JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2014. július 17.[1]

C-81/13. sz. ügy

Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága
kontra

az Európai Unió Tanácsa

„Külkapcsolatok — EGK-Törökország társulási megállapodás — A szociális biztonsági rendszerek koordinációja — Az EGK-Törökország Társulási Tanács tervezett határozata a 883/2004/EK rendelet rendszere nyomán — A Társulási Tanácsban képviselendő uniós álláspontról szóló 2012/776/EU tanácsi határozat — A megfelelő anyagi jogalap megválasztása — Az EUMSZ 48. cikk, az EUMSZ 79. cikk (2) bekezdésének b) pontja, az EUMSZ 216. cikk (1) bekezdése vagy az EUMSZ 217. cikk”

I – **Bevezetés**

1. A jelen kereset egy új menetre csenget be az Egyesült Királyság és az Európai Unió Tanácsa között arról folytatott elkeseredett vitában, hogy melyik jogalapot kell alkalmazni, ha az Európai Unió egy harmadik országgal fennálló társulás keretében egyrészt a harmadik ország állampolgárainak, másrészt az uniós polgároknak a javát szolgáló szociális jogi rendelkezések elfogadásában kíván közreműködni.

2. A C-431/11, EU:C:2013:589 és a C-656/11, EU:C:2014:97 sz. ügyhöz hasonlóan a Tanács az Európai Bizottság javaslatára bizonyos, a szociális biztonsági rendszerek koordinációjára vonatkozó olyan rendelkezéseket tervez bevezetni a Törökországgal fennálló viszonyban, amelyek az Unión belül alkalmazandó rendelkezésektől merítenek. A Tanács e célból állapította meg előzetesen a 2012/776/EU határozatban[2] az Unió által az EGK-Törökország Társulási Tanácsban képviselendő álláspontot, amelyet a munkavállalóknak az európai belső piacon belüli szabad mozgására vonatkozó rendelkezésekre, pontosabban az EUMSZ 48. cikkre alapított.

3. Az Egyesült Királyság ezen határozatot támadja meg a Bíróság előtt. A Tanáccsal és a Bizottsággal ellentétben az Egyesült Királyság – Írország támogatásával – azon a véleményen van, hogy nem a munkavállalók szabad mozgására vonatkozó, az EUMSZ 48. cikkben foglalt előírásokra, hanem a harmadik államok polgárainak a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség keretében fennálló jogaira vonatkozó rendelkezésekre, pontosabban az EUMSZ 79. cikk (2) bekezdésének b) pontjára kell hivatkozni.

1 — Eredeti nyelv: német.

2 — Az Európai Gazdasági Közösség és Törökország közötti társulást létrehozó megállapodással létrehozott társulási tanácsban a szociális biztonsági rendszerek közötti koordinációra vonatkozó rendelkezések elfogadásával kapcsolatban képviselendő európai uniós álláspontról szóló, 2012. december 6-i 2012/776/EU tanácsi határozat (HL L 340., 19. o.); a továbbiakban: megtámadott határozat.

4. Az EUMSZ 48. cikknek az EUMSZ 79. cikk (2) bekezdésének b) pontjától való elhatárolása, vagy e két rendelkezésnek az EUMSZ 217. cikk szerinti, társulási megállapodások megkötésére vonatkozó hatáskörhöz, valamint az EUMSZ 216. cikk (1) bekezdéséhez való viszonya semmiképpen sem csak technikai jellegű. Valójában nagy gyakorlati jelentőséggel bíró kérdéskörről van szó, nem utolsósorban az Egyesült Királyság és Írország tekintetében, amelyek az EUMSZ 79. cikk (2) bekezdése b) pontjának keretében bizonyos különjogokkal rendelkeznek (úgynevezett részvételi záradék).

5. A Bíróság legutóbb a 2013. szeptember 26-án hozott ítélettel [3] és a 2014. február 27-én hozott ítélettel [4] úgy határozott, hogy az EUMSZ 48. cikk volt a megfelelő jogalap az Unión belül alkalmazandó szociális jogi rendelkezések Európai Gazdasági Térségre (EGT) (C-431/11. sz. ügy) és Svájcra (C-656/11. sz. ügy) történő kiterjesztéséhez. A felek mind az említett két ítélettel, mind a C-431/11. sz. ügyben ismertetett indítványommal [5] kapcsolatban ellentétesen foglaltak állást a jelen eljárásban. A kölcsönösen előadott érvekre tekintettel meg kell vizsgálni, hogy az EGT és Svájc esetében talált megoldás a Törökországgal fennálló társulásra is alkalmazható-e.

II – **Jogi háttér**

6. A jelen ügy jogi hátterét egyrészt az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUM-Szerződés), másrészt az EGK-Törökország társulási megállapodás (társulási megállapodás) képezi a kiegészítő jegyzőkönyveikkel együtt.

A – *Az EUM-Szerződés*

7. Az EUM-Szerződés Ötödik részének V. címében szereplő, az Unió nemzetközi megállapodásairól szóló rendelkezések közül mindenekelőtt az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdésére kell rámutatni:

„A Tanács a Bizottságnak vagy az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének a javaslata alapján határozatot fogad el valamely megállapodás alkalmazásának felfüggesztésére, valamint a megállapodásokkal létrehozott szervekben az Unió által képviselendő álláspontok kialakítására vonatkozóan, amennyiben az ilyen szervnek joghatással bíró jogi aktust kell elfogadnia, kivéve a megállapodás intézményi kereteit kiegészítő vagy módosító jogi aktusokat.”

8. Az EUM-Szerződés ugyanezen címében található továbbá az EUMSZ 216. cikk (1) bekezdése is, amely a következőképpen szól:

„Az Unió megállapodást köthet egy vagy több harmadik országgal vagy nemzetközi szervezettel, ha a Szerződések ilyen megállapodás megkötését írják elő, ha az a Szerződésekben meghatározott célkitűzések elérése érdekében szükséges, ha valamely kötelező erejű jogi aktus ilyen értelmű rendelkezést tartalmaz, vagy ha az a közös szabályokat érintheti, illetve azok alkalmazási körét megváltoztathatja.”

9. Az Unió külső tevékenységének jogalapjaihoz tartozik ezenkívül az EUMSZ 217. cikkben (korábban az EGK-Szerződés 238. cikkében) rögzített, társulási megállapodások megkötésére vonatkozó hatáskör is:

„Az Unió egy vagy több harmadik országgal vagy nemzetközi szervezettel kölcsönös jogok és kötelezettségek, közös fellépés és különleges eljárások által jellemzett társulást létrehozó megállapodásokat köthet.”

3 — Egyesült Királyság kontra Tanács ítélet (EU:C:2013:589).

4 — Egyesült Királyság kontra Tanács ítélet (EU:C:2014:97).

5 — Egyesült Királyság kontra Tanács főtanácsnoki indítvány (EU:C:2013:187).

10. Az EUM-Szerződés Harmadik részének IV. címében szereplő, szabad mozgásról szóló rendelkezések között található az EUMSZ 48. cikk (korábban az EGK-Szerződés 51. cikke), amelynek (1) bekezdése az alábbiakat mondja ki:

„Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében a szociális biztonság területén elfogadja azokat az intézkedéseket, amelyek a munkavállalók szabad mozgásának biztosításához szükségesek; e célból olyan eszközrendszert hoz létre, amely a migráns munkavállalók és önálló vállalkozók, valamint az azok jogán jogosultak számára biztosítja

a) a különböző országok jogszabályai szerint figyelembe vehető összes időszak összevonását a juttatásokhoz való jog megszerzése és fenntartása, valamint a juttatások összegének kiszámítása céljából;

b) a juttatások kifizetését a tagállamok területén lakó személyek számára.”

11. Az EUMSZ 79. cikk, amely az EUM-Szerződés Harmadik részének „A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség” címet viselő V. címe rendelkezései közé tartozik, kivonatosan az alábbiakat mondja ki:

„(1) Az Unió közös bevándorlási politikát alakít ki, amelynek célja a migrációs hullámok hatékony kezelése azok minden szakaszában, méltányos bánásmód biztosítása a harmadik országok azon állampolgárai számára, akik jogszerűen tartózkodnak valamely tagállamban, valamint az illegális bevándorlás és az emberkereskedelem megelőzése és az ezek elleni megerősített küzdelem.

(2) Az (1) bekezdésben foglaltak céljából az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapít meg a következőkre vonatkozóan:

[…]

b) a tagállamok valamelyikében jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok jogainak meghatározása, ideértve a más tagállamokban való szabad mozgásra és tartózkodásra irányadó feltételeket is,

[…]”

Az EU-Szerződéshez és az EUM-Szerződéshez csatolt (21.) jegyzőkönyv

12. Mind az EU-Szerződéshez, mind az EUM-Szerződéshez jegyzőkönyvet csatoltak az Egyesült Királyságnak és Írországnak a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség tekintetében fennálló helyzetére vonatkozóan ((21). jegyzőkönyv). Az Egyesült Királyság esetében e jegyzőkönyv a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség egészére vonatkozik, míg Írország esetében az EUMSZ 75. cikk vonatkozásában nem alkalmazandó (lásd: a (21.) jegyzőkönyv 9. cikke).

13. A (21.) jegyzőkönyv 1. cikke első bekezdésének első mondatából és 3. cikkéből következik, hogy az Egyesült Királyság és Írország „nem vesz részt az [EUMSZ] harmadik részének V. címe alapján javasolt intézkedések Tanács által történő elfogadásában”, kivéve, ha a Tanács elnökének valamely javaslat vagy kezdeményezés benyújtását követő három hónapon belül írásban bejelenti, hogy részt kíván venni az adott intézkedés meghozatalában és alkalmazásában.

14. Amint ezenfelül a (21.) jegyzőkönyv (2) cikkéből következik, „az [EUMSZ] harmadik része V. címének rendelkezései, az e cím alapján elfogadott intézkedések, az e cím alapján kötött nemzetközi megállapodások rendelkezései és az Európai Unió Bíróságának az ilyen rendelkezést vagy intézkedést értelmező határozatai nem kötelezőek, illetve nem alkalmazhatóak az Egyesült Királyságra vagy Írországra”; továbbá „az ilyen rendelkezések, intézkedések vagy határozatok ezeknek az országoknak a hatásköreit, jogait és kötelezettségeit semmilyen módon nem érintik”.

