



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

18. prosinca 2014. *

„Tužba za poništenje – Koordinacija sustavâ socijalne sigurnosti – Sporazum o pridruživanju
EEZ-Turska – Odluke Vijeća o stajalištu koje u ime Europske unije treba zauzeti u okviru Vijeća za
pridruživanje – Izbor pravne osnove – Članak 48. UFEU-a – Članak 79. stavak 2. točka (b) UFEU-a –
Članak 217. UFEU-a“

U predmetu C-81/13,

povodom tužbe za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a, podnesene 15. veljače 2013.,

Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske, koju zastupaju M. Holt, C. Murrell,
E. Jenkinson i S. Behzadi Spencer, u svojstvu agenata, uz asistenciju A. Dashwooda, QC,

tužitelj,

koju podupire:

Irska, koju zastupa L. Williams, u svojstvu agenta, uz asistenciju N. Traversa, *BL*, s izabranom adresom
za dostavu u Luxembourg,

intervenijent,

protiv

Vijeća Europske unije, koje zastupaju E. Finnegan i M. Chavier, u svojstvu agenata,

tuženik,

koje podupire:

Europska komisija, koju zastupaju A. Aresu, J. Enegren i S. Pardo Quintillán, u svojstvu agenata, s
izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

intervenijent,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, K. Lenaerts, potpredsjednik, M. Ilešić, L. Bay Larsen, T. von
Danwitz, A. Ó Caoimh i J.-C. Bonichot, predsjednici vijeća, J. Malenovský, E. Levits, A. Arabadjiev,
M. Berger, E. Jarašiūnas (izvjestitelj) i C. G. Fernlund, suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

* Jezik postupka: engleski

tajnik: L. Carrasco Marco, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 13. svibnja 2014.,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 17. srpnja 2014.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Svojom tužbom Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske od Suda traži poništenje Odluke Vijeća br. 2012/776/EU od 6. prosinca 2012. o stajalištu koje u ime Europske unije treba zauzeti u okviru Vijeća za pridruživanje osnovanog Sporazumom o pridruživanju između Europske ekonomske zajednice i Turske, što se tiče usvajanja odredbi o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti (SL L 340, str. 19.; u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

Pravni okvir

- 2 Sporazum o pridruživanju između Europske ekonomske zajednice i Turske (u daljnjem tekstu: Sporazum EEZ-Turska) potpisan je 12. rujna 1963. u Ankari između Republike Turske, s jedne strane, i država članica EEZ-a i Zajednice, s druge strane. Sklopljen je, odobren i potvrđen u ime Zajednice Odlukom Vijeća br. 64/732/EEZ od 23. prosinca 1963. (SL 1964., 217, str. 3685.), koja je donesena na temelju članka 238. Ugovora o EEZ-u (koji je postao članak 217. UFEU-a).
- 3 Prema njegovu članku 2. stavku 1., cilj tog sporazuma jest promicati kontinuirano i uravnoteženo jačanje trgovinskih i gospodarskih odnosa između stranaka potpisnica, uzimajući potpuno u obzir nužnost osiguravanja ubrzanog razvoja turskog gospodarstva i podizanja razine zaposlenosti i životnih uvjeta turskog naroda.
- 4 Članak 9. navedenog sporazuma predviđa da je u području primjene tog sporazuma „zabranjena svaka diskriminacija na temelju državljanstva“ [neslužbeni prijevod].
- 5 Članak 12. istog sporazuma određuje:

„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.“ [neslužbeni prijevod]
- 6 Dodatni protokol, potpisan 23. studenoga 1970. u Bruxellesu, priložen Sporazumu EEZ-Turska te sklopljen, odobren i potvrđen u ime Zajednice Uredbom (EEZ) br. 2760/72 od 19. prosinca 1972. (SL L 293, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 54., str. 3.) (u daljnjem tekstu: Dodatni protokol), a koji je prema svojem članku 62. sastavni dio tog sporazuma, u članku 36. predviđa:

„Sloboda kretanja radnika između država članica Zajednice i Turske osigurava se postupno u skladu s načelima iz članka 12. Sporazuma [EEZ-Turska] u razdoblju između kraja dvanaeste i kraja dvadeset i druge godine od stupanja na snagu navedenog sporazuma.

[...]“

7 Sukladno članku 39. Dodatnog protokola:

„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.

