JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

M. POIARES MADURO

16 päivänä helmikuuta 2006 [1]

1. Kun eläkeläinen ei saa eläkkeitä ainoastaan siitä valtiosta, jossa hän asuu, vaan myös toisesta jäsenvaltiosta, onko sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71, sellaisena kuin se on muutettuna ja ajan tasalle saatettuna 2.6.1983 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2001/83, [2] kanssa ristiriidassa se, että asuinvaltio sisällyttää suorittamiensa etuuksien johdosta maksettavien sairausvakuutusmaksujen suuruuden määräytymisen perusteeseen jonkin toisen jäsenvaltion maksamat eläkkeet? Tämä on tässä asiassa esille nouseva kysymys. Ehdotan siihen vastattavaksi kieltävästi, mutta liitän tähän vastaukseen kuitenkin yhden ehdon.

I Pääasia

2. Eläkkeellä oleva Nikula, joka asuu Kemissä (Suomi), on vuonna 2000 saanut kansaneläkkeitä ja lisäeläkkeitä eri suomalaisilta ja ruotsalaisilta laitoksilta. Verovuodelta 2000 toimitetussa Nikulan verotuksessa hänen ruotsalaisista laitoksista saamansa eläketulo on sisällytetty tulon verotusperusteeseen. Suomen veroviranomaiset ovat vahvistaneet hänen sairausvakuutusmaksunsa määrän näiden kokonaistulojen perusteella.

3. Nikula esitti Lapin verotuksen oikaisulautakunnalle oikaisuvaatimuksen, jossa hän vaati Ruotsista maksetun eläketulon perusteella määrättyjen sairausvakuutusmaksujen

1 – Alkuperäinen kieli: portugali.

2 – EYVL L 230, s. 6, sellaisena kuin se on muutettuna 22.12.1995 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 3096/95 (EYVL L 335, s. 10; jäljempänä asetus).

poistamista. Koska Nikulan oikaisuvaatimus hylättiin, hän valitti asiasta Rovaniemen hallinto-oikeuteen (Suomi). Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen sillä perusteella, että valittajaan sovelletaan Suomen sairausvakuutuslakia. Kyseisen lain mukaan Suomessa asuvan vakuutetun on nimittäin suoritettava sairausvakuutusmaksua, joka määrätään kunnallisverotuksessa vahvistettujen veroäyrien yhteismäärän perusteella; yhteismäärässä otetaan huomioon sekä suomalaisilta että ulkomaisilta laitoksilta saadut eläketulot.

4. Valittaja on nyt riitauttanut tämän ratkaisun ennakkoratkaisupyynnön esittäneessä tuomioistuimessa. Valittaja tukeutuu erityisesti jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn, jonka Euroopan yhteisöjen komissio on aloittanut Suomen tasavaltaa vastaan ja jossa pyritään toteamaan, että Suomen tasavalta ei ole noudattanut asetuksen N:o 1408/71 33 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on ottanut sairausvakuutusmaksun laskemisen osalta huomioon jonkin toisen jäsenvaltion kuin Suomen lainsäädännön nojalla maksetut eläkkeet. [3]

5. Tämän säännöksen mukaan "[j]äsenvaltion laitoksella, joka on vastuussa eläkkeen maksamisesta ja joka soveltaa lainsäädäntöä, jonka mukaan eläkkeitä vähennetään sairauden ja äitiyden vuoksi perittävien maksujen osalta, on oikeus tehdä tällaiset vähennykset laskettuina kyseisen lainsäädännön mukaan tällaisesta laitoksesta maksettavasta eläkkeestä siihen määrään saakka, johon etuuksia koskevat kustannukset ovat 27, 28, 28 a, 29, 31 ja 32 artiklan mukaisesti sanotun jäsenvaltion laitoksen vastuulla".

6. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin tarkastelee oikeusriidassa esiin noussutta ongelmaa yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Rundgren [4] esittämän tulkinnan valossa. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin huomauttaa yhtäältä, että tässä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että "asetuksen 33 artiklan 1 kohdassa annetaan ainoastaan asianomaiselle jäsenvaltion laitokselle oikeus tehdä tässä säännöksessä mainituissa tilanteissa muun muassa sairausetuuksien kattamiseksi vähennyksiä eläkkeestä, josta laitos vastaa, eli kyseisen laitoksen tosiasiallisesti maksamasta eläkkeestä". [5] Toisaalta se korostaa, että asia Rundgren on kuitenkin erilainen kuin Nikulan asia, koska Suomessa asunut Rundgren sai eläkettä ainoastaan Ruotsista, kun sen sijaan Nikula saa eläkettä näistä molemmista valtioista.

3 – Asia C-105/05, komissio v. Suomi (vireillä yhteisöjen tuomioistuimessa). Todettakoon, että Alankomaiden kuningaskuntaa vastaan on aloitettu samanlainen menettely, jossa on päädytty asian saattamiseen yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi (asia C-66/05, komissio v. Alankomaat, vireillä yhteisöjen tuomioistuimessa).

