Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NICHOLAS EMILIOU
3 päivänä helmikuuta 2022 [1]

**Asia C-576/20**

**CC**
**vastaan**
**Pensionsversicherungsanstalt**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Oberster Gerichtshof (ylin tuomioistuin, Itävalta))

Ennakkoratkaisupyyntö – Siirtotyöläisten sosiaaliturva – Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittaminen – Asetuksen (EY) N:o 883/2004 täytäntöönpanomenettelystä annetun asetuksen (EY) N:o 987/2009 44 artiklan 2 kohta – Vanhuuseläkettä koskevan oikeuden tutkiminen – Toisessa jäsenvaltiossa täyttyneiden lastenhoitokausien huomioon ottaminen – Edellytykset – Tosiseikkojen rinnastamista koskeva periaate – Ainoastaan yhdessä jäsenvaltiossa työskentely

## I Johdanto

1. Oberster Gerichtshof (ylin tuomioistuin, Itävalta) on esittänyt unionin tuomioistuimelle kysymyksiä, jotka koskevat sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 täytäntöönpanomenettelystä annetun asetuksen (EY) N:o 987/2009 44 artiklan 2 kohdan tulkintaa. [2]

2. Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat CC (jäljempänä valittaja) ja Itävallan lakisääteisestä vanhuusvakuutusjärjestelmästä vastaava Pensionsversicherungsanstalt (jäljempänä PVA). Asia koskee sitä, että viimeksi mainittu kieltäytyi ottamasta valittajan vanhuuseläkettä laskettaessa huomioon ajanjaksoja, jotka hän käytti lastensa hoitamiseen Belgiassa ja Unkarissa.

3. Tässä yhteydessä kysymykset koskevat tarkemmin sanottuna sitä, millä edellytyksillä sen jäsenvaltion toimivaltainen laitos, jossa henkilö on työskennellyt, on velvollinen soveltamaan kyseisen jäsenvaltion lainsäädäntöä lapsenhoitokausiin, jotka kyseinen henkilö on täyttänyt yhdessä tai useammassa muussa jäsenvaltiossa.

[1] Alkuperäinen kieli: englanti.

[2] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 16.9.2009 (EUVL 2009, L 284, s. 1).

4. Unionin tuomioistuin on aiemmin todennut asetuksen (ETY) N:o 1408/71 [3] – joka oli voimassa ennen asetuksia N:o 883/2004 ja N:o 987/2009 ja joka ei sisältänyt mitään säännöstä tästä nimenomaisesta kysymyksestä – soveltamisen yhteydessä, että kyseisen ensimmäisen jäsenvaltion on sovellettava lainsäädäntöään tällaisiin lastenhoitokausiin, jos niillä on ”riittävä yhteys” saman henkilön aiemmin sen alueella täyttämiin työskentelykausiin tai itsenäisen ammatinharjoittamisen kausiin.

5. Nyt käsiteltävässä asiassa on kyse siitä, sovelletaanko tätä oikeudellista ratkaisua edelleen nyt, kun lainsäätäjä on antanut asetuksen N:o 987/2009 44 artiklan 2 kohdan ja nimenomaisesti luetellut edellytykset, joiden tarkoituksena on selventää tätä velvoitetta. Kuten jäljempänä selitän, katson, että tämä säännös on syrjäyttänyt ”riittävää yhteyttä” koskevan kriteerin.

## II Asiaa koskevat oikeussäännöt

### *A Unionin oikeus*

#### *1. Asetus (EY) N:o 883/2004*

6. Asetuksen N:o (EY) 883/2004 [4] II osaston, jonka otsikko on ”Sovellettavan lainsäädännön määrittäminen”, sisältää muun muassa 11 artiklan, jossa säädetään seuraavaa:

”1. Henkilöt, joihin tätä asetusta sovelletaan, ovat vain yhden jäsenvaltion lainsäädännön alaisia. Kyseinen lainsäädäntö määritetään tämän osaston mukaisesti.

– –

3. Jollei 12–16 artiklasta muuta johdu,

a) henkilö, joka on palkkatyössä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana jossakin jäsenvaltiossa, on kyseisen jäsenvaltion lainsäädännön alainen;

– –

e) muut kuin a–d alakohdassa tarkoitetut henkilöt ovat asuinjäsenvaltionsa lainsäädännön alaisia, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän asetuksen muita säännöksiä, joissa heille taataan etuuksia yhden tai useamman muun jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti.”

7. Asetuksen 87 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Tämän asetuksen perusteella ei kerry oikeuksia sen soveltamisen alkamispäivää edeltävältä ajalta.

2. Kaikki vakuutuskaudet ja tapauksesta riippuen kaikki työskentelykaudet, itsenäisen ammatinharjoittamisen kaudet tai asumiskaudet, jotka jäsenvaltion lainsäädännön mukaan ovat

[3] Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä 14.6.1971 annettu neuvoston asetus (EYVL 1971, L 149, s. 2)

[4] Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2004, L 166, s. 1)

täyttyneet ennen päivää, jolloin tätä asetusta alettiin soveltaa kyseisessä jäsenvaltiossa, otetaan huomioon määritettäessä tämän asetuksen nojalla saavutettuja oikeuksia.”

8. Asetuksen N:o 883/2004 91 artiklan mukaan kyseistä asetusta sovelletaan sen täytäntöönpanoasetuksen eli asetuksen N:o 987/2009 voimaantulopäivästä 1.5.2010 alkaen. Sillä kumotaan asetus N:o 1408/71.

*2. Asetus N:o 987/2009*

9. Asetuksella N:o 987/2009 vahvistetaan asetuksen N:o 883/2004 täytäntöönpanomenettely jälkimmäisen asetuksen 89 artiklan mukaisesti.

10. Asetuksen N:o 987/2009 johdanto-osan 14 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Vakuutetulle eri jäsenvaltioissa täyttyneiden lastenhoitokausien huomioon ottamiseksi sovellettavan lainsäädännön määrittäminen edellyttää tiettyjä erityissääntöjä ja -menettelyjä.”

11. Tämän saman asetuksen 44 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Tätä artiklaa sovellettaessa ’lastenhoitokaudella’ tarkoitetaan kautta, joka hyvitetään jonkin jäsenvaltion eläkelainsäädännössä tai jonka perusteella eläkkeeseen tulee lisäosa nimenomaan siitä syystä, että henkilö on hoitanut lasta, riippumatta siitä, mitä menetelmää käyttäen kyseiset kaudet lasketaan ja kertyvätkö ne lastenhoidon aikana vai myönnetäänkö ne taannehtivasti.

2. Jos lastenhoitokausia ei oteta huomioon [asetuksen N:o 883/2004] II osaston mukaisesti toimivaltaisen jäsenvaltion lainsäädännössä, sen jäsenvaltion laitos, jonka lainsäädäntöä [asetuksen N:o 883/2004] II osaston mukaisesti sovellettiin asianomaiseen henkilöön, koska tämä toimi palkkatyössä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana ajankohtana, jona lastenhoitokauden huomioon ottaminen kyseisen lapsen osalta tämän lainsäädännön mukaisesti alkoi, on edelleen vastuussa tämän kauden huomioon ottamisesta sen oman lainsäädännön mukaisena lastenhoitokautena ikään kuin lastenhoito olisi tapahtunut sen alueella.

_ _”

12. Asetuksen N:o 987/2009 93 artiklan sanamuoto on seuraava:

”[Asetuksen N:o 883/2004] 87 artiklaa sovelletaan täytäntöönpanoasetuksen soveltamisalaan kuuluviin tilanteisiin.”

## *B Kansallinen oikeus*

13. Yleisen eläkelain (Allgemeines Pensionsgesetz, jäljempänä AGP) (BGBl. I, 142/2004) 16 §:n 3a momentissa säädetään nimenomaisesti, että lain 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun vähimmäisvakuutuskauden täyttymiseksi vakuutuskausina pidetään myös yleisen sosiaaliturvalain (Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, jäljempänä ASVG) (BGBl. 189/1955) 227a §:ssä ja ammatinharjoittajien sosiaaliturvalain (Gewerbliches Sozialversicherungsgesetz, jäljempänä GSVG) (BGBl. 560/1978) 116a §:ssä tarkoitettuja lastenhoitoon käytettyjä rinnastettavia kausia.

14. ASVG:n 227a §:ssä säädetään seuraavaa:

”1) Sellaisten vakuutettujen tapauksessa, jotka ovat tosiasiallisesti ja päätoimisesti hoitaneet lapsiaan (2 momentti), rinnastettaviksi kausiksi katsotaan 31.12.1955 jälkeen ja ennen 1.1.2005 myös sillä eläkevakuutuksen alalla, jolla viimeinen edeltävä maksujen suorittamiskausi täyttyi, tai tällaisen puuttuessa alalla, jolla ensimmäinen kausi, jonka aikana maksuja seuraavan kerran suoritettiin, täyttyi, hoitoon kotimaassa käytetty aika, enintään 48 kalenterikuukautta lapsen syntymästä lukien. Tilanteessa, jossa lapsia syntyy kaksi tai enemmän, tämä määräaika pitenee 60 kalenterikuukauteen.

_ _”

15. GSVG:n 116a § on olennaisilta osiltaan sama kuin ASVG:n 227a §.

## III Tosiseikat, menettely kansallisessa tuomioistuimessa ja ennakkoratkaisukysymykset

16. Valittaja haki 11.10.2017 PVA:lta vanhuuseläkettä. Hän osoitti, että hänelle oli kertynyt 4.10.1976–28.8.1977 ensimmäinen 11 kuukauden vakuutuskausi pakollisen vakuutuksen vakuutusmaksujen perusteella oppisopimusopiskelijana Itävallassa ja 1.1.1982–30.9.1986 toinen 57 kuukauden vakuutuskausi itsenäisen ammatinharjoittamisen perusteella samassa jäsenvaltiossa.

17. Valittaja lähti lokakuussa 1986 Yhdistyneeseen kuningaskuntaan opiskelemaan. Hän oleskeli siellä, kunnes muutti Belgiaan marraskuun 1987 alussa. Belgiassa hän synnytti kaksi lasta, ensimmäisen joulukuussa 1987 ja toisen helmikuussa 1991. Hän asui lastensa kanssa aluksi Belgiassa, sitten 5.12.1991–31.12.1992 Unkarissa ja 1.1.–8.2.1993 Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

18. Kaiken kaikkiaan valittaja omistautui lastensa hoitamiseen 5.12.1987 (päivä, jona hänen ensimmäinen lapsensa syntyi) ja 8.2.1993 (päivä, jona hän palasi Itävaltaan) välisenä aikana. Tänä aikana hän ei ollut ansiotyössä.

19. Palattuaan Itävaltaan valittaja jatkoi lastensa hoitamista täysipäiväisesti. Tämän jälkeen hänelle kertyi lisää itsenäisen ammatinharjoittamisen kausia lokakuuhun 2017 asti, jolloin hän jäi eläkkeelle.

