JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PEDRO CRUZ VILLALÓN
3 päivänä maaliskuuta 2011 [1]

I Johdanto

1. Sen jälkeen, kun Tšekin ja Slovakian liittotasavalta purettiin ja sittemmin jakautui, sen alueelle syntyneet kaksi uutta valtiota eli Tšekin tasavalta ja Slovakian tasavalta tekivät kansainvälisen sopimuksen tarkoituksenaan sovittaa yhteen sellaisten henkilöiden sosiaaliturvaetuuksiin liittyviä seikkoja, joilla on siteitä molempiin valtioihin. Peruste, joka valittiin sovellettavan järjestelmän ja kyseisten etuuksien myöntämiseen toimivaltaisen viranomaisen määrittämiseksi on työnantajan kotipaikka purkamispäivänä eli 31.12.1992.

2. Tämän järjestelmän soveltaminen aiheutti sen, että Tšekin kansalaisiin, jotka työskentelivät ennen jakautumista työnantajille, joiden kotipaikka oli nykyisen Slovakian tasavallan alueella, sovellettiin edelleen kyseisen valtion sosiaaliturvalainsäädäntöä ja sen sosiaaliturvaviranomaiset olivat toimivaltaisia. Tämä seikka on johtanut useisiin oikeusriitoihin, joiden taustalla on Ústavní soudin (Tšekin perustuslakituomioistuin) tähän mennessä jo vakiintunut oikeuskäytäntö, jonka mukaan, hyvin yksinkertaisesti ilmaistuna, Tšekin kansalaisilla, joihin sovelletaan Slovakian järjestelmää sosiaalietuuksien saamista koskevan perusoikeuden perusteella, on oikeus saada Tšekin viranomaisilta täydentävä etuus, joka kattaa mahdollisen erotuksen Slovakiasta saatavan etuuden ja sen etuuden välillä, joka heille olisi kuulunut siinä hypoteettisessa tapauksessa, että heihin olisi sovellettu Tšekin järjestelmää.

3. Tšekin tasavallan hallitus katsoo nyt käsiteltävän ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä esittämissään kirjallisissa huomautuksissa, että tämä Ústavní soudin oikeusteoria on ristiriidassa unionin oikeuden kanssa. Yhtäältä sen mukaan tämä merkitsee sitä, että sama vakuutuskausi on otettu kahteen kertaan huomioon, mikä on asetuksen N:o 1408/71 [2] vastaista. Toisaalta kyseisen hallituksen mielestä täydentävä etuus, johon Tšekin eläkeläisillä on oikeus, myönnetään valikoivasti soveltamalla päällekkäistä kansalaisuutta ja asumista koskevaa edellytystä, mikä on siis

1 – Alkuperäinen kieli: espanja.

2 – Sosiaaliturvajärjestelmän soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä 14.6.1971 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1408/71 (EYVL L 149, s. 2), joka on korvattu sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 883/2004 (EUVL L 166, s. 1, oikaisu EUVL L 200, s. 1).

ristiriidassa asetuksen N:o 1408/71 3 ja 10 artiklan kanssa, kun niitä tulkitaan yhdessä EY 39 artiklan (josta on tullut SEUT 45 artikla) kanssa.

4. Nejvyšší správní soud (Tšekin ylin hallintotuomioistuin) on esittänyt nyt käsiteltävässä asiassa kaksi ennakkoratkaisukysymystä, joissa jaetaan Tšekin hallituksen esittämät epäilykset.

5. Tämä on lähinnä ongelma, joka unionin tuomioistuimen on ratkaistava nyt käsiteltävässä asiassa. ”Kansallinen oikeussääntö”, jonka ennakkoratkaisupyynnön esittänyt elin on kyseenalaistanut, perustuu vain Ústavní soudin oikeuskäytäntöön ja lisäksi oikeuskäytäntöön, jolla laajennetaan Tšekin tasavallassa asuvien Tšekin kansalaisten oikeuksia yhden valtion historiallisen jakautumisprosessin ja kahden uuden valtion myöhemmän perustamisen yhteydessä. Toisaalta kyseessä on aivan erityisesti tilanne, jossa yksityishenkilö pyytää, että hänet rinnastettaisiin etuuksia saavaan ryhmään tai vastaavasti sellaisen kyseiseen ryhmään kuuluvan yksityisen edelle, jolta sosiaaliturvahallinto haluaa evätä tällaisen edullisen kohtelun. Kyseessä on siten syrjintäasia, joka kääntää asiat ikään kuin väärin päin ja johtaa institutionaaliseen asiayhteyteen, joka on sekä ristiriitainen että arkaluonteinen.

6. Nyt käsiteltävä asia tarjoaa siten tilaisuuden tutkia aina hankala kysymys syrjintätilanteiden vaikutusten korjaamisesta ja erityisesti kiinnittää huomio tapaukseen liittyvien erityisten olosuhteiden vuoksi harkintavaltaan, joka tuomioistuimella on tässä yhteydessä käytettävissään.

II Unionin oikeus

7. EY 12 artiklassa (josta on tullut SEUT 18 artikla) määrätään, että ”kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä tämän sopimuksen soveltamisalalla, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän sopimuksen erityismääräysten soveltamista”.

8. Syrjintäkiellosta määrätään erityisesti työntekijöiden osalta EY 39 artiklassa seuraavasti:

”1. Turvataan työntekijöiden vapaa liikkuvuus unionissa.

2. Se merkitsee, että kaikki kansalaisuuteen perustuva jäsenvaltioiden työntekijöiden syrjintä työsopimusten tekemisessä sekä palkkauksessa ja muissa työehdoissa poistetaan.

– –”

9. EY 42 artiklassa (josta on tullut SEUT 48 artikla) määrätään, että Euroopan parlamentti ja neuvosto toteuttavat sosiaaliturvan alan toimenpiteet, jotka ovat tarpeen ”työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi, erityisesti ottamalla käyttöön järjestelmän, joka turvaa palkattuina työntekijöinä tai itsenäisinä ammatinharjoittajina toimiville siirtotyöläisille ja heidän huollettavilleen sen, että

a) kaudet, jotka eri maiden lainsäädännön mukaan otetaan huomioon oikeuden saamiseksi etuuteen ja sen säilyttämiseksi sekä etuuden määrän laskemiseksi, lasketaan yhteen;

b) etuudet maksetaan jäsenvaltioiden alueella asuville”.

10. Toimenpiteet, joihin EY 42 artiklassa viitataan, ilmenevät asetuksesta N:o 1408/71, jonka 3 artiklaan sisältyy seuraava syrjintäkieltolauseke:

”1. Jollei tämän asetuksen erityisistä säännöksistä muuta johdu, henkilöt, joihin tätä asetusta sovelletaan, ovat jäsenvaltion lainsäädännön mukaan samojen velvoitteiden alaisia ja nauttivat samoja etuja kuin tämän valtion kansalaiset.

– –

3. Jollei liitteen III säännöksistä muuta johdu, 7 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaisesti voimaan jäävien sosiaaliturvasopimusten määräyksiä sovelletaan kaikkiin henkilöihin, joihin tätä asetusta sovelletaan.”

11. Asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa todetaan ensin, että asetusta sovelletaan työkyvyttömyys- ja vanhuusetuuksiin, minkä jälkeen 6 artiklassa lisätään, että sillä korvataan kaikki sosiaaliturvasopimukset, jotka sitovat yksinomaan kahta tai useampaa jäsenvaltiota. Ainoa poikkeus tästä säännöstä näyttää olevan 7 artiklan 2 kohta, jonka mukaan soveltaminen taataan, kun kyseessä ovat ”jäsenvaltioiden jo ennen tämän asetuksen soveltamisen alkamispäivää tekemien tiettyjen sosiaaliturvasopimusten määräykset, mikäli ne ovat etuudensaajien kannalta edullisempia tai jos ne johtuvat tietyistä historiallisista olosuhteista ja niiden vaikutus on ajallisesti rajoitettu, jos ne ilmoitetaan liitteessä III”.

12. Kyseisessä liitteessä III olevan A osan, jonka otsikkona on ”Sosiaaliturvasopimuksen määräykset, jotka jäävät sovellettaviksi sen estämättä, mitä asetuksen 6 artiklassa säädetään”, 9 kohdassa lisätään seuraavaa:

”9. Tšekin tasavalta – Slovakia

Sosiaaliturvasta 29 päivänä lokakuuta 1992 tehdyn sopimuksen 12, 20 ja 33 artikla.”

