JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JÁN MAZÁK
21 päivänä kesäkuuta 2011 [1]

I Johdanto

1. Ennakkoratkaisupyyntö koskee sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14.6.1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 [2] (EYVL L 149, s. 2) 3 artiklan 1 kohdan ja 72 artiklan sekä henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä Sveitsin valaliiton välillä tehdyn sopimuksen, joka allekirjoitettiin Luxemburgissa 21.6.1999 (EYVL 2002, L 114, s. 6; jäljempänä sopimus), tulkintaa.

2. Pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Försäkringskassan (vakuutuskassa) ja Elisabeth Bergström ja jossa on kyse Sveitsissä työskennelleen ja myöhemmin Ruotsiin muuttaneen vanhemman oikeudesta perhe-etuuksiin.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Unionin oikeus*

3. Sopimuksen 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Tavoite”, määrätään seuraavaa:

”Tämän sopimuksen tavoitteena on:

a) myöntää Euroopan yhteisön jäsenvaltioiden ja Sveitsin kansalaisille maahantulo- ja oleskeluoikeus sekä oikeus ryhtyä harjoittamaan palkkatyötä, toimia

1 – Alkuperäinen kieli: englanti.

2 – Sellaisena kuin se oli tosiseikkojen tapahtuma-aikaan viimeksi muutettuna sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 sekä asetuksen (ETY) N:o 1408/71 täytäntöönpanomenettelystä annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 574/72 muuttamisesta 5.6.2001 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1386/2001 (EYVL L 187, s. 1).

itsenäisenä ammatinharjoittajana ja jäädä sopimuspuolten alueelle;

– –

d) myöntää Euroopan yhteisön jäsenvaltioiden ja Sveitsin kansalaisille samat elin-, palvelus- ja työolot kuin sopimuspuolten omille kansalaisille."

4. Sopimuksen 2 artiklassa, jonka otsikko on "Syrjimättömyys", määrätään seuraavaa:

"Sopimuspuolen alueella laillisesti oleskelevia toisen sopimuspuolen kansalaisia ei syrjitä kansalaisuuden perusteella tämän sopimuksen liitteiden I, II ja III määräyksiä soveltaen ja niiden mukaisesti."

5. Sopimuksen 8 artiklassa, jonka otsikko on "Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittaminen", määrätään seuraavaa:

"Sopimuspuolet sääntelevät liitteen II mukaisesti sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista erityisesti seuraavien tavoitteiden varmistamiseksi:

a) yhdenvertainen kohtelu;

– –

c) kansallisten lainsäädäntöjen mukaisesti huomioon otettavien kausien laskeminen yhteen etuuksien saamiseksi ja säilyttämiseksi sekä niiden laskemiseksi; – –"

6. Sopimuksen liitteessä II [3] olevassa 1 artiklassa määrätään seuraavaa:

"1) Sopimuspuolet sopivat, että ne soveltavat keskenään sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisen alalla yhteisön säädöksiä joihin viitataan, sellaisina kuin ne ovat voimassa tämän sopimuksen allekirjoittamispäivänä ja tässä liitteessä olevassa A osassa mukautettuina, tai niitä vastaavia sääntöjä.

2) Käsitteellä 'jäsenvaltio(t)', joka esiintyy tässä liitteessä olevassa A osassa mainituissa säädöksissä, tarkoitetaan yhteisön säädösten piiriin kuuluvien valtioiden lisäksi myös Sveitsiä."

7. Sopimuksen liitteessä II olevassa A osassa, jonka otsikko on "Säädökset, joihin viitataan", määrätään seuraavaa:

"1. 371 R 1408: Neuvoston asetus (ETY) N:o 1408/71, annettu 14 päivänä kesäkuuta 1971, sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä, sellaisena kuin se on ajan tasalle saatettuna seuraavilla asetuksilla – –"

3 – Liite II koskee sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista.

8. Asetuksen N:o 1408/71 3 artiklan 1 kohdassa, jonka otsikko on ”Yhdenvertainen kohtelu”, säädetään seuraavaa:

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

9. Asetuksen N:o 1408/71 72 artiklassa, jonka otsikko on ”Vakuutus-, työskentely- tai itsenäisen ammatinharjoittamisen kausien yhteenlaskeminen” ja joka sisältyy asetuksen 7 lukuun (”Perhe-etuudet”), säädetään seuraavaa:

”Jos jäsenvaltion lainsäädännössä edellytetään etuuksia koskevan oikeuden saamiseksi, että vakuutus-, työskentely- tai itsenäisen ammatinharjoittamisen kaudet ovat täyttyneet, tämän valtion toimivaltainen laitos ottaa huomioon tarpeellisessa määrin vakuutus-, työskentely- tai itsenäisen ammatinharjoittamisen kaudet, jotka ovat täyttyneet toisen jäsenvaltion alueella, niin kuin ne olisivat sen soveltaman lainsäädännön mukaan täyttyneitä kausia.”

10. Asetuksen N:o 1408/71 89 artiklassa, jonka otsikko on ”Erityismääräykset tiettyjen lainsäädäntöjen täytäntöön panemiseksi”, säädetään seuraavaa:

”Erityismääräykset tiettyjen jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen täytäntöön panemiseksi ovat liitteessä VI.”

11. Asetuksen N:o 1408/71 liitteessä VI olevan N kohdan, jonka otsikko on ”Ruotsi”, 1 alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Määritettäessä asetuksen 72 artiklan mukaisesti henkilön oikeutta vanhempainetuuteen katsotaan toisessa jäsenvaltiossa täyttyneiden vakuutuskausien perustuvan samaan keskimääräiseen ansioon kuin niiden Ruotsissa täyttyneiden vakuutuskausien, joiden kanssa ne lasketaan yhteen.”

B *Kansallinen oikeus*

12. Sosiaalivakuutuslaissa (socialförsäkringslagen (1999:799)) säädetään seuraavaa:

”3 luku Sosiaalivakuutusturva

1 § Ruotsissa asuva henkilö on vakuutettu seuraavien etuuksien osalta, joista säädetään yleisestä vakuutuksesta annetussa laissa (lag om allmän försäkring (1962:381)):

1. korvaus sairaanhoidosta jne. 2 luvun mukaan niiden etuuksien osalta, joiden myöntämisestä päättävät yleiset vakuutuskassat

2. taatun vähimmäismäärän ja perusmäärän suuruinen vanhempainraha

3. takuukorvauksena maksettava työkyvyttömyyseläke ja – –

4 § Ruotsissa työskentelevä henkilö on vakuutettu seuraavien etuuksien osalta, joista säädetään yleisestä vakuutuksesta annetussa laissa (1962:381):

1. sairauspäiväraha ja raskauspäiväraha

2. taattua vähimmäismäärää suurempi vanhempainraha ja tilapäinen vanhempainraha

3. ansiosidonnainen työkyvyttömyyseläke ja – –”

13. Yleisestä vakuutuksesta annetussa laissa (1962:381) säädetään seuraavaa:

”3 luku Sairauspäiväraha

2 § Sairauspäivärahan perusteena oleva tulo on se vuosittainen rahatulo, jonka vakuutetun voidaan olettaa toistaiseksi Ruotsissa ansaitsevan omalla työllään, – –

4 luku Vanhempainraha

6 § Vanhempainrahan suuruus on vähintään 60 kruunua päivässä (taattu vähimmäismäärä).

Vanhempainraha 180 ensimmäiseltä päivältä suoritetaan vanhemman sairauspäivärahan suuruisena 5 momentin mukaisesti laskettuna, jos vanhempi on ollut yhtäjaksoisesti vähintään 240 päivää välittömästi ennen synnytystä tai ennen synnytyksen laskettua ajankohtaa vakuutettu taatun vähimmäismäärän ylittävästä sairauspäivärahan määrästä ja

olisi ollut näin vakuutettu, mikäli vakuutuskassa olisi ollut tietoinen kokonaistilanteesta. Vanhempainraha 180 ensimmäiseltä päivältä maksetaan kuitenkin aina vähintään 150 kruunun suuruisena vanhempainrahana (vanhempainrahan perusmäärä). – –"

III Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

14. Elisabeth Bergström on Ruotsin kansalainen. Hän asui tammikuusta 1994 alkaen Sveitsissä ja työskenteli siellä, kunnes hänelle syntyi tytär 19.3.2002. Perhe muutti Ruotsiin 1.9.2002. Hänen aviomiehensä alkoi välittömästi työskennellä Ruotsissa. Bergström ei ottanut vastaan uutta työtä Ruotsissa vaan oli vapaalla ansiotyöstä hoitaakseen tytärtään. Hän anoi sairauspäivärahan suuruista vanhempainrahaa 16.3.2003 lukien, laskettuna sen tulon perusteella, jonka hän oli saanut Sveitsissä työskennellessään.

