



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
prednesené 17. júla 2014¹

Vec C-81/13

**Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska
proti**

Rade Európskej únie

„Vonkajšie vzťahy — Dohoda o pridružení medzi EHS a Tureckom — Koordinácia systémov sociálneho zabezpečenia — Plánované rozhodnutie Asociačnej rady medzi EHS a Tureckom v zmysle systému nariadenia (ES) č. 883/2004 — Rozhodnutie Rady 2012/776/EÚ o pozícii Únie, ktorá sa má zaujať v asociačnej rade — Výber vhodného hmotnoprávneho základu — Článok 48 ZFEÚ, článok 79 ods. 2 písm. b) ZFEÚ, článok 216 ods. 1 ZFEÚ alebo článok 217 ZFEÚ“

I – Úvod

1. Touto žalobou sa začalo ďalšie kolo úporného sporu medzi Spojeným kráľovstvom a Radou Európskej únie o tom, aký právny základ sa má uplatniť, keď chce Európska únia v rámci pridruženía tretieho štátu spolupracovať pri prijatí právnych predpisov v oblasti sociálneho zabezpečenia, ktoré majú pôsobiť v prospech jednak štátnych príslušníkov tretích krajín, a jednak občanov Únie.
2. Rada má v úmysle, podobne ako vo veciach C-431/11 a C-656/11, zaviesť na návrh Európskej komisie vo vzťahu k Turecku určité ustanovenia o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia, ktoré sú inšpirované úpravou platnou v rámci Únie. Na tento účel Rada v predstihu prijala rozhodnutie 2012/776/EÚ² o pozícii, ktorú má Únia zaujať v Asociačnej rade medzi EHS a Tureckom, pričom sa opierała o ustanovenia upravujúce voľný pohyb pracovníkov v rámci európskeho vnútorného trhu, presnejšie o článok 48 ZFEÚ.
3. Spojené kráľovstvo napadlo toto rozhodnutie pred Súdny dvorom. Na rozdiel od Rady a Komisie zastáva Spojené kráľovstvo s podporou Írska názor, že sa nemajú uplatniť ustanovenia článku 48 ZFEÚ týkajúce sa voľného pohybu pracovníkov, ale ustanovenia upravujúce práva štátnych príslušníkov tretích krajín v priestore slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, presnejšie článok 79 ods. 2 písm. b) ZFEÚ.

1 — Jazyk prednesu: nemčina.

2 — Rozhodnutie Rady 2012/776/EÚ zo 6. decembra 2012 o pozícii, ktorá sa má zaujať v mene Európskej únie v Asociačnej rade zriadenej Dohodou o pridružení medzi Európskym hospodárskym spoločenstvom a Tureckom, pokiaľ ide o prijatie ustanovení o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia (Ú. v. EÚ L 340, s. 19), ďalej len „napadnuté rozhodnutie“.

4. Rozlíšenie medzi článkom 48 ZFEÚ a článkom 79 ods. 2 písm. b) ZFEÚ, rovnako ako vzťah týchto dvoch ustanovení k všeobecnej asociačnej právomoci podľa článku 217 ZFEÚ, ako aj k článku 216 ods. 1 ZFEÚ, v žiadnom prípade nie je len čisto technického charakteru. V skutočnosti ide o problematiku zásadného praktického významu, v neposlednom rade vzhľadom na Spojené kráľovstvo a Írsko, ktoré v rámci článku 79 ods. 2 písm. b) ZFEÚ disponujú určitými osobitnými právami (tzv. „riešenie opt-in“).

5. Súdny dvor najnovšie v rozsudkoch z 26. septembra 2013³ a z 27. februára 2014⁴ rozhodol, že článok 48 ZFEÚ bol vhodným právnym základom pre rozšírenie pôsobnosti právnych predpisov v sociálnej oblasti platných v rámci Únie na Európsky hospodársky priestor (EHP) (vec C-431/11) a Švajčiarsko (vec C-656/11). K obom uvedeným rozsudkom, ako aj k mojim návrhom vo veci C-431/11⁵ zaujali strany tohto konania opačné stanovisko. Vzhľadom na predložené argumenty treba preskúmať, či je riešenie nájdené v prípade EHP a Švajčiarska uplatniteľné aj na pridruženie Turecka.

II – Právny rámec

6. Právny rámec tejto veci určuje na jednej strane Zmluva o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ“) a na druhej strane Dohoda o pridružení medzi EHS a Tureckom (ďalej len „dohoda o pridružení“) vrátane ich príslušných dodatkových protokolov.

A – ZFEÚ

7. Spomedzi ustanovení o medzinárodných dohodách v piatej časti hlavy V ZFEÚ treba poukázať predovšetkým na článok 218 ods. 9 ZFEÚ:

„Rada prijme na návrh Komisie alebo vysokého predstaviteľa Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku rozhodnutie o pozastavení vykonávania dohody a rozhodnutie, ktorým sa určujú pozície, ktoré sa majú prijať v mene Únie v rámci orgánu zriadeného dohodou, keď je tento orgán vyzvaný prijať akty s právnymi účinkami s výnimkou aktov dopĺňajúcich alebo meniacich inštitucionálny rámec danej dohody.“

8. Tá istá hlava ZFEÚ obsahuje ďalej článok 216 ods. 1 ZFEÚ, ktorý znie takto:

„Únia môže uzavierať dohody s jednou alebo viacerými tretími krajinami alebo medzinárodnými organizáciami, keď to ustanovujú zmluvy alebo keď je uzavretie dohody buď potrebné na dosiahnutie jedného z cieľov stanovených zmluvami v rámci politik Únie, alebo je ustanovené v právne záväznom akte Únie, alebo sa môže dotknúť spoločných pravidiel alebo pozmeniť ich pôsobnosť.“

9. K právnemu základu pre vonkajšiu činnosť Únie patrí okrem toho aj asociačná právomoc zakotvená v článku 217 ZFEÚ (pôvodný článok 238 Zmluvy o EHS):

„Únia môže uzavrieť s jedn[ou] alebo s viacerými tretími krajinami alebo s medzinárodnými organizáciami dohody o pridružení, ktoré stanovujú vzájomné práva a povinnosti, spoločné postupy a osobitné postupy.“

3 — Rozsudok Spojené kráľovstvo/Rada (C-431/11, EU:C:2013:589).

4 — Rozsudok Spojené kráľovstvo/Rada (C-656/11, EU:C:2014:97).

5 — Návrhy vo veci Spojené kráľovstvo/Rada (C-431/11, EU:C:2013:187).

10. Medzi ustanoveniami upravujúcimi voľný pohyb sa v tretej časti hlavy IV ZFEÚ nachádza článok 48 ZFEÚ (pôvodný článok 51 Zmluvy o EHS), ktorého prvý odsek znie:

„Európsky parlament a Rada v súlade s riadnym legislatívnym postupom prijímú v oblasti sociálneho zabezpečenia opatrenia, ktoré sú nevyhnutné na poskytnutie voľného pohybu pracovníkov; za týmto účelom uzavrie dohody, ktoré migrujúcim pracovníkom bez ohľadu na to, či ide o zamestnancov, a na nich závislým osobám zabezpečia:

- a) započítanie všetkých období braných do úvahy podľa zákonov príslušných krajín za účelom získania a trvania nároku na dávky a vypočítanie ich výšky;
- b) vyplácanie dávok osobám s bydliskom na území členských štátov.“

11. Článok 79 ZFEÚ, ktorý patrí k predpisom upravujúcich „Priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti“ v tretej časti hlavy V ZFEÚ, znie skráteno takto:

„1. Únia tvorí spoločnú prisťahovaleckú politiku s cieľom zabezpečiť vo všetkých etapách účinné riadenie migračných tokov, spravodlivé zaobchádzanie so štátnymi príslušníkmi tretích krajín, ktorí sa oprávnenne zdržiavajú v členských štátoch, ako aj predchádzanie a posilnený boj proti nelegálnemu prisťahovalectvu a obchodovaniu s ľuďmi.

2. Na účely odseku 1 Európsky parlament a Rada v súlade s riadnym legislatívnym postupom prijímú opatrenia v týchto oblastiach:

...

- b) vymedzenie práv štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa oprávnenne zdržiavajú v členskom štáte, vrátane podmienok, ktorými sa spravuje sloboda pohybu a pobytu v iných členských štátoch;

...“

Protokol č. 21 k Zmluve o EÚ a k Zmluve o FEÚ

12. K Zmluve o EÚ a k Zmluve o FEÚ je pripojený Protokol o postavení Spojeného kráľovstva a Írska s ohľadom na priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti (ďalej len „protokol č. 21“). V prípade Spojeného kráľovstva platí tento protokol pre celý priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, v prípade Írska je z jeho pôsobnosti vyňatý článok 75 ZFEÚ (pozri článok 9 protokolu č. 21).

13. Z článku 1 ods. 1 prvej vety a z článku 3 protokolu č. 21 vyplýva, že Spojené kráľovstvo a Írsko „sa nepodieľajú na prijímaní navrhovaných opatrení Radou“ podľa tretej časti hlavy V ZFEÚ, s výnimkou situácie, keď predsedu Rady do troch mesiacov od predloženia návrhu alebo podnetu písomne upovedomia o tom, že si želajú podieľať sa na prijatí alebo uplatňovaní navrhovaného opatrenia.

14. Ako okrem toho vyplýva z článku 2 protokolu č. 21, „nebude žiadne z ustanovení tretej časti hlavy V [ZFEÚ], žiadne opatrenie prijaté podľa tejto hlavy, žiadne ustanovenie akejkoľvek medzinárodnej dohody uzatvorenej Úniou podľa tejto hlavy, a žiadne rozhodnutie Súdneho dvora o výklade akéhokoľvek takého ustanovenia alebo opatrenia, záväzné alebo uplatniteľné pre Spojené kráľovstvo alebo Írsko“; okrem toho „žiadne takéto ustanovenie, opatrenie alebo rozhodnutie neovplyvní žiadnym spôsobom právomoci, práva a záväzky týchto štátov“.

B – Dohoda o pridružení medzi EHS a Tureckom

15. Dohoda o pridružení medzi Európskym hospodárskym spoločenstvom a Tureckom bola podpísaná v Ankare 12. septembra 1963 na jednej strane Tureckou republikou a na druhej strane vtedajším EHS, ako aj jeho členskými štátmi. Táto dohoda o pridružení bola 23. decembra 1963 „uzavretá, schválená a potvrdená“ Radou v mene EHS, pričom asociačná právomoc v zmysle článku 238 Zmluvy o EHS (teraz článok 217 ZFEÚ) slúžila svojho času ako právny základ⁶. Táto dohoda o pridružení nadobudla platnosť od 1. decembra 1964. Bola doplnená dodatkovým protokolom⁷, ktorý bol podpísaný 23. novembra 1970 v Bruseli a 19. decembra 1972 „uzavretý, schválený a potvrdený“ Radou na základe článku 238 Zmluvy o EHS v mene EHS⁸.