20. PVA myönsi valittajalle 29.12.2017 tekemällään päätöksellä vanhuuseläkkeen, jossa oli otettu huomioon 14 kuukautta ”eläkkeeseen oikeuttavia rinnastettavia kausia”, jotka hän oli käyttänyt lastensa hoitamiseen tammikuusta 1993 helmikuuhun 1994 Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Itävallassa.[5]

21. Valittaja riitautti tämän päätöksen sillä perusteella, että hänellä oli oikeus suurempaan vanhuuseläkkeeseen, koska hänen lastensa hoitamiseen Belgiassa ja Unkarissa käyttämänsä kaudet 5.12.1987–31.12.1992 (jäljempänä riidanalaiset lastenhoitokaudet) olisi myös pitänyt ottaa huomioon ”rinnastettavina kausina”.

[5] PVA selitti unionin tuomioistuimelle, että se oli ottanut huomioon Yhdistyneessä kuningaskunnassa vietetyn ajan (1.1.1993–8.2.1993) valittajan eläkeoikeuksien laskennassa, koska valittaja oli alun perin ilmoittanut palanneensa Itävaltaan 31.12.1992. Kyseinen kausi otettiin näin ollen huomioon muiden Itävallan alueella täyttyneiden lastenhoitokausien ohella eikä se ole osa ratkaisuehdotuksen 21 kohdassa määriteltyjä riidanalaisia lapsenhoitokausia.

22. PVA väitti, että valittaja ei täyttänyt asetuksen N:o 987/2009 44 artiklan 2 kohdassa säädettyjä edellytyksiä näiden kausien osalta. Ensinnäkin hän ei ollut käynyt ansiotyössä välittömästi ennen kuin riidanalaisten lastenhoitokausien huomioon ottaminen alkaisi Itävallan lainsäädännön mukaan. Toiseksi kyseiset kaudet olivat täyttyneet jäsenvaltioissa (nimittäin Belgiassa ja Unkarissa), joiden lainsäädännössä jo sallittiin lastenhoitoon käytetyn ajan huomioon ottaminen.

23. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin, Arbeits- und Sozialgericht Wien (työ- ja sosiaaliasioiden tuomioistuin, Wien, Itävalta), hylkäsi valittajan kanteessa esittämät vaatimukset sillä perusteella, että valittaja ei täyttänyt asetuksen N:o 987/2009 44 artiklan 2 kohdassa säädettyjä edellytyksiä. Oberlandesgericht (osavaltion ylioikeus, Wien, Itävalta) pysytti tämän päätöksen. Valittaja valitti tämän jälkeen Oberster Gerichtshofiin, jossa hän vaatii kanteensa hyväksymistä.

24. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää, että asetuksia N:o 883/2004 ja N:o 987/2009 voidaan ajallisesti soveltaa nyt käsiteltävään asiaan. Se toteaa lisäksi, että koska valittaja ei toiminut palkkatyössä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana Itävallassa, kun hän aloitti lastensa hoitamiseen omistautumisen, riidanalaiset lastenhoitokaudet eivät täytä asetuksen N:o 987/2009 44 artiklan 2 kohdassa asetettuja vaatimuksia.

25. Tältä osin se toteaa, että asetusten N:o 883/2004 ja N:o 987/2009 tarkoituksena ei ole yhdenmukaistaa tai edes lähentää jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmiä, vaan ainoastaan yhteensovittaa niitä. Valittajan kaltaiset yksityishenkilöt eivät siis voi odottaa, että toiseen jäsenvaltioon muuttaminen ei vaikuta heidän sosiaaliturvatilanteeseensa ja että sen jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset, jossa he työskentelivät, kohtelevat aina yhdessä tai useammassa muussa jäsenvaltiossa (nyt käsiteltävässä asiassa Belgiassa ja Unkarissa) täyttyneitä lastenhoitokausia ikään kuin ne olisivat täyttyneet niiden omalla alueella.

26. Se katsoo kuitenkin myös, että pääasiassa vallitsevat olosuhteet ovat samanlaiset kuin ne, jotka johtivat tuomioon Reichel-Albert,[6] asetuksen N:o 1408/71 (joka on kumottu ja korvattu asetuksilla N:o 883/2004 ja N:o 987/2009) soveltamisen yhteydessä. Unionin tuomioistuimen kyseisessä tuomiossa ja muissa aikaisemmissa tuomioissa, jotka myös annettiin asetuksen N:o 1408/71 perusteella (nimittäin Elsen[7] ja Kauer[8]), esittämien perustelujen mukaan on riittävää osoittaa, että riidanalaisten lastenhoitokausien ja kyseisessä jäsenvaltiossa täyttyneiden eläkkeeseen oikeuttavien työskentelykausien tai itsenäisen ammatinharjoittamisen kausien välillä on ”riittävä yhteys”, jotta Itävallan lainsäädäntöä voitaisiin soveltaa riidanalaisiin lastenhoitokausiin.

27. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa tältä osin, että vaikka valittaja ei ollut Itävallassa lapsensa syntymän ajankohtana, hän itse asiassa työskenteli ja hänelle kertyi eläkkeeseen oikeuttavia työskentelykausia tai itsenäisen ammatinharjoittamisen kausia ainoastaan tässä jäsenvaltiossa. Se toteaa myös, että koska asetus N:o 1408/71 oli vielä voimassa riidanalaisten lastenhoitokausien aikana, unionin tuomioistuimen edellä mainitun oikeuskäytännön valossa on merkittäviä perusteita sille, että ”riittävää yhteyttä” koskevaa kriteeriä sovelletaan näihin kausiin. Jos näin ei olisi mahdollista tehdä, valittaja joutuisi tosiasiallisesti asetuksen N:o 987/2009 44 artiklan 2 kohdan voimaantulon jälkeen omien etujensa kannalta epäedullisempaan asemaan kuin ennen sen voimaantuloa. Tällainen muutos hänen oikeudelliseen asemaansa tapahtuisi kauan riidanalaisten lastenhoitokausien täyttymisen jälkeen.

6 Tuomio 19.7.2012 (C-522/10, EU:C:2012:475) (Reichel-Albert).

7 Tuomio 23.11.2000 (C-135/99, EU:C:2000:647) (Elsen).

8 Tuomio 7.2.2002 (C-28/00, EU:C:2002:82) (Kauer).

28. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on näin ollen epävarma siitä, pitäisikö kysymys Itävallan lain sovellettavuudesta riidanalaisiin lastenhoitokausiin ratkaista *ainoastaan* asetuksen N:o 987/2009 44 artiklan 2 kohdan perusteella. Se pohtii, voiko kyseinen säännös nyt käsiteltävässä asiassa loukata valittajalle asetuksen N:o 1408/71 soveltamista koskevasta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä syntynyttä perusteltua luottamusta.

29. Näissä olosuhteissa Oberster Gerichtshof päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko asetuksen [N:o 987/2009] 44 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että se estää vanhuuseläkkeen myöntämiseen toimivaltaista jäsenvaltiota ottamasta muissa jäsenvaltioissa täytettyjä lastenhoitokausia huomioon silloin, kun eläkkeen hakija on kyseisiä lastenhoitokausia lukuun ottamatta koko työelämänsä toiminut palkkatyössä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana tämän jäsenvaltion lainsäädännön alaisuudessa, jo pelkästään siksi, että mainittu eläkkeen hakija ei ajankohtana, jona lastenhoitokauden huomioon ottaminen kyseisen lapsen osalta alkoi tämän jäsenvaltion lainsäädännön mukaan, toiminut palkkatyössä eikä itsenäisenä ammatinharjoittajana?

Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi:

2) Onko asetuksen [N:o 987/2009] 44 artiklan 2 kohdan ensimmäisen virkkeen alkuosaa tulkittava siten, että asetuksen [N:o 883/2004] II osaston nojalla toimivaltainen jäsenvaltio ei lainsäädännössään yleensä ota lastenhoitokausia huomioon tai ei ota niitä huomioon vain tietyssä tapauksessa?”

30. Ennakkoratkaisupyyntö, joka on päivätty 13.10.2020, kirjattiin saapuneeksi 4.11.2020. Valittaja, PVA, Tšekin, Espanjan ja Itävallan hallitukset sekä Euroopan komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia.

31. Kaikki asianosaiset ja muut osapuolet Tšekin hallitusta lukuun ottamatta olivat edustettuina 11.11.2021 pidetyssä istunnossa.

## IV Asian tarkastelu

32. Asetuksen N:o 987/2009 44 artiklan 2 kohdan mukaan sen jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten, jossa henkilö on toiminut palkkatyössä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana (jäsenvaltio A), on vanhuuseläkettä myöntäessään otettava huomioon lapsenhoitokaudet, jotka kyseinen henkilö on täyttänyt toisessa jäsenvaltiossa (jäsenvaltio B), *ikään kuin lapsenhoito olisi tapahtunut sen alueella*,[9] jos seuraavat edellytykset täyttyvät:

– lapsenhoitokausia ei oteta huomioon jäsenvaltion B lainsäädännössä;

– jäsenvaltion A lainsäädäntöä sovellettiin aiemmin asianomaiseen henkilöön, koska tämä toimi palkkatyössä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana kyseisessä jäsenvaltiossa; ja

[9] Asetuksen N:o 987/2009 44 artiklan 2 kohta ilmentää yhdenvertaisen kohtelun yleistä periaatetta, joka pyritään kodifioimaan asetuksen N:o 883/2004 5 artiklassa (ks. myös vastaavasti viimeksi mainitun asetuksen johdanto-osan viides perustelukappale).

– kyseiseen henkilöön sovellettiin edelleen jäsenvaltion A lainsäädäntöä mainitun toiminnan vuoksi ajankohtana, jona lastenhoitokauden huomioon ottaminen kyseisen lapsen osalta tämän saman lainsäädännön mukaisesti alkoi.[10]

33. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää kysymyksillään, jotka käsittelen vuorollaan, unionin tuomioistuinta selventämään kyseisen säännöksen aineellista soveltamisalaa kahdessa suhteessa.

34. Ensinnäkin se pohtii lähinnä sitä, voidaanko unionin tuomioistuimen aikaisemmassa oikeuskäytännössä (ja erityisesti tuomiossa Reichel-Albert) omaksumaa ratkaisua edelleen soveltaa asetuksen N:o 987/2009 44 artiklan 2 kohdan soveltamisen yhteydessä siten, että vaikka edellä mainittu kolmas vaatimus ei täyttyisikään, jäsenvaltion A toimivaltaisten viranomaisten olisi, edellyttäen, että niiden alueella täyttyneiden merkityksellisten työskentelykausien tai itsenäisen ammatinharjoittamisen kausien ja jäsenvaltiossa B täyttyneiden lastenhoitokausien välillä on ”riittävä yhteys”, sovellettava jäsenvaltionsa lainsäädäntöä kyseisiin kausiin.

