



# Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

27 päivänä helmikuuta 2014\*

Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittaminen — Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä Sveitsin valaliiton sopimus henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta — Neuvoston päätös — Oikeudellisen perustan valinta — SEUT 48 artikla — SEUT 79 artiklan 2 kohdan b alakohta

Asiassa C-656/11,

jossa on kyse SEUT 263 artiklaan perustuvasta kumoamiskanteesta, joka on nostettu 16.12.2011,

**Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta**, asiamiehenään aluksi C. Murrell, sittemmin M. Holt, avustajanaan A. Dashwood, QC,

kantajana,

jota tukee

**Irlanti**, asiamiehinään E. Creedon, L. Williams ja J. Stanley, avustajanaan N.J. Travers, BL, prosessiosoite Luxemburgissa,

väliintulijana,

vastaan

**Euroopan unionin neuvosto**, asiamiehinään aluksi G. Marhic ja M. Veiga, sittemmin A. De Elera,

vastaajana,

jota tukevat

**Ranskan tasavalta**, asiamiehinään G. de Bergues ja N. Rouam, ja

**Euroopan komissio**, asiamiehinään aluksi V. Kreuzschitz, sittemmin S. Pardo Quintillán ja J. Enegren, prosessiosoite Luxemburgissa,

väliintulijoina,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. Ilešič sekä tuomarit C. G. Fernlund, A. Ó Caoimh, C. Toader ja E. Jarašiūnas (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: J. Kokott,

\* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

kirjaaja: johtava hallintovirkamies M. Ferreira,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 16.10.2013 pidetyssä istunnossa esitetyn,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

### tuomion

- 1 Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta kumoamaan 16.12.2011 annetun neuvoston päätöksen 2011/863/EU henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta tehdyllä Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä Sveitsin valaliiton sopimuksella perustetussa sekakomiteassa omaksuttavasta Euroopan unionin kannasta sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevan liitteen II korvaamiseen (EUVL L 341, s. 1; jäljempänä riidanalainen päätös).

### Asiaa koskevat oikeussäännöt

#### *Unionin oikeus*

- 2 SEUT 48 artiklassa, joka kuuluu EUT-sopimuksen kolmannen osan IV osaston määräyksiin liikkumisvapaudesta, määrätään seuraavaa:

”Euroopan parlamentti ja neuvosto toteuttavat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen komission ehdotuksesta sellaiset sosiaaliturvan alan toimenpiteet, jotka ovat tarpeen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi, erityisesti ottamalla käyttöön järjestelmän, joka turvaa palkattuina työntekijöinä tai itsenäisinä ammatinharjoittajina toimiville siirtotyöläisille ja heidän huollettavilleen sen, että:

- a) kaudet, jotka eri maiden lainsäädännön mukaan otetaan huomioon oikeuden saamiseksi etuuteen ja sen säilyttämiseksi sekä etuuden määrän laskemiseksi, lasketaan yhteen;
- b) etuudet maksetaan jäsenvaltioiden alueella asuville.

--”

- 3 SEUT 79 artiklassa, joka kuuluu EUT-sopimuksen kolmannen osan V osaston määräyksiin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueesta, määrätään seuraavaa:

”1. Unioni kehittää yhteisen maahanmuuttopolitiikan, jolla pyritään kaikissa vaiheissa varmistamaan muuttovirtojen tehokas hallinta, jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu sekä laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan ehkäiseminen ja tehostettu torjunta.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen toimenpiteitä seuraavilla aloilla:

--

- b) jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeuksien määrittely, mukaan lukien edellytykset, jotka koskevat liikkumis- ja oleskeluvapautta muissa jäsenvaltioissa;

--”

- 4 Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin asemasta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen osalta tehdyn pöytäkirjan (N:o 21), joka on EU- ja EUT-sopimusten liitteenä, 1 ja 3 artiklassa määrätään, että mainitut jäsenvaltiot eivät osallistu EUT-sopimuksen kolmannen osan V osaston nojalla ehdotettujen toimenpiteiden hyväksymiseen neuvostossa, jolleivät ne kolmen kuukauden kuluessa ehdotuksen tai aloitteen esittämisestä ilmoita halustaan osallistua siihen.
- 5 Lisäksi pöytäkirjan (N:o 21) 2 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Sen mukaisesti, mitä 1 artiklassa määrätään ja jollei 3, 4 ja 6 artiklasta muuta johdu, [EUT-sopimuksen] kolmannen osan V osaston määräykset, mainitun osaston nojalla hyväksytyt toimenpiteet, unionin kyseisen osaston nojalla tekemän kansainvälisen sopimuksen määräykset tai Euroopan unionin tuomioistuimen tällaista määräystä tai toimenpidettä tulkitsevat päätökset eivät sido Yhdistynyttä kuningaskuntaa tai Irlantia, eikä niitä sovelleta näissä valtioissa –”

*EY:n ja Sveitsin sopimus henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta*