B – *Az EGK-Törökország társulási megállapodás*

15. Az Európai Gazdasági Közösség és Törökország közötti társulást létrehozó megállapodást 1963. szeptember 12-én Ankarában írta alá egyrészről a Török Köztársaság, másrészről az akkori EGK, valamint annak tagállamai. E társulási megállapodást a Tanács 1963. december 23-án „kötött[e] meg, hagyt[a] jóvá és erősített[e] meg” az EGK nevében, minek körében annak idején az EGK-Szerződés 238. cikke (jelenleg EUMSZ 217. cikk) szerinti, társulási megállapodások megkötésére vonatkozó hatáskör szolgált jogalapként.[6] E társulási megállapodás 1964. december 1-jén lépett hatályba. Ahhoz egy kiegészítő jegyzőkönyvet[7] csatoltak, amelyet 1970. november 23-án Brüsszelben írtak alá, és amelyet a Tanács az EGK-Szerződés 238. cikke alapján 1972. december 19-én „[…]fogad[ott] [el], […]hagy[ott] [jóvá] és […]erősít[ett] [meg]” az EGK nevében.[8]

16. A társulási megállapodás preambuluma rögzíti a szerződő felek arra irányuló szándékát, hogy „egyre szorosabb kötelékek[et] […]hoz[zanak] [létre] a török nép és az Európai Gazdasági Közösségben egyesült népek között” (első preambulumbekezdés); a preambulum továbbá a szerződő felek azon felismerését is kifejezésre juttatja, „hogy az Európai Gazdasági Közösség által a török népnek az életszínvonala javítására irányuló erőfeszítéseihez nyújtott támogatás később megkönnyíti ezen állam csatlakozását” (negyedik preambulumbekezdés).

17. A társulási megállapodásnak az EGK-Szerződés 7. cikkére (jelenleg EUMSZ 18. cikk) hivatkozó 9. cikke értelmében a társulás keretében tilos az állampolgárság alapján történő megkülönböztetés:

„A Szerződő Felek elismerik, hogy a megállapodás hatálya vonatkozásában […] a Közösséget létrehozó szerződés 7. cikkében rögzített elvnek megfelelően tilos az állampolgárság alapján történő bármely megkülönböztetés.”

18. A társulási megállapodás 12. cikke a következőképpen hivatkozik az EGK-Szerződés 48–50. cikkére (jelenleg EUMSZ 45–47. cikk):

„A Szerződő Felek megállapodnak abban, hogy a Közösséget létrehozó szerződés 48., 49. és 50. cikke szolgál iránymutatásul a munkavállalók Szerződő Felek közötti szabad mozgása fokozatos biztosításának megvalósításához.”

19. A kiegészítő jegyzőkönyv 36. cikke értelmében:

„A munkavállalóknak a Közösség tagállamai és Törökország közötti szabad mozgása a társulási megállapodás 12. cikkének elvei szerint fokozatosan valósul meg az említett megállapodás hatálybalépését követő tizenkettedik év vége és huszonkettedik év vége között.”

6 — Az Európai Gazdasági Közösség és Törökország között társulást létrehozó megállapodás elfogadásáról szóló, 1963. december 23-i 64/732/EGK tanácsi határozat (HL 1964. 217., 3685. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 11. kötet, 10. o.).

7 — HL 1972. L 293., 4. o.

8 — Az Európai Gazdasági Közösség és Törökország közötti társulást létrehozó megállapodáshoz csatolt, 1970. november 23-i kiegészítő jegyzőkönyv és pénzügyi jegyzőkönyv elfogadásáról, továbbá a hatálybalépésükhöz szükséges intézkedésekről szóló, 1972. december 19-i 2760/72/EGK tanácsi rendelet (HL L 293., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 11. kötet, 41. o.).

20. A szociális biztonsággal kapcsolatban az alábbiakat rögzíti a kiegészítő jegyzőkönyv 39. cikke:

„(1) A Társulási Tanács az e jegyzőkönyv hatálybalépését követő első év vége előtt szociális biztonsági intézkedéseket fogad el a török állampolgárságú, Közösségen belül mozgó munkavállalók, illetve a Közösségben lakóhellyel rendelkező családtagjaik vonatkozásában.

(2) E rendelkezéseknek lehetővé kell tenniük a még megállapításra váró szabályok alapján, hogy összevonják a török állampolgárságú munkavállalók által az egyes tagállamokban teljesített biztosítási, illetve foglalkoztatási időszakokat az öregségi nyugdíj, az elhalálozás esetére szóló ellátás vagy rokkantsági nyugdíjak, illetve a munkavállaló és annak Közösségben élő családja számára biztosított egészségügyi szolgáltatások tekintetében. Ezek az intézkedések semmiféle kötelezettséget nem rónak a tagállamokra a Törökországban eltöltött időtartamok figyelembevételére.

(3) Az említett intézkedéseknek a családi támogatások fizetését arra az esetre kell biztosítaniuk, ha a munkavállaló családja a Közösségben rendelkezik lakóhellyel.

(4) Lehetővé kell tenni, hogy a (2) bekezdés szerint elfogadott intézkedések alapján szerzett öregségi nyugdíjat, elhalálozás esetére szóló ellátást és rokkantsági nyugdíjat ki lehessen vinni Törökországba.

(5) Az e cikkben említett rendelkezések nem érintik Törökország és a Közösség tagállamai közötti kétoldalú megállapodásokból eredő jogokat és kötelezettségeket, amennyiben ezek a megállapodások a török állampolgárokra vonatkozóan kedvezőbb szabályozást biztosítanak.”

21. A társulási megállapodás 6. cikke értelmében a szerződő felek a Társulási Tanácsban üléseznek.[9] A társulási megállapodás 22. cikkének (1) bekezdése értelmében a Társulási Tanács a megállapodás célkitűzéseinek megvalósítása érdekében és a megállapodás által meghatározott esetekben jogosult határozatot hozni.

22. A kiegészítő jegyzőkönyv 39. cikke alapján a Társulási Tanács meghozta a 3/80 határozatot,[10] amely a szociális biztonsági rendszerek összehangolására törekszik annak érdekében, hogy az EGK-n belül hozzáférhetővé tegyen bizonyos szociális ellátásokat a török munkavállalók és családtagjaik számára. Tartalmi szempontból a 3/80 határozat lényegében az 1408/71/EGK rendelet[11] rendelkezéseit, valamint ezenkívül – szórványosan – az 574/72/EGK rendelet[12] bizonyos rendelkezéseit vette át.

23. 1983. február 8-án a Bizottság javaslatot terjesztett a Tanács elé a 3/80 határozat alkalmazásáról szóló rendeletre vonatkozóan.[13] Azonban e javaslat, amely szintén az EGK-Szerződés 238. cikkén (jelenleg EUMSZ 217. cikk) alapult, sohasem vezetett a megfelelő rendelet Tanács általi elfogadásához, és azt végül 2013-ban a Bizottság „elavultként” visszavonta.[14]

9 — A továbbiakban: Társulási Tanács vagy EGK-Törökország Társulási Tanács.

10 — Az Európai Közösségek tagállamai szociális biztonsági rendszereinek a török munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló, 1980. szeptember 19-i 3/80 társulási tanácsi határozat (HL 1983. C 110., 60. o.).

11 — A szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra, önálló vállalkozókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló, 1971. június 14-i 1408/71/EGK tanácsi rendelet (első közzététel: HL L 149., 2. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 35. o., azóta többször módosítva).

12 — A szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló 1408/71/EGK rendelet végrehajtására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló, 1972. március 21-i 574/72/EGK tanácsi rendelet (első közzététel: HL L 74., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 83. o., azóta többször módosítva).

13 — Az Európai Közösségek tagállamai szociális biztonsági rendszereinek a török munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló 3/80 EGK/Törökország társulási tanácsi határozatnak a Közösségben való alkalmazásáról szóló tanácsi EGK-rendeletre vonatkozó javaslat, COM(83) 13 végleges (HL 1983. C 110., 1. o.).

14 — HL 2013. C 109., 7. o.

III – **A jogvita háttere**

24. A szociális biztonsági rendszerek közötti koordinációra vonatkozó, Unión belüli rendelkezéseket sokáig az 1408/71 rendelet és az azt kiegészítő 574/72 rendelet tartalmazta. Az 1408/71 rendeletet 2010. május 1-jei hatállyal a 883/2004 rendelet,[15] az 574/72 rendeletet pedig a 987/2009 rendelet[16] váltotta fel.

25. A Törökországgal fennálló társulás szintjén a szociális biztonsági rendszerek alkalmazására vonatkozó, a 3/80 határozat szerinti rendelkezéseket a megváltozott Unión belüli jogi helyzethez szándékoznak igazítani. E célból hatályon kívül kívánják helyezni a 3/80 határozatot, és az eddigi rendszer alapelveinek megtartása mellett új társulási tanácsi határozattal kívánják felváltani azt, amelyben többek között a 883/2004 és a 987/2009 rendeletre való hivatkozások váltanák fel az 1408/71 és az 574/72 rendeletre való eddigi hivatkozásokat. A 883/2004 rendelet rendszerének Törökországra való teljes kiterjesztése azonban továbbra sincs tervbe véve.[17]

26. 2012. december 6-án a Tanács elfogadta a 2012/776 határozatot, amellyel kialakította a Társulási Tanácsban képviselendő uniós álláspontot (a továbbiakban: megtámadott határozat). E határozat – ahogy a Bizottság javasolta[18] – az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdésével összefüggésben értelmezett EUMSZ 48. cikken alapul. Ahhoz mellékelték a tervezett új társulási tanácsi határozat tervezetét is.

27. A 2012/776 rendelet preambuluma az alábbiakat fejti ki indokolásként (5)–(7) bekezdésében:

„(5) Biztosítani kell, hogy a szociális biztonság területén a megállapodás 9. cikke és a kiegészítő jegyzőkönyv 39. cikke teljes mértékben végrehajtásra kerüljön.

(6) A 3/80 határozatba foglalt jelenlegi végrehajtási rendelkezéseket aktualizálni kell annak érdekében, hogy azok tükrözzék az Európai Unióban a szociális biztonság koordinációja terén történt fejleményeket.

(7) A 3/80 határozatot ezért hatályon kívül kell helyezni, és fel kell váltani a társulási tanácsnak egy olyan határozatával, amely egyetlen lépésben hajtja végre a megállapodásnak és a kiegészítő jegyzőkönyvnek a szociális biztonsági rendszerek közötti koordinációra vonatkozó rendelkezéseit.”

28. Ugyanezen indokok megtalálhatók az új társulási tanácsi határozat tervezetének preambulumában is, mégpedig annak (6), (7) és (9) bekezdésében.

29. Az új társulási tanácsi határozat tervezetének („Személyi hatály” címet viselő) 2. cikkéből ezenkívül lényegében az következik, hogy e határozatot nemcsak azokra a török állampolgársággal rendelkező munkavállalókra kell alkalmazni, akiket valamely tagállamban jogszerűen foglalkoztatnak vagy foglalkoztattak, hanem – fordítva – azon munkavállalókra is, akik valamely európai uniós tagállam állampolgárai és jogszerű foglakoztatásban állnak vagy álltak Törökország területén. Az új határozatot ezenkívül az érintett munkavállaló családtagjaira is alkalmazni kell, amennyiben ezek az érintett munkavállalóval együtt a munkavállalónak az adott fogadó államban való foglalkoztatása idején ott jogszerű lakóhellyel rendelkeznek vagy rendelkeztek.