III Kansallinen oikeus

13. Tšekin tasavallan ihmisoikeus- ja perusvapauskirjan 30 §:ssä vahvistetaan, että ”kansalaisilla on oikeus riittävään aineelliseen turvaan vanhuuden ja työkyvyttömyyden aikana sekä perheen elättäjän menetettyään”.

14. Eläkevakuutuslain nro 155/1995 28 §:ssä säädetään, että ”vakuutetulla on oikeus vanhuuseläkkeeseen, jos hän on täyttänyt vaaditun vakuutuskauden ja saavuttanut eläkeiän ja jos hän täyttää tarvittaessa muut tässä laissa säädetyt edellytykset”.

15. Sopimuksen 20 artiklan 1 kappaleessa määrätään, että ”ennen Tšekin ja Slovakian liittotasavallan jakautumispäivää täytettyjä vakuutuskausia pidetään siinä sopimusvaltiossa täytettyinä vakuutuskausina, jonka alueella asianomaisen työnantajalla oli kotipaikka Tšekin ja Slovakian liittotasavallan jakautumispäivänä tai viimeksi ennen kyseistä päivää”.

16. Näin ollen kyseisen sopimuksen nojalla tšekkiläisiin ja slovakialaisiin työntekijöihin, jotka asuivat Tšekin alueella mutta työskentelivät työnantajalle, jonka kotipaikka oli Slovakian alueella, sovellettiin Slovakian tasavallan järjestelmää, ja heidän asiansa kuului Slovakian tasavallan viranomaisten toimivaltaan. Sitä vastoin tšekkiläisiin ja slovakialaisiin työntekijöihin, jotka asuivat Tšekin alueella mutta työskentelivät työnantajalle, jonka kotipaikka oli Tšekin alueella, sovellettiin Tšekin tasavallan järjestelmää, ja heidän asiansa kuului Tšekin tasavallan viranomaisten toimivaltaan.

17. Ústavní soud vahvisti 25.1.2005 antamallaan tuomiolla [3] oikeuskäytännön linjan, joka oli vakiintunut jo ennen Tšekin tasavallan liittymistä Euroopan unioniin [4] ja jonka nojalla Tšekin kansalaiset, joihin sovelletaan Slovakian tasavallan järjestelmää ja joiden asia kuuluu Slovakian tasavallan viranomaisten toimivaltaan, voivat Tšekin tasavallan ihmisoikeus- ja perusvapauskirjan [5] 30 §:n nojalla hakea heille kuuluvaa vanhuusetuutta täydentävää etuutta 29.10.1992 tehdyn sopimuksen mukaisesti. Ústavní soud on todennut, että ”jos Tšekin tasavallan kansalainen täyttää laissa sellaisen eläkkeen saamiselle asetetut edellytykset, jonka kansallisessa (Tšekin) lainsäädännössä vahvistettu määrä on suurempi kuin [Tšekin ja Slovakian] sopimuksessa määrätty määrä, [Tšekin sosiaaliturvalaitoksen] on varmistettava se, että eläkkeen määrä vastaa kansallisessa lainsäädännössä vahvistettua suurempaa määrää ja tehtävä päätös

3 – Tuomio III ÚS 252/04 (nide 36, nro 16, s. 173).

4 – Ks. 3.6.2003 annettu tuomio II ÚS 405/02 (nide 30, nro 80, s. 245).

5 – Tšekin tasavallan ihmisoikeus- ja perusvapauskirja on itsenäinen säädös, joka hyväksyttiin vuonna 1991 ja ratifioitiin Tšekin kansallisen neuvoston päätöksellä (nro 2/1993 Sb.) ja jolle annetaan Tšekin perustuslain 112 §:ssä perustuslain asema.

toisen sopimuspuolen maksaman eläkkeen määrän täydentämisestä ottamalla huomioon toisen sopimuspuolen [Tšekin ja Slovakian] sopimuksen mukaisesti maksaman eläkkeen määrä, jotta vältetään kahden eri [sosiaaliturvalaitoksen] samoin perustein myöntämän kahden samantyyppisen eläkkeen saaminen kahteen kertaan".

18. Kyseisessä tuomiossa vahvistettiin myös, että maksun, jonka suorittaminen kuuluu Tšekin sosiaalivakuutuslaitokselle, voivat saada vain ne, jotka ovat Tšekin kansalaisia *ja* asuvat Tšekin tasavallan alueella.

IV Tosiseikat ja oikeudenkäyntimenettely kansallisessa tuomioistuimessa

19. Tšekin kansalainen Marie Landtová työskenteli entisen Tšekin ja Slovakian liittotasavallan alueella vuodesta 1964 alkaen 31.12.1992 saakka. Viimeksi mainitusta päivämäärästä, jolloin Tšekkoslovakia purkautui ja myöhemmin jakautui, Landtová työskenteli 31.8.1993 saakka Slovakian tasavallan alueella. Myöhemmin hän siirtyi työskentelemään Tšekin tasavaltaan, kunnes jäi eläkkeelle.

20. Slovakian sosiaaliturvalaitos myönsi vuonna 2002 Landtoválle osittaisen työkyvyttömyyseläkkeen, joka kattoi 29.10.1992 tehdyn Tšekin ja Slovakian sopimuksen mukaisesti vakuutusjakson vuodesta 1964 alkaen 31.8.1993 saakka.

21. Tšekin sosiaaliturvaviranomaiset (jäljempänä ČSSZ) myönsivät vuonna 2006 valittajalle vanhuuseläkkeen, joka kattoi vakuutuskauden, joka alkoi 31.8.1993, jolloin Landtová muutti asumaan Tšekin alueelle. ČSSZ kieltäytyi nimenomaisesti myöntämästä täydentävää etuutta, joka taataan Ústavní soudin oikeuskäytännössä Tšekissä asuville Tšekin kansalaisille. Näin ollen hallinnollisessa päätöksessä sovellettiin tiukasti ainoastaan laskuperustetta, joka vahvistettiin edellä mainitun 29.10.1992 tehdyn Tšekin ja Slovakian sopimuksen 20 artiklassa.

22. Kun ČSSZ:n päätökseen haettiin muutosta, Městský soud v Praze (Prahan kaupungin tuomioistuin) kumosi riidanalaisen päätöksen ja määräsi viranomaiset panemaan edellä mainitun Ústavní soudin oikeuskäytännön täytäntöön. Městský soud v Prazen mukaan ČSSZ oli velvollinen takaamaan jokaiselle Tšekissä asuvalle Tšekin kansalaiselle täydentävän etuuden, joka kattaisi erotuksen hänelle kuuluvan Slovakian etuuden määrän ja sen etuuden määrän välillä, johon hänellä olisi ollut oikeus, jos Tšekin sosiaaliturvajärjestelmä olisi sovellettavissa häneen.

Landtován tilanne oli tällainen. Městský soud v Praze päätteli näin ollen, että vanhuusetuutta, jonka ČSSZ oli myöntänyt valittajalle, piti täydentää siihen määrään, johon valittajalla olisi ollut oikeus, jos hän olisi täyttänyt koko vakuutuskauden 31.12.1992 saakka Tšekin tasavallan sosiaaliturvajärjestelmässä.

23. ČSSZ teki kassaatiovalituksen asiaa ensimmäisenä oikeusasteena käsitelleen tuomioistuimen tuomiosta Nejvyšší správní soudiin ja vetosi sen tueksi asetukseen N:o 1408/71 sekä syrjintäkiellon periaatteeseen perussopimuksissa vahvistettujen yleisten sanamuotojen mukaisesti. Nejvyšší správní soud hyväksyi kanteen, vahvisti ČSSZ:n esittämät perustelut ja palautti asian alempaan tuomioistuimeen.

24. Ratkaistessaan asian toisen kerran Městský soud v Praze toisti kuitenkin alun perin antamansa tuomion sisällön ja hylkäsi Nejvyšší správní soudin esittämän tulkinnan. ČSSZ teki jälkimmäisestä tuomiosta jälleen kassaatiovalituksen ja vetosi jo ensimmäisen kassaatiovalituksensa yhteydessä esittämiinsä perusteluihin. Nejvyšší správní soud on tämän toisen kassaatiovalituksen yhteydessä päättänyt esittää ennakkoratkaisupyynnön unionin tuomioistuimelle.