- 6 Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä Sveitsin valaliiton sopimus henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta (jäljempänä henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta tehty EY:n ja Sveitsin sopimus) allekirjoitettiin 21.6.1999 ja hyväksyttiin yhteisön puolesta 4.4.2002 tehdyllä neuvoston ja, tiede- ja teknologiayhteistyötä koskevan sopimuksen osalta, komission päätöksellä 2002/309/EY, Euratom seitsemän sopimuksen tekemisestä Sveitsin valaliiton kanssa (EYVL L 114, s. 1).
- 7 Henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta tehdyn EY:n ja Sveitsin sopimuksen johdanto-osan mukaan sopimuspuolet ovat päättäneet toteuttaa kyseisen vapaan liikkuvuuden välillään yhteisössä sovellettavien säännösten perusteella.
- 8 Henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta tehdyn EY:n ja Sveitsin sopimuksen 8 artiklassa, jonka otsikko on ”Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittaminen”, määrätään, että sopimuspuolet sääntelevät mainitun sopimuksen liitteen II (jäljempänä sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskeva liite II) mukaisesti tällaista yhteensovittamista erityisesti seuraavien tavoitteiden varmistamiseksi: yhdenvertainen kohtelu, sovellettavan lainsäädännön määrittäminen, kansallisten lainsäädäntöjen mukaisesti huomioon otettavien kausien laskeminen yhteen etuuksien saamiseksi ja säilyttämiseksi sekä niiden laskemiseksi, etuuksien maksaminen sopimuspuolten alueella asuville henkilöille ja viranomaisten ja laitosten keskinäinen avunanto ja hallinnollinen yhteistyö.
- 9 Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevassa liitteessä II olevassa 1 artiklassa määrätään seuraavaa:
- ”1. Sopimuspuolet sopivat, että ne soveltavat keskenään sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisen alalla yhteisön säädöksiä, joihin viitataan, sellaisina kuin ne ovat voimassa tämän [henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta tehdyn EY:n ja Sveitsin] sopimuksen allekirjoittamispäivänä ja tässä liitteessä olevassa A osassa mukautettuina, tai niitä vastaavia sääntöjä.
2. Käsitteellä ’jäsenvaltio(t)’, joka esiintyy tässä liitteessä olevassa A osassa mainituissa säädöksissä, tarkoitetaan yhteisön säädösten piiriin kuuluvien valtioiden lisäksi myös Sveitsiä.”
- 10 Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevassa liitteessä II olevassa A osassa, jonka otsikko on ”Säädökset, joihin viitataan”, mainitaan 14.6.1971 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1408/71 sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin,

itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä (EYVL L 149, s. 2) ja 21.3.1972 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 574/72 asetuksen N:o 1408/71 täytäntöönpanomenettelystä (EYVL L 74, s. 1) sekä useita asetuksia, joilla näitä kahta asetusta on muutettu.

*Asetukset (EY) N:o 883/2004 ja (EY) N:o 987/2009*

- 11 Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/2004 (EUVL L 166, s. 1) 90 artiklan 1 kohdan mukaan tällä asetuksella kumotaan sen soveltamisen alkamispäivästä alkaen asetus N:o 1408/71. Kyseisen säännöksen mukaan viimeksi mainittu asetus pysyy kuitenkin voimassa ja sen oikeusvaikutukset säilyvät muiden muassa henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta tehdyn EY:n ja Sveitsin sopimuksen osalta niin kauan kuin tätä sopimusta ei ole muutettu asetuksen N:o 883/2004 perusteella.
- 12 Tämän asetuksen johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:  
”[Asetusta N:o 1408/71] on useaan otteeseen muutettu ja ajantasaistettu, jotta otettaisiin huomioon paitsi kehitys yhteisön tasolla, kuten yhteisöjen tuomioistuimen tuomiot, myös kansallisen tason lainsäädäntömuutokset. Kyseiset tekijät ovat osaltaan tehneet yhteisön yhteensovittamissäännöistä monimutkaisia ja pitkiä. Sen vuoksi on keskeisen tärkeää korvata kyseiset säännöt ja samalla uudistaa ja yksinkertaistaa niitä, jotta saavutettaisiin henkilöiden vapaan liikkuvuuden tavoite.”
- 13 Asetuksen N:o 883/2004 2 artiklan, jonka otsikko on ”Henkilöllinen soveltamisala”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:  
”Tätä asetusta sovelletaan sellaisiin jossakin jäsenvaltiossa asuviin jäsenvaltion kansalaisiin, kansalaisuudettomiin henkilöihin ja pakolaisiin, jotka ovat tai ovat olleet yhden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön alaisia, sekä heidän perheenjäseniinsä ja heidän jälkeensä eläviin.”
- 14 Asetuksen N:o 883/2004 täytäntöönpanomenettelystä 16.9.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 987/2009 (EUVL L 284, s. 1) 96 artiklan 1 kohdan mukaan tällä asetuksella kumotaan 1.5.2010 alkaen asetus N:o 574/72. Tämä viimeksi mainittu asetus pysyy kuitenkin voimassa ja sen oikeusvaikutukset säilyvät muiden muassa henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta tehdyn EY:n ja Sveitsin sopimuksen osalta niin kauan kuin mainittua sopimusta ei ole muutettu asetuksen N:o 987/2009 perusteella.
- 15 Tämän asetuksen johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:  
”[Asetuksella N:o 883/2004] nykyaikaistetaan jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevia sääntöjä täsmentämällä niiden täytäntöönpanon vaatimat toimenpiteet ja menettelyt ja yksinkertaistamalla niitä kaikkien asiaan liittyvien tahojen eduksi. Asetukselle olisi vahvistettava täytäntöönpanosäännöt.”

