



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JEAN RICHARD DE LA TOUR
22 päivänä kesäkuuta 2023¹

Asia C-422/22

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu
vastaan
TE

(Ennakkoratkaisupyyntö – Sąd Najwyższy (ylin tuomioistuin, Puola))

Ennakkoratkaisupyyntö – Siirtotyöläiset – Sosiaaliturva – Sovellettava lainsäädäntö – Asetus (EY) N:o 883/2004 – 76 artikla – Vastavuoroinen tiedotus- ja yhteistyövelvoite – Asetus (EY) N:o 987/2009 – A1-todistus – Peruuttaminen viran puolesta – 6 ja 16 artikla – Todistuksen antaneella laitoksella ei ole velvollisuutta aloittaa vuoropuhelu- ja sovittelumenettelyä vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen kanssa – 2 ja 20 artikla – Kyseisen viranomaisen velvollisuus ilmoittaa todistuksen peruuttamisesta viipymättä

I Johdanto

1. Ennakkoratkaisupyyntö koskee asetuksen (EY) N:o 987/2009² tulkintaa ja erityisesti kyseisen asetuksen 6 ja 16 artiklan soveltamista analogian kautta A1-todistuksen peruuttamista koskevaan menettelyyn.
2. Tämä pyyntö on esitetty riita-asiassa, jossa vastakkain ovat TE ja Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu (sosiaaliturvalaitoksen Toruńin osasto, Puola; jäljempänä ZUS) ja jossa on kyse viimeksi mainitun päätöksestä peruuttaa A1-todistus, jossa osoitetaan kyseisen kantajan pyynnöstä hänen tilanteensa Puolan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamiseksi 22.8.2016–21.8.2017.
3. Unionin tuomioistuin ei ole ottanut vielä kantaa menettelyyn, jota sovelletaan tällaisessa tilanteessa, jossa A1-todistus peruutetaan todistuksen antaneen laitoksen aloitteesta. Tulen esittämään syyt, joiden vuoksi asetuksen N:o 987/2009 säännöksillä, jotka koskevat tapauksia, joissa tällaisen todistuksen pätevyys tai sovellettavan lainsäädännön määrittämiseen liittyy epäilyksiä, ei ole merkitystä tällaisessa tilanteessa. Olen näet sitä mieltä, että kun vuoropuhelu- ja sovittelumenettelyä ei ole käyty läpi silloin, kun A1-todistus on peruutettu viran puolesta,

¹ Alkuperäinen kieli: ranska.

² Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 täytäntöönpanomenettelystä 16.9.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2009, L 284, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 22.5.2012 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 465/2012 (EUVL 2012, L 149, s. 4) (jäljempänä asetus N:o 987/2009 tai täytäntöönpanoasetus).

asianomaisten jäsenvaltioiden toimivaltaisten laitosten on vaihdettava jälkikäteen tietoja unionin lainsäätäjän järjestämän yhteistyön nojalla, jottei asianomaisten henkilöiden oikeuksiin puututtaisi.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Asetus (EY) N:o 883/2004

4. Asetuksen (EY) N:o 883/2004³ II osastoon, jonka otsikko on ”Sovellettavan lainsäädännön määrittäminen”, sisältyvät 11–16 artikla.

5. Kyseisen asetuksen 11 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

--

3. Jollei 12–16 artiklasta muuta johdu,

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

--”

6. Kyseisen asetuksen 13 artiklan, jonka otsikko on ”Työskentely kahdessa tai useammassa jäsenvaltiossa”, 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tavallisesti kahdessa tai useammassa jäsenvaltiossa itsenäisenä ammatinharjoittajana toimiva henkilö on

a) asuinjäsenvaltionsa lainsäädännön alainen, jos hän harjoittaa huomattavaa osaa toiminnastaan tässä jäsenvaltiossa;

tai

b) sen jäsenvaltion lainsäädännön alainen, jossa sijaitsee hänen toimintansa keskuspaikka, jos hän ei asu jossakin niistä jäsenvaltioista, joissa hän harjoittaa huomattavaa osaa toiminnastaan.”

7. Asetuksen N:o 883/2004 72 artiklan a alakohdan mukaan sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista käsittelevän hallintotoimikunnan (jäljempänä hallintotoimikunta) tehtävänä on käsitellä kaikkia hallinnollisia ja tulkinnallisia kysymyksiä, jotka johtuvat kyseisen asetuksen tai asetuksen N:o 987/2009 säännöksistä.

³ Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2004, L 166, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 465/2012 (jäljempänä asetus N:o 883/2004 tai perusasetus).

8. Asetuksen N:o 883/2004 76 artiklan, jonka otsikko on ”Yhteistyö”, 3, 4 ja 6 kohdassa säädetään seuraavaa:

”3. Jäsenvaltioiden viranomaiset ja laitokset voivat tämän asetuksen soveltamista varten olla suoraan yhteydessä toisiinsa ja asianomaisiin henkilöihin tai heidän edustajiinsa.

4. Tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluvilla laitoksilla ja henkilöillä on vastavuoroinen tiedotus- ja yhteistyövelvoite, jonka tarkoituksena on varmistaa asetuksen moitteeton soveltaminen.

Laitosten on hyvän hallintotavan periaatteen mukaisesti vastattava kaikkiin kyselyihin kohtuullisessa ajassa ja niiden on ilmoitettava asianomaisille henkilöille kaikki tiedot, jotka ovat tarpeen heidän tämän asetuksen mukaisten oikeuksiensa käyttämiseksi.

--

6. Jos tämän asetuksen tulkinnassa tai soveltamisessa ilmenee vaikeuksia, jotka voisivat vaarantaa asetuksen soveltamisalaan kuuluvan henkilön oikeudet, toimivaltaisen jäsenvaltion laitoksen tai kyseisen henkilön asuinjäsenvaltion laitoksen on otettava yhteyttä laitokseen tai laitoksiin muussa jäsenvaltiossa tai muissa jäsenvaltioissa, joita asia koskee. Jos asiaa ei pystytä ratkaisemaan kohtuullisessa ajassa, asianomaiset toimivaltaiset viranomaiset voivat kääntyä hallintotoimikunnan puoleen.”

B Asetus N:o 987/2009

9. Asetuksen N:o 987/2009 johdanto-osan ensimmäisessä, toisessa, kahdeksannessa ja kymmenennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(1) [Asetuksella N:o 883/2004] nykyaikaistetaan jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevia sääntöjä täsmentämällä niiden täytäntöönpanon vaatimat toimenpiteet ja menettelyt ja yksinkertaistamalla niitä kaikkien asiaan liittyvien tahojen eduksi. Asetukselle olisi vahvistettava täytäntöönpanosäännöt.

(2) Sosiaaliturvalaitosten yhteistyön tehostaminen ja tiivistäminen on keskeinen tekijä, joka antaa [asetuksen N:o 883/2004] soveltamisalaan kuuluville henkilöille mahdollisuuden saada hyötyä oikeuksistaan mahdollisimman nopeasti ja mahdollisimman hyvin edellytyksin.

--

(8) Jäsenvaltioilla, toimivaltaisilla viranomaisilla ja sosiaaliturvalaitoksilla olisi oltava mahdollisuus sopia keskenään kevennetyistä menettelyistä ja hallinnollisista järjestelyistä, joita ne pitävät tehokkaampina ja sopivampina omissa sosiaaliturvajärjestelmissään. Tällaiset järjestelyt eivät kuitenkaan saa vaikuttaa [asetuksen N:o 883/2004] soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden oikeuksiin.