4 – Asia C-389/99, Rundgren, tuomio 10.5.2001 (Kok. 2001, s. I-3731).

5 – Em. asiassa Rundgren annetun tuomion 49 kohdan viimeinen virke.

7. Tarkastellessaan tilannetta, josta sen mukaan ei ole oikeuskäytäntöä, korkein hallinto-oikeus on päättänyt lykätä asian ratkaisua ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan kysymyksen:

"Onko – – neuvoston asetuksen – – 33 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, ettei sen mukaista ole sellainen sairausvakuutusmaksun määrääminen, jonka mukaan jäsenvaltiossa, jossa eläkeläinen asuu, sairausvakuutusmaksun suuruuden määräytymisen perusteena käytetään asuinvaltiosta saatujen eläketulojen lisäksi myös toisesta jäsenvaltiosta saatuja eläketuloja kuitenkin edellyttäen, että sairausvakuutusmaksu ei ylitä asuinvaltiosta saadun eläkkeen määrää, sellaisessa tilanteessa, jossa eläkeläisellä on asetuksen 27 artiklan mukaan oikeus sairauden ja äitiyden perusteella saataviin etuihin vain asuinmaan laitokselta ja asuinmaan laitoksen kustannuksella?"

II Kysymyksen tarkastelu

8. Palautettakoon mieliin ensiksi normatiivinen viitekehys, johon kysymyksen kohteena oleva säännös kuuluu. Juuri tässä viitekehyksessä on ymmärrettävä säännöksessä tehty viittaus kansallisessa lainsäädännössä säädettyihin laskemissääntöihin. Tällainen viittaus kohtaa kuitenkin vastustusta pääasian valittajan, komission sekä Portugalin ja Espanjan hallitusten taholta, ja sille on yhteisön oikeuden periaatteista koituva rajoitus.

A *Viitekehys*

9. Kyseessä oleva 33 artikla kuuluu III osastossa olevassa 1 luvussa, joka koskee sairaus- ja äitiysetuuksia, olevaan jaksoon, joka koskee eläkeläisten ja heidän perheenjäseniensä tilannetta. Tässä jaksossa säädetään toimivaltuuksien jakautumisesta jäsenvaltioiden välillä siltä osin kuin kyse on sellaisten sairaus- ja äitiysetuuksien suorittamisesta, joihin eläkeläisillä on oikeus, sekä niiden maksujen perimisestä, jotka eläkeläisten on maksettava kyseisten etuuksien kattamiseksi.

10. Tältä osin säädöstekstissä erotetaan toisistaan kolme tapausta seuraavien kahden arviointiperusteen perusteella: maksettavien eläkkeiden alkuperä ja oikeus etuuksiin asuinvaltiossa. Asetuksen 27 artiklassa vahvistetaan sääntö, jonka mukaan eläkeläinen, jolla on oikeus eläkkeisiin useamman jäsenvaltion lainsäädännön mukaan ja jolla on oikeus etuuksiin sen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan, jonka alueella hän asuu, saa tällaiset etuudet asuinpaikan laitoksesta ja tämän laitoksen kustannuksella, "niin kuin se, jonka etua asia koskee, olisi eläkeläinen, jonka eläke maksettaisiin yksinomaan viimeksi mainitun jäsenvaltion lainsäädännön mukaan". Vastaavassa tapauksessa, jossa ei kuitenkaan ole oikeutta etuuksiin asuinval-

tiossa, 28 artiklassa säädetään, että kun eläkeläisellä on oikeus etuuksiin eläkkeiden suhteen toimivaltaisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan, hän saa luontoisetuudet asuinpaikan laitoksesta "niin kuin kysymyksessä oleva henkilö olisi eläkeläinen sen valtion lainsäädännön mukaan, jonka alueella hän asuu", ja näiden etuuksien kustannuksista vastataan 28 artiklan 2 kohdassa asetettujen konkreettisten sääntöjen mukaisesti. Tämän lisäksi 28 a artiklassa vahvistetaan 28 artiklasta poikkeava erityissääntö. Siinä tapauksessa, että oikeus etuuksiin on eläkeläisen asuinvaltiossa mutta kyseinen valtio ei maksa eläkeläiselle eläkettä, asuinvaltion suorittamien etuuksien kustannuksista vastaa jäsenvaltio, joka on toimivaltainen eläkkeiden osalta ja joka määrätään 28 artiklan 2 kohdassa vahvistettujen sääntöjen mukaisesti.