15. Försäkringskassan katsoi, ettei Bergströmillä ollut oikeutta sairauspäivärahan suuruiseen vanhempainrahaan, ja päätti myöntää perusmäärän suuruista vanhempainrahaa eli 150 kruunua päivältä. Försäkringskassan selitti, että asetuksen N:o 1408/71 nojalla otetaan huomioon myös muissa jäsenvaltioissa täyttyneet vakuutuskaudet arvioitaessa vaaditun 240 päivän säännön täyttymistä, mutta 240 päivän jakson viimeisen päivän on pitänyt täyttyä Ruotsissa.

16. Bergström riitautti päätöksen Länsrätten i Stockholms länissä (Tukholman läänin lääninoikeus). Se hylkäsi kanteen pääasiallisesti sillä perusteella, että sairauspäivärahan suuruinen vanhempainraha on työperusteinen vakuutus.

17. Bergström valitti Kammarrätten i Stockholmiin (Tukholman kamarioikeus), joka päätti olla myöntämättä valituslupaa. Bergström valitti tästä päätöksestä Regeringsrätteniin, joka kumosi päätöksen ja myönsi hänelle valitusluvan asian käsittelyyn Kammarrättenissä. Jälkimmäinen hyväksyi Bergströmin valituksen ja selitti, että hänen tulisi katsoa täyttäneen 240 päivän säännön mukaisen odotuskauden Sveitsissä täyttämänsä vakuutuskauden perusteella ja että hänelle tulisi myöntää perusmäärän ylittävä korvaus hänen Sveitsissä tekemänsä ansiotyön perusteella. Kammarrätten viittasi muun muassa asetuksen N:o 1408/71 72 artiklaan ja yhteisöjen tuomioistuimen asioissa Rockler [4] ja Öberg [5] antamiin tuomioihin.

4 – Asia C-137/04, tuomio 16.2.2006 (Kok., s. I-1441).
5 – Asia C-185/04, tuomio 16.2.2006 (Kok., s. I-1453).

18. Försäkringskassan on valittanut Kammarrättenin tuomiosta ja vaatinut, että Regeringsrätten kumoaa sen ja pysyttää Länsrättenin tuomion sekä Försäkringskassanin päätöksen. Bergström on vaatinut, että valitus on hylättävä.

19. Regeringsrättenin mukaan Försäkringskassan katsoo nykyään, että vaadittu odotuskausi voidaan täyttää työskentelemällä toisessa jäsenvaltiossa. Försäkringskassan kuitenkin huomauttaa, ettei Bergströmillä silti ole oikeutta korkeampaan kuin perusmäärän suuruiseen vanhempainrahaan, koska hänellä ei ole sairauspäivärahan perusteena olevaa tuloa. Sairauspäivärahan perusteena olevan tulon taustalla on olettama siitä, että sosiaaliturvajärjestelmä rahoitetaan Ruotsissa ansaitulla työtulolla, josta kannetaan lakisääteiset maksut. Lisäksi tulee huomioida, etteivät perustamissopimuksen määräykset työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta ole sovellettavissa suhteessa Sveitsiin. Asioissa Rockler ja Öberg annettuja tuomioita ei siksi voida tässä tapauksessa soveltaa siten kuin Kammarrätten on tehnyt.

20. Bergström on esittänyt, että Ruotsissa työskentelevällä vanhemmalla, joka lopettaa työnteon lapsen syntymän yhteydessä, on oikeus sairauspäivärahan suuruiseen vanhempainrahaan. Samaa sääntöä on sovellettava myös henkilöön, joka muuttaa Ruotsiin jostain toisesta unionin jäsenvaltiosta tai valtiosta, johon asetusta N:o 1408/71 sovelletaan.

21. Perhe-etuuksia koskeva asetuksen N:o 1408/71 72 artikla, jossa säädetään vakuutus-, työskentely- tai itsenäisen ammatinharjoittamisen kausien yhteenlaskemisesta, on Regeringsrättenin mielestä epäselvä. Artiklan otsikossa viitataan vakuutuskausien ”yhteenlaskemiseen”. Otsikon sanamuoto viittaa siihen, että artikla tulee sovellettavaksi ainoastaan silloin, kun on olemassa jokin kotimainen kausi, jonka kanssa ulkomainen kausi voidaan laskea yhteen. Asetuksen 72 artiklassa kuitenkin edellytetään vain sitä, että jäsenvaltio ”ottaa huomioon” toisen jäsenvaltion alueella täyttyneet työskentelykaudet. Artiklan sanamuoto viittaa siis siihen, että ulkomaiset kaudet tulee laskea mukaan, mutta siitä ei suoranaisesti saa tukea sille näkemykselle, että edellytyksenä olisi myös kotimainen vakuutuskausi.

22. Regeringsrätten huomauttaa etuuksien tasosta, että asetuksen N:o 1408/71 72 artiklassa säädetään tiettyjen kotimaassa ja ulkomailla täyttyneiden kausien rinnastamisesta mutta ei siitä, missä määrin koti- ja ulkomaiset tulot tulee rinnastaa. Oikeudesta yhdenvertaiseen kohteluun on lisäksi säädetty kyseisen asetuksen 3 artiklan 1 kohdassa sekä sopimuksen 8 artiklassa. Regeringsrättenin mukaan on epäselvää, onko oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun sovellettava myös niihin siirtotyöläisiin, jotka ovat asianomaisen

jäsenvaltion omia kansalaisia,[6] ja onko toisessa jäsenvaltiossa ansaitut tulot rinnastettava 3 artiklan 1 kohdan nojalla kotimaisiin tuloihin ansiosidonnaisia perhe-etuuksia laskettaessa. Jos näin on, herää kysymys siitä, pätekö tämä myös suhteessa Sveitsiin, johon perustamissopimusta ei sovelleta.

23. Tässä tilanteessa Regeringsrätten (Ruotsi) on esittänyt unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko unionin oikeutta, erityisesti Sveitsin kanssa tehtyä sopimusta henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta ja asetuksen N:o 1408/71 72 artiklaa, tulkittava siten, että odotuskausi, joka henkilön pitää täyttää saadakseen perhe-etuuden, joka myönnetään ansiosidonnaisena korvauksena lasten hoidosta, voidaan täyttää kokonaisuudessaan työskentelemällä ja olemalla vakuutettu Sveitsissä?

2) Onko unionin oikeutta, erityisesti Sveitsin kanssa tehtyä sopimusta henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta ja asetuksen N:o 1408/71 3 artiklan 1 kohtaa ja 72 artiklaa, tulkittava siten, että Sveitsissä ansaitut tulot on rinnastettava kotimaisiin tuloihin arvioitaessa oikeutta perhe-etuuteen, joka myönnetään ansiosidonnaisena korvauksena lasten hoidosta?”

IV Asian käsittely

24. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Bergström, Ruotsin ja Suomen hallitukset sekä komissio.

25. Esittelevä tuomari ja julkisasiamies kehottivat unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 54 a artiklan mukaisesti pääasian asianosaisia, jäsenvaltioita, komissiota ja neuvostoa halutessaan esittämään huomautuksia siitä, katsovatko ne Bergströmin vaatimuksen perhe-etuuksista kuuluvan sopimuksen piiriin. Pääasian asianosaisia, jäsenvaltioita, komissiota ja neuvostoa pyydettiin ottamaan perusteluissaan huomioon muun muassa ne tosiseikat tai hypoteesit, joiden mukaan Bergström on Ruotsissa asuva Ruotsin kansalainen, joka on esittänyt tämän asian kannalta merkityksellisen pyynnön kyseisessä jäsenvaltiossa, sekä sopimuksen 1, 2 ja 8 artiklan ja liitteen II sekä yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Grimme antaman tuomion.[7]

6 – Asia C-507/06, Klöppel, tuomio 21.2.2008 (Kok., s. I-943, 17 ja 18 kohta).

7 – Asia C-351/08, tuomio 12.11.2009 (Kok., s. I-10777).

26. Istunnossa, joka pidettiin 4.5.2011, esittivät huomautuksia Bergström, Ruotsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä komissio.