35. Se haluaa erityisesti tietää, onko unionin tuomioistuimen asetuksen N:o 1408/71, johon ei sisältynyt erityistä säännöstä lastenhoitokausista, sisältämien yleisten sääntöjen soveltamisen yhteydessä asettama ”riittävää yhteyttä” koskeva kriteeri edelleen merkityksellinen tilanteessa, jossa asetuksen N:o 987/2009 44 artiklan 2 kohdassa käsitellään suoraan kysymystä siitä, minkä jäsenvaltion lainsäädäntöä sovelletaan tällaisiin kausiin, ja jos näin on, missä määrin. Tämä kysymys liittyy siihen, että pääasian yhteydessä riidanalaiset lastenhoitokaudet eivät näytä täyttävän kyseisessä säännöksessä asetettua kolmatta vaatimusta, koska valittaja ei toiminut Itävallassa palkkatyössä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana ajankohtana, jona kyseiset kaudet alettaisiin Itävallan lainsäädännön mukaan ottaa huomioon. Tällaiset kaudet täyttävät kuitenkin todennäköisesti unionin tuomioistuimen aikaisemmassa oikeuskäytännössään asettaman ”riittävää yhteyttä” koskevan kriteerin.

36. Toiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa edellä 32 kohdassa luetellun ensimmäisen vaatimuksen osalta selvittää, sovelletaanko asetuksen
N:o 987/2009 44 artiklan 2 kohtaa vain tilanteisiin, joissa jäsenvaltio B ei *lähtökohtaisesti* säädä lastenhoitokausien huomioon ottamisesta lainsäädännössään, vai sovelletaanko sitä myös tapauksiin, joissa tällainen lainsäädäntö on olemassa, mutta jälkimmäinen jäsenvaltio ei ota lasten hoitoon käytettyä aikaa huomioon in concreto. Jos noudatettaisiin ensimmäistä lähestymistapaa, Itävallan lainsäädäntöä *ei* joka tapauksessa sovellettaisi pääasian yhteydessä riidanalaisiin lastenhoitokausiin, jos Belgian tai Unkarin lainsäädäntöön sisältyisi säännös, joka *lähtökohtaisesti* mahdollistaisi tällaisten kausien huomioon ottamisen. Toisen lähestymistavan mukaan ei kuitenkaan olisi pelkästään selvitettävä, onko tällaisia säännöksiä olemassa, vaan olisi myös tutkittava, ovatko Belgian tai Unkarin toimivaltaiset viranomaiset nyt käsiteltävässä asiassa *tosiasiallisesti* ottaneet riidanalaiset lastenhoitokaudet huomioon.

## *A Ensimmäinen kysymys*

37. Ensimmäistä kysymystä koskeva arviointini rakentuu seuraavasti. Tarkastelen ensin ”riittävää yhteyttä” koskevaa kriteeriä, jonka unionin tuomioistuin on esittänyt asetuksen N:o 1408/71 soveltamiseen liittyvässä oikeuskäytännössään (1). Tämän jälkeen selitän, miksi katson, ettei

[10] Sivuhuomautuksena totean, että asetuksen N:o 987/2009 44 artiklan 3 kohdassa täsmennetään, että saman artiklan 2 kohdassa säädettyä velvoitetta ei sovelleta, jos asianomaiseen henkilöön sovelletaan tai aletaan soveltaa *toisen* jäsenvaltion lainsäädäntöä palkkatyön tai itsenäisen ammatinharjoittamisen perusteella.

tämä kriteeri ole enää merkityksellinen asetusten N:o 883/2004 ja N:o 987/2009 nojalla ja erityisesti viimeksi mainitun asetuksen 44 artiklan 2 kohdan soveltamisen yhteydessä (2). Lopuksi esitän lyhyesti muutamia huomautuksia siitä, miksi valittaja ei mielestäni voi perustellusti odottaa, että hänen tilanteeseensa sovelletaan unionin tuomioistuimen aikaisempaa oikeuskäytäntöä (3).

*1. Unionin tuomioistuimen aiemmat tuomiot Elsen, Kauer ja Reichel-Albert ja ”riittävää yhteyttä” koskeva kriteeri*

38. Ennen asetusten 883/2004 ja N:o 987/2009 voimaantuloa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä oli käsittääkseni kyse kaksivaiheisesta lähestymistavasta, joka perustui seuraaviin seikkoihin:

– asetuksen N:o 1408/71 13 artiklan 2 kohdassa säädettyjen yleisten kriteerien valossa jäsenvaltion A lainsäädännön sovellettavuus jäsenvaltiossa B täyttyneisiin lastenhoitokausiin, kunhan näiden kausien ja jäsenvaltiossa A täyttyneiden työskentelykausien välillä oli ”kiinteä yhteys” tai ”riittävä yhteys” (ensimmäinen vaihe); ja

– unionin primaarioikeudesta johdettu velvoite, jonka mukaan tällaisessa lainsäädännössä on kohdeltava jäsenvaltiossa B täyttyneitä lastenhoitokausia ikään kuin ne olisivat täyttyneet jäsenvaltiossa A (eli kohdeltava näitä kausia tasavertaisesti) (toinen vaihe).

39. Tämä kaksivaiheinen lähestymistapa esitettiin ensimmäisen kerran asiassa Elsen, joka koski lapsen kasvatusta Ranskassa, kun lapsen hoidosta vastaava vanhempi työskenteli lapsen syntymään asti ja myös äitiysloman jälkeen rajatyöntekijänä Saksassa pakollisen vakuutukseen piiriin kuuluvana työntekijänä. Kyseisessä asiassa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että Saksan sosiaaliturvalainsäädäntöä sovelletaan Elsenin tilanteeseen, koska hänelle Ranskassa täyttyneiden lapsenhoitokausien ja Saksassa työskentelyn vuoksi täyttyneiden kausien välillä voitiin todeta kiinteä yhteys (ensimmäinen vaihe).[11] Sen jälkeen se tutki, oliko kyseinen lainsäädäntö unionin oikeuden (ja tarkemmin sanottuna perussopimuksen asiaa koskevien määräysten) mukainen, koska siihen sisältyi edellytys, jonka mukaan oikeus vanhuuseläkkeeseen riippui olennaisesti siitä, että lasten hoito tapahtui Saksassa tai hoidon voitiin katsoa tapahtuneen siellä (toinen vaihe).[12]

40. Ensimmäiseen vaiheen osana yhteisöjen tuomioistuin totesi, että asetuksen N:o 1408/71 13 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdan yleisten kriteerien nojalla jäsenvaltion alueella työskentelevä henkilö ja itsenäisenä ammatinharjoittajana toimiva henkilö on tämän valtion lainsäädännön alainen, vaikka hän asuu toisen jäsenvaltion alueella.[13] Kyseessä olevassa menettelyssä Elsenin ei voitu katsoa työskennelleen Saksassa kyseisessä säännöksessä tarkoitetulla tavalla ajanjaksoina, joina hän omistautui lapsensa hoitamiseen Ranskassa. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi kuitenkin, että koska näiden ajanjaksojen ja ajanjaksojen, joina Elsen oli työskennellyt Saksassa, välillä oli ”kiinteä yhteys”, ei voitu katsoa, että Elsen oli täysin lakannut työskentelemästä Saksassa ja että häneen tämän vuoksi olisi sovellettava asuinjäsenvaltionsa lainsäädäntöä (Ranska). Saksan lainsäädäntöä sovellettiin näin ollen Ranskassa täyttyneisiin lastenhoitokausiin.[14]

[11] Tuomion 26 ja 27 kohta.

[12] Tuomion 29 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

[13] Ibid., 25 kohta.

[14] Ibid., 26 kohta.

41. Samanlaista päättelyä noudatettiin tuomiossa *Kauer*. Kyseisessä asiassa kantaja oli Itävallan kansalainen, jonka kolme lasta olivat syntyneet Itävallassa. Vuonna 1970 hän muutti Belgiaan, jossa hän hoiti lapsiaan täysipäiväisesti. Hän aloitti työnteon uudelleen syyskuussa 1975 palattuaan Itävaltaan. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että tuomiosta Elsen seuraa, että se, että henkilö, kuten Kauer, oli työskennellyt yksinomaan tietyssä jäsenvaltiossa (Itävalta) ja että häneen sovellettiin tämän jäsenvaltion lainsäädäntöä lastensa syntymän ajankohtana, osoittaa, että kysymyksessä olevien lasten hoitoon käytettyjen ajanjaksojen ja työskentelyn vuoksi tässä jäsenvaltiossa täyttyneiden vakuutuskausien välillä on ”riittävä yhteys”.[15] Näin ollen edellä 38 kohdassa kuvatun ensimmäisen vaiheen osalta yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että Itävallan lainsäädäntöä oli sovellettava Kauerin Belgiassa täyttämiin lastenhoitokausiin.

42. Katson, että molemmissa tapauksissa yhteisöjen tuomioistuin perusti päätelmänsä ensimmäiseen vaiheen eli sen, että kyseessä oleviin lastenhoitokausiin sovellettiin jäsenvaltion A (työskentelyjäsenvaltio) lainsäädäntöä, siihen, että kantaja on työskennellyt kyseisessä jäsenvaltiossa tai että häneen on muutoin sovellettu tämän jäsenvaltion lainsäädäntöä hänen aiemman työskentelynsä perusteella lapsen syntymän *ajankohtana*, jolloin lastenhoitokausi (lastenhoitokaudet) alkoi(vat). Katson, että juuri tämän seikan perusteella yhteisöjen tuomioistuin saattoi päätellä, että jäsenvaltiossa A täyttyneiden eläkkeeseen oikeuttavien kausien ja jäsenvaltiossa B täyttyneiden lastenhoitokausien välillä oli ”kiinteä yhteys” (Elsen) tai ”riittävä yhteys” (Kauer).[16]

43. Tuomiossa Reichel-Albert oli tosiasiallisesti kyse eri tilanteesta. Siinä lasta hoitanut vanhempi ei kuulunut jäsenvaltion A lainsäädännön piiriin lapsen syntymän ajankohtana (eikä edes välittömästi ennen lapsen syntymää). Kyseisen pääasian valittaja oli Saksan kansalainen, joka oli asioiden Elsen ja Kauer kantajien tavoin työskennellyt vain yhdessä jäsenvaltiossa (nimittäin Saksassa) ennen kuin hän muutti toiseen jäsenvaltioon (Belgiaan). Toisin kuin näiden molempien asioiden kantajat, hän oli kuitenkin asunut Belgiassa muutaman kuukauden ajan ennen ensimmäisen lapsensa syntymää. Tämän jälkeen hän jäi kotiin lasten kanssa Belgiassa useiksi vuosiksi, joiden aikana hän ei työskennellyt, ennen kuin hän palasi takaisin ja hankki toimeentulonsa Saksassa.[17]

44. Unionin tuomioistuin katsoi tuomioissa Elsen ja Kauer soveltamansa ”riittävää yhteyttä” koskevan kriteerin perusteella, että Saksan lainsäädäntöä voitiin soveltaa Reichel-Albertin tilanteeseen, vaikka ajanjaksot, joiden aikana hän oli ollut tämän lainsäädännön alainen Saksassa työskentelyn vuoksi, eivät välittömästi edeltäneet hetkeä, jolloin hänen ensimmäinen lapsensa syntyi Belgiassa. Nähdäkseni kaksi tekijää erityisesti oli vaikuttanut unionin tuomioistuimeen päätelmään. Ensinnäkin Reichel-Albertin oli työskennellyt ja maksanut vakuutusmaksuja vain yhdessä ja samassa jäsenvaltiossa (Saksassa) sekä sitä ennen että sen jälkeen, kun hän oli muuttanut väliaikaisesti asuinpaikkansa toiseen jäsenvaltioon (Belgiaan), jossa hän ei ollut koskaan työskennellyt.[18] Toiseksi Reichel-Albert oli muuttanut Belgiaan yksinomaan perhesyistä[19] ja suoraan Saksasta, jossa hän oli työskennellyt vielä kuukausi ennen muuttoa.