V Ennakkoratkaisupyyntö ja oikeudenkäyntimenettely unionin tuomioistuimessa

25. Unionin tuomioistuimen kirjaamoon saapui 16.10.2009 Nejvyšší správní soudin ennakkoratkaisupyyntö, jossa esitettiin seuraavat kaksi kysymystä:

”1) Onko sosiaaliturvajärjestelmän soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 liitteessä III olevan A osan 6 kohtaa, luettuna yhdessä 7 artiklan 2 kohdan c alakohdan kanssa, joiden mukaan perustetta, jonka mukaan määritetään seuraajavaltio, joka on toimivaltainen ottamaan huomioon palkattujen työntekijöiden entisen Tšekin ja Slovakian liittotasavallan sosiaaliturvajärjestelmässä 31.12.1992 mennessä täyttämät vakuutuskaudet, sovelletaan edelleen, tulkittava siten, että ne estävät sellaisen kansallisen oikeuden säännön soveltamisen, jonka mukaan Tšekin sosiaaliturvalaitoksen on otettava täysimääräisesti huomioon etuutta koskevan oikeuden saamisen ja etuuden määrän vahvistamisen osalta vakuutuskausi, joka on täytetty entisen Tšekin ja Slovakian liittotasavallan alueella 31.12.1992 mennessä, vaikka edellä mainitun perusteen mukaan Slovakian tasavallan sosiaaliturvalaitos on toimivaltainen ottamaan kyseisen vakuutuskauden huomioon?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, onko Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 12 artiklaa, luettuna yhdessä sosiaaliturvajärjestelmän soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 3 artiklan 1 kohdan, 10 ja 46 artiklan kanssa, tulkittava siten, että se estää sen, että entisen Tšekin ja Slovakian liittotasavallan sosiaaliturvajärjestelmässä 31.12.1992 mennessä täytetty vakuutuskausi, joka on jo otettu kerran huomioon samassa laajuudessa etuuden suorittamista varten Slovakian tasavallan sosiaaliturvajärjestelmässä, voidaan edellä mainitun kansallisen oikeuden säännön mukaan ottaa täysimääräisesti huomioon vanhuusetuutta koskevan oikeuden saamisen ja etuuden määrän vahvistamisen osalta ainoastaan Tšekin tasavallan alueella asuvien Tšekin tasavallan kansalaisten osalta?”

VI Tutkittavaksi ottaminen

28. Slovakian tasavallan mukaan ennakkoratkaisupyynnön tutkimisedellytykset eivät täyty, koska kyseessä on hypoteettinen ennakkoratkaisupyyntö. Koska nyt käsiteltävä asia koskee Tšekin oikeusjärjestyksen yhteensopivuutta kansalaisuuteen perustuvaa syrjinnän kieltoa koskevan unionin periaatteen kanssa, Slovakian tasavalta arvioi, ettei Landtová ole ollut väitetyn syrjinnän kohteena vaan etuuden saajana. Ústavní soudin oikeuskäytännössä näet taataan eläke-etuutta täydentävä etuus Tšekin kansalaisille, missä tilanteessa valittaja jo on. Näin ollen Slovakian hallituksen mielestä nyt käsiteltävässä asiassa esitettävästä kysymyksestä olisi hyötyä vain oikeudenkäynnissä, jonka on pannut vireille yksityinen, joka *ei* voi saada täydentävää etuutta, johon Landtován tilanteessa olevilla henkilöillä on tällä hetkellä oikeus.

26. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Landtován edustaja, Tšekin tasavalta ja Slovakian tasavalta sekä komissio.

29. Unionin tuomioistuin on useissa tilanteissa katsonut, että sen on oman toimivaltaisuutensa arvioimiseksi poikkeustapauksissa tutkittava asiayhteys, jossa kansallinen tuomioistuin esitti ennakkoratkaisukysymyksen. Unionin tuomioistuin voi jättää tutkimatta kansallisen tuomioistuimen esittämän pyynnön ainoastaan, jos on ilmeistä, ettei kansallisen tuomioistuimen pyytämällä yhteisön oikeussäännön tulkitsemisella ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa

27. Suulliseen käsittelyyn, joka pidettiin 25.11.2010, osallistuivat Tšekin tasavallan asiamies ja komissio.

käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, tai jos kysymys on hypoteettinen. [6]

30. Tilanne ei ole kuitenkaan tällainen. Vaikka Landtová on etuuden saaja eikä häntä ole jätetty kiistanalaisen lainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle, on muistettava, että sekä ČSSZ että Nejvyšší správní soud ovat voimakkaasti kyseenalaistaneet lainsäädännön, johon hänen vaatimuksensa perustuu. Nyt käsiteltävässä asiassa ei ole valittajaa, jonka vireille panema riita olisi abstrakti, eikä tuomioistuinta, joka esittäisi oikeudellisia kysymyksiä, jotka eivät liittyisi konkreettisen asian tosiseikkoihin. Nimenomaan päinvastoin, oikeudenkäynti, jossa ennakkoratkaisupyyntö on esitetty, on toinen kassaatiovalitus, joka on tehty kahden tšekkiläisen tuomioistuimen välisessä ristiriidassa, joka on ilmaistu jo kolmessa eri tuomiossa edellä mainitun vakiintuneen, ja kuten on havaittu, ei missään tapauksessa kiistattoman Ústavní soudin oikeuskäytännön perusteella. On selvää, että Nejvyšší správní soud esittää ennakkoratkaisupyynnön tarkoituksenaan ratkaista oikeudellinen epävarmuus, joka on aiheuttanut pitkän oikeudenkäynnin Landtovàn ja hänen maansa viranomaisten välillä, minkä lisäksi on perustellusti oletettava, ettei se ole ainoa tätä ongelma-aluetta koskeva oikeudenkäynti.

31. Tämän on oltava riittävä peruste kumota se olettamus, että nyt käsiteltävä asia olisi hypoteettinen, riippumatta niistä päätelmistä, joita on tehtävä siitä erityislaatuisesta tavasta, jolla tämä ennakkoratkaisupyyntö on tullut unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi.

VII Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

32. Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys, jonka Nejvyšší správní soud on esittänyt, koskee Ústavní soudin oikeuskäytännön yhteensopivuutta asetuksen N:o 1408/71 kanssa. Kansallinen tuomioistuin epäilee erityisesti sitä, perustuuko täydentävän etuuden myöntäminen sosiaalietuuden saajalle siihen, että sama vakuutuskausi on laskettu kahteen kertaan asetuksen N:o 1408/71 46 artiklan 2 kohdassa kielletyllä tavalla.

33. Kyseisessä säännöksessä säädetään näet laskutavasta, jolla jaetaan etuuden kokonaismäärä niiden eri sosiaaliturvajärjestelmien suhteessa, joihin etuuden saaja on kuulunut niinä vuosina, joina hän on suorittanut vakuutusmaksuja. Jotta vältettäisiin etuuden kokonaismäärän määrittäminen liian suureksi tai pieneksi, kyseisen säännöksen mukaan otetaan jokainen vakuutuskausi huomioon suhteellisena kussakin jäsenvaltiossa siten, ettei samaa jaksoa lasketa samanaikaisesti kahden tai useamman kansallisen järjestelmän mukaisesti. Eri järjestelmien soveltaminen samalla vakuutusjaksolla mahdollistaa objektiivisen suhteuttamisen, mikä on ilmeistä.

6 – Ks. vastaavasti mm. asia 244/80, Foglia, tuomio 16.12.1981 (Kok., s. 3045, Kok. Ep. VI, s. 251, 21 kohta); asia C-379/98, PreussenElektra, tuomio 13.3.2001 (Kok., s. I-2099, 39 kohta) ja asia C-544/07, Rüffler, tuomio 23.4.2009 (Kok., s. I-3389, 37 kohta).