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.“

8 Na temelju tog članka 39. Dodatnog protokola, donesena je Odluka Vijeća za pridruživanje br. 3/80 od 19. rujna 1980. o primjeni sustava socijalne sigurnosti država članica Zajednice na turske radnike i članove njihovih obitelji (SL 1983., C 110, str. 60.; u daljnjem tekstu: Odluka br. 3/80). Ta se odluka, prema svojem članku 2., primjenjuje na radnike koji jesu ili su bili predmet zakonodavstva jedne ili više država članica i koji su turski državljani, na članove obitelji tih radnika koji borave na području jedne od država članica kao i na osobe koje su nadživjele te radnike. Njezino materijalno područje primjene, definirano u njezinu članku 4., obuhvaća zakonodavstva koja se odnose na grane socijalne sigurnosti u vezi s davanjima za slučaj bolesti i majčinstva, invalidskim davanjima, davanjima za slučaj starosti i smrti, za ozljedu na radu i profesionalne bolesti, za nezaposlenost kao i obiteljskim naknadama.

9 Članak 3. stavak 1. Odluke br. 3/80, naslovljen „Jednako postupanje“, određuje:

„Osobe koje borave na državnom području jedne od država članica i na koje su primjenjive odredbe ove odluke imaju iste obveze i primaju iste naknade prema zakonodavstvu svake države članice pod istim uvjetima kao i njihovi državljani, sukladno posebnim odredbama ove odluke.“ [neslužbeni prijevod]

10 Glava III. Odluke br. 3/80 sadrži posebne odredbe koje se odnose na različite kategorije davanja. Te odredbe u bitnome upućuju na određene odredbe Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1408/71 od 14. lipnja 1971. o primjeni sustava socijalne sigurnosti na zaposlene osobe i njihove obitelji koje se kreću unutar Zajednice (SL L 149, str. 2.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 5., str. 7.) kao i na određene odredbe Uredbe Vijeća (EEZ) br. 574/72 od 21. ožujka 1972. o utvrđivanju postupka provedbe Uredbe (EEZ) br. 1408/71 (SL L 74, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 8., str. 3.).

Pobijana odluka

- 11 Pobijana odluka je, u skladu s prijedlogom Europske komisije, donesena na temelju članka 48. UFEU-a, u vezi s člankom 218. stavkom 9. UFEU-a. Njezina uvodna izjava 1. podsjeća da Sporazum EEZ-Turska i Dodatni protokol predviđaju da se sloboda kretanja radnika između Unije i Turske mora ostvarivati postupno, dok njezine uvodne izjave 2. do 4. preuzimaju sadržaj članka 9. tog sporazuma i članka 39. tog protokola, navodeći da je Odluka br. 3/80 bila prvi instrument provedbe tih članaka. Njezine uvodne izjave 5. do 7. glase ovako:
- „(5) Mora se osigurati da se u području socijalne sigurnosti članak 9. Sporazuma [EEZ-Turska] 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 sustavâ socijalne sigurnosti.“
- 12 Sukladno članku 1. stavku 1. pobijane odluke:
- „Stajalište koje u ime Europske unije treba zauzeti u okviru Vijeća za pridruživanje osnovanog Sporazumom [EEZ-Turska], što se tiče usvajanja odredaba o koordinaciji sustavâ socijalne sigurnosti, temelji se na Nacrtu odluke Vijeća za pridruživanje koji je priložen ovoj odluci.“ [neslužbeni prijevod]
- 13 Nacrt odluke Vijeća za pridruživanje priložen pobijanoj odluci (u daljnjem tekstu: Nacrt odluke Vijeća za pridruživanje) sadrži, među ostalim, iste uvodne izjave kao što su one navedene u točki 11. ove presude. Članak 1. Nacrta odluke, naslovljen „Definicije“, osobito u vezi s pojmovima „radnici“, „član obitelji“, „zakonodavstvo“ i „davanja“, upućuje na Uredbu (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustavâ socijalne sigurnosti (SL L 166, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 3., str. 160.), koja je stavila Uredbu br. 1408/71 izvan snage, kao i na Uredbu (EZ) br. 987/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. o utvrđivanju postupaka provedbe Uredbe (EZ) br. 883/2004 (SL L 284, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 171.) koja je stavila Uredbu br. 574/72 izvan snage.
- 14 Članak 2. Nacrta odluke Vijeća za pridruživanje, naslovljen „Područje primjene s obzirom na osobe“, predviđa da se ta odluka primjenjuje, s jedne strane, na radnike koji su turski državljani i zakonito su zaposleni na području države članice ili su to bili i na koje se primjenjuje ili se primjenjivalo zakonodavstvo jedne ili više država članica kao i na osobe koje su ih nadživjele i članove obitelji koji zajedno s njima imaju ili su imali zakonito boravište tijekom njihova zaposlenja u državi članici te, s druge strane, na radnike koji su državljani države članice i zakonito su zaposleni na području Turske ili su to bili i na koje se primjenjuje ili se primjenjivalo tursko zakonodavstvo kao i na osobe koje su ih nadživjele i članove obitelji koji zajedno s njima imaju ili su imali zakonito boravište tijekom njihova zaposlenja u Turskoj.
- 15 Navedeni nacrt u članku 3. zahtijeva jednako postupanje u području davanja te u članku 4. predviđa ukidanje klauzula o boravištu za određena davanja. Nadalje, u člancima 5. i 6. Nacrt uspostavlja mehanizam suradnje između država članica i Turske kao i pravila o upravnom nadzoru i zdravstvenim pregledima.

