



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
JULIANE KOKOTT
od 17. srpnja 2014.¹

Predmet C-81/13

**Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske
protiv**

Vijeća Europske unije

„Vanjski odnosi – Sporazum o pridruživanju EEZ-Turska – Koordinacija sustavâ socijalne sigurnosti – Planirana odluka Vijeća za pridruživanje EEZ-Turska po uzoru na sustav Uredbe (EZ) br. 883/2004 – Odluka Vijeća 2012/776/EU o stajalištu Unije koje treba zastupati u Vijeću za pridruživanje – Odabir ispravnog materijalnog pravnog temelja – Članak 48. UFEU-a, članak 79. stavak 2. točka (b) UFEU-a, članak 216. stavak 1. UFEU-a ili članak 217. UFEU-a“

I – Uvod

1. Ovom tužbom najavljuje se novi krug u žučnom sporu između Ujedinjene Kraljevine i Vijeća Europske unije o tome koji pravni temelj treba primijeniti kad Europska unija u okviru pridruživanja s trećom zemljom želi sudjelovati u donošenju socijalnopravnih propisa koji trebaju biti od koristi s jedne strane državljanima tih trećih zemalja, ali s druge strane i građanima Unije.

2. Slično kao u predmetima C-431/11 i C-656/11, Vijeće namjerava na prijedlog Europske komisije u odnosu na Tursku uvesti određene propise o koordinaciji sustavâ socijalne sigurnosti po uzoru na važeće propise u Uniji. U tu svrhu Vijeće je unaprijed u Odluci 2012/776/EU² utvrdilo stajalište koje Unija treba zastupati u Vijeću za pridruživanje EEZ-Turska i pritom se pozvalo na odredbe o slobodi kretanja radnika na unutarnjem europskom tržištu, točnije na članak 48. UFEU-a.

3. Ujedinjena Kraljevina pobija tu odluku pred Sudom. Za razliku od Vijeća i Komisije, Ujedinjena Kraljevina, koju podupire Irska, mišljenja je da se ne treba pozvati na odredbe o slobodi kretanja radnika iz članka 48. UFEU-a, nego na odredbe o pravima državljana trećih zemalja u okviru područja slobode, sigurnosti i pravde, točnije na članak 79. stavak 2. točku (b) UFEU-a.

4. Razgraničenje između članka 48. UFEU-a i članka 79. stavka 2. točke (b) UFEU-a nije, kao ni odnos između tih dviju odredaba i opće nadležnosti u području pridruživanja iz članka 217. UFEU-a i članka 216. stavka 1. UFEU-a, nipošto samo pitanje tehničke naravi. U stvarnosti riječ je o problematici sa znatnim praktičnim značenjem, među ostalim, i za Ujedinjenu Kraljevinu i Irsku, koje u okviru članka 79. stavka 2. točke (b) UFEU-a raspolažu određenim posebnim pravima (takozvano rješenje opt-in).

1 — Izvorni jezik: njemački

2 — Odluka Vijeća 2012/776/EU od 6. prosinca 2012. o stajalištu koje u pogledu usvajanja odredaba o koordinaciji sustavâ socijalne sigurnosti treba u ime Europske unije zastupati u Vijeću za pridruživanje koje je osnovano u okviru Sporazuma o pridruživanju između Europske ekonomske zajednice i Republike Turske (SL L 340, str. 19.); u daljnjem tekstu također: pobijana odluka

5. Sud je nedavno u presudama od 26. rujna 2013.³ i 27. veljače 2014.⁴ odlučio da je članak 48. UFEU-a bio ispravan pravni temelj za proširenje socijalnopravnih propisa važećih u Uniji na Europski gospodarski prostor (EGP) (predmet C-431/11) i na Švicarsku (predmet C-656/11). Stranke u ovom postupku izrazile su svoje neslaganje kako s tim dvjema presudama tako i s mojim mišljenjem u predmetu C-431/11⁵. Uzimajući u obzir razmijenjene argumente, treba razmotriti može li se rješenje iz slučaja EGP-a i Švicarske prenijeti i na pridruživanje Turske.

II – Pravni okvir

6. Pravni okvir u ovom predmetu čine, s jedne strane, Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU) i, s druge strane, Sporazum o pridruživanju EEZ-Turska (Sporazum o pridruživanju), zajedno sa svojim dodatnim protokolima.

A – UFEU

7. Među odredbama o međunarodnim sporazumima Unije u Dijelu petom, Glavi V. UFEU-a najprije treba navesti članak 218. stavak 9. UFEU-a:

„Vijeće na prijedlog Komisije ili Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku donosi odluku kojom se obustavlja primjena sporazuma i utvrđuju stajališta koja u ime Unije treba donijeti tijelo osnovano na temelju sporazuma kada je to tijelo pozvano donositi akte koji proizvode pravne učinke, uz iznimku akata kojima se dopunjuje ili mijenja institucionalni okvir sporazuma.“

8. Nadalje, u istoj glavi UFEU-a nalazi se članak 216. stavak 1., koji glasi kako slijedi:

„Unija može sklopiti sporazum s jednom ili više trećih zemalja ili međunarodnih organizacija ako se tako predviđa Ugovorima ili ako je sklapanje sporazuma potrebno radi postizanja nekog od ciljeva iz Ugovora, u okviru politika Unije, ili ako je to predviđeno nekim pravno obvezujućim aktom Unije ili bi moglo utjecati na zajednička pravila ili promijeniti njihovo područje primjene.“

9. Pravnim temeljima za vanjsko djelovanje Unije pripada i nadležnost u području pridruživanja, koja je propisana u članku 217. UFEU-a (bivšem članku 238. Ugovora o EEZ-u):

„Unija može s jednom ili više trećih zemalja ili međunarodnih organizacija sklapati sporazume o pridruživanju koji uključuju uzajamna prava i obveze, zajedničko djelovanje i posebni postupak.“

10. Među odredbama o slobodi kretanja u Dijelu trećem, Glavi IV. nalazi se članak 48. UFEU-a (bivši članak 51. Ugovora o EEZ-u), čiji prvi stavak glasi kako slijedi:

„Europski parlament i Vijeće, u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, usvajaju mjere u području socijalne sigurnosti nužne za omogućavanje slobode kretanja radnika; u tu svrhu, Europski parlament i Vijeće uspostavljaju sustav kojim se zaposlenim i samozaposlenim radnicima migrantima i njihovim uzdržavanicima jamči:

- (a) zbrajanje ukupnog staža koji se uzima u obzir na temelju zakona različitih zemalja radi stjecanja i zadržavanja prava na naknadu i obračun visine naknade;
- (b) isplata naknada osobama koje imaju boravište na državnom području država članica.“

3 — Presuda Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (C-431/11, EU:C:2013:589)

4 — Presuda Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (C-656/11, EU:C:2014:97)

5 — Mišljenje Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (C-431/11, EU:C:2013:187)

11. Članak 79. UFEU-a, koji pripada odredbama o „području slobode, sigurnosti i pravde“ u Dijelu trećem, Glavi V., propisuje, među ostalim, sljedeće:

„(1) Unija razvija zajedničku politiku useljavanja čiji je cilj u svim fazama osigurati učinkovito upravljanje migracijskim tokovima, pravedno postupanje prema državljanima trećih zemalja koji zakonito borave u državama članicama te sprečavanje nezakonitog useljavanja i trgovanja ljudima i jačanje mjera za njihovo suzbijanje.

(2) Za potrebe stavka 1. Europski parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom usvajaju mjere u sljedećim područjima:

[...]

(b) utvrđivanje prava državljana trećih zemalja koji zakonito borave u državi članici, uključujući i uvjete koji uređuju slobodu kretanja i boravka u drugim državama članicama;

[...]“

Protokol (br. 21) uz UEU i UFEU

12. Uz UEU i UFEU postoji i Protokol o stajalištu Ujedinjene Kraljevine i Irske s obzirom na područje slobode, sigurnosti i pravde (Protokol (br. 21)). U slučaju Ujedinjene Kraljevine taj protokol vrijedi za cijelo područje slobode, sigurnosti i pravde, a u slučaju Irske iz njegova područja primjene izuzet je članak 75. UFEU-a (vidjeti članak 9. Protokola (br. 21)).

13. Prema članku 1. stavku 1. prvoj rečenici i članku 3. Protokola (br. 21), Ujedinjena Kraljevina i Irska „ne sudjeluju u usvajanju mjera Vijeća“ predloženih na temelju Dijela trećeg, Glave V. UFEU-a, osim ako predsjednika Vijeća u roku od tri mjeseca nakon predstavljanja prijedloga ili inicijative Vijeću obavijeste u pisanom obliku da žele sudjelovati u usvajanju i primjeni bilo koje takve predložene mjere.

14. Usto, kako to propisuje članak 2. Protokola (br. 21), „nijedna odredba glave V. trećeg dijela [UFEU-a], nijedna mjera usvojena na temelju te glave, nijedna odredba bilo kojeg međunarodnog sporazuma koji je Unija sklopila na temelju te glave i nijedna odluka Suda kojom se bilo koja takva odredba ili mjera tumači nije obvezujuća za Ujedinjenu Kraljevinu ili Irsku niti se na njih primjenjuje“ te također „nijedna takva odredba, mjera ili odluka ni na koji način ne utječe na nadležnosti, prava i obveze tih država“.

B – Sporazum o pridruživanju EEZ-Turska

15. Sporazum o pridruživanju između Europske ekonomske zajednice i Turske potpisali su 12. rujna 1963. u Ankari Republika Turska, s jedne strane, i tadašnji EEZ i njegove države članice, s druge strane. U ime EEZ-a taj je sporazum o pridruživanju Vijeće „sklopilo, odobrilo i potvrdilo“²³ prosinca 1963., pri čemu je u to vrijeme kao pravni temelj poslužila nadležnost u području pridruživanja iz

članka 238. Ugovora o EEZ-u (sada članak 217. UFEU-a)⁶. Taj sporazum o pridruživanju stupio je na snagu 1. prosinca 1964. Dopunjen je Dodatnim protokolom⁷ koji je potpisan 23. studenoga 1970. u Bruxellesu i koji je Vijeće na temelju članka 238. Ugovora o EEZ-u u ime EEZ-a „sklopilo, odobrilo i potvrdilo“ 19. prosinca 1972.⁸.