--

(10) Jotta voitaisiin määrittää toimivaltainen laitos eli se laitos, jonka soveltamaa lainsäädäntöä sovelletaan tai jolle kuuluu tiettyjen etuuksien maksaminen, useamman kuin yhden jäsenvaltion laitoksen olisi tarkasteltava vakuutetun ja hänen perheenjäsentensä tilannetta. Asianomaisen henkilön turvan takaamiseksi laitosten välisen välttämättömän tiedonvaihdon aikana olisi säädettävä hänen kuulumisestaan tilapäisesti jonkin sosiaaliturvajärjestelmän piiriin.”

10. Asetuksen N:o 987/2009 I osaston II lukuun, jonka otsikko on ”Yhteistyötä ja tietojenvaihtoa koskevat säännökset”, sisältyvät 2–7 artikla.

11. Asetuksen 2 artiklan, jonka otsikko on ”Laitosten välisen tiedonvaihdon laajuus ja tiedonvaihtoa koskevat säännöt”, 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Laitosten on viipymättä toimitettava tai vaihdettava kaikki tiedot, joita tarvitaan perusasetuksen soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden oikeuksien ja velvollisuuksien vahvistamiseen ja määrittämiseen. Tällainen jäsenvaltioiden välinen tiedonsiirto tapahtuu joko suoraan laitosten välillä tai yhteyselinten välityksellä.”

12. Asetuksen N:o 987/2009 5 artiklassa, jonka otsikko on ”Toisessa jäsenvaltiossa annettujen asiakirjojen ja todisteiden oikeudellinen pätevyys”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltion laitoksen antamat asiakirjat, joissa osoitetaan henkilön tilanne perusasetuksen ja täytäntöönpanoasetuksen soveltamista varten, ja todisteet, joiden perusteella nämä asiakirjat on annettu, on hyväksyttävä muiden jäsenvaltioiden laitoksissa niin kauan kuin jäsenvaltio, jossa nämä asiakirjat tai todisteet on annettu, ei peruuta niitä tai julista niitä mitättömiksi.

2. Jos on syytä epäillä asiakirjan pätevyyttä tai siinä olevien tietojen perustana olevien tosiseikkojen paikkansapitävyyttä, asiakirjan vastaanottaneen jäsenvaltion laitoksen on pyydettävä asiakirjan antaneelta laitokselta tarvittavia tarkennuksia ja tarvittaessa kyseisen asiakirjan peruuttamista. Asiakirjan antaneen laitoksen on harkittava uudelleen asiakirjan antamisperusteita ja tarvittaessa peruutettava se.

3. Jos 2 kohdan nojalla on syytä epäillä asianomaisten henkilöiden toimittamien tietojen oikeellisuutta, asiakirjan tai todisteen pätevyyttä tai niissä olevien tietojen perustana olevien tosiseikkojen paikkansapitävyyttä, oleskelu- tai asuinpaikan laitoksen on tarkistettava, mikäli mahdollista, toimivaltaisen laitoksen pyynnöstä kyseiset tiedot tai asiakirjat.

4. Jos kyseiset laitokset eivät pääse sopimukseen, asia voidaan viedä toimivaltaisten viranomaisten kautta hallintotoimikunnan käsittelyyn aikaisintaan kuukauden kuluttua siitä päivästä, jona asiakirjan vastaanottanut laitos on esittänyt pyynnön. Hallintotoimikunta pyrkii sovitteluun näkökannat kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun asia on annettu sen käsiteltäväksi.”

13. Asetuksen N:o 987/2009 6 artiklassa, jonka otsikko on ”Lainsäädännön tilapäinen soveltaminen ja etuuksien tilapäinen myöntäminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Jos kahden tai useamman jäsenvaltion laitokset tai viranomaiset ovat eri mieltä sovellettavan lainsäädännön määrittämisestä, asianomaiseen henkilöön on sovellettava tilapäisesti toisen jäsenvaltion lainsäädäntöä – –, jollei täytäntöönpanoasetuksessa toisin säädetä – –

--

2. Jos kahden tai useamman jäsenvaltion laitokset tai viranomaiset ovat eri mieltä siitä, minkä laitoksen olisi myönnettävä raha- tai luontoisetuudet, asianomaisen henkilön, joka voisi saada etuuksia, ellei asia olisi riitainen, on saatava tilapäisesti etuuksia asuinpaikkansa laitoksen soveltaman lainsäädännön mukaan, tai jos asianomainen henkilö ei asu minkään kyseessä olevan jäsenvaltion alueella, sen laitoksen soveltaman lainsäädännön mukaan, jolle hakemus on esitetty ensimmäisenä.

3. Jos kyseiset laitokset tai viranomaiset eivät pääse sopimukseen, asia voidaan viedä toimivaltaisten viranomaisten kautta hallintotoimikunnan käsittelyyn aikaisintaan kuukauden kuluttua siitä päivästä, jona 1 tai 2 kohdassa tarkoitettu erimielisyys syntyi. Hallintotoimikunta pyrkii sovitteluun näkökannat kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun asia on annettu sen käsiteltäväksi.

4. Jos vahvistetaan, että sovellettava lainsäädäntö ei ole sen jäsenvaltion, jossa tilapäinen vakuuttaminen tapahtui, tai että tilapäisesti etuudet myöntänyt laitos ei ole toimivaltainen laitos, toimivaltaiseksi laitokseksi vahvistettua laitosta pidetään toimivaltaisena taannehtivasti, ikään kuin tätä erimielisyyttä ei olisi ollut, viimeistään siitä päivästä, jona tilapäinen vakuuttaminen alkoi tai jona kyseiset etuudet ensimmäisen kerran tilapäisesti myönnettiin.

5. Toimivaltaiseksi vahvistettu laitos ja rahaetuudet tilapäisesti maksanut tai maksuja tilapäisesti perinyt laitos selvittää tarvittaessa asianomaisen henkilön taloudellisen tilanteen maksujen ja tilapäisesti maksettujen rahaetuuksien suhteen täytäntöönpanoasetuksen IV osaston III luvun mukaisesti.

Toimivaltaisen laitoksen on korvattava toisen laitoksen 2 kohdan mukaisesti väliaikaisesti myöntämät luontoisetuudet täytäntöönpanoasetuksen IV osaston mukaisesti.”

14. Asetuksen 7 artiklassa, jonka otsikko on ”Etuuksien ja maksujen laskeminen väliaikaisesti”, säädetään seuraavaa:

”1. Jollei täytäntöönpanoasetuksessa toisin säädetä, jos henkilöllä on oikeus saada etuutta tai jos hänen kuuluu suorittaa maksu perusasetuksen säännösten mukaisesti, mutta toimivaltaisella laitoksella ei ole käytössään kaikkia sellaisia tietoja tilanteesta toisessa jäsenvaltiossa, jotka ovat tarpeen tuon etuuden tai maksun lopullisen määrän laskemiseen, tämän laitoksen on asianomaisen henkilön pyynnöstä myönnettävä etuus tai laskettava maksu väliaikaisesti, jos sen laskeminen on laitoksen käytössä olevien tietojen perusteella mahdollista.

2. Kyseisen etuuden tai maksun uusi laskenta on suoritettava, kun kaikki tarvittavat todisteet tai asiakirjat on toimitettu kyseiselle laitokselle.”

15. Asetuksen II osastoon, jonka otsikko on ”Sovellettavan lainsäädännön määrittäminen”, sisältyvät 14–21 artikla.

16. Saman asetuksen 16 artiklassa, jonka otsikko on ”Perusasetuksen 13 artiklan soveltamista koskeva menettely”, säädetään seuraavaa:

”1. Toimintaa kahdessa tai useammassa jäsenvaltiossa harjoittavan henkilön on ilmoitettava tästä asuinjäsenvaltionsa toimivaltaisen viranomaisen nimeämälle laitokselle.

