



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINĖS ADVOKATĖS
JULIANE KOKOTT IŠVADA,
pateikta 2013 m. kovo 21 d.¹

Byla C-431/11

**Jungtinė Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystė
prieš**

Europos Sąjungos Tarybą

„Išorės santykiai — Socialinės apsaugos sistemų koordinavimas — Planuojamas susitarimas dėl
EEE susitarimo VI priedo (Socialinė apsauga) ir 37 protokolo dalinio pakeitimo — Reglamento (EB)
Nr. 883/2004 sistemos taikymas Europos ekonominėje erdvėje — Tarybos sprendimas 2011/407/ES dėl
pozicijos, kurios Europos Sąjunga turi laikytis EEE jungtiniame komitete — Teisingo teisinio pagrindo
pasirinkimas — SESV 48 straipsnis, SESV 79 straipsnio 2 dalies b punktas arba SESV 217 straipsnis“

I – Įžanga

1. Kokių teisiniu pagrindu remdamasi Europos Sąjunga gali išplėsti savo vidaus socialinės teisės nuostatų taikymą trečiosioms šalims? Šis politiškai keblus klausimas kilo nagrinėjamoje byloje, kurioje, palaikomos atitinkamų į bylą įstojusių šalių, ginčijasi Jungtinė Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystė bei Europos Sąjungos Taryba.

2. Šį ginčą sukėlė naujų Sąjungos nuostatų, reglamentuojančių socialinės apsaugos sistemų koordinavimą, taikymo išplėtimas Europos ekonominei erdvei (EEE) EEE jungtinio komiteto sprendimu. Tam Taryba, remdamasi laisvą darbuotojų judėjimą Europos vidaus rinkoje reglamentuojančiomis nuostatomis, konkrečiai kalbant, SESV 48 straipsniu, Sprendimu 2011/407/ES² iš anksto nustatė bendrą Europos Sąjungos poziciją.

3. Dėl šio sprendimo Jungtinė Karalystė pareiškė ieškinį dėl panaikinimo. Kitaip nei Taryba ir Komisija, Jungtinė Karalystė, palaikoma Airijos, mano, kad pasitelkti reikėtų ne laisvą darbuotojų judėjimą reglamentuojančias nuostatas, o trečiųjų šalių piliečių teises laisvės, saugumo ir teisingumo erdvėje reglamentuojančias nuostatas, tiksliau tariant, SESV 79 straipsnio 2 dalies b punktą.

4. Iš pirmo žvilgsnio gali pasirodyti, kad SESV 48 straipsnio ir SESV 79 straipsnio 2 dalies b punkto atskyrimas ar netgi šių abiejų nuostatų santykis su SESV 217 straipsnyje numatyta bendrąja kompetencija steigti asociaciją yra tik techninio pobūdžio klausimas. Tačiau iš tiesų jis turi didelę praktinę reikšmę, visų pirma Jungtinei Karalystei ir Airijai. Šioms dviem valstybėms narėms išimties tvarka yra leista laisvai apsispręsti, ar, taikant SESV 79 straipsnio 2 dalies b punktą, jos nori dalyvauti

¹ — Originalo kalba: vokiečių.

² — 2011 m. birželio 6 d. Tarybos sprendimas 2011/407/ES dėl pozicijos, kurios Europos Sąjunga turi laikytis EEE jungtiniame komitete dėl EEE susitarimo VI priedo (Socialinė apsauga), ir 37 protokolo dalinio pakeitimo (OL L 182, p. 12).

pagal teisėkūros procedūrą priimant Sąjungos aktus (vadinamasis *opt-in* mechanizmas); tačiau taikant SESV 48 straipsnio pirmą pastraipą jos neturi jokių išimtinių teisių ir dėl Sąjungos per teisėkūros procedūrą priimamų aktų geriausiu atveju gali pasinaudoti nebent vadinamuoju avarinio stabdžio mechanizmu (SESV 48 straipsnio antra pastraipa).

5. Teisingumo Teismo sprendimas šioje byloje taps kelrodžiu nagrinėjant kitus panašius atvejus, kai Sąjunga, sudarydama tarptautines sutartis, sieks išplėsti tam tikrų socialinės teisės nuostatų taikymą trečiosioms šalims. Šiuo atžvilgiu pirmiausia reikėtų paminėti Šveicarijos ir Turkijos atvejus, dėl kurių Jungtinė Karalystė kaip tik yra pareiškusi Tarybai ieškinius dėl panaikinimo³.

II – Teisinis pagrindas

6. Nagrinėjamu atveju reikėtų remtis Sutartimi dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) ir Europos ekonominės erdvės susitarimu (EEE susitarimu)⁴, įskaitant papildomus jų protokolus.

A – SESV

7. SESV III dalies IV antraštinėje dalyje tarp laisvą judėjimą reglamentuojančių nuostatų yra SESV 48 straipsnis, kurio pirmoje pastraipoje nustatyta:

„Europos Parlamentas ir Taryba, sprendami pagal įprastą teisėkūros procedūrą, socialinės apsaugos srityje imasi priemonių, būtinų laisvam darbuotojų judėjimui užtikrinti; šiuo tikslu jie priima nuostatas, kaip migruojantiems samdomiems ir savarankiškai dirbantiems darbuotojams ir jų išlaikytiniams užtikrinti:

- a) pagal keleto valstybių įstatymus nustatomų visų prilyginamųjų laikotarpių sudėtį, kad jie įgytų ir išlaikytų teisę į socialines išmokas ir kad būtų galima apskaičiuoti tų išmokų dydį;
- b) socialinių išmokų mokėjimą asmenims, gyvenantiems valstybių narių teritorijose.“

8. SESV III dalies V antraštinėje dalyje „Laisvės saugumo ir teisingumo erdvė“ esančiame SESV 79 straipsnyje, be kita ko, nustatyta:

„1. Sąjunga kuria bendrą imigracijos politiką, kuria siekiama visais etapais užtikrinti veiksmingą migrantų srautų valdymą, palankų režimą teisėtai valstybėse narėse gyvenantiems trečiųjų šalių piliečiams bei neteisėtai imigracijos ir prekybos žmonėmis prevenciją ir sustiprintas kovos su jomis priemones.

2. Taikant 1 dalį, Europos Parlamentas ir Taryba, sprendami pagal įprastą teisėkūros procedūrą, patvirtina priemones šiose srityse:

<...>

- b) teisėtai valstybėje narėje gyvenančių trečiųjų šalių piliečių teisių apibrėžimo, įskaitant sąlygas, reglamentuojančias judėjimo ir apsigyvenimo laisvę kitose valstybėse narėse;

<...>.“

3 — Nagrinėjamos bylos C-656/11 (*Jungtinė Karalystė prieš Tarybą*) ir C-81/13 (*Jungtinė Karalystė prieš Tarybą*).

4 — OL L 1, 1994, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 11 sk., 52 t., p. 3.

9. Reikia atkreipti dėmesį ir į SESV 218 straipsnio 9 dalį:

„Taryba, remdamasi Komisijos ar Sąjungos vyriausiojo įgaliotinio užsienio reikalams ir saugumo politikai pasiūlymu, priima sprendimą, kuriuo sustabdomas susitarimo taikymas ir nustatomos pozicijos, kurios Sąjungos vardu priimamos susitarimu įsteigtame organe, kai tam organui reikia priimti teisinę galią turinčius aktus, išskyrus aktus, papildančius arba pakeičiančius susitarimo institucinę struktūrą.“

ESS ir SESV 21 protokolai

10. Prie ESS ir SESV pridėtas protokolai dėl Jungtinės Karalystės ir Airijos pozicijos dėl laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės (21 protokolai). Jungtinės Karalystės atveju šis protokolai taikomas visai laisvės, saugumo ir teisingumo erdvei, o Airijos atveju jis netaikomas SESV 75 straipsniui (žr. 21 protokolo 9 straipsnį).