16. U preambuli Sporazuma o pridruživanju izražena je volja ugovornih stranaka za „stvaranje sve užih veza između turskog naroda i naroda ujedinjenih u Europskoj ekonomskoj zajednici“ (prva uvodna izjava) te se izražava priznanje ugovornih stranaka „da će pomoć koju Europska ekonomska zajednica daje naporima turskog naroda za poboljšanje kvalitete života kasnije olakšati pristup Turske Zajednici“ (četvrta uvodna izjava).

17. U skladu s člankom 9. Sporazuma o pridruživanju, koji upućuje na članak 7. Ugovora o EEZ-u (sada članak 18. UFEU-a), u okviru pridruživanja vrijedi zabrana diskriminacije na temelju državljanstva:

„Ugovorne stranke prihvaćaju da je u području primjene Sporazuma [...], u skladu s načelom iz članka 7. Ugovora o osnivanju Zajednice, zabranjena svaka diskriminacija na temelju državljanstva.“

18. Članak 12. Sporazuma o pridruživanju na sljedeći način upućuje na članke 48. do 50. Ugovora o EEZ-u (sada članci 45. do 47. UFEU-a):

„Ugovorne stranke ugovaraju da će se voditi člancima 48., 49. i 50. Ugovora o osnivanju Zajednice kako bi među sobom postupno ostvarile slobodu kretanja radnika.“

19. Članak 36. Dodatnog protokola propisuje:

„Sloboda kretanja radnika između država članica Zajednice i Turske osigurava se postupno u skladu s načelima iz članka 12. Sporazuma o pridruživanju u razdoblju između kraja dvanaeste i kraja dvadeset i druge godine od stupanja na snagu navedenog Sporazuma.“

20. Što se tiče socijalne sigurnosti, članak 39. Dodatnog protokola propisuje:

„1. Prije isteka prve godine od stupanja na snagu ovog Protokola Vijeće za pridruživanje usvaja mjere socijalne sigurnosti za radnike s turskim državljanstvom koji se kreću u Zajednici i za članove njihovih obitelji koji borave u Zajednici.

2. Te odredbe moraju radnicima s turskim državljanstvom, u skladu s režimom koji će se utvrditi, pružiti mogućnost zbrajanja razdoblja osiguranja ili zaposlenja koja su ti radnici proveli u pojedinačnim državama članicama radi ostvarivanja njihova prava na starosnu mirovinu, naknadu u slučaju smrti i invalidsku mirovinu te radi zdravstvene zaštite tih radnika i članova njihovih obitelji koji borave u Zajednici. Te mjere ne obvezuju države članice Zajednice da uzmu u obzir razdoblja provedena u Turskoj.

3. Gore navedene mjere moraju osigurati isplatu obiteljskih dodataka ako obitelj radnika boravi u Zajednici.

6 — Odluka Vijeća 64/732/EEZ od 23. prosinca 1963. o sklapanju Sporazuma o pridruživanju između Europske ekonomske zajednice i Turske (SL 1964, br. 217, str. 3685.)

7 — SL 1972, L 293, str. 4.; SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 54., str. 5.

8 — Uredba Vijeća (EEZ) br. 2760/72 od 19. prosinca 1972. o sklapanju Dodatnog protokola i Financijskog protokola potpisanih 23. studenoga 1970. i priloženih Sporazumu o pridruživanju između Europske ekonomske zajednice i Turske te o mjerama potrebnima za njihovo stupanje na snagu (SL L 293, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 54., str. 3.)

4. Mora biti omogućen prijenos starosnih mirovina, naknada u slučaju smrti i invalidskih mirovina u Tursku stečenih na temelju mjera usvojenih u skladu sa stavkom 2.

5. Mjere predviđene u ovom članku ne utječu na prava i obveze koje proizlaze iz bilateralnih sporazuma koji postoje između Turske i država članica Zajednice u mjeri u kojoj ti sporazumi predviđaju povoljniji tretman za turske državljane.“

21. U skladu s člankom 6. Sporazuma o pridruživanju, ugovorne stranke sastaju se u Vijeću za pridruživanje⁹. Ono je, u skladu s člankom 22. stavkom 1. Sporazuma o pridruživanju, ovlašteno donositi odluke radi ostvarenja ciljeva Sporazuma i u njemu predviđenim slučajevima.

22. Na temelju članka 39. Dodatnog protokola Vijeće za pridruživanje donijelo je Odluku br. 3/80¹⁰ kojom se koordiniraju sustavi socijalne sigurnosti kako bi se turskim radnicima i članovima njihovih obitelji otvorio pristup određenim socijalnim naknadama unutar EEZ-a. Odluka br. 3/80 sadržajno je u bitnome preuzela određene odredbe Uredbe (EEZ) br. 1408/71¹¹, a usto i pojedinačne odredbe Uredbe (EEZ) br. 574/72¹².

23. Komisija je 8. veljače 1983. Vijeću dostavila prijedlog uredbe o provedbi Odluke br. 3/80¹³. Taj prijedlog, koji se ponovno temeljio na članku 238. Ugovora o EEZ-u (sada članak 217. UFEU-a), ipak nikada nije doveo do usvajanja odgovarajuće uredbe Vijeća i na kraju ga je Komisija u 2013. opozvala zbog „zastarjelosti“¹⁴.

III – Pozadina spora

24. Važeće odredbe o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti u Uniji dugo su bile sadržane u Uredbi br. 1408/71 i Uredbi br. 574/72 koja je dopunjuje. S učinkom od 1. svibnja 2010., Uredba br. 1408/71 zamijenjena je Uredbom br. 883/2004¹⁵, a Uredba br. 574/72 Uredbom br. 987/2009¹⁶.

25. Na razini pridruživanja s Turskom odredbe o primjeni sustava socijalne sigurnosti koje vrijede na temelju Odluke br. 3/80 namjeravaju se prilagoditi promijenjenim pravnim situacijama unutar Unije. U tu svrhu Odluku br. 3/80 treba staviti izvan snage i, zadržavajući glavne značajke dosadašnjeg sustava, zamijeniti je novom odlukom Vijeća za pridruživanje te, među ostalim, dosadašnja upućivanja na uredbe br. 1408/71 i br. 574/72 zamijeniti upućivanjima na uredbe br. 883/2004 i br. 987/2009. Ipak, potpuno proširenje sustava iz Uredbe br. 883/2004 na Tursku još se ne planira¹⁷.

9 — U daljnjem tekstu također: Vijeće za pridruživanje ili Vijeće za pridruživanje EEZ-Turska

10 — Odluka br. 3/80 Vijeća za pridruživanje od 19. rujna 1980. o primjeni sustava socijalne sigurnosti država članica Europskih zajednica na turske radnike i članove njihovih obitelji (SL 1983, C 110, str. 60.)

11 — Uredba Vijeća (EEZ) br. 1408/71 od 14. lipnja 1971. o primjeni sustava socijalne sigurnosti na zaposlene osobe i njihove obitelji koji se kreću unutar Zajednice (prvi put objavljena u SL L 1971, L 149, str. 2. i od tada više puta izmijenjena) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 5., str. 7.)

12 — Uredba Vijeća (EEZ) br. 574/72 od 21. ožujka 1972. o utvrđivanju postupka provedbe Uredbe (EEZ) br. 1408/71 o primjeni sustava socijalne sigurnosti na zaposlene osobe, samozaposlene osobe i članove njihovih obitelji koji se kreću unutar Zajednice (prvi put objavljena u SL L 74, str. 1. i od tada više puta izmijenjena) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 8., str. 3.)

13 — Prijedlog uredbe Vijeća (EEZ) o provedbi Odluke br. 3/80 Vijeća za pridruživanje EEZ-Turska o primjeni sustava socijalne sigurnosti država članica Europskih zajednica na turske radnike i članove njihovih obitelji unutar Zajednice, COM(83) 13 *final* (SL 1983, C 110, str. 1.)

14 — SL 2013, C 109, str. 7.

15 — Uredba (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti (SL L 166, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 3., str. 160.)

16 — Uredba (EZ) br. 987/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. o utvrđivanju postupka provedbe Uredbe (EZ) br. 883/2004 o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti (SL L 284, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 171.)

17 — Za razliku od sustava Uredbe br. 883/2004, nije predviđeno da se davanja poput naknada za nezaposlenost, bolest, majčinstvo ili očinstvo mogu isplaćivati u inozemstvo. Nadalje, u skladu s člankom 39. stavkom 2. Dodatnog protokola uz Sporazum o pridruživanju, još nije predviđena obveza za države članice Unije da uzimaju u obzir razdoblja osiguranja ili zaposlenja stečena u Turskoj u odnosu na starosnu, obiteljsku i invalidsku mirovinu kao i na zdravstvenu skrb u Uniji.

26. Vijeće je 6. prosinca 2012. usvojilo Odluku 2012/776 kojom je utvrdilo stajalište Unije koje treba zastupati u Vijeću za pridruživanje (u daljnjem tekstu također: pobijana odluka). Ta se odluka temelji, kako je predložila i Komisija¹⁸, na članku 48. UFEU-a u vezi s člankom 218. stavkom 9. UFEU-a. Njoj je priložen nacrt planirane nove odluke Vijeća za pridruživanje.

27. Kao obrazloženje, preambula Odluke 2012/776 u svojim uvodnim izjavama 5. do 7. navodi sljedeće:

„(5) Mora se osigurati da se članak 9. Sporazuma i članak 39. Dodatnog protokola u cijelosti implementiraju.

(6) Provedbene odredbe sadržane u Odluci br. 3/80 moraju se ažurirati kako bi se uzeo u obzir razvoj u području koordinacije socijalne sigurnosti u Europskoj uniji.