11. Nämä monimutkaisilta näyttävät oikeussäännöt itse asiassa vastaavat kahta yksinkertaista periaatetta. Ensinnäkin on pyrittävä varmistamaan, että asianomainen henkilö on mahdollisuuksien mukaan yhden ainoan jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmän alainen, jotta vältettäisiin sovellettavien kansallisten lainsäädäntöjen päällekkäisyys ja ne vaikeudet, joita siitä voi seurata. [6] Toiseksi on mahdollisuuksien mukaan siirrettävä suoritettujen etuuksien kustannukset sen valtion vastattavaksi, jossa asianomainen henkilö on harjoittanut toimintaansa, jonka perusteella hänellä on oikeus eläkkeeseen. Nämä ovat sitä paitsi soveltuvin osin kansallisten sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevan yhteisön järjestelmän siirtotyöläisten tilanteeseen sovellettavat johtavat periaatteet asetuksen 13 artiklan perussäännösten nojalla.

12. Asetuksen 33 artiklaa ei voida erottaa tästä viitekehyksestä eikä näistä periaatteista. Kyseisellä artiklalla säädetään maksujen perimisestä eläkeläiselle suoritettujen sairaus- ja äitiysetuuksien kattamiseksi. Ainoastaan valtiolla, joka maksaa eläkettä ja joka vastaa tämän eläkkeen saajalle suoritettujen etuuksien kustannuksista, on oikeus vähentää tästä eläkkeestä maksuja.

B *Lakiviittaus*

13. Nyt esillä olevassa tapauksessa Nikula saa eläkettä kahden jäsenvaltion lainsäädännön perusteella, ja näistä toinen on hänen asuinvaltionsa, joka lisäksi antaa hänelle oikeuden etuuksiin. Nikula on siis asetuksen 27 artiklassa kuvaillussa tilanteessa. Tämän säännöksen mukaan juuri eläkeläisen asuinpaikan laitos on toimivaltainen antamaan etuudet ja juuri kyseisen laitoksen on vastattava niiden kustannuksista.

6 – Ks. mm. asia 276/81, Kuijpers, tuomio 23.9.1982 (Kok. 1982, s. 3027, 10 kohta).

14. Sovellettaessa 27 artiklaa asetuksen 33 artiklan 1 kohdasta seuraa, että asuinvaltiolla on oikeus vähentää Nikulan eläkkeitä maksujen osalta. Tällöin millään muulla jäsenvaltiolla ei ole oikeutta tehdä tällaisia vähennyksiä.

15. Lisäksi tässä säännöksessä säädetään, että vähennykset tehdään laskettuina asuinvaltion "lainsäädännön mukaan" kyseisestä valtiosta maksettavasta eläkkeestä.

16. Mikä tällaisen lakiviittauksen merkitys on? Minusta vaikuttaa siltä, että tässä on paikallaan soveltaa yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Terhoeve [7] antamassa tuomiossa toteamaa periaatetta, jonka mukaan "koska kansallisia lainsäädäntöjä ei ole yhdenmukaistettu yhteisössä, jäsenvaltiot voivat lähtökohtaisesti päättää tuloista, jotka on otettava huomioon sosiaalivakuutusmaksuja laskettaessa". Näin on sitä suuremmalla syyllä siksi, että yhteisön lainsäädännössä nimenomaisesti viitataan sellaisen jäsenvaltion oikeuteen, joka yhteisön lainsäädännössä määritellään sairausvakuutusmaksujen perimiseen toimivaltaiseksi valtioksi. [8] Näin ollen on myönnettävä, että lähtökohtaisesti ainoastaan tämän jäsenvaltion lainsäädännössä määritetään näiden maksujen laskemissäännöt. Vaikka mikään ei velvoita siihen, [9] että tässä lainsäädännössä vahvistetaan sairausvakuutusmaksujen taso siten, että otetaan huomioon paitsi asuinvaltiosta peräisin olevat tulot, myös muista jäsenvaltioista peräisin olevat tulot, mikään ei myöskään estä sitä. Samanlaiseen ratkaisuun on julkisasiamies Jacobs päätynyt asiassa Movrin [10] vastaavan Alankomaiden kuningaskunnan harjoittaman käytännön osalta.

17. Oikeusriidan eri asianosaiset ja osapuolet ovat kuitenkin esittäneet vastaväitteen tätä ratkaisua vastaan.

C *Vastaväite*

18. On nimittäin olemassa tuomio, joka ensi näkemältä vaikuttaisi selvästi olevan ristiriidassa tämän ratkaisun kanssa. Asiassa Rundgren yhteisöjen tuomioistuin totesi, että "toisin kuin Suomen hallitus väittää, asetuksen N:o 1408/71 33 artiklan 1 kohdan perusteella on pääteltävä, ettei asetuksessa anneta jäsenvaltiolle, jonka alueella eläkkeensaaja

7 – Asia C-18/95, Terhoeve, tuomio 26.1.1999 (Kok. 1999, s. I-345, 51 kohta).

8 – Sen sijaan on todettu, että yhteisön oikeuden sellaisen säännöksen sanamuotoa, *joka ei sisällä nimenomaista viittausta jäsenvaltioiden oikeuteen*, "on tavallisesti tulkittava koko yhteisössä itsenäisesti ja yhtenäisesti" (ks. mm. asia C-287/98, Linster, tuomio 19.9.2000, Kok. 2000, s. I-6917, 43 kohta).