2. Henkilön asuinpaikan nimetyn laitoksen on viipymättä määritettävä asianomaiseen henkilöön sovellettava lainsäädäntö ottaen huomioon perusasetuksen 13 artiklan sekä täytäntöönpanoasetuksen 14 artiklan. Määrittäminen on aluksi väliaikaista. Laitoksen on ilmoitettava väliaikaisesta määrittämisestään kunkin sellaisen jäsenvaltion nimetyille laitoksille, jossa toimintaa harjoitetaan.

3. Sovellettavan lainsäädännön 2 kohdan mukainen väliaikainen määrittäminen tulee lopulliseksi kahden kuukauden kuluessa siitä, kun asianomaisten jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten nimeämille laitoksille on 2 kohdan mukaisesti ilmoitettu siitä, ellei lainsäädäntöä jo ole lopullisesti määritetty 4 kohdan perusteella tai vähintään yksi asianomaisista laitoksista ole ilmoittanut asuinjäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen nimeämälle laitokselle tämän kahden kuukauden jakson loppuun mennessä, että se ei voi vielä hyväksyä lainsäädännön määrittämistä tai että sillä on asiasta erilainen käsitys.

4. Jos epävarmuus sovellettavan lainsäädännön määrittämisestä edellyttää kahden tai useamman jäsenvaltion toimivaltaisten laitosten tai viranomaisten yhteydenottoja, henkilöön sovellettava lainsäädäntö on määritettävä yhteisellä sopimuksella yhden tai useamman asianomaisten jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten nimeämän laitoksen tai toimivaltaisten viranomaisten itsensä pyynnöstä ottaen huomioon perusasetuksen 13 artiklan sekä täytäntöönpanoasetuksen 14 artiklan asiaankuuluvat säännökset.

Jos asianomaisten laitosten tai toimivaltaisten viranomaisten välillä on erimielisyyttä, niiden on pyrittävä pääsemään sopimukseen edellä esitetyin edellytyksin, ja tässä sovelletaan täytäntöönpanoasetuksen 6 artiklaa.

– –”

17. Asetuksen N:o 987/2009 19 artiklan, jonka otsikko on ”Tietojen antaminen asianomaisille henkilöille ja työnantajille”, 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Sen jäsenvaltion toimivaltaisen laitoksen, jonka soveltamaa lainsäädäntöä sovelletaan perusasetuksen II osaston säännösten nojalla, on annettava asianomaisen henkilön tai työnantajan pyynnöstä todistus kyseisen lainsäädännön soveltamisesta ja ilmoitettava tarvittaessa, mihin päivämäärään asti ja millä edellytyksillä sitä sovelletaan.”

18. Asetuksen N:o 987/2009 20 artiklassa, jonka otsikko on ”Laitosten välinen yhteistyö”, säädetään seuraavaa:

”1. Asiaankuuluvien laitosten on ilmoitettava sen jäsenvaltion toimivaltaiselle laitokselle, jonka lainsäädäntöä henkilöön perusasetuksen II osaston nojalla sovelletaan, tarvittavat tiedot sen päivän vahvistamiseksi, jona tämän lainsäädännön soveltaminen alkaa ja niiden maksujen vahvistamiseksi, jotka asianomaisen henkilön ja hänen työnantajansa tai työnantajiansa on tämän lainsäädännön nojalla maksettava.

2. Sen jäsenvaltion toimivaltaisen laitoksen, jonka soveltamaa lainsäädäntöä henkilöön ryhdytään perusasetuksen II osaston nojalla soveltamaan, on toimitettava tieto päivämäärästä, jona tämän lainsäädännön soveltaminen alkaa, sen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen nimeämän laitoksen saataville, jonka lainsäädäntöä henkilöön viimeksi sovellettiin.”

III Pääasian tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymykset

19. TE on Puolan kaupparekisteriin merkitty yrittäjä, joka harjoittaa itsenäistä ammattitoimintaa, josta hän tilittää verot Puolassa; TE allekirjoitti 11.8.2016 sopimuksen sellaisen yhtiön kanssa, jonka kotipaikka oli Varsova (Puola), ja kyseisen sopimuksen nojalla TE suoritti Ranskassa erään hankkeen yhteydessä ”second site managerin” tehtäviin yleensä kuuluvia palveluja 22.8.2016 alkaen hankkeen päättymiseen saakka.

20. ZUS⁴ myönsi kyseisen sopimuksen perusteella A1-todistuksen,⁵jossa osoitettiin TE:n kuuluvan Puolan lainsäädännön soveltamisalaan 22.8.2016–21.8.2017 (jäljempänä riidanalainen ajanjakso).

21. ZUS harkitsi asiaa viran puolesta uudelleen ja totesi TE:n harjoittaneen toimintaansa riidanalaisella ajanjaksolla vain yhdessä jäsenvaltiossa eli Ranskassa. Siten ZUS peruutti kyseisen A1-todistuksen 1.12.2017 tekemällään päätöksellä (jäljempänä riidanalainen päätös),⁶ ja se katsoi, ettei TE:hen voitu soveltaa Puolan lainsäädäntöä riidanalaisen ajanjakson aikana. ZUS katsoi, että TE:hen sovellettavan lainsäädännön määrittämisen kannalta merkityksellinen säännös oli asetuksen N:o 833/2004 11 artikla, joten se teki kyseisen päätöksen noudattamatta asetuksen N:o 987/2009 16 artiklassa⁷ tarkoitettua menettelyä, jossa se olisi suorittanut yhteensovittamista sovellettavan lainsäädännön määrittämiseksi Ranskan toimivaltaisen laitoksen kanssa.

22. TE nosti riidanalaisesta päätöksestä kanteen Sąd Okręgowy w Toruniussa (Toruńin alueellinen tuomioistuin, Puola). Sąd Okręgowy w Toruniu katsoi 5.6.2019 antamassaan tuomiossa yhtäältä, ettei TE ollut työskennellyt riidanalaisella ajanjaksolla yhdessä ainoassa jäsenvaltiossa, joten hän kuului asetuksen N:o 883/2004 13 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan, ja toisaalta, ettei ZUS ollut käynyt läpi asetuksen N:o 987/2009 6, 15⁸ ja 16 artiklassa säädettyä yhteensovittamismenettelyä, vaikka tämä menettely on pakollinen määritettäessä sovellettava lainsäädäntö. Sąd Okręgowy w Toruniu vaati siten oikeuskäsittelyn aikana, että ZUS aloittaa kyseisen yhteensovittamismenettely Ranskan toimivaltaisen laitoksen kanssa, mistä ZUS kieltäytyi katsoen, ettei tämä ollut perusteltua. Välttääkseen tilanteen, jossa TE ei kuuluisi mihinkään sosiaaliturvajärjestelmään, Sąd Okręgowy w Toruniu määräsi, että TE:hen sovelletaan riidanalaisen ajanjakson aikana Puolan lainsäädäntöä, ja se pysytti siten pääasiassa kyseessä olevan A1-todistuksen voimassa.

⁴ ZUS täsmensi kirjallisissa huomautuksissaan, että kyseinen todistus oli myönnetty 19.8.2016, että se perustui asetuksen N:o 883/2004 13 artiklan 2 kohtaan sillä perusteella, että se koski kyseessä olevan, itsenäistä ammattitoimintaa kahdessa tai useammassa jäsenvaltiossa harjoittavan henkilön tilannetta, ja että todistus oli lähetetty Ranskan toimivaltaiselle laitokselle.