11. Iš 21 protokolo 1 straipsnio pirmos pastraipos pirmo sakinio ir 3 straipsnio matyti, kad Jungtinė Karalystė ir Airija „nedalyvauja Tarybos darbe nustatant priemones“, siūlomas pagal SESV III dalies V antraštinę dalį, nebent jos per tris mėnesius nuo pasiūlymo ar iniciatyvos pateikimo Tarybos pirmininkui raštu praneša, kad norėtų dalyvauti nustatant ir taikant atitinkamą priemonę.

12. Iš 21 protokolo 2 straipsnio taip pat matyti, kad „jokios [SESV] III dalies V antraštinės dalies nuostatos, jokia pagal šią antraštinę dalį nustatyta priemonė ir jokia Sąjungos pagal šią antraštinę dalį sudarytų tarptautinių sutarčių nuostata nei jokie Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimai, aiškinantys šias nuostatas ar priemones, nėra privalomi arba taikomi Jungtinei Karalystei ar Airijai“; be to, „minėtos nuostatos, priemonės ir sprendimai neturi jokios įtakos šių valstybių kompetencijai, teisėms bei įsipareigojimams“.

B – *EEE susitarimas*

13. EEE susitarimą tuometinių Europos Bendrijų vardu 1993 m. gruodžio 13 d. patvirtino Taryba ir Komisija, remdamasi EEE susitarimo 238 straipsniu (dabar SESV 217 straipsnis)⁵. Tai yra mišrus susitarimas, prie kurio, be Europos Bendrijų teisės ir pareigas perėmusios Europos Sąjungos, kaip Susitariančiosios Šalys yra prisijungusios ir valstybės narės.

14. Pagal EEE susitarimo 1 straipsnio 1 dalį tai yra asociacijos susitarimas, kurio tikslas – „skatinti nuolatinį ir subalansuotą Susitariančiųjų Šalių prekybos ir ekonominių santykių stiprinimą taikant vienodas konkurencijos sąlygas ir laikantis tokių pačių taisyklių tam, kad būtų sukurta vientisa Europos ekonominė erdvė“.

15. Kad būtų pasiekti EEE susitarimo tikslai, asociacija, be kita ko, reiškia ir keturias pagrindines Europos vidaus rinkos laisves, visų pirma „laisvą asmenų judėjimą“ (EEE susitarimo 1 straipsnio 2 dalies b punktas) bei „glaudesnį bendradarbiavimą kitose srityse, pavyzdžiui, <...> socialinės politikos“ (EEE susitarimo 1 straipsnio 2 dalies f punktas).

16. Pagal EEE susitarimo 7 straipsnį „šio Susitarimo prieduose arba EEE jungtinio komiteto sprendimuose nurodyti arba pateikti aktai Susitariančioms Šalims yra privalomi ir yra <...> vidaus teisinės sistemos dalis“; pagal šios nuostatos a punktą „EEB reglamentui prilygstantis aktas turi tapti Susitariančiųjų Šalių teisinės sistemos dalis“.

5 — 1993 m. gruodžio 13 d. Sprendimas 94/1/EB, EAPB dėl Europos ekonominės erdvės sutarties sudarymo tarp Europos Bendrijų, jų valstybių narių ir Austrijos Respublikos, Suomijos Respublikos, Islandijos Respublikos, Lichtenšteino Kunigaikštystės, Norvegijos Karalystės, Švedijos Karalystės ir Šveicarijos Konfederacijos (OL L 1, 1994, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 11 sk., 19 t., p. 146).

17. EEE susitarimo 28 straipsnis atitinka SESV 45 straipsnį; jame reglamentuojamas laisvas darbuotojų judėjimas EEE; o EEE susitarimo 29 straipsnis atitinka SESV 48 straipsnį.

18. EEE susitarimo 98 straipsnyje EEE jungtiniam komitetui suteikiama teisė iš dalies keisti EEE susitarimo priedus ir kai kuriuos jo protokolus, tarp jų ir 37 protokolą.

19. EEE susitarimo pradinės redakcijos VI priedo (Socialinė apsauga)⁶ skirsnyje „Nurodytieji teisės aktai“ minimas Reglamentas (EEB) Nr. 1408/71⁷. Jis minimas ir pradinės redakcijos EEE susitarimo 37 protokole⁸, kalbant apie „Administracinę darbuotojų migrantų socialinės apsaugos komisiją“. Pagal EEE jungtinio komiteto sprendimą Nr. 76/2011⁹ šias nuorodas turi pakeisti nuorodos į Reglamentą (EB) Nr. 883/2004¹⁰ ir Reglamentą (EB) Nr. 988/2009¹¹.

III – Bylos aplinkybės

20. Sąjungos nuostatos, reglamentuojančios socialinės apsaugos sistemų koordinavimą, ilgą laiką buvo įtvirtintos Reglamente Nr. 1408/71. Nuo 2010 m. gegužės 1 d. jas pakeitė Reglamentas Nr. 883/2004, vėliau savo ruožtu iš dalies pakeistas, be kita ko, Reglamentu Nr. 988/2009.

21. EEE jungtiniame komitete ketinta EEE susitarimo VI priede ir 37 protokole esančias socialinę apsaugą reglamentuojančias nuostatas pritaikyti prie pasikeitusios Sąjungos teisinės padėties ir įtraukti į EEE susitarimą Reglamentą Nr. 883/2004. Tam, be kita ko, VI priede ir 37 protokole esančias nuorodas į Reglamentą Nr. 1408/71 ketinta pakeisti nuorodomis į Reglamentą Nr. 883/2004 ir Reglamentą Nr. 988/2009.

22. Šiomis aplinkybėmis Komisija pateikė Tarybos sprendimo dėl pozicijos, kurios Europos Sąjunga turi laikytis EEE jungtiniame komitete, pasiūlymą. Pirminė šio pasiūlymo versija buvo pateikta 2010 m. rugsėjo 9 d. ir grindžiama SESV 48 straipsniu, SESV 352 straipsniu ir SESV 218 straipsnio 9 dalimi¹². Vėliau, 2011 m. kovo 10 d., Komisija pakeitė savo pasiūlymą ir pradėjo remtis SESV 48 straipsniu ir SESV 218 straipsnio 9 dalimi¹³. Savo atsakymą remtis SESV 352 straipsniu kaip papildomu teisiniu pagrindu Komisija motyvavo tuo, kad Lisabonos sutartimi SESV 48 straipsnyje įtvirtinta Sąjungos kompetencija buvo išplėsta ir apėmė ne tik klasikinę migruojančių darbuotojų sritį, bet ir savarankiškai dirbančius darbuotojus.

23. 2011 m. birželio 6 d. Taryba priėmė Sprendimą 2011/407; juo nustatyta pozicija, kurios Europos Sąjunga turi laikytis EEE jungtiniame komitete (toliau – skundžiamas sprendimas). Šis sprendimas, kaip ir siūlė Komisija, grindžiamas SESV 48 straipsniu ir SESV 218 straipsnio 9 dalimi.