9 – On nimittäin tapauksia, joissa asetuksen mukaan kansallisessa lainsäädännössä on otettava sosiaaliturvamaksujen laskemisessa huomioon jossain toisessa jäsenvaltiossa saadut tulot (asia C-249/04, Allard, tuomio 26.5.2005, Kok. 2005, s. I-4535).

10 – Julkisasiamies Jacobsin asiassa C-73/99, Movrin, tuomio 6.7.2000 (Kok. 2000, s. I-5625) antaman ratkaisuehdotuksen 20 kohta. Täsmennettäköön, että tuomiossaan yhteisöjen tuomioistuin ei joutunut ottamaan kantaa tähän seikkaan.

asuu, oikeutta vaatia kansallisen lainsäädännön mukaisia sairausvakuutusmaksuja, jotka lasketaan eläkkeensaajan tulojen eli toisen jäsenvaltion maksaman eläkkeen perusteella". [11] Yhteisöjen tuomioistuin totesi lisäksi, että "33 artiklan 1 kohdassa annetaan ainoastaan asianomaiselle jäsenvaltion laitokselle oikeus tehdä tässä säännöksessä mainituissa tilanteissa muun muassa sairausetuuksien kattamiseksi vähennyksiä eläkkeestä, josta laitos vastaa, eli kyseisen laitoksen tosiasiallisesti maksamasta eläkkeestä".

19. Komission mukaan yhteisöjen tuomioistuin on näin todetessaan esittänyt yleisen kannan, joka estää sen, että tuloihin, joiden perusteella sairausvakuutusmaksut määräytyvät, sisällytetään toisesta jäsenvaltiosta maksetut eläkkeet. Tämä on myös yhteisöjen tuomioistuimessa ennakkoratkaisumenettelyyn osallistuneiden Portugalin ja Espanjan hallitusten kanta. Sen sijaan Suomen tasavalta Alankomaiden ja Norjan hallitusten tukemana väittää, että kyse on erityistapauksessa tehdystä ratkaisusta, jota ei mitenkään voida soveltaa nyt esillä olevassa asiassa. Lisäksi Alankomaiden hallitus esittää komission kantaa vastaan komission erään ehdotuksen, joka koskee 33 artiklan 1 kohdan muuttamista ja jonka tekstissä täsmennetään, että maksut voidaan periä kaikkien eläkeläiselle maksettujen eläkkeiden perusteella. [12]

20. Mielestäni komission sekä Espanjan ja Portugalin hallitusten esittämä vastaväite perustuu väärinymmärrykseen. Tässä tuomiossa tosin todetaan, että "33 artiklan 1 kohdassa annetaan ainoastaan asianomaiselle jäsenvaltion laitokselle oikeus tehdä tässä säännöksessä mainituissa tilanteissa muun muassa sairausetuuksien kattamiseksi vähennyksiä eläkkeestä, josta laitos vastaa, eli kyseisen laitoksen tosiasiallisesti maksamasta eläkkeestä". Näin todetessaan yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin pelkästään ilmaisee, että toimivalta tehdä vähennyksiä eläkkeistä kuuluu sille valtiolle, joka tosiasiallisesti maksaa eläkettä. Valtio, joka *teoriassa* tarjoaa oikeuden eläkkeeseen mutta joka ei *tosiasiallisesti* maksa sitä, kuten Suomen valtio asiassa Rundgren kyseessä olleissa olosuhteissa, ei voi tukeutua asetuksen säännöksiin vaatiakseen sosiaalimaksujen maksamista. Kyseisessä asiassa asianomainen henkilö oli asetuksen 28 a artiklassa kuvaillussa tilanteessa. Hän asui Suomessa mutta sai eläkettä vain Ruotsin kuningaskunnasta, joka tämän perusteella vastasi suoritettujen etuuksien

11 – Em. asia Rundgren, tuomion 49 kohta.

12 – Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen N:o 1408/71 sekä asetuksen N:o 1408/71 täytäntöönpanomenettelystä annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 574/72 muuttamisesta (KOM(2003) 468 lopullinen). Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan parlamentti kuitenkin päättivät olla sisällyttämättä tätä muutosta sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004 annettuun asetukseen (EY) N:o 883/2004 (EUVL L 166, s. 1), jolla kumotaan asetus N:o 1408/71. Vaikka neuvosto hyväksyi periaatteen, jonka mukaan "vähennettyjen maksujen ja maksetuista etuuksista aiheutuvien kustannusten välillä on oltava tasapaino", se katsoi, että tämä muutos on syytä sisällyttää seuraavaan soveltamisasetukseen (neuvoston 15.11.2004 vahvistama yhteinen kanta (EY) N:o 7/2005 (EUVL 2005, C 38 E, s. 21, erityisesti s. 34)).

kustannuksista. Periaate, jonka mukaan ainoastaan valtion, joka tosiasiallisesti on toimivaltainen eläkkeiden osalta, on vastattava eläkeläiselle suoritettujen luontoisetuuksien kustannuksista, merkitsi siis sitä, että Suomen tasavallalta evättiin kaikki toimivalta asuinvaltiona. [13]