### **Riidanalainen päätös**

- 16 Euroopan komissio esitti 28.6.2010 ensimmäisen ehdotuksen neuvoston päätökseksi sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevan liitteen II muuttamisesta. Ehdotuksen perusteella neuvosto antoi 6.12.2010 päätöksen 2011/505/EU henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta 21 päivänä kesäkuuta 1999 tehdyllä Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä Sveitsin valaliiton sopimuksella perustetussa sekakomiteassa omaksuttavasta Euroopan unionin kannasta sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevan liitteen II korvaamiseen (EUVL 2011, L 209, s. 1). Tämä päätös annettiin SEUT 79 artiklan 2 kohdan b alakohdan, luettuna yhdessä SEUT 218 artiklan 9 kohdan kanssa, nojalla.

- 17 Yhdistynyt kuningaskunta ilmoitti, että vaikei se osallistuisi neuvoston päätökseen, se halusi päästä Sveitsin valaliiton kanssa sellaiseen sopimukseen, jossa sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta suljettaisiin pois henkilöt, jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia. Sveitsin viranomaisten ilmoitettua, etteivät ne voineet hyväksyä tällaista ehdotusta eivätkä myöskään sekakomitean päätösluonnosta, komissio esitti 24.10.2011 uuden ehdotuksen neuvoston päätökseksi; sen oikeusperustana oli SEUT 48 artikla, luettuna yhdessä SEUT 218 artiklan 9 kohdan kanssa.
- 18 Neuvosto antoi riidanalaisen päätöksen mainitun oikeusperustan nojalla; ainoastaan Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti äänestivät päätöstä vastaan. Päätöksen antamisen seurauksena sekakomitea antoi 31.3.2012 päätöksen sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevan liitteen II korvaamisesta. Tämä päätös tuli voimaan 1.4.2012.
- 19 Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:
- ”Jotta Euroopan unionin säädöksiä sovellettaisiin edelleen johdonmukaisesti ja asianmukaisella tavalla ja jotta vältettäisiin hallinnolliset ja mahdolliset oikeudelliset ongelmat, on tarpeen muuttaa [sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevaa] liitettä II lisäämällä siihen Euroopan unionin uudet säädökset, joihin [henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta tehdyssä EY:n ja Sveitsin] sopimuksessa ei nykyisellään viitata.”
- 20 Riidanalaisen päätöksen 1 artiklan mukaan sekakomiteassa omaksuttava unionin kanta perustuu riidanalaisen päätöksen liitteessä I esitettyyn sekakomitean päätösluonnokseen.
- 21 Sekakomitean päätösluonnoksen johdanto-osan toisessa ja kolmannessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:
- ”2) Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevan sopimuksen liitettä II on muutettu viimeksi 6 päivänä heinäkuuta 2006 tehdyllä päätöksellä N:o 1/2006 – – ja se olisi nyt saatettava ajan tasalle niin, että siinä otetaan huomioon Euroopan unionin uudet säädökset, jotka ovat tulleet voimaan sen jälkeen, etenkin [asetus N:o 883/2004] ja sen täytäntöön panemiseksi hyväksytyt toimenpiteet.
- 3) [Asetuksella N:o 883/2004] korvattiin [asetus N:o 1408/71].”
- 22 Päätösluonnoksen 1 artiklan sanamuoto on seuraava:
- ”Korvataan [sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskeva] liite II tämän päätöksen liitteellä.”
- 23 Viimeksi mainitussa liitteessä on sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevasta liitteestä II uusi versio, jossa viittauksella asetukseen N:o 883/2004, sellaisena kuin se on muutettuna 16.9.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 988/2009 (EUVL L 284, s. 43), ja asetukseen N:o 987/2009 korvataan alkuperäinen viittaus asetukseen N:o 1408/71 ja N:o 574/72 sekä asetukseen, joilla niitä on muutettu.

**Asianosaisten ja väliintulijoiden vaatimukset ja oikeudenkäyntimenettely unionin tuomioistuimessa**

- 24 Yhdistynyt kuningaskunta vaatii unionin tuomioistuinta kumoamaan riidanalaisen päätöksen ja velvoittamaan neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 25 Neuvosto vaatii kanteen hylkäämistä ja Yhdistyneen kuningaskunnan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

- 26 Unionin tuomioistuimen presidentin 22.5.2012 antamalla määräyksellä Irlanti hyväksyttiin asiassa väliintulijaksi tukemaan Yhdistyneen kuningaskunnan vaatimuksia ja Ranskan tasavalta ja komissio puolestaan hyväksyttiin väliintulijoiksi tukemaan neuvoston vaatimuksia.