15 — A szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló, 2004. április 29-i 883/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 166., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 72. o.).

16 — A szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet végrehajtására vonatkozó eljárás megállapításáról szóló, 2009. szeptember 16-i 987/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 284., 1. o.).

17 — A 883/2004 rendelet rendszerétől eltérően nem lennének exportálhatók például a munkanélküli, betegségi, anyasági és apasági ellátások. A társulási megállapodáshoz csatolt kiegészítő jegyzőkönyv 39. cikkének (2) bekezdésével összhangban továbbá az Unió tagállamai továbbra sem lennének kötelesek figyelembe venni a Törökországban eltöltött biztosítási, illetve foglalkoztatási időszakokat az uniós öregségi nyugdíj, elhalálozás esetére szóló ellátás és rokkantsági nyugdíjak, valamint egészségügyi szolgáltatások tekintetében.

18 — A Bizottság 2012. március 30-i javaslata, COM(2012) 152 végleges.

30. A tervezet 3. cikke tartalmi szempontból az egyenlő bánásmód elvét rögzíti az ellátások tekintetében, a 4. cikk pedig a lakóhellyel kapcsolatos kikötések alóli mentességet biztosít bizonyos ellátások tekintetében. A tervezet 5. és 6. cikke értelmében végül ki kell alakítani a szerződő felek közötti együttműködés rendszerét, és be kell vezetni bizonyos, az igazgatási ellenőrzésekre és orvosi vizsgálatokra vonatkozó szabályokat.

31. A tanácsi jegyzőkönyvhöz [19] csatolt együttes nyilatkozatban az Egyesült Királyság és Írország aggályainak adott hangot az EUMSZ 48. cikknek a 2012/776 határozat anyagi jogalapjaként történő használatával szemben, és fenntartották maguknak jogi lépések megtételének lehetőségét. A Tanács a maga részéről ugyanabban a jegyzőkönyvben megjegyezte, hogy az Európai Unió csak akkor fog közreműködni a Társulási Tanács valamely határozatában, miután a Bíróság ítéletet hoz a C-431/11. sz. és C-656/11. sz. ügyekben. Az Egyesült Királyság saját bevallása szerint nem vett részt a 2012/776 határozatról tartott szavazásban.

IV – **A Bíróság előtti eljárás és a felek kérelmei**

32. Az Egyesült Királyság 2013. február 15-i beadványában megsemmisítés iránti keresetet nyújtott be a 2012/776 határozattal szemben. Álláspontja szerint a megtámadott határozatot nem az EUMSZ 48. cikkre, hanem az EUMSZ 79. cikk (2) bekezdésnek b) pontjára kellett volna alapozni.

33. 2013. július 2-án a Bizottságnak megengedték, hogy a Tanács támogatása végett beavatkozzon, Írországnak pedig 2014. január 15-én megengedték, hogy az Egyesült Királyság támogatása végett beavatkozzon. Késői kérelmére tekintettel azonban Írország az eljárási szabályzat 129. cikkének (4) bekezdése alapján csak szóbeli észrevételeket terjeszthetett elő.

34. Az Egyesült Királyság Írország támogatásával azt kéri, hogy a Bíróság

– semmisítse meg a 2012/776 határozatot, és

– a Tanácsot kötelezze a költségek viselésére.

35. A Tanács a Bizottság támogatásával azt kéri, hogy a Bíróság

– utasítsa el a keresetet, és

– a felperest kötelezze az eljárás költségeinek viselésére.

36. Az Egyesült Királyság keresetét a Bíróság először írásbeli, majd 2014. május 13-án szóbeli szakaszban vizsgálta. Az Egyesült Királyság kérésére a jelen eljárásban a Bíróság alapokmánya 16. cikke harmadik bekezdésének megfelelően a Bíróság nagytanácsa jár el.

V – **Értékelés**

37. Az Egyesült Királyság a keresetét, akárcsak már a C-431/11. sz. és a C-656/11. sz. ügyben, egyetlen megsemmisítési okra alapozza: a Tanács az EGK-Törökország Társulási Tanácsban az Unió által képviselendő álláspont kialakítása tekintetében helytelen jogalapra hivatkozott.

19 — Az Európai Unió Tanácsának 2012. december 6-i ülésén készült jegyzőkönyv.

38. *Eljárásjogi szempontból* minden résztvevő egyetért abban, hogy az Unió álláspontját a Tanács helyesen állapította meg az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdésére alapított határozattal. A Társulási Tanács ugyanis a társulási megállapodás által létrehozott szerv, amely az említett megállapodás célkitűzéseinek megvalósítása érdekében joghatást kiváltó határozatot hoz (lásd ezzel kapcsolatban: a társulási megállapodás 6. cikkében és 22. cikkének (1) bekezdésében foglalt rendelkezések).

39. Nem vitatott továbbá, hogy a Tanács ilyen, az uniós álláspontnak a hatáskör-átruházás elvével (az EUSZ 5. cikk (1) bekezdésének első mondata) összhangban történő kialakítására vonatkozó határozatához az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdése mellett olyan *anyagi jogalap* is szükséges, amelyből az Unió hatásköreinek mértéke, és ezáltal végül is a Szerződésekben rögzített mozgástere következik. [20]

40. Éles vita tárgya mindenesetre, hogy az anyagi jogalap jelen esetben a belső piacra vonatkozó előírások vagy a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségre vonatkozó rendelkezések között, esetleg az EUMSZ 217. cikk szerinti társulási megállapodások megkötésére vonatkozó hatáskörben keresendő. Ezen túlmenően vitatott, hogy milyen szerepet játszik az EUMSZ 216. cikk (1) bekezdése.

A – *A megfelelő anyagi jogalap megválasztása*

41. Az, hogy a megfelelő jogalap megválasztása kiemelkedő gyakorlati és intézményi, sőt alkotmányjogi jelentőséggel bír, [21] éppen a jelen esethez hasonló ügyekben válik nyilvánvalóvá. A jogalap megválasztása ad zöld utat az Egyesült Királyságnak és Írországnak arra, hogy éljen az EU-Szerződés és az EUM-Szerződés (21.) jegyzőkönyve szerinti „részvételi záradék” által biztosított különjogokkal. [22]

42. A 21. jegyzőkönyv önmagában mindazonáltal nem olyan jellegű, hogy kihatással lehetne a megtámadott határozat jogalapja megfelelőségének kérdésére. [23] Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint valamely uniós jogi aktus jogalapjának megválasztását sokkal inkább objektív és bíróságilag felülvizsgálható körülményekre kell alapítani, amelyek közé tartozik a jogi aktus célja és tartalma. [24]

43. A Tanács megtámadott határozata olyan új társulási tanácsi határozat előkészítésére irányul, amely a szociális biztonsági rendszerek koordinációjára vonatkozóan az Unió és Törökország között jelenleg alkalmazandó rendelkezések [25] aktualizálását és mérsékelt kibővítését szolgálja a fennálló társulás keretében.

1. Az EUMSZ 79. cikk nem megfelelő jogalap

44. A tervezett új társulási tanácsi határozat, amelynek előkészítésére a megtámadott határozat irányul, többek között néhány olyan rendelkezést tartalmaz a szociális rendszerek koordinációja tekintetében, amelyek – az azokban foglalt feltételek mellett – az Unióban jogszerűen foglalkoztatott török munkavállalóknak és e munkavállalók bizonyos családtagjainak a javát szolgálják. [26]

20 — Egyesült Királyság kontra Tanács ítélet (EU:C:2013:589, 42. és 43. pont); ebben az értelemben korábban: Kramer és társai ítélet (3/76, 4/76 és 6/76, EU:C:1976:114, 19. pont), amely szerint „a közösségi jog rendszeréből és anyagi rendelkezéseiből” kell kiindulni; lásd továbbá: 2/94. sz. vélemény, EU:C:1996:140, 23. és azt követő pontok.

21 — Lásd: 2/00. sz. vélemény (EU:C:2001:664, 5. pont), 1/08. sz. vélemény (EU:C:2009:739, 110. pont) és a Bizottság kontra Tanács ítélet (C-370/07, EU:C:2009:590, 47. pont).

22 — Hasonló problémák adódhatnak egyébként Dánia tekintetében az EU-Szerződés és az EUM-Szerződés (22.) jegyzőkönyvével összefüggésben.

23 — Bizottság kontra Tanács ítélet (C-137/12, EU:C:2013:675, 73. és 74. pont), valamint Egyesült Királyság kontra Tanács ítélet (EU:C:2014:97, 49. pont).

24 — Bizottság kontra Tanács ítélet (C-300/89, EU:C:1991:244, 10. pont), Parlament kontra Tanács ítélet (C-130/10, EU:C:2012:472, 42. pont), Bizottság kontra Tanács ítélet (EU:C:2013:675, 52. pont), valamint Bizottság kontra Parlament és Tanács ítélet (C-43/12, EU:C:2014:298, 29. pont).

25 — Jelenleg a 3/80 társulási tanácsi határozat alkalmazandó.

26 — Lásd alapvetően a tervezett új társulási tanácsi határozat 2. cikkének a) és b) pontját.

45. Első látásra ezért az EUMSZ 79. cikk (2) bekezdésnek b) pontja megfelelő jogforrás (*sedes materiae*) lehet, ugyanakkor e rendelkezés kimondottan „a tagállamok valamelyikében jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok jogainak meghatározását” teszi lehetővé „ideértve a más tagállamokban való szabad mozgásra és tartózkodásra irányadó feltételeket is”. Ide tartozhat a harmadik állambeli polgárok szociális biztonságának szabályozása is. [27]

46. E rendelkezés már kétségtelenül többször is szolgált olyan jogi aktus alapjául, amely a harmadik országokkal kötött megállapodások keretében arra irányult, hogy ezen országok állampolgárait az uniós jog szociális jogi rendelkezéseinek hatálya alá vonja; [28] ezt az Egyesült Királyság hangsúlyozta.