⁵ Kuten 2.3.2023 annetussa tuomiossa DRV Intertrans ja Verbraeken J. en Zonen (C-410/21 ja C-661/21, EU:C:2023:138, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; jäljempänä tuomio DRV Intertrans) muistutetaan, ”A1-todistus, jolla korvattiin [sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä annettuihin asetuksen (ETY) N:o 1408/71 täytäntöönpanomenettelystä 21.3.1972 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 574/72 (EYVL 1972, L 74, s. 1)] säädetty E 101 -todistus, vastaa vakiolomaketta, jonka sen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen nimeämä laitos, jonka sosiaaliturvalainsäädäntöä sovelletaan, antaa asetuksen N:o 987/2009 II osaston mukaisesti todistukseksi muun muassa tämän asetuksen 19 artiklan 2 kohdan sanamuodon mukaisesti siitä, että työntekijöihin, jotka ovat jossakin asetuksen N:o 883/2004 II osastossa tarkoitetuista tilanteista, sovelletaan kyseisen jäsenvaltion lainsäädäntöä.” Ks. esimerkiksi käytännön selitykset ja mallitulosteet, jotka ovat saatavilla Ranskan sosiaaliturvalaitoksen kansainvälisen yhteyskeskuksen (Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale) verkkosivuilla: <https://www.cleiss.fr/reglements/a1.html>.

⁶ Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin eli Sąd Najwyższy (ylin tuomioistuin, Puola) tuo esille, että kyseinen päätös tehtiin sosiaaliturvajärjestelmästä 13.10.1998 annetun lain (ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. 2021, järjestysnumero 430) 83a §:n 1 momentin mukaisesti.

⁷ Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 16 kohta.

⁸ Kyseisen artiklan otsikon mukaan artiklassa määritetään perusasetuksen 11 artiklan 3 kohdan b ja d alakohdan, 11 artiklan 4 kohdan ja 12 artiklan soveltamista koskevat menettelyt (tietojen toimittaminen asianomaisille laitoksille).

23. Sąd Apelacyjny w Gdańsku (Gdańskin yli oikeus, Puola) hylkäsi 5.2.2020 antamallaan tuomiolla valituksen, jonka ZUS oli tehnyt edellä mainitusta tuomiosta.

24. ZUS teki tästä viimeisimmästä tuomiosta kassaatiovalituksen Sąd Najwyższyyn (ylin tuomioistuin, Puola). ZUS väittää, että koska kyseessä olevan A1-todistuksen peruuttaminen edellytti sitä, että ensin käydään läpi asetuksessa N:o 987/2009 säädetty yhteensovittamismenettely, riidanalainen päätös oli sääntöjenvastainen tavalla, joka voitiin korjata vain ZUS:ssa itsessään käytävässä menettelyssä. Sąd Okręgowy w Toruniun ja Sąd Apelacyjny w Gdańskun antamat tuomioistuinratkaisut olivat siten virheellisiä, koska näiden tuomioistuinten olisi pitänyt sovellettavasta lainsäädännöstä lausumisen sijaan palauttaa asia ZUS:n käsiteltäväksi, jotta tämä olisi harkinnut kyseistä A1-todistusta uudelleen yhteistyössä Ranskan toimivaltaisen laitoksen kanssa.

25. Tässä tilanteessa Sąd Najwyższy päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Onko sellainen jäsenvaltion laitos, joka on antanut A1-todistuksen ja joka viran puolesta ilman asianomaisen jäsenvaltion pyyntöä aikoo peruuttaa/kumota tai mitätöidä annetun todistuksen, velvollinen toteuttamaan sovittelumenettelyn toisen jäsenvaltion toimivaltaisen laitoksen kanssa vastaavin periaattein, joita sovelletaan [asetuksen N:o 987/2009] 6 ja 16 artiklan perusteella?
- 2) Onko sovittelumenettely toteutettava ennen annetun todistuksen peruuttamista/kumoamista tai mitätöimistä, vai onko kyseinen peruuttaminen/kumoaminen tai mitätöiminen luonteeltaan alustava, väliaikainen [asetuksen N:o 987/2009 16 artiklan 2 kohta] ja tulee lopulliseksi siinä tapauksessa, että kyseinen [toisen] jäsenvaltion laitos ei esitä varauksia tai erilaista näkemystään tässä kysymyksessä?”

26. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet ZUS, Puolan, Belgian, Tšekin ja Ranskan hallitukset sekä Euroopan komissio.

IV Asian tarkastelu

27. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kahdella ennakkoratkaisukysymyksellään, jotka voidaan mielestäni tutkia yhdessä, onko asetuksen N:o 987/2009 6 ja 16 artiklaa tulkittava siten, että laitos, joka on todennut omasta aloitteestaan suorittamiensa tarkistusten perusteella myöntäneensä A1-todistuksen virheellisesti, voi peruuttaa kyseisen todistuksen aloittamatta tätä edeltävästi vuoropuhelu- ja sovittelumenettelyä asianomaisten jäsenvaltioiden toimivaltaisten laitosten kanssa sovellettavan lainsäädännön määrittämiseksi.

28. Alkuun on todettava, ettei asetukseen N:o 883/2004 eikä asetukseen N:o 987/2009 sisälly säännöstä, joka olisi suoraan sovellettavissa käsiteltävän asian olosuhteisiin, joissa A1-todistus on peruutettu.

29. Asetuksen N:o 883/2004 76 artiklan 6 kohdassa vahvistetaan ainoastaan yleiset raamit *vuoropuhelu- ja sovittelumenettelylle*, jossa ensin mainittu edeltää viimeksi mainittua.⁹ Asetuksessa N:o 987/2009 kuvataan tilanteet, joissa kyseinen menettely pannaan täytäntöön.

30. Kun kyseessä on A1-todistuksen peruuttaminen, vain viimeksi mainitun asetuksen 5 artiklassa määritetään erityinen menettely, jota noudatetaan, ”jos on syytä epäillä [henkilön tilanteen osoittavan] asiakirjan pätevyyttä tai siinä olevien tietojen perustana olevien tosiseikkojen paikkansapitävyyttä”.¹⁰

31. Tämän menettelyn eri vaiheilla, jotka on kuvattu kyseisen 5 artiklan 2–4 kohdassa, pyritään yhtäältä keräämään tarvittavat tiedot A1-todistuksen pätevyyden vahvistamiseksi tai vahvistamatta jättämiseksi toimivaltaisten laitosten välisellä yhteistoiminnalla ja toisaalta ratkaisemaan mahdollinen erimielisyys niiden välillä.¹¹

32. Näistä säännöksistä ilmenee selvästi, että kyseinen menettely toteutetaan ”asiakirjan vastaanottaneen jäsenvaltion laitoksen” aloitteesta.¹² Yhdessäkään säännöksessä ei näin ollen säädetä tilanteesta, jossa todistuksen antaneella laitoksella ei ole sen jälkeen, kun se on tehnyt viran puolesta tarkistuksia, epäilystäkään siitä, että A1-todistus on peruutettava.¹³

33. Unionin tuomioistuinta pyydetään siis näillä ennakkoratkaisukysymyksillä selvittämään, kun huomioon otetaan asetus N:o 883/2004 ja asetus N:o 987/2009 sekä näiden asetusten tulkinta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä, voidaanko A1-todistus peruuttaa vain sen jälkeen, kun asianomaisten jäsenvaltioiden toimivaltaiset laitokset ovat pyrkineet ensin *yhteistoiminnalla* määrittämään kyseiseen henkilöön sovellettavan lainsäädännön.

34. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämien kysymysten *lainsäädäntökehyksestä* on muistettava ensinnäkin, että asetuksella N:o 987/2009 on yhtäältä kodifioitu E 101 -todistuksen¹⁴ ulottuvuutta ja oikeusvaikutuksia koskeva unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö sekä menettely sellaisten *mahdollisten erimielisyyksien ratkaisemiseksi, joita asianomaisten jäsenvaltioiden laitosten välillä voi olla* kyseisen todistuksen pätevyydestä tai paikkansapitävyydestä.¹⁵

35. Toisaalta asetuksessa vahvistetaan kyseisestä oikeuskäytännöstä ilmenevät periaatteet, eli

⁹ Ks. myös Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/2004 mukaista asiakirjojen oikeellisuutta, sovellettavan lainsäädännön määrittämistä ja etuuksien myöntämistä koskevan vuoropuhelu- ja sovittelumenettelyn perustamisesta 12.6.2009 tehdyn päätöksen N:o A1 (EUVL 2010, C 106, s. 1; jäljempänä päätös N:o A1) johdanto-osan 10 ja 11 perustelukappale sekä 1, 2 ja 17 kohta. Ks. myös 27.4.2017 annettu tuomio A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:309, 58 kohta; jäljempänä tuomio A-Rosa Flussschiff”, jossa oli kyseessä sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä 14.6.1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 (EYVL 1971, L 149, s. 2) 84 a artiklan 3 kohta, jonka säännökset toistetaan asetuksen N:o 883/2004 76 artiklan 6 kohdassa).

¹⁰ Kyseisen artiklan 2 kohta. Kursivointi tässä.

¹¹ Ks. tuomio DRV Intertrans (46 kohta).

¹² Mainitun 5 artiklan 2 kohta.

¹³ Ks. käsiteltävässä asiassa kyseessä olevasta peruuttamisen syytä, joka oli se, ettei asianomainen henkilö työskennellyt kahdessa eri jäsenvaltiossa, edellä tämän ratkaisuehdotuksen 21 kohta.

¹⁴ E 101 -todistus korvattiin A1-todistuksella. Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 4.

¹⁵ Ks. tuomio DRV Intertrans (43 ja 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- tällaisen todistuksen sitovuus, joka perustuu yhden ainoan sovellettavan kansallisen lainsäädännön pakottaviin sääntöihin, vilpittömään yhteistyöhön ja oikeusvarmuuteen, joita pidetään erityisen tärkeinä myös asetuksessa N:o 883/2004¹⁶
- *todistuksen antaneen laitoksen yksinomainen toimivalta arvioida todistuksen pätevyyttä*¹⁷ ja
- asianomaisten jäsenvaltioiden toimivaltaisten laitosten välisten *erimielisyyksien*, jotka koskevat niin laadittujen *asiakirjojen paikkansapitävyyttä* kuin asianomaiseen työntekijään *sovellettavan lainsäädännön määrittämistä, ratkaiseminen* kyseisten laitosten välisellä vuoropuhelulla ja hallintotoimikunnassa käytävällä sovittelumenettelyllä.¹⁸

36. Toiseksi vaikuttaa siis siltä, että *unionin lainsäätäjät ei ole tarkoittanut kyseisen vuoropuhelun ja sovittelumenettelyn soveltamisalaa laajaksi*, vaan se on varannut sen vilpittömän yhteistyön erityistarpeita varten.¹⁹

37. Huomautan myös, että komission käytännön oppaassa, joka koskee sovellettavaa lainsäädäntöä Euroopan unionissa (EU), Euroopan talousalueella (ETA) ja Sveitsissä,²⁰ käydään läpi mahdollisia tapauksia, joissa asianomaisen henkilön tilanne voidaan arvioida uudelleen todistuksen antaneen laitoksen aloitteesta ja todistus voidaan peruuttaa tarvittaessa. Siinä ei kuitenkaan anneta mitään suositusta vuoropuhelu- ja sovittelumenettelyn toteuttamisesta. Näin ei tehdä myöskään päätöksessä N:o A1,²¹ joka koskee ainoastaan tapauksia, joissa joko laitos ilmaisee epäilevänsä toisen jäsenvaltion laitoksen myöntämän asiakirjan oikeellisuutta tai joissa on erimielisyyttä siitä, mitä lainsäädäntöä olisi sovellettava.²²

¹⁶ Ks. tuomio 16.7.2020, AFMB ym. (C-610/18, EU:C:2020:565, 72 ja 74 kohta) ja tuomio DRV Intertrans (43 ja 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Kyseisen tuomion taustalla olleessa asiassa A1-todistuksen vaikutukset oli keskeytetty tilapäisesti todistuksen antaneen laitoksen päätöksellä. Unionin tuomioistuin katsoi, että asetuksen N:o 987/2009 5 artiklan 1 kohdan sanamuodon perusteella vain kyseisen todistuksen peruuttaminen voi kumota sen sitovat vaikutukset (48, 49, 51 ja 59 kohta).

¹⁷ Ks. SEU 4 artiklan 3 kohdassa ilmaistusta vilpittömän yhteistyön periaatteesta, joka velvoittaa todistuksen antaneen laitoksen arvioimaan oikein asiaankuuluvia seikkoja sovellettavan lainsäädännön määrittämistä koskevien sääntöjen soveltamiseksi sosiaaliturva-alalla ja näin ollen takaamaan E 101 -todistuksessa (josta on tullut A1-todistus) olevien tietojen paikkansapitävyyden, tuomio A-Rosa Flussschiff (39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Unionin tuomioistuin on todennut myös, että kyseistä periaatetta sovelletaan, vaikka hallintotoimikunta on todennut, että todistus on annettu virheellisesti (ks. tuomio 6.9.2018, Alpenrind ym. (C-527/16, EU:C:2018:669, 64 kohta; jäljempänä tuomio Alpenrind ym.), tai vaikka jäsenvaltion tuomioistuimessa on pantu vireille oikeudenkäynti työnantajan vastaan sellaisista teoista, joista voi käydä ilmi, että kyse on todistusten vilpillisestä hankkimisesta tai käytöstä (ks. tuomio 2.4.2020, CRPNPAC ja Vueling Airlines (C-370/17 ja C-37/18, EU:C:2020:260, 86 kohta; jäljempänä tuomio Vueling))

¹⁸ Ks. tuomio DRV Intertrans (43 ja 55 kohta). Unionin tuomioistuin katsoi kyseisessä tuomiossa niin ikään, että kyseiset A1-todistukset antanut laitos, jolle esitettiin peruuttamispyyntö vuoropuhelu- ja sovittelumenettelyssä, ei voinut päättää lykätä kyseisten todistusten pätevyyden uudelleentarkastelua ja asianomaisiin työntekijöihin sovellettavan sosiaaliturvajärjestelmän arviointia siihen saakka, kunnes sen jäsenvaltion, jossa työ suoritetaan, tuomioistuimissa vireillä oleva rikosoikeudenkäynti on saatettu päätökseen (27, 53, 55 ja 63 kohta).