V Alustava kysymys: sopimuksen sovellettavuus

27. Vastauksena työjärjestyksen 54 a artiklan nojalla esitettyyn kysymykseen Bergström ja komissio katsovat, että sopimus on sovellettavissa pääasian tosiseikkoihin ja oikeusriitaan. Ruotsin hallitus puolestaan katsoo, ettei Bergströmin tilanne kuulu sopimuksen soveltamisalaan. Se huomauttaa, että sopimuksen 1 ja 2 artiklan tarkoituksena on suojella siirtotyöläisiä syrjinnältä heidän työskentelymaassaan. Sopimus ei kuitenkaan sisällä määräyksiä työntekijän tilanteesta hänen kotimaassaan tai hänen palatessaan kyseiseen maahan. Tämä vahvistetaan sopimuksen liitteessä I olevassa 9 artiklassa, jossa todetaan, että sopimuspuolen kansalaista ei palkkatyöntekijänä saa kansalaisuutensa perusteella saattaa toisen sopimuspuolen alueella kotimaisiin palkkatyöntekijöihin verrattuna eri asemaan. Lisäksi asiassa Grimme annetussa tuomiossa on todettu, [8] että sopimuksen liitteessä I olevan 9 artiklan mukainen yhdenvertainen kohtelu ei koske sitä, kuinka sopimuspuolena olevan valtion viranomaiset kohtelevat kyseisen valtion omaa kansalaista.

28. Arvioitaessa sopimuksen sovellettavuutta pääasian olosuhteisiin on mielestäni välttämätöntä tarkastella sopimusta kokonaisuudessaan, myös liitteitä ja pöytäkirjoja, jotka ovat sen erottamaton osa [9] eivätkä suinkaan toissijaisia. Sopimuksessa kuitenkin täsmennetään ja samalla myös rajataan kunkin sen liitteen soveltamisalaa. Siten esimerkiksi sopimuksen 6 artiklassa taataan oikeus oleskeluun toisen sopimuspuolen alueella henkilöille, jotka eivät harjoita taloudellista toimintaa, liitteen I muuta kuin työtä tekevää väestöä koskevien määräysten mukaisesti. [10]

29. Sopimuksen liitteessä I oleva 9 artikla, jossa työntekijöille, jotka ovat sopimuspuolen kansalaisia, taataan yhdenvertainen kohtelu toisen sopimuspuolen alueella, ja asiassa Grimme annettu tuomio, [11] jossa on viitattu osittain kyseiseen määräykseen, eivät mielestäni ole sovellettavissa pääasian tosiseikkoihin ja olosuhteisiin. Sopimuksen 8 artiklan

8 – Ibid.

9 – Ks. sopimuksen 15 artikla.

10 – Ks. myös esim. sopimuksen 4 artikla, joka koskee oleskeluoikeutta ja oikeutta ryhtyä harjoittamaan taloudellista toimintaa, sekä 7 artikla, jossa määrätään muista oikeuksista.

11 – Mainittu edellä alaviitteessä 7.

perusteella on selvää, että kun on kyse sopimuspuolten sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta, sovelletaan liitettä II eikä liitettä I. Sopimuksen 8 artiklan a alakohdassa määrätään, että sopimuspuolet sääntelevät sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista liitteen II mukaisesti erityisesti yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi.

30. Lisäksi on huomattava, että – toisin kuin Bergström – Christian Grimme ei tosiasiassa käyttänyt sopimuksen mukaisesti jäsenvaltioiden kansalaisille taattuja oikeuksia, joiden nojalla he saavat muun muassa työskennellä ja asua Sveitsin valaliitossa. [12]

31. On vakiintuneen oikeuskäytännön mukaista, että sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevassa sopimuksen liitteessä II olevan 1 artiklan 1 kohdassa sopimuspuolten edellytetään soveltavan keskenään unionin säädöksiä, joihin viitataan, sellaisina kuin ne olivat voimassa kyseisen sopimuksen allekirjoittamispäivänä ja mainitun liitteen A osassa mukautettuina. Lisäksi saman liitteen 1 artiklan 2 kohdan mukaan ”käsitteellä ’jäsenvaltio(t)’, joka esiintyy tässä liitteessä olevassa A osassa mainituissa säädöksissä, tarkoitetaan yhteisön säädösten piiriin kuuluvien valtioiden lisäksi myös Sveitsiä”. Asetus N:o 1408/71 mainitaan sopimuksen liitteessä II olevassa A osassa, jonka otsikko on ”Säädökset, joihin viitataan”. Tästä seuraa, että kyseisen asetuksen säännökset kattavat unionin jäsenvaltioiden lisäksi Sveitsin valaliiton. [13]

32. Asetuksen N:o 1408/71 antamisella haluttiin edistää siirtotyöläisten mahdollisimman laajaa liikkumisvapautta. Tätä tavoitetta ei kuitenkaan saavuteta, jos työntekijät käytettyään oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen menettävät jonkin jäsenvaltion lainsäädännössä heille taattuja sosiaaliturvaetuuksia, erityisesti silloin, kun etuudet on saatu vastineeksi työntekijöiden suorittamista maksuista. [14]

33. Koska sopimuspuolet ovat nimenomaisesti maininneet sopimuksen liitteessä II

12 – Asiassa Grimme (mainittu edellä alaviitteessä 7) esitetty ennakkoratkaisukysymys koski sitä, oliko Saksan kansalainen Christian Grimme sveitsiläisyhtiön Saksansivutoimipaikan toimitusjohtajana velvollinen ottamaan lakisääteisen saksalaisen vanhuuseläkevakuutuksen. Saksan sosiaaliturvalaissa säädetään vapautuksesta, joka koskee osakeyhtiön hallituksen jäsenen velvollisuutta ottaa lakisääteinen vanhuuseläkevakuutus. Asiassa oli pohjimmiltaan kyse sopimuksen määräysten mukaisesta oikeushenkilöiden rajoitetusta sijoittautumisvapaudesta ja oikeudesta tarjota palveluita. Grimme kuitenkin väitti myös, että velvollisuus ottaa palkkatyöntekijänä Saksan lakisääteinen vanhuuseläkevakuutus oli vastoin sopimuksen liitteessä I olevassa 9 artiklassa turvattua palkkatyöntekijöiden yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, sillä Saksan oikeuden mukaan perustettujen osakeyhtiöiden hallitusten jäsenillä ei ole tällaista velvollisuutta. Tuomiossa katsottiin, että sopimuksen liitteessä I oleva 9 artikla, jossa turvataan palkkatyöntekijöiden, jotka ovat sopimuspuolten kansalaisia, yhdenvertainen kohtelu toisen sopimuspuolen alueella, koskee pelkästään kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää, joka kohdistuu sopimuspuolen kansalaiseen toisen sopimuspuolen alueella. Näin ollen Grimmen asema Sveitsin oikeuden mukaan perustetun osakeyhtiön hallituksen jäsenenä oli syrjintäkysymyksen kannalta merkityksetöntä. Ks. tuomion 46–49 kohta.

13 – Ks. asia C-247/09, Xhymshiti, tuomio 18.11.2010 (Kok., s. I-11845, 31–33 kohta). Ks. myös asia C-16/09, Schwemmer, tuomio 14.10.2010 (Kok., s. I-9717, 32 kohta).

14 – Ks. vastaavasti mm. asia 284/84, Spruyt, tuomio 25.2.1986 (Kok., s. 685, 18 ja 19 kohta).

olevassa A osassa asetuksen N:o 1408/71, käsittääkseni niiden tarkoituksena oli samalla varmistaa käytännössä siirtotyöläisten oikeus vapaaseen liikkuvuuteen sopimuspuolten alueilla. Lisäksi katson, että jos sopimuksen takaamia oikeuksia sovellettaisiin ainoastaan rajallisesti ja osittain sopimuspuolen kansalaisen oleskellessa toisen sopimuspuolen alueella, tällä olisi hyvin haitallisia vaikutuksia varsinkin sopimuksen 1 artiklan a alakohdassa mainittuihin tavoitteisiin, jotka koskevat muun muassa maahantulo- ja oleskeluoikeutta sekä oikeutta ryhtyä harjoittamaan palkkatyötä ja jäädä sopimuspuolten alueelle, ja luonnollisesti sopimuksen 1 artiklan d alakohdan tavoitteisiin, erityisesti samoja elinoloja koskevaan tavoitteeseen. Nämä tavoitteet ja sopimuksen 2 artiklan mukainen syrjimättömyysperiaate vaarantuisivat, jos sopimuksen mukaista oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttäneet unionin kansalaiset eivät omaan jäsenvaltioonsa palaamisen jälkeen voisi vedota sopimuksen määräyksiin.