## Kanne

### *Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat*

- 27 Yhdistynyt kuningaskunta riitauttaa Irlannin tukemana sen, että neuvosto on käyttänyt SEUT 48 artiklaa riidanalaisen päätöksen aineellisena oikeusperustana.
- 28 Kyseiset asian osapuolet nimittäin väittävät, että SEUT 48 artikla, jonka tarkoituksena on helpottaa henkilöiden, jotka ovat tai ovat olleet taloudellisesti aktiivisia, ja heidän perheensä liikkumisvapautta unionin sisällä, ei voi olla aineellinen oikeusperusta riidanalaiselle päätökselle, jolla pyritään korvaamaan sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskeva liite II, jonka yhtenä vaikutuksena on se, että Sveitsin kansalaisia, jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia eivätkä aktiivisen henkilön perheenjäseniä, koskemaan ulotetaan oikeuksia, joita heillä ei aikaisemmin ollut. Ne katsovat, että SEUT 79 artiklan 2 kohdan b alakohta on tällaisen toimen antamisen asianmukainen oikeusperusta, koska mainitussa määräyksessä annetaan Euroopan parlamentille ja neuvostolle toimivalta säätää toimenpiteitä, joissa on kyseessä ”jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeuksien määrittely, mukaan lukien edellytykset, jotka koskevat liikkumis- ja oleskeluvapautta muissa jäsenvaltioissa”.
- 29 Neuvosto on sillä, ettei se ole käyttänyt SEUT 79 artiklan 2 kohdan b alakohtaa riidanalaisen päätöksen oikeusperustana, vienyt Yhdistyneeltä kuningaskunnalta ja Irlannilta näiden jäsenvaltioiden pöytäkirjaan (N:o 21) perustuvan oikeuden olla osallistumatta kyseisen päätöksen antamiseen ja oikeuden siihen, ettei tämä päätös sido niitä.
- 30 Väitteensä tueksi Yhdistynyt kuningaskunta vetoaa siihen, että SEUT 48 artikla on palkattuina työntekijöinä tai itsenäisinä ammatinharjoittajina toimivien siirtotyöläisten, jotka ovat jäsenvaltioiden kansalaisia, vapaata liikkuvuutta unionin sisällä koskevan periaatteen kannalta liitännäinen määräys. Mainitussa artiklassa annettua toimivaltaa ei voida laajentaa toimien antamiseksi kolmansien maiden kansalaisten tai henkilöiden, jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia, hyväksi.
- 31 Koska itsenäisinä ammatinharjoittajina toimivien siirtotyöläisten maininta SEUT 48 artiklassa on EUT-sopimuksella tehty lisäys, Yhdistynyt kuningaskunta katsoo lisäksi, että kyseisen perussopimuksen laatijat olisivat maininneet siinä henkilöt, jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia, jos tämä olisi ollut laatijoiden aikomus.
- 32 Yhdistynyt kuningaskunta toteaa myös, että SEUT 79 artiklan 2 kohdan b alakohta on aivan viime aikoihin asti ollut kolmansien maiden kansalaisiin sovellettavien sosiaaliturvan alalla annettavien toimien oikeusperusta. Kyseistä määräystä ei voida sivuuttaa sillä perusteella, että riidanalaisella päätöksellä vain saatetaan henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta tehty EY:n ja Sveitsin sopimus ajan tasalle, koska se, voidaanko toimi antaa EUT-sopimuksen tietyssä määräyksessä annetun toimivallan yhteydessä, määräytyy toimen sisällön eikä sen perusteella, mikä on toimen suhde aikaisempiin toimiin.
- 33 Kyseisen jäsenvaltion mukaan vedota ei voida myöskään asiassa 22/70, komissio vastaan neuvosto, 31.3.1971 annettuun tuomioon (Kok., s. 263, Kok. Ep. I, s. 553, ns. ERTA-tapaus) perustuvaan oikeuskäytäntöön, joka on nyt kodifioituna EUT-sopimuksessa eli SEUT 3 artiklan 2 kohdassa ja SEUT



216 artiklan 1 kohdassa. Tästä oikeuskäytännöstä ei nimittäin voida päätellä, että yhteisiä sääntöjä sisältävän sisäisen toimen antaminen voisi johtaa unionille kyseessä olevan oikeusperustan nojalla annetun aineellisen toimivallan laajentumiseen annetun toimivallan periaatteen vastaisesti.