(7) Odluku br. 3/80 trebalo bi stoga staviti izvan snage i zamijeniti odlukom Vijeća za pridruživanje koja u jednom koraku implementira odgovarajuće odredbe Sporazuma i Dodatnog protokola o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti.“

28. Isti razlozi navode se i u preambuli nacrtu nove odluke Vijeća za pridruživanje, u uvodnim izjavama 6., 7. i 9.

29. Iz članka 2. nacrtu nove odluke Vijeća za pridruživanje („Područje primjene s obzirom na osobe“) također u bitnome proizlazi da ta odluka ne treba vrijediti samo za radnike koji su turski državljani i zakonito su zaposleni na području države članice ili su to bili, nego i obrnuto – za radnike koji su državljani države članice Europske unije i zakonito su zaposleni na području Turske ili su to bili. Usto, nova odluka treba vrijediti i za članove obitelji radnika o kojemu je riječ ako oni zajedno s njim imaju ili su imali zakonito boravište u državi primateljici tijekom njegova zaposlenja u toj državi.

30. Sadržajno članak 3. nacrtu predviđa načelo jednakog postupanja u pogledu naknada, a članak 4. nalaže ukidanje klauzula o boravištu u pogledu određenih naknada. Zaključno, prema člancima 5. i 6. nacrtu treba uvesti sustav suradnje ugovornih stranaka i određena pravila o upravnom nadzoru i zdravstvenim pregledima.

31. U zajedničkoj izjavi uz zapisnik Vijeća¹⁹ Ujedinjena Kraljevina i Irska izrazile su svoje sumnje u pogledu odabira članka 48. UFEU-a kao materijalnog pravnog temelja za Odluku 2012/776 i pridržale si mogućnost poduzimanja pravnih koraka. Vijeće je sa svoje strane u tom zapisniku naznačilo da će Europska unija biti uključena u odluku Vijeća za pridruživanje tek kada Sud donese presude u predmetima C-431/11 i C-656/11. Prema vlastitim navodima, Ujedinjena Kraljevina nije sudjelovala u glasovanju o Odluci 2012/776.

IV – Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka

32. Aktom od 15. veljače 2013. Ujedinjena Kraljevina podnijela je tužbu za poništenje Odluke 2012/776. Mišljenja je da se pobijana odluka morala temeljiti ne na članku 48. UFEU-a, nego na članku 79. stavku 2. točki (b) UFEU-a.

33. Komisiji je 2. srpnja 2013. odobrena intervencija na strani Vijeća, a Irskoj je 15. siječnja 2014. odobrena intervencija na strani Ujedinjene Kraljevine. Međutim s obzirom na njezin zakašnjeni zahtjev, Irskoj je intervencija u skladu s člankom 129. stavkom 4. Poslovnika bila ograničena na usmena očitovanja.

18 — Prijedlog Komisije od 30. ožujka 2012., COM(2012) 152 *final*

19 — Zapisnik sa sjednice Vijeća Europske unije od 6. prosinca 2012.

34. Ujedinjena Kraljevina, koju podupire Irska, od Suda zahtijeva da:

- poništi Odluku 2012/776 i
- naloži Vijeću snošenje troškova postupka.

35. Vijeće, koje podupire Komisija, od Suda zahtijeva da:

- odbije tužbu i
- naloži tužitelju snošenje troškova postupka.

36. O tužbi Ujedinjene Kraljevine na Sudu je održan pisani postupak i 13. svibnja 2014. rasprava. Na zahtjev Ujedinjene Kraljevine, Sud u ovom postupku u skladu s člankom 16. stavkom 3. svojeg Statuta zasjeda u velikom vijeću.

V – Ocjena

37. Tužba Ujedinjene Kraljevine, kao i u predmetima C-431/11 i C-656/11, temelji se na jednom jedinom razlogu ništavosti: Vijeće je primijenilo pogrešan pravni temelj za utvrđivanje stajališta koje Unija treba zastupati u Vijeću za pridruživanje EEZ-Turska.

38. *S procesnopravnog gledišta* sve uključene stranke slažu se da je Vijeće ispravno utvrdilo stajalište Unije u obliku odluke prema članku 218. stavku 9. UFEU-a. Naime, Vijeće za pridruživanje tijelo je osnovano na temelju Sporazuma o pridruživanju i to tijelo za ostvarivanje ciljeva tog sporazuma donosi odluke s pravnim učincima (vidjeti u tom smislu odredbe članka 6. i članka 22. stavka 1. Sporazuma o pridruživanju).

39. Nadalje, nije sporno da je za takvu odluku Vijeća za utvrđivanje stajališta Unije u skladu s načelom dodjeljivanja (članak 5. stavak 1. prva rečenica UFEU-a) uz članak 218. stavak 9. UFEU-a potreban i *materijalni pravni temelj* koji određuje opseg nadležnosti i prema tome diskrecijsku ovlast koju Ugovori konačno daju Uniji²⁰.

40. Predmet je žustrih rasprava pitanje treba li taj materijalni pravni temelj u ovom slučaju tražiti u odredbama o unutarnjem tržištu ili u odredbama o području slobode, sigurnosti i pravde ili pak u nadležnosti u području pridruživanja iz članka 217. UFEU-a. Također je sporno koju ulogu ima članak 216. stavak 1. UFEU-a.

A – Odabir ispravnog materijalnog pravnog temelja

41. Činjenica da odabir ispravnog pravnog temelja ima znatno praktično i institucionalno, čak i ustavnopravno značenje²¹ osobito je razvidna upravo u slučaju kao što je ovaj: odabirom pravnog temelja odredit će se mogu li se Ujedinjena Kraljevina i Irska koristiti posebnim pravima koja im „rješenje opt-in“ daje u skladu s Protokolom (br. 21) uz UEU i UFEU²².

20 — Presuda Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (C-431/11, EU:C:2013:589, t. 42. i 43.); u istom smislu već presuda Kramer i dr. (3/76, 4/76 i 6/76, EU:C:1976:114, t. 19.), prema kojoj treba uzeti u obzir „sustav i materijalne odredbe prava Zajednice“; usporediti i mišljenje 2/94 (EU:C:1996:140, t. 23. i dalje).

21 — Vidjeti mišljenje 2/00 (EU:C:2001:664, t. 5.), mišljenje 1/08 (EU:C:2009:739, t. 110.) i presudu Komisija/Vijeće (C-370/07, EU:C:2009:590, t. 47.).

22 — Slični problemi mogu nastati i u odnosu na Dansku u vezi s Protokolom (br. 22) uz UEU i UFEU.

42. Međutim, Protokol (br. 21) kao takav nije takve naravi da bi na bilo kakav način utjecao na pitanje odgovarajućeg pravnog temelja za donošenje pobijane odluke²³. Naime, prema ustaljenoj sudskoj praksi, odabir pravnog temelja za neki pravni akt Unije mora počivati na objektivnim okolnostima koje se mogu sudski preispitati, među kojima su cilj i sadržaj pravnog akta²⁴.

43. Pobijanom odlukom želi se pripremiti nova odluka Vijeća za pridruživanje kojom se trebaju ažurirati i u ograničenoj mjeri proširiti trenutačno važeće odredbe o koordinaciji sustavâ socijalne sigurnosti između Unije i Turske²⁵ u okviru postojećeg pridruživanja.

1. Članak 79. UFEU-a nije odgovarajući pravni temelj

44. Planirana nova odluka Vijeća za pridruživanje, čijoj pripremi služi pobijana odluka, predviđa, među ostalim, određene odredbe o koordinaciji sustavâ socijalne sigurnosti koje – pod ondje navedenim uvjetima – trebaju koristiti turskim radnicima zakonito zaposlenima u Uniji kao i određenim članovima obitelji tih radnika²⁶.

45. Površnim razmatranjem moglo bi se stoga činiti da je članak 79. stavak 2. točka (b) UFEU-a *sedes materiae* jer ta odredba izričito omogućava „utvrđivanje prava državljana trećih zemalja koji zakonito borave u državi članici, uključujući i uvjete koji uređuju slobodu kretanja i boravka u drugim državama članicama“. To može uključivati i odredbe o socijalnoj sigurnosti za državljane trećih zemalja²⁷.

46. Nesporno je da se na toj odredbi već temeljilo nekoliko pravnih akata koji su u okviru sporazumâ s trećim zemljama imali za cilj uključiti njihove državljane u područje primjene socijalnopravnih odredaba prava Unije²⁸; to je Ujedinjena Kraljevina osobito istaknula.

47. Takva institucionalna praksa ne može sama za sebe biti dovoljna za određivanje odgovarajućeg pravnog temelja za pobijanu odluku Vijeća²⁹.

48. U ovom slučaju dva razloga govore protiv primjene članka 79. stavka 2. točke (b) UFEU-a: s jedne strane, planirana nova odluka Vijeća za pridruživanje nije samo jednostavno utvrđivanje prava državljana trećih zemalja (vidjeti u nastavku točku a)). S druge strane, ta odluka služi daljnjem razvoju postojećeg pridruživanja između Unije i Turske (vidjeti dolje točku b)).

23 — Presude Komisija/Vijeće (C-137/12, EU:C:2013:675, t. 73. i 74.) i Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (C-656/11, EU:C:2014:97, t. 49.)

24 — Presude Komisija/Vijeće (C-300/89, EU:C:1991:244, t. 10.), Parlament/Vijeće (C-130/10, EU:C:2012:472, t. 42.), Komisija/Vijeće (C-137/12, EU:C:2013:675, t. 52.) i Komisija/Parlament i Vijeće (C-43/12, EU:C:2014:298, t. 29.)

25 — Trenutačno je na snazi Odluka br. 3/80 Vijeća za pridruživanje.

26 — Vidjeti u osnovi članak 2. točke (a) i (b) planirane nove odluke Vijeća za pridruživanje.