34. Tšekin tasavalta katsoo, että kun Ústavní soud takaa Tšekissä asuville Tšekin kansalaisille täydentävän etuuden, joka mahdollistaa Slovakian etuuden ja Tšekin etuuden välisen erotuksen kattamisen, se velvoittaa ČSSZ:n laskemaan saman maksukauden kahteen kertaan asetuksen N:o 1408/71 46 artiklan 2 kohdan kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Lisäksi kyseisellä täydentävällä etuudella muutetaan sen mielestä Tšekin ja Slovakian välillä 29.10.1992 tehdyn sopimuksen 20 artiklassa vahvistettua sääntöä, jolla määritetään järjestelmä, jota sovelletaan, ja toimivalta sosiaaliturvaetuuksien osalta. Kyseinen sopimus on hyväksytty asetuksen N:o 1408/71 liitteessä III olevassa A osassa asetuksen 7 artiklan nojalla. Ústavní soud muuttaisi tällä tavalla etuuden määrää, johon etuuden saajalla on oikeus Tšekin ja Slovakian sopimuksen perusteella (koska annetaan oikeus täydentävään etuuteen, joka korottaa etuuden lopullista määrää), sekä toimivaltaa koskevaa edellytystä (koska pääasian kohteena olevan kaltaisessa tapauksessa, jossa Slovakian viranomaiset ovat toimivaltaisia myöntämään etuuden, ainoastaan Tšekin viranomaiset voivat myöntää täydentävän etuuden).

35. Vaikka Ústavní soudin käyttämät ilmaisut saattavat antaa aiheen ajatella, että riidanalaisella täydentävällä etuudella muutetaan asetuksen N:o 1408/71 46 artiklan 2 kohdassa säädettyä lasktapaa, seuraavassa esittämistäni syistä on varmaa, ettei lopputulos ole tällainen.

36. On ensinnäkin huomautettava muotoseikoista, ettei täydentävä etuus, johon Tšekissä asuvilla Tšekin kansalaisilla on oikeus, ole etuus, joka laskettaisiin yleistä etuutta maksettaessa, vaan sen jälkeen suoritettava etuus. Toisin sanoen henkilön, joka saa asetuksessa N:o 1408/71 ja Tšekin ja Slovakian sopimuksessa tarkoitetun etuuden, on ensisijaisesti käännyttävä kyseisessä lainsäädännössä määriteltyjen viranomaisten puoleen ja laskettava sen säännösten mukaisesti vastaava summa. Kun tämä toimenpide on toteutettu, tulee esiin mahdollinen oikeus täydentävään etuuteen Ústavní soudin oikeuskäytännössä vahvistetuin edellytyksin. Kyseessä on näin ollen täydentävä etuus suppeassa merkityksessä, tavallaan etuuden määrän *tarkistaminen* ylöspäin, jolla ei pyritä muuttamaan laskutapaa vaan etuudensaajan oikeudellista tilannetta. Täydentävää etuutta ei anneta myöskään viran puolesta vaan asianomaisen hakemuksesta, sillä kyseessä on yleiseen etuuteen liittyvä liitännäinen oikeus.

37. Näin ollen riidanalainen oikeuskäytäntö ei olisi vastoin Tšekin ja Slovakian sopimuksen sääntöjä, sillä näitä sääntöjä sovelletaan kaikilta osin. Täydentävän etuuden vaikutuksena ei ole sovellettavan järjestelmän eikä Tšekin ja Slovakian sopimuksessa nimettyjen viranomaisten toimivallan kyseenalaistaminen, vaan sen mahdollistaminen, että kyseisen järjestelmän soveltamisen jälkeen joltain toiselta sosiaaliturvaviranomaiselta vaaditaan täydentävää etuutta, joka lisätään yleiseen etuuteen. Lisäksi päinvastainen ratkaisu

edellyttäisi etuuden palauttamista unionin oikeuden soveltamisen seurauksena, mikä tuskin vastaisi unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.[7] Katson näin ollen, ettei Ústavní soudin oikeuskäytäntö ole ristiriidassa asetuksen N:o 1408/71 45 artiklassa säädetyn etuuden suorittamista koskevan järjestelmän kanssa eikä Tšekin ja Slovakian sopimuksen mukaisen järjestelmän kanssa. Täydentävä etuus, johon Tšekin kansalaisilla ja asukkailla on mahdollisesti oikeus, on päinvastoin rahamääräinen lisä, joka ei vaikuta edellä mainittujen sääntöjen soveltamiseen.

38. Katson näin ollen edellä esitetyistä syistä, että asetusta N:o 1408/71 on tulkittava siten, ettei se ole esteenä kansalliselle oikeuskäytännölle, jonka mukaan sosiaaliturvalaitoksen on annettava kansalaisille ja maassa asuville hakemuksesta täydentävä etuus, jonka määrän on vastattava erotusta heille jossain toisessa jäsenvaltiossa kuuluvan etuuden ja sen etuuden välillä, joka heille olisi kuulunut siinä jäsenvaltiossa, jonka kansalaisia he ovat.

VIII Toinen ennakkoratkaisukysymys

39. Kansallinen tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään viime kädessä edellä mainitun Ústavní soudin oikeuskäytännön yhteensopivuutta kansalaisuuteen ja asuinpaikkaan perustuvan syrjinnän kieltoa koskevan unionin periaatteen kanssa. Vaikka riidanalainen täydentävä etuus ei merkitse saman vakuutuskauden laskemista kahteen kertaan, on niin, kuten edellä on todettu, että sen perustana olevassa Ústavní soudin oikeuskäytännössä rajoitetaan sen henkilöllistä soveltamisalaa koskemaan Tšekissä asuvia Tšekin kansalaisia. Kyseessä on näin ollen täydentävä etuus, jonka saajina on yksinomaan Tšekin kansalaisia, jotka lisäksi asuvat Tšekin alueella, joten kaikki muut unionin kansalaiset jäävät sen ulkopuolelle.

40. Ensiksi tarkastelen peräkkäin kahta näkökulmaa, jotka ovat syrjivän kohtelun perustana, ja teen sen päätelmän, että kiellettyä syrjintää on olemassa. Jotta kansalliselle tuomioistuimelle kyettäisiin antamaan hyödyllinen vastaus, käsittelen sen jälkeen implisiittistä mutta väistämätöntä kysymystä, joka koskee sen harkintavaltaa siinä vaiheessa, kun

7 – Ks. mm. asia 92/63, Nonnenmacher, tuomio 9.6.1964 (Kok., s. 557); asia 807/79, Gravina, tuomio 9.7.1980 (Kok., s. 2205, 7 kohta); asia 254/84, De Jong, tuomio 25.2.1986 (Kok., s. 671, 15 kohta); asia 21/87, Borowitz, tuomio 5.7.1988 (Kok., s. 3715, 24 kohta); asia C-168/88, Dammer, tuomio 14.12.1989 (Kok., s. 4553, 21 kohta); asia C-227/89, Rönfeldt, tuomio 7.2.1991 (Kok., s. I-323, Kok. Ep. XI, s. I-19, 26 kohta); asia C-370/90, Singh, tuomio 7.7.1992 (Kok., s. I-4265, Kok. Ep. XIII, s. I-19, 23 kohta); asia C-305/92, Hoorn, tuomio 28.4.1994 (Kok., s. I-1525, 16 kohta) ja asia C-277/99, Kaske, tuomio 5.2.2002 (Kok., s. I-1261, 37 kohta).

sen on tehtävä päätelmät unionin tuomioistuimen vastauksen perusteella.

41. Kuten seuraavassa esitän, se, että täydentävä etuus rajoittuu koskemaan tiettyä kansalaisten ryhmää, herättää epäilyksiä siitä, onko se asetuksen N:o 1408/71 3 artiklan mukainen, kun sitä tulkitaan EY 39 artiklan valossa. Jos vahvistetaan, että kyseessä on syrjintä, täydentävä etuus pitäisi todeta unionin oikeuden vastaiseksi. Asiayhteys, jossa nyt käsiteltävä asia tulee esiin, edellyttää kuitenkin muutamia lisätäsmennyksiä. Täydentävän etuuden taustalla on Ústavní soudin oikeuskäytäntö, jossa puolestaan tulkitaan perusoikeutta laajentamalla oikeussuojan ulottuvuutta. Vastauksessa, jonka unionin tuomioistuin antaa, ei voida jättää tätä seikkaa huomiotta, ja tästä syystä ehdotan vastausta, joka on mukautettu nyt käsiteltävän asian tilanteeseen ja jossa otetaan erityisesti huomioon taannehtivat seuraukset, joita edellä ehdotetun kaltaisesta unionin tuomioistuimen vastauksesta olisi Landtován oikeudelliseen tilanteeseen.