15 Ks. Kauer, 32 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

16 Saattaa olla kiinnostavaa todeta, että asiassa Kauer kantaja oli itse asiassa lopettanut työnteon ja jäänyt työttömäksi Itävallassa jonkin aikaa ennen lastensa syntymää. Katson, että se, mikä sai yhteisöjen tuomioistuimen päättelemään, että Kaueriin sovellettiin kuitenkin edelleen tämän jäsenvaltion lainsäädäntöä hänen lastensa hoitamisen Belgiassa käyttämänsä ajanjaksojen ajan, johtui siitä, että hän asettui tähän jäsenvaltioon vasta nuorimman lapsensa syntymän jälkeen.

17 Tuomio Reichel-Albert annettiin asetuksen N:o 987/2009 44 artiklan 2 kohdan voimaantulon jälkeen, mutta unionin tuomioistuin katsoi, että kyseessä oleviin tosiseikkoihin sovellettiin ajallisesti sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annettua aiempaa säädöstä eli asetusta N:o 1408/71 eikä asetuksia N:o 883/2004 ja N:o 987/2009.

18 Ks. Reichel-Albert, 35 kohta.

19 Ibid.

45. Kuten olen todennut edellä 38 kohdassa, kaikki kolme edellä mainittua tapausta liittyivät asetuksen N:o 1408/71 soveltamiseen. Tämän asetuksen 13 artiklan 2 kohdassa lueteltiin yleiset säännöt, joilla pyrittiin ratkaisemaan sosiaaliturvaan liittyvät lainvalintakysymykset, mutta se ei sisältänyt lastenhoitokausia koskevia säännöksiä. Tämän lainsäädännön aukon vuoksi unionin tuomioistuin totesi (edellä 38 kohdassa kuvatussa ensimmäisessä vaiheessa), että muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa henkilö oli työskennellyt, täyttyneisiin lastenhoitokausiin sovelletaan edelleen tämän jäsenvaltion lainsäädäntöä, kunhan näillä kausilla on ”riittävä yhteys” kyseisellä alueella täyttyneisiin ”eläkkeeseen oikeuttaviin” työskentelykausiin.

46. Vasta tämän arvioinnin päätteeksi tuomioistuin ryhtyi tarkastelemaan työntekijöiden ja kansalaisten vapaata liikkuvuutta koskevia perussopimuksen määräyksiä ja kysymystä yhteensopivuudesta EU:n primaarioikeuden kanssa (toinen vaihe). Esimerkkinä mainittakoon, että asiassa Reichel-Albert vasta sen jälkeen, kun oli todettu, että riidanalaisilla ulkomaisilla lastenhoitokausilla ja hakijan täyttämillä eläkkeeseen oikeuttavilla työskentelykausilla oli ”riittävä yhteys” niin, että Saksan lakia *sovellettiin* tällaisiin ulkomaisiin lastenhoitokausiin (ensimmäinen vaihe), unionin tuomioistuin katsoi, että sama lainsäädäntö oli yhteensoveltumaton SEUT 21 artiklan kanssa (toinen vaihe), koska sen mielestä Reichel-Albertia kohdeltaisiin epäedullisemmin kuin häntä olisi kohdeltu, jos hän ei olisi käyttänyt perussopimusten mukaista liikkumisvapauttaan, vaikka hän ei ollut koskaan ollut palkkatyössä tai toiminut itsenäisenä ammatinharjoittajana Belgiassa.[20]

47. Esiteltyäni lyhyesti unionin tuomioistuimen asetukseen N:o 1408/71 liittyvää oikeuskäytäntöä siirryn nyt nykytilanteeseen ja selitän, miksi ”riittävää yhteyttä” koskeva kriteeri ei mielestäni ole merkityksellinen nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaisessa menettelyssä, johon sovelletaan asetuksen N:o 987/2009 44 artiklan 2 kohtaa.

### *2. Nykytilanne: asetuksen N:o 987/2009 44 artiklan 2 kohta ja miksi ”riittävää yhteyttä” koskeva kriteeri ei ole enää merkityksellinen*

48. Kun otetaan huomioon pääasian tosiseikkojen edellä 16–20 kohdassa esitetty aikajärjestys ja asetuksen N:o 987/2009 voimaantuloajankohta, minusta on selvää, että kyseistä asetusta sovelletaan ajallisesti nyt käsiteltävään asiaan.[21] Sen enempää ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kuin pääasian asianosaiset ja muut osapuolet eivät kiistä tätä seikkaa. Nyt käsiteltävä asia eroaa siten Elsenin, Kauerin ja Reichel-Albertin tapauksista ainakin siltä osin kuin kyseisissä asioissa menettely oli kokonaan jätetty kyseisen asetuksen ajallisen soveltamisalan ulkopuolelle.[22]

49. Pääasian asianosaiset ja muut osapuolet ovat myös yhtä mieltä siitä, että valittaja ei voi pääasian yhteydessä vedota asetuksen N:o 987/2009 44 artiklan 2 kohtaan, koska hän ei toiminut Itävallassa palkkatyössä eikä itsenäisenä ammatinharjoittajana ajankohtana, jona riidanalaisten lastenhoitokausien huomioon ottaminen alkaisi Itävallan lainsäädännön mukaisesti. Kuten edellä 32 kohdassa on todettu, asetuksen N:o 987/2009 44 artiklan 2 kohdassa mainittu kolmas vaatimus on, että henkilön voidaan edelleen katsoa työskentelevän jäsenvaltiossa A (tässä tapauksessa Itävallassa) ajankohtana, jona riidanalaisen lapsenhoitokauden huomioon ottaminen kyseisen

[20] Ibid., 40–42 kohta.

[21] Kuten unionin tuomioistuin muistutti tuomiossa Reichel-Albert (25 ja 26 kohta), unionin lainsäätäjä on asetuksen N:o 987/2009 97 artiklassa vahvistanut kyseisen asetuksen voimaantulopäiväksi 1.5.2010. Valittajan pääasiassa riitauttama PVA:n päätös tehtiin 29.12.2017 eli huomattavasti asetuksen N:o 987/2009 voimaantulon jälkeen. Samaa asetusta sovellettiin jo silloin, kun valittaja haki vanhuuseläkettä PVA:lta.

[22] Ks. esimerkiksi tuomion Reichel-Albert 27 ja 28 kohta.

jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti alkaisi kyseisen lapsen osalta. Itävallan lainsäädännön mukaan tämä ajankohta olisi 1.1.1988. [23] Kyseisenä ajankohtana valittaja oli ollut poissa Itävallasta jo yli vuoden ja hän oli aloittanut jatko-opinnot Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Tämän jälkeen hän asettui Belgiaan, jossa hänen molemmat lapsensa olivat syntyneet.

50. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että pääasian tosiseikat ovat samankaltaiset kuin asiassa Reichel-Albert, koska myös siinä asiassa ajanjakso, jonka aikana hakija oli ollut jäsenvaltion A lainsäädännön alainen, koska hän oli työskennellyt tässä jäsenvaltiossa, ei edeltänyt välittömästi hänen lastensa syntymää. Se haluaisi näin ollen tietää, voitaisiinko tuomiossa Reichel-Albert esitettyä ratkaisua soveltaa nyt käsiteltävään asiaan. Jos sitä voidaan soveltaa, se katsoo, että valittajalla olisi oikeus siihen, että hänen Belgiassa ja Unkarissa täyttämänsä lastenhoitokaudet otetaan huomioon.

51. Huomautan, että tuomioistuimessa esitettiin tältä osin kaksi erilaista väitettä.

52. Valittaja, jota komissio ja Tšekin hallitus tukevat tältä osin, väittää yhtäältä, että tuomion Reichel-Albert ratkaisuperuste (ratio decidendi) sitoo unionin tuomioistuinta siten, että tosiasiallisesti samankaltaisissa asioissa ulkomailla täyttyneitä lastenhoitokausia, jotka eivät *aineellisesti* kuulu asetuksen N:o 987/2009 44 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan (vaikka ne kuuluvatkin kyseisen asetuksen *ajalliseen* soveltamisalaan), koskeva ratkaisu olisi edelleen tehtävä SEUT 21 artiklan ja ”riittävää yhteyttä” koskevan kriteerin perusteella. Muussa tapauksessa asetuksen N:o 987/2009 44 artiklan 2 kohta johtaisi siihen, että vanhuuseläkkeen hakijoita kohdeltaisiin epäedullisemmin kuin heitä olisi kohdeltu ennen kyseisen asetuksen voimaantuloa. Pääasian yhteydessä valittaja joutuisi taloudellisesti huonompaan asemaan pelkästään sen vuoksi, että hän päätti hoitaa lapsensa muussa jäsenvaltiossa kuin Itävallassa. Jos hän olisi jäänyt Itävaltaan, Itävallan lainsäädännössä edellytettäisiin, että PVA ottaisi nämä kaudet huomioon kokonaisuudessaan.

53. PVA sekä Itävallan ja Espanjan hallitukset katsovat toisaalta, että tuomioistuimen tuomiossa Reichel-Albert käyttämä kriteeri, joka perustui siihen, että jäsenvaltiossa A täyttyneiden työskentelykausien ja jäsenvaltiossa B täyttyneiden lastenhoitokausien välinen ”kiinteä yhteys” tai ”riittävä yhteys”, on korvattu asetuksen N:o 987/2009 44 artiklan 2 kohdassa säädetyillä edellytyksillä, joten unionin tuomioistuin ei voi enää soveltaa tätä kriteeriä.

54. Asetun tämän jälkimmäisen näkemyksen kannalle.

55. Ensinnäkin haluaisin huomauttaa, että ulkomaisten lastenhoitokausien huomioon ottamisen osalta SEUT 21 artiklassa edellytetään edellä esitetyn unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella, että jäsenvaltio, jonka lainsäädäntöä katsotaan voitavan soveltaa tiettyyn tilanteeseen, jossa henkilö on käyttänyt liikkumisvapauttaan ja päättänyt hoitaa lapsensa toisessa jäsenvaltiossa, kohtelee tätä tilannetta ikään kuin se olisi toteutunut sen alueella. [24]

56. Katson, että tämä sääntö pysyy muuttumattomana asetuksen N:o 987/2009 44 artiklan 2 kohdan nojalla. Kyseisessä säännöksessä luetellut edellytykset rajoittavat *ainoastaan* niitä tilanteita, joissa jäsenvaltion A lainsäädäntöä voidaan katsoa

[23] PVA selitti istunnossa, että ASVG:n 231 §:n 3 momentin mukaan lastenhoitokausia aletaan ottaa huomioon ensimmäisestä täydestä kalenterikuukaudesta sen päivän jälkeen, jona kyseisen lain 227a §:ssä tai 228a §:ssä säädetyt edellytykset täyttyvät. Asiakirja-aineistosta ilmenee, että valittaja synnytti ensimmäisen lapsensa joulukuussa 1987.