16. V preambule dohody o pridružení je vyjadrená vôľa zmluvných strán „ustanoviť čoraz užšie väzby medzi tureckým národom a národmi, združenými v Európskom hospodárskom spoločenstve“ [*neoficiálny preklad*] (prvé odôvodnenie); zmluvné strany v ňom ďalej vyjadrili svoj poznatok, „že Európske hospodárske spoločenstvo, poskytnutím podpory pri snahe tureckého národa zlepšiť svoju životnú úroveň, uľahčí pridružení Turecka k spoločenstvu v ďalšom období“ [*neoficiálny preklad*] (štvrté odôvodnenie).

17. Podľa článku 9 dohody o pridružení, ktorý odkazuje na článok 7 Zmluvy o EHS (teraz článok 18 ZFEÚ), platí v rámci pridruženia zákaz diskriminácie na základe štátnej príslušnosti:

„Zmluvné strany uznávajú, že v rámci pôsobnosti tejto dohody... je zakázaná akákoľvek diskriminácia na základe štátnej príslušnosti v súlade so zásadou uvedenou v článku 7 Zmluvy o založení Spoločenstva.“ [*neoficiálny preklad*]

18. Článok 12 dohody o pridružení sa odvoláva na články 48 až 50 Zmluvy o EHS (teraz články 45 až 47 ZFEÚ) takto:

„Zmluvné strany sa dohodli, že sa budú riadiť článkami 48, 49 a 50 Zmluvy o založení Spoločenstva, aby postupne medzi sebou zabezpečili voľný pohyb pracovníkov.“ [*neoficiálny preklad*]

19. Podľa článku 36 dodatkového protokolu:

„Voľnosť pohybu pre pracovníkov medzi členskými štátmi spoločenstva a Tureckom sa zabezpečí postupnými etapami v súlade s princípmi stanovenými v článku 12 dohody [medzi EHS a Tureckom] medzi koncom dvanásteho a dvadsiateho druhého roka po nadobudnutí platnosti tejto dohody.“

20. Článok 39 dodatkového protokolu o sociálnom zabezpečení stanovuje:

„1. Pred ukončením prvého roku nadobudnutia platnosti tohto protokolu Asociačná rada prijme opatrenia týkajúce sa sociálneho zabezpečenia pracovníkov tureckej štátnej príslušnosti pohybujúcich sa v rámci spoločenstva a ich rodín s bydliskom v spoločenstve.“

6 — Rozhodnutie Rady 64/732/EHS z 23. decembra 1963 o uzavretí Asociačnej dohody medzi Európskym hospodárskym spoločenstvom a Tureckom (Ú. v. ES 1964, 217, s. 3685; Mim. vyd. 11/011, s. 10).

7 — Ú. v. ES L 293, 1972, s. 4; Mim. vyd. 11/011, s. 4.

8 — Nariadenie Rady (EHS) č. 2760/72 z 19. decembra 1972 o uzatvorení dodatkového protokolu a finančného protokolu podpísaných 23. novembra 1970 a pripojených k Dohode o pridružení medzi Európskym hospodárskym spoločenstvom a Tureckom a o opatreniach, ktoré majú byť prijaté na ich vykonávanie (Ú. v. ES L 293, s. 1; Mim. vyd. 11/011, s. 41).

2. Tieto ustanovenia musia umožniť pracovníkom s tureckou štátnou príslušnosťou, v súlade s opatreniami, ktoré sa stanovujú, sumarizovať obdobia poistenia alebo zamestnania ukončené v jednotlivých členských štátoch vzhľadom na starobné dôchodky, odškodné za úmrtie [pozostalostné dôchodky – *neoficiálny preklad*], na invalidné dôchodky a taktiež vzhľadom na poskytovanie zdravotných služieb pre pracovníkov a ich rodiny s trvalým pobytom v spoločenstve. Tieto opatrenia nepredstavujú pre členské štáty žiadnu povinnosť brať do úvahy obdobia ukončené v Turecku.

3. Vyššie uvedené opatrenia musia zabezpečiť, aby rodinné prídavky boli vyplácané vtedy, ak má rodina pracovníka trvalý pobyt v spoločenstve.

4. Musí existovať možnosť prevádzať do Turecka starobné dôchodky, odškodnenia v prípade úmrtia [pozostalostné dôchodky – *neoficiálny preklad*], invalidné dôchodky získané na základe opatrení prijatých podľa odseku 2.

5. Opatrenia uvedené v tomto článku nemajú vplyv na práva a povinnosti vyplývajúce z dvojstranných dohôd medzi Tureckom a členskými štátmi spoločenstva, pokiaľ tieto dohody poskytujú pre tureckých štátnych príslušníkov výhodnejší režim.“

21. Podľa článku 6 dohody o pridružení sa zmluvné strany schádzajú v asociačnej rade⁹. Tejto asociačnej rade patrí podľa článku 22 ods. 1 dohody na realizáciu cieľov stanovených dohodou a v prípadoch stanovených touto dohodou rozhodovacia právomoc.

22. Na základe článku 39 dodatkového protokolu prijala asociačná rada rozhodnutie č. 3/80¹⁰, ktorým sa koordinujú systémy sociálneho zabezpečenia v záujme sprístupnenia určitých sociálnych dávok tureckým pracovníkom a ich rodinným príslušníkom v rámci EHS. Čo sa týka obsahu, rozhodnutie č. 3/80 v podstate prevzalo určité ustanovenia nariadenia (EHS) č. 1408/71¹¹ a okrem toho – ojedinele – aj určité ustanovenia nariadenia (EHS) č. 574/72¹².

23. Komisia predložila 8. februára 1983 Rade svoj návrh nariadenia na vykonanie rozhodnutia č. 3/80¹³. Tento návrh, ktorý sa opieral o článok 238 Zmluvy o EHS (teraz článok 217 ZFEÚ), však v praxi nikdy nevedol k prijatiu príslušného nariadenia Rady a Komisia ho napokon v roku 2013 vzala späť ako „obsolentný“¹⁴.

III – Okolnosti právneho sporu

24. Ustanovenia o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia platné v rámci Únie boli dlho obsiahnuté v nariadení č. 1408/71 a v nariadení č. 574/72, ktoré ho mení a dopĺňa. Nariadenie č. 1408/71 bolo s účinnosťou od 1. mája 2010 nahradené nariadením č. 883/2004¹⁵ a nariadenie č. 574/72 bolo nahradené nariadením č. 987/2009¹⁶.

9 — Ďalej len „asociačná rada“ alebo „Asociačná rada medzi EHS a Tureckom“.

10 — Rozhodnutie Asociačnej rady č. 3/80 z 19. septembra 1980 o uplatňovaní systémov sociálneho zabezpečenia členských štátov Európskych spoločenstiev na tureckých pracovníkov a ich rodinných príslušníkov (Ú. v. EŠ C 110, 1983, s. 60).

11 — Nariadenie Rady (EHS) č. 1408/71 zo 14. júna 1971 o uplatňovaní systémov sociálneho zabezpečenia na zamestnancov a ich rodiny, ktorí sa pohybujú v rámci spoločenstva (prvýkrát uverejnené v Ú. v. EŠ L 149, s. 2; Mim. vyd. 05/001, s. 35, a neskôr viackrát zmenené).

12 — Nariadenie Rady (EHS) č. 574/72 z 21. marca 1972, ktorým sa stanovuje postup pri vykonávaní nariadenia (EHS) č. 1408/71 o uplatňovaní systémov sociálneho zabezpečenia na zamestnancov a ich rodiny, ktorí sa pohybujú v rámci spoločenstva (prvýkrát uverejnené v Ú. v. EŠ L 74, s. 1, Mim. vyd. 05/001, s. 83, a neskôr viackrát zmenené).

13 — Návrh nariadenia Rady (EHS), ktorým sa v rámci Európskeho hospodárskeho spoločenstva vykonáva rozhodnutie Rady pre pridružení EHS – Turecko č. 3/80 o uplatňovaní systémov sociálneho zabezpečenia členských štátov Európskych spoločenstiev na tureckých pracovníkov a ich rodinných príslušníkov [COM(83) 13 final (Ú. v. EÚ C 110, s. 1)].

14 — Ú. v. EÚ C 109, s. 7.

15 — Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 z 29. apríla 2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia (Ú. v. EÚ L 166, s. 1; Mim. vyd. 05/005, s. 72).

16 — Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 zo 16. septembra 2009, ktorým sa stanovuje postup vykonávania nariadenia (ES) č. 883/2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia (Ú. v. EÚ L 284, s. 1).

25. Úmyslom v rovine pridruženia s Tureckom je prispôbiť ustanovenia platné podľa rozhodnutia č. 3/80 o uplatňovaní systémov sociálneho zabezpečenia zmenenej právnej úprave v rámci Únie. Rozhodnutie č. 3/80 má byť na tieto účely zrušené a nahradené novým rozhodnutím Asociačnej rady pri zachovaní základov doterajšieho systému, pričom doterajšie odkazy na nariadenia č. 1408/71 a č. 574/72 budú nahradené odkazmi na nariadenia č. 883/2004 a č. 987/2009. Úmyslom však naďalej nie je úplné rozšírenie systému nariadenia č. 883/2004 na Turecko.¹⁷

26. Rada prijala 6. decembra 2012 rozhodnutie 2012/776, ktorým stanovila pozíciu Únie, ktorú mala zaujať v Asociačnej rade (ďalej len „napadnuté rozhodnutie“). Ako navrhla Komisia¹⁸, toto rozhodnutie sa opiera o článok 48 ZFEÚ v spojení s článkom 218 ods. 9 ZFEÚ. K nemu je pripojený návrh plánovaného nového rozhodnutia asociačnej rady.

27. Preambula rozhodnutia 2012/776 v odôvodneniach 5 až 7 podáva nasledujúce odôvodnenie:

„5. V oblasti sociálneho zabezpečenia je potrebné zaistiť úplné vykonanie článku 9 dohody a článku 39 dodatkového protokolu.

6. Je potrebné aktualizovať vykonávacie ustanovenia obsiahnuté v súčasnosti v rozhodnutí č. 3/80 tak, aby zodpovedali vývoju v oblasti koordinácie sociálneho zabezpečenia Európskej únie.