24. 2011 m. liepos 1 d. Sprendimu Nr. 76/2011 EEE jungtinis komitetas, kaip ir planuota, iš dalies pakeitė EEE susitarimo VI priedą (Socialinė apsauga) ir 37 protokolą. Tiesa, tam, kad šis sprendimas įsigaliotų, būtina, kad viena iš EEE susitarimo šalių įvykdytų tam tikrus konstitucinius reikalavimus.

6 — OL L 1, 1994, p. 327.

7 — 1971 m. birželio 14 d. Tarybos reglamentas (EEB) Nr. 1408/71 dėl socialinės apsaugos sistemų taikymo pagal darbo sutartį dirbantiems asmenims ir jų šeimos nariams, judantiems Bendrijoje (pirmą kartą paskelbtas OL L 149, 1971, p. 2, paskui daug kartų keistas; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 1 t., p. 35).

8 — OL L 1, 1994, p. 206.

9 — 2011 m. liepos 1 d. EEE jungtinio komiteto sprendimas Nr. 76/2011, kuriuo iš dalies keičiamas EEE susitarimo VI priedas (Socialinė apsauga) ir 37 protokolai (OL L 262, p. 33).

10 — 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 883/2004 dėl socialinės apsaugos sistemų koordinavimo (OL L 166, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 5 t., p. 72).

11 — 2009 m. rugsėjo 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 988/2009, iš dalies keičiantis Reglamentą (EB) Nr. 883/2004 dėl socialinės apsaugos sistemų koordinavimo ir nustatantis jo priedų turinį (OL L 284, p. 43).

12 — SEC(2010) 1013 galutinis.

13 — SEC(2011) 261 galutinis.

IV – Procesas Teisingumo Teisme ir šalių prašymai

25. 2011 m. rugpjūčio 16 d. Jungtinė Karalystė pateikė ieškinį su prašymu panaikinti Sprendimą 2011/407. Ji mano, kad skundžiamą sprendimą reikėjo grįsti ne SESV 48 straipsniu, o SESV 79 straipsnio 2 dalies b punktu.

26. 2012 m. sausio 10 d. Teisingumo Teismo pirmininko nutartimi Airijai buvo leista įstoti į bylą ieškovės pusėje, o Komisijai – atsakovės pusėje.

27. Jungtinė Karalystė, palaikoma Airijos, prašo:

- panaikinti Sprendimą 2011/407/ES,
- apriboti tokio sprendimo poveikį laiko atžvilgiu, kol Taryba, remdamasi SESV 79 straipsnio 2 dalies b punktu, priims naują sprendimą dėl pozicijos, kurios Europos Sąjunga turi laikytis EEE jungtiniame komitete dėl EEE susitarimo VI priedo (Socialinė apsauga) ir 37 protokolo dalinio pakeitimo,
- priteisti iš Tarybos bylinėjimosi išlaidas¹⁴.

28. Taryba, palaikoma Komisijos, prašo:

- atmesti ieškinį,
- priteisti iš ieškovės bylinėjimosi išlaidas.

29. Jungtinės Karalystės ieškinį Teisingumo Teismas nagrinėjo rašytinio proceso tvarka, o 2013 m. vasario 6 d. įvyko teismo posėdis.

V – Vertinimas

30. Jungtinė Karalystė savo ieškinį grindžia vieninteliu pagrindu: ji tvirtina, kad nustatydamą Sąjungos poziciją Taryba rėmėsi neteisingu teisiniu pagrindu ir taip pažeidė ribotų įgaliojimų principą (ESS 5 straipsnio 1 dalies pirmas sakiny) ¹⁵.

31. *Procedūrinio požiūriu* visi bylos dalyviai sutaria, kad Europos Sąjungos Taryba Sąjungos poziciją teisingai nustatė sprendimu pagal SESV 218 straipsnio 9 dalį. Juk EEE jungtinis komitetas yra EEE susitarimu įsteigtas organas, kuris, norėdamas iš dalies pakeisti šio susitarimo priedus ir kai kuriuos protokolus, priima teisinę galią turinčius sprendimus (EEE susitarimo 98 straipsnis).

32. Taip pat neginčijama, kad tokiam Tarybos sprendimui, kuriuo nustatoma Bendrijos pozicija, be SESV 218 straipsnio 9 dalies, reikalingas ir *materialinis teisinis pagrindas*, kuriuo remiantis būtų galima apibrėžti kompetencijos apimtį, o kartu ir Sutartyse numatytą Sąjungos veiksmų laisvę¹⁶. Tačiau visiškai nesutariama dėl to, ar nagrinėjamu atveju šis teisinis pagrindas yra vidaus rinką reglamentuojančios nuostatos, laisvės, saugumo ir teisingumo erdvę reglamentuojančios nuostatos, ar SESV 217 straipsnyje numatyta kompetencija steigti asociaciją.

¹⁴ — Airija, kaip įstojusi į bylą šalis, nepateikė prašymo priteisti išlaidas.

¹⁵ — Konkrečiai dėl ribotų įgaliojimų principo Sąjungos išorės veiksmų srityje žr. 1996 m. kovo 28 d. Nuomonę 2/94 (Rink. p. I-1759, 23 ir 24 punktai), 2001 m. gruodžio 6 d. Nuomonę 2/00 (Rink. p. I-9713, 5 punktas), 2009 m. lapkričio 30 d. Nuomonę 1/08 (Rink. p. I-11129, 110 punktas) ir 2009 m. spalio 1 d. Sprendimą *Komisija prieš Tarybą* (C-370/07, Rink. p. I-8917, 46 ir 47 punktai).

¹⁶ — Sprendimas *Komisija prieš Tarybą* (C-370/07, minėtas 15 išnašoje); taip pat žr. 1976 m. liepos 14 d. Sprendimą *Kramer ir kt.* (3/76, 4/76 ir 6/76, Rink. p. 1279, 19 punktas), pagal kurį reikia remtis „Bendrijos teisės sistema ir materialinės teisės nuostatomis“; žr. Nuomonę 2/94 (minėta 15 išnašoje, 23 ir paskesni punktai).

33. Tai, kad teisingas teisinio pagrindo pasirinkimas yra didelės praktinės ir institucinės, netgi konstitucinės svarbos¹⁷, ypač akivaizdu tokiu atveju, kaip antai nagrinėjamu, nes teisinio pagrindo pasirinkimas lems, ar Jungtinė Karalystė ir Airija galės pasinaudoti specialiomis teisėmis, kurias joms suteikia *opt-in* mechanizmas, kaip tai numatyta ESS ir SESV 21 protokole.

A – Teisingo materialinio teisinio pagrindo pasirinkimas

34. Vadovaujantis nusistovėjusia teismų praktika, Sąjungos teisės aktui priimti reikalingo teisinio pagrindo pasirinkimas turi būti paremtas objektyviais kriterijais, kuriems gali būti taikoma teisminė kontrolė, be kita ko, teisės akto tikslo ir turinio atžvilgiu¹⁸.

35. Skundžiamame sprendime iš esmės buvo nustatyta tokia pozicija, kurios Sąjunga turi laikytis EEE jungtiniame komitete, kad naujos, iki šiol tik Sąjungoje galiojusios nuostatos, reglamentuojančios socialinės apsaugos sistemų koordinavimą vadovaujantis reglamentais Nr. 883/2004 ir Nr. 988/2009¹⁹, turėtų būti išplėstos visoje EEE²⁰.