Zahtjevi stranaka i postupak pred Sudom

- 16 Ujedinjena Kraljevina od Suda traži da poništi pobijanu odluku i naloži Vijeću Europske unije snošenje troškova.
- 17 Vijeće zahtijeva da se tužba odbije i da se Ujedinjenoj Kraljevini naloži snošenje troškova.
- 18 Odlukama predsjednika Suda od 2. srpnja 2013. i 15. siječnja 2014. odobrena je intervencija Komisije u potporu zahtjevu Vijeća, dok je Irskoj odobrena intervencija u potporu zahtjevu Ujedinjene Kraljevine kako bi tijekom rasprave mogla podnijeti očitovanja.

O tužbi

Argumentacija stranaka

- 19 Ujedinjena Kraljevina, koju podupire Irska, prigovara Vijeću da je odabralo članak 48. UFEU-a kao materijalnu pravnu osnovu pobijane odluke. Naime, Ujedinjena Kraljevina smatra da ta odredba ne predstavlja prikladnu pravnu osnovu za donošenje takve odluke, nego članak 79. stavak 2. točka (b) UFEU-a. Time što potonju odredbu nije odabralo kao pravnu osnovu pobijane odluke, Vijeće je Ujedinjenoj Kraljevini oduzelo pravo, koje ta država članica temelji na Protokolu (br. 21) o stajalištu Ujedinjene Kraljevine i Irske s obzirom na područje slobode, sigurnosti i pravde, priloženom Ugovorima o EU-u i FEU-u, da ne sudjeluje u donošenju te odluke i da njome ne bude vezana.
- 20 U prilog tom prigovoru Ujedinjena Kraljevina ističe da je članak 48. UFEU-a pomoćna odredba načela slobodnoga kretanja unutar Unije zaposlenih i samozaposlenih radnika koji su državljani država članica. Taj članak stoga ne može biti pravna osnova mjere, kao što je pobijana odluka, koja se u biti odnosi na koordinaciju sustavâ socijalne sigurnosti u korist turskih državljana.
- 21 Naprotiv, prikladnu pravnu osnovu za takvu mjeru predstavlja članak 79. stavak 2. točka (b) UFEU-a jer omogućuje donošenje mjera koje se odnose na „utvrđivanje prava državljana trećih zemalja koji zakonito borave u državi članici, uključujući i uvjete koji uređuju slobodu kretanja i boravka u drugim državama članicama“. Pozivanje na tu odredbu, koja je poslužila kao pravna osnova za Uredbu (EU) br. 1231/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o proširenju 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.) kao i za donošenje, tijekom 2010. i 2012., devet odluka koje su slične pobijanoj odluci, a koje se odnose na sporazume o pridruživanju sklopljene s drugim trećim državama, u skladu je s člankom 79. stavkom 1. UFEU-a koji predviđa razvoj zajedničke politike useljavanja čiji je cilj osigurati ne samo učinkovito upravljanje migracijskim tokovima već i „pravedno postupanje prema državljanima trećih zemalja koji zakonito borave u državama članicama“. To pozivanje je nadalje u skladu s djelomičnim sustavom koordinacije u području socijalne sigurnosti uspostavljenim Nacrtom odluke Vijeća za pridruživanje, osobito njegovim člankom 2. točkama (a) i (b) te člancima 3. i 4.
- 22 Ta ocjena nije dovedena u pitanje odredbama Sporazuma EEZ – Turska i Dodatnog protokola. Naime, članak 12. tog sporazuma i članak 36. tog protokola ne podrazumijevaju to da se pravo na slobodno kretanje unutar Unije koje uživaju državljani država članica proširi na turske državljane. I dalje vrijedi da turski radnici ne uživaju pravo na slobodan ulazak u Uniju ni pravo slobodno se kretati između država članica.