7. Rozhodnutie č. 3/80 by sa preto malo zrušiť a nahradiť rozhodnutím asociačnej rady, ktorým sa naraz vykonajú príslušné ustanovenia dohody a dodatkového protokolu, pokiaľ ide o koordináciu systémov sociálneho zabezpečenia.“

28. Tie isté dôvody sú uvedené v preambule návrhu nového rozhodnutia asociačnej rady, a to v odôvodneniach 6, 7 a 9.

29. Okrem toho z článku 2 návrhu nového rozhodnutia asociačnej rady („osobná pôsobnosť“) v podstate vyplýva, že toto rozhodnutie sa uplatní nielen v prípade pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi Turecka a sú alebo boli legálne zamestnaní na území členského štátu, ale aj opačne v prípade zamestnancov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi členského štátu Európskej únie a sú alebo boli legálne zamestnaní na území Turecka. Nové rozhodnutie sa uplatní okrem toho aj v prípade rodinných príslušníkov dotknutého pracovníka pod podmienkou, že majú alebo mali spolu s ním legálny pobyt počas trvania jeho zamestnania na území daného prijímajúceho štátu.

30. Pokiaľ ide o obsah, článok 3 stanovuje uplatnenie zásady rovnosti zaobchádzania v súvislosti s dávkami a článok 4 nariaďuje vzhľadom na určité dávky upustenie od podmienok pobytu. Napokon podľa článkov 5 a 6 návrhu má byť zavedený systém spolupráce zmluvných strán, ako aj určité pravidlá týkajúce sa správnej kontroly a lekárskeho vyšetrenia.

31. Spojené kráľovstvo a Írsko vyjadrili v spoločnom vyhlásení k protokolu Rady¹⁹ svoje pochybnosti, pokiaľ ide o výber článku 48 ZFEÚ za hmotnoprávny základ pre rozhodnutie 2012/776 a naznačili, že podniknú právne kroky. Rada v tom istom protokole poznamenala, že Európska únia sa bude spolupodieľať na rozhodnutí asociačnej rady až po vynesení rozsudkov Súdneho dvora vo veciach C-431/11 a C-656/11. Spojené kráľovstvo, ako samo uviedlo, sa na hlasovaní o prijatí sporného rozhodnutia 2012/776 nezúčastnilo.

17 — Na rozdiel od systému nariadenia č. 883/2004 nie sú prenosné napríklad dávky v prípade nezamestnanosti, choroby, materstva a otcovstva. Ďalej v súlade s článkom 39 ods. 2 dodatkového protokolu k dohode o pridružení nie je stanovená povinnosť členských štátov Únie zohľadniť obdobia poistenia alebo zamestnania dosiahnuté v Turecku vzhľadom na starobné dôchodky, pozostalostné dávky, na invalidné dôchodky a taktiež vzhľadom na poskytovanie zdravotných služieb v Únii.

18 — Návrh Komisie z 30. marca 2012 [COM(2012) 152 final].

19 — Protokol zo zasadnutia Rady Európskej únie zo 6. decembra 2012.

IV – Konanie pred Súdny dvorom a návrhy účastníkov konania

32. Spojené kráľovstvo podalo listom z 15. februára 2013 žalobu o neplatnosť rozhodnutia 2012/776. Spojené kráľovstvo zastáva názor, že napadnuté rozhodnutie sa nemalo zakladať na článku 48 ZFEÚ, ale na článku 79 ods. 2 písm. b) ZFEÚ.

33. Komisii bol 2. júla 2013 povolený vstup do konania ako vedľajšiemu účastníkovi na strane Rady, naproti tomu Írsko získalo 15. januára 2014 povolenie vstúpiť do konania ako vedľajší účastník na strane Spojeného kráľovstva. Írsko však mohlo vzhľadom na neskoro podaný návrh predložiť podľa článku 129 ods. 4 rokovacieho poriadku iba ústne pripomienky.

34. Spojené kráľovstvo s podporou Írska navrhuje,

- zrušiť rozhodnutie 2012/776 a
- zaviazať Radu na náhradu trov konania.

35. Rada s podporou Komisie žiada

- zamietnuť žalobu a
- zaviazať žalobcu na náhradu trov konania.

36. Žaloba Spojeného kráľovstva bola na Súdnom dvore prejednávaná najprv písomne a potom ústne na pojednávaní 13. mája 2014. V zmysle článku 16 ods. 3 Štatútu Súdneho dvora zasadá Súdny dvor v tomto konaní na žiadosť Spojeného kráľovstva vo veľkej komore.

V – Posúdenie

37. Žaloba Spojeného kráľovstva sa zakladá, podobne ako tá vo veciach C-431/11 a C-656/11, na jedinom dôvode neplatnosti: Rada pri stanovení pozície, ktorú má Únia zaujať v Asociačnej rade medzi EHS a Tureckom, uplatnila nesprávny právny základ.

38. Čo sa týka *procesnoprávneho hľadiska*, všetci účastníci konania sa zhodujú, že pozícia Únie bola zo strany Rady Európskej únie oprávnené stanovená v podobe rozhodnutia podľa článku 218 ods. 9 ZFEÚ. Asociačná rada totiž predstavuje grémium ustanovené na základe dohody o pridružení, ktoré prijíma rozhodnutia na uskutočnenie cieľov uvedenej dohody (pozri v tejto súvislosti ustanovenia článku 6 a článku 22 ods. 1 dohody o pridružení).

39. Ďalej je nesporné, že uvedené rozhodnutie Rady, ktorým sa stanovuje spoločná pozícia Únie v súlade so zásadou prenesenia právomocí (článok 5 ods. 1 prvá veta ZEÚ), si okrem článku 218 ods. 9 ZFEÚ vyžaduje aj *hmotnoprávny základ*, z ktorého vyplýva rozsah právomocí Únie, a na základe toho napokon aj priestor na konanie Únie, ktorý je naznačený v Zmluvách.²⁰

40. Predmetom intenzívnych výmen názorov je však teraz to, či v prejednávanom prípade treba tento hmotnoprávny základ hľadať v ustanoveniach o vnútornom trhu alebo v ustanoveniach o priestore slobody, bezpečnosti a spravodlivosti alebo v asociačnej právomoci podľa článku 217 ZFEÚ. Okrem toho je otáznave, akú rolu článok 216 ods. 1 ZFEÚ zohráva.

20 — Rozsudok Spojené kráľovstvo/Rada (C-431/11, EU:C:2013:589, body 42 a 43); v tomto zmysle už rozsudok Kramer a i. (3/76, 4/76 a 6/76, EU:C:1976:114, bod 19), podľa ktorého sa má vychádzať „zo systému práva Spoločenstva a hmotnoprávnych predpisov“; pozri tiež stanovisko 2/94 (EU:C:1996:140, bod 23 a nasl.).

A – Výber vhodného hmotnoprávneho základu

41. To, že výber vhodného právneho základu má zásadný praktický, inštitucionálny, a dokonca ústavnoprávny význam²¹, je zrejmé práve v takom prípade, ako je tento prejednávaný: voľbou právneho základu sa stanoví ďalší postup, či Spojené kráľovstvo a Írsko môžu využiť osobitné práva, ktoré im poskytuje pravidlo „opt-in“ podľa protokolu č. 21 k Zmluve o EÚ a k Zmluve o FEÚ.²²

42. V každom prípade protokol č. 21 ako taký nemôže mať nijaký vplyv ani pokiaľ ide o otázku vhodného právneho základu na účely prijatia napadnutého rozhodnutia.²³ Podľa ustálenej judikatúry sa musí výber právneho základu pre právny akt Únie zakladať skôr na objektívnych a súdom preskúmateľných okolnostiach, ku ktorým patria najmä cieľ a obsah právneho aktu.²⁴

43. Na základe napadnutého rozhodnutia Rady sa má docieľiť príprava nového rozhodnutia asociačnej rady, ktorým sa v súčasnosti platné ustanovenia o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia medzi Úniou a Tureckom²⁵ majú aktualizovať a primerane rozšíriť v rámci existujúceho pridruženía.

1. Článok 79 ZFEÚ nie je vhodným právnym základom

44. Plánované nové rozhodnutie asociačnej rady, ktorého príprave slúži napadnuté rozhodnutie, stanovuje okrem iného určité ustanovenia o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia, ktoré – za tam uvedených podmienok – majú pôsobiť v prospech tureckých pracovníkov legálne zamestnaných v Únii, ako aj určitým rodinným príslušníkom týchto pracovníkov.²⁶

45. Na základe predbežnej úvahy by preto článok 79 ods. 2 písm. b) ZFEÚ mohol predstavovať *sedes materiae*, pokiaľ toto ustanovenie výslovne umožňuje „vymedzenie práv štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa oprávnené zdržiavajú v členskom štáte, vrátane podmienok, ktorými sa spravuje sloboda pohybu a pobytu v iných členských štátoch“. K tomu môže patriť aj úprava sociálneho zabezpečenia štátnych príslušníkov tretích krajín.²⁷

46. Na tomto ustanovení sa už nepochybne zakladali viaceré právne akty, ktorých účelom bolo, aby sa v rámci dohôd s tretími krajinami ich štátni príslušníci zaradili do pôsobnosti ustanovení práva Únie, ktoré upravujú sociálne zabezpečenie²⁸; Spojené kráľovstvo na to dôrazne upozorňovalo.

21 — Pozri stanovisko 2/00 (EU:C:2001:664, bod 5), stanovisko 1/08 (EU:C:2009:739, bod 110) a rozsudok Komisia/Rada (C-370/07, EU:C:2009:590, bod 47).

22 — Podobné problémy môžu mimochodom vzniknúť vo vzťahu k Dánsku v súvislosti s protokolom č. 22 k Zmluve o EÚ a k Zmluve o FEÚ.

23 — Rozsudky Komisia/Rada (C-137/12, EU:C:2013:675, body 73 a 74) a Spojené kráľovstvo/Rada (C-656/11, EU:C:2014:97, bod 49).

24 — Rozsudky Komisia/Rada (C-300/89, EU:C:1991:244, bod 10), Parlament/Rada (C-130/10, EU:C:2012:472, bod 42), Komisia/Rada (C-137/12, EU:C:2013:675, bod 52) a Komisia/Parlament a Rada (C-43/12, EU:C:2014:298, bod 29).

25 — V súčasnosti je platné rozhodnutie asociačnej rady č. 3/80.

26 — Pozri v prvom rade článok 2 písm. a) a b) plánovaného nového rozhodnutia asociačnej rady.

27 — To v neposlednom rade vyplýva z Vyhlásenia k článkom 48 a 79 Zmluvy o fungovaní Európskej únie [Vyhlásenie č. 22 k pripojenému záverečnému aktu medzivládnej konferencie, ktorá prijala Lisabonskú zmluvu podpísanú 13. decembra 2007 (Ú. v. EÚ C 115, 2008, s. 346, a Ú. v. EÚ C 326, 2012, s. 348)].