- 34 Irlanti korostaa, ettei neuvosto voi laajentaa SEUT 48 artiklan soveltamisalaa tukeutumalla siihen, että henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta tehdyssä EY:n ja Sveitsin sopimuksessa on SEUT 45 ja SEUT 48 artiklaa vastaavia määräyksiä, sillä yhtäältä primaarioikeuden soveltamisalaa ei voida laajentaa johdetun oikeuden toimilla, joilla tehdään assosiaatiosopimuksia kolmansien maiden kanssa, ja toisaalta riidanalaisen päätöksen asianmukaista oikeusperustaa ei ole määritettävä sopimuksen, jonka panemiseksi täytäntöön kyseinen päätös on annettu, perusteella vaan kyseessä olevien toimenpiteiden tarkoituksen ja sisällön perusteella. Lisäksi Irlanti kiistää ajatuksen, jonka mukaan se, etteivät Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti osallistu SEUT 79 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla annettavaan päätökseen, voisi vaarantaa henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta tehdyn EY:n ja Sveitsin sopimuksen tavoitteiden toteutumisen.
- 35 Yhdistynyttä kuningaskuntaa ja Irlantia pyydettiin esittämään istunnossa huomautuksia asiassa C-431/11, Yhdistynyt kuningaskunta vastaan neuvosto, 26.9.2013 annetusta tuomiosta tehtävistä päätelmistä; niiden mielestä päätelmää, jonka unionin tuomioistuin teki mainitussa tuomiossa, ei voida soveltaa nyt käsiteltävässä asiassa riidanalaiseen päätökseen, koska tämä on annettu eri asiayhteydessä.
- 36 Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin mielestä nimittäin unionin tuomioistuimen kyseisessä tuomiossa tekemä päätelmä perustuu erityisesti toteamukseen, että unionin ja Euroopan vapaakauppaliiton (EFTA) jäsenvaltioiden välillä on tiivis assosiaatio ja että Euroopan talousalueesta 2.5.1992 tehdyn sopimuksen (EYVL 1994, L 1, s. 3; jäljempänä ETA-sopimus) tarkoituksena on tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaan liikkuvuuden mahdollisimman täydellinen toteuttaminen koko Euroopan talousalueella (ETA) siten, että unionin alueella saavutetut markkinat laajennetaan koskemaan EFTA:n jäsenvaltioita. Ne kuitenkin väittävät yhtäältä, ettei unionin ja Sveitsin valaliiton välille yhteyttä luovaa vastaavaa välinettä ole olemassa. Toisaalta henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta tehdyssä EY:n ja Sveitsin sopimuksessa ei ole kyseisiä piirteitä eikä siinä monessa suhteessa mennä yhtä pitkälle kuin ETA-sopimuksessa tavoitteiden, vapauttamisen ja oikeudellisen yhdentymisen kannalta.
- 37 Neuvosto, jota Ranskan tasavalta ja komissio tukevat, kiistää kyseisen analyysin ja väittää, että SEUT 48 artikla on asianmukainen aineellinen oikeusperusta riidanalaisen päätöksen antamiselle.
- 38 Se selittää, että riidanalaisen päätöksen tarkoituksena on varmistaa se, että sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevaa unionin säännöstöä, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 883/2004 ja sen täytäntöönpanoasetuksella eli asetuksella N:o 987/2009, sovelletaan sekä unionin alueella asuviin Sveitsin kansalaisiin että Sveitsin valaliiton alueella asuviin unionin jäsenvaltion kansalaisiin. Asetus N:o 883/2004 sisältää paljon muutakin kuin muutokset asetuksen N:o 1408/71 henkilölliseen soveltamisalaan, koska sillä korvataan ja saatetaan ajan tasalle alaa koskevat säännöt ja yksinkertaistetaan niitä. Riidanalaisen päätöksen tarkoituksena siis on saattaa sopimuspuolten välillä jo voimassa olevat sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevat säännöt ajan tasalle.
- 39 Riidanalaisen päätöksen sisällöstä neuvosto toteaa, että tällä päätöksellä vahvistetaan sekakomiteassa omaksuttava unionin kanta ja säädetään pääasiallisesti siitä, että edellä mainitut asetukset lisätään sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevaan liitteeseen II korvaamaan asetus N:o 1408/71 ja siihen liittyvät toimet, joita ei enää sovelleta unionissa.
- 40 Neuvoston mukaan kyseisten asetusten lisääminen sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevaan liitteeseen II johtuu suoraan sitoumuksista, jotka unioni on tehnyt henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta tehdyn EY:n ja Sveitsin sopimuksen yhteydessä. Tämän sopimuksen keskeisenä sisältönä on – kuten ilmenee muun muassa sen 8 artiklasta, jossa toistetaan SEUT 48 artiklan sanamuoto – toteuttaa kyseinen vapaa liikkuvuus unionin ja Sveitsin valaliiton välillä samalla tavalla

kuin se on toteutettu unionissa. Henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta tehdyn EY:n ja Sveitsin sopimuksen rakenteen ja yleisten tavoitteiden mukaisesti tähän sopimukseen on tarkoitettu lisätä kukin uusi asiaa koskeva unionin johdetun oikeuden toimi oikeuksien ja velvollisuuksien keskinäisen yhdenmukaisuuden ja vastaavuuden varmistamiseksi sopimuksen soveltamisalalla.