27 — To proizlazi, među ostalim, iz Izjave o člancima 48. i 79. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (Izjava br. 22 priložena Završnom aktu Međuvladine konferencije koja je donijela Ugovor iz Lisabona, potpisan 13. prosinca 2007.; SL 2008., C 115, str. 346. i SL 2012, C 326, str. 348.).

28 — Riječ je, s jedne strane, o šest odluka Vijeća, 2010/697/EU (SL L 306, str. 1.), 2010/698/EU (SL L 306, str. 8.), 2010/699/EU (SL L 306, str. 14.), 2010/700/EU (SL L 306, str. 21.), 2010/701/EU (SL L 306, str. 28.) i 2010/702/EU (SL L 306, str. 35.), od 21. listopada 2010. o stajalištima koja Unija treba zastupati u vijećima za pridruživanje s Marokom, Tunisom, Alžiirom i Izraelom kao i u vijećima za stabilizaciju i pridruživanje s Makedonijom i Hrvatskom te, s druge strane, o trima odlukama Vijeća, 2012/773/EU (SL L 340, str. 1.), 2012/774/EU (SL L 340, str. 7.) i 2012/775/EU (SL L 340, str. 13.), od 6. prosinca 2012. o stajalištima koja Unija treba zastupati u vijećima za stabilizaciju i pridruživanje s Albanijom i Crnom Gorom kao i u Odboru za suradnju sa San Marínom. Unutar Unije, članak 79. stavak 2. točka (b) UFEU-a (bivši članak 63. stavak 4. UEZ-a) također je poslužio kao pravni temelj za usvajanje Uredbe Vijeća (EZ) br. 859/2003 od 14. svibnja 2003. o proširenju primjene Uredbe (EEZ) br. 1408/71 i Uredbe (EEZ) br. 574/72 na državljane trećih zemalja koji tim odredbama još nisu obuhvaćeni isključivo na temelju svog državljanstva (SL L 124, str. 1.) i Uredbe (EU) br. 1231/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o proširenju primjene Uredbe (EZ) br. 883/2004 i Uredbe (EZ) br. 987/2009 na državljane trećih zemalja koji tim uredbama još nisu obuhvaćeni isključivo na temelju svog državljanstva (SL L 344, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 261.).

29 — Mišljenje 1/94 (EU:C:1994:384, t. 52.) i mišljenje 1/08 (EU:C:2009:739, t. 172.) kao i presude Parlament/Vijeće (C-155/07, EU:C:2008:605, t. 34.) i Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (C-656/11, EU:C:2014:97, t. 48.)

a) Sporna mjera nije samo jednostavno utvrđivanje prava državljana trećih zemalja

49. Kao prvo, treba navesti da bi članak 79. stavak 2. točka (a) UFEU-a uopće mogao doći u obzir kao materijalni pravni temelj jedino ako bi se planirana nova odluka Vijeća za pridruživanje sastojala samo od utvrđivanja prava državljana trećih zemalja ili ako bi barem pretežno bila posvećena toj tematici. Naime, kao što je poznato, odabir pravnog temelja za pravni akt Unije treba se usmjeriti na glavnu točku njegova regulatornog sadržaja³⁰.

50. Međutim, kao što to Vijeće i Komisija ispravno ističu, pobijana odluka ni u kojem slučaju nema za cilj samo jednostrano uređenje socijalnih prava *državljana trećih zemalja* – točnije, turskih radnika i članova njihovih obitelji – u Uniji, nego usto ima za cilj i uređenje određenih socijalnih prava *građana Unije* i članova njihovih obitelji u Turskoj³¹.

51. U svakom slučaju, za ovu drugu sastavnicu članak 79. stavak 2. točka (b) UFEU-a ne daje pravni temelj. Ona bi mogla biti uključena u mjeru na temelju članka 79. stavka 2. točke (b) UFEU-a kad bi imala podređenu važnost, ali ne kad bi bila glavna točka te mjere.

52. Također, tijekom rasprave pred Sudom Ujedinjena Kraljevina i Irska nastojale su prikazati manje važnom navedenu drugu sastavnicu planirane odluke – usvajanje odredaba za građane Unije i članove njihovih obitelji u Turskoj. Prema njihovu mišljenju, nije riječ o glavnoj točki odluke koja se treba donijeti u Vijeću za pridruživanje. Tvrde da je glavna točka prva sastavnica, tj. planirane odredbe za turske radnike zaposlene u Uniji i članove njihovih obitelji.

53. Međutim, točno je upravo suprotno.

54. Treba uzeti u obzir da trenutačno u okviru pridruživanja između Unije i Turske još nisu predviđene nikakve odredbe o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti koje bi mogle biti korisne građanima Unije zaposlenima u Turskoj i članovima njihovih obitelji³². Takve odredbe treba najprije utvrditi planiranom novom odlukom Vijeća za pridruživanje, čime bi se također uklonila nejednakost koja postoji u korist turskih radnika u trenutačno važećoj Odluci br. 3/80 Vijeća za pridruživanje.

55. U tim okolnostima razmatrane odredbe ni u kojem slučaju ne predstavljaju za građane Unije i članove njihovih obitelji samo marginalno područje podređene važnosti. Naprotiv, te su odredbe stvarna novina koju treba usvojiti Vijeće za pridruživanje. Nasuprot tomu, planirane nove odredbe o turskim radnicima zaposlenima u Uniji i članovima njihovih obitelji služe samo za ažuriranje pravne stečevine Unije³³ koja u osnovi postoji već od Odluke br. 3/80 Vijeća za pridruživanje³⁴.

56. Ujedinjena Kraljevina iznosi prigovor da planirane odredbe za građane Unije zaposlene u Turskoj i članove njihovih obitelji stvaraju u prvom redu obveze za turska tijela, a na tijela država članica utječu samo marginalno, u biti u okviru uzajamne pomoći³⁵.

30 — Ako ispitivanje mjere pokaže da ona ima dva postavljena cilja ili obuhvaća dvije sastavnice, a jedan od tih ciljeva ili sastavnica može se prepoznati kao glavni, dok drugi ima samo sporedno značenje, tada mjeru treba temeljiti samo na jednom pravnom temelju i to onom koji zahtijeva glavni ili prevladavajući cilj ili sastavnica (presude Parlament/Vijeće, C-155/07, EU:C:2008:605, t. 35., Parlament/Vijeće, C-130/10, EU:C:2012:472, t. 43. i Komisija/Parlament i Vijeće, C-43/12, EU:C:2014:298, t. 30.; u istom smislu i presuda Komisija/Vijeće, C-155/91, EU:C:1993:98, t. 19. i 21.).

31 — Vidjeti u tom smislu članak 2. točke (c) i (d) planirane nove odluke Vijeća za pridruživanje.

32 — Odluka br. 3/80 predviđa samo odredbe o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti koje su korisne turskim radnicima zaposlenima u Uniji i određenim članovima njihovih obitelji (vidjeti gore t. 22. ovog mišljenja).

33 — Uvodna izjava 6. pobijane odluke kao i uvodne izjave 7. i 8. planirane nove odluke Vijeća za pridruživanje.

34 — To priznaje i Ujedinjena Kraljevina u svojoj tužbi kad navodi da je riječ o *a modest measure updating the limited rights presently enjoyed by Turkish migrant workers under Decision 3/80*.

35 — S tim u vezi, Ujedinjena Kraljevina kao primjer navodi obvezu provedbe određenih upravnih kontrola i zdravstvenih pregleda za nacionalna tijela u skladu s člankom 6. planirane nove odluke Vijeća za pridruživanje.

57. Taj argument također se ne može prihvatiti. Naime, odabir pravnog temelja za pravni akt Unije ne može ovisiti o tome tko ga kasnije treba implementirati: institucije Unije, nacionalna tijela država članica ili treće zemlje.

58. Čini mi se da Ujedinjena Kraljevina, usredotočujući se na mjere unutar Unije potrebne za implementaciju planirane nove odluke Vijeća za pridruživanje, pogrešno shvaća sistematiku Ugovorâ, koji jasno razlikuju unutarnje i vanjske nadležnosti Unije. Od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona vanjske nadležnosti Unije u Ugovorima jasnije su definirane i sistematizirane, što je vidljivo, među ostalim, u novounesenim odredbama članka 216. stavka 1. UFEU-a i članka 2. UFEU-a³⁶.

59. Ako bi se priznalo da je za vanjsko djelovanje Unije dovoljno jednostavno postojanje unutarnjih nadležnosti koje Uniji omogućuju donošenje implementirajućih mjera eventualno potrebnih za obveze koje je preuzela na međunarodnoj razini, to bi dovelo do znatnog proširenja njezinih vanjskih nadležnosti i zamutilo granice njezinih ovlasti u tom području. To bi bilo u suprotnosti s načelom dodjeljivanja (članak 5. stavak 1. prva rečenica UEU-a).

60. S obzirom na to, argument Ujedinjene Kraljevine i Irske o glavnoj točki planirane nove odluke nije uvjerljiv.

b) Sporna mjera služi daljnjem razvoju pridruživanja između Unije i Turske

61. Kao drugo, treba uzeti u obzir da je članak 79. UFEU-a dio odredaba o području slobode, sigurnosti i pravde te da pripada poglavlju o politici granične kontrole, azila i useljavanja.

62. U skladu sa svojim stavkom 1., članak 79. UFEU-a ima poseban cilj: odredba služi razvoju zajedničke politike useljavanja Unije „čiji je cilj [...] osigurati učinkovito upravljanje migracijskim tokovima, pravedno postupanje prema državljanima trećih zemalja [...] te sprečavanje nezakonitog useljavanja i trgovanja ljudima i jačanje mjera za njihovo suzbijanje“. Sve mjere koje se temelje na članku 79. stavku 2. točki (b) UFEU-a treba promatrati u tom kontekstu i one se usto izričito usvajaju samo „za potrebe stavka 1.“.

63. Taj cilj članka 79. stavka 2. točke (b) UFEU-a i njegov regulatorni kontekst nisu prikladni za mjeru kao što je ona koja je predmet spora u ovom postupku.