¹⁹ Tätä lainsäädännöllistä valintaa voidaan perustella myös käsiteltävien tapausten vähäisellä määrällä. Ks. tilastotiedot, jotka ilmenevät komission kertomuksesta ”Posting of workers, Report on A1 Portable Documents issued in 2020” (lokakuu 2021), ja erityisesti kyseisen kertomuksen 5 kohdassa oleva huomautus sekä taulukko 20, jonka alapuolella olevan tekstin mukaan virheellisten todistusten osuus on alle 0,1 prosenttia toimivaltaisissa jäsenvaltioissa annettujen todistusten määrästä. Ks. myös peruutettujen todistusten määrää koskeva taulukko 22. Tätä analysoidaan seuraavasti (taulukon 21 alla): ”Absoluuttisesti mitattuna suurimman määrän A1-todistuksia ovat peruuttaneet Puola (528 –) ja Slovakia (766 –). Suhteellisesti (eli prosenttiosuutena annettujen todistusten kokonaismäärästä) kaikki tilastotietoja toimittaneet jäsenvaltiot ovat peruuttaneet alle 1 prosentin vuonna 2020 myönnettyjen A1-todistusten kokonaismäärästä. Esimerkiksi Puola peruutti 0,1 prosenttia ja Slovakia 0,7 prosenttia vuonna 2020 myönnettyjen A1-todistusten kokonaismäärästä. On kuitenkin huomattava, että – – vuonna 2019 tai jopa ennen sitä myönnettyjä A1-todistuksia on voitu peruuttaa vuonna 2020. Puolan osalta peruutettujen A1-todistusten määrä väheni huomattavasti vuoteen 2019 verrattuna (1 197 – – vuonna 2019 ja ”vain” 528 – – vuonna 2020).” (Epävirallinen käännös.)

²⁰ Hallintotoimikunnan laatima ja hyväksymä käytännön opas, joka saatavilla internetosoitteessa <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11366&langId=fr> (jäljempänä käytännön opas), erityisesti s. 27, ensimmäinen kappale, ja s. 36, toiseksi viimeinen kappale.

²¹ Kuten unionin tuomioistuin on muistuttanut 11.7.2018 antamassaan tuomiossa komissio v. Belgia (C-356/15, EU:C:2018:555, 111 kohta), päätös N:o A1 ei ole luonteeltaan normatiivinen. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kyseinen päätös voi kuitenkin auttaa sosiaaliturvalaitoksia, joiden on sovellettava unionin oikeutta tällä alalla (ks. saman tuomion 110 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

²² Ks. kyseisen päätöksen 1 kohta.

38. Tämä toteamus, josta kaikki kirjallisia huomautuksia esittäneet osapuolet ovat yhtä mieltä, on nähdäkseni vastavuoroisen luottamuksen periaatteen looginen ja väistämätön seuraus.²³ Sen perusteella todistuksen antaneen laitoksen tekemän todistuksen myöntämisestä koskevan päätöksen perusteltavuus²⁴ voidaan hyväksyä ilman eri muodollisuuksia. Kyseistä periaatetta on näin ollen sovellettava yhtä lailla yksipuolisesti tehtyyn peruuttamispäätökseen, jos asianomaisen henkilön²⁵ objektiivisesta tilanteesta²⁶ ei ole epäilyksiä. Toisin sanoen asetuksella N:o 987/2009 täytäntöön pannun järjestelmän vuoksi asetuksessa N:o 883/2004 ilmaistujen periaatteiden pohjalta on vaikeaa nähdä, että todistuksen peruttamisesta olisi sovittava toisen jäsenvaltion laitoksen kanssa tai siitä olisi neuvoteltava sitä ennen etenkin tällaisessa tapauksessa.²⁷ Lisäksi on niin, että petoksen ilmetessä peruuttamisvelvollisuus on todistuksen antaneella laitoksella.²⁸

39. Kolmanneksi kaksi muutakin toteamusta vahvistaa sen, ettei unionin lainsäätäjä ole halunnut antaa erityisiä säännöksiä tällaisessa tilanteessa. Yhtäältä asetuksen N:o 987/2009 16 artiklan 4 kohdan²⁹ mukaisesti *toimivaltaisten laitosten tai viranomaisten yhteydenotot* tapahtuvat vain tilanteessa, jossa vallitsee ”*epävarmuus* sovellettavan lainsäädännön määrittämisestä”,³⁰ sekä erityistapauksissa, joissa sovelletaan asetuksen N:o 883/2004 13 artiklaa.

40. Toisaalta kyseisen asetuksen 6 artiklassa säädetään sovellettavaan lainsäädäntöön liittyvistä asianomaista henkilöä *suojaavista tilapäisistä ratkaisuista* ja etuuksien myöntämisestä vain silloin, jos laitokset tai viranomaiset ovat ”*eri mieltä*”.³¹ Tällainen yhteistoiminnan rajoittaminen sopii nähdäkseni nopeuden vaatimukseen,³² jota edellyttävät asianomaisen henkilön tilanteeseen sovellettavan lain määrittäminen sekä se, ettei lisätä hallintotoimikunnan käsiteltäväksi kyseisen asetuksen 5 artiklan 4 kohdan sekä 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti saatettavien tapausten määrää.³³

41. Se, että A1-todistuksen peruuttaminen edellyttäisi toisen jäsenvaltion lausuntoa tai päätöstä asianomaiseen työntekijään sovellettavan sosiaaliturvajärjestelmän määrittämisestä, vaikka peruuttaminen tapahtuisi pitkän ajan kuluttua todistuksen myöntämisestä,³⁴ ei voi näin ollen

²³ Ks. tuomio 14.5.2020, Bouygues travaux publics ym. (C-17/19, EU:C:2020:379, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

²⁴ Unionin tuomioistuin on todennut lisäksi, etteivät mahdolliset sääntöjenvastaisuudet vaikuta kyseisten todistusten sitovaan vaikutukseen. Ks. tuomio Alpenrind ym. (76 kohta).

²⁵ Käsiteltävässä asiassa ZUS on korostanut kirjallisissa huomautuksissaan, ettei se toteamus, että TE *ei harjoittanut* toimintaa Puolassa ZUS:n myöntämään A1-todistukseen merkittynä aikana, aiheuttanut minkäänlaisia epäilyksiä todistuksen peruuttamisvelvollisuuden osalta, koska todistus perustui asetuksen N:o 883/2004 13 artiklaan. Tältä osin tilanne on hyvin erilainen kuin se, jossa asianomaisen henkilön toiminnan arvioinnissa ilmenee vaikeuksia. Ks. selityksistä ja konkreettisista malliesimerkeistä käytännön oppaan sivu 22 ja sitä seuraavat sivut.

²⁶ Ks. asetuksen N:o 987/2009 johdanto-osan kymmenes perustelukappale ja jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 34.

²⁷ Sitä vastoin keskustelua voitaisiin ajatella käytävän siitä, vastaavatko virheellisesti myöntämänsä todistuksen peruuttamista harkitsevan laitoksen toteamat tosiseikat todellisuutta, vaikka kyseinen laitos takaakin todistuksessa olevien tietojen paikkansapitävyyden. Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 17.

²⁸ Ks. tuomio 11.7.2018, komissio v. Belgia (C-356/15, EU:C:2018:555, 99 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja vastaavasti 98 kohta).

²⁹ Jos näkemykset sovellettavasta laista eriyvät, kyseisen kohdan toisessa alakohdassa viitataan asetuksen N:o 987/2009 6 artiklaan. Ks. myöskin päätöksen N:o A1 johdanto-osan kahdeksas perustelukappale ja 1 kohdan b alakohta.

³⁰ Kursivointi tässä.

³¹ Kursivointi tässä.