1. SESV 79 straipsnis nėra tinkamas teisinis pagrindas

36. Pradėjus Reglamentą Nr. 883/2004 taikyti visoje EEE, jo teritorinė taikymo sritis apims ne tik Sąjungą, bet ir tris ELPA valstybes: Norvegiją, Islandiją ir Lichtenšteiną. Dėl to neišvengiamai išsiplės ir šio reglamento taikymo sritis *ratione personae* ir jis taip pat bus taikomas asmenims, kurie yra ne Sąjungos, o trečiųjų šalių piliečiai. Į tai primygtinai atkreipė dėmesį Jungtinė Karalystė ir Airija.

37. Todėl iš pirmo žvilgsnio *sedes materiae* galėtų būti SESV 79 straipsnio 2 dalies b punktas, nes šioje nuostatoje aiškiai leidžiama patvirtinti priemones „teisėtai valstybėje narėje gyvenančių trečiųjų šalių piliečių teisių apibrėžimo, įskaitant sąlygas, reglamentuojančias judėjimo ir apsigyvenimo laisvę kitose valstybėse narėse“, srityje. Į šią sritį gali įeiti ir trečiųjų šalių piliečių socialinę apsaugą reglamentuojančios normos²¹.

17 — Žr. Nuomonę 2/00 (minėta 15 išnašoje, 5 punktas), Nuomonę 1/08 (minėta 15 išnašoje, 110 punktas) ir Sprendimą *Komisija prieš Tarybą* (C-370/07, minėtas 15 išnašoje, 47 punktas).

18 — 1991 m. birželio 11 d. Sprendimas *Komisija prieš Tarybą* (C-300/89, Rink. p. I-2867, 10 punktas), 2008 m. rugsėjo 3 d. Sprendimas *Kadi ir Al Barakaat International Foundation prieš Tarybą ir Komisiją* (C-402/05 P ir C-415/05 P, Rink. p. I-6351, 182 punktas) ir 2012 m. liepos 19 d. Sprendimas *Parlamentas prieš Tarybą* (C-130/10, 42 punktas).

19 — Toliau, kad būtų paprasčiau, kalbėsiu tik apie Reglamentą Nr. 883/2004.

20 — Visų pirma žr. skundžiamo sprendimo antrą konstatuojamąją dalį: „Į EEE susitarimą tikslinga įtraukti [reglamentus Nr. 883/2004 ir Nr. 988/2009] <...>“.

21 — Tai rodo ir Deklaracija dėl Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 48 ir 79 straipsnių (Tarpvyriausybines konferencijos, patvirtinusios Lisabonos sutartį, pasirašytą 2007 m. gruodžio 13 d., prie Baigiamojo akto pridėta 22 deklaracija; OL C 115, 2008, p. 346 ir OL C 326, 2012, p. 348).

38. Šia nuostata neginčijamai ne kartą buvo grindžiami teisės aktai, kuriais siekta sudarant susitarimus su trečiosiomis šalimis įtraukti jų piliečius į Sąjungos socialinės teisės nuostatų taikymo sritį²². Tačiau vien ši aplinkybė negali turėti lemiamos reikšmės nustatant tinkamą skundžiamo Tarybos sprendimo teisinį pagrindą²³.

39. Reikėtų atkreipti dėmesį į tai, kad SESV 79 straipsnis yra viena iš laisvės, saugumo ir teisingumo erdvę reglamentuojančių nuostatų ir įeina į sienų kontrolės, prieglobsčio ir imigracijos politikos skyrių. Kaip nustatyta SESV 79 straipsnio 1 dalyje, šiuo straipsniu siekiama specifinių tikslų: kurti bendrą Sąjungos imigracijos politiką, „kuria siekiama visais etapais užtikrinti veiksmingą migrantų srautų valdymą, palankų režimą <...> trečiųjų šalių piliečiams bei neteisėtoms imigracijos ir prekybos žmonėmis prevenciją ir sustiprintas kovos su jomis priemones“. Visas SESV 79 straipsnio 2 dalies b punktu grindžiamas priemonės reikėtų vertinti atsižvelgiant į šį kontekstą ir jos visos aiškiai priimtos siekiant „taikyti 1 dalį“.

40. Šis SESV 79 straipsnio 2 dalies b punkto tikslas ir kontekstas netinka, kalbant apie tokią priemonę, dėl kurios vyksta ginčas šioje byloje.

41. Skundžiamu sprendimu siekiama ne tik vykdant bendrą imigracijos politiką suteikti tam tikras socialines teises teisėtai Sąjungos teritorijoje gyvenantiems tam tikriems trečiųjų šalių piliečiams tam, kad jiems būtų užtikrintas „palankus režimas“, kaip tai suprantama pagal SESV 79 straipsnio 1 dalį. Šio sprendimo tikslai daug platesni. Juo siekiama toliau plėtoti EEE susitarimu sukurtą asociaciją su trimis ELPA valstybėmis – Norvegija, Islandija ir Lichtenšteinu; jis taip pat yra viena iš priemonių, kuria siekiama kuo labiau išplėsti Europos vidaus rinkos teisės taikymą EEE teritorijoje²⁴. Trijų ELPA valstybių – Norvegijos, Islandijos ir Lichtenšteino – piliečiams siekiama suteikti galimybę laisvai judėti tokiomis pačiomis socialinėmis sąlygomis, kokias turi Sąjungos piliečiai.

42. Be to, kaip teisingai pabrėžia Komisija, skundžiamu sprendimu jokių būdu nesiekama tik reglamentuoti *trečiųjų šalių* (Norvegijos, Islandijos ir Lichtenšteino) *piliečių* socialinių teisių Sąjungoje; priešingai, vienas iš šio sprendimo tikslų – reglamentuoti socialines *Sąjungos piliečių* teises trijose minėtose ELPA valstybėse. Taigi, pakeitus EEE susitarimą taip, kaip numatyta skundžiamame sprendime, Reglamente Nr. 883/2004 numatytu socialinės apsaugos sistemų koordinavimu galės pasinaudoti ne tik, pavyzdžiui, Norvegijos Karalystės pilietis Sąjungos teritorijoje, bet ir Sąjungos pilietis Norvegijos Karalystės teritorijoje. Juk pagal EEE susitarimo 7 straipsnio a punktą Sąjungos reglamentas, į kurį daroma nuoroda viename iš EEE susitarimo priedų, privalomas visoms Susitariančiosioms Šalims (t. y. ir trims minėtoms ELPA valstybėms) ir turi tapti jų teisinės sistemos dalimi. Kitaip, nei mano Airija, joms nereikia priimti nacionalinių jo įgyvendinimo priemonių.

43. Todėl reikia atmesti Jungtinės Karalystės ir Airijos argumentus, kad skundžiamą sprendimą būtina grįžti SESV 79 straipsnio 2 dalies b punktu.