34. Sen vuoksi katson, että perhe-etuuksia koskeva Bergströmin vaatimus kuuluu sopimuksen soveltamisalaan. Lisäksi asetuksessa N:o 1408/71 säädetyillä oikeuksilla ja velvollisuuksilla on sopimuksen 16 artiklan 1 kohdan mukaisesti oltava vastaavat vaikutukset Sveitsin valaliiton ja unionin jäsenvaltioiden välisissä suhteissa.

VI Arviointi

A *Ensimmäinen kysymys: odotuskausi*

35. Unionin tuomioistuimelle esitetyistä asiakirjoista näyttäisi ilmenevän, että henkilö voi Ruotsin lainsäädännön mukaan saada sairauspäivärahan suuruista vanhempainrahaa vasta, kun hän on työskennellyt tai ollut vakuutettuna vähimmäiskauden ajan. Ensimmäisellä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuinta ratkaisemaan, voidaanko kyseinen kausi täyttää asetuksen N:o 1408/71 72 artiklan mukaisesti kokonaisuudessaan työskentelemällä ja olemalla vakuutettuna Sveitsissä vai edellytetäänkö jonkin vakuutus- tai työskentelykauden täyttymistä myös Ruotsissa. Kansallinen tuomioistuin katsoo erityisesti, että asetuksen N:o 1408/71 72 artikla on epäselvä, kun tarkastellaan sen otsikkoa ja asetuksen liitteessä VI olevan N kohdan 1 alakohtaa.

36. Bergström väitti unionin tuomioistuimelle esittämissään huomautuksissa, että asetuksen N:o 1408/71 72 artiklan mukaisesti kyseisen kausi voidaan täyttää kokonaisuudessaan työskentelemällä ja olemalla vakuutettuna Sveitsissä. Asetuksen N:o 1408/71 72 artiklan suora soveltaminen sekä asioissa Öberg [15] ja Rockler [16] annettujen tuomioiden soveltaminen analogisesti takaavat sen, että jos kansallisessa lainsäädännössä ei oteta huomioon niitä kausia, jotka työntekijä kuului toisen jäsenvaltion sairausvakuutuksen piiriin, tai jos siinä edellytetään ulkomaisen vakuutuskauden lisäksi kansallista vakuutuskautta, seurauksena on, että tällaisen jäsenvaltion kansalaiset jättävät lähtemättä toiseen jäsenvaltioon harjoittamaan ammattitoimintaa. Ruotsin hallitus katsoi kirjallisissa huomautuksissaan, että yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti asetuksen N:o 1408/71 72 artiklaa olisi tulkittava siten, että vakuutuskausi voi kokonaisuudessaan täyttyä toisessa jäsenvaltioissa tai Sveitsissä. Vastauksessaan työjärjestyksen 54 a artiklan mukaisesti esitettyyn kysymykseen ja suullisissa huomautuksissaan Ruotsin hallitus kuitenkin muutti kirjallisia huomautuksiaan ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen osalta ja ilmoitti katsovansa, että kansallisen lainsäädännön mukainen vaatimus vakuutuskauden täyttymisestä myös toimivaltaisen laitoksen jäsenvaltiossa on sekä sopimuksen että asetuksen N:o 1408/71 72 artiklan mukainen. Suomen hallitus katsoo, että kyseisen artiklan sanamuoto ja otsikko edellyttävät vakuutus-, työskentely- ja itsenäisen ammatinharjoittamisen kausien laskemista yhteen eikä tuon säännöksen pidä tulkita olevan esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa edellytetään tietyn vakuutus- tai työskentelykauden täyttymistä kyseisen kansallisen lainsäädännön mukaisesti, jotta oikeus etuuksiin syntyisi. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus totesi suullista käsittelyä koskevassa pyynnössään, ettei asetuksen N:o 1408/71 72 artiklassa edellytetä vakuutus- tai työskentelykautta siinä valtiossa, jossa etuutta haetaan. Kyseinen hallitus totesi suullisessa käsittelyssä, että ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava kieltävästi ja että jäsenvaltioilla on asetuksen N:o 1408/71 72 artiklan nojalla oikeus vaatia vakuutus- tai työskentelykauden täyttymistä kotimaassa.

37. Komissio katsoo, että asetuksen N:o 1408/71 72 artiklan tulkinnan on pohjauduttava asetuksen tavoitteeseen, joka on henkilöiden vapaan liikkuvuuden toteuttaminen. Tällainen tulkinta noudattelee asioissa Öberg ja Rockler annettuja tuomioita. Sopimuksen 8 artiklan c alakohdassa määrätään, että sopimuspuolten on laadittava sopimuksen liitteen II mukaiset säännöt sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamiseksi, jotta eri jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen mukaisesti huomioon otetut, muun muassa etuuksiensaamisoikeuksia synnyttävät kaudet tulisivat varmasti lasketuiksi yhteen. Sopimuspuolet ovat sopimuksen liitteessä II olevan 1 artiklan mukaisesti sopineet soveltavansa

15 – Mainittu edellä alaviitteessä 5.
16 – Mainittu edellä alaviitteessä 4.

tiettyjä unionin säädöksiä, kuten asetusta N:o 1408/71. Komissio katsoo, että sopimuksen tähän asiaan vaikuttavat määräykset ovat nimenomaisia määräyksiä, joita on oikeuskäytännön [17] mukaan tulkittava analogisesti unionin oikeuden vastaavien säännösten mukaisesti. Komissio siis katsoo asioissa Öberg ja Rockler annettujen tuomioiden mukaisesti, että asetuksen N:o 1408/71 72 artiklaa on tulkittava siten, ettei toisessa jäsenvaltiossa täyttyneitä kausia ole välttämättä laskettava yhteen siinä jäsenvaltiossa täyttyneiden kausien kanssa, jossa etuutta haetaan, sillä muutoin unionin kansalaiset eivät olisi halukkaita harjoittamaan ammattitoimintaa toisessa jäsenvaltiossa. Siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin pitää Ruotsissa täyttynyttä vakuutus- tai työskentelykautta välttämättömänä, komissio toteaa, että Bergströmin aviomies alkoi työskennellä Ruotsissa 1.9.2002 ja että yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Hoever ja Zachow antaman tuomion [18] mukaisesti hän täytti vaaditun kauden. Kyseisen tuomion mukaan perhe-etuuksia ei luonteensa puolesta voida pitää sellaisina, että henkilöllä olisi niihin oikeus hänen perheolosuhteistaan riippumatta. Silloin, kun etuus myönnetään perhekustannuksia varten, on merkityksetöntä, kummalle vanhemmista tuki maksetaan.

38. On myös kiistatonta, että pääasiassa kyseessä olevat, Ruotsin lainsäädännön mukaiset etuudet ovat asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja perhe-etuuksia. [19]

39. Vaikka yksittäisellä jäsenvaltiolla on sen periaatteen mukaan, että jäsenvaltiot ovat toimivaltaisia määrittelemään sosiaaliturvaetuuksien myöntämisedellytykset, oikeus säätää perhe-etuusoikeuden syntymistä koskevasta odotusajasta, SEUT 48 artiklan a alakohdassa kuitenkin mainitaan periaate, jonka mukaan tietyt kaudet, jotka jäsenvaltioiden on otettava huomioon, lasketaan yhteen. Tämä periaate on pantu täytäntöön nyt tarkasteltavassa asiayhteydessä perhe-etuuksien

17 – Edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Grimme; asia C-541/08, Fokus Invest, tuomio 2.11.2010 (Kok., s. I-1025) ja asia C-70/09, Hengartner ja Gasser, tuomio 15.7.2010 (Kok., s. I-7233).

18 – Yhdistetyt asiat C-245/94 ja C-312/94, tuomio 10.10.1996 (Kok., s. I-4895, 37 kohta).