- 23 U tom pogledu, Ujedinjena Kraljevina smatra da obrazloženje koje se slijedilo u presudama Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (C-431/11, EU:C:2013:589) i Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (C-656/11, EU:C:2014:97), u kojima je Sud presudio da su pobijane odluke, donesene u kontekstu Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru od 2. svibnja 1992. (SL 1994., L 1, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 106., str. 4.; u daljnjem tekstu: Sporazum o EGP-u) odnosno u kontekstu Sporazuma između Europske zajednice i njezinih država članica, s jedne strane, i Švicarske Konfederacije, s druge strane, o slobodnom kretanju osoba, potpisanog 21. lipnja 1999. (SL 2002., L 114, str. 6.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 60., str. 8.; u daljnjem tekstu: Sporazum EZ – Švicarska o slobodnom kretanju osoba), mogle valjano biti donesene na temelju članka 48. UFEU-a, upućuje na to da pobijana odluka ne može dovesti do analognog zaključka.
- 24 Naime, za razliku od Sporazuma o EGP-u i Sporazuma EZ – Švicarska o slobodnom kretanju osoba, Sporazum EEZ-Turska i Dodatni protokol nemaju za cilj proširiti unutarnje tržište na Tursku niti ostvariti slobodno kretanje osoba između Unije i te treće države te Odluka br. 3/80 nije proširila primjenu uredaba br. 1408/71 i 574/72 na tu državu.
- 25 Isto tako, za razliku od odluka o kojima je riječ u presudama Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (EU:C:2013:589) i Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (EU:C:2014:97), pobijana odluka nema za cilj proširiti na Tursku novo uređenje koordinacije sustava socijalne sigurnosti uspostavljeno Uredbom br. 883/2004, nego predstavlja mjeru koja se ograničava na ažuriranje ograničenih prava koja trenutačno uživaju turski radnici na temelju Odluke br. 3/80.
- 26 Usto, ne može se pozivati na članak 217. UFEU-a kao temelj odluke kao što je pobijana odluka jer se mora napraviti razlika, prema mišljenju Ujedinjene Kraljevine, između odluke o usvajanju paketa mjera koje uključuje sporazum o pridruživanju, koji se mora temeljiti na tom članku, i odluka donesenih na temelju takvog sporazuma, koje se moraju donijeti na temelju pravne osnove koja odgovara njihovu predmetu.
- 27 Što se tiče pravila o glasovanju primjenjivih na odluke donesene na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a, Ujedinjena Kraljevina smatra da se ne primjenjuje standardno pravilo za odlučivanje kvalificiranom većinom iz članka 16. stavka 3. UFEU-a, nego pravilo iz članka 218. stavka 8. UFEU-a.
- 28 Irska ističe da postojanje Protokola (br. 21) ne smije imati utjecaj na izbor pravne osnove akta Unije. Također smatra da, iako je Sud u presudama Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (EU:C:2013:589) i Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (EU:C:2014:97) zaključio da je Unija na temelju članka 48. UFEU-a mogla na državljane trećih zemalja proširiti odredbe o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti primjenjive unutar Unije, to se odnosilo na specifičnost Sporazuma o EGP-u i Sporazuma EZ – Švicarska o slobodnom kretanju osoba. Sporazum EEZ-Turska i Dodatni protokol sa svoje strane ne dopuštaju nikakvo izjednačavanje turskih radnika s radnicima Unije.
- 29 Vijeće, koje podupire Komisija, osporava tu analizu te ističe da je članak 48. UFEU-a prikladna materijalna pravna osnova za donošenje pobijane odluke.
- 30 Budući da se izbor pravne osnove akta Unije mora temeljiti osobito na njegovu cilju i sadržaju, prema mišljenju Vijeća valja navesti da je cilj Nacrta odluke Vijeća za pridruživanje provedba odredaba Sporazuma EEZ-Turska i Dodatnog protokola koje uređuju koordinaciju sustava socijalne sigurnosti sukladno cilju tih akata, odnosno postupnom ostvarenju slobodnoga kretanja radnika između ugovornih stranaka. Činjenica da predviđena pravila imaju uži opseg od onih koja se primjenjuju na državljane Unije ne utječe na taj cilj, nego proizlazi iz toga što Sporazum EEZ-Turska i Dodatni protokol predviđaju da se slobodno kretanje radnika mora ostvariti postupno. U tom pogledu, iz sudske prakse Suda proizlazi da turski radnici više nisu u istoj situaciji kao državljani drugih trećih zemalja.