[24] Tämä käy selvästi ilmi tuomioista Elsen (33–36 kohta), Kauer (43 ja 44 kohta) ja Reichel-Albert (38–44 kohta).

sovellettavan tiettyyn ulkomaiseen lastenhoitotilanteeseen,[25] mutta ne eivät millään tavoin vaikuta jäsenvaltiolle A kuuluviin velvoitteisiin, jos kyseisen jäsenvaltion lainsäädäntöä katsotaan voitavan soveltaa tällaiseen tilanteeseen. Näin ollen ei pidä unohtaa, että vaikka edellä 38 kohdassa kuvatut kaksi vaihetta on nyt vahvistettu yhdessä ja samassa säännöksessä, kyseisestä säännöksestä aiheutuu edelleen kaksi velvoitetta: i) jäsenvaltion A on sovellettava lainsäädäntöään jäsenvaltiossa B täyttyneisiin lastenhoitokausiin, jos asetuksen N:o 987/2009 44 artiklan 2 kohdassa luetellut edellytykset täyttyvät, ja ii) jos näin on ja jäsenvaltion A lainsäädäntöä sovelletaan, kyseisen jäsenvaltion on kohdeltava tällaisia kausia ikään kuin ne olisivat täyttyneet sen alueella.

57. Näillä huomautuksilla voin tarkentaa, mikä on todellinen ongelma nyt käsiteltävässä asiassa. Kyse ei ole siitä, että valittajaa voitaisiin kohdella Itävallan lainsäädännön nojalla epäedullisemmin pelkästään sen vuoksi, että hän asui kahdessa muussa jäsenvaltiossa sinä aikana, jona hän hoiti lapsiaan (tämä ei selvästikään ole asetuksen N:o 987/2009 44 artiklan 2 kohdan mukaan mahdollista).[26] Kyse on pikemminkin siitä, että edellytykset, jotka rajoittavat Itävallan lainsäädännön *sovellettavuutta* valittajan tilanteeseen, on tässä säännöksessä määritelty suppeammin kuin tuomioistuimen tuomiossa Reichel-Albert asettamassa kriteerissä.

58. Toiseksi minulle on selvää, että jos unionin oikeudessa asetettaisiin jäsenvaltioille laajempia velvoitteita soveltaa lainsäädäntöään ulkomaisiin lastenhoitokausiin kuin mitä asetuksen N:o 987/2009 44 artiklan 2 kohdassa jo säädetään, kyseisessä säännöksessä luetellut vaatimukset muodostaisivat vain olosuhteet, joiden vallitessa jäsenvaltio A olisi velvollinen soveltamaan lainsäädäntöään jäsenvaltiossa B täyttyneisiin lastenhoitokausiin.

59. Minun on myönnettävä, että olisin taipuvaisempi hyväksymään asetuksen N:o 987/2009 44 artiklan 2 kohdan tällaisen tulkinnan, jos kyseisen säännöksen *sanamuoto* olisi *ainakin jossain määrin avoin tai epäselvä*. Minun käsitykseni mukaan kyseisessä säännöksessä ei kuitenkaan edes vihjaista siitä, että unionin oikeudessa voitaisiin asettaa jäsenvaltiolle, jossa vanhuuseläkkeen hakija on toiminut palkkatyössä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana, tällaisia lisävelvoitteita. Kuten edellä 45 kohdassa totesin, unionin tuomioistuin muotoili ”riittävää yhteyttä” koskevan kriteerin suhteessa asetuksessa N:o 1408/71 säädettyihin yleisiin kriteereihin eikä itse SEUT 21 artiklaan (jonka perusteella jäsenvaltio A velvoitettiin toisessa vaiheessa tuomioissa Elsen, Kauer ja Reichel-Albert kohtelemaan ulkomaisia lastenhoitokausia ikään kuin ne olisivat täyttyneet sen alueella).[27] Kun otetaan huomioon, että kyseinen asetus on nyt kumottu ja korvattu asetuksilla N:o 883/2004 ja N:o 987/2009, jonka 44 artiklan 2 kohdassa käsitellään nimenomaisesti kyseistä kysymystä, vaikuttaa loogiselta päätellä, että kyseiseen säännökseen

[25] Verrattuna tilanteisiin, jotka olisivat kuuluneet ”riittävää yhteyttä” koskevan kriteerin piiriin, johon unionin tuomioistuin vetosi asetuksen N:o 1408/71 soveltamisen yhteydessä.

[26] Tältä osin olen täysin samaa mieltä komission kanssa siitä, että asetukset N:o 883/2004 ja N:o 987/2009 annettiin vahvistamaan erityisiä toimivaltasääntöjä unionin kansalaisten vapaan liikkuvuuden edistämiseksi eikä sen rajoittamiseksi. Tämä on varmasti totta, ja unionin tuomioistuin on tosiasiassa toistuvasti muistuttanut, että asetuksessa N:o 1408/71 ja sitten asetuksessa N:o 883/2004 on työntekijöiden vapaan liikkuvuuden turvaamiseksi unionissa otettu käyttöön – pitämällä periaatteena työntekijöiden yhdenvertaista kohtelua kansallisissa lainsäädännöissä – yhteensovittamisjärjestelmä, jossa muun muassa määritetään yksi tai useampi lainsäädäntö, jota tai joita sovelletaan työntekijöihin, jotka käyttävät eri tilanteissa oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen (ks. tuomio 23.1.2019, Zyla (C-272/17, EU:C:2019:49, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[27] Tämä ei tietenkään tarkoita sitä, että edellytykset, joiden nojalla jäsenvaltion lainsäädäntöä aletaan soveltaa tiettyyn rajatylittävään sosiaaliturvatapaukseen, voivat sinänsä rajoittaa kohtuuttomasti unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta. On kuitenkin muistettava, että SEUT 21 artikla perustuu logiikkaan, jonka mukaan, kuten sen ensimmäisessä kohdassa todetaan, ”jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, *jollei perussopimuksissa määrätyistä tai niiden soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu*” (kursivointi tässä). Vaikka tämä säännös ei ole lainsäätäjälle avoin kehotus puuttua tämän oikeuden perusperiaatteisiin, minusta on melko selvää, että sosiaaliturva-alalla lainsäätäjä voi hyvinkin muun muassa määritellä uudelleen ne oikeudelliset kriteerit, joiden nojalla liikkumisvapauttaan käyttänyt henkilö voi vaatia, että hänen lähtöjäsenvaltionsa lakia sovelletaan häneen edelleen.

sisältyvät säännöt ovat syrjäyttäneet kaikki tuomioistuimen aiemmat pyrkimykset määritellä edellytykset, joiden perusteella jäsenvaltion A lainsäädäntöä voidaan soveltaa jäsenvaltiossa B täyttyneisiin lastenhoitokausiin.

60. Tarina ei tietenkään pääty eikä voi päättyä tähän, sillä on myös tarkasteltava asetuksen N:o 987/2009 44 artiklan 2 kohdan taustalla olevaa lainsäätäjän tarkoitusta ja harkittava, tukevatko asetuksen *antamiseen* liittyvät olosuhteet tätä tulkintaa. Tältä osin totean, että asetuksen N:o 987/2009 44 artiklan 2 kohdan syntyhistoriasta käy ilmi, että se otettiin käyttöön, jotta voitaisiin paitsi ottaa huomioon yhteisöjen tuomioistuimen tuomiot Elsen ja Kauer myös *määrittää* niiden soveltamisala. [28] Mielestäni voidaan siis helposti olettaa, että unionin lainsäätäjä teki *tietoisen valinnan* olla viittaamatta unionin tuomioistuimen asettamaan ”kiinteää yhteyttä” tai ”riittävää yhteyttä” koskevaan kriteeriin ja valitsi sen sijaan täsmällisemmän vaatimuksen, jonka mukaan henkilöön on edelleen sovellettava jäsenvaltion A lainsäädäntöä, koska tämä toimi palkkatyössä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana kyseisessä jäsenvaltiossa sinä ajankohtana, jona lastenhoitokauden huomioon ottaminen saman jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti alkaisi. [29]

61. Lisäisin vielä, että näyttää siltä, että unionin lainsäätäjä on monissa muissa asetusten N:o 883/2004 ja N:o 987/2009 säännöksissä paitsi ottanut huomioon asetuksen N:o 1408/71 soveltamisen yhteydessä kehitettyä unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä myös selventänyt sitä (ja joissakin tapauksissa ehkä jopa poikennut siitä). [30] Tämä käy mielestäni ilmi asetuksen N:o 883/2004 johdanto-osan kolmannesta perustelukappaleesta, jossa vahvistetaan lainsäätäjän tahto uudistaa ja yksinkertaistaa kyseisen aiemman asetuksen säännöksiä, joista oli tullut monimutkaisia ja pitkiä, koska niitä oli useaan otteeseen muutettu ja ajantasaistettu muun muassa unionin tuomioistuimen eri tuomioiden huomioon ottamiseksi.

62. Koska asetus N:o 987/2009 on annettu tuomioiden Elsen ja Kauer (mutta ei tuomion Reichel-Albert) jälkeen, lainsäätäjä olisi halutessaan voinut muotoilla kyseisen asetuksen 44 artiklan 2 kohdan siten, että siihen olisi sisällytetty täysin ja nimenomaisesti yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainituissa kahdessa ensimmäisessä tuomiossa esittämä tulkinta. Se ei kuitenkaan tehnyt näin. Näissä olosuhteissa on katsottava, että se, että asetuksen N:o 987/2009 44 artiklan 2 kohdassa ei nimenomaisesti mainita ”kiinteää yhteyttä” tai ”riittävää yhteyttä” koskevaa kriteeriä, osoittaa, että lainsäätäjä on tarkoituksellisesti halunnut rajoittaa tuomioiden Elsen ja Kauer ratkaisuperusteen (ratio decidendi) soveltamista ja säätänyt ainoastaan siitä, että jäsenvaltion A lainsäädäntöä voidaan soveltaa jäsenvaltiossa B täyttyneisiin lastenhoitokausiin kyseisessä säännöksessä nimenomaisesti lueteltujen edellytysten mukaisesti.

63. Olen komission kanssa samaa mieltä siitä, että lainsäätäjä ei voinut asetuksen N:o 987/2009 44 artiklan 2 kohtaa antaessaan ennakoida, että unionin tuomioistuin laajentaisi tuomiossa Reichel-Albert ”riittävää yhteyttä” koskevan kriteerin soveltamisalaa. Se olisi ehkä

[28] Ks. asetuksen N:o 987/2009 johdanto-osan 12 ja 14 perustelukappale. Ks. myös ensimmäisessä käsittelyssä 9.7.2008 vahvistetun Euroopan parlamentin kannan (P6_TC1-COD(2006)0006) johdanto-osan 13 perustelukappale.