28 — Ide jednak o šesť rozhodnutí Rady 2010/697/EÚ (Ú. v. EÚ L 306, s. 1), 2010/698/EÚ (Ú. v. EÚ L 306, s. 8), 2010/699/EÚ (Ú. v. EÚ L 306, s. 14), 2010/700/EÚ (Ú. v. EÚ L 306, s. 21), 2010/701/EÚ (Ú. v. EÚ L 306, s. 28) a 2010/702/EÚ (Ú. v. EÚ L 306, s. 35) z 21. októbra 2010 o pozícii, ktorú má Európska únia zaujať v Asociačných radách s Marokom, Tuniskom, Alžírskom a Izraelom, ako aj Radách pre stabilizáciu a pridružením s Macedónskom a Chorvátskom; a jednak o tri rozhodnutia 2012/773/EÚ (Ú. v. EÚ L 340, s. 1), 2012/774/EÚ (Ú. v. EÚ L 340, s. 7) a 2012/775/EÚ (Ú. v. EÚ L 340, s. 13) Rady zo 6. decembra 2012 o pozícii, ktorá sa má zaujať v mene Európskej únie v Radách pre stabilizáciu a pridružením s Albánskom a Čiernou Horou, ako aj vo Výbore pre spoluprácu so Sanmarínskou republikou. V rámci Únie slúžil článok 79 ods. 2 písm. b) ZFEÚ (pôvodný článok 63 ods. 4 ES) okrem toho ako právny základ pre prijatie nariadenia Rady (ES) č. 859/2003 zo 14. mája 2003, ktorým sa rozširujú ustanovenia nariadenia (EHS) č. 1408/71 a nariadenia (EHS) č. 574/72 na štátnych príslušníkov tretích krajín, na ktorých sa tieto ustanovenia doteraz nevzťahovali výhradne z dôvodu ich štátnej príslušnosti (Ú. v. EÚ L 124, s. 1; Mim. vyd. 05/004, s. 317), a nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1231/2010 z 24. novembra 2010, ktorým sa rozširuje nariadenie (ES) č. 883/2004 a nariadenie (ES) č. 987/2009 na štátnych príslušníkov tretích krajín, na ktorých sa tieto nariadenia doteraz nevzťahovali výhradne z dôvodu ich štátnej príslušnosti (Ú. v. EÚ L 344, s. 1).

47. Samotný takýto postup orgánov však nemôže byť rozhodujúci, pokiaľ platí, že treba stanoviť náležitý právny základ pre rozhodnutie Rady, ktoré je napadnuté v tomto konaní²⁹.

48. Proti uplatneniu článku 79 ods. 2 písm. b) ZFEÚ hovoria v prejednávacom prípade dva dôvody: na jednej strane plánované nové rozhodnutie nie je vyčerpané samotným vymedzením práv štátnych príslušníkov tretích krajín (pozri k tomu nižšie časť A). Na druhej strane toto rozhodnutie slúži rozvoju existujúceho pridruženia medzi Úniou a Tureckom (pozri k tomu nižšie časť B).

a) Sporné opatrenie ide nad rámec samotného vymedzenia práv štátnych príslušníkov tretích krajín

49. V prvom rade treba poznamenať, že článok 79 ods. 2 písm. a) ZFEÚ by ako hmotnoprávny základ prichádzal do úvahy vo všeobecnosti len vtedy, ak by plánované nové rozhodnutie asociačnej rady bolo vyčerpané vymedzením práv štátnych príslušníkov tretích krajín, alebo ak by táto tematika tvorila aspoň jeho podstatu. Je totiž známe, že výber právneho základu sa má v prípade právneho aktu Únie riadiť podstatou obsahu jeho úpravy.³⁰

50. Ako však Rada a Komisia správne zdôraznili, účelom napadnutého rozhodnutia v žiadnom prípade nie je iba jednostranná úprava sociálnych práv *štátnych príslušníkov tretích krajín* – presnejšie povedané tureckých pracovníkov a ich rodinných príslušníkov – v Únii, ale jej cieľom je okrem toho aj úprava sociálnych práv *občanov Únie* a ich rodinných príslušníkov v Turecku.³¹

51. V každom prípade táto druhá zložka sa nezakladá na článku 79 ods. 2 písm. b) ZFEÚ. Do opatrenia podľa článku 79 ods. 2 písm. b) ZFEÚ by však mohla byť predsa len zahrnutá, ak by mala len subsidiárny význam a nepredstavovala by podstatu opatrenia.

52. Na pojednávaní pred Súdny dvorom sa Spojené kráľovstvo a Írsko pokúsili bagatelizovať význam spomínanej druhej zložky plánovanej právnej úpravy – prijatia ustanovení pre občanov Únie a ich rodinných príslušníkov v Turecku. Domnievajú sa, že nejde pritom o podstatu toho, o čom sa má rozhodnúť v asociačnej rade. Tvrdia, že podstatu tvorí prvá zložka, t. j. skúmané ustanovenia týkajúce sa tureckých pracovníkov zamestnaných v Únii vrátane ich rodinných príslušníkov.

53. Ide však o opačný prípad.

54. Treba zväziť, že v súčasnosti ešte nie je stanovená žiadna úprava koordinácie systémov sociálneho zabezpečenia v rámci pridruženia medzi Úniou a Tureckom, ktorá by pôsobila v prospech občanov Únie zamestnaných v Turecku a ich rodinných príslušníkov³². Takáto úprava má byť vytvorená až plánovaným novým rozhodnutím asociačnej rady, čím by sa odstránila aj nerovnováha, ktorá existuje v súčasnosti platnom rozhodnutí asociačnej rady č. 3/80 v prospech tureckých zamestnancov.

29 — Stanovisko 1/94 (EU:C:1994:384, bod 52) a stanovisko 1/08 (EU:C:2009:739, bod 172), ako aj rozsudky Parlament/Rada (C-155/07, EU:C:2008:605, bod 34) a Spojené kráľovstvo/Rada (C-656/11, EU:C:2014:97, bod 48).

30 — Ak preskúmanie opatrenia preukáže, že sleduje dvojaký cieľ alebo že obsahuje dve zložky, a ak jeden z nich možno označiť za hlavný alebo prevažujúci, zatiaľ čo druhý je len doplnujúci, musí sa tento akt založiť iba na jedinom právnom základe, a to na tom, ktorý si vyžaduje hlavný alebo prevažujúci cieľ alebo zložka [rozsudky Parlament/Rada, C-155/07 (EU:C:2008:605, bod 35), Parlament/Rada (C-130/10, EU:C:2012:472, bod 43) a Komisia/Parlament a Rada (C-43/12, EU:C:2014:298, bod 30); v tomto zmysle už rozsudok Komisia/Rada (C-155/91, EU:C:1993:98, body 19 a 21)].

31 — Pozri k tomu článok 2 písm. c) a d) plánovaného nového rozhodnutia asociačnej rady.

32 — Rozhodnutie č. 3/80 stanovuje iba právnu úpravu pôsobiacu v prospech tureckých pracovníkov zamestnaných v Únii, ktorou sa koordinujú systémy sociálneho zabezpečenia (pozri bod 22 vyššie).

55. Pokiaľ ide o zamýšľané ustanovenia pre občanov Únie a ich rodinných príslušníkov, za týchto okolností v žiadnom prípade nejde iba o nejakú okrajovú oblasť druhoradého významu. Tieto ustanovenia predstavujú skôr samotnú reformu, o ktorej má rozhodnúť asociačná rada. Naproti tomu cieľom plánovaných nových ustanovení týkajúcich sa tureckých pracovníkov zamestnaných v Únii a ich rodinných príslušníkov je iba aktualizácia právneho stavu Únie,³³ ktorý existuje v podstate už od rozhodnutia asociačnej rady č. 3/80.³⁴

56. Spojené kráľovstvo namieta, že plánovanými ustanoveniami, ktoré sa týkajú občanov Únie zamestnaných v Turecku a ich rodinných príslušníkov, by vznikli povinnosti v prvom rade tureckým orgánom a orgány členských štátov Únie by nimi boli dotknuté iba okrajovo, tak povediac cestou vzájomnej administratívnej pomoci.³⁵

57. Ani toto tvrdenie však neobstoí. Výber právneho základu totiž nemôže závisieť od toho, kto bude musieť neskôr tento právny akt vykonať: inštitúcie Únie, vnútroštátne orgány členských štátov alebo tretích krajín.

58. Zdá sa mi, že Spojené kráľovstvo tým, že sa sústreďuje na opatrenia, ktoré je potrebné prijať v rámci Únie k vykonaniu plánovaného nového rozhodnutia asociačnej rady, ignoruje systematiku Zmlúv, ktoré jasne rozlišujú medzi vnútornými a vonkajšími právomocami Únie. Od účinnosti Lisabonskej zmluvy sú vonkajšie právomoci Únie v Zmluvách jasnejšie definované a systematizované, čo okrem iného vyplýva z doplnených ustanovení článku 216 ods. 1 ZFEÚ a článku 3 ods. 2 ZFEÚ.³⁶

59. Ak by sme sa pri vonkajšej činnosti Únie uspokojili iba s existenciou vnútorných právomocí, ktoré Únii umožňujú prijímať potrebné vykonávacie opatrenia, pokiaľ ide o jej povinnosti na medzinárodnej úrovni, viedlo by to k značnému rozšíreniu jej vonkajších právomocí a jej oprávnenia v tejto oblasti by takmer stratili kontúry. Toto by bolo v rozpore so zásadou prenesenia právomocí (článok 5 ods. 1 prvá veta ZEÚ).

60. Za týchto okolností nie je tvrdenie Spojeného kráľovstva a Írska týkajúce sa podstaty plánovanej novej právnej úpravy presvedčivé.

b) Sporné opatrenie slúži rozvoju pridruženia medzi Úniou a Tureckom

61. Po druhé treba pouvažovať o tom, že článok 79 ZFEÚ je súčasťou ustanovení o priestore slobody, bezpečnosti a spravodlivosti a patrí do kapitoly o politikách vzťahujúcich sa na hraničné kontroly, azyl a prisťahovalectvo.

62. Článok 79 ZFEÚ má podľa svojho odseku 1 špecifický účel: ustanovenie slúži rozvoju spoločnej prisťahovaleckej politiky Únie „s cieľom zabezpečiť účinné riadenie migračných tokov, spravodlivé zaobchádzanie so štátnymi príslušníkmi tretích krajín, ako aj predchádzanie a posilnený boj proti nelegálnemu prisťahovalectvu a obchodovaniu s ľuďmi“. Všetky opatrenia, ktoré sa opierajú o článok 79 ods. 2 písm. b) ZFEÚ, treba chápať v tomto kontexte a navyše sa prijímajú výlučne len „na účely odseku 1“.