22 — Tai yra šeši 2010 m. spalio 21 d. Tarybos sprendimai: 2010/697/ES (OL L 306, p. 1), 2010/698/ES (OL L 306, p. 8), 2010/699/ES (OL L 306, p. 14), 2010/700/ES (OL L 306, p. 21), 2010/701/ES (OL L 306, p. 28) ir 2010/702/ES (OL L 306, p. 35) dėl Europos Sąjungos pozicijos, kurios ji turi laikytis Asociacijos tarybose su Maroku, Tunicu, Alžyru ir Izraeliu bei Stabilizacijos ir asociacijos tarybose su Makedonija ir Kroatija; taip pat tai – trys 2012 m. gruodžio 6 d. Tarybos sprendimai 2012/773/ES (OL L 340, p. 1), 2012/774/ES (OL L 340, p. 7) ir 2012/775/ES (OL L 340, p. 13) dėl Sąjungos pozicijos, kurios turi būti laikomasi Stabilizacijos ir asociacijos tarybose su Albanija ir Juodkalnija bei Bendradarbiavimo komitete su San Marinu. Be to, remiantis SESV 79 straipsnio 2 dalies b punktu (buvęs EB 63 straipsnio 4 punktas), Sąjungoje buvo priimtas 2003 m. gegužės 14 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 859/2003, išplečiantis Reglamento (EEB) Nr. 1408/71 ir Reglamento (EEB) Nr. 574/72 nuostatų taikymą trečiųjų šalių piliečiams, kuriems jos dar netaikomos dėl jų pilietybės (OL L 124, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 4 t., p. 317), ir 2010 m. lapkričio 24 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1231/2010, kuriuo išplečiamas Reglamento (EB) Nr. 883/2004 ir Reglamento (EB) Nr. 987/2009 taikymas trečiųjų šalių piliečiams, kuriems tie reglamentai dar netaikomi tik dėl jų pilietybės (OL L 344, p. 1).

23 — 2008 m. lapkričio 6 d. Sprendimas *Parlamentas prieš Tarybą* (C-155/07, Rink. p. I-8103, 34 punktas) ir 2009 m. rugsėjo 8 d. Sprendimas *Komisija prieš Parlamentą ir Tarybą* (C-411/06, Rink. p. I-7585, 77 punktas), taip pat 1994 m. lapkričio 15 d. Teisingumo Teismo Nuomonė 1/94 (Rink. p. I-5267, 52 punktas) ir Nuomonė 1/08 (minėta 15 išnašoje, 172 punktas).

24 — Dėl šio EEE tikslo žr. 2003 m. rugsėjo 23 d. Sprendimą *Ospelt ir Schlössle Weissenberg* (C-452/01, Rink. p. I-9743, 29 punktas) ir 1997 m. sausio 22 d. Sprendimą *Opel Austria prieš Tarybą* (T-115/94, Rink. p. II-39, 107 punktas) bei EEE susitarimo penktą konstatuojamąją dalį.

2. SESV 48 straipsnis taip pat nėra tinkamas teisinis pagrindas

44. Tačiau, mano nuomone, skundžiamo sprendimo negalima grįsti ir Tarybos bei Komisijos pasitelktu SESV 48 straipsniu.

45. Priežastis yra ne tiek tai, kad į šių nuostatų, reglamentuojančių socialinės apsaugos sistemų koordinavimą, taikymo sritį pagal Reglamentą Nr. 883/2004 patenka ir ekonomiškai neaktyvūs asmenys²⁵. Pagrindinis šio reglamento dalykas nėra socialinė nedirbančių asmenų apsauga. Veikiau šis reglamentas daugiausia susijęs su socialine dirbančiųjų – samdomų darbuotojų ir savarankiškai dirbančių asmenų – apsauga. Socialinė ekonomiškai neaktyvių asmenų apsauga Reglamente Nr. 883/2004 šiek tiek reglamentuojama, tačiau ji tikrai nėra pagrindinis reglamento dalykas. Taigi šis aspektas neturi lemiamos reikšmės renkantis teisinį pagrindą²⁶. Parenkant Sąjungos akto teisinį pagrindą, reikia orientuotis pagal jo norminio turinio esmę²⁷.

46. Tačiau Jungtinė Karalystė ir Airija visiškai teisingai pastebi, kad SESV 48 straipsniu galima remtis tik patvirtinant Sąjungos vidaus priemones; be to, jis susijęs tik su socialine Sąjungos piliečių, bet ne trečiųjų šalių piliečių apsauga.

47. Remiantis SESV 48 straipsniu, „socialinės apsaugos srityje“ galima patvirtinti tik priemones, būtinas „laisvam darbuotojų judėjimui užtikrinti“. Jis įeina į tą patį Sutarties skyrių kaip ir SESV 45 straipsnio 1 dalis, kurioje nustatyta, kad darbuotojų judėjimo laisvė užtikrinama tik „Sąjungoje“. Taip pat Teisingumo Teismas yra nustatęs, kad SESV 45 straipsnis (buvęs EEB sutarties 48 straipsnis) judėjimo laisvę užtikrina „tik iš valstybių narių kilusiems darbuotojams“²⁸, t. y. Sąjungos piliečiams²⁹.

48. Atitinkamai trečiųjų šalių piliečiai Sąjungoje negali remtis SESV 45 straipsnyje įtvirtinta teise laisvai judėti³⁰, o Sąjungos teisės aktų leidėjas neturi teisės remdamasis vien SESV 48 straipsniu patvirtinti konkrečių priemonių Sąjungos ir trečiųjų šalių socialinės apsaugos sistemoms koordinuoti. Tokios priemonės nėra būtinos darbuotojų judėjimo laisvei (Sąjungoje) užtikrinti, kaip tai suprantama pagal SESV 45 straipsnį ir SESV 48 straipsnį.

49. Kitaip nei Jungtinė Karalystė ir Airija, nemanau, kad Sąjungos institucijos tikrai negali remtis joms vidaus rinkai kurti suteiktomis kompetencijomis tam, kad, patvirtindamos Sąjungos piliečiams ir įmonėms skirtas priemones, kartu reglamentuotų ir trečiųjų šalių piliečių padėtį, pavyzdžiui, kai to reikia siekiant užtikrinti vienodas konkurencijos sąlygas vidaus rinkoje³¹.

25 — Kaip matyti iš bylos medžiagos ir kalbų per teismo posėdį, *politine prasme* Jungtinei Karalystei kliūva būtent šis planuojamas ekonomiškai neaktyvių asmenų įtraukimas į EEE galiojančią socialinės apsaugos sistemų koordinavimo sistemą. Per procesą Teisingumo Teisme buvo galima išvelgti Jungtinės Karalystės pasirengimą su trimis ELPA valstybėmis – Norvegija, Islandija ir Lichtenšteinu – rasti Reglamentui Nr. 883/2004 prilygstantį dvišalį sprendimą, tačiau neįtraukiant į jį ekonomiškai neaktyvių asmenų kategorijos.

26 — Žr. 2001 m. spalio 11 d. Sprendimą *Khalil ir kt.* (C-95/99-C-98/99 ir C-180/99, Rink. p. I-7413, 55–58 punktai, pirmiausia 56 punktas), susijusį su apatridų ir pabėgėlių įtraukimu į Reglamento Nr. 1408/71 sistemą.

27 — Jei išnagrinėjus priemonę matyti, kad ja siekiama dviejų tikslų arba ji turi dvi sudėtines dalis, ir jei vieną iš šių tikslų arba dalių galima išskirti kaip pagrindinį, o kitą tik kaip papildomą, priemonė turi būti grindžiama tik vienu teisiniu pagrindu, t. y. tuo, kurio reikalauja pagrindinis ar dominuojantis tikslas arba pagrindinė ar svarbiausia sudėtinė dalis (Sprendimas *Parlamentas prieš Tarybą*, C-155/07, minėtas 23 išnašoje, 35 punktas ir Sprendimas *Parlamentas prieš Tarybą*, C-130/10, minėtas 18 išnašoje, 43 punktas; taip pat žr. 1993 m. kovo 17 d. Sprendimo *Komisija prieš Tarybą*, C-155/91, Rink. p. I-939, 19 ir 21 punktus).