³² Ks. vastaavasti asetuksen N:o 883/2004 76 artiklan 6 kohta ja asetuksen N:o 987/2009 johdanto-osan toinen perustelukappale. Ks. tapauksista, joissa unionin tuomioistuin on lausunut ottaen huomioon kunkin kyseessä olevan laitoksen tai viranomaisen toimien nopeuden ja tilanteet, joissa määrääjat ovat olleet kohtuuttomia, tuomio 6.2.2018, Altun ym. (C-359/16, EU:C:2018:63, 55, 59 ja 60 kohta) ja tuomio Vueling (80 ja 81 kohta sekä 85 ja 86 kohta).

³³ Ks. hallintotoimikunnan tehtävistä tuomio Alpenrind ym. (58 kohta ja sitä seuraavat kohdat, erityisesti 59 ja 60 kohta sekä 62 kohta, joka koskee hallintotoimikunnan tehtävien rajoittamista niiden jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten, jotka ovat saattaneet asian sen käsiteltäväksi, näkökantojen yhteensovittamisessa).

³⁴ ZUS:n esittämien kirjallisten huomautusten mukaan käsiteltävässä asiassa 19.8.2016 myönnetty todistus peruutettiin 1.12.2017 eli alle kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun asianomaisen henkilön tilanteeseen liittyviä uusia seikkoja oli todettu ensimmäisen kerran.

perustua nähdäkseni yksinomaan asetuksen N:o 883/2004 ja asetuksen N:o 987/2009 teleologiseen tulkintaan, sillä näiden asetusten säännökset koskevat ainoastaan tilanteita, joissa sovellettavan lain määrittämisessä ilmenee hankaluuksia.

42. Neljänneksi katson sosiaaliturvan piiriin kuulumisesta, että huomioon on otettava periaate, jonka mukaan A1-todistuksesta syntyy kyseisen todistuksen osoittamaan tilanteeseen³⁵ perustuva olettava asianomaisten työntekijän säännönmukaisesta vakuuttamisesta sosiaaliturvajärjestelmässä.³⁶ Korostan komission ja Ranskan hallituksen tavoin, ettei kyseinen todistus synnytä oikeuksia.³⁷ Sen peruuttamisen vaikutuksena on siten ainoastaan toimivaltaisiin viranomaisiin kohdistuvien kyseisen todistuksen sitovien vaikutusten poistaminen.

43. Myöskään kaksinkertaisen maksun vaaraa ei ole siinä tapauksessa, että todistuksen antanut laitos päättää peruuttaa todistuksen.³⁸

44. Kaikki nämä seikat puoltavat näin ollen sitä, ettei asianomaisten jäsenvaltioiden toimivaltaisilla laitoksilla ole velvollisuutta edeltävään yhteistoimintaan tai sovitteluun silloin, kun A1-todistus peruutetaan viran puolesta.

45. Katson kuitenkin arvioinnin jäävän epätäydelliseksi, jollei huomioon oteta todistuksen peruuttamisen ja todistuksen myöntämisen välistä eroa, joka ilmenee siinä, että peruuttaminen on väistämättä työntekijälle epäedullinen toimi ja siitä voi aiheutua merkittäviä konkreettisia seurauksia ja jopa haittoja, kun työntekijän oikeudellisen aseman arviointi kyseenalaistuu.³⁹

46. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan A1-todistuksella pyritään nimittäin helpottamaan työntekijän liikkuvuutta⁴⁰ ja edistämään oikeusvarmuutta niin työntekijän kuin asianomaisten laitosten kannalta. Unionin tuomioistuin on painottanut erityisesti tätä näkökohtaa oikeuskäytännössään, joka koskee kyseisen todistuksen sitovia vaikutuksia ja viime kädessä sen vaikutusten tilapäistä lakkaamista koskevaa päätöstä.⁴¹

³⁵ Ks. asetuksen N:o 987/2009 5 artiklan 1 kohta ja 19 artiklan 2 kohta sekä tuomio Alpenrind ym. (75 kohta). Ks. myös siitä muistutuksesta, että todistuksen myöntäminen perustuu tosiseikkoihin, tuomio A-Rosa Flussschiff (57 kohta).

³⁶ Ks. tuomio 6.2.2018, Altun ym. (C-359/16, EU:C:2018:63, 36 ja 39 kohta).

³⁷ Ks. vastaavasti tuomio A-Rosa Flussschiff (38 kohta). Ks. siitä muistutuksesta, että asetuksella N:o 883/2004 annettujen lainvalintasääntöjen ainoana tavoitteena on määrittää se lainsäädäntö, jota sovelletaan kyseisiä sääntöjä koskevissa säännöksissä tarkoitetuissa tilanteissa oleviin henkilöihin, eikä kyseisillä säännöksillä sinänsä pyritä määrittämään niitä edellytyksiä, jotka koskevat määrättyyn sosiaaliturvajärjestelmään liittymistä koskevan oikeuden tai velvollisuuden olemassaoloa, tuomio 15.9.2022, Rechtsanwaltskammer Wien (C-58/21, EU:C:2022:691, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. vastaavasti asetuksen N:o 883/2004 johdanto-osan 17 a perustelukappale ja unionin tuomioistuimen vakiintunut oikeuskäytäntö, joissa muistutetaan, että kyseisellä asetuksella käyttöön otetun lainvalintajärjestelmän soveltaminen riippuu vain kyseessä olevan työntekijän objektiivisesta tilanteesta (ks. tuomio 16.7.2020, AFMB ym. (C-610/18, EU:C:2020:565, 54 kohta).

³⁸ Tämä tilanne on siis erotettava tilanteesta, jossa vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltainen laitos sivuuttaisi yksipuolisesti toisen jäsenvaltion toimivaltaisen laitoksen antamat E 101 - tai A1-todistukset yksinomaan sillä perusteella, että olemassa on konkreettisia indisioita petoksesta. Ks. tuomio Vueling (68 kohta).

³⁹ Ks. mahdollisista konkreettisista seurauksista esimerkiksi Morsa, M., ”Retrait des documents A1 dans le cadre d’une procédure pénale et recours introduit par le prévenu devant une juridiction administrative dans l’État membre d’établissement”, *Droit pénal de l’entreprise*, Larcier, Bryssel, 2021, nro 4, s. 352–362, erityisesti s. 361, 23 kohta. Ks. jo maksettujen sosiaaliturvamaksujen palautuksiin ja asianomaisille työntekijöille jo myönnettyjen etuuksien takaisin perimiseen liittyvistä hallinnollisista vaikeuksista julkisasiamies Saugmandsgaard Øen ratkaisuehdotus Alpenrind ym. (C-527/16, EU:C:2018:52, 20 kohta ja alaviite 13). Ks. velvollisuudesta estää se vaara, että asetuksen N:o 883/2004 soveltamisalaan kuuluvat henkilöt jäisivät ilman sosiaaliturvan tarjoamaa suojaa siitä syystä, ettei heihin voitaisi soveltaa mitään lainsäädäntöä, tuomio 3.6.2021, TEAM POWER EUROPE (C-784/19, EU:C:2021:427, 32 kohta).

⁴⁰ Ks. asetuksen N:o 883/2004 johdanto-osan 1 ja 45 perustelukappale sekä asetuksen N:o 987/2009 johdanto-osan 23 perustelukappale. Ks. tuomio 3.6.2021, TEAM POWER EUROPE (C-784/19, EU:C:2021:427, 58 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio DRV Intertrans (58 kohta).

⁴¹ Ks. tuomio DRV Intertrans (56 ja 57 kohta).