47. Ugyanakkor egyedül az intézmények e gyakorlata nem lehet mérvadó a jelen esetben megtámadott tanácsi határozat megfelelő jogalapjának meghatározásakor. [29]

48. A jelen esetben két ok szól az EUMSZ 79. cikk (2) bekezdése b) pontjának alkalmazása ellen: egyrészt a tervezett új társulási tanácsi határozat nem merül ki harmadik országbeli állampolgárok jogainak puszta meghatározásában (lásd ezzel kapcsolatban a lenti a) szakaszt). Az említett határozat másrészt az Unió és Törökország között fennálló társulás továbbfejlesztésére irányul (lásd ezzel kapcsolatban a lenti b) szakaszt).

a) A vitatott intézkedés túllép a harmadik országbeli állampolgárok jogainak puszta meghatározásán

49. Először is meg kell jegyezni, hogy az EUMSZ 79. cikk (2) bekezdésének a) pontja csak akkor lenne egyáltalán anyagi jogalapként figyelembe vehető, ha a tervezett új társulási tanácsi határozat harmadik országbeli állampolgárok jogainak meghatározásában merülne ki, vagy ha legalábbis e témakörre esne annak súlypontja. Egy uniós jogi aktus jogalapjának ugyanis az elsődleges szabályozási tárgyához kell igazodnia. [30]

50. Amint azt azonban a Tanács és a Bizottság helyesen hangsúlyozza, a megtámadott határozat célja semmiképpen sem csak a *harmadik országbeli állampolgárok* – pontosabban a török munkavállalók és családtagjaik – unióbeli szociális jogainak egyoldalú szabályozása, hanem ezen túlmenően az *uniós polgárok* és családtagjaik bizonyos törökországbeli szociális jogait is szabályozni kívánja. [31]

27 — Ez nem utolsósorban az Európai Unió működéséről szóló szerződés 48. és 79. cikkéhez fűzött nyilatkozatból is kitűnik (a 2007. december 13-án aláírt Lisszaboni Szerződést elfogadó kormányközi konferencia zárónyilatkozatához csatolt 22. nyilatkozat; HL 2008. C 115., 346. o., valamint HL 2012. C 326., 348. o.).

28 — Egyrészt hat, 2010. október 21-i tanácsi határozatról: a marokkói, tunéziai, algériai és izraeli társulási tanácsban, továbbá a macedón és horvát stabilizációs és társulási tanácsban képviselendő európai uniós álláspontról szóló 2010/697/EU (HL L 306., 1. o.), 2010/698/EU (HL L 306., 8. o.), 2010/699/EU (HL L 306., 14. o.), 2010/700/EU (HL L 306., 21. o.), 2010/701/EU (HL L 306., 28. o) és 2010/702/EU (HL L 306., 35. o.) határozatról, másrészt három, 2012. december 6-i tanácsi határozatról, a 2012/773/EU (HL L 340., 1. o.), a 2012/774/EU (HL L 340., 7. o.) és a 2012/775/EU (HL L 340., 13. o.), az albán és a montenegrói stabilitási és társulási tanácsban, valamint a san marinói együttműködési bizottságban képviselendő álláspontról van szó. Az Unión belül az EUMSZ 79. cikk (2) bekezdésének b) pontja (korábban az EK 63. cikk 4. pontja), ezenkívül az 1408/71/EGK és az 574/72/EGK rendelet rendelkezéseinek valamely harmadik ország e rendelkezések által pusztán állampolgárságuk okán nem érintett állampolgáraira való kiterjesztéséről szóló 2003. május 14-i 859/2003/EK tanácsi rendelet (HL L 124., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 4. kötet, 317. o.), valamint a 883/2004/EK rendelet és a 987/2009/EK rendelet harmadik országok e rendeletek által csupán állampolgárságuk miatt nem érintett állampolgáraira való kiterjesztéséről szóló, 2010. november 24-i 1231/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 344., 1. o.) elfogadásának jogalapjául is szolgált.

29 — 1/94. sz. vélemény (EU:C:1994:384, 52. pont) és 1/08. sz. vélemény (EU:C:2009:739, 172. pont), valamint Parlament kontra Tanács ítélet (C-155/07, EU:C:2008:605, 34. pont) és Egyesült Királyság kontra Tanács ítélet (EU:C:2014:97, 48. pont).

30 — Ha valamely intézkedés vizsgálatából az derül ki, hogy az két cél elérésére irányul, vagy két összetevőt foglal magában, és ezen célok vagy összetevők egyike elsődlegesnek mutatkozik, míg a másik csak járulékos jellegű, az aktust csak egy jogalapra kell alapítani, mégpedig arra, amelyet az elsődleges cél vagy összetevő megkövetel (Parlament kontra Tanács ítélet, EU:C:2008:605, 35. pont; Parlament kontra Tanács ítélet, EU:C:2012:472, 43. pont, és Bizottság kontra Parlament és Tanács ítélet, EU:C:2014:298, 30. pont; ebben az értelemben korábban: Bizottság kontra Tanács ítélet, C-155/91, EU:C:1993:98, 19. és 21. pont).

31 — Lásd ezzel kapcsolatban a tervezett új társulási tanácsi határozat 2. cikkének c) és d) pontját.

51. Mindesetre e második elem tekintetében az EUMSZ 79. cikk (2) bekezdésének b) pontja nem kínál jogalapot. E második elem legfeljebb akkor lenne bevonható valamely, az EUMSZ 79. cikk (2) bekezdésének b) pontján alapuló intézkedésbe, ha másodlagos jelentőségű lenne, és nem képezné az intézkedés súlypontját.

52. A Bíróság előtti tárgyaláson az Egyesült Királyság és Írország ugyanis arra is kísérletet tett, hogy lebecsülje a tervezett szabályozás említett második elemének – a törökországi uniós polgárokra és családtagjaikra vonatkozó rendelkezések elfogadásának – jelentőségét. Véleményük szerint e tekintetben nem a Társulási Tanács tervezett határozatának súlypontjáról van szó. Állításuk szerint a súlypont az első elemre, vagyis a szemügyre vett, az Unióban foglalkoztatott török munkavállalókra és családtagjaikra vonatkozó rendelkezésekre esik.

53. Ennek azonban éppen az ellenkezője igaz.

54. Figyelembe kell venni, hogy jelenleg az Unió és Törökország közötti társulás keretében még egyáltalán nem léteznek a szociális biztonsági rendszerek koordinációjára vonatkozó olyan rendelkezések, amelyek a Törökországban foglalkoztatott uniós polgárok és családtagjaik javát szolgálhatnák. [32] Ilyen rendelkezéseket először majd csak a tervezett új társulási tanácsi határozat hív életre, ami felszámolja azt az egyensúlytalanságot is, amely a jelenleg alkalmazandó 3/80 társulási tanácsi határozatban a török munkavállalók javára áll fenn.

55. Erre tekintettel az uniós polgárokra és családtagjaikra vonatkozó tervezett rendelkezések esetében semmiképpen sem csak egy alárendelt jelentőségű marginális témakörről van szó. E rendelkezések tulajdonképpen sokkal inkább a Társulási Tanács tervezett határozatában majdan szereplő reformot képezik. Az Unióban foglalkoztatott török munkavállalókra és családtagjaikra vonatkozó tervezett új rendelkezések ezzel szemben csak azon uniós jogi helyzet aktualizálását szolgálják, [33] amely lényegében már a 3/80 társulási tanácsi határozat óta fennáll. [34]

56. Az Egyesült Királyság arra hivatkozik, hogy a Törökországban foglalkoztatott uniós polgárokra és családtagjaikra vonatkozó tervezett rendelkezések elsősorban a török hatóságokra rónak kötelezettségeket, és az Unió tagállamainak hatóságait csak mellékesen, mintegy az igazgatási segítségnyújtás útján érintik. [35]

57. Azonban ezen érv sem megalapozott. Valamely uniós jogi aktus jogalapjának megválasztása ugyanis nem tehető attól függővé, hogy e jogi aktust később kinek kell majd végrehajtania: az Unió intézményeinek, a tagállamok vagy harmadik országok nemzeti szerveinek.

58. Úgy tűnik számomra, hogy az Egyesült Királyság azzal, hogy a tervezett új társulási tanácsi határozat végrehajtásához az Unión belül szükséges intézkedésekre összpontosít, figyelmen kívül hagyja a Szerződések rendszerét, amely egyértelműen különbséget tesz az Unió belső és külső hatáskörei között. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta a Szerződések világosabban határozzák meg és foglalják rendszerbe az Unió külső hatásköreit, ami többek között az újonnan beiktatott EUMSZ 216. cikk (1) bekezdésének és EUMSZ 3. cikk (2) bekezdésének szabályaiban mutatkozik meg. [36]

32 — A 3/80 határozat csak a szociális biztonsági rendszerek koordinációjára vonatkozó olyan rendelkezéseket tartalmaz, amelyek az Unióban foglalkoztatott török munkavállalók és bizonyos családtagjaik javát szolgálják (lásd a jelen indítvány fenti 22. pontját).

33 — A megtámadott határozat (6) preambulumbekezdése, valamint a tervezett új társulási tanácsi határozat (7) és (8) preambulumbekezdése.

34 — Ezt az Egyesült Királyság is elismeri keresetlevelében, amelyben kifejti, hogy az alábbiakról van szó: „a modest measure updating the limited rights presently enjoyed by Turkish migrant workers under Decision 3/80”.

35 — Az Egyesült Királyság ezzel összefüggésben példaként a nemzeti hatóságok bizonyos igazgatási ellenőrzések és orvosi vizsgálatok elvégzésére vonatkozó, a tervezett új társulási tanácsi határozat 6. cikke szerinti kötelezettségét említi.

36 — Lásd ezzel kapcsolatban korábban a Bizottság kontra Tanács ügyre vonatkozó indítványom (EU:C:2013:441, 42. pont).

59. Ha az Unió külső tevékenységéhez elegendőnek kívánnánk tekinteni az olyan belső hatáskörök fennállását, amelyek lehetővé teszik az Unió számára például az általa vállalandó nemzetközi kötelezettségek tekintetében szükséges végrehajtási intézkedések megtételét, akkor ez az Unió külső hatásköreinek jelentős mértékű kiszélesítéséhez vezetne, és a külügyek területén szinte körvonaltalanná tenné annak jogköreit. Ez ellentétes lenne a hatáskör-átruházás elvével (EUSZ 5. cikk (1) bekezdésének első mondata).

60. Erre tekintettel nem meggyőző az Egyesült Királyság és Írország által a tervezett új szabályozás elsődleges jellegével kapcsolatban előadott érv.

b) A vitatott intézkedés az Unió és Törökország között fennálló társulás továbbfejlesztésére irányul

61. Másrészt megfontolandó, hogy az EUMSZ 79. cikk a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségre vonatkozó rendelkezések részét képezi, és a határok ellenőrzésével, a menekültüggyel és a bevándorlással kapcsolatos politikák fejezetébe tartozik.

62. Az EUMSZ 79. cikk az (1) bekezdésének tanúsága szerint még egy különös célt követ: e rendelkezés egy közös uniós bevándorlási politika kialakítására irányul, amelynek „célja a migrációs hullámok hatékony kezelése […], méltányos bánásmód biztosítása a harmadik országok […] állampolgárai számára […], valamint az illegális bevándorlás és az emberkereskedelem megelőzése és az ezek elleni megerősített küzdelem”. E körben található az EUMSZ 79. cikk (2) bekezdésnek b) pontjára alapított minden intézkedés, amelyeket egyébként kimondottan „az (1) bekezdésben foglaltak céljából” állapítanak meg.