[29] Komission alkuperäisessä ehdotuksessa 44 artikla näytti poikkeavan vielä enemmän tuomiossa Elsen ja tuomiossa Kauer annetusta ratkaisusta, sillä sen sanamuoto oli seuraava: ”Sen jäsenvaltion laitoksen, jossa eläkkeensaaja *asuu pisimmän kauden ajan lapsen syntymää seuraavien 12 kuukauden aikana*, on otettava huomioon lapsenhoitokaudet toisessa jäsenvaltiossa, jos asianomaiseen henkilöön ei sovelleta toisen jäsenvaltion lainsäädäntöä palkkatyön tai itsenäisen ammatinharjoittamisen vuoksi, sanotun kuitenkaan rajoittamatta asetuksen (EY) N:o 883/2004 II osaston säännöksistä johtuvaa jäsenvaltion toimivaltaa.” (kursivointi tässä) (ks. ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 täytäntöönpanomenettelystä (KOM(2006) 16 lopullinen).

[30] Ks. esimerkiksi unionin tuomioistuimen 11.4.2013 annetussa tuomiossa Jeltes ym. esittämät perustelut (C-443/11, EU:C:2013:224, 32 kohta). Kyseinen asia koski asetuksen N:o 883/2004 65 artiklan tulkintaa ja kysymystä siitä, oliko tämän säännöksen tarkoituksena heijastaa aiemmin sovellettua säännöstä (eli asetuksen N:o 1408/71 71 artiklaa) koskevaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä vai poiketa siitä.

muotoillut tämän säännöksen sanamuodon toisin, jos kyseinen tuomio olisi annettu ennen kyseisen säännöksen antamista. Unionin tuomioistuimen tehtävänä ei kuitenkaan ole arvioida tätä kysymystä. Koska lainsäätäjä on nimenomaisesti käsitellyt ulkomaisten lastenhoitokausien huomioon ottamista koskevaa kysymystä asetuksen N:o 987/2009 44 artiklan 2 kohdassa, kaikki muutokset edellytyksiin, joiden mukaisesti jäsenvaltion A on sovellettava lainsäädäntöään tällaisiin kausiin, on nähdäkseni tästä lähtien tehtävä myös lainsäätäjän aloitteesta.

64. Kolmanneksi asetusten N:o 883/2004 ja N:o 987/2009 *tarkoituksen* lähempi tarkastelu vahvistaa käsitystäni siitä, että olisi vastustettava kiusausta täydentää viimeksi mainitun asetuksen 44 artiklan 2 kohtaan nyt sisältyviä velvoitteita kirjoittamattomilla oikeuskäytäntöön perustuvilla säännöillä. Kuten asetuksen N:o 883/2004 11 artiklan 1 kohdasta käy ilmi, yksi kansallisten sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevan järjestelmän keskeisistä periaatteista on, että vain *yhden ainoan* jäsenvaltion lainsäädäntöä olisi sovellettava.[31] Tässä yhteydessä asetuksen N:o 987/2009 44 artiklan 2 kohdassa säädetään poikkeuksesta asetuksen N:o 883/2004 II osastossa säädetyistä toimivaltasäännöistä, jotta jäsenvaltio, joka ei ole enää toimivaltainen näiden sääntöjen nojalla, on vastuussa muissa jäsenvaltioissa täyttyneiden lastenhoitokausien huomioon ottamisesta.[32]

65. Mielestäni tällaisen poikkeuksen rajat on määriteltävä riittävän selkeästi. Kuten unionin tuomioistuin on toistuvasti todennut, asetuksen N:o 883/2004 II osaston säännökset muodostavat *täydellisen* ja yhtenäisen lainvalintasääntöjen kokonaisuuden, joilla pyritään yhtäältä estämään se, että tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluvat henkilöt jäisivät ilman sosiaaliturvan tarjoamaa suojaa siitä syystä, ettei heihin voitaisi sovelleta mitään lainsäädäntöä, ja toisaalta niillä pyritään estämään useampien kansallisten lainsäädäntöjen samanaikainen soveltaminen ja tästä mahdollisesti aiheutuvat vaikeudet.[33] Asetuksen N:o 987/2009 44 artiklan 2 kohta on jokseenkin ainutlaatuinen säännös, koska siihen sisältyvä toimivaltasääntö, jonka mukaan jäsenvaltion A on sovellettava lainsäädäntöään ulkomaisiin lastenhoitokausiin, ei rajoita sitä, että asetuksen N:o 883/2004 II osastossa vahvistettujen perusteiden mukaan jäsenvaltio B voidaan aivan hyvin nimetä jäsenvaltioksi, jonka lainsäädäntöä muutoin sovelletaan kyseiseen henkilöön. Näin ollen on tärkeää, että jäsenvaltio A:n toimivaltaiset viranomaiset pystyvät *täysin* ymmärtämään, millä edellytyksillä sen lainsäädäntöä aletaan soveltaa sellaisen henkilön täyttämiin lastenhoitokausiin, joka ei asianomaisena ajankohtana ollut ”palkkatyössä” tai ”itsenäisenä ammatinharjoittajana” kyseisessä jäsenvaltiossa (asetuksen N:o 883/2004 11 artiklan 3 kohdan a alakohta) ja joka ei asunut sen alueella (kyseisen asetuksen 11 artiklan 3 kohdan e alakohta). Jos tällaisten velvoitteiden osalta olisi epäilyjä, 44 artiklan 2 kohdan tehokkuus (”effet utile”) vaarantuisi väistämättä.

66. Toisin kuin valittaja ja komissio, katson kaikkien edellä esitettyjen näkökohtien merkitsevän sitä, että asetuksen N:o 987/2009 44 artiklan 2 kohdan soveltamisen yhteydessä jäsenvaltion ei tarvitse soveltaa lainsäädäntöään yhdessä tai useammassa muussa jäsenvaltiossa täyttyneisiin lastenhoitokausiin pelkästään sillä perusteella, että nämä kaudet ”liittyvät kiinteästi” sen alueella aiemmin täyttyneisiin eläkkeeseen oikeuttaviin kausiin. Sen on tehtävä näin ainoastaan, jos kaikki kyseisessä säännöksessä luetellut edellytykset, jotka olen maininnut edellä 32 kohdassa, täyttyvät.

[31] Asetusten N:o 883/2004 ja N:o 987/2009 lainvalintasääntöjen yleisestä selityksestä ks. Lhernould, J. P., ”New rules on conflicts: regulations 883/2004 and 987/2009”, *ERA Forum*, osa 12, 2011, s. 25–38.

[32] Ks. Jorens, Y. ja Van Overmeiren, F., ”General Principles of Coordination in Regulation 883/2004”, *European Journal of Social Security*, osa 11, 2009, s. 66.

[33] Ks. tältä osin tuomio 5.3.2020, Pensionsversicherungsanstalt (Kuntoutusraha) (C-135/19, EU:C:2020:177, 46 kohta). On väitetty, että asetuksen N:o 883/2004 II osastossa säädetyllä yhteensovittamisjärjestelmällä on *poissulkeva vaikutus*, koska mitään muuta lainsäädäntöä ei voida soveltaa kuin siinä mainittua. Ks. tältä osin Jorens, Y. ja Van Overmeiren, F., ”General Principles of Coordination in Regulation 883/2004”, *European Journal of Social Security*, osa 11, 2009, s. 72.

67. Loppuhuomautuksena haluan korostaa, että mielestäni taloudellisilla seurauksilla, joita Itävallan, Belgian tai Unkarin lainsäädännön soveltamisella riidanalaisiin lastenhoitoaikoihin olisi pääasian yhteydessä, ei pitäisi olla merkitystä ensimmäiseen kysymykseen annettavan vastauksen kannalta. Se, olisiko valittaja taloudellisesti huonommassa asemassa sen vuoksi, että hänen tilanteeseensa sovellettaisiin jäsenvaltion B aineellista oikeutta eikä jäsenvaltion A aineellista oikeutta, ei mielestäni voi vaikuttaa unionin tuomioistuimen arviointiin. Ulkomaisiin lastenhoitokausiin sovellettavaksi nimetty laki voi joissakin tapauksissa olla asianomaiselle henkilölle edullinen, kun taas toisissa tapauksissa haitallinen.

68. Tältä osin muistutan, että unionin primaarioikeudella ei taata työntekijälle, että muuttaminen toiseen jäsenvaltioon kuin hänen alkuperäjäsenvaltioonsa ei vaikuta hänen sosiaaliturvatilanteeseensa, koska tällainen muutto – kun otetaan huomioon jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien ja lainsäädäntöjen väliset erot – voi olla asianomaiselle henkilölle enemmän tai vähemmän edullinen.[34] Tässä yhteydessä asetuksilla N:o 883/2004 ja N:o 987/2009 ei pyritä yhdenmukaistamiseen eikä edes lähentämään jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmiä vaan ainoastaan ottamaan käyttöön yhteensovittamisjärjestelmä, jossa muun muassa määritetään lainsäädäntö, jota sovelletaan työntekijöihin, jotka käyttävät eri tilanteissa oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen.[35] Se, että liikkumisvapauden käyttämisen vaikutus voi tapauksen mukaan olla enemmän tai vähemmän edullinen tai epäedullinen asianomaiselle henkilölle, johtuu suoraan päätöksestä säilyttää jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen välinen ero.[36]

### *3. Valittaja ei voinut perustellusti odottaa, että hänen tilanteeseensa sovellettaisiin unionin tuomioistuimen aikaisempaa oikeuskäytäntöä*

69. Kun olen esittänyt syyt, joiden vuoksi en katso, että tuomiossa Reichel-Albert annettua ratkaisua voidaan soveltaa nyt käsiteltävään asiaan, haluan täydellisyyden vuoksi tarkastella valittajan väitettä, jonka mukaan hän perustellusti odotti, että Itävallan lainsäädäntöä sovellettaisiin riidanalaisiin lastenhoitokausiin, koska hän täytti kyseiset kaudet kauan ennen asetuksen N:o 987/2009 voimaantuloa ja olisi aiemmin täyttänyt tuomioissa Elsen ja Kauer esitetyn ”kiinteää yhteyttä” tai ”riittävää yhteyttä” koskevan kriteerin.

70. Vastauksena tähän väitteeseen PVA ja Itävallan hallitus väittävät, ettei valittajalla voinut pääasian yhteydessä olla tällaista perusteltua luottamusta. Ensinnäkin silloin, kun hän muutti Belgiaan ja Unkariin, Itävalta ei ollut vielä jäsenvaltio eikä tuomioita Kauer ja Elsen ollut vielä annettu. Toiseksi valittaja ei saanut oikeutta näihin kausiin ennen kuin hän haki vanhuuseläkettä vuonna 2017.