- 41 Lisäksi neuvoston ja komission mielestä on niin, että kun henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta tehdyn EY:n ja Sveitsin sopimuksen sopimuspuolet ovat sitoutuneet toteuttamaan kaikki toimenpiteet, joilla voidaan varmistaa niille kyseisen sopimuksen nojalla kuuluvien velvoitteiden täytäntöönpano, yhden tai usean jäsenvaltion jättäminen niiden ulkopuolelle olisi käytännössä omiaan vaarantamaan sopimuksen tavoitteiden toteutumisen ja olisi vastoin unionin velvoitteita Sveitsin valaliittoa kohtaan.
- 42 Henkilöistä, jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia, neuvosto, Ranskan tasavalta ja komissio toteavat, että useimmat näistä henkilöistä kuuluivat jo asetuksen N:o 1408/71 soveltamisalaan ja että työntekijän käsitettä tällä alalla on aina tulkittu hyvin laajasti. Asetuksen N:o 883/2004 henkilölliseen soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden, jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia, uusi luokka on hyvin rajallinen, ja se on sitä vieläkin enemmän henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta tehdyn EY:n ja Sveitsin sopimuksen yhteydessä. SEUT 48 artikla voi siis olla riidanalaisen päätöksen antamisen asianmukainen ja riittävä oikeusperusta myös kyseisen jäljelle jäävän henkilöluokan osalta, koska sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamismekanismien ulottaminen Sveitsin kansalaisiin, jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia, ei ole riidanalaisen päätöksen pääasiallinen tarkoitus tai tekijä.
- 43 SEUT 79 artiklan 2 kohdan b alakohdasta neuvosto väittää, että sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevien määräysten ja säännösten muuttaminen ei ole toimenpide, joka kuuluisi yhteisen maahanmuuttopolitiikan kehittämiseen. Riidanalaisella päätöksellä ei pyritä varmistamaan muuttovirtojen tehokasta hallintaa, helpottamaan tarkastuksia ulkorajoilla, sääntelemään maahanmuuttoa unionissa eikä myöskään varmistamaan Sveitsin kansalaisten oikeudenmukaista kohtelua.
- 44 Komissio korostaa tässä yhteydessä, ettei henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta tehty EY:n ja Sveitsin sopimus koske pelkästään ”oikeudenmukaista kohtelua”, joka on varmistettava jäsenvaltiossa laillisesti oleskeleville Sveitsin kansalaisille, vaan sen avulla sekä Sveitsin kansalaiset että unionin kansalaiset voivat toisen sopimuspuolen alueella ollessaan saada oikeuksia, jotka vastaavat unionin toimiin sisältyviä oikeuksia. Niinpä kyseisellä sopimuksella ja riidanalaisella päätöksellä taataan kaikille mainituille kansalaisille mahdollisuus käyttää oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen menettämättä sosiaaliturvaoikeuksiaan ja joutumatta syrjinnän kohteeksi.
- 45 Ranskan tasavalta lisää, että SEUT 48 artikla on SEUT 79 artiklan 2 kohdan b alakohtaan verrattuna nimenomaisempi määräys sellaisen päätöksen antamiseen, jolla pyritään sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamismekanismien käyttöönottoon.
- 46 Istunnossa neuvosto ja komissio väittivät, että edellä mainitussa asiassa Yhdistynyt kuningaskunta vastaan neuvosto annetussa tuomiossa määriteltyjä kriteerejä, joilla määritetään oikeusperusta olemassa olevan sopimuksen tarkistamiseen tarkoitettulle toimelle, sovelletaan riidanalaiseen päätökseen ja ne tukevat sitä, että SEUT 48 artikla on asianmukainen oikeusperusta.

#### *Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta*

- 47 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin toimen oikeudellisen perustan valinnan on perustuttava sellaisiin objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat erityisesti toimen tarkoitus ja sisältö. Jos unionin toimea tarkasteltaessa ilmenee, että sillä on kaksi eri tarkoitusta tai että siinä on kahdenlaisia tekijöitä, ja jos toinen näistä on yksilöitävissä toimen pääasialliseksi tai määrääväksi tarkoitukseksi tai tekijäksi, kun taas toinen on ainoastaan liitännäinen, on käytettävä yhtä oikeudellista perustaa, toisin sanoen sitä, jota toimen



pääasiallinen tai määrävä tarkoitus tai tekijä edellyttää (asia C-338/01, komissio v. neuvosto, tuomio 29.4.2004, Kok., s. I-4829, 54 ja 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja asia C-130/10, parlamentti v. neuvosto, tuomio 19.7.2012, 42 ja 43 kohta).