- 31 U kontekstu Sporazuma EEZ-Turska, predviđena izmjena odredaba primjenjivih u području koordinacije sustavâ socijalne sigurnosti ne predstavlja mjeru koja proizlazi iz razvoja zajedničke politike useljavanja. Pobijana odluka nema za cilj osiguranje učinkovitog upravljanja migracijskim tokovima, nego postizanje postupnog ostvarenja slobodnoga kretanja radnika, predviđajući djelomičnu koordinaciju sustavâ socijalne sigurnosti između ugovornih stranaka koja zamjenjuje uređenje uspostavljeno Odlukom br. 3/80.
- 32 Također, Vijeće poput Ujedinjene Kraljevine smatra da članak 217. UFEU-a ne može biti pravna osnova pobijane odluke. Prema njegovu mišljenju, sukladno načelu dodijeljenih nadležnosti, akt Unije usvojen u sklopu sporazuma o pridruživanju mora se temeljiti na posebnoj pravnoj osnovi koja odgovara području djelovanja kojem pripada taj akt, a ne na općoj pravnoj osnovi koja je poslužila za sklapanje tog sporazuma. Pravilo o glasovanju primjenjivo na odluku kojom se odlučuje o stajalištu koje usvaja Unija u okviru tijela uspostavljenog sporazumom o pridruživanju određeno je tom posebnom pravnom osnovom. Da je članak 217. UFEU-a prikladna pravna osnova, primjenjivo pravilo o glasovanju bi prema mišljenju Vijeća bilo pravilo o jednoglasnosti.
- 33 Komisija ističe da se pobijanom odlukom nastoji utvrditi stajalište Unije što se tiče proširenja novih akata Unije u vezi s koordinacijom sustavâ socijalne sigurnosti na turske radnike i da je to proširenje neophodno za postupno osiguranje slobodnoga kretanja radnika, što predstavlja jedan od glavnih ciljeva Sporazuma EEZ-Turska. Taj cilj razlikuje taj sporazum od sporazuma sklopljenih s drugim trećim državama te nije povezan s ciljevima politike useljavanja, koja ne predstavlja područje obuhvaćeno Sporazumom EEZ-Turska.
- 34 S druge strane, Komisija dijeli stajalište Ujedinjene Kraljevine i Vijeća prema kojem članak 217. UFEU-a ne može biti prikladna pravna osnova za pobijanu odluku, no smatra da bi, u slučaju da jest, primjenjivo pravilo o glasovanju prema članku 218. stavku 9. UFEU-a bilo pravilo o kvalificiranoj većini.

Ocjena Suda

- 35 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, izbor pravne osnove za neki akt Unije mora se temeljiti na objektivnim elementima koji podliježu sudskoj kontroli, među kojima su osobito cilj i sadržaj tog akta (presude Komisija/Vijeće, C-338/01, EU:C:2004:253, t. 54. i navedena sudska praksa kao i Parlament/Vijeće, C-130/10, EU:C:2012:472, t. 42.).
- 36 U ovom je pogledu nevažna pravna osnova odabrana za donošenje drugih akata Unije koji imaju, ako je primjenjivo, slična obilježja; pravnu osnovu akta valja odrediti uzimajući u obzir njegov vlastiti cilj i sadržaj (vidjeti u tom smislu presude Ujedinjena Kraljevina/Vijeće, EU:C:2013:589, t. 67. i navedenu sudsku praksu kao i Ujedinjena Kraljevina/Vijeće, EU:C:2014:97, t. 48.). Stoga treba od samog početka odbaciti argument koji Ujedinjena Kraljevina temelji na činjenici da je članak 79. stavak 2. točka (b) UFEU-a poslužio kao pravni temelj Uredbe br. 1231/2010 i drugih odluka sličnih pobijanoj odluci koje su donesene u okviru sporazuma o pridruživanju sklopljenih s drugim trećim državama.
- 37 Isto tako, Protokol (br. 21) nije takve naravi da na bilo koji način utječe na pitanje koja je pravna osnova prikladna za donošenje pobijane odluke (vidjeti u tom smislu presude Komisija/Vijeće, C-137/12, EU:C:2013:675, t. 73. i 74. kao i Ujedinjena Kraljevina/Vijeće, EU:C:2014:97, t. 49.).
- 38 Nasuprot tome, kontekst u kojem se pojavljuje dotični akt može biti važan za izbor njegove pravne osnove. Stoga je, budući da taj akt ima za cilj izmjenu pravila usvojenih u okviru postojećeg sporazuma, važno uzeti u obzir i taj kontekst te, osobito, cilj i sadržaj tog sporazuma (vidjeti u tom smislu presude Ujedinjena Kraljevina/Vijeće, EU:C:2013:589, t. 48. i Ujedinjena Kraljevina/Vijeće, EU:C:2014:97, t. 50.).