19 – Asiassa C-275/96, Kuusijärvi, 6.11.1998 annetussa tuomiossa (Kok., s. I-3419, 57 kohta) muistutettiin, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan etuutta voidaan pitää asetuksen N:o 1408/71 soveltamisalaan kuuluvana sosiaaliturvaetuutena, jos sen myöntäminen etuudensaajille perustuu tiettyyn laissa määriteltyyn asemaan eikä riipu yksilöllisestä tarveharkinnasta ja jos etuus liittyy johonkin asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 1 kohdassa nimenomaisesti mainittuun vakuutustapahtumaan. Samassa asiassa todettiin, että vanhempainrahan myöntämistä koskevissa Ruotsin säännöksissä annetaan etuudensaajille laissa määritelty oikeus ja että tämä etuus myönnetään henkilöille, jotka täyttävät tietyt yksilöllisestä tarvehankinnasta riippumattomat asialliset edellytykset. Lisäksi tuomiossa katsottiin, että kyseisen etuuden tarkoituksena on mahdollistaa se, että toinen vanhemmista voisi omistautua pienen lapsen hoidolle, eli sillä pyritään tarkemmin sanottuna korvaamaan lapsen hoidosta ja kasvatuksesta aiheutuneita kuluja, kattamaan lapsen hoidosta ja kasvatuksesta aiheutuneita muita kuluja ja mahdollisesti keventämään työnteon keskeytymisestä aiheutuvaa taloudellista rasitusta. Kyseistä etuutta siis pidettiin asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan u alakohdan i alakohdassa ja 4 artiklan 1 kohdan h alakohdassa tarkoitettuna perhe-etuutena. Ks. myös tuomion 58–60 kohta.

osalta asetuksen N:o 1408/71 72 artiklassa. Yhteenlaskemisperiaate on yksi unionin perusperiaatteista jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisessa, ja sen tarkoituksena on varmistaa, ettei työntekijä perustamissopimuksessa taatun vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden käyttämisen seurauksena menettäisi niitä sosiaaliturvaetuuksia, joihin hänellä olisi ollut oikeus, jos hän olisi työskennellyt koko uransa ajan yhdessä ainoassa jäsenvaltiossa. Tällaisen seurauksen pelossa unionin työntekijät saattaisivat jättää käyttämättä oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, jolloin siitä tulisi este kyseiselle vapaudelle. [20]

40. Asetuksen N:o 1408/71 72 artiklassa, jonka otsikko on ”Vakuutus-, työskentely- tai itsenäisen ammatinharjoittamisen kausien yhteenlaskeminen”, säädetään, että jos jäsenvaltion lainsäädännössä edellytetään etuuksia koskevan oikeuden saamiseksi vakuutus-, työskentely- tai itsenäisen ammatinharjoittamisen kausien täyttymistä, toisen jäsenvaltion alueella täyttyneet kaudet on otettava huomioon ikään kuin ne olisivat täyttyneet edellisessä jäsenvaltiossa. Vaikka sanan ”yhteenlaskeminen” [21] esiintyminen asetuksen N:o 1408/71 72 artiklan otsikossa saattaisikin teoriassa aiheuttaa epäselvyyttä, koska – kuten kansallinen tuomioistuin on huomauttanut – se voitaisiin ehkä tulkita vaatimukseksi kahden tai useamman eri jäsenvaltioissa täyttyneen kauden ynnäämisestä, mikä sulkisi pois yhden ainoan, yksinomaan muussa kuin toimivaltaisen laitoksen jäsenvaltiossa täyttyneen kauden mahdollisuuden, kyseisen artiklan selkeä sanamuoto itsessään ei mielestäni jätä sijaa moniselitteisyydelle eikä millään tavoin tue Ruotsin, Suomen ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusten kyseisestä säännöksestä esittämää tulkintaa.

41. Asetuksen N:o 1408/71 72 artiklan kirjaimellinen tulkinta tukee jo itsessään selvästi toteamusta siitä, että silloin, kun vaadittu kausi täyttyy kokonaisuudessaan muussa kuin toimivaltaisen laitoksen jäsenvaltiossa, se on rinnastettava toimivaltaisen laitoksen jäsenvaltiossa täyttyneeseen kauteen, [22] ja että jo pelkästään kyseisen kauden täyttyminen voi synnyttää oikeuksia jälkimmäisessä jäsenvaltiossa. Asetuksen 72 artiklan selkeä sanamuoto ei tue sitä, että toimivaltaisen laitoksen

20 – Ks. analogisesti asia C-306/03, Salgado Alonso, tuomio 20.1.2005 (Kok., s. I-705, 28 ja 29 kohta). Ks. myös asia C-440/09, Tomaszewska, tuomio 3.3.2011 (Kok., s. I-1033, 30 ja 31 kohta).

21 – Ranskankielisen version ilmaus ”totalisation” on sama kuin SEUT 48 artiklan a alakohdassa.

22 – Ks. sitä vastoin kirjoitustavan vertailemiseksi asetuksen N:o 1408/71 67 artiklan 1–3 kohta.

jäsenvaltio voisi asettaa lisävaatimuksia kotimaassa täytettävästä vakuutuskaudesta.

42. Katson myös, että asetuksen N:o 1408/71 liitteessä VI olevan, Ruotsia koskevan N kohdan 1 alakohdan – jossa säädetään, että määritettäessä kyseisen asetuksen 72 artiklan mukaisesti henkilön oikeutta vanhempainetuuteen katsotaan toisessa jäsenvaltiossa täyttyneiden vakuutuskausien perustuvan samaan keskimääräiseen ansioon kuin niiden Ruotsissa täyttyneiden vakuutuskausien, joiden kanssa ne lasketaan yhteen – ei pidä tulkita tarkoittavan sitä, että perheetuusoikeuden saamista varten olisi Ruotsin säännösten mukaisesti mahdollista edellyttää vakuutus- tai työskentelyjaksoa Ruotsissa. Asetuksen N:o 1408/71 liitteessä VI olevan N kohdan 1 alakohdan sanamuodon perusteella pidän selvänä, että sitä sovelletaan kyseisen asetuksen 72 artiklan yhteydessä. Kyseisessä alakohdassa ei mielestäni edes epäsuorasti säädetä pakollisesta vakuutuskaudesta Ruotsissa. Kyseisellä alakohdalla on nähdäkseni merkitystä ainoastaan silloin, kun henkilö on tosiasiassa täyttänyt kaksi vaadittua vakuutuskautta, toisen Ruotsissa ja toisen jossain muussa jäsenvaltiossa. Tällaisen tilanteen varalta asetuksen N:o 1408/71 liitteessä VI olevassa N kohdan 1 alakohdassa on Ruotsia koskevia erityissääntöjä siitä ansiotulosta, jonka perusteella asianomaisen oikeus perhe-etuuteen määritetään. Asetuksen N:o 1408/71 liitteessä VI olevalla N kohdan 1 alakohdalla ei siksi ole nähdäkseni merkitystä pääasian tosiseikkojen kannalta.

43. Lisäksi näen asian niin, että edellä esittämääni näkemystä tukevat asetuksen N:o 1408/71 tätä asiaa koskevien säännösten kirjaimellisen tulkinnan ohella oikeuskäytäntö sekä sopimuksen tavoitteet ja määräykset. Asioissa Öberg [23] ja Rockler [24] annetuissa tuomioissa katsottiin, että kansallinen sääntely, jossa ei vanhempainetuuden määrän vahvistamisessa oteta huomioon niitä työskentelykausia, jolloin vakuutettu on kuulunut Euroopan yhteisöjen yhteiseen sairausvakuutusjärjestelmään, todennäköisesti saisi jäsenvaltion kansalaiset olemaan lähtemättä tästä jäsenvaltiosta työskennelläkseen jonkin toisen jäsenvaltion alueella sijaitsevassa Euroopan unionin toimielimessä, jos hän ottamalla vastaan toimen tällaisessa toimielimessä menettäisi mahdollisuutensa saada kansallisen sairausvakuutusjärjestelmän perusteella perhe-etuuksia, joihin hänellä olisi ollut oikeus, ellei hän olisi ottanut kyseistä tointa vastaan. Asioissa Öberg [25] ja Rockler [26] annetuissa tuomioissa riidanalaista, vanhempainetuuksia koskevaa Ruotsin sääntelyä pidettiin siis esteenä EY 39 artiklassa (josta on tullut SEUT 45 artikla) tarkoitetulle työntekijöiden vapaalle liikkuvuudelle. Toisin kuin Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on esittänyt suullisessa käsittelyssä, yhteisöjen tuomioistuimen perimmäistä tarkoitusta kyseisissä asioissa ei mielestäni voida tiukasti rajata niissä kyseessä olleisiin tosiseikkoihin ja siten tilanteisiin, jotka koskevat Euroopan unionin toimielinten entisiä työntekijöitä. Kyseisissä tuomioissa korostuu SEUT 48 artiklan a alakohdan

23 – Ks. edellä 16 kohta (mainittu edellä alaviitteessä 5).
24 – Ks. edellä 19 kohta (mainittu edellä alaviitteessä 4).
25 – Ks. edellä 17 kohta.
26 – Ks. edellä 20 kohta.

mukainen yhteenlaskemisperiaate,[27] joka lähtökohtaisesti edellyttää – muun muassa oikeuden syntymiseksi jäsenvaltion tarjoamaan sosiaaliturvaetuuteen – sitä, että siirtotyöläisen toisessa jäsenvaltiossa täyttämät vakuutus-, työskentely- tai itsenäisen ammatinharjoittamisen kaudet on kokonaisuudessaan rinnastettava toimivaltaisen laitoksen jäsenvaltiossa täyttyneisiin kausiin. Jos tästä periaatteesta tehdään sosiaaliturvaetuuksiin liittyviä poikkeuksia, Euroopan unionin lainsäätäjän on käsittääkseni säädettävä niistä nimenomaisesti ja selvästi.[28] Mielestäni yhteenlaskemisperiaate on asetettava etusijalle epäselvissä tapauksissa.