21. On siis niin, että asiassa Rundgren vahvistettu periaate koskee maksujen osalta toimivaltaisen valtion määrittämistä eikä maksujen laskemissääntöjä. Kyseinen periaate ei siis tarjoa apua nyt esillä olevan oikeusriidan ratkaisemisessa. Nyt esillä olevassa asiassa oikeusriidan kehystä ei nimittäin muodosta asetuksen 28 a artikla vaan 27 artikla. Suomen valtio on tosiasiallisesti toimivaltainen maksamaan eläkkeitä. Niinpä ei ole riitautettu sitä, että tämä valtio on 33 artiklan 1 kohdan nojalla tosiasiallisesti toimivaltainen vähentämään maksut.

22. Eristäessään edellä mainitussa asiassa Rundgren annetun tuomion 49 kohdasta osan siitä viitekehyksestä, jossa yhteisöjen tuomioistuin tuomionsa antoi, vastaväitteen esittäjät syyllistyvät mielestäni tulkintavirheeseen. Ne tulkitsevat tätä tuomion osaa siten kuin toimivaltaisen valtion maksama eläke olisi yksinomainen *peruste*, jonka perusteella vähennykset maksujen osalta lasketaan. Asiassa Rundgren annetussa tuomiossa ei kuitenkaan ole kyse laskemis*säännöistä*. Maksettu eläke otetaan huomioon yksinomaan *edellytyksenä*, joka mahdollistaa maksujen vähentämisen. Niinpä siitä, että 33 artiklan 1 kohdan mukaan *ainoastaan* sen valtion laitoksella, joka tosiasiallisesti maksaa eläkkeen, on oikeus tehdä vähennys, ei voida päätellä, että vähennys voitaisiin tehdä *ainoastaan* eläkkeen sen määrän perusteella, jonka kyseinen laitos maksaa.

23. Viitekehys, jossa kyseinen säännös sijaitsee, mielestäni tukee tätä tulkintaa. Asetuksen III osaston 1 luvun eri etuusryhmiä koskevilla säännöksillä pyritään ensisijaisesti määrittämään valtio, joka on toimivaltainen sairaus- ja äitiysetuuksien suhteen sellaisten tiettyihin ryhmiin kuuluvien vakuutettujen osalta, joiden tilanne ei kuulu II osaston säännösten alaisuuteen. Tässä viitekehyksessä 33 artiklan 1 kohdalla on yksinkertaisesti tarkoitus määrittää valtio, joka on toimivaltainen perimään maksut eläkeläisiltä, eikä määrittämään kyseisten maksujen laskemissääntöjä. Niinpä tämän valtion tehtävänä on antaa kyseiset säännöt yhteisön oikeuden periaatteita kunnioittaen.

24. Lisäksi on todettava, että tätä johtopäätöstä ei horjuta se seikka, että Suomen lainsäädännön mukaan oikeus etuuksiin ei riipu perittyjen maksujen määrästä. Espanjan ja Portugalin hallitukset väittävät, että näissä olosuhteissa Suomen lainsäädännössä hyväksytty laskentatapa merkitsee sitä, että vaaditaan suurempaa maksua ilman, että suuremman maksun perusteella saataisiin lisää sosiaaliturvaa. Tällainen vaatimus olisi niiden

13 – Em. asia Rundgren, tuomion 47 kohta.

mukaan ristiriidassa henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevien EY:n perustamissopimuksen määräysten kanssa.

25. Tämä päättelytapa on virheellinen. Se perustuu oikeuskäytäntöön, joka koskee sellaisten henkilöiden tilannetta, jotka työskentelevät useassa jäsenvaltiossa ja jotka kuuluvat sen valtion sosiaaliturvajärjestelmään, jossa he asuvat. Perustamissopimuksen kanssa ristiriidassa on todellakin sellaisen muun jäsenvaltion kuin asuinvaltion lainsäädäntö, jossa velvoitetaan nämä henkilöt maksamaan maksuja vastaavaan sosiaaliturvajärjestelmään ilman, että heille tarjotaan lisää sosiaaliturvaa. [14] Näin ei kuitenkaan ole tilanteessa, johon Suomen lainsäädäntö saattaa useissa jäsenvaltioissa työskennelleet vakuutetut. Yhtäältä nyt esillä olevan asian olosuhteissa on sovellettava Suomen lainsäädäntöä asuinvaltion lainsäädäntönä eikä mitään muuta lainsäädäntöä. Toisaalta Suomen lainsäädännössä säädettyä järjestelmää sovelletaan kaikkiin Suomen alueella asuviin vakuutettuihin. Tässä lainsäädännössä ei näin ollen lähtökohtaisesti edellytetä lisämaksuja henkilöiltä, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan liikkua vapaasti yhteisössä.