63. Uvedené definovanie účelu a táto súvislosť úpravy podľa článku 79 ods. 2 písm. b) ZFEÚ nie sú vhodné pre také opatrenie, aké je predmetom sporu v prejednávacom konaní.

33 — Odôvodnenie 6 napadnutého rozhodnutia, ako aj odôvodnenia 7 a 8 plánovaného nového rozhodnutia asociačnej rady.

34 — Pripúšťa to aj Spojené kráľovstvo vo svojej žalobe, v ktorej uvádza, že ide o „a modest measure updating the limited rights presently enjoyed by Turkish migrant workers under Decision 3/80“.

35 — Ako príklad uvádza Spojené kráľovstvo v tejto súvislosti povinnosť vnútroštátnych orgánov vykonať určité správne kontroly a lekárske vyšetrenia podľa článku 6 plánovaného nového rozhodnutia asociačnej rady.

36 — Pozri k tomu aj moje návrhy vo veci Komisia/Rada (C-137/12, EU:C:2013:441, bod 42).

64. Sporné opatrenie sa totiž zďaleka nevyčerpáva tým, že v rámci spoločnej prisťahovaleckej politiky sa určitým štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí sa oprávnené zdržiavajú na území Únie, umožní priznanie určitých sociálnych práv na účely toho, aby sa im v zmysle článku 79 ods. 1 ZFEÚ zabezpečilo „spravodlivé zaobchádzanie“. Je zjavné, že dané opatrenie má výrazne väčší dosah. Slúži na rozvoj existujúceho pridruženého medzi Úniou a Tureckom a predovšetkým splneniu legislatívneho záväzku obsiahnutého v článku 39 dodatkového protokolu k dohode o pridružení.

65. Okolnosť, že ustanovenia, ktoré má prijať asociačná rada, sú zasadené do kontextu existujúceho pridruženého s Tureckom a slúžia jeho rozvoju, má rozhodujúci význam pre výber hmotnoprávneho základu. Práve táto súvislosť a tento cieľ totiž dávajú napadnutému rozhodnutiu ďalší rozmer – rozmer ďaleko presahujúci účel článku 79 ZFEÚ a na základe neho vydaných opatrení.

66. Tvrdenie Spojeného kráľovstva a Írska, podľa ktorého má článok 79 ods. 2 písm. b) ZFEÚ predstavovať vhodný právny základ napadnutého rozhodnutia, preto treba celkovo zamietnuť.

2. Ani článok 48 ZFEÚ nie je vhodným právnym základom

67. Podľa môjho názoru je v rovnako malej miere možné zakladať napadnuté rozhodnutie na článku 48 ZFEÚ, ako tvrdia Rada a Komisia.

68. Spojené kráľovstvo a Írsko však plným právom upozorňujú na to, že článok 48 ZFEÚ môže v podstate slúžiť len ako základ pre prijímanie vnútorných opatrení Únie a okrem toho sa týka len sociálneho zabezpečenia občanov Únie, ale nie občanov tretích štátov.

69. Článok 48 ZFEÚ umožňuje iba prijímanie „opatrení, ktoré sú v oblasti sociálneho zabezpečenia nevyhnutné na vytvorenie voľného pohybu pracovníkov“. Je súčasťou tej istej kapitoly Zmluvy ako článok 45 ods. 1 ZFEÚ, ktorý stanovuje, že voľný pohyb pracovníkov je zaručený len „v rámci Únie“. Aj Súdny dvor už konštatoval, že článok 45 ZFEÚ (pôvodný článok 48 ES) zaručuje voľný pohyb len „pracovníkom z členských štátov“, ³⁷ to znamená občanom Únie. ³⁸

70. V súlade s tým sa občania tretích štátov nemôžu v Únii odvolávať na právo na voľný pohyb podľa článku 45 ZFEÚ a normotvorca Únie nie je oprávnený, aby výlučne na základe článku 48 ZFEÚ prijal osobitné opatrenia na účely koordinácie systémov sociálneho zabezpečenia medzi Úniou a tretími krajinami. Uvedené opatrenia totiž nie sú nevyhnutné na to, aby sa vytvoril voľný pohyb pracovníkov (v rámci Únie) v zmysle článkov 45 ZFEÚ a 48 ZFEÚ.

71. Nepovažujem za vylúčené, aby sa inštitúcie Únie mohli opierať o svoje právomoci, ktoré sa im priznali na účely vytvorenia vnútorného trhu, aby v súvislosti s prijatím úpravy pre občanov a spoločnosti Únie zároveň upravili aj situáciu občanov tretích štátov, napríklad pokiaľ je to nevyhnutné na účely vytvorenia rovnakých podmienok hospodárskej súťaže na vnútornom trhu. ³⁹

72. V prejednávanej veci však nejde iba o to, aby sa v súvislosti s prijatím úpravy v oblasti sociálneho zabezpečenia pre územie Únie zároveň upravila aj situácia štátnych príslušníkov tretích krajín. Predmetom napadnutého rozhodnutia je v prvom rade skôr prijatie ustanovení o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia vo vzťahu Únie k tretím krajinám.

73. Na tieto účely článok 48 ZFEÚ nepriznáva inštitúciám Únie žiadne právomoci.

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

38 — Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Mancini vo veci Meade (238/83, EU:C:1984:209), a generálny advokát Jacobs vo veci Khalil a i. (C-95/99 až C-98/99 a C-180/99, EU:C:2000:657, bod 19).

39 — V tomto zmysle rozsudok Khalil a i. (C-95/99 až C-98/99 a C-180/99, EU:C:2001:532, bod 56) a stanovisko 1/94 (EU:C:1994:384, najmä body 81, 86 a 90); pozri okrem toho moje návrhy vo veci Komisia/Rada (C-13/07, EU:C:2009:190, bod 149).

74. Súdny dvor naposledy vo veciach C-431/11 a C-656/11 rozhodol, že článok 48 ZFEÚ je vyhovujúcim právnym základom pre rozšírenie pôsobnosti ustanovení práva Únie upravujúcich sociálne zabezpečenie na EHP a Švajčiarsko.⁴⁰ Z toho však nemožno vyvodiť záver, že by článok 48 ZFEÚ vo všeobecnosti umožňoval prijatie úpravy v oblasti sociálneho zabezpečenia vo vzťahu Únie k tretím krajinám. Totiž Súdnym dvorom povolená uplatniteľnosť článku 48 ZFEÚ vo vzťahu k štátom EZVO, ktoré sú členmi EHP, a vo vzťahu k Švajčiarsku sa má tiež chápať vo svetle osobitostí, ktorými sa vyznačuje Dohoda o EHP a Dohoda o voľnom pohybe osôb so Švajčiarskom. Súdny dvor tieto osobitosti zdôraznil vo svojich rozsudkoch vo veciach C-431/11 a C-656/11.

75. Súdny dvor vo veci C-431/11 pripomenul, že Dohoda o EHP zriaďuje pevnejšie pridruženie medzi Úniou a štátmi EZVO založené na konkrétnych väzbách a privilégiách medzi jeho členmi a jej cieľom je okrem iného v čo najväčšej miere dosiahnuť voľný pohyb osôb.⁴¹ Sporné rozhodnutie Rady vo veci C-431/11 je jedným z tých opatrení, ktorými sa právo vnútorného trhu Únie musí v najväčšej možnej miere rozšíriť na EHP tak, že štátni príslušníci uvedených štátov EZVO budú môcť požívať právo na voľný pohyb osôb za rovnakých sociálnych podmienok ako občania Únie.⁴²

76. Podobne zdôraznil Súdny dvor o niečo neskôr vo veci C-656/11, že bilaterálne dohody medzi Úniou a Švajčiarskom pokrývajú väčšinu oblastí a upravujú osobitné práva a povinnosti, ktoré sú v určitom zmysle identické s tými, ktoré sú upravené v ZFEÚ.⁴³ Obzvlášť vzhľadom na ustanovenia o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia sa má Švajčiarsko „považovať za členský štát Únie“.⁴⁴

77. Uplatnenie článku 48 ZFEÚ vo veciach C-431/11 a C-656/11 bolo preto odôvodnené v zásade poznatkom, že Švajčiarsko, ako aj štáty EZVO Nórsko, Island a Lichtenštajnsko, sa natoľko podobajú členským štátom Únie, pokiaľ ide o sociálne podmienky výkonu voľného pohybu osôb, že ich možno považovať za súčasť vnútorného trhu.

78. To isté nemožno povedať pokiaľ ide o vzťah Únie k Turecku. Na rozdiel od Dohody o EHP a Dohody o voľnom pohybe osôb so Švajčiarskom predmetná Dohoda o pridružení nestanovuje všeobecné rozšírenie práva vnútorného trhu Únie na Turecko. Ak aj cieľom Dohody o pridružení má byť vytváranie čoraz pevnejších väzieb s Tureckom⁴⁵, s dlhodobým cieľom vstupu Turecka do Európskej únie,⁴⁶ pri súčasnej situácii je to aj tak veľmi ďaleko od asimilácie Turecka k štátom patriacim do vnútorného trhu Únie.⁴⁷

40 — Pokiaľ ide o EHP, pozri rozsudok Spojené kráľovstvo/Rada (C-431/11, EU:C:2013:589, bod 68), a pokiaľ ide o Švajčiarsko, rozsudok Spojené kráľovstvo/Rada (C-656/11, EU:C:2014:97, bod 64).

41 — Rozsudok Spojené kráľovstvo/Rada (C-431/11, EU:C:2013:589, body 49 a 50).

42 — Rozsudok Spojené kráľovstvo/Rada (C-431/11, EU:C:2013:589, body 58 a 59).

43 — Rozsudok Spojené kráľovstvo/Rada (C-656/11, EU:C:2014:97, bod 53).

44 — Rozsudok Spojené kráľovstvo/Rada (C-656/11, EU:C:2014:97, bod 58).

45 — Odôvodnenie 1 preambuly Dohody o pridružení.

46 — Odôvodnenie 4 preambuly Dohody o pridružení.

47 — Pozri v tomto zmysle rozsudok Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, najmä body 49 a 56), týkajúci sa slobodného poskytovania služieb; podobne návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Darmon vo veci Demirel (12/86, EU:C:1987:232, bod 21). Aj v odôvodnení návrhu Komisie týkajúceho sa napadnutého rozhodnutia (pozri poznámku pod čiarou 18) je na strane 6 uvedené, že „nie je možné súčasný právny stav charakterizovať ako rozšírenie vnútorného trhu, pokiaľ ide o voľný pohyb osôb“.