28 — 1984 m. liepos 5 d. Sprendimas *Meade* (238/83, Rink. p. 2631, 7 punktas).

29 — 1984 m. gegužės 30 d. generalinio advokato G. F. Mancini išvada byloje *Meade* (minėta 28 išnašoje) ir 2000 m. lapkričio 30 d. generalinio advokato F. G. Jacobs išvada byloje *Khalil ir kt.* (minėta 26 išnašoje, 19 punktas).

30 — Darbuotojų judėjimo laisvę EEE veikiau užtikrina EEE susitarimo 28 straipsnis.

31 — Žr. Sprendimą *Khalil ir kt.* (minėtas 26 išnašoje, 56 punktas); žr. mano 2009 m. kovo 26 d. išvadą byloje *Komisija prieš Tarybą* („Vietnamas“, C-13/07, 149 punktas), kur analizuoju šioje byloje Jungtinės Karalystės ir Airijos kaip argumentą pateiktą ištrauką iš Nuomonės 1/94 (minėta 23 išnašoje, pirmiausia 81 ir 86 punktai).

50. Bet nagrinėjama atveju svarbu ne vien tai, kad, patvirtinant *Sąjungos teritorijoje* galiosiantį socialinės teisės srities aktą, kartu reglamentuojama ir trečiųjų šalių piliečių padėtis. Veikiau skundžiamu sprendimu pirmiausia siekiama išplėsti jau egzistuojančio socialinės teisės srities akto – Reglamento Nr. 883/2004 taikymą ir pradėti jį taikyti trijose ELPA valstybėse – Norvegijoje, Islandijoje ir Lichtenšteine³².

51. Todėl ir SESV 48 straipsnis, kaip ir SESV 79 straipsnis, negali būti skundžiamo sprendimo teisinis pagrindas.

3. Teisingas teisinis pagrindas būtų buvęs SESV 217 straipsnis

52. Lemiamą reikšmę nustatant tinkamą skundžiamo sprendimo teisinį pagrindą turi tai, kad šis sprendimas Sąjungoje yra pirmas būtinas žingsnis, siekiant iš dalies pakeisti ir plėtoti EEE susitarimą. Tam reikia remtis tokiais pačiais *materialiniais teisiniais* įgaliojimais kaip ir priimant EEE susitarimą, t. y. SESV 217 straipsnyje įtvirtinta kompetencija steigti asociaciją.

53. Sudarant EEE susitarimą, į jo VI priedą (Socialinė apsauga) ir 37 protokolą buvo įtrauktas tuo laiku galiojęs Reglamentas Nr. 1408/71, taip jame nustatytas socialinės apsaugos sistemų koordinavimo priemonės pradedant taikyti visoje EEE.

54. Savo laiku SESV 48 straipsniu (buvęs EEB sutarties 51 straipsnis) buvo grindžiamas Reglamento Nr. 1408/71 galiojimas tik Sąjungoje, o šiuo reglamentu sukurta sistema EEE pradėta taikyti remiantis pačiu EEE susitarimu, t. y. vadovaujantis SESV 217 straipsnyje (buvęs EEB sutarties 238 straipsnis) įtvirtinta kompetencija steigti asociaciją.

55. Būtų nelogiška, jeigu Reglamentą Nr. 1408/71 pakeitus nauju Reglamentu Nr. 883/2004 šiandien reikėtų vadovautis kitomis taisyklėmis.

56. Veikiau turint omenyje Reglamentą Nr. 883/2004 reikėtų manyti, kad SESV 48 straipsniu grindžiamas tik jo galiojimas Sąjungoje. Savo ruožtu EEE jungtinio komiteto sprendimo, kuriuo šis reglamentas ateityje turi būti įtrauktas į EEE susitarimo VI priedą (Socialinė apsauga) ir 37 protokolą vietoj Reglamento Nr. 1408/71 ir taip pradėtas taikyti visoje EEE, teisinis pagrindas Sąjungos teisės požiūriu yra SESV 217 straipsnyje įtvirtinta kompetencija steigti asociaciją. Tas pats turėtų būti taikoma ir skundžiamam sprendimui, kuriuo prieš pradedant dirbti EEE jungtiniam komitetui nustatoma Sąjungos pozicija ir taip pasirengiama veikti tarptautiniu lygmeniu bei atlikti planuojamus EEE susitarimo pakeitimus.

57. Kitaip nei SESV 48 straipsnis, SESV 217 straipsnis neabejotinai leidžia Sąjungai patvirtinti priemones esant santykiams su trečiosiomis šalimis ir suteikti kitiems asmenims, ne Sąjungos piliečiams, įskaitant ir ekonomiškai neaktyvius asmenis, galimybę pasinaudoti šiomis priemonėmis. Kaip tik su Sąjungos santykiais su trečiosiomis šalimis bei šių trečiųjų šalių piliečių teisine padėtimi susijusios priemonės ir sudaro asociacijos susitarimą. Teisingumo Teismas jau gana seniai yra nustatęs, kad SESV 217 straipsniu (buvęs EEB sutarties 238 straipsnis) Sąjungai suteikiama kompetencija, būtina siekiant užtikrinti, kad ji įgyvendins išipareigojimus trečiosioms šalims visose srityse, kurioms taikomos Sutartys³³.

32 — Žr. šios išvados 42 punktą.

33 — 1987 m. rugsėjo 30 d. Sprendimas *Demirel* (12/86, Rink. p. 3719, 9 punktas).

58. Net darant prielaidą, kad remiantis SESV 79 straipsnio 2 dalies b punktu taip pat būtų galima patvirtinti tokias pačias ar bent jau panašias priemones trečiųjų šalių piliečių socialinės apsaugos sistemoms koordinuoti, SESV 217 straipsnis, kalbant apie asociacijos susitarimą su trečiosiomis šalimis, ypač apie tokią glaudžią asociaciją, kaip antai EEE susitarimą, būtų laikytinas *lex specialis*³⁴.

59. Negalima ginčyti rėmimosi SESV 217 straipsniu kaip teisiniu tokio sprendimo, kaip antai skundžiamo šioje byloje, pagrindu tvirtinant, kad taip būtų pernelyg apsunkinta EEE jungtinio komiteto sprendimų priėmimo procedūra.

60. Viena vertus, ne procedūros apibrėžia akto teisinį pagrindą, o akto teisinis pagrindas lemia procedūras, kurių reikia laikytis jį priimant³⁵.

61. Kita vertus, remiantis SESV 217 straipsniu kaip teisiniu pagrindu nagrinėjamu atveju procedūra nėra nesikeičia. Juk procedūrinio požiūriu reikšminga lieka SESV 218 straipsnio 9 dalis, kurią taikant Taryba sprendžia kvalifikuotąją balsų daugumą (ESS 16 straipsnio 3 dalis). Vieningo sprendimo Taryboje reikalavimas (SESV 218 straipsnio 8 dalies antra pastraipa), kaip ir Europos Parlamento pritarimo reikalavimas (SESV 218 straipsnio 6 dalies a punkto i papunktis), pagal savo prasmę ir tikslą taikomas tik pirmą kartą sudarant asociacijos susitarimą arba keičiant tokio susitarimo struktūrą, o tokiu atveju SESV 218 straipsnio 9 dalis, kaip nustatyta jos paskutinio sakinio antroje dalyje („išskyrus <...>“), netaikoma.

62. Todėl prieinu prie išvados, kad SESV 217 straipsnis būtų buvęs tinkamas skundžiamo sprendimo teisinis pagrindas, o procedūrinio požiūriu – taikytina SESV 218 straipsnio 9 dalis.