44. Näin ollen SEUT 45 artiklan ja 48 artiklan a alakohdan sekä asioissa Öberg ja Rockler annetuissa tuomioissa noudatetun päättelyn perusteella näyttäisi siltä, että asetuksen N:o 1408/71 72 artiklan kannalta olennaiset vakuutus- ja työskentelykaudet voidaan täyttää kokonaisuudessaan työskentelemällä ja olemalla vakuutettuna muussa kuin toimivaltaisen laitoksen jäsenvaltiossa. Vaatimus vakuutus- tai työskentelykauden täyttymisestä toimivaltaisen laitoksen jäsenvaltiossa[29] voisi saada kyseisen jäsenvaltion kansalaisen olemaan lähtemättä kotimaastaan harjoittaakseen liikkumisvapauttaan.[30]

45. Kuten kansallinen tuomioistuin on huomauttanut, unionin sisämarkkinamääräysten tulkintaa ei kuitenkaan voida noin vain soveltaa analogisesti sopimuksen tulkintaan, ellei sellaisesta ole nimenomaisesti määrätty sopimuksessa itsessään.[31] Pääasian oikeusriitaa on siksi tarkasteltava tätä asiaa koskevien sopimusmääräysten valossa.

46. On vakiintuneen oikeuskäytännön mukaista, että asetuksen N:o 1408/71 soveltamisessa Sveitsin valaliitto kuuluu rinnastaa Euroopan unionin jäsenvaltioon.[32] Näin ollen asetuksen N:o 1408/71 72 artikla koskee myös Sveitsin valaliittoa.

47. Koska asioissa Öberg ja Rockler annetut tuomiot perustuvat EY 39 artiklaan (josta

27 – Siitä sovittiin SEUT 45 artiklassa määrätyn työntekijöiden vapaan liikkuvuuden periaatteen turvaamiseksi.

28 – Ks. mm. mitä asetuksen N:o 1408/71 67 artiklan 3 kohdassa säädetään erityisesti työttömyysetuuksista.

29 – Jos tällaista vaatimusta todella tarkoitettaisiin, vastoin kyseisen säännöksen selkeää sanamuotoa ja tällöin nähdäkseni myös vastoin Euroopan unionin lainsäätäjän nimenomaista ja yksiselitteistä tahtoa, heräisi kysymys toimivaltaisen laitoksen jäsenvaltiossa vaadittavan vakuutuskauden vähimmäiskestosta. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee Försäkringskassanin katsoneen, että myös muissa jäsenvaltioissa täyttyneet vakuutuskaudet voitaisiin ottaa huomioon arvioitaessa vanhempainrahan maksamiseksi Ruotsissa vaaditun 240 päivän säännön täyttymistä, kunhan 240 päivän jakson *viimeinen päivä* on täyttynyt Ruotsissa.

30 – Ks. edellä alaviitteessä 5 mainittu asia Öberg, tuomion 15 kohta ja edellä alaviitteessä 4 mainittu asia Rockler, tuomion 18 kohta.

31 – Ks. edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Grimme ja edellä alaviitteessä 17 mainittu asia Fokus Invest.

32 – Ks. edellä 31–33 kohta.

on tullut SEUT 45 artikla) eivätkä ne siksi ole suoraan sovellettavissa ennakkoratkaisupyynnön esittäneessä tuomioistuimessa käsiteltyyn tapaukseen, katson, että pääasian oikeusriitaan on soveltuvin osin sovellettava yhteisöjen tuomioistuimen noissa asioissa esittämiä perusteluita ja yhteenlaskemisperiaatetta, josta on määrätty muun muassa SEUT 48 artiklan a alakohdassa ja sitä koskevassa oikeuskäytännössä. Tämä on välttämätöntä, jotta voitaisiin edistää konkreettisesti henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta tehdyn sopimuksen tavoitteita, erityisesti sen 1 artiklan a ja d alakohdassa nimettyjä tavoitteita. On myös huomattava, että sopimuksen 8 artiklan c alakohdassa nimenomaisesti mainitaan yhteenlaskemisperiaate sosiaaliturvaetuuksien saamisen ja säilyttämisen yhteydessä.

48. Katsonkin, että pääasian asiayhteydessä sopimuksen tavoitteet vaarantuisivat huomattavasti, jos Sveitsissä täyttyneitä vakuutus-, työskentely- ja itsenäisen ammatinharjoittamisen kausia, jotka tässä tapauksessa näyttäisivät olleen pitkähköjä,[33] ei voitaisi henkilön unionin alueelle palaamisen jälkeen ottaa huomioon perhe-etuusoikeuden saamiseksi ilman, että Sveitsissä täyttyneet kaudet olisi laskettava yhteen toimivaltaisen laitoksen jäsenvaltiossa täyttyneen vakuutus-, työskentely- ja itsenäisen ammatinharjoittamisen teoreettisen vähimmäiskauden kanssa.

49. Mielestäni silloin, kun jäsenvaltion lainsäädännön mukaan oikeuden saaminen perhe-etuuksiin edellyttää vakuutus-, työskentely- tai itsenäisen ammatinharjoittamisen kausien täyttymistä, kyseisen jäsenvaltion toimivaltaisen laitoksen on sopimuksen 1 ja 8 artiklan sekä asetuksen N:o 1408/71 72 artiklan nojalla otettava tätä varten huomioon Sveitsissä kokonaisuudessaan täyttynyt vakuutus-, työskentely- tai itsenäisen ammatinharjoittamisen kausi.

B *Toinen kysymys: korvauksen taso*

50. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään, voiko sopimuksen ja asetuksen N:o 1408/71 3 artiklan 1 kohdan ja 72 artiklan nojalla henkilöllä, joka ennen vanhempainvapaata työskenteli Sveitsissä ja jolla ei siten ollut sairauspäivärahan perusteena olevaa tuloa Ruotsissa, kuitenkin olla oikeus sairauspäivärahan suuruiseen vanhempainrahaan hänen Sveitsissä ansaitsemansa tulon perusteella.

51. Asetuksen N:o 1408/71 tarkoituksena on sen johdanto-osan toisen ja neljännen perustelukappaleen mukaan toteuttaa työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien vapaa liikkuvuus Euroopan unionissa siten, että samalla kuitenkin kunnioitetaan jäsenvaltioiden sosiaaliturvalainsäädäntöjen erityispiirteitä. Kuten kyseisen asetuksen johdanto-osan viidennestä, kuudennesta ja kymmenennestä perustelukappaleesta ilmenee, sen pääsääntönä on työntekijöiden yhdenvertainen kohtelu eri jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen nojalla, ja sillä pyritään parhaalla mahdollisella tavalla

33 – Ks. edellä 14 kohta.

turvaamaan jäsenvaltion alueella työskentelevien työntekijöiden yhdenvertainen kohtelu sekä estämään se, että oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttäville työntekijöille koituisi haittaa tämän oikeuden käyttämisestä. [34]

52. Kuten kansallinen tuomioistuin ja komissio ovat huomauttaneet, asetus N:o 1408/71 sisältää täsmälliset säännöt tietyntyyppisten etuuksien laskemiseksi. Vaikka esimerkiksi asetuksen 23, 47, 58 ja 68 artiklassa säädetäänkin sairaus- ja äitiysetuuksien, vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeiden, työtapaturma- ja ammattitautietuuksien sekä työttömyysetuuksien laskemisesta, asetuksessa ei ole perhe-etuuksien laskemisesta nimenomaisia säännöksiä, jotka soveltuisivat pääasian tosiseikkoihin. [35]

53. Ruotsin ja Suomen hallitukset sekä komissio katsovat, että pääasiassa kyseessä olevat etuudet olisi laskettava analogisesti asetuksen N:o 1408/71 23 artiklan, joka koskee rahaetuuksien laskemista sairauden ja äitiyden tapauksissa keskimääräisten ansioiden perusteella, kanssa. Ruotsin ja Suomen hallitusten mielestä tässä voidaan ottaa huomioon ainoastaan toimivaltaisen laitoksen jäsenvaltiossa ansaitut tulot. Komissio katsoo, ettei etuuksien laskemisessa oteta yleisen periaatteen mukaan huomioon toisessa jäsenvaltiossa ansaittuja tuloja. Jos Ruotsin viranomaiset maksaisivat Bergströmille vain perusmäärän suuruista vanhempainrahaa, se merkitsisi kuitenkin Ruotsiin jäävien työntekijöiden ja siirtotyöläisten eriarvoista kohtelua. Syrjinnän välttämiseksi laskelman perustana olisi käytettävä sellaisen henkilön keskimääräisiä ansioita, joka harjoittaa samaa ammattia kuin Bergström ja jolla on samanlainen ammattipätevyys kuin hänellä.