- 39 U ovom slučaju, s obzirom na to da pobijana odluka ima za predmet odluku o stajalištu koje Unija treba usvojiti u okviru Vijeća za pridruživanje uspostavljenog Sporazumom EEZ-Turska što se tiče usvajanja odredbi o koordinaciji sustavâ socijalne sigurnosti, potrebno je, radi utvrđivanja prikladne pravne osnove za donošenje te odluke, ispitati kako cilj i sadržaj tog sporazuma u području socijalne sigurnosti tako i cilj i sadržaj pobijane odluke.
- 40 U tom pogledu, valja najprije napomenuti da, suprotno onome što smatraju Ujedinjena Kraljevina i Irska, članak 79. stavak 2. točka (b) UFEU-a nije mogao biti prikladna materijalna pravna osnova za donošenje te odluke.
- 41 Istina je da ta odredba ovlašćuje Uniju da donese mjere kojima se utvrđuju prava državljana trećih zemalja koji zakonito borave u državi članici, uključujući uvjete koji uređuju slobodu kretanja i boravka u drugim državama članicama.
- 42 Međutim, prema toj odredbi, takve se mjere mogu donijeti u svrhu članka 79. stavka 1. UFEU-a, tj. u svrhu zajedničke politike useljavanja čiji je cilj 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.
- 43 S jedne strane, Sporazumu EEZ-Turska je svojstvena, kao što to proizlazi iz njegova članka 12. i iz članka 36. Dodatnog protokola, volja ugovornih stranaka da postupno ostvare slobodno kretanje radnika među njima. U tu su svrhu te stranke u članku 39. Dodatnog protokola ovlastile Vijeće za pridruživanje da odluči o odredbama u području socijalne sigurnosti u korist turskih radnika koji se kreću unutar Unije i njihovih obitelji koje unutar nje borave.
- 44 S druge strane, pobijana odluka i Nacrt odluke Vijeća za pridruživanje imaju posebice za cilj u potpunosti implementirati članak 9. Sporazuma EEZ-Turska i članak 39. Dodatnog protokola te ažurirati odredbe Odluke br. 3/80 kako bi se uzeo u obzir razvoj u području koordinacije sustavâ socijalne sigurnosti u Europskoj uniji. Usto, dok je predmet Odluke br. 3/80 bila samo primjena sustavâ socijalne sigurnosti u državama članicama na turske radnike i članove njihovih obitelji, predmet Nacrta odluke Vijeća za pridruživanje jest uspostavljanje koordinacije sustavâ socijalne sigurnosti koji u svojem području primjene u odnosu na osobe, kao što je definirano u njegovu članku 2., obuhvaća radnike koji su državljani države članice i zakonito su zaposleni na turskom području ili su to bili i na koje se primjenjuje tursko zakonodavstvo kao i na njihove nadživjele osobe i članove obitelji pod uvjetom da oni zajedno s njima imaju ili su imali zakonito boravište tijekom njihova zaposlenja u Turskoj.
- 45 Stoga pobijana odluka predstavlja dodatni stadij u postupnom ostvarenju slobodnoga kretanja radnika između Unije i Turske i u razvoju veza stvorenih njihovim sporazumom o pridruživanju.
- 46 Iz svih ovih utvrđenja proizlazi da je krajnji cilj pobijane odluke različit od onog za kojim ide zajednička politika useljavanja kako je naveden u točki 42. ove presude. Stoga, zaključiti da je prevladavajući cilj te odluke osigurati učinkovito upravljanje migracijskim tokovima i pravedno postupanje prema državljanima trećih zemalja koji zakonito borave u državama članicama dovelo bi do nijekanja specifičnoga konteksta koje je ona dio.
- 47 Treba dakle u nastavku ispitati može li članak 48. UFEU-a, koji je Vijeće odabralo, sam po sebi predstavljati prikladnu pravnu osnovu za donošenje pobijane odluke.
- 48 U tom pogledu, kao prvo, valja podsjetiti da članak 12. Sporazuma EEZ-Turska predviđa da će se slobodno kretanje radnika između država članica Zajednice i Turske postupno ostvariti vodeći se za člancima 48. do 50. Ugovora o EEZ-u (koji su postali članci 45. do 47. UFEU-a).