63. Proceso teisės požiūriu Teisingumo Teismui nagrinėjamu atveju nėra draudžiama įvardyti SESV 217 straipsnio kaip tinkamo skundžiamo sprendimo teisinio pagrindo. Juk Jungtinė Karalystė, palaikoma Airijos, ieškinyje aiškiai iškėlė netinkamo teisinio pagrindo klausimą, dėl to jis tapo bylos dalyku. Nepriklausomai vertindamas teisinio pagrindo problemą Teisingumo Teismas negali būti įpareigotas remtis tik proceso šalių nurodytomis pirminės teisės nuostatomis (viena vertus – SESV 79 straipsniu ir, kita vertus – SESV 48 straipsniu). Teismas nėra „proceso šalių ruporas“³⁶. Todėl jis negali būti įpareigotas atsižvelgti tik į tuos argumentus, kuriuos šalys pateikė savo reikalavimams pagrįsti, antraip kartais jam galėtų tekti pagrįsti savo sprendimą klaidingais teisiniais argumentais³⁷. Taip pat nekyla jokių abejonių ir dėl teisės būti išklaustyti bei rungimosi proceso reikalavimų³⁸, nes galimybė remtis SESV 217 straipsniu, kaip teisiniu pagrindu, per posėdį buvo aptarta su visais proceso dalyviais.

4. Alternatyviai: rėmimasis SESV 216 straipsnio 1 dalimi

64. Tik jei Teisingumo Teismas nepritartų mano samprotavimams dėl SESV 217 straipsnio, pridursiu, kad nagrinėjamu atveju galima būtų svarstyti ir galimybę remtis SESV 216 straipsnio 1 dalimi. Šioje nuostatoje iš esmės kodifikuota vadinamoji AETR doktrina³⁹, į kurią Teisingumo Teismui pateiktose rašytinėse pastabose ypač atkreipė dėmesį Taryba ir dėl kurios savo nuomonę galėjo pareikšti kiti bylos dalyviai.

34 — Šiuo klausimu taip pat žr. Sprendimą *Parlamentas prieš Tarybą* (C-155/07, minėtas 23 išnašoje, 34 punktas), kuriame teigiama, kad jei aktas gali būti grindžiamas dviem teisiniais pagrindais, jis turi būti grindžiamas specialiu teisiniu pagrindu.

35 — Sprendimas *Parlamentas prieš Tarybą* (C-130/10, minėtas 18 išnašoje, 80 punktas).

36 — Žr. 1998 m. balandžio 2 d. generalinio advokato P. Léger išvadą byloje *Parlamentas prieš Gutiérrez de Quijano y Lloréns* (C-252/96 P, Rink. p. I-7421, 36 punktas).

37 — Šiuo klausimu žr. 2004 m. rugsėjo 27 d. Nutartį *UER prieš M6 ir kt.* (C-470/02 P, 69 punktas) ir 2010 m. rugsėjo 21 d. Sprendimą *Švedija prieš API ir Komisiją* (C-514/07 P, C-528/07 P ir C-532/07 P, Rink. p. I-8533, 65 punktas).

38 — 2009 m. gruodžio 2 d. Sprendimas *Komisija prieš Airiją ir kt.* (C-89/08 P, Rink. p. I-11245, pirmiausia 50 ir 51 punktai) ir 2009 m. gruodžio 17 d. Sprendimas dėl peržiūrėjimo *M prieš EMEA* (C-197/09 RX-II, Rink. p. I-12033, 39–42 punktai).

39 — AETR doktrina buvo suformuluota 1971 m. kovo 31 d. Sprendime *Komisija prieš Tarybą* („AETR“, 22/70, Rink. p. 263, 15–19 punktai); jos reziumė naujesnėje praktikoje pateikta, pavyzdžiui, 2006 m. vasario 7 d. Nuomonėje 1/03 (Rink. p. I-1145, 114–133 punktai).

65. SESV 216 straipsnio 1 dalyje Sąjungai leidžiama sudaryti tarptautinį susitarimą su viena arba keliomis trečiosiomis šalimis, „kai tai yra numatyta Sutartyse arba kai susitarimo sudarymas yra būtinas norint Sąjungos politikos sričių ribose pasiekti vieną iš Sutartyse nurodytų tikslų, arba kai jį numato Sąjungos teisiškai privalomas aktas, arba kai jis gali turėti poveikį bendroms taisyklėms ar keisti jų apimtį“.

66. EEE susitarimas yra tarptautinis susitarimas, kurį su trečiosiomis šalimis sudarė Sąjungos pirmtakės Europos Bendrijos. Pagal SESV 216 straipsnio 2 dalį šis susitarimas yra privalomas ir Sąjungai, ir valstybėms narėms, todėl laikytinas privalomu Sąjungos aktu, kaip jis suprantamas pagal SESV 216 straipsnio 1 dalį.

67. Turinio prasme EEE susitarimu siekiama skatinti vienodas konkurencijos sąlygas ir tų pačių taisyklių laikymąsi, kad būtų sukurta vientisa Europos ekonominė erdvė (EEE susitarimo 1 straipsnio 1 dalis). EEE, be kita ko, siekiama užtikrinti ir laisvą asmenų judėjimą (EEE susitarimo 1 straipsnio 2 dalies b punktas), lydimą glaudaus bendradarbiavimo ir socialinės politikos srityje (EEE susitarimo 1 straipsnio 2 dalies f punktas).

68. Norint pasiekti šiuos EEE susitarimo tikslus, reikia, kad Sąjungoje galiojančių nuostatų, reglamentuojančių socialinės apsaugos sistemų koordinavimą, atnaujinimas ir supaprastinimas, pakeitus Reglamentą Nr. 1408/71 Reglamentu Nr. 883/2004⁴⁰, įsigaliojūt ir EEE lygmeniu. Nepakeitus EEE susitarimo VI priede (Socialinė apsauga) ir 37 protokole esančios nuorodos į seną reglamentą nuoroda į naują reglamentą, asmenys negalėtų EEE naudotis laisve judėti tomis pačiomis socialinėmis sąlygomis kaip ir Sąjungoje. Kiltų grėsmė esminiam EEE tikslui – sukurti vienodas konkurencijos sąlygas ir vienodas taisykles vientisoje ekonominėje erdvėje.

69. Taigi galiausiai skundžiamame sprendime numatytu Reglamento Nr. 883/2004 išplėtimu visoje EEE užtikrinama, kad nebus paveiktos „bendros taisyklės“, šiuo atveju – Sąjungai ir visoms valstybėms narėms privalomas EEE susitarimas, kaip tai suprantama pagal SESV 216 straipsnio 1 dalį⁴¹.

70. Taigi skundžiamą sprendimą būtų galima grįsti ir SESV 216 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta AETR doktrina. Bet kadangi SESV 217 straipsnis yra kitas, specialus teisinis pagrindas, kuriuo būtų galima grįsti skundžiamą sprendimą⁴², galiausiai reikėtų remtis ne SESV 216 straipsnio 2 dalimi, o SESV 217 straipsniu⁴³.

B – *Dėl ESS ir SESV 21 protokolo „effet utile“*

71. Taip pat leisiu sau pastebėti, kad dėl SESV 217 straipsnio – kaip ir dėl SESV 48 straipsnio ar SESV 216 straipsnio 1 dalies – taikymo tokiu atveju, kaip nagrinėjamas, ESS ir SESV 21 protokolas netaps neveiksmingas.