63. Az EUMSZ 79. cikk (2) bekezdése b) pontjának célmeghatározása és szabályozási összefüggései azonban nem illenek egy olyan intézkedésre, mint amilyen a jelen eljárásban a jogvita tárgyát képezi.

64. A jelen ügyben vitatott intézkedés ugyanis messze nem csupán arra vonatkozik, hogy egy közös bevándorlási politika keretein belül egyes, az Unió területén jogszerűen tartózkodó harmadik állambeli polgároknak bizonyos szociális jogokat nyújtson az EUMSZ 79. cikk (1) bekezdése szerinti „méltányos bánásmód biztosítása” érdekében. Ezen intézkedés egyértelműen túllép ezen. Az az Unió és Törökország között fennálló társulás továbbfejlesztésére és különösen a társulási megállapodáshoz csatolt kiegészítő jegyzőkönyv 39. cikkében foglalt szabályozási feladat elvégzésére irányul.

65. Az a körülmény, hogy a Társulási Tanács által elfogadandó rendelkezések a Törökországgal fennálló társulás összefüggésébe ágyazódnak, és annak továbbfejlesztésére irányulnak, döntő jelentőséggel bír az anyagi jogalap megválasztása szempontjából. Ugyanis pontosan ezen összefüggés és célkitűzés kölcsönöz a megtámadott határozatnak egy további dimenziót – az EUMSZ 79. cikk célkitűzésén és az általa lehetővé tett intézkedéseken messze túlmutató dimenziót.

66. Összességében ezért el kell utasítani az Egyesült Királyság és Írország azon érvelését, amely szerint az EUMSZ 79. cikk (2) bekezdésének b) pontja lenne a megtámadott határozat megfelelő jogalapja.

2. Az EUMSZ 48. cikk szintén nem megfelelő jogalap

67. Véleményem szerint a megtámadott határozatot ugyanígy nem lehet a Bizottság és a Tanács által hivatkozott EUMSZ 48. cikkre sem alapozni.

68. Teljesen helyesen hivatkozik ugyanis az Egyesült Királyság és Írország arra, hogy az EUMSZ 48. cikkre lényegében csak olyan, Unión belüli intézkedéseket lehet alapítani, amelyek csak az uniós polgárok szociális biztonságát érintik, nem pedig a harmadik állambeli polgárokét.

69. Az EUMSZ 48. cikk csupán azon intézkedések elfogadását teszi lehetővé, amelyek „a szociális biztonság területén […] a munkavállalók szabad mozgásának biztosításához szükségesek”. E cikk a Szerződés ugyanazon fejezetébe tartozik, mint az EUMSZ 45. cikk (1) bekezdése, amely előírja, hogy a munkavállalók szabad mozgását „az Unión belül” kell biztosítani. A Bíróság is kimondta korábban, hogy az EUMSZ 45. cikk (korábban az EGK-Szerződés 48. cikke) a szabad mozgást „csak a tagállamok munkavállalói”[37], vagyis az uniós polgárok[38] számára biztosítja.

70. Ennek megfelelően harmadik államok polgárai az Unión belül nem hivatkozhatnak az EUMSZ 45. cikk szerinti szabad mozgáshoz való jogra, és az uniós jogalkotó nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy kizárólag az EUMSZ 48. cikkre alapítva különös, a szociális biztonsági rendszerek koordinációjára vonatkozó intézkedéseket hozzon az Unió és harmadik országok kapcsolatában. Ilyen intézkedések ugyanis nem felelnek meg, sőt nem is szükségesek a munkavállalók szabad mozgásának az EUMSZ 45. cikk és az EUMSZ 48. cikk szerinti (Unión belüli) biztosításához.

71. Én viszont nem tartom kizártnak, hogy az uniós intézmények a belső piac létrehozásának érdekében rájuk ruházott hatáskör alapján az Uniós polgárokra és vállalkozásokra vonatkozóan elfogadott szabályokkal harmadik államok polgárainak helyzetét is szabályozzák, például hogyha ez a belső piacon belüli azonos versenyfeltételek létrehozásához szükséges.[39]

72. A jelen esetben azonban nem csak arról van szó, hogy az Unió területére vonatkozó szociális jogi szabályok elfogadásával a harmadik államok polgárainak helyzete is szabályozásra kerül. A megtámadott határozat tárgya ugyanis elsősorban a szociális biztonsági rendszerek koordinációjára vonatkozó rendelkezések megalkotása az Unió és valamely harmadik ország közötti viszonyban.

73. Az EUMSZ 48. cikk ehhez nem biztosít hatásköröket az uniós intézmények számára.

74. A Bíróság legutóbb a C-431/11. sz. és a C-656/11. sz. ügyben elismerten elegendőnek tekintette az EUMSZ 48. cikket a szociális jogi uniós rendelkezések EGT-re és Svájcra történő kiterjesztésének jogalapjaként.[40] Ez azonban nem enged arra következtetni, hogy az EUMSZ 48. cikk általában lehetővé tenné szociális jogi rendelkezések elfogadását az Unió és harmadik országok közötti viszonyban. Az EUMSZ 48. cikk Bíróság által jóváhagyott alkalmazását az EGT-ben részes EFTA-államokhoz és a Svájchoz való viszonyban ugyanis az EGT-Megállapodást és a személyek szabad mozgásáról Svájccal kötött megállapodást jellemző sajátosságok fényében kell értékelni. E sajátosságokat a Bíróság kiemelte a C-431/11. sz. és a C-656/11. sz. ügyben hozott ítéleteiben.

75. Így a Bíróság a C-431/11. sz. ügyben emlékeztetett arra, hogy az EGT-Megállapodás az Unió és az EFTA-államok között a társuló felek közötti különleges és kiváltságos kapcsolaton alapuló szoros társulást hoz létre, és célja többek között a személyek szabad mozgásának lehető legteljesebb megvalósítása.[41] A C-431/11. sz. ügyben vitatott tanácsi határozat azon intézkedések közé illeszkedett, amelyekkel az uniós belső piac a lehető legteljesebb mértékben kiterjed az EGT-re, olyan módon, hogy az említett államok állampolgárai ugyanolyan szociális feltételek mellett részesülnek a személyek szabad mozgásához való jogában, mint az uniós polgárok.[42]

37 — Meade-ítélet (238/83, EU:C:1984:250, 7. pont).

38 — Mancini főtanácsnok Meade-ügyre vonatkozó indítványa (EU:C:1984:209), és Jacobs főtanácsnok Khalil és társai egyesített ügyekre vonatkozó indítványa (C-95/99–C-98/99 és C-180/99, EU:C:2000:657, 19. pont).

39 — Ebben az értelemben: Khalil és társai ítélet (EU:C:2001:532, 56. pont), és az 1/94. sz. vélemény (EU:C:1994:384, különösen 81., 86. és 90. pont); lásd ezenkívül a Bizottság kontra Tanács ügyre vonatkozó indítványom (C-13/07, EU:C:2009:190, 149. pont).

40 — Az EGT-vel kapcsolatban lásd: Egyesült Királyság kontra Tanács ítélet (EU:C:2013:589, 68. pont); Svájccal kapcsolatban pedig: Egyesült Királyság kontra Tanács ítélet (EU:C:2014:97, 64. pont).

41 — Egyesült Királyság kontra Tanács ítélet (EU:C:2013:589, 49. és 50. pont).

42 — Egyesült Királyság kontra Tanács ítélet (EU:C:2013:589, 58. és 59. pont).

76. A Bíróság a C-656/11. sz. ügyben nem sokkal később hasonlóképpen hangsúlyozta, hogy az Unió és Svájc közötti kétoldalú megállapodások kiterjedt területeket, illetve olyan különös jogokat és kötelezettségeket fednek le, amelyek bizonyos szempontokból az EUM-Szerződésben meghatározott jogok és kötelezettségek megfelelői.[43] Különösen a szociális biztonsági rendszerek koordinációjára vonatkozó rendelkezésekre tekintettel Svájcot „az Unió tagállamaival azonosnak kell tekinteni”[44].

77. Az EUMSZ 48. cikk alkalmazását a C-431/11. sz. és a C-656/11. sz. ügyben tehát alapvetően az a felismerés indokolta, hogy Svájc, valamint Norvégia, Izland és Liechtenstein mint EFTA-államok olyan mértékben hasonlítanak az Unió tagállamaihoz a személyek szabad mozgáshoz való joga gyakorlásának szociális feltételei tekintetében, hogy a belső piac részének tekinthetők.

78. Nem mondható el ugyanez az Unió és Törökország közötti viszony tekintetében. Az EGT-Megállapodástól és a személyek szabad mozgásáról Svájccal kötött megállapodástól eltérően a jelen ügyben szóban forgó társulási megállapodás nem írja elő a belső piaci rendelkezések általános kiterjesztését Törökországra. Még ha a társulási megállapodás célja egyre szorosabb kötelékek létrehozása is Törökországgal,[45] Törökország Európai Unióhoz történő csatlakozásának távlati céljával,[46] a jelenlegi helyzet szerint ez akkor is messze elmarad attól, hogy Törökországot teljes mértékben beolvassza az európai belső piachoz tartozó államok közé.[47]

79. A társulási megállapodás különösen nem teremti még meg a munkavállalók Unió és Törökország közötti szabad mozgását, hanem csak annak fokozatos megvalósítását írja elő.[48] E törekvés néhány lényeges eleme eddig még nem valósult meg.[49] Az ítélkezési gyakorlat ezért csak alkalomszerűen igazodik az Unióban foglalkoztatott török állampolgárok és családtagjaik jogait illetően „a lehető legnagyobb mértékben” az Unión belül a munkavállalók szabad mozgása tekintetében elfogadott elvekhez.[50]

80. Az EGT-Megállapodásban és a személyek szabad mozgásáról Svájccal kötött megállapodásban foglaltaktól eltérően azonban a Törökországgal fennálló társulás keretében nem törekednek arra, hogy a török állampolgárok az Unióban vagy az uniós polgárok Törökországban ugyanolyan szociális feltételek mellett folytathassanak kereső tevékenységet, mint a belföldi illetőségű munkavállalók. Az Unió és Törökország számára sokkal inkább csak „iránymutatásul [szolgál]” az EGK-Szerződés 48–50. cikkének (jelenleg EUMSZ 45–EUMSZ 47. cikk) tartalma,[51] és sokkal inkább csak az állampolgárság alapján történő megkülönböztetés tilalmának elvét kívánják alkalmazni,[52] a társulási megállapodás viszont jellemző módon *nem* hivatkozik az EGK-Szerződés 51. cikkére, amely jelenleg az EUMSZ 48. cikknek felel meg.

43 — Egyesült Királyság kontra Tanács ítélet (EU:C:2014:97, 53. pont).

44 — Egyesült Királyság kontra Tanács ítélet (EU:C:2014:97, 58. pont).

45 — A társulási megállapodás első preambulumbekezdése.