26. Sääntö, jonka mukaan etuudet eivät riipu maksettujen maksujen määrästä, sellaisena kuin kyseinen sääntö on Suomen lainsäädännössä, on kansallisen sosiaaliturvajärjestelmän organisointia koskeva sääntö, ja kansallisen sosiaaliturvajärjestelmän järjestely kuuluu vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioiden toimivaltaan. [15] Se, ettei maksujen määrä ja suoritettujen etuuksien laatu tai määrä tarkkaan vastaa toisiaan, on asianomaisen valtion talous- ja sosiaalipoliittinen valinta, jolla ei ole merkitystä yhteisön oikeuden oikeussääntöjen kannalta. Tässä suhteessa ainoa merkitystä omaava seikka on se, että maksut tosiaan vähennetään vastikkeeksi toimivaltaisen valtion asianomaiselle henkilölle suorittamista etuuksista.

27. Tästä seuraa kiistatta, että Suomen valitsema laskentatapa voi osoittautua vähemmän edulliseksi asianomaiselle henkilölle kuin sellaisen toisen jäsenvaltion valitsema laskentatapa, josta hän saa osan eläkkeistään. Ei voida kuitenkaan katsoa, että tämä, kuten Espanjan hallitus väittää, merkitsisi työntekijöiden vapaan liikkuvuuden selvää rajoitusta. On nimittäin palautettava mieliin, että perustamissopimuksessa ei määrätä jäsenvaltioiden sosiaaliturvalainsäädäntöjen yhdenmukaistamisesta. Perustamissopimuksessa ainoastaan otetaan käyttöön näiden lainsäädäntöjen yhteensovittamisjärjestelmä kunnioittaen samalla kansallisten lainsäädäntöjen ominaispiirteitä. [16] Näin ollen yhteisön oikeus ei voi taata vakuutetulle, että siirtyminen toiseen jäsenvaltioon olisi sosiaaliturvan kannalta neutraalia. [17] Jäsenvaltioiden asiaa koskevan säänteLyn

14 – Asia C-53/95, Kemmler, tuomio 15.2.1996 (Kok. 1996, s. I-703) ja yhdistetyt asiat C-393/99 ja C-394/99, Hervein ym., tuomio 19.3.2002 (Kok. 2002, s. I-2829).

15 – Ks. mm. asia C-157/99, Smits ja Peerbooms, tuomio 12.7.2001 (Kok. 2001, s. I-5473, 44 kohta).

16 – Kuten asetuksen N:o 1408/71 neljännessä perustelukappaleessa muistutetaan.

17 – Ks. analogisesti em. yhdistetyt asiat Hervein ym., tuomion 50 ja 51 kohta.

välisten eroavuuksien vuoksi tällainen siirtyminen voi tilanteen mukaan olla vakuutetulle maksujen osalta enemmän tai vähemmän edullista. [18] Niinpä asianomainen henkilö ei voi perustella yhteisön oikeudella oikeutta siihen, että häntä kohdellaan samalla tavalla kaikissa jäsenvaltioissa, joista hän saa eläkettä ja joiden alueelle hän saattaa päätyä asumaan, ja että häntä kohdellaan tavalla, joka kaiken lisäksi määräytyy sen lainsäädännön perusteella, joka olisi hänen kannaltaan kaikkein edullisin.

28. Päinvastaisesta tulkinnasta seuraisi, että edullisempi kohtelu varattaisiin ainoastaan niille vakuutetuille, jotka ovat liikkuneet yhteisössä. Tämä ei kuitenkaan ole kansallisten sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevan yhteisön järjestelmän sisältö eikä tavoite. Onhan vain meneteltävä niin, että "tämän yhteensovittamisen yhteydessä yhteisössä olisi taattava eri jäsenvaltioiden työntekijöiden sekä heidän oikeudenomistajiensa ja jälkeenjääneidensä yhdenvertainen kohtelu erilaisten kansallisten lainsäädäntöjen osalta". [19]

29. Lisäksi on vaikeaa ymmärtää, kuinka Suomen lainsäädännön soveltaminen voisi Portugalin hallituksen esittämällä tavalla käytännössä johtaa lainsäädäntöjen yhdenmukaistamiseen. Ruotsista maksetut eläkkeet tosin on otettu huomioon vähennettyjen maksujen määräytymisen perusteessa. Ne on kuitenkin otettu huomioon tuloina, joita asianomainen henkilö, joka asuu ja on vakuutettu Suomessa, on saanut. Tällaiset säännökset eivät mitenkään vaikuta Ruotsin eläke- tai maksujärjestelmään.

30. Koska lainsäädäntöjä ei ole yhdenmukaistettu, jäsenvaltiot ovat siis edelleen lähtökohtaisesti vapaita määrittämään eläkeläisille suoritettujen sairausetuuksien kattamiseksi vakuutetuilta perittävien maksujen laskemissäännöt. Tämä vapaus ei kuitenkaan ole rajoittamaton.