72. 21 protokole numatytos specialios laisvės, saugumo ir teisingumo erdvę reglamentuojančios nuostatos, galiojančios Jungtinei Karalystei ir Airijai. Jose numatyta, kad vadovaujantis SESV III dalies V antraštine dalimi siūlomos priemonės Jungtinei Karalystei ir Airijai galioja tik tuomet, jei šios valstybės narės aiškiai raštu praneša, kad nori dalyvauti taikant šias priemones (*opt-in* mechanizmas, žr. 21 protokolo 1 straipsnio 1 dalies pirmą sakinį kartu su 3 straipsniu).

40 — Žr. Reglamento Nr. 883/2004 3 konstatuojamąją dalį.

41 — Dėl Sąjungos išorės kompetencijos, kai buvo priimtos bendros taisyklės, kurios gali būti paveiktos, žr. Nuomonę 1/03 (minėta 38 išnašoje, 116 punktas).

42 — Žr. šios išvados 52–63 punktus.

43 — Šiuo klausimu taip pat žr. Sprendimą *Parlamentas prieš Tarybą* (C-155/07, minėtas 23 išnašoje, 34 punktas), kuriame išaiškinta, kad jei aktas gali būti grindžiamas dviem teisiniais pagrindais, jis turi būti grindžiamas specialiu teisiniu pagrindu.

73. Šios specialios nuostatos *ratione materiae* taikomos tik laisvės, saugumo ir teisingumo erdvei. Be to, kadangi tai specialios nuostatos, jos turi būti aiškinamos siaurai.

74. 21 protokolo prasmė ir tikslas nėra leisti Jungtinei Karalystei ir Airijai savo nuožiūra nuspręsti, ar dalyvauti taikant Sąjungos institucijų patvirtintas priemones ir jomis privalomai vadovautis kitose Sąjungos teisės srityse, pirmiausia susijusiose su vidaus rinka ar asociacijomis su trečiosiomis šalimis.

75. Atitinkamai *opt-in* mechanizmas negali būti taikomas patvirtinant priemones, kurios, kaip šioje byloje nagrinėjamas Tarybos sprendimas, susijusios su vidaus rinkoje galiojančių nuostatų išplėtimu trečiosioms šalims.

76. Jei atskiros Sąjungos valstybės narės taikytų asocijuotoms valstybėms ar jų piliečiams tik dalį Sąjungos *acquis* ir taip galėtų susikurti ypatingas sąlygas, kiltų didelė grėsmė asociacijos susitarimo – juolab EEE susitarimo, kuriuo vidaus rinkos ir laisvo asmenų judėjimo srityse sukurama visiška asociacija – veiksmingumui.

77. Jei *opt-in* mechanizmą kartu su Europos *à la carte* idėja būtų norima įtvirtinti ir priemonių, kaip antai skundžiamo sprendimo, atžvilgiu, grėsmė kiltų ne tik vienam kertinių Europos Sąjungos ramsčių – vidaus rinkai, bet ir visai EEE egzistencijai. Kiltų pavojus, kad ši vidaus rinka, apimanti ir tris ELPA valstybes – Norvegiją, Islandiją ir Lichtenšteiną, susiskaidytų, o tai turėtų neigiamų padarinių vienodam požiūriui į visus šioje vidaus rinkoje veikiančius asmenis bei įmones ir jiems taikomų konkurencijos sąlygų vienodumui.

C – Neteisingo teisinio pagrindo pasirinkimo poveikis skundžiamo sprendimo galiojimui

78. Kaip jau minėta, sprendimą, dėl kurio vyksta ginčas, Taryba pagrindė neteisingu teisiniu pagrindu. Teisinga būtų buvę šį sprendimą grįsti SESV 217 straipsnyje numatytu teisiniu pagrindu, t. y. kompetencija steigti asociaciją, taikomu kartu su SESV 218 straipsnio 9 dalyje įtvirtintu procedūriniu teisiniu pagrindu.

79. Tačiau Sąjungos akto pagrindimas neteisingu teisiniu pagrindu savaime dar nereiškia, kad šį aktą reikia panaikinti. Pagal teismų praktiką teisės aktas nėra naikintinas, jei netinkamo teisinio pagrindo pasirinkimas negalėjo turėti jokių padarinių jo turiniui ar priėmimo procedūrai ir tebuvo vien formali klaida⁴⁴.

80. Taip yra šioje byloje. Vadovaujantis SESV 218 straipsnio 9 dalimi, skundžiamą sprendimą Taryba turėjo priimti kvalifikuotąja balsų dauguma Europos Parlamentui nedalyvaujant⁴⁵, neatsižvelgiant į tai, ar tinkamu teisiniu pagrindu laikysime SESV 217 straipsnį, SESV 216 straipsnio 1 dalį, ar SESV 48 straipsnį. Be to, nė pagal vieną iš minėtųjų teisinių pagrindų Jungtinei Karalystei ir Airijai neleidžiama pasinaudoti ESS ir SESV 21 protokole numatytomis išimtinėmis teisėmis.

81. Vadinasi, nagrinėjamu atveju skundžiamo sprendimo panaikinimo negalima pateisinti tuo, kad jis buvo pagrįstas neteisingu teisiniu pagrindu.

82. Jei nesutikdamas su mano samprotavimais Teisingumo Teismas vis dėlto nuspręstų patenkinti Jungtinės Karalystės ieškinį, manyčiau, kad reikėtų paskelbti, jog skundžiamas sprendimas lieka galioti, kol Taryba priims naują to paties turinio sprendimą, pagrįstą teisingu teisiniu pagrindu (SESV 264 straipsnio 2 dalis). To prašo ir Jungtinė Karalystė bei Airija.

44 — 1988 m. rugsėjo 27 d. Sprendimas *Komisija prieš Tarybą* (165/87, Rink. p. 5545, 18–21 punktai), 2004 m. rugsėjo 9 d. Sprendimas *Ispanija ir Suomija prieš Parlamentą ir Tarybą* (C-184/02 ir C-223/02, Rink. p. I-7789, 42–44 punktai) ir 2004 m. gruodžio 14 d. Sprendimas *Swedish Match* (C-210/03, Rink. p. I-11893, 44 punktas); taip pat žr. mano 2005 m. gegužės 26 d. išvadą byloje *Komisija prieš Tarybą* (C-94/03, Rink. p. I-1, 53 punktas).

45 — Žr. šios išvados 61 punktą.

VI – Bylinėjimosi išlaidos

83. Pagal 2012 m. rugsėjo 25 d. Procedūros reglamento 138 straipsnio 1 dalį pralaimėjusiai šaliai nurodoma padengti išlaidas, jei laimėjusi šalis to reikalavo. Kadangi pagal mano pasiūlytą sprendinį Jungtinė Karalystė pralaimėjo bylą, o Taryba prašė priteisti bylinėjimosi išlaidas, Jungtinė Karalystė turi jas padengti. Airija ir Komisija, kaip įstojusios į bylą šalys, padengia savo bylinėjimosi išlaidas pagal Procedūros reglamento 140 straipsnio 1 dalį.

VII – Išvada

84. Atsižvelgdama į išdėstytus argumentus, siūlau Teisingumo Teismui priimti tokį sprendimą:

1. Atmesti ieškinį.
2. Priteisti iš Airijos ir Europos Komisijos padengti savo patirtas bylinėjimosi išlaidas.
3. Priteisti iš Jungtinės Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystės likusias bylinėjimosi išlaidas.