64. Nadalje, sporna mjera ne sastoji se, naime, samo od toga da se u okviru zajedničke politike useljavanja određenim državljanima treće zemlje koji zakonito borave na području Unije priznaju određena socijalna prava, kako bi se s njima u smislu članka 79. stavka 1. UFEU-a „pravedno postupalo“. Naprotiv, ta je mjera očito dalekosežnija. Ona služi daljnjem razvoju postojećeg pridruživanja između Unije i Turske te osobito ostvarenju regulatorne zadaće koja je predviđena u članku 39. Dodatnog protokola uz Sporazum o pridruživanju.

65. Okolnost da se odredbe koje Vijeće za pridruživanje treba usvojiti uklapaju u kontekst postojećeg pridruživanja s Turskom i da služe njegovu daljnjem razvoju presudna je za odabir materijalnog pravnog temelja. Naime, upravo ta veza i taj cilj pobijanoj odluci daju dodatnu dimenziju – koja u velikoj mjeri prelazi ono što je cilj članka 79. UFEU-a i što on dopušta kao mjeru.

66. Stoga treba u cijelosti odbiti argument Ujedinjene Kraljevine i Irske prema kojem bi članak 79. stavak 2. točka (b) UFEU-a bio ispravan pravni temelj za pobijanu odluku.

36 — Vidjeti u tom smislu moje mišljenje Komisija/Vijeće (C-137/12, EU:C:2013:441, t. 42.).

2. Članak 48. UFEU-a također nije odgovarajući pravni temelj

67. Prema mojem mišljenju, pobijana odluka ne može se jednako tako temeljiti ni na članku 48. UFEU-a, na koji se pozivaju Vijeće i Komisija.

68. Naime, Ujedinjena Kraljevina i Irska s punim pravom navode da članak 48. UFEU-a u biti može kao temelj služiti samo za usvajanje unutarnjih mjera Unije i usto se odnosi samo na socijalnu sigurnost građana Unije, ali ne i državljana trećih zemalja.

69. Članak 48. UFEU-a omogućuje samo usvajanje „mjera u području socijalne sigurnosti nužnih za omogućavanje slobode kretanja radnika“. On pripada istom poglavlju Ugovora kao i članak 45. stavak 1. UFEU-a, koji utvrđuje da se sloboda kretanja radnika osigurava „unutar Unije“. Sud je također već utvrdio da članak 45. UFEU-a (bivši članak 48. Ugovora o EEZ-u) osigurava slobodu kretanja „samo radnika iz država članica“³⁷, tj. građana Unije³⁸.

70. U skladu s time, državljani trećih zemalja ne mogu se unutar Unije pozivati na slobodu kretanja u skladu s člankom 45. UFEU-a, a zakonodavac Unije nije ovlašten samo na temelju članka 48. UFEU-a usvojiti posebne mjere za koordinaciju sustavâ socijalne sigurnosti između Unije i trećih zemalja. Naime, takve mjere nisu prikladne ili nisu ni nužne za ostvarenje slobode kretanja radnika (unutar Unije) u smislu članaka 45. i 48. UFEU-a.

71. Doduše, ne smatram isključenim da se institucije Unije mogu pozvati na nadležnosti koje su im dane za uspostavu unutarnjeg tržišta kako bi usvajanjem propisa za građane i poduzeća Unije istodobno uredile i situaciju državljana trećih zemalja, primjerice, ako je to potrebno za uspostavu jednakih uvjeta tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu³⁹.

72. U ovom slučaju nije riječ samo o tome da se situacija državljana trećih zemalja usvajanjem socijalnopravnog propisa istodobno uređuje za područje Unije. Naprotiv, predmet pobijane odluke u prvom je redu utvrđivanje odredaba za koordinaciju sustavâ socijalne sigurnosti u odnosu između Unije i treće zemlje.

73. Članak 48. UFEU-a institucijama Unije za to ne daje ovlasti.

74. Doduše, Sud je nedavno u predmetima C-434/11 i C-656/11 smatrao da je članak 48. UFEU-a dovoljan pravni temelj za proširenje socijalnopravnih odredaba Unije na EGP i Švicarsku⁴⁰. Međutim, iz toga se ne može zaključiti da članak 48. UFEU-a općenito omogućuje usvajanje socijalnopravnih propisa u odnosu između Unije i trećih zemalja. Naime, primjena članka 48. UFEU-a, koju je Sud dopustio u odnosu s državama EFTA-e koje su uključene u EGP i Švicarskom, treba promatrati s obzirom na posebne okolnosti koje obilježavaju Sporazum o EGP-u i Sporazum o slobodi kretanja sa Švicarskom. Sud je u svojim presudama u predmetima C-434/11 i C-656/11 istaknuo te posebne okolnosti.

37 — Presuda Meade (238/83, EU:C:1984:250, t. 7.)

38 — Mišljenje nezavisnog odvjetnika Mancinija, Meade (238/83, EU:C:1984:209) i nezavisnog odvjetnika Jacobsa, Khalil i dr. (C-95/99 do C-98/99 i C-180/99, EU:C:2000:657, t. 19.)

39 — U tom smislu presuda Khalil i dr. (C-95/99 do C-98/99 i C-180/99, EU:C:2001:532, t. 56.) i mišljenje 1/94 (EU:C:1994:384, osobito t. 81., 86. i 90.); vidjeti i moje mišljenje Komisija/Vijeće (C-13/07, EU:C:2009:190, t. 149.).

40 — Vidjeti u pogledu EGP-a presudu Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (C-431/11, EU:C:2013:589, t. 68.) i u pogledu Švicarske presudu Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (C-656/11, EU:C:2014:97, t. 64.).

75. Sud je tako u predmetu C-431/11 podsjetio da Sporazum o EGP-u uspostavlja blisko udruživanje između Unije i država EFTA-e, koje se temelji na posebnim, povlaštenim vezama između sudionika i da on, među ostalim, ima za cilj ostvariti u najvećoj mogućoj mjeri slobodno kretanje⁴¹. Sporna odluka Vijeća u predmetu C-434/11 jedna je od mjera pomoću kojih se pravo unutarnjeg tržišta Unije mora, koliko je to moguće, proširiti na EGP, tako da državljani navedenih država imaju koristi od slobodnog kretanja osoba pod istim socijalnim uvjetima kao i građani Unije⁴².

76. Sud je slično nešto kasnije u predmetu C-656/11 naglasio da bilateralni sporazumi između Unije i Švicarske pokrivaju široka područja i predviđaju specifična prava i obveze, koji su u određenom pogledu analogni onima predviđenima UFEU-om⁴³. Konkretno, u odnosu na odredbe o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti Švicarsku „treba smatrati kao državu članicu Unije“⁴⁴.

77. Primjena članka 48. UFEU-a u predmetima C-431/11 i C-656/11 stoga je u velikoj mjeri ovisila o ocjeni da su Švicarska i države EFTA-e Norveška, Island i Lihtenštajn u pogledu socijalnih uvjeta za ostvarenje slobode kretanja osoba toliko izjednačene s državama članicama Unije da se mogu smatrati dijelom unutarnjeg tržišta.

78. Isto ne vrijedi za odnos između Unije i Turske. Za razliku od Sporazuma o EGP-u i Sporazuma o slobodi kretanja sa Švicarskom, Sporazum o pridruživanju o kojem je ovdje riječ ne predviđa opće proširenje odredaba o unutarnjem tržištu na Tursku. Iako Sporazum o pridruživanju ima za cilj stvaranje sve užih veza s Turskom⁴⁵, s dugoročnim ciljem pristupanja te države Europskoj uniji⁴⁶, ostaje činjenica da je trenutačno stanje stvari takvo da je Turska daleko od potpune izjednačenosti s državama koje pripadaju europskom unutarnjem tržištu⁴⁷.

79. Sporazum o pridruživanju osobito još ne ostvaruje slobodu kretanja radnika između Unije i Turske, nego samo predviđa njezino postupno uspostavljanje⁴⁸. Neki bitni elementi tog procesa još nisu ostvareni⁴⁹. Stoga se sudska praksa samo od slučaja do slučaja u odnosu na prava turskih državljana zaposlenih u Uniji i članova njihovih obitelji „koliko je to moguće“ poziva na načela koja vrijede unutar Unije za slobodu kretanja radnika⁵⁰.

80. Međutim, za razliku od Sporazuma o EGP-u i Sporazumu o slobodi kretanja sa Švicarskom, u okviru pridruživanja s Turskom ne teži se tomu da turski državljani u Uniji ili građani Unije u Turskoj smiju obavljati djelatnosti pod istim socijalnim uvjetima kao državljani s tih područja. Naprotiv, Unija i Turska žele se samo sadržajno „voditi“⁵¹ člancima 48. do 50. Ugovora o EEZ-u (sada članci 45. do 47. UFEU-a) i primjenjivati načelo nediskriminacije na temelju državljanstva⁵²; nasuprot tomu, znakovito, Sporazum o pridruživanju *ne* upućuje na članak 51. Ugovora o EEZ-u, koji odgovara sadašnjem članku 48. UFEU-a.

41 — Presuda Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (C-431/11, EU:C:2013:589, t. 49. i 50.)

42 — Presuda Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (C-431/11, EU:C:2013:589, t. 58. i 59.)

43 — Presuda Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (C-656/11, EU:C:2014:97, t. 53.)

44 — Presuda Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (C-656/11, EU:C:2014:97, t. 58.)

45 — Uvodna izjava 1. Sporazuma o pridruživanju

46 — Uvodna izjava 4. Sporazuma o pridruživanju

47 — Vidjeti u tom smislu presudu Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, osobito t. 49. i 56.) u pogledu slobode pružanja usluga; slično mišljenje nezavisnog odvjetnika Darmona, Demirel (12/86, EU:C:1987:232, t. 21.). Također u obrazloženju prijedloga Komisije za pobijanu odluku (navedeno gore u bilj. 18.) na str. 6. stoji „da nije moguće trenutačnu pravnu situaciju opisati kao proširenje unutarnjeg tržišta u pogledu slobode kretanja osoba“.