- 48 Koska toimen oikeusperusta on määritettävä sen oman tarkoituksen ja sisällön perusteella, on merkityksetöntä, mitä oikeusperustaa on käytetty annettaessa muita unionin toimia, joilla mahdollisesti on samankaltaisia piirteitä (ks. vastaavasti em. asia Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomion 67 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Yhdistyneen kuningaskunnan argumentti, jonka mukaan SEUT 79 artiklan 2 kohdan b alakohda on jo ollut kolmansien maiden kansalaisiin sovellettavien sosiaaliturvan alalla annettavien toimien oikeusperusta, on siis suoralta kädeltä hylättävä.
- 49 Unionin toimen oikeusperustan valinnan lainmukaisuuteen ei vaikuta myöskään seuraus, joka toimella voi olla pöytäkirjan (N:o 21) ja Tanskan asemasta tehdyn EU- ja EUT-sopimukseen liitetyn pöytäkirjan (N:o 22) soveltamiseen tai soveltamatta jättämiseen.
- 50 Sitä vastoin asiayhteys, johon kyseessä oleva toimi liittyy, voi olla merkityksellinen sen oikeusperustan valinnan kannalta. On siis niin, että jos toimella pyritään muuttamaan olemassa olevaan sopimukseen sisältyviä sääntöjä, myös kyseinen asiayhteys ja erityisesti kyseisen sopimuksen tarkoitus ja sisältö on otettava huomioon (ks. vastaavasti em. asia Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomion 48 kohta).
- 51 Nyt käsiteltävässä asiassa riidanalaisen päätöksen tarkoituksena on vahvistaa henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta tehdyllä EY:n ja Sveitsin sopimuksella perustetussa sekakomiteassa omaksuttava unionin kanta sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevan liitteen II muuttamiseen, joten ensiksi on tutkittava asiayhteys, johon riidanalainen päätös liittyy ja erityisesti kyseisen sopimuksen tarkoitus ja sisältö sosiaaliturvan alalla.
- 52 Kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa C-351/08, Grimme, 12.11.2009 antamansa tuomion (Kok., s. I-10777) 26 ja 27 kohdassa, henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta tehty EY:n ja Sveitsin sopimus kuuluu seitsemän alakohtaisen sopimuksen joukkoon, jotka nämä sopimuspuolet allekirjoittivat 21.6.1999. Nämä sopimukset allekirjoitettiin sen jälkeen, kun Sveitsin valaliitto oli 6.12.1992 kieltäytynyt liittymästä ETA-sopimukseen.
- 53 Vaikka Sveitsin valaliitto ei ole halunnut liittyä osaksi Euroopan talousaluetta ja unionin sisämarkkinoita, lukuisat kahdenväliset sopimukset, jotka kattavat laajoja asia-alueita ja joissa määrätään tietyiltä osin EUT-sopimuksessa määrättyihin oikeuksiin ja velvoitteisiin rinnastuvista erityisistä oikeuksista ja velvoitteista, liittävät sen kuitenkin unioniin. Näiden sopimusten, kuten henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta tehdyn EY:n ja Sveitsin sopimuksen, tavoitteena on saada aikaan tiiviimmät taloudelliset siteet unionin ja Sveitsin valaliiton välille (asia C-506/10, Graf ja Engel, tuomio 6.10.2011, Kok., s. I-9345, 33 kohta).
- 54 EY:n ja Sveitsin sopimus henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta hyväksyttiin yhteisön puolesta päätöksellä 2002/309 EY 310 artiklan (josta on tullut SEUT 217 artikla) nojalla; tässä artiklassa annetaan yhteisölle toimivalta tehdä yhden tai useamman valtion tai kansainvälisen järjestön kanssa sopimuksia assosiaatiosta, joka koskee vastavuoroisia oikeuksia ja velvollisuuksia, yhteistä toimintaa ja erityismenettelyjä.
- 55 Sopimuksen sisällöstä on huomattava, että sen johdanto-osan mukaan sopimuspuolet ovat päättäneet toteuttaa henkilöiden vapaan liikkuvuuden välillään yhteisössä sovellettavien säännösten perusteella.
- 56 Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisen osalta henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta tehdyn EY:n ja Sveitsin sopimuksen 8 artiklassa toistetaan siten nykyisin SEUT 48 artiklan a ja b alakohdan sisältävät määräykset, joiden tarkoituksena on varmistaa yhtäältä kansallisten lainsäädäntöjen mukaisesti huomioon otettavien kausien laskeminen yhteen etuuksien saamiseksi ja säilyttämiseksi sekä niiden laskemiseksi ja toisaalta etuuksien maksaminen jäsenvaltioiden alueella asuville henkilöille.