A *Väitetty syrjintä*

42. Tšekin hallitus, Slovakian hallitus ja komissio ovat yhtä mieltä siitä, että pääasian kohteena olevan kaltainen täydentävä etuus, joka annetaan vain Tšekissä asuville Tšekin kansalaisille, on unionin syrjintäkiellon periaatteen vastainen. Ne nojautuvat näkemyksessään suoremmin asetuksen N:o 1408/71 3 ja 10 artiklaan, joissa vahvistetaan sosiaaliturvan yhdenvertaisen kohtelun periaate, luettuina yhdessä EY 39 artiklan kanssa, jonka määräyksissä kielletään kaikki työntekijöiden vapaan liikkuvuuden syrjivät esteet.

43. Riidanalainen syrjintä on kaksinkertaista: Ústavní soudin oikeuskäytännössä vahvistetaan päällekkäisinä edellytyksinä täydentävän etuuden saamiseksi Tšekin kansalaisuus ja asuminen Tšekin tasavallassa. Kuten jäljempänä esitän, molemmat edellytykset ovat unionin oikeuden vastaisia, vaikka niihin sovelletaan eri sääntöjä.

1. Kansalaisuuteen perustuva syrjintä

44. Asetuksen N:o 1408/71 3 artiklan nojalla henkilöt, joihin tätä asetusta sovelletaan, ovat jäsenvaltion lainsäädännön mukaan samojen velvoitteiden alaisia ja nauttivat samoja etuja kuin tämän valtion kansalaiset. Kyseessä on viime kädessä kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoa koskeva sääntö, jolla täsmennetään sosiaaliturvan alalla jo EY 39 artiklassa ilmaistua ajatusta. Kuten komissio on perustellusti esittänyt, tämä sääntö merkitsee sitä, etteivät jäsenvaltiot voi sopia toimenpiteistä, joissa eroteltaisiin unionin kansalaiset

perusteettomasti toisistaan. Näin ollen kaikkea kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää ei ole tarpeen estää, vaan ainoastaan sellainen, jolle ei ole erityisiä perusteluja. [8]

45. Ensinnäkin on tarpeen todeta, että riidanalainen täydentävä etuus on etuus, joka myönnetään vain Tšekin kansalaisille. Tästä syystä sen on katsottava olevan selvästi syrjivä toimenpide. Seuraavassa on arvioitava, onko erilaiselle kohtelulle olemassa objektiivinen ja kohtuullinen peruste. Tämän seikan osalta ja huolimatta siitä, että kansalaisuuteen perustuva syrjintä on luonteensa vuoksi perusteltavissa vain hyvin erikoisissa olosuhteissa, yksikään pääasian oikeudenkäynnin asianosaisista taikka myöskään Slovakian hallitus tai komissio ei ole esittänyt merkityksellisiä todisteita suuntaan eikä toiseen. Ainoastaan komissio on pyrkinyt tarkastelemaan täydentävän etuuden saajalle asetetun kansalaisuutta koskevan edellytyksen syrjivyyttä, ja sen perusteluissa todetaan ainoastaan, ettei toimenpiteelle ole perusteluja.

46. Näyttää siltä, että kansalaisuutta koskeva edellytys perustuu Ústavní soudin oikeuskäytännössä Tšekin tasavallan ihmisoikeus- ja perusvapauskirjan 30 §:n sanamuotoon, jossa viitataan ainoastaan ”kansalaisiin”. Tällaisella ilmaisulla rajoitetaan mahdollisuutta saada perustavanlaatuinen oikeus sosiaalietuuksiin siten, että se koskee vain Tšekin kansalaisia, millä perustellaan sitä, että riidanalainen täydentävä etuus, jonka oikeusperustana on kyseinen säännös, koskee vain kyseistä ryhmää. Tämän oikeuskäytännön välitön oikeusvaikutus on vain se, että otetaan käyttöön kansalaisuuteen perustuva syrjintä, joka sallitaan unionin oikeudessa vain erityisen perustelluissa tapauksissa. Ústavní soudin suorittama sanamuodon mukainen tulkinta, joka perustuu Tšekin peruskirjan tekstiin, ei vaikuta olevan riittävän merkityksellinen, jotta nyt käsiteltävän asian kohteena olevan kaltaista erilaista kohtelua voitaisiin hyväksyä ainakaan unionin oikeuden näkökulmasta.

47. Näin ollen katson, että koska muitakaan perusteluja ei ole oikeudenkäynnissä tuotu esiin, nyt käsiteltävän asian kohteena olevan täydentävän etuuden henkilöllinen ulottuvuus merkitsee syrjintää, jolle ei ole olemassa objektiivista ja järkevää perustelua.

2. Asuinpaikkaan perustuva syrjintä

48. Kuten edellä on esitetty, riidanalaiseen täydentävään etuuteen liittyy sen saajille asetettu lisävaatimus: pysyvä asuinpaikka Tšekin tasavallan alueella. Kansallinen tuomioistuin

8 – Ks. mm. asia 1/78, Kenny, tuomio 28.6.1978 (Kok., s. 1489, Kok. Ep. s. 137); asia C-302/02, Laurin Effing, tuomio 20.1.2005 (Kok., s. I-553) ja asia C-332/05, Celozzi, tuomio 18.1.2007 (Kok., s. I-563).

tiedustelee myös sitä, onko tämä toinen edellytys unionin syrjintäkiellon periaatteen mukainen.

49. Toisin kuin kansalaisuutta koskevan lausekkeen osalta, unionin oikeudessa sovelletaan asumista koskeviin edellytyksiin eri oikeussääntöjä. Asetuksen N:o 1408/71 10 artiklassa kielletään tietenkin jäsenvaltioita asettamasta sosiaalisen etuuden myöntämiselle asumista niiden alueella koskevaa edellytystä. Sekä johdetussa oikeudessa että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on arvioitu asumista koskevia edellytyksiä joustavammin kuin kansalaisuutta koskevia lausekkeita. Toisaalta suhtautuminen vaihtelee sen mukaan, millainen etuus on kyseessä. [9] Asetuksen N:o 1408/71 10 artiklassa korostetaan aluksi, että asumista koskevan edellytyksen kieltoa sovelletaan, jollei toisin säädetä, työkyvyttömyys-, vanhuus- tai jälkeenjääneiden rahaetuuksiin, työtapaturma- tai ammattitautieläkkeisiin ja kuolemantapauksen johdosta annettaviin avustuksiin. Kun unionin tuomioistuin on käsitellyt asumista koskevia edellytyksiä, joita sovelletaan muihin kuin kyseisessä 10 artiklassa lueteltuihin etuuksiin, kuten maksuihin perustumattomiin etuuksiin, viitekehyksenä oleva lainsäädäntö ja valvonnan intensiteetti ovat vaihdelleet.

9 – Ks. mm. asia C-326/90, komissio v. Belgia, tuomio 10.11.1992 (Kok., s. I-5517); asia C-43/99, Leclere ja Deaconescu, tuomio 31.5.2001 (Kok., s. I-4265); asia C-212/00, Stallone, tuomio 16.10.2001 (Kok., s. I-7625) ja asia C-28/00, Kauer, tuomio 7.2.2002 (Kok., s. I-1343).

50. Nyt käsiteltävässä asiassa riidanalainen täydentävä etuus on asetuksessa N:o 1408/71 tarkoitettu etuus, koska se ensinnäkin annetaan saajille laissa määritellyn tilanteen perusteella ilman minkäänlaista yksilöllistä ja harkinnanvaraista henkilökohtaisten tarpeiden arviointia ja toiseksi siinä viitataan yhteen kyseisen asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa nimenomaisesti luetelluista riskeistä: vanhuuteen. Juuri tämä on yksi riskeistä, jotka mainitaan 10 artiklassa, jonka nojalla kielletään asumista koskevat edellytykset, jotka liittyvät siinä lueteltuihin etuuksiin.

51. Edellä esitetyn perusteella on todettava, että Ústavní soudin oikeuskäytännössä asetettu asumista koskeva edellytys on syrjivä toimenpide, joka voidaan todeta lainmukaiseksi vain, jos se voidaan perustella objektiivisilla ja kohtuullisilla syillä. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 45 ja 46 kohdassa on esitetty, oikeudenkäynnin aikana ei ole kuitenkaan esitetty mitään tämän toimenpiteen perustelemiseksi. Lisäksi asumista koskevan edellytyksen osalta käytettävissä olevat tiedot ovat vieläkin vähäisempiä. Asiakirja-aineistossa ei erityisesti selvennetä perusteluja, joiden vuoksi Ústavní soud on kehittänyt oikeuskäytäntöään tähän suuntaan.