71. Olen samaa mieltä PVA:n ja Itävallan hallituksen kanssa siitä, että silloin, kun valittaja muutti Belgiaan vuonna 1987 ja sen jälkeen Unkariin vuonna 1991, hän ei voinut mitenkään ajatella käyttävänsä SEUT 21 artiklan mukaista oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja siitä, että tämän seurauksena hänellä voi olla oikeus siihen, että PVA kohtelee hänen näissä muissa jäsenvaltioissa täyttämiään lastenhoitokausia ikään kuin ne olisivat täyttyneet Itävallan alueella. Itävallan

[34] Ks. tuomio 23.1.2019, Zyla (C-272/17, EU:C:2019:49, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[35] Ks. asetuksen N:o 883/2004 johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale. Siinä käyttöön otettu lainvalintajärjestelmä vie kunkin jäsenvaltion kansalliselta lainsäätäjältä *vain* vallan päättää haluamallaan tavalla kansallisen lainsäädäntönsä soveltamisalasta ja -edellytyksistä tämän lainsäädännön alaan kuuluvien henkilöiden ja sen alueen osalta, jolla kansalliset säännökset tuottavat oikeusvaikutuksensa (tuomio 23.1.2019, Zyla, C-272/17, EU:C:2019:49, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). SEUT 48 artiklan mukaisesti sillä ei muuteta jäsenvaltioiden toimivaltaa tällä alalla edellyttäen, että jäsenvaltiot noudattavat toiminnassaan unionin oikeutta ja erityisesti näiden asetusten tavoitteita ja henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevia SEUT:n määräyksiä.

[36] Ks. vastaavasti julkisasiamies Jääskisen ratkaisuehdotus Reichel-Albert (C-522/10, EU:C:2012:114, 43, 45 ja 46 kohta).

tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu, tehdyn asiakirjan [37] 2 artiklan perusteella alkuperäisten perussopimusten määräykset sekä toimielinten ennen liittymistä antamien säädösten säännökset sitoivat Itävaltaa vasta 1.1.1995 alkaen.

72. Jos asian arviointi kuitenkin lopetettaisiin tähän, jätettäisiin huomiotta se, että eläkeasioissa merkityksellinen ajankohta sen määrittämiseksi, mitä sääntöjä sovelletaan ajallisesti, on se ajankohta, jona henkilö hakee vanhuuseläkettä. Valittajan tapauksessa tämä merkityksellinen päivämäärä on 11.10.2017. Tuolloin Itävalta oli todellakin osa Euroopan unionia.

73. Tuomiosta Kauer käy ilmi, että tällaisissa olosuhteissa valittajan eläkeoikeuden suorituksessa *sellaistenkin vakuutuskausien perusteella, jotka ovat täyttyneet ennen Itävallan liittymistä unioniin*, Itävallan viranomaisten on noudatettava unionin oikeutta ja erityisesti perussopimuksen työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevia määräyksiä sekä jokaiselle unionin kansalaiselle tunnustettua vapautta liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella. [38] Pääasia ei koske sellaisten oikeuksien tunnustamisesta, jotka on väitetty hankitun unionin oikeuden nojalla ennen Itävallan liittymistä Euroopan unioniin, vaan se koskee sitä, loukkaako se, että PVA kieltäytyi joulukuussa 2017 ottamasta huomioon riidanalaisia lastenhoitokausia, unionin oikeussääntöjä, jotka olivat *tuolloin* tulleet Itävaltaa sitoviksi. [39]

74. Tämän selvennyksen jälkeen katson – toisin kuin valittaja väittää –, ettei valittaja voinut perustellusti odottaa, että kysymys siitä, *sovelletaanko* Itävallan lainsäädäntöä tällaisiin kausiin, voitaisiin ratkaista pikemminkin tuomioissa Elsen ja Kauer esitetyn ”kiinteää yhteyttä” tai ”riittävää yhteyttä” koskevan kriteerin perusteella (suhteessa asetuksessa N:o 1408/71 säädettyihin kriteereihin) kuin asetusten N:o 883/2004 ja N:o 987/2009 sääntöjen perusteella.

75. Tältä osin totean, että unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti katsonut, että luottamuksensuojan periaatteen soveltamisalaa ei saa laajentaa sellaiseksi, että ”yleisesti estetään uuden säännön soveltuminen vanhan säännön voimassa ollessa syntyneen tilanteen tuleviin vaikutuksiin”. [40] Unionin aineellisen oikeuden sääntöjä on luottamuksensuojan periaatteiden noudattamisen takaamiseksi tulkittava sitä vastoin siten, että ne koskevat ”ennen niiden voimaantuloa toteutuneita tilanteita ainoastaan siinä tapauksessa, että niiden sanamuodosta, tarkoituksesta tai systematiikasta käy selvästi ilmi, että niille on annettava tällainen vaikutus”. [41]

[37] EYVL 1994, C 241, s. 9 ja EYVL 1995, L 1, s. 1.

[38] Ks. tuomion Kauer 45 kohta. Muistutan, että kyseisessä asiassa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että kyseessä olleessa kansallisessa sääntelyssä säädettiin erilaisesta kohtelusta, koska toisessa jäsenvaltiossa (Belgiassa) täyttyneiden lastenhoitokausien huomioonottamiselta edellytettiin rahamääräisen äitiysavustuksen tai vastaavan avustuksen saamista Itävallan lainsäädännön nojalla. Kuten julkisasiamies Sharpston toisessa asiassa esitti, yhteisöjen tuomioistuin oli epäsuorasti valmis katsomaan Kauerin käyttäneen unionin oikeuden mukaisia oikeuksia vapaaseen liikkuvuuteen, joskin kyseinen ”liikkuvuus” tapahtui ennen Itävallan liittymistä Euroopan unioniin (ks. julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus Wieland ja Rothwangl (C-465/14, EU:C:2016:77, 50 ja 51 kohta).

[39] Ks. vastaavasti tuomio 30.11.2000, Österreichischer Gewerkschaftsbund (C-195/98, EU:C:2000:655, 53 ja 54 kohta). Julkisasiamies Jacobs totesi kyseisessä ratkaisuehdotuksessaan (EU:C:2000:50, 147 kohta) – mielestäni perustellusti –, että päinvastaisessa tapauksessa siirtotyöläiset, jotka haluavat työskennellä ”uudessa jäsenvaltiossa” tai poistua tästä jäsenvaltiosta työskennelläkseen ”vanhassa jäsenvaltiossa”, asetettaisiin epäjohdonmukaisesti huonompaan asemaan kuin ”vanhojen jäsenvaltioiden” alueella liikkuvat työntekijät

[40] Ks. esimerkiksi tuomio 16.5.1979, Tomadini (84/78, EU:C:1979:129, 21 kohta) ja tuomio 6.10.2015, komissio v. Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[41] Ks. tuomio 6.10.2015, komissio v. Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, 50 kohta). Ks. myös julkisasiamies Bobekin yhteenveto tästä oikeuskäytännöstä ratkaisuehdotuksessaan E.B. (C-258/17, EU:C:2018:663, 47 kohta). Huomautan ohimennen, että hän totesi ratkaisuehdotuksensa 48 kohdassa, että sama lähestymistapa on nähtävissä myös silloin, kun Euroopan unioniin liittyy uusi jäsenvaltio, (uusien) unionin oikeussääntöjen kansallisessa soveltamisessa: aiemmat (toisin sanoen liittymistä edeltävät) tosiseikat voidaan ottaa huomioon, jos ne ovat merkityksellisiä ja niitä on arvioitava (uudelleen) sovellettaessa uutta lainsäädäntöä liittymisen jälkeen.

76. Nyt käsiteltävässä asiassa asetusten N:o 883/2004 ja N:o 987/2010 voimaantulopäivä (1.5.2010) ei merkitse sitä, että valittajan vanhuuseläkkeen määrittämiseksi pääasiassa riidanlaisiin lastenhoitokausiin on sovellettava aiemmin sovellettua asetusta eli asetusta N:o 1408/71. Tämä käy ilmi asetuksen N:o 883/2004 87 artiklan 2 kohdasta, jota sovelletaan myös asetukseen N:o 987/2009 sen 93 artiklan nojalla ja jossa säädetään lähinnä, että kaikki merkitykselliset kaudet, jotka ovat täyttyneet ennen asetuksen N:o 883/2004 voimaantuloa kyseisessä jäsenvaltiossa, otetaan huomioon määritettäessä tämän asetuksen nojalla saavutettuja oikeuksia. [42]

77. Mielestäni tästä säännöksestä seuraa selvästi, että pääasiassa valittaja ei voinut perustellusti odottaa, että hänen aikaisempaan tilanteeseensa sovellettaisiin asetusta N:o 1408/71 ja siihen liittyvää oikeuskäytäntöä. Näin ollen, vaikka riidanalaiset lastenhoitokaudet ovat täyttyneet ennen asetuksen N:o 987/2009 voimaantuloa, kysymys siitä, minkä jäsenvaltion lainsäädäntöä olisi sovellettava näihin kausiin, on ratkaistava *ainoastaan* kyseisen asetuksen 44 artiklan 2 kohdan perusteella.

### *4. Ensimmäistä kysymystä koskeva päätelmä*

78. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa ensimmäiseen kysymykseen seuraavasti: tilanteessa, jossa sovelletaan ajallisesti asetusta N:o 987/2009, unionin oikeudessa ei edellytetä, että jäsenvaltio, jonka alueella henkilö on ollut palkkatyössä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana, ottaa huomioon samalle henkilölle toisessa jäsenvaltiossa kertyneen lapsenhoitokauden ikään kuin lasta olisi hoidettu sen omalla alueella, paitsi jos kaikki asetuksen N:o 987/2009 44 artiklan 2 kohdassa säädetyt edellytykset täyttyvät kyseisessä tilanteessa.

79. Jos unionin tuomioistuin vastoin ehdotustani katsoisi, että tuomiossa Reichel-Albert annettua ratkaisua sovelletaan edelleen pääasiassa siten, että Itävallan on sovellettava lainsäädäntöään muissa jäsenvaltioissa täyttyneisiin lastenhoitokausiin myös silloin, kun ne eivät kuulu suoraan asetuksen N:o 987/2009 44 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan, lisäisin vielä, että mielestäni tämä on mahdollista vain, jos kaksi edellytystä täyttyy.

80. Ensinnäkin, kuten tämän ratkaisuehdotuksen edellisissä kohdissa totesin, jäsenvaltiossa B täyttyneiden lastenhoitokausien ja hakijan jäsenvaltiossa A täyttämien vanhuuseläkkeeseen oikeuttavien kausien välillä on oltava ”riittävä yhteys”. Kuten komissio aivan oikein esittää, tällaista yhteyttä ei voi olla olemassa, ellei hakija osoita vähintään, että jäsenvaltio A oli hänen viimeinen työskentelyjäsenvaltionsa ennen kuin hän aloitti lapsensa (lastensa) hoitamisen. Vaikka näin olisikin, on kuitenkin edelleen arvioitava, onko tällainen yhteys ”riittävä”.