46 — A társulási megállapodás negyedik preambulumbekezdése.

47 — Lásd ebben az értelemben: Demirkan-ítélet (C-221/11, EU:C:2013:583, különösen a 49. és 56. pont) a szolgáltatásnyújtás szabadsága tekintetében; hasonlóan Darmon főtanácsnok Demirel-ügyre vonatkozó indítványa (12/86, EU:C:1987:232, 21. pont). A megtámadott határozatra vonatkozó bizottsági javaslat (hivatkozás a fenti 18. lábjegyzetben) indokolása is úgy szól a 6. oldalon, hogy „a jelenlegi jogi helyzetet nem lehet a belső piacnak a személyek szabad mozgása tekintetében történő kiterjesztéseként leírni”.

48 — A társulási megállapodás 12. cikke és a kiegészítő jegyzőkönyv 36. cikke.

49 — A török állampolgárok továbbra sem rendelkeznek az Unión belüli szabad mozgás jogával (Derin-ítélet, C-325/05, EU:C:2007:442, 66. pont, valamint a hivatkozott ítélkezési gyakorlat; lásd Léger főtanácsnok Eddline El-Yassini-ügyre vonatkozó indítványának, C-416/96, EU:C:1998:243, 40. pontját is); különösen nem rendelkeznek alanyi joggal az első beutazásra és az Unióban történő munkavállalásra, hanem az adott tagállam mérlegelési jogkörébe tartozik, hogy hozzáférést biztosít-e az érintett számára saját munkaerőpiacához.

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

51 — A társulási megállapodás 12. cikke.

52 — A társulási megállapodás 9. cikke.

81. A társulás e nyilvánvalóan kisebb mértékű elmélyülése a szociális biztonsági rendszerek jelen ügyben szóban forgó, Unió és Törökország közötti koordinációja tekintetében is megmutatkozik. Így jóllehet a jelenleg hatályos 3/80 határozat, akárcsak a tervezett új társulási tanácsi határozat, bizonyos pontokban kölcsönöz az 1408/71 rendelettől, illetve az azt felváltó 883/2004 rendelettől, az Unión belül alkalmazandó szociális jogi rendelkezések rendszerének egészét azonban nem alkalmazzák Törökországra. Sőt: a társulási megállapodás kifejezetten kizárja a szociális biztonsági rendszerek Unión belüli koordinációjának teljes alkalmazását, az Unió tagállamai ugyanis *nem* kötelesek bizonyos Törökországban eltöltött biztosítási, illetve foglalkoztatási időszakok figyelembevételére. [53]

82. A Tanács és a Bizottság álláspontjával ellentétben tehát a C-431/11. sz. és a C-656/11. sz. ügyben talált megoldás nem alkalmazható a jelen ügyre.

83. Az EUMSZ 48. cikk ugyan az említett ügyekben kialakított ítélkezési gyakorlat szerint *kivételesen* figyelembe vehető rendelkezéseknek egy olyan társulás keretében történő elfogadása tekintetében, amely már annyira mély és annyira fejlett, hogy a társult harmadik országok gyakorlatilag az Unió tagállamaihoz hasonlóan vesznek részt a belső piacban. Ugyanis ekkor – és csakis ekkor – tekinthető azonosnak a szociális biztonsági rendszerek koordinációja e harmadik országokhoz való viszonyban is a belső piac valamely belső ügyével, és alapozható az EUMSZ 48. cikkre.

84. Az EUMSZ 48. cikk ezzel szemben – a Tanács és a Bizottság álláspontjával ellentétben – *nem* megfelelő jogalap, és *nem* is lesz az, azon esetek tekintetében, amelyekben hiányoznak a belső piaci viszonyokhoz hasonló viszonyok, mert az Unió és az érintett harmadik ország közötti kapcsolatok még a belső piacra való fokozatos bevezetés szakaszában vannak.

85. Ez utóbbi a helyzet a jelen ügyben szóban forgó, Törökországhoz való viszonyban.

86. Mindezek alapján tehát az EUMSZ 48. cikk ugyanolyan kevéssé képezheti a megtámadott határozat jogalapját, mint az EUMSZ 79. cikk.

3. A megfelelő anyagi jogalap az EUMSZ 217. cikk lett volna

87. A megtámadott határozat megfelelő jogalapjának meghatározása szempontjából döntő, hogy e határozat az Unión belüli első, szükséges lépést jelenti a Törökországgal fennálló társulás továbbfejlesztéséhez. Ehhez ugyanaz az *anyagi jogi* felhatalmazás szükséges, mint a társulási megállapodásnak és a kiegészítő jegyzőkönyvnek a hajdani Európai Gazdasági Közösség általi megkötéséhez, nevezetesen az EUMSZ 217. cikk (korábban az EGK-Szerződés 238. cikke) szerinti, társulási megállapodások megkötésére vonatkozó hatáskör.

88. Véleményem szerint az ítélkezési gyakorlat nem alapozza meg a Tanács és a Bizottság azon álláspontját, hogy az EUMSZ 217. cikk csak egy társulás létrehozásához és intézményi kereteinek esetleges kiegészítéshez vagy módosításához használható fel jogalapként, viszont minden olyan intézkedés ki van zárva annak hatálya alól, amely a társulási megállapodásban rögzített társulási program végrehajtására irányul.

53 — A kiegészítő jegyzőkönyv 39. cikke (2) bekezdésének második mondata.

89. Ellenkezőleg: ha az EUMSZ 217. cikk lehetővé teszi az Unió és valamely harmadik ország közötti társulás létrehozása rendkívül messzemenő lépésének megtételét, akkor e rendelkezés különösen felhasználható egy már fennálló társulás módosítására, kibővítésére és továbbfejlesztésére irányuló alkalomszerű intézkedések jogalapjaként is (*argumentum a maiore ad minus*). Ez vonatkozik nem utolsósorban a társulási megállapodásban rögzített olyan társulási program végrehajtására irányuló intézkedésekre is,[54] amelynek célja többek között a munkavállalók szabad mozgásának fokozatos megvalósítása.[55]

90. Elképzelhető, hogy az Unió az EUMSZ 217. cikktől eltérő jogalapra alapozhatja, és adott esetben kell alapoznia, a valamely társulási megállapodásból eredő kötelezettségeinek végrehajtására általa hozott *egyoldalú intézkedéseket*.[56] Ha azonban – akárcsak a jelen esetben – a *Társulási Tanács* fogad el ilyen intézkedéseket, akkor az Unió és Törökország közötti társulás egyik szerve jár el. Uniós jogi szempontból e társulási tanács cselekményének legitimációja kizárólag az EUMSZ 217. cikk szerinti, társulási megállapodások megkötésére vonatkozó hatáskörből származik. A Társulási Tanács által elfogadandó rendelkezések aligha alapozhatók az EUMSZ 79. cikkre vagy az EUMSZ 48. cikkre. Nem vonatkozhat más a megtámadott határozatra sem, amellyel Tanácsunk a Társulási Tanács valamely cselekményét megelőzően rögzíti az Unió álláspontját, és ezáltal az Unió nemzetközi szintű tevékenységét, valamint előkészíti a társulás szintjén alkalmazandó rendelkezések tervezett kiigazítását. Neki is az EUMSZ 217. cikket kell anyagi jogalapként alkalmaznia.

91. Még ha feltételeznénk is, hogy a szociális biztonsági rendszerek koordinációja terén tervezett rendelkezések némelyike – mégpedig azok, amelyek a harmadik országbeli állampolgárokra és családjaikra vonatkoznak – az EUMSZ 79. cikk (2) bekezdésének b) pontja alapján is elfogadható,[57] az EUMSZ 217. cikket egy harmadik országgal – mint például Törökországgal – kötött társulási megállapodás vonatkozásában *lex specialisnak* kell tekinteni.[58]

92. Az EUMSZ 48. cikktől eltérően egyébként az EUMSZ 217. cikk kétség kívül lehetővé teszi szabályok meghozatalát az Unió és harmadik országok viszonylatában, és e szabályoknak mind uniós polgárokra, mind harmadik országbeli állampolgárokra, köztük a gazdaságilag nem aktív személyekre történő kiterjesztését is. Éppen az ilyen, az Unió és harmadik államok viszonyára, valamint e harmadik országok állampolgárainak jogállására vonatkozó szabályozás képezi a társulási megállapodást. Ebben az értelemben a Bíróság már jó ideje megállapította, hogy az EUMSZ 217. cikk (korábban az EGK-Szerződés 238. cikke) szükségszerűen felhatalmazza az Uniót arra, hogy biztosítsa a harmadik országokkal szemben fennálló kötelezettségeinek teljesítését a Szerződések által szabályozott összes területen – a migráns munkavállalók és családtagjaik jogállása tekintetében is.[59]

93. Annak elismerésével, hogy az EUMSZ 217. cikk anyagi jogalapként használható a valamely társulási megállapodásban rögzített társulási program végrehajtására irányuló minden intézkedés tekintetében, a Bíróság jelentős mértékben hozzájárulhatna a társulások területén a jogbiztonsághoz és az uniós intézmények e területen eltérő gyakorlatának egységesítéséhez. Ezen túlmenően ily módon megelőzhető lenne számos – például a C-431/11. sz. és a C-656/11. sz. ügyben, valamint a jelen ügyben a jogalap kérdése kapcsán fellángolt – jogvita.

54 — Ezért logikus volt, hogy a Bizottság 1983-ban az EGK-Szerződés 238. cikkére (jelenleg: EUMSZ 217. cikk) alapozta a 3/80 társulási tanácsi határozat végrehajtásáról szóló rendeletre vonatkozó javaslatát (lásd a jelen indítvány fenti 23. pontját és 13. lábjegyzetét). Mindenesetre meglepő, hogy a Bizottság a jelen eljárásban immár éppen e társulási megállapodások megkötésére vonatkozó hatáskörnek a megtámadott határozat anyagi jogalapjaként való figyelembevehetősége ellen érvel.

55 — A társulási megállapodás 12. cikke és a kiegészítő jegyzőkönyv 36. cikke.

56 — A Tanács a Bíróság előtti eljárásban az Unió által egy társult harmadik országgal szemben kivetett vámok módosítását említette példaként; egy társulási bizottság tevékenységén kívül ehhez valóban felhatalmazásként szolgálhat az EUMSZ 207. cikk.

57 — Lásd a jelen indítvány fenti 45. pontját.

58 — Ebben az értelemben lásd: Parlament kontra Tanács ítélet (EU:C:2008:605, 34. pontjának vége is), amely alapján egy jogi aktust a két lehetséges jogalap közül mindig a speciálisabbra kell alapozni.

59 — Demirel-ítélet (EU:C:1987:400, 9. pont); mellékesen megjegyzem, hogy ezen ítélet pont a jelen ügyben szóban forgó, Törökországgal kötött társulási megállapodásra vonatkozik.