79. Dohoda o pridružení pritom nezakladá voľný pohyb pracovníkov medzi Úniou a Tureckom, ale stanovuje iba postupné vytvorenie tohto voľného pohybu osôb.⁴⁸ Určité podstatné zložky tejto požiadavky doteraz neboli splnené.⁴⁹ Judikatúra týkajúca sa práv tureckých štátnych príslušníkov zamestnaných v Únii a ich rodinných príslušníkov sa preto iba miestami riadi „v maximálnej možnej miere“ zásadami platnými v rámci Únie pre voľný pohyb pracovníkov.⁵⁰

80. Na rozdiel od Dohody o EHP a Dohody o voľnom pohybe osôb so Švajčiarskom však pridruženie Turecka nepredstavuje snahu o to, aby mohli tureckí štátni príslušníci v Únii alebo občania Únie v Turecku vykonávať svoju zárobkovú činnosť za rovnakých sociálnych podmienok ako súčasní pracovníci rezidenti. Únia a Turecko sa chcú skôr iba obsahovo „spravovať“⁵¹ článkami 48 až 50 Zmluvy o EHS (teraz články 45 ZFEÚ až 47 ZFEÚ) a chcú uplatniť zásadu zákazu diskriminácie na základe štátnej príslušnosti,⁵² zatiaľ čo na článok 51 Zmluvy o EHS, ktorý v súčasnosti zodpovedá článku 48 ZFEÚ, Dohoda o pridružení typicky *neodkazuje*.

81. Táto zjavne nižšia intenzita pridruženia sa prejavuje aj pri predmetnej koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia medzi Úniou a Tureckom. V súčasnosti platné rozhodnutie č. 3/80, ako aj plánované nové rozhodnutie asociačnej rady prevzali určité časti z nariadenia č. 1408/71, resp. z neskoršieho nariadenia č. 883/2004, ale celkový systém právnych predpisov v oblasti sociálneho zabezpečenia platných vnútorne v rámci Únie sa neuplatňuje v prípade Turecka. Dokonca v dohode o pridružení je úplné uplatnenie koordinácie systémov sociálneho zabezpečenia, platnej vnútorne v rámci Únie, výslovne vylúčené, členské štáty Únie totiž *nie* sú povinné zohľadniť obdobia poistenia alebo zamestnania dosiahnuté v Turecku.⁵³

82. Na rozdiel od názoru Rady a Komisie riešenie nájdené vo veciach C-431/11 a C-656/11 nemožno uplatniť v prejednávanom prípade.

83. Článok 48 ZFEÚ môže podľa uvedenej judikatúry *výnimočne* prísť do úvahy, pokiaľ ide o prijatie ustanovení v rámci pridruženia, ktoré je už tak intenzívne a rozvinuté, že pridružené tretie krajiny sa fakticky podieľajú na vnútornom trhu ako členské štáty Únie. Vtedy a len vtedy totiž môže byť koordinácia systémov sociálneho zabezpečenia aj vo vzťahu k týmto tretím krajinám postavená na roveň interným záležitostiam vnútorného trhu a opierať sa o článok 48 ZFEÚ.

84. Naproti tomu článok 48 ZFEÚ – na rozdiel od názoru Rady a Komisie – *nie je* a *nebude* vhodným právnym základom v prípadoch, v ktorých nejde o podmienky podobné podmienkam domáceho trhu, pretože vzťahy medzi Úniou a tretou krajinou sa nachádzajú ešte vo fáze postupného približovania sa vnútornému trhu.

85. V predmetnom vzťahu k Turecku ide o druhý z uvedených prípadov.

86. V konečnom dôsledku preto ako právny základ napadnutého rozhodnutia môže článok 48 ZFEÚ slúžiť v rovnako malej miere ako článok 79 ZFEÚ.

48 — Článok 12 Dohody o pridružení a článok 36 dodatkového protokolu.

49 — Tureckí štátni príslušníci naďalej nepoživajú v rámci Únie voľný pohyb osôb (rozsudok Derin, C-325/05, EU:C:2007:442, bod 66 a tam citovaná judikatúra; pozri tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Léger vo veci Eddline El-Yassini, C-416/96, EU:C:1998:243, bod 40); najmä nemajú osobné právo na prvý vstup do Únie a výkon zárobkovej činnosti v Únii, ale závisí to od uváženia daného členského štátu, či dotknutej osobe zabezpečí prístup k pracovnému trhu alebo nie.

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

51 — Článok 12 Dohody o pridružení.

52 — Článok 9 Dohody o pridružení.

53 — Článok 39 ods. 2 druhá veta dodatkového protokolu.

3. Vhodný právny základ by predstavoval článok 217 ZFEÚ

87. Pre stanovenie vhodného právneho základu napadnutého rozhodnutia je rozhodujúce, že toto rozhodnutie predstavuje v Únii prvý nevyhnutný krok na ceste k ďalšiemu vývoju pridruženia s Tureckom. Na tento účel by sa malo uplatniť rovnaké *hmotnoprávne* splnomocnenie ako pri prijatí Dohody o pridružení a dodatkového protokolu vtedajším Európskym hospodárskym spoločenstvom, konkrétne asociačná právomoc podľa článku 217 ZFEÚ (pôvodný článok 238 Zmluvy o EHS).

88. Domnievam sa, že judikatúra neobsahuje prvky na podporu názoru Rady a Komisie, podľa ktorého sa článok 217 ZFEÚ môže uplatniť výlučne ako právny základ pre založenie pridruženia a pre prípadné doplnenia a zmeny inštitucionálneho rámca, zatiaľ čo z jeho pôsobnosti majú byť vyňaté všetky opatrenia, ktoré slúžia k vykonaniu programu pridruženia definovaného v dohode o pridružení.

89. Naopak: ak článok 217 ZFEÚ povoľuje ďalekosiahly krok, ktorým je založenie pridruženia medzi Úniou a treťou krajinou, potom toto ustanovenie musí určite slúžiť aj ako právny základ presných opatrení, ktorými sa mení, rozširuje alebo rozvíja už existujúce pridruženie (*argumentum a maiore ad minus*). Platí to v neposlednom rade aj pre opatrenia, ktorými sa vykonáva program pridruženia definovaný v dohode o pridružení,⁵⁴ ktorého cieľom je okrem iného postupné vytvorenie voľného pohybu pracovníkov.⁵⁵

90. Je možné, že Únia môže alebo prípadne aj musí oprieť *jednostranné opatrenia*, ktoré Únia prijme na vykonanie svojich povinností vyplývajúcich z dohody o pridružení, o iný právny základ, ako je článok 217 ZFEÚ.⁵⁶ Ak však takéto opatrenia prijme – ako aj v tomto prípade – *asociačná rada*, v tom prípade koná orgán pridruženia medzi Úniou a Tureckom. Konanie tejto asociačnej rady predstavuje z hľadiska práva Únie oprávnenie vyplývajúce z asociačnej právomoci podľa článku 217 ZFEÚ. Právne predpisy prijaté asociačnou radou sa sotva môžu opierať o článok 79 ZFEÚ alebo o článok 48 ZFEÚ. To isté musí platiť, aj pokiaľ ide o napadnuté rozhodnutie, ktorým naša Rada predtým, ako bude konať asociačná rada, stanoví spoločnú pozíciu Únie, a teda v konečnom dôsledku konanie Únie na medzinárodnej úrovni, a pripraví sa plánované úpravy ustanovení platných na úrovni pridruženia. Ako hmotnoprávny základ musí tiež uplatniť článok 217 ZFEÚ.

91. Aj keby sme chceli predpokladať, že niektoré plánované úpravy na koordináciu systémov sociálneho zabezpečenia – konkrétne tie v súvislosti so štátnymi príslušníkmi tretích krajín a ich rodinami – by bolo možné prijať aj na základe článku 79 ods. 2 písm. b) ZFEÚ,⁵⁷ článok 217 ZFEÚ by sa musel v kontexte dohody o pridružení s treťou krajinou, akou je Turecko, považovať za *lex specialis*.⁵⁸

92. Článok 217 ZFEÚ mimochodom na rozdiel od článku 48 ZFEÚ umožňuje bez akýchkoľvek pochybností prijímať úpravy vo vzťahu Únie k tretím krajinám, ako aj to, aby tieto úpravy mohli využívať občania Únie, ako aj štátni príslušníci tretích krajín, vrátane osôb, ktoré nie sú hospodársky aktívne. Práve úpravy, ktoré sa týkajú vzťahu Únie k tretím krajinám, ako aj právneho postavenia občanov týchto tretích krajín, tvoria dohodu o pridružení. Súdny dvor aj v tomto zmysle už dávnejšie

54 — Bolo teda logické, že Komisia v roku 1983 opierala svoj návrh nariadenia, ktorým sa má vykonať rozhodnutie Asociačnej rady č. 3/80, o článok 238 Zmluvy o EHS (teraz článok 217 ZFEÚ) (pozri bod 23 vyššie a poznámka pod čiarou 13). Samozrejme, je prekvapujúce, že Komisia sa teraz v tomto konaní vyslovila proti vhodnosti práve tejto asociačnej právomoci ako hmotnoprávneho základu pre napadnuté rozhodnutie.

55 — Článok 12 dohody o pridružení a článok 36 dodatkového protokolu.

56 — Rada v konaní pred Súdnym dvorom uviedla ako príklad úpravu cieľ vyrubených Úniou voči pridruženej tretej krajine; mimo činnosti asociačného výboru by sa ako splnomocnenie mohol uplatniť článok 207 ZFEÚ.

57 — Pozri bod 45 vyššie.

58 — V tomto zmysle aj rozsudok Parlament/Rada (C-155/07, EU:C:2008:605, bod 34 na konci), podľa ktorého sa má právny akt opierať z dvoch eventualitych právnych základov o ten špeciálnejší.

konštatoval, že článok 217 ZFEÚ (pôvodný článok 238 Zmluvy o EHS) priznáva Únii v prípade potreby právomoc na to, aby zaistila splnenie svojich záväzkov voči tretím krajinám vo všetkých oblastiach, na ktoré sa vzťahujú Zmluvy – aj vo vzťahu k právnemu postaveniu migrujúcich pracovníkov a ich rodinných príslušníkov.⁵⁹

93. Uznaním článku 217 ZFEÚ za hmotnoprávny základ všetkých opatrení, ktorými sa vykonáva program pridruženia definovaný v dohode o pridružení, by mohol Súdny dvor zásadne prispieť k právnej istote v oblasti pridružení a k zjednoteniu rôznorodej praxe inštitúcií Únie v tejto oblasti. Okrem toho by to pomohlo predísť vzniku mnohých právnych sporov, ktoré sa rozpútali napríklad vo veciach C-431/11 a C-656/11, ako aj v prejednávanom prípade v súvislosti s otázkou právneho základu.