81. Tältä osin PVA huomautti, mielestäni aivan oikein, että valittajan tilanne pääasiassa ja Reichel-Albertin tilanne samannimisessä asiassa ovat jossain määrin erilaiset. Tuomiossa Reichel-Albert unionin tuomioistuin näytti antavan merkittävää painoarvoa sille, että Reichel-Albert oli ensimmäisen lapsensa syntymän ajankohtana väliaikaisesti lopettanut työnteon ja *yksinomaan perhesyistä* muuttanut asuinpaikkansa Belgiaan. [43] Pääasiassa valittaja lähti Itävallasta vuonna 1987 siksi, että hänellä oli mahdollisuus jatkaa opintojaan Yhdistyneessä

[42] Toisaalta asetuksen N:o 883/2004 87 artiklan 5 kohdassa säädetään, että ”henkilön, jolle on *myönnetty* eläke ennen tämän asetuksen soveltamisen alkamispäivää jossakin jäsenvaltiossa, oikeudet voidaan *hänen pyynnöstään* tutkia uudelleen tämä asetus huomioon ottaen” (kursivointi tässä).

[43] Ks. tuomion Reichel-Albert 35 ja 45 kohta sekä sen tuomiolauselma.

kuningaskunnassa. Tämän jatkokoulutukseen liittyvän siirtymäkauden takia valittajalle Itävallassa ennen hänen lastensa syntymää kertyneen vakuutuskauden ja Belgiassa ja Unkarissa kertyneiden riidanalaisten lastenhoitokausien välinen yhteys on heikompi kuin tuomiossa Reichel-Albert. [44]

82. Toiseksi vanhuuseläkkeen hakijan on myös osoitettava, että jos hän olisi jäänyt jäsenvaltioon A (tässä tapauksessa Itävaltaan), hänen lastensa hoitamiseen käyttämänsä aika olisi otettu huomioon. Toisin sanoen hakijan olisi osoitettava, että koska hän on muuttanut ja vaihtanut asuinpaikkaa toiseen jäsenvaltioon, hän on nyt tosiasiallisesti huonommassa asemassa kuin jos hän olisi vain pysynyt jäsenvaltiossa A.

### *B Toinen ennakkoratkaisukysymys*

83. Toinen kysymys perustuu unionin tuomioistuin ensimmäiseen kysymykseen antamaan vastaukseen. Tällä kysymyksellä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää selvennystä siitä, edellytetäänkö asetuksen N:o 987/2009 44 artiklan 2 kohdassa, että jäsenvaltio A soveltaa omaa lainsäädäntöään vain tilanteissa, joissa jäsenvaltiossa B ei ole täyttyneitä lastenhoitokausia koskevaa lainsäädäntöä vai myös tapauksissa, joissa tällainen lainsäädäntö on olemassa jäsenvaltiossa B, mutta kyseinen jäsenvaltio ei ota lasten hoitoon käytettyä aikaa huomioon in concreto. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää tämän kysymyksen erityisesti julkisasiamies Jääskisen ratkaisuehdotus Reichel-Albert [45] huomioon ottaen. Kyseisessä asiassa julkisasiamies Jääskinen puolusti näkemystä, jonka mukaan 44 artiklan 2 kohtaa ei sovelleta silloin, kun jäsenvaltio B tarjoaa *mahdollisuuden* näiden kausien huomioon ottamiseen. Hän katsoi, että on merkityksetöntä, ettei asianomainen käytännössä saa hyväkseen tätä etua oman tilanteensa vuoksi. [46]

84. En näe mitään syytä siihen, miksi unionin tuomioistuimen pitäisi nyt käsiteltävässä asiassa päätyä toisenlaiseen tulokseen. Kuten edellä 56 kohdassa todetaan, asetuksen N:o 987/2009 44 artiklan 2 kohta sisältää kaksi velvollisuutta. Ensinnäkin jäsenvaltion A on sovellettava lainsäädäntöään jäsenvaltiossa B täyttyneisiin lastenhoitokausiin, jos kyseisessä säännöksessä luetellut edellytykset täyttyvät. Näihin edellytyksiin kuuluu vaatimus, jonka mukaan lastenhoitokausia ei oteta huomioon jäsenvaltion B lainsäädännössä. Toiseksi, jos jäsenvaltion A lainsäädäntöä sovelletaan, tämän jäsenvaltion on kohdeltava näitä kausia ikään kuin ne olisivat täyttyneet sen alueella.

85. Myönnän, että asetuksen N:o 987/2009 44 artiklan 2 kohdan ilmaisut ovat jossain määrin epäselviä, koska vaatimus, joka koskee sitä, että jäsenvaltio B ottaa riidanalaiset lastenhoitokaudet huomioon, on muotoiltu seuraavasti: ”Jos lastenhoitokausia ei oteta huomioon – – [jäsenvaltion B] lainsäädännössä – –”. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää, tämä voi tarkoittaa joko sitä, että jäsenvaltio B ei *lähtökohtaisesti* ota tällaisia kausia huomioon, koska jäsenvaltiolla ei ole lapsenhoitokausia koskevaa lainsäädäntöä, tai *konkreettisesti* sitä, että asianomainen henkilö ei ole voinut saada kyseisiä kausia hyväksytyksi jäsenvaltion B lainsäädännön nojalla.

[44] Tämä väite on mielestäni vakuuttavampi kuin Espanjan hallituksen esittämä väite. Kyseisen hallituksen mukaan asian Reichel-Albert ja nyt käsiteltävän asian erottava tekijä on se, että toisin kuin pääasian valittaja, Reichel-Albert sai edelleen työttömyyskorvausta sen jälkeen, kun hän lopetti työskentelynsä Saksassa. Mielestäni pelkästään tämän seikan ei pitäisi vaikuttaa siihen, miten nämä kaksi tilannetta suhteutetaan toisiinsa. On totta, että asiassa Reichel-Albert hakija oli työttömänä 30.6.1980 alkaen ja sai työttömyyskorvausta Saksasta lokakuuhun 1980 asti ja muutti heinäkuussa 1980 Belgiaan (jossa sai edelleen kyseistä korvausta). Tämä ei kuitenkaan muuta sitä seikkaa, että hän aloitti lastensa hoidon vasta 25.5.1981 eli useita kuukausia sen jälkeen, kun hän oli lakannut saamasta kyseistä etuutta.

[45] C-522/10, EU:C:2012:114.

[46] Ks. kyseisen ratkaisuehdotuksen 67 kohta.

86. On kuitenkin kaksi syytä, jotka saavat minut olemaan noudattamatta tätä toista tulkintaa.

87. Ensinnäkin olisi liian hankalaa ja epäkäytännöllistä velvoittaa jäsenvaltion A viranomaiset arvioimaan henkilön vaatimuksen perusteltavuutta toisen jäsenvaltion (jäsenvaltio B) lainsäädännön perusteella sen määrittämiseksi, voidaanko jäsenvaltion A lainsäädäntöä soveltaa kyseisen henkilön tilanteeseen. Toiseksi asetuksen N:o 987/2009 44 artiklan 2 kohdassa säädettyjen edellytysten tällainen tulkinta voisi mahdollisesti johtaa tilanteisiin, joissa henkilö voisi i) vaatia jäsenvaltion B viranomaisilta, että hänellä on oikeus saada tässä jäsenvaltiossa täyttyneet lastenhoitokaudet otetuksi huomioon tämän jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, ja ii) jos tällainen vaatimus hylätään, saattaa asian jäsenvaltion A toimivaltaisten viranomaisten käsiteltäväksi ja väittää, että koska hänen jäsenvaltion B viranomaisille esittämä vaatimuksensa ei menestynyt, kyseisen asetuksen 44 artiklan 2 kohta merkitsee, että jäsenvaltion A lainsäädäntöä voidaan soveltaa hänen tilanteeseensa.

88. Mielestäni tätä säännöstä *ei* ole annettu, jotta vanhuuseläkkeen hakijat voisivat kokeilla onneaan kahden eri jäsenvaltion toimivaltaisissa viranomaisissa yhden ja saman lastenhoitokauden huomioon ottamisen osalta. Kuten edellä 64 kohdassa todettiin, asetuksen N:o 987/2009 44 artiklan 2 kohdassa säädetään poikkeuksesta asetuksen N:o 883/2004 II osastossa säädetyistä toimivaltasäännöistä, jotta jäsenvaltio, joka ei enää ole toimivaltainen näiden sääntöjen mukaan (jäsenvaltio A), on vastuussa toisessa jäsenvaltiossa (jäsenvaltio B) täyttyneiden lastenhoitokausien huomioon ottamisesta. Kyseisen säännöksen tarkoituksena ei ole se, että sekä jäsenvaltion A että jäsenvaltion B lainsäädäntöä sovellettaisiin lopulta samaan lastenhoitokauteen, vaan pikemminkin se, että tilanteessa, jossa jäsenvaltiolla B ei ole lainsäädäntöä, jossa säädetään *yleisesti* lastenhoitokausien huomioon ottamisesta, jäsenvaltion A on sovellettava omaa lainsäädäntöään kyseiseen erityistilanteeseen.

89. Edellä esitetystä seuraa, että asetuksen N:o 987/2009 44 artiklan 2 kohtaa on nähdäkseni tulkittava siten, että jäsenvaltio A ei ole velvollinen soveltamaan lainsäädäntöään tiettyyn lastenhoitokauteen tilanteessa, jossa jäsenvaltiossa B (asetuksen N:o 883/2004 II osaston mukaan toimivaltainen jäsenvaltio) säädetään *lähtökohtaisesti* kyseisen kauden huomioon ottamisesta. Näin ollen, jos Belgiassa ja Unkarissa oli (lokakuussa 2017) voimassa yleinen sääntö tai säännös, jonka mukaan lasten hoitoon käytetty aika voidaan ottaa huomioon – minkä selvittäminen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä –, PVA *ei* olisi pääasian yhteydessä velvollinen soveltamaan Itävallan lainsäädäntöä riidanalaisiin lastenhoitokausiin.

## V Ratkaisuehdotus

90. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Oberster Gerichtshofin esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

– Tilanteessa, jossa sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 täytäntöönpanomenettelystä 16.9.2009 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 987/2009 sovelletaan ajallisesti, unionin oikeudessa ei edellytetä, että jäsenvaltio, jonka alueella henkilö on toiminut palkkatyössä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana, ottaa huomioon saman henkilön toisessa jäsenvaltiossa täyttämän lapsenhoitokauden ikään kuin lasta olisi hoidettu sen omalla alueella, paitsi jos kaikki kyseisen asetuksen 44 artiklan 2 kohdassa säädetyt edellytykset täyttyvät kyseisessä tilanteessa.

– Se, että tällainen kausi otetaan huomioon lainsäädännössä mutta sitä ei oteta kyseessä olevassa tilanteessa käytännössä huomioon sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/2004 II osaston nojalla toimivaltaisessa jäsenvaltiossa, ei sellaisenaan vaikuta asetuksen N:o 987/2009 44 artiklan 2 kohdan tulkintaan.