- 57 Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevassa liitteessä II olevista 1 ja 2 artiklasta sekä A osasta, johon henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta tehdyn EY:n ja Sveitsin sopimuksen 8 artiklassa viitataan, ilmenee, että sopimuspuolet ovat sopineet, että ne soveltavat keskenään asetuksia N:o 1408/71 ja N:o 574/72. Tässä yhteydessä käsitteellä ”jäsenvaltio(t)”, joka esiintyy näissä säädöksissä, tarkoitetaan myös Sveitsin valaliittoa.
- 58 Henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta tehdyn EY:n ja Sveitsin sopimuksen kyseisten määräysten perusteella unionin tuomioistuin on jo todennut asiassa C-247/09, Xhymshiti, 18.11.2010 antamansa tuomion (Kok., s. I-11845) 31 kohdassa, että kyseisiä asetuksia sovellettaessa Sveitsin valaliitto on rinnastettava unionin jäsenvaltioon.
- 59 Edellä esitetystä seuraa, että tehdessään vuonna 2002 EY:n ja Sveitsin sopimuksen henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta unioni ulotti sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevan säännöstönsä, joka sisältyi tuolloin asetuksiin N:o 1408/71 ja N:o 574/72, soveltamisen koskemaan Sveitsin valaliittoa. Näin ulotettua säännöstöä sovelletaan sekä unionin alueella oleviin Sveitsin kansalaisiin että Sveitsin valaliiton alueella oleviin unionin jäsenvaltioiden kansalaisiin.
- 60 Toiseksi riidanalaisen päätöksen sisällöstä on todettava, että tällä päätöksellä vahvistetussa unionin kannassa on kyse siitä, että – kuten kyseisen päätöksen nimestä, 1 artiklasta ja liitteestä I ilmenee – sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevassa liitteessä II oleva viittaus asetuksiin N:o 1408/71 ja N:o 574/72 ja asetuksiin, joilla näitä on muutettu, korvataan viittauksella asetukseen N:o 883/2004, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 988/2009, ja asetukseen N:o 987/2009. Tässä yhteydessä muistutetaan, että asetuksilla N:o 883/2004 ja N:o 987/2009 on kumottu asetukset N:o 1408/71 ja N:o 574/72; nämä pysyvät kuitenkin voimassa henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta tehdyn EY:n ja Sveitsin sopimuksen osalta niin kauan kuin tätä sopimusta ei ole muutettu mainittujen uusien asetusten perusteella.
- 61 Kolmanneksi riidanalaisen päätöksen tarkoituksesta on huomattava, että erityisesti asetuksen N:o 883/2004 johdanto-osan kolmannen perustelukappaleen ja asetuksen N:o 987/2009 johdanto-osan ensimmäisen perustelukappaleen mukaan näiden asetusten tarkoituksena on korvata useaan otteeseen muutetut ja ajantasaistetut sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamissäännöt, jotta otettaisiin huomioon kehitys unionin tasolla, kuten unionin tuomioistuimen tuomiot, ja kansallisen tason lainsäädäntömuutokset, uudistamalla ja yksinkertaistamalla kyseisiä sääntöjä.
- 62 Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan kolmannelta perustelukappaleelta ja 1 artiklasta ja sekakomitean päätösluonnoksen, joka on riidanalaisen päätöksen liitteenä, johdanto-osan toisesta ja kolmannelta perustelukappaleesta ilmenee, että riidanalaisen päätöksen tarkoituksena on mainitun kehityksen johdosta saattaa sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskeva liite II ajan tasalle lisäämällä siihen asetukset N:o 883/2004 ja N:o 987/2009, jotta unionin säädöksiä sovellettaisiin edelleen johdonmukaisesti ja asianmukaisesti ja jotta vältettäisiin hallinnolliset ja mahdolliset oikeudelliset ongelmat.
- 63 Tästä seuraa, että riidanalaisen päätöksen pääasiallisena tarkoituksena on unionin uuden sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevan säännöstön tultua voimaan saattaa ajan tasalle myös säännöstö, joka on henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta tehdyllä EY:n ja Sveitsin sopimuksella ulotettu koskemaan Sveitsin valaliittoa, ja siis jatkaa sosiaalisten oikeuksien ulottamista asianomaisten valtioiden kansalaisiin siten kuin kyseisellä EY:n ja Sveitsin sopimuksella on tarkoitettu ja tehty jo vuodesta 2002 lähtien (ks. analogisesti em. asia Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomion 57 kohta).
- 64 Edellä esitetystä seuraa, että kun otetaan huomioon asiayhteys, johon riidanalainen päätös liittyy, sekä tämän päätöksen sisältö ja tarkoitus, päätös on voitu antaa pätevästi SEUT 48 artiklan nojalla.

- 65 Tätä toteamusta ei kyseenalaista Yhdistyneen kuningaskunnan argumentti, jonka mukaan SEUT 48 artiklan tarkoituksena on helpottaa jäsenvaltioiden kansalaisten liikkumisvapautta sisämarkkinoilla eikä se voi olla oikeusperusta toimelle, jolla pyritään helpottamaan liikkumisvapautta unionin ja kolmannen valtion välillä. Kuten edellä mainitussa asiassa Yhdistynyt kuningaskunta vastaan neuvosto annetusta tuomiosta ilmenee, SEUT 48 artikla nimittäin voi olla kyseessä olevan kaltaisen päätöksen antamisen asianmukainen oikeusperusta silloin, kun kolmas valtio on Sveitsin valaliiton tavoin jo rinnastettu SEUT 217 artiklan nojalla hyväksytyyn sopimuksen perusteella unionin jäsenvaltioon asetuksia N:o 1408/71 ja N:o 574/72 sovellettaessa ja kun kyseisen päätöksen pääasiallisena tarkoituksena on heijastaa näiden asetusten ajantasaistamista asetuksilla N:o 883/2004 ja N:o 987/2009.
- 66 Kyseistä toteamusta ei kyseenalaista myöskään se Yhdistyneen kuningaskunnan argumentti, jonka mukaan asetuksen N:o 883/2004 2 artiklan 1 kohdassa ulotetaan tämän asetuksen henkilöllinen soveltamisala koskemaan kaikkia henkilöitä, jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia, ja siis myös niitä henkilöitä, joilla ei vielä ollut asetuksessa N:o 1408/71 myönnettyjä oikeuksia. Tästä on riittävää todeta, että kun sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamissäännöt ulotetaan koskemaan unionin alueella asuvia Sveitsin kansalaisia, jotka kuuluvat kyseiseen henkilöiden, jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia, luokkaan, jota ei vielä mainittu asetuksessa N:o 1408/71, tällaisesta ulottamisesta ei voida katsoa, että se olisi riidanalaisen päätöksen pääasiallinen tai määräävä tarkoitus tai tekijä vaan sitä on päinvastoin pidettävä sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevaan liitteeseen II lisätyn koko säännösten ajantasaistamisen kannalta liitännäisenä.
- 67 Kanne on siis hylättävä.

### **Oikeudenkäyntikulut**

- 68 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska neuvosto on vaatinut Yhdistyneen kuningaskunnan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska tämä on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 69 Työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan mukaisesti Irlanti, Ranskan tasavalta ja komissio vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kolmas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) Kanne hylätään.**
- 2) Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**
- 3) Irlanti, Ranskan tasavalta ja Euroopan komissio vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Allekirjoitukset