52. Oikeudenkäynnissä esitettyjen perustelujen puuttumisen ja asumista koskevan edellytyksen käyttöön ottamiseen liittyvien olosuhteiden vuoksi katson näin ollen, että nyt

käsiteltävän asian kohteena oleva täydentävä etuus on syrjivä toimenpide, jolle ei ole objektiivista ja kohtuullista perustelua.

B *Unionin syrjintäkiellon periaatteen loukkaamisen toteamisesta kansallisen tuomioistuimen tuomiolle aiheutuvat seuraukset*

53. Vastaus, jota olen edellä esittänyt annettavaksi unionin tuomioistuimelle toisen kysymyksen osalta, jää puutteelliseksi, jos sitä eivät seuraa muutamat tähän asiaan liittyvästä hyvin erityisestä asiayhteydestä johtuvat täsmennykset.

54. On ennen kaikkea huomautettava johdantona, kuten edellä on esitetty, että tapauksen taustalla on Ústavní soudin oikeuskäytäntö, joka liittyy sosiaaliturvaetuuksien saamista koskevan perusoikeuden tulkintaan. Kyseisen oikeuskäytännön ainoana tavoitteena on korjata vuonna 1992 tehdyn Tšekin ja Slovakian välisen sopimuksen seurauksia siltä osin kuin siinä määrättiin, että Tšekin kansalaisiin, jotka olivat työskennelleet slovakialaiselle työnantajalle jakautumispäivänä, sovellettiin Slovakian tasavallan sosiaaliturvajärjestelmää ja sen viranomaiset olivat toimivaltaisia. Taloudellinen haitta niihin muihin Tšekin kansalaisiin nähden, joihin sovellettiin Tšekin järjestelmää ja joiden asiassa sen viranomaiset olivat toimivaltaisia, oli ensi arviolta ilmeinen, minkä vuoksi oli ehkä perusteltua tulkita Tšekin tasavallan ihmisoikeus- ja perusvapauskirjan 30 artiklan soveltamisalaa siten, että sillä korjattaisiin tämä tilanne. Ratkaisuun, johon Ústavní soud päätyi, vaikutti myös kansainvälisen sopimuksen eli useaan kertaan mainitun Tšekin ja Slovakian sopimuksen olemassaolo. Täydentävä etuus, joka lopulta myönnettiin, oli näin ollen tulosta tulkinnallisesta kompromissista perusoikeuden takaamisen ja Tšekin tasavallan kansainvälisten velvoitteiden täyttämisen välillä.

55. Nyt käsiteltävän ongelman aiheuttaa kuitenkin suoraan perinteinen dilemma, joka johtuu syrjiviksi todetuista oikeussäännöistä. Lainsäädännön tilanteen palauttaminen yhdenvertaisuuden periaatteen tai syrjintäkiellon periaatteen mukaiseksi yhden ainoan oikeusjärjestyksen sisällä saattaa kuulua suoraan oikeussäännön valvomisesta vastaavan tuomioistuimen tehtäväksi.[10] Dilemmana on se, että se voi menetellä joko siten, että se yhdenmukaistaa ”ylöspäin” eli siten, että edullisempi asema ulotetaan koskemaan kaikkia, tai siten, että se yhdenmukaistaa ”alaspäin” eli siten, että etuus poistetaan kaikilta. Kansallisella tasolla muutos voi tietenkin periaatteessa perustua myös lainsäätäjän toimenpiteeseen, jolla otetaan käyttöön ”uusi” oikeussääntö, joka siis poikkeaa näistä kahdesta edellä mainitusta vaihtoehdosta ja jossa noudatetaan syrjintäkiellon periaatetta.

10 – Ks. tästä González Beilfuss, M., *Tribunal Constitucional y reparación de la discriminación normativa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.

56. SEUT 267 artiklan nojalla esitetty ennakkoratkaisukysymys koskee kuitenkin unionin oikeuden tulkintaa ja pätevyyttä, minkä vuoksi yhdenvertaisuusperiaatteen tehokas palauttaminen unionin tuomioistuimen määrittelemässä laajuudessa voimaan jäsenvaltion oikeusjärjestyksessä kuuluu tapauksen mukaan lainkäyttöelimille tai sen lainsäädäntöelimille. Sen taustalla on kuitenkin joka tapauksessa aina konkreettinen riita, jonka vuoksi kysymys on esitetty ja jonka ratkaisemiseksi unionin tuomioistuimen vastauksesta on oltava hyötyä. Lähtökohtaisesti kysymykseen annettavalla vastauksella pitäisi siis voida vaikuttaa aikanaan annettavaan tuomioistuimen tuomioon.

57. Nyt käsiteltävään asiaan liittyvä vaikeus on jo ilmaistu Slovakian tasavallan esittämässä vastaväitteessä, joka koskee tapauksen hypoteettisuutta ja jota ehdotan kuitenkin hylättäväksi.

58. Vastauksella, jossa ehdottamallani tavalla todetaan kysymyksen kohteena oleva oikeussääntö syrjiväksi, on luonnollisesti joka tapauksessa joitakin yleisesti sovellettavia seurauksia jäsenvaltion oikeusjärjestyksessä. Syrjiväksi todettu lainsäädännön tila on lopetettava tämän oikeusjärjestyksen sisällä asianmukaisina pidettävin keinoin. Tässä tapauksessa kansalliselle tuomioistuimelle annettavassa vastauksessa ei pidä puuttua siihen, kuuluuko asian ratkaiseminen pelkästään tuomioistuimille vai lainsäätäjälle tai viime kädessä Ústavní soudille.

59. Merkitystä on myös välittömillä seurauksilla, joita unionin tuomioistuimen vastauksella on ennakkoratkaisupyynnön esittämisen aiheuttaneen riidan ratkaisuun, josta riippuu se, voiko unionin kansalainen saada tiettyä vanhuusetuutta, ja jotka, kun otetaan huomioon nyt käsiteltävän oikeussäännön luomisen taustalla oikeuskäytännössä alun perin olleet Ústavní soudin perustelut, saattavat liittyä asianmukaiseen vähimmäistoimeentuloon. Unionin oikeus perustuu useisiin arvoihin, joita siinä käytetään ohjeina ja perusteluina niin vahvasti, että ne voivat vaikuttaa sen toimielinten päätöksiin ja erityisesti sen tuomioistuinten tuomioihin. [11]

60. Kuten olen todennut, vastaus, jota ehdotan toiseen ennakkoratkaisukysymykseen, vaikuttaa näin ollen yleisesti ja välittömästi jäsenvaltion oikeusjärjestykseen. Katson kuitenkin, ettei tällä vastauksella voi olla sellaista välitöntä vaikutusta, jonka perusteella Tšekin sosiaaliturvalaitoksen vaatimus hyväksyttäisiin. Huomattakoon, etten ehdota tarkalleen sitä, että kansallinen tuomioistuin soveltaisi tässä tapauksessa oikeussääntöä, jonka samalla totean syrjiväksi. Ehdotan sitä vastoin, että nyt käsiteltävään ennakkoratkaisupyyntöön liittyvien kaltaisissa erikoisissa olosuhteissa

11 – Ks. esim. asia C-403/05, parlamentti v. komissio, tuomio 23.10.2007 (Kok., s. I-9045, 56 kohta); asia C-91/05, komissio v. neuvosto, tuomio 20.5.2008 (Kok., s. I-3651); yhdistetyt asiat C-402/05 P ja C-415/05 P, Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio, tuomio 3.9.2008 (Kok., s. I-6351, 303 kohta) ja yhdistetyt asiat C-175/08, C-176/08, C-178/08 ja C-179/08, Salahadin Abdulla ym., tuomio 2.3.2010 (Kok., s. I-1493).

kansallinen lainkäyttöelin ei voisi tulkita kysymykseensä saamaansa vastausta riittäväksi voidakseen hyväksyä ČSSZ:n vaatimuksen.

61. Kuten edellä totesin, unionin oikeusjärjestys perustuu arvoihin, jotka ovat riittävän keskeisessä asemassa, jotta niillä voidaan sulkea pois edellä kuvaamani kaltainen seuraus. Ei voida tietenkään myöskään väittää, että unionin tuomioistuin ei olisi jo pitkään nojautunut näihin arvoihin nimenomaan siinä yhteydessä, jossa yhdenvertaisuusperiaate palautetaan voimaan.

62. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö tarjoaa päinvastoin vankkoja ohjeita tätä tarkoitusta varten.

63. Sukupuolten tasa-arvon politiikka on antanut tilaisuuden tutkia oikeuskäytännössä seurauksia, joita syrjinnän korjaamisesta aiheutuu. Unionin tuomioistuin totesi asiassa Federatie Nederlandse Vakbeweging antamassaan tuomiossa, [12] joka liittyi sukupuolten tasa-arvosta annettuihin direktiiveihin, konkreettisesti sosiaaliturvan alalla, että syrjivän kohtelun kohteeksi joutuneilla naisilla on oikeus ”tulla kohdelluiksi samalla tavalla *ja oikeus siihen, että heihin sovelletaan samaa järjestelmää kuin miehiin, jotka ovat samassa tilanteessa*, ja tämä järjestelmä on edelleen ainoa pätevä viitejärjestelmä, kun [direktiiviä] ei ole pantu täytäntöön”. [13] Tällä ratkaisulla, joka annettiin tilanteessa, jossa valtio ei ollut toteuttanut direktiivin täytäntöönpanotoimenpiteitä, velvoitettiin kansallinen tuomioistuin korjaamaan syrjintä tiettyyn suuntaan: rinnastamalla nainen ryhmään, joka sai etuuden. Myöhemmin unionin tuomioistuin ulotti kyseisen doktriinin koskemaan tapauksia, joissa oli kyseessä välillinen syrjintä, joka niin ikään perustui sukupuoleen. Se korosti siten asiassa Ruzius-Wilbrink antamassaan tuomiossa, [14] että samalla tavoin kuin välittömän syrjinnän tapauksessa, ”välillisen syrjinnän tapauksessa – – heikommassa asemassa olevan ryhmän jäsenillä, miehillä tai naisilla, on oikeus *siihen, että heihin sovelletaan samaa järjestelmää kuin muihin etuuden saajiin*”. [15]

64. On korostettava, että kyseiseen oikeuskäytäntöön vaikutti vuonna 1991 merkittävästi yhdenvertaisuusdirektiivien lisäksi myös perustamissopimus. Samaan aikaan kehitettiin oikeuskäytännössä sääntöjä, joita kansallisen tuomioistuimen on noudatettava, kun se tutkii pääasian. Asiassa Nimz annetussa tuomiossa todettiin, että syrjinnän kohde on asetettava samaan asemaan kuin etuuden saaja tapauksessa, joka koski EY 141 artiklaa (josta on tullut SEUT 157 artikla), ja lisäsi myöhemmin, että kansallinen tuomioistuin, jonka tehtävänä on soveltaa unionin oikeusjärjestystä, ”on velvollinen takaamaan näiden toimenpiteiden täysimääräisen vaikutuksen ja jättämään päätösvaltaansa käyttäessään tarvittaessa soveltamatta kaikki yhteisön oikeuden vastaiset kansallisen lainsäädännön säännökset, ilman että sen tarvitsisi pyytää tai

12 – Asia 71/85, Federatie Nederlandse Vakbeweging, tuomio 4.12.1986 (Kok., s. 3855).

13 – Ibid., tuomion 23 kohta (kursivointi tässä).

14 – Asia C-102/88, Ruzius-Wilbrink, tuomio 13.12.1989 (Kok., s. 4311).

15 – Ibid., tuomion 20 kohta (kursivointi tässä).

odottaa säännösten poistamista lainsäädäntömenettelyllä tai jollain muulla perustuslain mukaisella menettelyllä". [16]

65. Edellä esitetty doktriini on nykyään vakiintunutta ja usein toistettua oikeuskäytäntöä. [17] Se voidaan tiivistää lyhyesti seuraavasti: kun tuomioistuin toteaa, että kansallinen toimenpide on sukupuoleen perustuvan syrjinnän kieltoa koskevan unionin periaatteen vastainen, se on velvollinen laajentamaan etuuden saajien oikeudellisen tilanteen koskemaan niitä, joihin erilainen kohtelu kohdistui. Mikään ei estä kyseistä valtiota muuttamasta tätä ratkaisua ja poikkeamasta siitä, että kaikille annetaan sama etu; toisin sanoen korjaamasta syrjintää "alaspäin". Niin kauan kuin viranomaiset eivät tee tällaista päätöstä, tuomioistuinten on kuitenkin toteutettava tällainen laajennus unionin oikeuden perusteella. [18]

66. On selvää, että edellä mainitun oikeuskäytännön kohteena on tietty ala, joka on erilainen kuin nyt käsiteltävässä asiassa: miesten ja naisten tasa-arvon politiikka konkreettisessa työelämässä. Kyseisen doktriinin perustana ei ole kuitenkaan yksinomaan tasa-arvopolitiikka. Asiassa Nimz annettuun tuomioon liittyvä oikeuskäytäntö perustuu perusteluihin, jotka ovat samat kuin unionin oikeuden muilla osa-alueilla, mukaan lukien, kuten tässä esitetään, sosiaaliturva ja työntekijöiden vapaa liikkuvuus.

67. Asiassa Nimz annettuun tuomioon liittyvän oikeuskäytännön normatiivisena perustana on EY 141 artikla, jossa velvoitetaan jäsenvaltiot huolehtimaan miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteen noudattamisesta. Kyseinen määräys heijastaa unionin tahtoa estää erityisen epämiellyttävä syrjinnän muoto eli sukupuoleen perustuva syrjintä alueella, johon vaikuttavat sosiaaliturvaa ja työllisyyttä koskevat intressit. Samalla tavoin myös asetuksen N:o 1408/71 3 artiklassa ilmaistaan kaikkea kansalaisuuteen – eli perusteeseen, jota unioni pitää erittäin vakavana – perustuvaa syrjintää koskeva kielto. Tällaisen syrjinnän ansaitsemasta kohtelusta on osoituksena se, että EY 12 artiklassa kielletään nimenomaisesti, samalla tavoin kuin kaikissa liikkumisvapauksissa, kaikki valtion toimenpiteet, jotka perustuvat suoraan tai välillisesti kansalaisuuteen. Edellä esitettyyn on lisättävä, että Euroopan unionin perusoikeuskirjassa vahvistetaan se, että kaikkia syrjintämuotoja vastaan käytävä taistelu on ensisijainen, ja syrjintä kielletään nimenomaisesti ja erikseen sen 31 artiklan 2 kohdassa ja 23 artiklassa.

16 – Asia C-184/89, Nimz, tuomio 7.2.1991 (Kok., s. I-297, 19 kohta).

17 – Ks. mm. asia C-408/92, Avdel Systems, tuomio 28.9.1994 (Kok., s. I-4435, 16 ja 17 kohta); asia C-442/00, Rodríguez Caballero, tuomio 12.12.2002 (Kok., s. I-11915, 42 ja 43 kohta) ja asia C-81/05, Cordero Alonso, tuomio 7.9.2006 (Kok., s. I-7569, 45 ja 46 kohta), mukaan lukien nyt käsiteltävässä asiassa työjärjestyksen 104 artiklan 3 kohdan nojalla 16.1.2008 annetut määräykset asiassa C-128/07, Molinari; asiassa C-129/07, Galeota; asiassa C-130/07, Barbagallo ja yhdistetyissä asioissa C-128/07-C-131/07, Ciampi (Kok., s. I-4, 23 kohta).

18 – Ks. asiassa Nimz annettuun tuomioon liittyvästä oikeuskäytännöstä Adinolfi, A., *Common Market Law Review*, nide 29, 1992; Burragato, G., "La discriminazione indiretta secondo la Corte di giustizia: oneri probatori e sanzioni", *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1993; Deakin, S., "Levelling Down Employee Benefits", *The Cambridge Law Journal*, nide 54, 1995 ja More, G., "Seniority Pay for Part-time Workers", *European Law Review*, 1991.