94. Na rozdiel od názoru Rady a Komisie, ani judikatúra Súdneho dvora týkajúca sa CITES⁶⁰ nebráni tomu, aby bol článok 217 ZFEÚ považovaný za hmotnoprávny základ sporného rozhodnutia. Z rozsudku CITES vyplýva iba to, že Rada pri svojich rozhodnutiach v zmysle článku 218 ods. 9 ZFEÚ, ktorými určuje pozíciu Únie v medzinárodných grémiách, musí uplatniť osobitný hmotnoprávny základ a citovať ho.⁶¹ Z uvedeného rozsudku však v žiadnom prípade nemožno vyvodiť to, že by článok 217 ZFEÚ nebol vhodným alebo dostatočne konkrétnym hmotnoprávnym základom pre takéto rozhodnutia.

95. Proti uplatneniu článku 217 ZFEÚ ako splnomocnenia pre také rozhodnutie, ako je to napadnuté, sa mimochodom nedá namietat, že by tento spôsob predstavoval neprimeranú komplikáciu postupu prijímania rozhodnutí asociačnej rady.

96. Po prvé voľbu právneho základu aktu nedefinujú postupy, ale naopak, právny základ aktu určuje postupy, ktoré treba dodržať na účely jeho prijatia.⁶²

97. Po druhé uplatnenie článku 217 ZFEÚ ako hmotnoprávneho základu nevyvolá v prejednávanom prípade nijakú zmenu postupu. Z procesnoprávneho hľadiska bude totiž naďalej rozhodujúci článok 218 ods. 9 ZFEÚ, v rámci ktorého pôsobnosti rozhoduje Rada kvalifikovanou väčšinou (článok 16 ods. 3 ZEÚ). Požiadavka jednomyselnosti v Rade (článok 218 ods. 8 druhý pododsek ZFEÚ) sa rovnako ako požiadavka udelenia súhlasu Európskeho parlamentu [článok 218 ods. 6 písm. a) bod i) ZFEÚ] týka podľa svojho zmyslu a účelu, ako aj podľa systematiky článku 218 ZFEÚ,⁶³ len prvého uzatvorenia dohody o pridružení alebo štrukturálnych zmien takej dohody, pre ktorú v zmysle poslednej časti vety tak či tak neplatí článok 218 ods. 9 ZFEÚ („s výnimkou...“).

98. V konečnom dôsledku som teda dospela – ako aj predtým vo veci C-431/11⁶⁴ – k záveru, že článok 217 ZFEÚ by predstavoval vhodný hmotnoprávny základ napadnutého rozhodnutia, pričom z procesnoprávneho hľadiska by bol naďalej relevantný článok 218 ods. 9 ZFEÚ v prípade rozhodovania Rady kvalifikovanou väčšinou (článok 16 ods. 3 Zmluvy o EÚ).

59 — Rozsudok Demirel (12/86, EU:C:1987:400, bod 9); len na margo pripomínam, že tento rozsudok sa týka presne predmetnej dohody o pridružení s Tureckom.

60 — Rozsudok Komisia/Rada (C-370/07, EU:C:2009:590).

61 — Rozsudok Komisia/Rada (C-370/07, EU:C:2009:590, najmä bod 55).

62 — Rozsudok Parlament/Rada (C-130/10, EU:C:2012:472, bod 80).

63 — Systematické umiestnenie článku 218 ods. 9 ZFEÚ za článkom 218 ods. 6 a 8. ZFEÚ je dôkazom toho, že ide o osobitný, zjednodušený postup, ktorý pozastavenie medzinárodných dohôd, ako aj určenie pozícií Únie na účely prijatia rozhodnutia v medzinárodných grémiách upravuje *odlišne od klasického postupu* uzatvárania medzinárodných dohôd. Len tak možno vysvetliť, prečo článok 218 ods. 9 ZFEÚ výslovne upravuje právo Komisie, resp. vysokého predstaviteľa podať návrh tam uvedených rozhodnutí.

64 — Návrhy vo veci Spojené kráľovstvo/Rada (C-431/11, EU:C:2013:187, body 52 až 63).

99. Pokiaľ ide o procesné právo, v prejednávacom prípade navyše Súdneho dvoru nič nebráni v tom, aby ako vhodný právny základ pre napadnuté rozhodnutie označil článok 217 ZFEÚ. Námitku nesprávneho právneho základu už totiž výslovne podalo Spojené kráľovstvo s podporou Írska, to znamená, že sa stala predmetom konania. Okrem toho obzvlášť možnosť uplatnenia článku 217 ZFEÚ ako hmotnoprávneho základu bola predmetom skúmania tak v písomnej časti konania, ako aj na pojednávaní. Neexistujú preto nijaké pochybnosti, pokiaľ ide o právo byť vypočutý a požiadavky kontradiktórneho konania.⁶⁵

100. Je možné, že niektorí účastníci konania – ako to bolo svojho času vo veci C-431/11 – majú výhrady voči článku 217 ZFEÚ ako hmotnoprávnemu základu napadnutého rozhodnutia. Tieto výhrady však v podstate spočívajú v záujme účastníkov a nie sú spôsobilé zúžiť rozhodovanie Súdneho dvora na samotnú voľbu medzi článkom 79 ZFEÚ a článkom 48 ZFEÚ. Sudca totiž nie je „hlasom účastníkov konania“.⁶⁶ V súlade s tým nemôže byť viazaný len argumentmi, o ktoré sa vo svojich tvrdeniach opierajú účastníci konania, pretože by musel svoj rozsudok prípadne založiť na chybných právnych úvahách.⁶⁷

4. Subsidiárne: uplatnenie článku 216 ods. 1 ZFEÚ

101. Iba pre prípad, že by Súdny dvor nesúhlasil s mojimi úvahami o článku 217 ZFEÚ, dopĺňam, že v prejednávacom prípade by prichádzalo do úvahy aj uplatnenie článku 216 ods. 1 ZFEÚ.

102. Článok 216 ods. 1 ZFEÚ sa nesmie zamieňať so všeobecným splnomocnením inštitúcií Únie k vonkajšej činnosti. Z tohto ustanovenia možno odvodiť vonkajšiu právomoc skôr vždy len v spojení s tam uvedenými ustanoveniami Zmlúv, cieľmi Únie, právnymi aktmi a ustanoveniami práva Únie.

103. Argumenty uvedené v súvislosti s článkom 216 ods. 1 ZFEÚ sa zdajú byť v prejednávacom prípade opodstatnené v neposlednom rade preto, lebo Rada sa v písomnej časti konania a na pojednávaní pred Súdny dvorom snažila obhájiť uplatnenie článku 48 ZFEÚ ako hmotnoprávneho základu napadnutého rozhodnutia, odvolávajú sa na tzv. doktrínu AETR.⁶⁸

104. V tejto súvislosti treba pripomenúť, že doktrína AETR je od nadobudnutia platnosti Lisabonskej zmluvy 1. decembra 2009 v podstate zakotvená v článku 216 ods. 1 ZFEÚ.⁶⁹ Ak by sa teda Rada chcela pri prijatí napadnutého rozhodnutia odvolávať na akékoľvek „účinky AETR“, nemohla by sa uspokojiť iba s odkazom na článok 48 ZFEÚ v preambule tohto rozhodnutia, ale musela by ako hmotnoprávny základ citovať navyše aj článok 216 ods. 1 ZFEÚ. Opomenutie článku 216 ods. 1 ZFEÚ treba považovať prinajmenšom za nedostatok odôvodnenia v zmysle článku 296 ods. 2 ZFEÚ.

105. Na základe uvedeného je celkom predstaviteľné, aby bola z článku 216 ods. 1 ZFEÚ v prejednávacom prípade odvodená existencia právomoci na vonkajšiu činnosť. Na rozdiel od názoru niektorých účastníkov konania, práve toto je účelom daného ustanovenia.

65 — Rozsudok Komisia/Írsko a i. (C-89/08 P, EU:C:2009:742, najmä body 50 a 51), a preskúmanie M/EMEA (C-197/09 RX-II, EU:C:2009:804, body 39 až 42).

66 — V tomto zmysle pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Léger vo veci Parlament/Gutiérrez de Quijano y Lloréns (C-252/96 P, EU:C:1998:157, bod 36).

67 — V tomto zmysle rozhodnutie UER/M6 a i. (C-470/02 P, EU:C:2004:565, bod 69) a rozsudok Švédsko/API a Komisia (C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, EU:C:2010:541, bod 65).

68 — Doktrína AETR vychádza z rozsudku Komisia/Rada (22/70, EU:C:1971:32, body 15 až 19); jej novšie zhrnutie obsahuje napríklad stanovisko 1/03 (EU:C:2006:81, body 114 až 133).

69 — V rovnakom zmysle aj moje návrhy vo veci Komisia/Rada (C-137/12, EU:C:2013:441) a návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston vo veci Komisia/Rada (C-114/12, EU:C:2014:224), vzťahujúce sa na ustanovenie článku 3 ods. 2 ZFEÚ súvisiace s článkom 216 ods. 1 ZFEÚ.

106. Prijatie opatrenia podobného plánovanému novému rozhodnutiu asociačnej rady nie je nikde v primárnom práve Únie – teda v Zmluve o EÚ alebo v Zmluve o FEÚ – stanovené, takže uplatnenie článku 216 ods. 1 prvej alternatívy ZFEÚ („keď to ustanovujú zmluvy“) je vylúčené. Účelom zamýšľaného rozhodnutia asociačnej rady okrem toho nie je „dosiahnutie jedného z cieľov stanovených zmluvami“ v rámci „politík Únie“, pre čo ani spojitost s článkom 216 ods. 1 druhou alternatívou ZFEÚ neprichádza do úvahy.⁷⁰

107. Rovnako málo je zrejmé, akým spôsobom sa môže prijatie ustanovení o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia členských štátov so systémom Turecka „dotknúť“ „spoločných pravidiel“ – teda ustanovení práva Únie – alebo „pozmeniť ich pôsobnosť“, ako to predpokladá článok 216 ods. 1 štvrtá alternatíva ZFEÚ. V tejto súvislosti treba pripomenúť, že sociálne právo Únie, ako je vyjadrené v nariadeniach č. 883/2004 a 987/2009, sa ako také vzťahuje iba na vnútorný trh, nie však na vzťahy k tretím štátom. Toto sociálne právo nie je dotknuté, ak sú *mimo jeho pôsobnosti* priznané štátnym príslušníkom tretích krajín v Únii, ako aj občanom Únie v tretích krajinách vrátane ich rodinných príslušníkov určité práva sociálneho charakteru – ako v tomto prípade.