48 — Članak 12. Sporazuma o pridruživanju i članak 36. Dodatnog protokola

49 — Turski državljani još ne uživaju slobodu kretanja unutar Unije (presuda Derin, C-325/05, EU:C:2007:442, t. 66. i ondje navedena sudska praksa; vidjeti i mišljenje nezavisnog odvjetnika Légera, Eddline El-Yassini, C-416/96, EU:C:1998:243, t. 40.); osobito nemaju pojedinačno pravo na prvi ulazak i obavljanje djelatnosti u Uniji, nego je na odluci svake države članice hoće li tim osobama dopustiti pristup na svoje tržište rada.

50 — Vidjeti, npr., presude Bozkurt (C-434/93, EU:C:1995:168, t. 20.), Birden (C-1/97, EU:C:1998:568, t. 24.), Ayaz (C-275/02, EU:C:2004:570, t. 44.), Genc (C-14/09, EU:C:2010:57, t. 17.) i Dülger (C-451/11, EU:C:2012:504, t. 48.).

51 — Članak 12. Sporazuma o pridruživanju

52 — Članak 9. Sporazuma o pridruživanju

81. Ta očito manja dubina pridruživanja odražava se također u koordinaciji sustavâ socijalne sigurnosti između Unije i Turske o kojoj je ovdje riječ. Tako se trenutačno važeća Odluka br. 3/80 kao i planirana nova odluka Vijeća za pridruživanje selektivno ugledaju na Uredbu br. 1408/71 odnosno njezinu sljednicu, Uredbu br. 883/2004, ali cjelokupan sustav socijalnopravnih odredaba koje vrijede unutar Unije nije prenesen na Tursku. Štoviše, u Sporazumu o pridruživanju cjelokupno prenošenje koordinacije sustavâ socijalne sigurnosti koja je na snazi unutar Unije čak je izričito isključeno – države članice Unije *nisu* obvezne uzeti u obzir određena razdoblja osiguranja ili zaposlenja stečena u Turskoj⁵³.

82. Stoga se, suprotno mišljenju Vijeća i Komisije, rješenje iz predmeta C-434/11 i C-656/11 ne može prenijeti na ovaj slučaj.

83. Doduše, članak 48. UFEU-a može se prema toj sudskoj praksi *iznimno* uzeti u obzir za usvajanje propisa u okviru pridruživanja koje je već toliko duboko i razvijeno da pridružene treće zemlje faktički sudjeluju na unutarnjem tržištu kao države članice Unije. Tada – i samo tada – koordinacija sustavâ socijalne sigurnosti može se i u vezi s tim trećim zemljama izjednačiti s unutarnjom stvari unutarnjeg tržišta i temeljiti se na članku 48. UFEU-a.

84. Naprotiv, članak 48. UFEU-a – suprotno mišljenju Vijeća i Komisije – *nije* odgovarajući pravni temelj za slučajeve u kojima nema odnosa sličnih onima na unutarnjem tržištu jer se odnosi između Unije i treće zemlje o kojoj je riječ nalaze još u stadiju postupnog približavanja unutarnjem tržištu.

85. Upravo je to slučaj u odnosu s Turskom, o kojem je ovdje riječ.

86. Sve u svemu, članak 48. UFEU-a stoga ne može poslužiti kao pravni temelj za pobijanu odluku, jednako kao ni članak 79. UFEU-a.

3. Članak 217. UFEU-a bio bi ispravan materijalni pravni temelj

87. Za određivanje odgovarajućeg pravnog temelja za pobijanu odluku presudna je činjenica da je ta odluka unutar Unije prvi nužan korak na putu daljnjeg razvoja pridruživanja s Turskom. Za to bi trebalo upotrijebiti istu *materijalnu* ovlast kao pri sklapanju Sporazuma o pridruživanju i Dodatnog protokola od tadašnje Europske ekonomske zajednice, tj. nadležnost u području pridruživanja iz članka 217. UFEU-a (bivši članak 238. Ugovora o EEZ-u.).

88. Prema mojem mišljenju, sudska praksa ne sadrži uporišta za mišljenje Vijeća i Komisije prema kojem bi članak 217. UFEU-a mogao poslužiti kao pravni temelj samo za osnivanje pridruživanja i eventualne dopune i izmjene njegova institucionalnog okvira, dok bi iz njegova područja primjene trebalo isključiti sve mjere koje služe implementaciji programa pridruživanja utvrđenog u sporazumu o pridruživanju.

89. Upravo suprotno: ako članak 217. UFEU-a dopušta vrlo dalekosežan korak osnivanja pridruživanja između Unije i treće zemlje, ta odredba mora moći *a fortiori* poslužiti i kao pravni temelj za pojedinačne mjere izmjene, proširenja ili daljnjeg razvoja već postojećeg pridruživanja (*argumentum a maiore ad minus*). To vrijedi i za mjere implementacije programa pridruživanja utvrđenog u sporazumu o pridruživanju⁵⁴ koji ima za cilj, među ostalim, postupno uspostavljanje slobode kretanja radnika⁵⁵.

53 — Članak 39. stavak 2. druga rečenica Dodatnog protokola

54 — Bilo je stoga ispravno što je Komisija 1983. temeljila svoj prijedlog uredbe za implementaciju Odluke br. 3/80 Vijeća za pridruživanje na članku 238. Ugovora o EEZ-u (sada članak 217. UFEU-a) (vidjeti gore t. 23. i bilj. 13. ovog mišljenja). No, iznenađujuće je da je Komisija u ovom postupku protiv prikladnosti upravo te nadležnosti u području pridruživanja kao materijalnog pravnog temelja za pobijanu odluku.

55 — Članak 12. Sporazuma o pridruživanju i članak 36. Dodatnog protokola

90. Moguće je da Unija *jednostrane mjere*, koje donosi za ispunjenje svojih obveza iz sporazuma o pridruživanju, može, a, ovisno o slučaju, i mora temeljiti na drugim pravnim temeljima, a ne na članku 217. UFEU-a⁵⁶. No, ako je, kao i u ovom slučaju, *Vijeće za pridruživanje* to koje usvaja takve mjere, između Unije i Turske djeluje tijelo za pridruživanje. S gledišta prava Unije, djelovanje tog vijeća za pridruživanje dobiva legitimaciju jedino iz nadležnosti u području pridruživanja iz članka 217. UFEU-a. Propisi koje treba usvojiti Vijeće za pridruživanje teško se mogu temeljiti na članku 79. UFEU-a ili članku 48. UFEU-a. Ništa drugo ne smije vrijediti za pobijanu odluku, kojom Vijeće Europske unije prije djelovanja Vijeća za pridruživanje utvrđuje stajalište Unije i time u konačnici priprema djelovanje Unije na međunarodnoj razini kao i namjeravane prilagodbe odredaba koje vrijede na razini pridruživanja. Njezin materijalni pravni temelj također mora biti članak 217. UFEU-a.

91. Čak ako bi se željelo pretpostaviti da bi se određene planirane odredbe o koordinaciji sustavâ socijalne sigurnosti – točnije, one o državljanima trećih zemalja i članovima njihovih obitelji – mogle usvojiti također na temelju članka 79. stavka 2. točke (b) UFEU-a⁵⁷, članak 217. UFEU-a trebalo bi u kontekstu sporazuma o pridruživanju s trećom zemljom kao što je to Turska ipak smatrati kao *lex specialis*⁵⁸.

92. Za razliku od članka 48. UFEU-a, članak 217. UFEU-a bez ikakve sumnje omogućuje donošenje odredaba o odnosu između Unije i trećih zemalja i korištenje tim odredbama kako građanima Unije tako i državljanima trećih zemalja, uključujući gospodarski neaktivne osobe. Upravo te odredbe, koje se odnose na odnos između Unije i trećih zemalja kao i na pravni položaj državljana tih trećih zemalja, čine sporazum o pridruživanju. U tom smislu, Sud je već davno utvrdio da članak 217. UFEU-a (bivši članak 238. Ugovora o EEZ-u) Uniji daje nužnu ovlast za osiguranje ispunjenja njezinih obveza prema trećim zemljama u svim područjima obuhvaćenima Ugovorima – također u odnosu na pravni položaj radnika migranata i članova njihovih obitelji⁵⁹.

93. Priznanjem članka 217. UFEU-a kao materijalnog pravnog temelja za sve mjere implementacije programa pridruživanja utvrđenog u sporazumu o pridruživanju Sud bi mogao dati znatan doprinos pravnoj sigurnosti u području pridruživanja i pridonijeti ujednačavanju različite prakse institucija Unije u tom području. Usto, time bi se mogao izbjeći nastanak niza pravnih sporova o pitanju pravnog temelja kao što su to oni koji su nastali u predmetima C-434/11 i C-656/11 kao i u ovom slučaju.

94. Za razliku od mišljenja Vijeća i Komisije, sudska praksa Suda iz predmeta CITES⁶⁰ također se ne protivi primjeni članka 217. UFEU-a kao materijalnog pravnog temelja za spornu odluku. Iz presude CITES proizlazi samo da Vijeće u svojim odlukama o utvrđivanju stajališta Unije u međunarodnim tijelima u smislu članka 218. stavka 9. UFEU-a mora primijeniti poseban materijalni pravni temelj i također ga navesti⁶¹. No, ni iz jednog dijela te presude ne može se zaključiti da članak 217. UFEU-a ne bi bio odgovarajući ili dovoljno konkretan materijalni pravni temelj za takve odluke.

95. Usto, primjeni članka 217. UFEU-a kao ovlasti za donošenje odluke kao što je to ona koja se ovdje pobija ne može se prigovoriti iz razloga da bi na taj način postupak za donošenje odluka Vijeća za pridruživanje bio pretjerano otežan.

56 — Vijeće je u postupku pred Sudom kao primjer navelo izmjenu carina Unije prema pridruženoj trećoj zemlji; izvan djelovanja odbora za pridruživanje za to je moguće primijeniti članak 207. UFEU-a kao ovlast.