68. Samoin EY 141 artikla ja asiassa Nimz annettuun tuomioon perustuva oikeuskäytäntö vastaavat EY 2 artiklan tavoitetta, jonka mukaan yhteisön ”päämääränä on – – edistää – – miesten ja naisten välistä tasa-arvoa”, vaikkakin samassa yhteydessä kuin ”työllisyyden ja sosiaalisen suojelemisen korkeaa tasoa”. Nimenomaan tässä jälkimmäisessä ilmauksessa, jossa viitataan tiettyyn sosiaaliturvan tasoon, ilmaistaan seikka, joka on yhteinen sosiaaliturvaa koskevaan unionin sääntelyyn liittyvien tavoitteiden kanssa. Se, että kansalaisuuteen perustuva syrjintä, joka ilmenee sosiaaliturvan yhteydessä, kuten nyt käsiteltävässä asiassa, on kielletty, perustuu tiettyihin unionissa vahvistettuihin työntekijöiden sosiaaliturvaan liittyviin arvoihin, jotka ovat yhteisiä niille arvoille, joissa ilmaistaan sukupuoleen perustuvan syrjinnän kielto työelämässä. [19]

69. Edellä esitetystä huolimatta on myös varmaa, että sosiaalipolitiikassa edellytetään aina kokonaisnäkemystä jokaisesta oikeudellisesta tilanteesta ja varsinkin erityishuomiota taloudellisiin ja rahoituksellisiin ominaispiirteisiin, jotka määrittelevät jäsenvaltioiden sosiaaliturvaetuuksien ja sosiaaliavustusten järjestelmät. Euroopan unionin oikeudessa tämä huomio on, jos mahdollista, vielä suurempaa, koska unionin sosiaalipolitiikalla ainoastaan sovitetaan yhteen eikä yhtenäistetä tai yhdenmukaisteta kansallisia sosiaaliturvajärjestelmiä. On näin ollen välttämätöntä löytää ratkaisuja, joilla tasapainotetaan sosiaalisia arvoja, jotka heijastavat esimerkiksi syrjintäkiellon periaatetta, samalla kun suojellaan itsenäisyyttä ja taloudellista koskemattomuutta, joita kansalliset sosiaaliturvajärjestelmät edellyttävät. Tämä on nimenomaan painotus, joka on jo tehty asiassa Nimz annettuun tuomioon liittyvässä oikeuskäytännössä, sillä – kuten olen esittänyt tämän ratkaisuehdotuksen 64 kohdassa – unionin tuomioistuin tyytyy vaatimaan tuomioistuinta vain korjaamaan syrjinnän tietyssä tapauksessa mutta jättää yleisen korjaavan ratkaisun, mikä se sitten onkaan, kyseisen valtion lainsäätäjän tai perustuslakielimen tehtäväksi. Tällä tavoin asiassa Nimz annetussa tuomiossa taataan tietty suojan taso henkilölle, joka osallistuu oikeusriitaan ja joka hankkii tuomioistuimelta vastauksen, mutta siinä jätetään kunkin jäsenvaltion tehtäväksi löytää yleisesti sovellettava ja lopullinen korjaava ratkaisu. Samoin perusteluin kansalaisuuteen perustuva syrjintä sosiaaliturvan alalla, jolla on välttämätöntä ottaa huomioon jokaisen kansallisen sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuus, mahdollistaisi myös tapauskohtaisen korjaamisen, jolloin jäsenvaltion tehtäväksi annetaan valita yleisesti sovellettava korjaamisen malli, joka toteutetaan lainsäädännöllä tai sen oikeusjärjestyksessä säädetyillä perustuslaillisilla keinoilla.

70. Katson lopuksi, että tähän ennakkoratkaisukysymykseen annettavan vastauksen,

19 – Viittaan tässä yhteydessä asiassa C-341/05, Laval un Partneri, 18.12.2007 annettuun tuomioon (Kok., s. I-11767, 104 ja 105 kohta) ja asiassa C-438/05, International Transport Workers' Federation ja Finnish Seamen's Union, ns. Viking Line -tapaus, 11.12.2007 annettuun tuomioon (Kok., s. I-10779, 79 kohta), jossa yhteisöjen tuomioistuin korosti ensin yhteisön sosiaalista päämäärää ja totesi tämän jälkeen, että sillä on näin ollen ”paitsi taloudellinen myös sosiaalinen päämäärä, [joten] perustamissopimuksen määräyksiin perustuvia oikeuksia, jotka koskevat tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaata liikkuvuutta, on verrattava sosiaalipolitiikan päämääriin, joihin kuuluvat, kuten EY 136 artiklan ensimmäisestä kohdasta ilmenee, muun muassa elin- ja työolojen kohentaminen siten, että olojen yhtenäistäminen olisi mahdollista niitä kohennettaessa, riittävä sosiaalinen suojeleminen ja työmarkkinaosapuolten välinen vuoropuhelu”.

jossa käsitellään sosiaaliturvaa täydentävän etuuden syrjivyyttä, on perustuttava asiassa Nimz annettuun tuomioon liittyvään oikeuskäytäntöön jäljempänä esittämästäni johtuvin varauksin. Molemmille tapauksille yhteisten oikeudellisen perustan, joidenkin tavoitteiden, joidenkin arvojen ja intressien välisen tasapainon perusteella en näe esteitä sille, että pääasian kohteena olevan kaltaiseen tapaukseen sovelletaan edellä esitetyn kaltaista lähestymistapaa.

71. Edellä esitetyn perusteella on näet enää palattava nyt käsiteltävän asian erityispiirteeseen, sillä on selvennettävä, vaikuttaako se, että se on esitetty ”väärin päin”, jollain tavoin ehdotettavaan ratkaisuun. Kuten olen esittänyt tämän ratkaisuehdotuksen 28–30 kohdassa, asiaa ei ole saattanut tuomioistuinten käsiteltäväksi syrjinnän kohde, joka olisi vaatinut epäyhdenvertaisen kohtelun lopettamista. Nyt käsiteltävän asian on päinvastoin pannut vireille etuuden saaja Landtová, joka on joutunut nostamaan kanteen siksi, että sosiaaliturvaviranomaiset ovat kieltäytyneet myöntämästä hänelle täydentävää etuutta.

72. Asian Nimz pani vireille, samalla tavoin kuin valtaosassa syrjintätapauksia, yksityinen, joka oli unionin oikeudessa kielletyn syrjinnän kohteena, ja tämän vuoksi yhteisöjen tuomioistuin velvoitti ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen soveltamaan valittajaan samaa järjestelmää kuin etuuden saavaan ryhmään. Landtován tapauksen kaltaisessa tilanteessa, jossa valittaja on syrjivän toimenpiteen sisältävän etuuden saaja, ennakkoratkaisupyynnön esittävä elin ei voi laajentaa täydentävää etuutta koskemaan syrjinnän kohteita siitä yksinkertaisesta syystä, etteivät he ole osapuolina oikeudenkäynnissä.

73. Se, mitä esitetään tässä yhteydessä, on samaan aikaan sekä vaatimattomampaa että harvinaisempaa: suljetaan pois se, että kansallisen oikeussäännön toteaminen syrjiväksi välittömästi tukisi sitä, että tietyssä yksittäistapauksessa pitäisi poistaa edullisempi asema sellaiselta, joka kuuluu lain nojalla kyseisen oikeussäännön henkilölliseen soveltamisalaan. Kaikki tämä pätee tietenkin siltä osin kuin Tšekin tasavalta ei sääntele tätä alaa yleisellä tasolla oikeusjärjestykseensä kuuluvilla lainsäädäntömenettelyillä tai perustuslakiinsa perustuvilla menettelyillä.

IX Ratkaisuehdotus

74. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Nejvyšší správní soudille seuraavasti:

1) Sosiaalijärjestelmän soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä 14.6.1971 annettua neuvoston asetusta N:o 1408/71 on tulkittava siten, ettei se ole esteenä kansalliselle oikeuskäytännölle, jonka nojalla sosiaaliturvalaitoksen on annettava tietyille henkilöille hakemuksesta täydentävä etuus, jonka määrän on vastattava erotusta heille jossain toisessa jäsenvaltiossa kuuluvan etuuden ja sen etuuden välillä, joka heille olisi kuulunut siinä jäsenvaltiossa, jonka kansalaisia he ovat.

2) Asetuksen N:o 1408/71 3 ja 10 artiklaa, kun niitä tulkitaan EY 39 artiklan valossa, on tulkittava siten, että ne ovat esteenä ainoastaan Tšekin tasavallan alueella asuville Tšekin kansalaisille myönnetylle sosiaaliturvaa täydentävälle etuudelle, jolla on edellä mainitut erityispiirteet. Nyt käsiteltävään asiaan liittyvissä erikoisissa olosuhteissa edellä esitetty toteamus ei kuitenkaan vaikuta siten, että se tukisi ČSSZ:n vaatimusta pääasian oikeudenkäynnissä.