- 49 Što se tiče slobodnoga kretanja osoba između Turske i Unije, kako je Sud već utvrdio u točki 53. presude Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583), takvo opće načelo uopće nije predviđeno tim sporazumom i Dodatnim protokolom.
- 50 Također valja utvrditi da ni Sporazum EEZ-Turska ni Dodatni protokol ne proširuju slobodno kretanje radnika uspostavljeno unutar Unije na Tursku.
- 51 Naime, s jedne strane, članak 12. Sporazuma EEZ-Turska, predviđajući da će se voditi člancima 48. do 50. Ugovora o EEZ-u kako bi se postupno ostvarilo slobodno kretanje radnika, ne obvezuje ugovorne stranke da izravno primjenjuju pravila Unije u području slobodnoga kretanja radnika (vidjeti po analogiji presudu Demirkan, EU:C:2013:583, t. 45.), međutim ti članci moraju u najvećoj mogućoj mjeri biti prošireni na turske radnike koji uživaju prava koja su im priznata u okviru navedenog sporazuma (vidjeti po analogiji presude Bozkurt, C-434/93, EU:C:1995:168, t. 20.; Ayaz, C-275/02, EU:C:2004:570, t. 44. i Dülger, C-451/11, EU:C:2012:504, t. 48.).
- 52 S druge strane, kao što je nezavisna odvjetnica navela u točki 79. svojeg mišljenja, postupno ostvarivanje slobodnoga kretanja radnika predviđeno u članku 12. Sporazuma EEZ-Turska nije postignuto. U tom pogledu, Sud je već u više navrata utvrdio da, za razliku od radnika Unije, turski državljani trenutačno ne uživaju slobodno kretanje unutar Unije jer im navedeni sporazum jamči uživanje određenih prava samo na području države članice domaćina (vidjeti u tom smislu presude Derin, C-325/05, EU:C:2007:442, t. 66. i Demirkan, EU:C:2013:583, t. 53.).
- 53 Kad je riječ o sadržaju Sporazuma EEZ-Turska u području socijalne sigurnosti, valja primijetiti da članak 39. stavci 1. i 2. Dodatnog protokola predviđaju da Vijeće za pridruživanje usvaja mjere u tom području za radnike s turskim državljanstvom koji se kreću u Zajednici i za članove njihovih obitelji koji borave u Zajednici, pri čemu te odredbe osobito moraju tim radnicima pružiti mogućnost zbrajanja razdoblja osiguranja ili zaposlenja koja su ti radnici proveli u pojedinačnim državama članicama u vezi s ostvarivanjem prava na određena davanja. Naprotiv, članak 39. Dodatnog protokola ne predviđa usvajanje mjera u korist radnika Unije koji se kreću u Turskoj te u stavku 2. određuje da odredbe koje će se usvojiti ne mogu obvezati države članice Zajednice da uzmu u obzir razdoblja koja su turski radnici proveli u Turskoj.
- 54 Prema tome, Sporazum EEZ-Turska među ugovornim strankama ne uvodi uređenje koordinacije sustava socijalne sigurnosti kako je uspostavljeno Uredbom br. 1408/71.
- 55 Usto, Odluka br. 3/80, donesena sukladno članku 39. Dodatnog protokola, kao što je Sud već utvrdio u točkama 29. i 30. presude Taflan-Met i dr. (C-277/94, EU:C:1996:315), upućuje samo na neke odredbe Uredbe br. 1408/71 i Uredbe br. 574/72.
- 56 Što se tiče, kao drugo, sadržaja i cilja pobijane odluke, valja napomenuti da ona, kao što to proizlazi iz njezinih uvodnih izjava 5. do 7. i uvodnih izjava 6., 7. i 9. Nacrta odluke Vijeća za pridruživanje, koje su jednako formulirane, nastoji u cijelosti implementirati članak 9. Sporazuma EEZ-Turska i članak 39. Dodatnog protokola te ažurirati provedbene odredbe sadržane u Odluci br. 3/80, zamjenjujući potonje, kako bi se uzeo u obzir razvoj u području koordinacije sustava socijalne sigurnosti u Europskoj uniji koji proizlazi iz donošenja Uredaba br. 883/2004, 987/2009 i 1231/2010.
- 57 Neovisno o tome, iz utvrđenja u točkama 48. do 52. ove presude proizlazi, s jedne strane, da cilj Sporazuma EEZ-Turska nije, za razliku od onog što je Sud utvrdio u točki 50. presude Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (EU:C:2013:589) u vezi sa Sporazumom o EGP-u, ostvariti u najvećoj mogućoj mjeri slobodno kretanje robe, osoba, usluga i kapitala između ugovornih stranaka, tako da unutarnje tržište ostvareno na području Unije bude prošireno na Tursku, niti, za razliku od onog što je utvrđeno u točki 55. presude Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (EU:C:2014:97) u vezi sa Sporazumom EZ-Švicarska o slobodnom kretanju osoba, ostvariti između tih stranaka slobodno kretanje osoba te, s druge strane, da slobodno kretanje radnika predviđeno Sporazumom EEZ-Turska nije u potpunosti ostvareno.