57 — Vidjeti gore t. 45. ovog mišljenja.

58 — U tom smislu također presuda Parlament/Vijeće (C-155/07, EU:C:2008:605, t. 34 *in fine*), prema kojoj pravni akt uvijek treba temeljiti na posebnijem od dvaju mogućih pravnih temelja.

59 — Presuda Demirel (12/86, EU:C:1987:400, t. 9.); samo usput spominjem da se ta presuda odnosi upravo na Sporazum o pridruživanju s Turskom, o kojem je ovdje riječ.

60 — Presuda Komisija/Vijeće (C-370/07, EU:C:2009:590)

61 — Presuda Komisija/Vijeće (C-370/07, EU:C:2009:590, osobito t. 55.)

96. Naime, s jedne strane, za odabir pravnog temelja pravnog akta nisu mjerodavni postupci, nego je pravni temelj mjerodavan za postupak koji treba primijeniti pri donošenju pravnog akta⁶².

97. S druge strane, primjena članka 217. UFEU-a kao materijalnog pravnog temelja u ovom slučaju ne dovodi ni do kakve izmjene postupka. Naime, s postupovnopravnog gledišta mjerodavan ostaje članak 218. stavak 9. UFEU-a, u čijem području primjene Vijeće odlučuje kvalificiranom većinom (članak 16. stavak 3. UFEU-a). Zahtjev jednoglasnosti u Vijeću (članak 218. stavak 8. drugi podstavak UFEU-a), jednako kao i zahtjev suglasnosti Europskog parlamenta (članak 218. stavak 5. točka (a) podtočka (i) UFEU-a), prema svojem smislu i svrsi kao i prema strukturi članka 218. UFEU-a⁶³ odnosi se jedino na prvo sklapanje sporazuma o pridruživanju ili strukturne izmjene takvog sporazuma na koje se članak 218. stavak 9. UFEU-a prema drugom dijelu rečenice („uz iznimku...“) ionako ne primjenjuje.

98. Sve u svemu, stoga je moj zaključak – kao i u predmetu C-434/11⁶⁴ – da bi članak 217. UFEU-a bio odgovarajući materijalni pravni temelj za pobijanu odluku, dok bi s postupovnopravnog gledišta ostao prikladan članak 218. stavak 9. UFEU-a, uz donošenje odluke u Vijeću kvalificiranom većinom (članak 16. stavak 3. UFEU-a).

99. Uostalom, postupovnopravno Sud u ovom slučaju nije spriječen odlučiti da je članak 217. UFEU-a ispravan pravni temelj za pobijanu odluku. Naime, prigovor pogrešnog pravnog temelja izričito je iznijela Ujedinjena Kraljevina, uz potporu Irske, te ga time učinila predmetom spora. Također, mogućnost primjene članka 217. UFEU-a kao materijalnog pravnog temelja bila je predmet rasprave kako u pisanom tako i u usmenom postupku. Stoga ne postoje nikakve sumnje s obzirom na pravo na saslušanje i zahtjeve kontradiktornog postupka⁶⁵.

100. Moguće je da neke stranke u postupku – kao što je to već bio slučaj u predmetu C-431/11 – imaju sumnje u pogledu članka 217. UFEU-a kao materijalnog pravnog temelja za pobijanu odluku. Međutim, te su sumnje vjerojatno povezane s interesima kojima te stranke teže i nisu takve naravi da donošenje presude Suda svedu na jednostavan odabir između članka 79. UFEU-a, s jedne strane, i članka 48. UFEU-a, s druge strane. Naime, sudac nije „glas stranaka“⁶⁶. U skladu s time, ne može postojati obveza uzimanja u obzir samo argumenata na kojima su stranke temeljile svoje tvrdnje jer bi se inače njegova odluka morala, ovisno o slučaju, temeljiti na pogrešnim pravnim razlozima⁶⁷.

4. Podredno: pozivanje na članak 216. stavak 1. UFEU-a

101. Samo za slučaj da Sud odluči ne slijediti moje zaključke o članku 217. UFEU-a, dodajem da bi u ovom slučaju također došlo u obzir pozivanje na članak 216. stavak 1. UFEU-a.

102. Članak 216. stavak 1. UFEU-a ne smije se poistovjetiti s općom ovlasti institucijama Unije za vanjsko djelovanje. Naprotiv, iz te odredbe može se izvesti vanjska nadležnost samo u vezi s ondje navedenim odredbama Ugovorâ, ciljevima Unije, pravnim aktima i odredbama prava Unije.

62 — Presuda Parlament/Vijeće (C-130/10, EU:C:2012:472, t. 80.)

63 — Položaj članka 218. stavka 9. UFEU-a iza članka 218. stavaka 6. i 8. UFEU-a pokazuje da je riječ o posebnom, pojednostavnjenom postupku kojim se, u pogledu obustave međunarodnih sporazuma kao i utvrđivanja stajališta Unije u svrhu donošenja odluka u međunarodnim tijelima, odstupa od klasičnog postupka za sklapanje međunarodnih sporazuma. Samo je tako moguće objasniti zašto članak 218. stavak 9. UFEU-a izričito uređuje pravo prijedloga Komisije odnosno Visokog predstavnika za ondje navedene odluke.

64 — Mišljenje Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (C-431/11, EU:C:2013:187, t. 52. do 63.)

65 — Presude Komisija/Irska i dr. (C-89/08 P, EU:C:2009:742, osobito t. 50. i 51.) i preispitivanje M/EMEA (C-197/09 RX-II, EU:C:2009:804, t. 39. do 42.)

66 — Tako i nezavisni odvjetnik Léger u svojem mišljenju Parlament/Gutiérrez de Quijano y Lloréns (C-252/96 P, EU:C:1998:157, t. 36.)

67 — U tom smislu odluka UER/M6 i dr. (C-470/02 P, EU:C:2004:565, t. 69.) i presuda Švedska/API i Komisija (C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, t. 65.)

103. Na zaključak o članku 216. stavku 1. UFEU-a u ovom me slučaju, među ostalim, navelo to što je Vijeće u pisanom i usmenom postupku pred Sudom nastojalo obraniti primjenu članka 48. UFEU-a kao materijalnog pravnog temelja za pobijanu odluku djelomično se pozivajući na takozvanu doktrinu AETR⁶⁸.

104. U tom smislu treba navesti da je doktrina AETR od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona 1. prosinca 2009. u bitnome kodificirana u članku 216. stavku 1. UFEU-a⁶⁹. Da se, dakle, Vijeće pri usvajanju pobijane odluke htjelo na neki način pozvati na „učinke AETR“, nije se moglo u preambuli odluke zadovoljiti jednostavnim pozivanjem na članak 48. UFEU-a, nego je moralo *dodatno* navesti i članak 216. stavak 1. UFEU-a kao materijalni pravni temelj. To što se nije pozvalo na članak 216. stavak 1. UFEU-a treba smatrati u najmanju ruku nedostatkom razloga na kojima se akt temelji u smislu članka 296. stavka 2. UFEU-a.

105. S time u vidu, čini se sasvim zamislivim da se u ovom slučaju iz članka 216. stavka 1. UFEU-a izvedu uporišta za postojanje ovlasti za vanjsko djelovanje Unije. Za razliku od onoga što smatraju neke stranke u postupku, upravo je to funkcija te odredbe.

106. Doduše, usvajanje mjere kao što je to planirana nova odluka Vijeća za pridruživanje nije predviđeno nigdje u primarnom pravu Unije – u UEU-u ili UFEU-u – tako da je pozivanje na prvi slučaj predviđen u članku 216. stavku 1. („ako se tako predviđa Ugovorima“) isključeno. Također, planirano usvajanje odluke u Vijeću za pridruživanje ne služi „postizanju nekog od ciljeva iz Ugovorâ, u okviru politika Unije“, zbog čega kao uporište ne dolazi u obzir ni drugi slučaj predviđen u članku 216. stavku 1.⁷⁰

107. Također nije vidljivo na koji bi se način na „zajedničke odredbe“ – dakle, odredbe prava Unije – moglo „utjecati“ ili „izmijeniti njihovo područje primjene“ usvajanjem odredaba o koordinaciji sustavâ socijalne sigurnosti država članica s turskim, kao što bi to pretpostavljao četvrti slučaj predviđen u članku 216. stavku 1. UFEU-a. U vezi s time treba podsjetiti da socijalno pravo Unije, kao što to dolazi do izražaja u uredbama br. 883/2004 i br. 987/2009, kao takvo vrijedi samo za unutarnje tržište, a ne za odnose s trećim zemljama. Na to socijalno pravo ne utječe se kad se – kao u ovom slučaju – *izvan njegova područja primjene* državljanima trećih zemalja u Uniji kao i državljanima iz Unije u trećim zemljama, zajedno s članovima njihovih obitelji, trebaju dodijeliti određena prava socijalne naravi.

108. Nasuprot tomu, u obzir dolazi pozivanje na treći slučaj predviđen u članku 216. stavku 1. UFEU-a prema kojem Unija „u okviru svojih politika“ može sklopiti međunarodni sporazum s trećom zemljom ako je to sklapanje „predviđeno nekim pravno obvezujućim aktom Unije“.

109. Sporazum o pridruživanju i njegov Dodatni protokol dva su međunarodna sporazuma koje je sklopila Europska ekonomska zajednica kao pravna prethodnica Unije i koje od tada treba smatrati sastavnim dijelovima pravnog poretka Unije⁷¹ te koji, u skladu s člankom 216. stavkom 2. UFEU-a, obvezuju kako institucije tako i države članice Unije. Stoga oba treba smatrati „pravno obvezujućim aktima Unije“ u smislu trećeg slučaja predviđenog člankom 216. stavkom 1. UFEU-a.

68 — Doktrina AETR potječe iz presude Komisija/Vijeće (22/70, EU:C:1971:32, t. 15. do 19.); sažetak novijeg datuma nalazi se, npr., u mišljenju (EU:C:2006:81, t. 114. do 133.).