94. A Tanács és a Bizottság álláspontjától eltérően a Bíróság CITES-ügyben kialakított ítélkezési gyakorlata [60] sem zárja ki az EUMSZ 217. cikk anyagi jogalapként történő alkalmazását a vitatott határozat tekintetében. A CITES-ügyben hozott ítéletből csak az derül ki, hogy a Tanácsnak az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdése értelmében vett, a nemzetközi szervekben az Unió által képviselendő álláspont kialakítására vonatkozó határozatai esetében egy különleges anyagi jogalapot kell alkalmaznia, és azt meg is kell jelölnie. [61] Az említett ítéletből azonban egyáltalán nem következik az, hogy az EUMSZ 217. cikk ne lenne megfelelő vagy kellően konkrét anyagi jogalap ilyen határozatok tekintetében.

95. Egyébként az sem hozható fel az ellen, hogy az EUMSZ 217. cikket a jelen esetben megtámadotthoz hasonló határozatok meghozatalára felhatalmazó rendelkezésnek tekintsük, hogy ez jelentősen megnehezítené a Társulási Tanács határozathozatalát.

96. Egyrészt ugyanis nem az eljárások határozzák meg valamely jogi aktus jogalapját, hanem a jogi aktus jogalapja határozza meg az annak elfogadása céljából követendő eljárásokat. [62]

97. Másrészt az EUMSZ 217. cikk anyagi jogalapként való hivatkozása a jelen esetben semmilyen szinten nem változtatja meg az eljárást. Eljárásjogilag ugyanis az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdése a meghatározó, amelynek alkalmazásában a Tanács minősített többséggel határoz (az EUSZ 16. cikk (3) bekezdése). A Tanácsban alkalmazandó egyhangúság követelménye (az EUMSZ 218. cikk (8) bekezdésének második albekezdése), ugyanúgy mint az Európai Parlament egyetértése (az EUMSZ 218. cikk (6) bekezdése a) pontjának i. alpontja), értelme és célja, akárcsak az EUMSZ 218. cikk rendszere [63] szerint csak a társulási megállapodás először megkötésére vagy egy ilyen megállapodás strukturális módosítására vonatkozik, amelyre másfelől az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdése annak utolsó félmondata miatt („kivéve […]”) egyébként sem alkalmazható.

98. Mindebből tehát – ahogyan már korábban a C-431/11. sz. ügyben is [64] – azt vezetem le, hogy a megtámadott határozat számára az EUMSZ 217. cikk lett volna a megfelelő anyagi jogalap, amely mellett eljárásjogi szempontból az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdése is releváns maradt volna a Tanács minősített többséggel történő határozathozatala esetén (az EUSZ 16. cikk (3) bekezdése).

99. Eljárásjogilag egyébként a jelen esetben a Bíróságot semmi sem akadályozza abban, hogy az EUMSZ 217. cikket jelölje meg a megtámadott határozat helyes jogalapjaként. Az Egyesült Királyság ugyanis, Írország támogatásával, kimondottan felhozta a helytelen jogalapra vonatkozó kifogást, és ezáltal az eljárás tárgyává tette azt. Ezenkívül az EUMSZ 217. cikkre mint anyagi jogalapra történő hivatkozás lehetőségét mind az eljárás írásbeli szakaszában, mind a tárgyaláson kimondottan megvitatták. Tehát nem merülhet fel kétség a felek meghallgatáshoz fűződő jogával és a kontradiktórius eljárás követelményeivel kapcsolatban. [65]

100. Elképzelhető, hogy az eljárás néhány résztvevőjének – amint már annak idején a C-431/11. sz. ügyben – fenntartásai vannak az EUMSZ 217. cikkel mint a megtámadott határozat anyagi jogalapjával szemben. E fenntartások azonban lényegében alighanem e résztvevők érdekeiben gyökereznek, és nem alkalmasak arra, hogy a Bíróság ítélethozatalát az EUMSZ 79. cikk és az

60 — Bizottság kontra Tanács ítélet (EU:C:2009:590).

61 — Bizottság kontra Tanács ítélet (EU:C:2009:590, különösen az 55. pont).

62 — Parlament kontra Tanács ítélet (EU:C:2012:472, 80. pont).

63 — Az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdésének az EUMSZ 218. cikk (6) és (8) bekezdése *mögötti* rendszertani elhelyezkedése azt mutatja, hogy egy *egyszerűsített* különeljárásról van szó, amely a nemzetközi megállapodások felfüggesztését, valamint az uniós álláspontok nemzetközi szerveken belüli határozathozatal céljából történő kialakítását a nemzetközi megállapodások megkötésére irányuló *klasszikus eljárástól eltérően* szabályozza. Csak így magyarázható meg az is, hogy az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdése miért szabályozza kifejezetten a Bizottság, illetve a főképviselő javaslattételi jogát az abban említett határozatok tekintetében.

64 — Egyesült Királyság kontra Tanács főtanácsnoki indítvány (EU:C:2013:187, 52–63. pont).

65 — Bizottság kontra Írország és társai ítélet (C-89/08. P, EU:C:2009:742, különösen az 50. és 51. pont), valamint az M. és EMEA ügyben hozott ítélet felülvizsgálata (C-197/09 RX-II, EU:C:2009:804, 39–42. pont).

EUMSZ 48. cikk közötti puszta választásra korlátozzák. A Bíróság ugyanis nem „a felek szócsöve”.[66] Ennek megfelelően nem kötheti magát kizárólag a felek által az állításaik alátámasztására felhozott érvekhez, mivel adott esetben arra kényszerülne, hogy határozatát téves jogi megállapításokra alapítsa.[67]

4. Másodlagosan: az EUMSZ 216. cikk (1) bekezdésének alkalmazása

101. Arra az esetre nézve, ha a Bíróság az EUMSZ 217. cikkel kapcsolatos érvelésemet nem fogadná el, hozzáteszem, hogy jelen esetben szóba jöhet az EUMSZ 216. cikk (1) bekezdésére való hivatkozás is.

102. Az EUMSZ 216. cikk (1) bekezdése nem téveszthető össze egy az uniós intézmények által a külső tevékenységhez kapott általános felhatalmazással. E rendelkezés sokkal inkább mindig csak a Szerződések abban említett rendelkezéseivel, az Unió célkitűzéseivel, a jogi aktusokkal és uniós jogi szabályokkal együtt biztosít külső hatáskört.

103. A jelen ügyben nem utolsósorban azért tűnik indokoltnak az EUMSZ 216. cikk (1) bekezdésével kapcsolatos megállapítások megtétele, mert a Tanács a szóbeli szakaszban és a Bíróság előtti tárgyaláson esetenként az úgynevezett ERTA-elvre[68] hivatkozva próbálta megvédeni az EUMSZ 48. cikknek a megtámadott határozat anyagi jogalapjaként történő alkalmazását.

104. Ezzel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy az ERTA-elv a Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-jei hatálybalépése óta lényegében az EUMSZ 216. cikk (1) bekezdésében van kodifikálva.[69] Ha tehát a Tanács a megtámadott határozat elfogadásakor bármiféle „ERTA-hatásra” kívánt volna hivatkozni, akkor annak preambulumában nem elégedhetett volna meg az EUMSZ 48. cikkre való hivatkozással, hanem *emellett* az EUMSZ 216. cikk (1) bekezdését is meg kellett volna jelölnie anyagi jogalapként. Az EUMSZ 216. cikk (1) bekezdésére való hivatkozás elmulasztása legalábbis az EUMSZ 296. cikk második bekezdése értelmében vett indokolási hibának tekintendő.

105. Ennek alapján teljességgel elképzelhetőnek tűnik, hogy a jelen ügyben az Unió külső tevékenységére vonatkozó hatáskör fennállására következtessünk az EUMSZ 216. cikk (1) bekezdéséből. Az eljárás néhány résztvevőjének véleményétől eltérően éppen ez az említett rendelkezés funkciója.

106. A tervezett új társulási tanácsi határozathoz hasonló intézkedés elfogadását viszont sehol sem szabályozza az elsődleges uniós jog – tehát az EU-Szerződés vagy az EUM-Szerződés –,így kizárt az EUMSZ 216. cikk (1) bekezdése első fordulatának („ha a Szerződések ilyen megállapodás megkötését írják elő”) alkalmazása. A tervezett társulási tanácsi határozathozatal ezenkívül nem „a Szerződésekben meghatározott célkitűzések elérés[ét]” szolgálja, amire tekintettel az EUMSZ 216. cikk (1) bekezdésének második fordulata sem vehető figyelembe kiindulópontként.[70]

66 — Ahogy azt korábban Léger főtanácsnok is megállapította a Parlament kontra Gutiérrez de Quijano y Lloréns ügyre vonatkozó indítványában (C-252/96. P, EU:C:1998:157, 36. pont).

67 — Lásd ebben az értelemben: UER kontra M6 és társai végzés (C-470/02. P, EU:C:2004:565, 69. pont), valamint Svédország kontra API és Bizottság ítélet (C-514/07. P, C-528/07. P és C-532/07. P, EU:C:2010:541, 65. pont).

68 — Az ERTA-elv a Bizottság kontra Tanács ítéletből ered (22/70, EU:C:1971:32, 15–19. pont); későbbi összefoglalás például az 1/03. sz. véleményben található (EU:C:2006:81, 114–133. pont).

69 — Ebben az értelemben lásd: Bizottság kontra Tanács ügyre vonatkozó indítványom (C-137/12, EU:C:2013:441), és Sharpston főtanácsnok Bizottság kontra Tanács ügyre vonatkozó indítványa (C-114/12, EU:C:2014:224), az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdésének az EUMSZ 216. cikk (1) bekezdésével rokon rendelkezése tekintetében.

70 — Az Unió a Szerződésekben céljául tűzte a belső piac létrehozását, illetve működésének biztosítását (az EUSZ 3. cikk (3) bekezdésének első mondata és az EUMSZ 26. cikk (1) bekezdése). Az uniós jogalkotó csak e célból rendelkezik hatáskörrel a Szerződések alapján a szociális biztonsági rendszerek *Unión belüli* koordinációjára (az EUMSZ 48. cikk első bekezdése); lásd a jelen indítvány fenti 67–86. pontját is.

107. Éppily kevésbé nyilvánvaló, hogy a szociális biztonság tagállami rendszerei és törökországi rendszere közötti koordinációjára vonatkozó rendelkezések elfogadása milyen módon „érintheti” a „közös szabályokat” – tehát az uniós jogi rendelkezéseket –, illetve „[változtathatja meg] azok alkalmazási körét”, amint ezt az EUMSZ 216. cikk (1) bekezdésének negyedik fordulata feltételezi. Ezzel összefüggésben emlékeztetni kell arra, hogy az Uniónak a 883/2004 és a 987/2009 rendeletben kifejezésre jutó szociális joga mint olyan csak a belső piacra vonatkozik, a harmadik országokkal fennálló kapcsolatokra azonban nem. E szociális jogot nem érinti, ha – akárcsak a jelen esetben – *annak alkalmazási körén kívül* harmadik országbeli állampolgárok az Unióban, valamint uniós polgárok harmadik országokban családtagjaikkal együtt bizonyos szociális jellegű jogokat élveznek.