108. Naproti tomu do úvahy prichádza uplatnenie článku 216 ods. 1 tretej alternatívy ZFEÚ, podľa ktorej môže Únia „v rámci [svojich] politík“ uzavrieť medzinárodnú dohodu s treťou krajinou, ak je to „ustanovené v právne záväznom akte Únie“.

109. Dohoda o pridružení a jej dodatkový protokol sú dve medzinárodné dohody uzavreté Európskym hospodárskym spoločenstvom ako predchodcom Únie, ktoré sa odvtedy považujú za integrálnu súčasť právneho poriadku Únie⁷¹ a ktoré sú podľa článku 216 ods. 2 ZFEÚ záväzné pre inštitúcie, ako aj členské štáty Únie. Obe sú následne považované za „právne záväzn[é] akt[y] Únie“ v zmysle článku 216 ods. 1 tretej alternatívy.

110. Článok 39 dodatkového protokolu stanovuje, že asociačná rada prijíma „ustanovenia v oblasti sociálneho zabezpečenia“ migrujúcich pracovníkov tureckej štátnej príslušnosti, ako aj ich rodín žijúcich v Únii; tieto ustanovenia musia „v súlade s opatreniami, ktoré sa stanovujú“, umožniť započítanie určitých období poistenia alebo zamestnania dosiahnutých v členských štátoch.

111. O prijatí príslušných ustanovení vzťahujúcich sa na občanov Únie zamestnaných v Turecku a ich rodinných príslušníkov neexistuje nijaká výslovná osobitná úprava, porovnateľná s článkom 39 dodatkového protokolu. Podľa článku 12 dohody o pridružení a článku 36 dodatkového protokolu sa však cieľ postupného uskutočňovania voľného pohybu pracovníkov uplatňuje medzi členskými štátmi a Tureckom všeobecne, pričom podľa článku 9 dohody o pridružení platí zákaz diskriminácie na základe štátnej príslušnosti. Z toho možno odvodiť, že koordinácia systémov sociálneho zabezpečenia medzi Úniou a Tureckom stanovená v dohode o pridružení pôsobí aj v prospech občanov Únie zamestnaných v Turecku a ich rodinných príslušníkov.

112. Za týchto okolností možno napadnuté rozhodnutie oprieť aj o článok 216 ods. 1 tretiu alternatívu ZFEÚ ako hmotnoprávny základ. Napadnuté rozhodnutie totiž pripravuje medzinárodnú dohodu v rámci asociačnej rady, ktorá je stanovená v dvoch záväzných právnych aktoch Únie – v dohode o pridružení a v jej dodatkovom protokole.

70 — Únia si v Zmluvách vytýčila cieľ vytvoriť vnútorný trh, resp. zabezpečiť jeho fungovanie (článok 3 ods. 3 prvá veta Zmluvy o EÚ a článok 26 ods. 1 ZFEÚ). Iba na tento účel disponuje normotvorca Únie podľa Zmlúv právomocou koordinovať systémy sociálneho zabezpečenia *vnútorne v rámci Únie* (článok 48 ods. 1 ZFEÚ); pozri tiež body 67 až 86 vyššie.

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

113. Keďže však článok 217 ZFEÚ, ako už bolo uvedené, predstavuje iný, špeciálnejší hmotnoprávny základ napadnutého rozhodnutia⁷², naďalej zastávam názor, že v konečnom dôsledku tu treba uplatniť článok 217 ZFEÚ, a nie článok 216 ods. 2 tretiu alternatívu ZFEÚ.⁷³

B – O praktickej účinnosti protokolu č. 21 k Zmluve o EÚ a Zmluve o FEÚ

114. Subsidiárne si dovoľím poznamenať – podobne ako už vo veci C-431/11 –, že uplatnenie článku 217 ZFEÚ, rovnako ako článku 48 ZFEÚ alebo aj článku 216 ods. 1 tretej alternatívy ZFEÚ v prípade, ako je tento prejednávaný, nezbavuje protokol č. 21 jeho praktickej účinnosti.

115. Pokiaľ ide o priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, protokol č. 21 obsahuje osobitné ustanovenia pre Spojené kráľovstvo a Írsko. Podľa neho sa Spojené kráľovstvo a Írsko podieľajú na prijímaní opatrení navrhovaných Radou podľa tretej časti hlavy V ZFEÚ, len pokiaľ písomne oznámia že si želajú podieľať sa na prijatí alebo uplatňovaní akéhokoľvek navrhovaného opatrenia (pravidlo „opt-in“, pozri článok 1 ods. 1 prvá veta v spojení s článkom 3 protokolu č. 21).

116. Vecná pôsobnosť uvedenej osobitnej úpravy je výslovne obmedzená na priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. Okrem toho ju ako ustanovenie o výnimke treba vykladať reštriktívne.⁷⁴

117. Nie je účelom ani cieľom protokolu č. 21, aby sa v ostatných čiastkových oblastiach práva Únie, najmä v rámci vnútorného trhu alebo pridruženía tretích krajín, presunula účasť na opatreniach, ktoré prijali inštitúcie Únie, a ich záväznosť do voľnej úvahy Spojeného kráľovstva a Írska.

118. V súlade s tým nie je možné, aby sa pravidlo „opt-in“ uplatnilo na prijímanie opatrení, ktoré sa, ako v tomto prípade sporné rozhodnutie Rady, týkajú rozvoja existujúceho pridruženía medzi Úniou a treťou krajinou.

119. Keby jednotlivé členské štáty Únie vo vzťahu k pridruženým krajinám alebo ich občanom uplatňovali *acquis* Únie len sčasti alebo inak, a týmto spôsobom si mohli vyhradiť mimoriadne zaobchádzanie, znamenalo by to mimochodom značné obmedzenie funkčnosti dohody o pridružení a uskutočňovania programu v nej stanoveného pridruženía.⁷⁵

120. V rámci pôsobnosti dohody o pridružení nie je priestor pre pravidlá „opt-in“ alebo „opt-out“ a tým napokon pre Európu *à la carte*. Ináč by existovalo riziko rozpadu pridruženía s negatívnymi dôsledkami pre rovnosť zaobchádzania so všetkými osobami a spoločnosťami, ktoré pôsobia v rámci pôsobnosti dohody o pridružení, ako aj pre jednotnosť podmienok hospodárskej súťaže, ktoré by sa na ne mali uplatniť.⁷⁶

72 — Pozri body 87 až 99 vyššie.

73 — Pozri k tomu opäť rozsudok Parlament/Rada (C-155/07, EU:C:2008:605, bod 34), podľa ktorého sa má právny akt opierať z dvoch eventuálnych právnych základov o ten špeciálnejší.

74 — Spojené kráľovstvo a Írsko sa v prejednávanom prípade výslovne ohradili proti takémuto reštriktívnemu výkladu protokolu č. 21, avšak v prospech svojho tvrdenia neuviedli žiadne konkrétne argumenty.

75 — V prípade pridruženía medzi Úniou a Tureckom stanovuje program pridruženía výslovne postupné uskutočňovanie voľného pohybu pracovníkov prostredníctvom prijatia ustanovení v oblasti sociálneho zabezpečenia migrujúcich pracovníkov (pozri k tomu článok 12 dohody o pridružení, ako aj články 36 a 39 dodatkového protokolu).

76 — Pozri k tomu opäť zásadu zákazu diskriminácie na základe štátnej príslušnosti stanovenú v článku 9 dohody o pridružení.

C – Účinky výberu nesprávneho právneho základu na platnosť napadnutého rozhodnutia

121. Ako sa už konštatovalo, Rada pre sporné rozhodnutie vybrala nesprávny právny základ. Správne sa toto rozhodnutie malo opierať o asociačnú právomoc podľa článku 217 ZFEÚ, prípadne článku 216 ods. 1 tretej alternatívy ako o hmotnoprávny základ, a to v spojení s procesnoprávnym základom v podobe článku 218 ods. 9 ZFEÚ.

122. Výber nesprávneho právneho základu pre právny akt Únie ešte nevyhnutne neznamená, že by sa daný právny akt Únie musel vyhlásiť za neplatný. Podľa ustálenej judikatúry sa od vyhlásenia neplatnosti právneho aktu upustí v prípade, ak uplatnenie nesprávneho právneho základu nemalo nijaký vplyv na obsah právneho aktu alebo na postup uplatniteľný na jeho prijatie, a teda išlo o výlučne formálnu vadu.⁷⁷

123. V prejednávanej veci ide o taký prípad. Podľa článku 218 ods. 9 ZFEÚ mala napadnuté rozhodnutie prijať kvalifikovanou väčšinou Rada bez účasti Európskeho parlamentu,⁷⁸ bez ohľadu na to, či sa za vhodný právny základ považuje článok 217 ZFEÚ, článok 216 ods. 1 ZFEÚ alebo Radou uplatňovaný článok 48 ZFEÚ. Okrem toho žiadny z uvedených hmotnoprávných základov neumožňuje Spojenému kráľovstvu ani Írsku, aby využili osobitnú úpravu, ktorá je stanovená v protokole č. 21.

124. Výber nesprávneho právneho základu teda v prejednávanom prípade nie je vhodný na to, aby odôvodnil vyhlásenie neplatnosti napadnutého rozhodnutia.

VI – O trovách

125. Súdny dvor podľa článku 138 ods. 1 Rokovacieho poriadku uloží účastníkovi konania, ktorý vo veci nemal úspech, povinnosť nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže v riešení, ktoré navrhujem, Spojené kráľovstvo nemalo úspech vo svojich dôvodoch a Rada v príslušnom zmysle predložila návrh, uloží sa Spojenému kráľovstvu povinnosť nahradiť trovy konania. Okrem toho Írsko a Komisia ako vedľajší účastníci konania podľa článku 140 ods. 1 rokovacieho poriadku znášajú svoje vlastné trovy konania.

VII – Návrh

126. Na základe vyššie uvedeného navrhujem Súdnemu dvoru, aby rozhodol takto:

1. Žaloba sa zamieta.
2. Írsko a Európska komisia znášajú svoje vlastné trovy konania.
3. Okrem toho Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska je povinné nahradiť trovy konania.

77 — K pojmu čisto formálna vada pozri rozsudky Komisia/Rada (165/87, EU:C:1988:458, body 18 až 21), Španielsko a Fínsko/Parlament a Rada (C-184/02 a C-223/02, EU:C:2004:497, body 42 až 44), Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, bod 44) a Komisia/Rada (C-370/07, EU:C:2009:590, body 61 a 62); pozri okrem toho moje návrhy vo veci Komisia/Rada (C-94/03, EU:C:2005:308, bod 53).

78 — Pozri bod 97 vyššie.