D *Rajoitus*

31. On nimittäin selvää, että käyttäessään sosiaaliturva-alalla toimivaltaansa jäsenvaltioiden on noudatettava yhteisön oikeutta ja erityisesti asetuksen säännöksiä ja henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevia perustamissopimuksen määräyksiä. [20]

32. Lisäksi nämä säännökset ja määräykset täydentävät toisiaan. Asiassa Noij 2.12.1991 annetussa tuomiossa [21] on nimittäin todettu, että asetuksen 33 artikla noudattaa asetuksen tavoitetta, joka on myötävaikuttaa siihen, että

18 – Ks. analogisesti asia C-403/03, Schempp, tuomio 12.7.2005 (Kok. 2005, s. I-6421, 45 kohta).

19 – Kuten todetaan asetuksen N:o 1408/71 viidennessä perustelukappaleessa.

20 – Ks. mm. asia C-135/99, Elsen, tuomio 23.11.2000 (Kok. 2000, s. I-10409, 33 kohta).

21 – Asia C-140/88, Noij, tuomio 21.2.1991 (Kok. 1991, s. I-387, 13 kohta).

työntekijöiden liikkumisen vapaus yhteisössä on mahdollisimman täydellinen. Tässä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että "33 artiklassa esitetyt oikeussäännöt merkitsevät sellaisen yleisemmän periaatteen soveltamista, jonka mukaan eläkeläiseltä ei voida vaatia sen perusteella, että hän asuu jäsenvaltion alueella, pakollisia vakuutetun maksuja sellaisten etuuksien kattamiseksi, joiden kustannuksista toisen jäsenvaltion laitos vastaa". [22] Kyse on sen estämisestä, että valtio, joka ei vastaisi asianomaiselle henkilölle suoritettujen etuuksien kustannuksista, perisi häneltä maksuja. Tässä tuomiossa vahvistetaan se yhteys, jonka on vallittava etuuksien suorittamista koskevan velvollisuuden ja maksujen perimistä koskevan toimivallan välillä.

33. On kuitenkin totta, että tämä yhteys voisi katketa siinä tapauksessa, että eläkeläiselle on, kuten nyt esillä olevassa asiassa, pantu maksuun sairausvakuutusmaksuja hänen työskentelyvuosinaan jossain toisessa valtiossa kuin hänen asuinvaltiossaan. Näyttää nimittäin siltä, että Ruotsin kuningaskunnassa on järjestelmä, jossa eläkeläisille suoritettavien sairausetuuksien kattamiseksi tarkoitetut maksut peritään eläkeläisiltä näiden työskentelyvuosina. Tässä tapauksessa se, että Suomen tasavalta käyttää sille myönnettyä toimivaltaa määrittää maksujen laskemissäännöt vapaasti, aiheuttaa *kaksinkertaisten maksujen* vaaran. Kun kansalainen, joka on työskennellyt useissa jäsenvaltioissa, muuttaa asuinpaikkansa jäsenvaltiosta, jossa hän on jo maksanut maksuja, toiseen jäsenvaltioon, joka on toimivaltainen vähentämään maksuja kaikista niistä eläkkeistä, jotka hänelle maksetaan, häneltä voitaisiin kantaa toisen kerran maksut samojen etuuksien kattamiseksi.

34. Näin kävisi erityisesti silloin, jos kansallisessa lainsäädännössä, jossa ei oteta huomioon sellaisten eläkeläisten erityistä tilannetta, jotka ovat muuttaneet asuinpaikkaansa työskentelyvuosinaan, velvoitettaisiin nämä maksamaan sairausvakuutusmaksuja, joiden määräytymisen perusteeseen sisällytettäisiin sellaisesta toisesta jäsenvaltiosta maksetut eläkkeet, jossa tätä koskevia maksuja on jo peritty.

35. Tällainen tulos, joka asettaa useissa jäsenvaltioissa työskennelleet jäsenvaltioiden kansalaiset huonompaan asemaan kuin kansalaiset, jotka ovat aina asuneet asianomaisessa valtiossa, on ristiriidassa sekä asetuksen 33 artiklan säännöksen kanssa että henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevien perustamissopimuksen määräysten kanssa.

36. Niinpä katson, että yhteisön oikeudessa velvoitetaan etuuksien suhteen toimivaltaisen jäsenvaltion, joka päätyy laskemaan vähennettävät maksut eläkeläisen kokonais-

22 – Em. asia Noij, tuomion 14 kohta.

tulojen perusteella, viranomaiset ottamaan laskentaa varten huomioon maksut, jotka eläkeläinen on jo maksanut jossain toisessa jäsenvaltiossa. [23]

37. Tässä tapauksessa vakuutetun tehtävänä on esittää asuinvaltionsa viranomaisille selvitys siitä, että tässä toisessa jäsenvaltiossa on tosiasiallisesti maksettu maksuja.