108. Ezzel szemben szóba jöhet az EUMSZ 216. cikk (1) bekezdése harmadik fordulatának alkalmazása, amelynek értelmében az Unió nemzetközi megállapodást köthet valamely harmadik országgal, „ha valamely kötelező erejű jogi aktus ilyen értelmű rendelkezést tartalmaz”.

109. A társulási megállapodás és annak kiegészítő jegyzőkönyve az Európai Gazdasági Közösség mint az Unió jogelődje által kötött két nemzetközi megállapodás, amelyek megkötésüktől kezdve az uniós jogrend szerves részének[71] tekintendők, és az EUMSZ 216. cikk (2) bekezdése értelmében mind az Unió intézményeire, mind annak tagállamaira kötelezőek. Következésképpen mindkettő az EUMSZ 216. cikk (1) bekezdésének harmadik fordulata értelmében vett „kötelező erejű jogi aktus[nak]” tekintendő.

110. A kiegészítő jegyzőkönyv 39. cikke értelmében a Társulási Tanács „szociális biztonsági intézkedéseket fogad el” a török állampolgárságú migráns munkavállalók, illetve az Unióban lakóhellyel rendelkező családtagjaik vonatkozásában; e rendelkezéseknek lehetővé kell tenniük „a még megállapításra váró szabályok alapján”, hogy összevonják a tagállamokban teljesített bizonyos biztosítási, illetve foglalkoztatási időszakokat.

111. A Törökországban foglalkoztatott uniós polgárokra és családtagjaikra vonatkozó megfelelő rendelkezések elfogadására nem vonatkozik kifejezett, a kiegészítő jegyzőkönyv 39. cikkéhez hasonló különös szabályozás. A társulási megállapodás 12. cikke és a kiegészítő jegyzőkönyv 36. cikke értelmében azonban a munkavállalók szabad mozgása fokozatos megvalósításának célja általános jelleggel érvényesül a tagállamok és Törökország között, minek körében a társulási megállapodás 9. cikke értelmében tilos az állampolgárság alapján történő megkülönböztetés. Ez arra enged következtetni, hogy a szociális biztonsági rendszerek társulási megállapodásban előírt koordinációja az Unió és Törökország között a Törökországban foglalkoztatott uniós polgárok és családtagjaik javát is szolgálja.

112. Erre tekintettel a megtámadott határozat az EUMSZ 216. cikk (1) bekezdésének harmadik fordulatára mint anyagi jogalapra is alapítható lenne. A megtámadott határozat ugyanis olyan nemzetközi megállapodást készít elő a Társulási Tanács keretében, amelyet két kötelező erejű jogi aktus – a társulási megállapodás és annak kiegészítő jegyzőkönyve – ír elő.

113. Mivel – amint azt már kifejtettem – az EUMSZ 217. cikk által a megtámadott határozat már egy másik, speciálisabb anyagi jogalappal rendelkezik,[72] fenntartom azon álláspontomat, hogy végső soron nem az EUMSZ 216. cikk (1) bekezdésének harmadik fordulatára, hanem az EUMSZ 217. cikkre kell hivatkozni.[73]

71 — Haegeman-ítélet (181/73, EU:C:1974:41, 5. pont), IATA és ELFAA ítélet (C-344/04, EU:C:2006:10, 36. pont), valamint Air Transport Association of America és társai ítélet (C-366/10, EU:C:2011:864, 73. pont).

72 — Lásd a jelen indítvány fenti 87–98. pontját.

73 — Lásd ehhez ismét a Parlament kontra Tanács ítéletet (EU:C:2008:605, 34. pont), amely alapján egy jogi aktust a két lehetséges jogalap közül mindig a speciálisabbra kell alapozni.

B – *Az EU-Szerződéshez és az EUM-Szerződéshez csatolt (21.) jegyzőkönyv gyakorlati érvényesüléséről*

114. Kiegészítésképpen – mint már a C-431/11. sz. ügyben is – megjegyezném, hogy az EUMSZ 217. cikk alkalmazása, úgy, ahogy az EUMSZ 48. cikké, illetve az EUMSZ 216. cikk (1) bekezdésének harmadik fordulatáé is, egy olyan esetben, mint a jelen ügy, nem gátolja a (21.) jegyzőkönyv gyakorlati érvényesülését.

115. A (21.) jegyzőkönyv külön szabályozást tartalmaz az Egyesült Királyság és Írország számára a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséggel kapcsolatban. E jegyzőkönyv értelmében az EUMSZ Harmadik részének V. címe alapján javasolt intézkedések az Egyesült Királyság és Írország esetében csak akkor alkalmazandók, ha e két tagállam írásban kimondottan bejelenti, hogy részt kíván venni ezen intézkedések meghozatalában és alkalmazásában („részvételi záradék”, lásd: a (21.) jegyzőkönyv 1. cikke (1) bekezdésének első mondata a 3. cikkel összefüggésben).

116. E külön szabályozás tárgyi hatálya kimondottan a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségre korlátozódik. Kivételt biztosító szabályként tehát szigorúan kell értelmezni azt.[74]

117. A (21.) jegyzőkönyvnek nem célja, hogy az uniós jog egyéb részterületein, különösen a belső piac vagy a harmadik országokkal való társulás keretében, szabad kezet adjon az Egyesült Királyságnak és Írországnak az uniós intézmények által hozott intézkedések végrehajtásában való részvételre vagy azok kötelező erejének elfogadására.

118. Ennek megfelelően a részvételi záradék nem alkalmazható az olyan intézkedések meghozatalára, amelyek – mint a Tanács jelen ügyben vitatott határozata – az Unió és egy harmadik ország között fennálló társulást fejlesztik tovább.

119. Egyébként jelentősen akadályozná a társulási megállapodás működését és az abban rögzített társulási program[75] megvalósítását, ha az Unió egyes tagállamai a társult harmadik országgal vagy annak állampolgáraival szemben csak részlegesen vagy másként alkalmaznák az uniós jogi *acquis-t*, és így önmaguk számára különleges bánásmódot biztosítanának.

120. Egy társulási megállapodás alkalmazási körében nincs helye részvételi vagy távolmaradási záradékoknak és ezáltal végső soron az *à la carte* Európának. Máskülönben felmerülne a társulás szétesésének veszélye, amely negatív következménnyel járna a társulási megállapodás alkalmazási körében tevékenységet folytató személyekkel és vállalkozásokkal való egyenlő bánásmód, valamint a rájuk alkalmazandó versenyfeltételek egységessége szempontjából.[76]

C – *A helytelen jogalap megválasztásának hatása a megtámadott határozat érvényességére*

121. Amint fent megállapítottam, a Tanács helytelenül választotta meg a vitatott határozat jogalapját. E határozatot helyesen az EUMSZ 217. cikk szerinti, társulási megállapodások megkötésére vonatkozó hatáskörre – másodlagosan pedig az EUMSZ 216. cikk (1) bekezdésének harmadik fordulatára – mint anyagi jogalapra kellett volna alapozni mindkét esetben, az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdése mint eljárásjogi jogalap mellett.

74 — Jóllehet az Egyesült Királyság és Írország a jelen eljárásban kifejezetten tiltakozott a (21.) jegyzőkönyv ilyen szigorú értelmezése ellen, álláspontjukat nem támasztották alá konkrét érvekkel.

75 — Az Unió és Törökország közötti társulás esetében a társulási program kifejezetten a munkavállalók szabad mozgásának fokozatos megvalósítását írja elő rendelkezések elfogadása útján a migráns munkavállalók szociális biztonságának területén (lásd ezzel kapcsolatban a társulási megállapodás 12. cikkét, valamint a kiegészítő jegyzőkönyv 36. és 39. cikkét).

76 — Lásd ehhez ismét az állampolgárság alapján történő megkülönböztetés tilalmának a társulási megállapodás 9. cikkében rögzített elvét.

122. Az, hogy egy uniós jogi aktust helytelen jogalapra alapítják, még nem jelenti szükségszerűen azt, hogy ezt az uniós jogi aktust semmisnek kell nyilvánítani. Az ítélkezési gyakorlat szerint el kell tekinteni a jogi aktus semmissé nyilvánításától, ha a nem megfelelő jogalap semmilyen hatással nem jár a jogi aktus tartalmára vagy meghozatalának eljárására, és így csupán tisztán alaki hibát jelent.[77]

123. Ez a helyezet a jelen ügyben. Az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdésének értelmében a megtámadott határozatot a Tanácsnak minősített többséggel és az Európai Parlament bevonása nélkül kellett meghoznia,[78] függetlenül attól, hogy az EUMSZ 217. cikk, az EUMSZ 216. cikk (1) bekezdése vagy a Tanács által hivatkozott EUMSZ 48. cikk a megfelelő jogalap. Az említett anyagi jogalapok egyike sem teszi lehetővé továbbá az Egyesült Királyság és Írország számára, hogy a (21.) jegyzőkönyv által előírt külön szabályokat alkalmazzák.

124. Ezáltal a helytelen jogalap megválasztása a jelen esetben nem elegendő indok a megtámadott határozat megsemmisítésére.

VI – **Költségek**

125. Az eljárási szabályzat 138. cikkének (1) bekezdése értelmében a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Mivel az általam javasolt megoldás értelmében az Egyesült Királyság a pervesztes, és a Tanács ezt kérte, az Egyesült Királyságot kötelezni kell a költségek viselésére. Ettől eltérően Írország és a Bizottság, mint beavatkozók, az eljárási szabályzat 140. cikkének (1) bekezdése értelmében maguk viselik saját költségeiket.

VII – **Végkövetkeztetések**

126. A fenti érvek alapján azt javaslom a Bíróságnak, hogy a következőképpen határozzon:

1) A Bíróság a keresetet elutasítja.

2) Írország és az Európai Bizottság maguk viselik saját költségeiket.

3) Egyebekben Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága viseli az eljárás költségeit.

77 — A tisztán alaki hiba fogalmával kapcsolatban lásd: Bizottság kontra Tanács ítélet (165/87, EU:C:1988:458, 18–21. pont); Spanyolország és Finnország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-184/02 és C-223/02, EU:C:2004:497, 42–44. pont); Swedish Match ítélet (C-210/03, EU:C:2004:802, 44. pont), valamint Bizottság kontra Tanács ítélet (EU:C:2009:590, 61. és 62. pont); lásd ezenkívül a Bizottság kontra Tanács ügyben ismertetett indítványom (C-94/03, EU:C:2005:308, 53. pont).

78 — Lásd a jelen indítvány fenti 97. pontját.