69 — U istom smislu i moje mišljenje Komisija/Vijeće (C-137/12, EU:C:2013:441) i mišljenje nezavisne odvjetnice Sharpston, Komisija/Vijeće (C-114/12, EU:C:2014:224), u vezi s odredbom članka 3. stavka 2. UFEU-a koji je sličan članku 216. stavku 1. UFEU-a

70 — Unija si je u Ugovorima postavila cilj uspostave unutarnjeg tržišta odnosno osiguranja njegova funkcioniranja (članak 3. stavak 3. prva rečenica UEU-a i članak 26. stavak 1. UFEU-a). Samo u tu svrhu zakonodavac Unije prema Ugovorima raspolaže ovlašću koordinacije sustavâ socijalne sigurnosti unutar Unije (članak 48. stavak 1. UFEU-a); vidjeti također gore t. 67. do 86. ovog mišljenja.

71 — Presude Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, t. 5.), IATA i ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, t. 36.) i Air Transport Association of America i dr. (C-366/10, EU:C:2011:864, t. 73.)

110. U članku 39. Dodatnog protokola predviđeno je da Vijeće za pridruživanje usvaja „mjere socijalne sigurnosti“ za radnike migrante turskog državljanstva i njihove obitelji koje borave u Uniji; te mjere trebaju omogućiti, „u skladu s režimom koji će se utvrditi“, zbrajanje određenih razdoblja osiguranja i zaposlenja u državama članicama.

111. Doduše, za usvajanje odgovarajućih odredaba za građane Unije zaposlene u Turskoj i članove njihovih obitelji ne postoji izričita posebna odredba usporediva s člankom 39. Dodatnog protokola. Ipak, iz članka 12. Sporazuma o pridruživanju i članka 36. Dodatnog protokola proizlazi da cilj postupnog uspostavljanja slobode kretanja radnika općenito vrijedi između država članica i Turske, a prema članku 9. Sporazuma o pridruživanju zabranjena je diskriminacija na temelju državljanstva. Iz toga se može zaključiti da koordinacija sustava socijalne sigurnosti između Unije i Turske predviđena u Sporazumu o pridruživanju također treba koristiti građanima Unije zaposlenima u Turskoj i članovima njihovih obitelji.

112. U tim okolnostima pobijana odluka mogla bi se također temeljiti na trećem slučaju predviđenom člankom 216. stavkom 1. UFEU-a kao materijalnom pravnom temelju. Naime, pobijana odluka priprema međunarodni sporazum u okviru Vijeća za pridruživanje, a taj je sporazum predviđen u dvama pravno obvezujućim aktima Unije – Sporazumu o pridruživanju i njegovu Dodatnom protokolu.

113. Međutim, budući da, kako je to već navedeno, članak 217. UFEU-a predstavlja drugi, posebiji materijalni pravni temelj za pobijanu odluku⁷², ostajem pri svojem mišljenju da bi se na kraju krajeva trebalo pozvati ne na treći slučaj predviđen člankom 216. stavkom 1. UFEU-a, nego na članak 217. UFEU-a⁷³.

B – Koristan učinak Protokola (br. 21) uz UEU i UFEU

114. Dodatno, dopuštam si – kao i u predmetu C-434/11 – istaknuti da primjena članka 217. UFEU-a, jednako kao i članka 48. UFEU-a ili i trećeg slučaja predviđenog člankom 216. stavkom 1. UFEU-a, u slučaju kao što je ovaj ne lišava Protokol (br. 21) njegova korisnog učinka.

115. Protokol (br. 21) sadrži posebne odredbe za Ujedinjenu Kraljevinu i Irsku u odnosu na područje slobode, sigurnosti i pravde. Prema Protokolu, mjere koje se predlažu u skladu s Dijelom trećim, Glavom V. UFEU-a za Ujedinjenu Kraljevinu i Irsku vrijede samo ako te dvije države članice izričito i u pisanom obliku izjave da žele sudjelovati u tim mjerama („rješenje opt-in“, vidjeti članak 1. stavak 1. prvu rečenicu u vezi s člankom 3. Protokola (br. 21)).

116. Stvarno područje primjene tog posebnog uređenja izričito je ograničeno na područje slobode, sigurnosti i pravde. Kao uređenje koje je iznimka, usto ga treba usko tumačiti⁷⁴.

117. Smisao i cilj Protokola (br. 21) nije dati Ujedinjenoj Kraljevini i Irskoj slobodu odlučivanja o sudjelovanju u mjerama i o obvezivanju mjerama koje donose institucije Unije u drugim područjima prava Unije, osobito u okviru unutarnjeg tržišta ili pridruživanja trećih zemalja.

118. U skladu s time, „rješenje opt-in“ ne može se primijeniti na usvajanje mjera koje se – kao i ova sporna odluka Vijeća – odnose na daljnji razvoj postojećeg pridruživanja između Unije i treće zemlje.

⁷² — Vidjeti gore t. 87. do 99. ovog mišljenja.

⁷³ — Vidjeti u tom smislu ponovno presudu Parlament/Vijeće (C-155/07, EU:C:2008:605, t. 34.), prema kojoj pravni akt uvijek treba temeljiti na posebnijem od dvaju mogućih pravnih temelja.

⁷⁴ — Doduše, Ujedinjena Kraljevina i Irska protivile su se u ovom postupku takvom uskom tumačenju Protokola (br. 21), no bez ikakvih konkretnih argumenata u prilog svojem mišljenju.

119. Usto bi se, ako bi pojedinačne države članice Unije u odnosu s pridruženom trećom zemljom ili njezinim državljanima samo djelomično ili s preinakama primjenjivale pravnu stečevinu Unije i na taj način mogle zahtijevati poseban tretman, znatno utjecalo na funkcioniranje sporazuma o pridruživanju i ostvarenje u njemu utvrđenog programa pridruživanja⁷⁵.

120. U području primjene sporazuma o pridruživanju nema mjesta za rješenja „opt-in“ ili „opt-out“ i stoga u konačnici za Europu *à la carte*. U protivnom, postojala bi opasnost rascjepkanosti pridruženja, sa štetnim posljedicama na jednako postupanje sa svim osobama i poduzećima uključenima u područje primjene sporazuma o pridruživanju kao i na ujednačenost na njih primjenjivih uvjeta tržišnog natjecanja⁷⁶.

C – Posljedice odabira pogrešnog pravnog temelja za valjanost pobijane odluke

121. Kao što je gore utvrđeno, Vijeće je odabralo pogrešan pravni temelj za spornu odluku. Ta se odluka trebala temeljiti na nadležnosti iz područja pridruživanja iz članka 217. UFEU-a kao materijalnom pravnom temelju, a podredno na trećem slučaju predviđenom člankom 216. stavkom 1. UFEU-a, te u obama slučajevima na članku 218. stavku 9. UFEU-a kao postupovnom pravnom temelju.

122. Odabir pogrešnog pravnog temelja za pravni akt Unije ipak još ne znači nužno da taj pravni akt Unije treba poništiti. Prema sudskoj praksi, od poništenja pravnog akta treba odustati ako primjena neodgovarajućeg pravnog temelja nije mogla imati posljedice na sadržaj pravnog akta ili na postupak njegova usvajanja, tako da se radilo samo o formalnoj pogrešci⁷⁷.

123. Upravo je to ovdje slučaj. U skladu s člankom 218. stavkom 9. UFEU-a, pobijanu odluku trebalo je u Vijeću usvojiti kvalificiranom većinom i bez sudjelovanja Europskog parlamenta⁷⁸, neovisno o tome treba li odgovarajućim pravnim temeljem smatrati članak 217. UFEU-a, članak 216. stavak 1. UFEU-a ili članak 48. UFEU-a, koji je Vijeće primijenilo. Nadalje, nijedan od navedenih materijalnih pravnih temelja ne dopušta Ujedinjenoj Kraljevini i Irskoj primjenu posebnog uređenja predviđenog Protokolom (br. 21).

124. Stoga odabir pogrešnog pravnog temelja u ovom slučaju nije takve naravi da opravdava poništenje pobijane odluke.

VI – Troškovi

125. Na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da prema rješenju koje predlažem Ujedinjena Kraljevina treba biti neuspjela stranka, a Vijeće je postavilo odgovarajući zahtjev, Ujedinjenoj Kraljevini treba naložiti snošenje troškova. S druge strane, Irska i Komisija kao intervenijenti snose svaka vlastite troškove u skladu s člankom 140. stavkom 1. Poslovnika.

75 — U slučaju pridruživanja između Unije i Turske program pridruživanja izričito predviđa postupno uspostavljanje slobode kretanja radnika usvajanjem odredaba u području socijalne sigurnosti radnika migranata (vidjeti u tom smislu članak 12. Sporazuma o pridruživanju kao i članke 36. i 39. Dodatnog protokola).

76 — Vidjeti u tom smislu ponovno načelo nediskriminacije na temelju državljanstva propisano u članku 9. Sporazuma o pridruživanju.

77 — O pojmu samo formalne pogreške vidjeti presude Komisija/Vijeće (165/87, EU:C:1988:458, t. 18. do 21.), Španjolska i Finska/Parlament i Vijeće (C-184/02 i C-223/02, EU:C:2004:497, t. 42. do 44.), Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, t. 44.) i Komisija/Vijeće (C-370/07, EU:C:2009:590, t. 61. i 62.); vidjeti također moje mišljenje Komisija/Vijeće (C-94/03, EU:C:2005:308, t. 53.).

78 — Vidjeti gore t. 97. ovog mišljenja.

VII – **Zaključak**

126. U skladu s prethodno navedenim objašnjenjima, predlažem Sudu sljedeću odluku:

1. Tužba se odbija.
2. Irska i Europska komisija snose svaka vlastite troškove.
3. U preostalom dijelu nalaže se Ujedinjenoj Kraljevini Velike Britanije i Sjeverne Irske snošenje troškova postupka.