38. On kiistatonta, että velvollisuus ottaa huomioon aiemmin toisen jäsenvaltion omien menettelytapojen mukaisesti maksetut maksut voi aiheuttaa asuinvaltiossa tiettyjä käytännöllisiä ja hallinnollisia vaikeuksia. Lähtökohtaisesti on kuitenkin selvää, että käytännöllisillä ja hallinnollisilla syillä ei voida perustella sitä, että jäsenvaltio poikkeaa yhteisön oikeuden oikeussäännöistä. [24] Vaikka asetuksen 33 artiklassa lähtökohtaisesti noudatetaan periaatetta, jonka mukaan toimivaltaiset jäsenvaltiot voivat itsenäisesti antaa maksujen laskemissäännöt, nyt esillä olevassa asiassa on sallittua edellyttää asianomaiselta jäsenvaltiolta, että se ottaa käyttöön oikeudenmukaisen järjestelmän, jonka mukaan otetaan huomioon jossain toisessa jäsenvaltiossa jo maksetut maksut. Ennen kaikkea on varmistuttava siitä, että tässä järjestelmässä ei loukata jäsenvaltioiden kansalaisille, jotka ovat käyttäneet vapauttaan liikkua yhteisössä, myönnettyjä oikeuksia siten, että tällaisten maksujen huomioon ottaminen olisi järjestelmässä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa.

39. Lopuksi on vielä mainittava Suomen tasavallan asettama rajoitus, joka on nimenomaisesti mainittu ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen kysymyksessä. Suomen tasavalta katsoo, että mahdollisuus sisällyttää toisesta jäsenvaltiosta saadut eläkkeet vakuutetulta perittävien maksujen määräytymisen perusteeseen edellyttää sitä, että perityt maksut eivät ylitä Suomen maksaman eläkkeen määrää.

40. Tämä rajoitus näyttää johtuvan itse asetuksen sanamuodosta. Asetuksen 33 artiklassa säädetään, että vähennykset tehdään etuuksien suorittamiseen toimivaltaisesta valtiosta *maksettavasta eläkkeestä*. Niinpä lienee vaikeaa hyväksyä sitä, että tehdyt vähennykset voisivat ylittää maksetun eläkkeen määrän. Olipa tämä tulkinta miten perusteltu tahansa, sillä on kuitenkin se huono puoli, että se aiheuttaa vaaran tasapainon järkkymisestä etuuksien suorittamiseen toimivaltaisen valtion haitaksi. Kyseinen valtio nimittäin voi joutua asetuksen nojalla suorittamaan luontoisetuuksia niin kuin asianomainen henkilö olisi eläkeläinen, jonka eläke maksettaisiin yksinomaan tämän jäsenvaltion lainsäädännön mukaan, ilman, että kyseisellä valtiolla olisi mahdollisuutta periä maksuja asianomaisen henkilön kokonaistuloista siinä tapauksessa, että käytetyn laskentatavan perusteella maksut ylittävät maksetun eläkkeen määrän. Tällainen velvollisuus voisi tietyissä tapauksissa johtaa tilanteisiin, joissa vakuutetuille, jotka saavat toimivaltaisesta valtiosta vain pienen osan eläkkeistään, kertyisi perusteetonta etua. [25]

23 – Ks. analogisesti asia C-302/98, Sehrer, tuomio 15.6.2000 (Kok. 2000, s. I-4585).

24 – Ks. em. asia Terhoeve, tuomion 45 kohta.

25 – Kirjallisissa huomautuksissaan Alankomaiden hallitus esittää esimerkkinä tilanteen, jossa nyt esillä olevassa asiassa tarkasteltavassa järjestelmässä suomalainen eläke vastaisi ainoastaan 5:tä prosenttia eläkeläisen saamista kokonaiseläketuloista ja jossa 95 prosenttia kokonaiseläketuloista olisi peräisin jostain toisesta jäsenvaltiosta.

41. Tällainen tilanne on varmasti harmillinen. Koska kuitenkin 33 artiklan sanamuoto on tässä suhteessa selvä, ainoastaan yhteisön lainsäätäjän tehtävänä on harkita, onko sitä muutettava.

III Ratkaisuehdotus

42. Kaikkien edellä esitettyjen huomioiden perusteella katson, että ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen kysymykseen on vastattava seuraavasti:

Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71, sellaisena kuin se on muutettuna ja ajan tasalle saatettuna 2.6.1983 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2001/83 ja sellaisena kuin se on muutettuna 22.12.1995 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 3096/95, 33 artiklan 1 kohdan kanssa ei ole ristiriidassa se, että kyseisen asetuksen 27 artiklan nojalla etuuksien suorittamiseen toimivaltainen jäsenvaltio sisällyttää sellaiselta eläkeläiseltä, jolle kyseisen valtio maksaa eläkettä, perittävien sairausvakuutusmaksujen määräytymisperusteeseen jonkin toisen jäsenvaltion maksamat eläkkeet, kunhan etuuksien suorittamiseen toimivaltainen valtio ottaa laskelmassaan huomioon sen seikan, että tässä toisessa jäsenvaltiossa on jo voitu periä maksuja tällä perusteella.