- 58 Nadalje, iz utvrđenja u točkama 53. do 55. ove presude proizlazi da, za razliku od onoga što je utvrđeno u točki 56. presude Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (EU:C:2013:589) u vezi sa Sporazumom o EGP-u, Uredba br. 1408/71 nije bila ugrađena u Sporazum EEZ-Turska ili njegov Dodatni protokol na način da uključuje proširenje propisa o koordinaciji sustavâ socijalne sigurnosti koje je sadržavala na Tursku. Isto tako, a suprotno onome što je utvrđeno u točkama 57. i 58. presude Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (EU:C:2014:97) u vezi sa Sporazumom EZ-Švicarska o slobodnom kretanju osoba, ugovorne stanke Sporazuma EEZ-Turska nisu namjeravale između sebe u cijelosti primjenjivati Uredbe br. 1408/71 i 574/72 te se Turska ne može izjednačiti s državom članicom u svrhu primjene tih uredaba.
- 59 Doista, s obzirom na to da unutarnje tržište ili slobodno kretanje osoba nije prošireno na Tursku, da već ostvareno slobodno kretanje radnika ili barem propisi Unije u području socijalne sigurnosti nisu prošireni na Tursku te da u svrhu primjene tog propisa ta treća država nije izjednačena s državom članicom, pobijana odluka se nije mogla valjano donijeti samo na temelju članka 48. UFEU-a. Naime, prema sudskoj praksi navedenoj u točki 58. ove presude taj članak ovlašćuje Uniju na donošenje mjera u tom području načelno samo u području unutarnjih politika i djelovanja Unije ili vanjskih djelovanja koja se odnose na treće zemlje koje se mogu izjednačiti s državom članicom Unije.
- 60 Kad je riječ o odluci donesenoj u sklopu sporazuma o pridruživanju, valja dakle ispitati je li pobijana odluka mogla valjano biti utemeljena na članku 217. UFEU-a koji ovlašćuje Uniju da sklopi s trećom zemljom sporazum o pridruživanju koji uključuje uzajamna prava i obveze, zajednička djelovanja i posebne postupke.
- 61 To opće ovlaštenje, s obzirom na načelo dodjeljivanja nadležnosti sadržano u članku 5. stavku 2. UEU-a, ne dopušta Uniji da u okviru sporazuma o pridruživanju usvoji akte koji prelaze ograničenja nadležnosti koje su joj države članice dodijelile Ugovorima radi postizanja ciljeva koje Ugovori uspostavljaju (vidjeti u tom smislu presudu Komisija/Vijeće, C-370/07, EU:C:2009:590, t. 46.). Nasuprot tome, članak 217. UFEU-a nužno mora Uniji dodijeliti nadležnost za jamčenje obveza prema trećim državama u svim područjima obuhvaćenima UFEU-om (vidjeti u tom smislu presudu Demirel, 12/86, EU:C:1987:400, t. 9.).
- 62 Iz toga proizlazi da Vijeće može, na temelju članka 217. UFEU-a, usvojiti akt u okviru sporazuma o pridruživanju pod uvjetom da se taj akt vezuje uz posebno područje nadležnosti Unije te se u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 35. ove presude također temelji na pravnoj osnovi koja, osobito s obzirom na njegov cilj i sadržaj, odgovara tom području.
- 63 Stoga u ovom slučaju, iako pobijana odluka nije mogla valjano biti donesena samo na temelju članka 217. UFEU-a kao ni samo na temelju članka 48. UFEU-a, ona je to naprotiv morala biti na temelju tih dvaju članaka zajedno, s obzirom na to da je donesena u okviru sporazuma o pridruživanju i da ima za cilj donošenje mjera za koordinaciju sustavâ socijalne sigurnosti.
- 64 Slijedi da je pravna osnova pobijane odluke pogrešna utoliko što je članak 217. UFEU-a bio izostavljen.
- 65 Kad je riječ o posljedicama tog izostavljanja, valja utvrditi da ono nije imalo utjecaja na sadržaj pobijane odluke ili postupak njezina donošenja.
- 66 Naime, kako je nezavisna odvjetnica navela u točkama 97. i 123. svojeg mišljenja, s obzirom na to da se pobijana odluka ne odnosi na sklapanje sporazuma o pridruživanju niti ne teži dopunjavanju ili izmjeni institucionalnog okvira takvog sporazuma, nego samo teži osiguravanju njegove implementacije, Vijeće je u svakom slučaju trebalo, sukladno odredbama članka 218. stavka 8. podstavka 1. i stavka 9. UFEU-a, usvojiti pobijanu odluku odlučujući kvalificiranom većinom i bez prethodne suglasnosti Europskog parlamenta. Usto, izostavljanje članka 217. UFEU-a u pravnoj osnovi pobijane odluke nema posljedice u odnosu na Protokol (br. 21).

- 67 Prema tome, pogreška u upućivanju u pobijanoj odluci predstavlja u potpunosti formalnu manu (vidjeti posebice presudu *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, t. 44. i navedenu sudsku prasku) koja ne podrazumijeva poništenje odluke.
- 68 Stoga tužbu treba odbiti.

Troškovi

- 69 Sukladno članku 138. stavku 1. Poslovnika Suda, stranka koja izgubi dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Vijeće postavilo zahtjev da se Ujedinjenoj Kraljevini naloži snošenje troškova i da je ona izgubila spor, Ujedinjenoj Kraljevini valja naložiti snošenje troškova.
- 70 U skladu s člankom 140. stavkom 1. navedenog Poslovnika, Irska i Komisija snosit će vlastite troškove.

Slijedom navedenoga, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Tužba se odbija.**
- 2. Ujedinjenoj Kraljevini Velike Britanije i Sjeverne Irske nalaže se snošenje troškova.**
- 3. Irska i Europska komisija snosit će vlastite troškove.**

Potpisi