54. Koska asetukseen N:o 1408/71 sisältyvässä 7 luvussa ei säädetä nimenomaisesti perhe-etuuksien laskemisesta eikä myöskään laskutavan yhteensovittamista koskevasta säännöstä, nyt kyseessä olevat, mainitun asetuksen soveltamisalaan kuuluvat perhe-etuudet on mielestäni laskettava toimivaltaisen jäsenvaltion säännösten mukaisesti, kunhan sovellettavat ehdot eivät johda avoimeen tai peiteltyyn syrjintään unionin työntekijöiden kesken. Näin ollen kyseisen etuuden laskemista koskevat kansalliset säännökset ovat sovellettavissa, jos ne noudattavat asetuksen N:o 1408/71 3 artiklan 1 kohtaa.

55. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin ja Ruotsin hallitus katsovat, että

34 – Asia C-493/04, Piatkowski, tuomio 9.3.2006 (Kok., s. I-2369, 19 kohta).

35 – Ennakkoratkaisupyynnössään kansallinen tuomioistuin totesi kiistattomaksi sen, että asetuksen N:o 1408/71 71 artiklan 1 kohdan a alakohdan ii alakohta ja 71 artiklan 1 kohdan b alakohdan ii alakohta sekä 72 a artikla eivät ole sovellettavissa Bergströmiin.

asetuksen N:o 1408/71 3 artiklan 1 kohdan tarkoituksena on vain varmistaa se, että muiden maiden kansalaisilla, joihin asetusta sovelletaan, on samat oikeudet ja velvollisuudet kuin jäsenvaltion omilla kansalaisilla. Kansallisen tuomioistuimen mukaan on epäselvää, ovatko yhdenvertaiseen kohteluun oikeutettuja myös siirtotyöläiset, jotka ovat jäsenvaltion omia kansalaisia,[36] ja onko toisessa jäsenvaltiossa ansaitut tulot 3 artiklan 1 kohdan nojalla rinnastettava kotimaisiin tuloihin ansiosidonnaisten perhe-etuuksien laskemisessa. Jos näin on, herää kysymys siitä, päteekö tämä myös suhteessa Sveitsiin, johon ei sovelleta perustamissopimusta. Ruotsin hallitus katsoo, että jäsenvaltiot saavat kohdella omia kansalaisiaan epäedullisemmin kuin unionin muiden jäsenvaltioiden kansalaisia.

56. Asiassa Petit annetussa tuomiossa[37] on todettu, että vapaata liikkuvuutta koskevat säännöt ja asetus N:o 1408/71, etenkään sen 3 artikla, eivät ole sovellettavissa tilanteisiin, jotka kaikilta osin rajoittuvat yhteen ainoaan jäsenvaltioon. Unionin tuomioistuimelle toimitetun asiakirja-aineiston perusteella on mielestäni selvää, ettei pääasian olosuhteissa ole kyse yksinomaan jäsenvaltion sisäisestä tilanteesta, jota mikään tekijä ei kytkisi johonkin unionin oikeudessa säänneltyyn tilanteeseen ja joka kaikilta tämän asian kannalta merkityksellisiltä näkökohdiltaan rajoittuisi yhteen ainoaan jäsenvaltioon.[38]

57. Yhdenvertaisen kohtelun periaate, joka on sosiaaliturva-asioissa pantu täytäntöön asetuksen N:o 1408/71 3 artiklan 1 kohdassa, kieltää sosiaaliturvajärjestelmien etuudensaajien kansalaisuuteen perustuvan avoimen syrjinnän lisäksi kaikki peitellyn syrjinnän muodot, joissa muita erotteluperusteita soveltamalla päädytään tosiasiassa samaan lopputulokseen.[39]

58. Näin ollen on pidettävä välillisesti syrjivinä sellaisia kansallisessa oikeudessa asetettuja edellytyksiä, jotka siitä huolimatta, että niitä sovelletaan tekemättä eroa kansalaisuuden perusteella, kohdistuvat vaikutuksiltaan

36 – Ks. edellä alaviitteessä 6 mainittu asia Klöppel, tuomion 17 ja 18 kohta.

37 – Asia C-153/91, tuomio 22.9.1992 (Kok., s. I-4973, 10 kohta).

38 – Asia C-212/06, Gouvernement de la Communauté française ja Gouvernement wallon, tuomio 1.4.2008 (Kok., s. I-1683, 33 kohta). Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti jäsenvaltion kansalainen, joka on käyttänyt työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevaa oikeuttaan ja työskennellyt toisessa jäsenvaltiossa, kuuluu SEUT 45 artiklan piiriin asuinpaikastaan ja kansalaisuudestaan riippumatta. Ks. vastaavasti varsinkin asia C-419/92, Scholz, tuomio 23.2.1994 (Kok., s. I-505, 9 kohta) ja asia C-212/05 Hartmann, tuomio 18.7.2007 (Kok., s. I-6303, 17 kohta).

39 – Ks. vastaavasti asia C-332/05, Celozzi, tuomio 18.1.2007 (Kok., s. I-563, 13 ja 23 kohta) ja edellä alaviitteessä 6 mainittu asia Klöppel, tuomion 17 kohta.

kuitenkin olennaisesti taikka suurimmaksi osaksi siirtotyöläisiin, tai siitä huolimatta, että niitä sovelletaan erotuksetta, kotimaiset työntekijät pystyvät kuitenkin täyttämään siirtotyöläisiä helpommin tai kun ne saattavat olla erityisesti siirtotyöläisille epäedullisia. [40] Tässä ei ole tarpeen osoittaa, että kyseisen säännöksen vaikutukset käytännössä kohdistuvat suhteellisesti paljon suurempaan osaan siirtotyöläisiä. Riittää, että säännöksellä todennäköisesti olisi sellainen vaikutus. [41]

59. Toisin on ainoastaan silloin, jos kyseiset säännökset ovat oikeutettuja asianomaisten työläisten kansalaisuudesta riippumattomien objektiivisten perusteiden nojalla ja jos ne lisäksi ovat oikeassa suhteessa kansallisessa oikeudessa hyväksyttävästi tavoiteltuun päämäärään nähden. [42]

60. Asiassa Borawitz annetun tuomion [43] perusteella näyttää selvältä, ettei se tosiseikka, että sosiaaliturvaetuuksien hakija on toimivaltaisen laitoksen jäsenvaltion kansalainen, välttämättä ole esteenä asetuksen N:o 1408/71 3 artiklan 1 kohdan soveltamiselle asianomaisen tilanteeseen, kunhan osoitetaan, että vaikutukset kohdistuvat todennäköisemmin tai todennäköisesti suuremmassa määrin toisen jäsenvaltion – tässä tapauksessa myös Sveitsin – kansalaisiin kuin toimivaltaisen laitoksen jäsenvaltion omiin kansalaisiin. [44]

61. Mielestäni pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen lainsäädäntö, jossa tosiasiallisesti säädetään, että ainoastaan toimivaltaisen laitoksen jäsenvaltiossa (Ruotsissa) ansaitut tulot voidaan ottaa huomioon perusmäärän ylittävän, sairauspäivärahan suuruisen vanhempainrahan saamiseksi, saattaa ensisijaisesti asettaa epäedulliseen asemaan muiden jäsenvaltioiden ja Sveitsin kansalaiset, sillä Ruotsin kansalaisten on todennäköisesti helpompaa täyttää vaatimus, joka koskee tulojen ansaitsemista toimivaltaisen laitoksen jäsenvaltiossa (Ruotsissa) ja vakuutettuna olemista nyt kyseessä olevan, vähimmäismäärää suuremman sairauspäivärahan saamiseksi.

40 – Edellä alaviitteessä 39 mainittu asia Celozzi, tuomion 24 kohta ja edellä alaviitteessä 6 mainittu asia Klöppel, tuomion 18 kohta.

41 – Asia C-373/02, Öztürk, tuomio 28.4.2004 (Kok., s. I-3605, 57 kohta).

42 – Edellä alaviitteessä 39 mainittu asia Celozzi, tuomion 25 kohta.

43 – Asia C-124/99, Borawitz, tuomio 21.9.2000 (Kok., s. I-7293).

44 – Ks. myös edellä alaviitteessä 6 mainittu asia Klöppel, tuomion 17–22 kohta.

62. Lisäksi tällainen lainsäädäntö horjuttaa sopimuksen 1 artiklan a ja d alakohdassa asetettuja henkilöiden vapaan liikkuvuuden ja yhdenvertaisten elinolojen tavoitteita sekä kyseisen sopimuksen 8 artiklan a alakohdan mukaista erityissääntöä yhdenvertaisen kohtelun takaamisesta sosiaaliturvajärjestelmien alalla. Sopimuksen 8 artiklan a alakohdalla pyritään nähdäkseni varmistamaan se, ettei henkilöitä, jotka käyttävät oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, syrjittäisi niihin vastaavissa tilanteissa oleviin työntekijöihin nähden, jotka eivät ole käyttäneet kyseistä oikeuttaan. [45]

63. Kyseessä olevan Ruotsin lainsäädännön mukaan siirtotyöläinen, kuten Bergström, saattaisi saada määrältään pienemmän perheetuuden kuin se, jonka hän olisi saanut, ellei hän olisi käyttänyt sopimuksen mukaista oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen. Ennakkoratkaisupyynnön perusteella vaikuttaa siltä, että Bergström saa perusmäärän suuruista vanhempainrahaa, vaikka Ruotsissa työskentelevillä työntekijöillä on vastaavissa oloissa oikeus etuuteen, joka on laskettu heidän sairauspäivärahan perusteena olevan tulonsa perusteella.

64. Koska unionin oikeudessa ei ole säännöksiä tästä kysymyksestä, kyseisen syrjinnän poistamiseksi ei nähdäkseni ole tarpeen myöntää Bergströmille hänen Sveitsissä ansaitsemiensa tulojen perusteella laskettuja, sairauspäivärahan suuruisia perhe-etuuksia. Velvoite tällaisen syrjinnän poistamiseen merkitsee vain sitä, että Bergströmin perheetuuksien on oltava samansuuruiset kuin ne olisivat olleet, jos hän ei olisi käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen vaan jäänyt Ruotsiin. [46] Siksi katsonkin, että vertailuluvuksi tai vertailukohdaksi täytyy ottaa Ruotsin tulotasot. [47] Pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa sairauspäivärahan suuruisen perhe-etuuden määrä on laskettava sen ansiotulon perusteella, jonka työntekijä olisi saanut Ruotsissa vastaavassa ammatissa vastaavalla ammattikokemuksella ja -pätevyydellä.

65. Ruotsin hallitus huomautti suullisessa käsittelyssä, että Ruotsin sosiaaliturvajärjestelmän tasapaino järkkyisi vakavasti, jos sairauspäivärahan suuruiset vanhempainetuudet eivät olisi sidoksissa tosiasiallisiin

45 – Tässä on huomattava, että sopimuksen 8 artiklan a alakohdan sanamuoto, jolla ilmaistaan tavoite taata yhdenvertainen kohtelu sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisen yhteydessä, on varsin yleisluontoinen eikä suoranaisesti kohdistu kansalaisuuden perusteella tapahtuvaan syrjintään.

46 – Ks. vastaavasti asia C-251/94, Lafuente Nieto, tuomio 12.9.1996 (Kok., s. I-4187, 39 kohta); yhdistetyt asiat C-31/96-C-33/96, Naranjo Arjona ym., tuomio 9.10.1997 (Kok., s. I-5501, 21 kohta); asia C-153/97, Grajera Rodríguez, tuomio 17.12.1998 (Kok., s. I-8645, 18 kohta) ja asia C-205/05, Nemec, tuomio 9.11.2006 (Kok., s. I-10745, 41 kohta). Nämä asiat perustuvat asetuksen N:o 1408/71 58 artiklaan. On huomattava, että asetuksen N:o 1408/71 23 artiklan 1 kohdan säännökset ovat suurelta osin samanlaiset kuin saman asetuksen 58 artiklan 1 kohdan säännökset.

47 – Ks. vastaavasti julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus edellä alaviitteessä 46 mainitussa asiassa Nemec.

vakuutusmaksuihin.[48] Sen lisäksi, että tällainen väite on ylimalkainen eikä siinä selvitetä lainkaan, millä tavalla Ruotsin sosiaaliturvajärjestelmän rahoitustasapaino voisi järkkyä vakavasti, kyseistä riskiä on mielestäni vaikea osoittaa, sillä ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee selvästi, että perheelle tällaisessa tilanteessa maksettavan vanhempainrahan määrää koskee lakisääteinen yläraja eikä sitä makseta kuin tietyn ajan.

66. On syytä huomata, että Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ja komissio ovat unionin tuomioistuimessa lyhyesti viitanneet siihen mahdollisuuteen, että kyseisen vanhempainrahan määrä voitaisiin vahvistaa Bergströmin aviomiehen tulojen perusteella.[49] Vaikka tämä mahdollisuus ei mielestäni olekaan suljettavissa pois, katson, ettei unionin tuomioistuimen ole syytä tarkastella tätä teoreettista näkökohtaa, sillä sitä ei ole otettu selkeästi esiin ennakkoratkaisupyynnössä eikä asiasta ei ole saatavilla riittävästi tietoa; unionin tuomioistuimen siitä esittämät käsitykset olisivat siten varsin spekulatiivisia.

67. Näin ollen katson, ettei sopimus eivätkä asetuksen N:o 1408/71 3 artiklan 1 kohta ja 72 artikla edellytä Sveitsissä ansaittujen tulojen rinnastamista kotimaisiin tuloihin arvioitaessa oikeutta perhe-etuuteen, joka myönnetään ansiosidonnaisena korvauksena lasten hoidosta, vaan vertailuluvuksi tai vertailukohdaksi on sen sijaan otettava tulotasot toimivaltaisen laitoksen jäsenvaltiossa. Kansallisen tuomioistuimen on sairauspäivärahan suuruisen perhe-etuuden määrän laskemisessa käytettävä vertailukohtana ansiotuloa, jonka työntekijä olisi saanut kyseisessä jäsenvaltiossa vastaavassa ammatissa vastaavalla ammattikokemuksella ja -pätevyydellä.

48 – Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee selvästi, että Försäkringskassan väitti pääasian oikeudenkäynnissä, että jos kyseisen etuuden laskemisessa käytettäisiin perusteena toisessa maassa työskentelystä saatuja tuloja, joista ei ole kannettu Ruotsissa sosiaaliturvamaksuja, se veisi pohjan Ruotsin sosiaaliturvajärjestelmän rahoitukselta.

49 – Ks. myös edellä 37 kohta, jossa on tarkasteltu komission toissijaisia väitteitä Bergströmin puolison tuloja koskevassa kysymyksessä.

VII Ratkaisuehdotus

68. Ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin vastaa Regeringrättenin (Ruotsi) esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

1) Silloin, kun jäsenvaltion lainsäädännön mukaan oikeuden saaminen perheetuuksiin edellyttää vakuutus-, työskentely- tai itsenäisen ammatinharjoittamisen kausien täyttymistä, kyseisen jäsenvaltion toimivaltaisen laitoksen on henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä Sveitsin valaliiton välillä tehdyn sopimuksen, joka allekirjoitettiin Luxemburgissa 21.6.1999, 1 ja 8 artiklan sekä sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14.6.1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71, sellaisena kuin se on muutettuna 5.6.2001 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1386/2001, 72 artiklan nojalla otettava tätä varten huomioon Sveitsissä kokonaisuudessaan täyttynyt vakuutus-, työskentely- tai itsenäisen ammatinharjoittamisen kausi.

2) Edellä mainittu sopimus sekä asetuksen N:o 1408/71 3 artiklan 1 kohta ja 72 artikla eivät edellytä Sveitsissä ansaittujen tulojen rinnastamista kotimaisiin tuloihin arvioitaessa oikeutta perhe-etuuteen, joka myönnetään ansiosidonnaisena korvauksena lasten hoidosta, vaan vertailuluvuksi tai vertailukohdaksi on otettava tulotasot toimivaltaisen laitoksen jäsenvaltiossa. Kansallisen tuomioistuimen on sairauspäivärahan suuruisen perhe-etuuden määrän laskemisessa käytettävä vertailukohtana tuloa, jonka työntekijä olisi saanut kyseisessä jäsenvaltiossa vastaavassa ammatissa vastaavalla ammattikokemuksella ja -pätevyydellä.