47. Tämän vuoksi seuraavat kaksi tilannetta monimutkaistavaa seikkaa on otettava nähdäkseni huomioon A1-todistuksen peruuttamisen olosuhteista riippumatta,⁴² jotta ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle voidaan antaa hyödyllinen vastaus:

- kyseisellä todistuksella voi olla E 101 -todistuksen tapaan taannehtiva vaikutus.⁴³ Unionin tuomioistuin on täsmentänyt, että ”vaikka onkin suositeltavaa, että tämä todistus annetaan ennen kyseessä olevan ajanjakson alkamista, se voidaan antaa myös tämän ajanjakson aikana taikka sen päätyttyä”,⁴⁴ ja
- erityisesti vanhentumissäännöt, joilla voi olla vaikutuksia sosiaaliturvamaksujen palauttamiseen.⁴⁵

48. Puolan hallitus on kiinnittänyt lisäksi unionin tuomioistuimen huomion erityisesti siihen vaaraan, että työntekijä jää sosiaaliturvan ulkopuolelle.

49. Tässä yhteydessä on siis mielestäni todettava, että asetuksen N:o 883/2004 76 artiklan 6 kohdassa säädetty vuoropuhelu- ja sovittelumenettely⁴⁶ ei ole ainoa unionin lainsäätäjän asettama keino, jolla pyritään takaamaan työntekijöiden vapaan liikkuvuuden tehokas käyttäminen sosiaaliturvan avulla.⁴⁷

50. Useissa muissa säännöksissä säädetään nimittäin *tietojenvaihdosta asianomaisten henkilöiden oikeuksien ja velvollisuuksien määrittämistä varten*.

51. Ensinnäkin asetuksen N:o 883/2004 76 artiklan 4 kohdassa säädetyn yhteistyön puitteissa asetuksen N:o 987/2009 2 artiklan 2 kohdassa, 15 artiklassa, 16 artiklan 2 ja 3 kohdassa ja 20 artiklassa säädetään tietojen vaihdosta suoraan laitosten tai yhteyselinten välillä kyseisen asetuksen johdanto-osan ensimmäisessä ja toisessa perustelukappaleessa ilmaistujen tavoitteiden mukaisesti.

52. Toiseksi asetuksen N:o 883/2004 16 artiklan, jonka otsikko on ”Poikkeukset 11–15 artiklaan”, 1 kohdassa säädetään, että ”kaksi jäsenvaltiota tai useampi jäsenvaltio, näiden jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset tai näiden viranomaisten nimeämät elimet *voivat yhteisellä sopimuksella myöntää poikkeuksia 11–15 artiklasta* tiettyjen henkilöiden tai henkilöryhmien eduksi”.⁴⁸

53. Kun otetaan huomioon asetuksen N:o 883/2004 76 artiklan 4 kohta sekä asetuksen N:o 987/2009 2 ja 20 artikla, luettuina yhdessä kyseisen asetuksen 6 artiklan kanssa, totean näin ollen olevani Tšekin, Belgian ja Ranskan hallitusten tavoin ensinnäkin sitä mieltä, että jos

⁴² Pääasiassa kyseessä olevien olosuhteiden lisäksi tarkistamisperusteiden ilmenemistä puoltaa asetuksen N:o 987/2009 14 artiklan 10 kohtaan sisältyvä säännös, jonka mukaan tietyissä tapauksissa määritettäessä sovellettavaa lainsäädäntöä asianomaisten laitosten on otettava huomioon tilanne, jonka arvioidaan vallitsevan seuraavien 12 kalenterikuukauden aikana. Ks. käytännön opas, s. 28 (analogisesti nyt käsiteltävän asian kanssa esimerkkiä 3 edeltävä teksti) ja s. 36.

⁴³ Ks. tästä vaikutuksesta tilapäisen vakuuttamisen yhteydessä asetuksen N:o 987/2009 6 artiklan 4 kohta.

⁴⁴ Ks. tuomio Alpenrind ym. (70 ja 71 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

⁴⁵ Ks. tuomio Vueling (69 kohta). Ks. petoksen yhteydessä hankaluuksista, joita liittyy määrien takaisin perimiseen sekä A1-todistuksen peruuttamista koskevan päätöksen odottamiseen, Emeriau, A., ”Le travail détaché en Europe: concurrence sociale déloyale ou garantie d’un socle minimal de protection?”, *Informations sociales*, Caisse nationale d’allocations familiales, Pariisi, 2021, nro 203–204, s. 144–152, erityisesti s. 150.

⁴⁶ Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 30–32 kohta.

⁴⁷ Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 40.

⁴⁸ Kursivointi tässä.

A1-todistus peruutetaan todistuksen antaneen laitoksen aloitteesta, nämä säännökset muodostavat työntekijöitä riittävästi suojaavan oikeudellisen kehyksen⁴⁹ menettelylle, johon kuuluvat seuraavat vaiheet:

- yksipuolinen päätös A1-todistuksen peruuttamisesta heti, kun sen ilmeisen pätemättömäksi tekevät seikat tulevat tietoon,⁵⁰ ja
- ilmoittaminen asiasta viipymättä⁵¹ asianomaiselle henkilölle ja vastaanottavan jäsenvaltion laitokselle.⁵²

54. Toiseksi tässä vaiheessa työntekijän suojelu voidaan toteuttaa myös kolmella keinolla. Ensinnäkin työntekijä tai hänen työnantajansa voi hakea A1-todistusta vastaanottavan jäsenvaltion laitokselta.⁵³

55. Jos A1-todistuksen peruuttamisesta tiedon saanut laitos on eri mieltä kuin peruuttamisesta päättänyt laitos, ensin mainittu voi myöntää etuuksia tilapäisesti asetuksen N:o 987/2009 6 artiklan 2 kohdan mukaisin edellytyksin.⁵⁴ Puolan hallitus otti esille pelon siitä, ettei toimivaltainen laitos toimi asiassa, mihin on huomautettava, ettei unionin tuomioistuimelle esitetyistä kirjallisista huomautuksista ilmene, että ne konkreettiset vaikeudet, jotka on voitettava asianomaisen työntekijän edun mukaisesti,⁵⁵ olisivat muita vaikeuksia kuin niitä, joita liittyy A1-todistuksen peruuttamiseen toisen jäsenvaltion laitoksen pyynnöstä.⁵⁶

56. Sitä vastoin pelkästään kohtuullisten määräaikojen asettaminen vastaavalla tavalla kuin erinäisissä asetuksen N:o 987/2009 säännöksissä A1-todistuksen peruuttamista koskeva päätöstä edeltävälle neuvottelulle vaikuttaa kyseessä olevassa tilanteessa riittämättömältä. Kyse on nimittäin sellaisen todistuksen vaikutusten lakkauttamisesta, jonka virheellisyydestä ei ole epäilyksiä, joten kyseisiä vaikutuksia ei voida pysyttää tilapäisesti voimassa.⁵⁷ Huomautan lisäksi yhtäältä, että ratkaisuja voidaan toteuttaa käytännössä laitoskohtaisesti työntekijöiden edun mukaisesti, kuten Tšekin, Belgian⁵⁸ ja Ranskan hallitukset ovat korostaneet. Toisaalta jäsenvaltioiden välinen yhteistyö voidaan konkretisoida kahdenvälisesti siten, että asetuksessa N:o 883/2004 tarkoitettujen henkilöiden oikeuksia kunnioitetaan.⁵⁹

⁴⁹ Ks. työntekijän suojelua ja oikeusvarmuutta koskevista periaatteista liikkumisvapauden yhteydessä edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 40.

⁵⁰ Muistin virkistämiseksi ks. todistuksen antaneen viranomaisen velvollisuudesta arvioida oikein asiaankuuluvia seikkoja asetuksen N:o 883/2004 ja asetuksen N:o 987/2009 soveltamiseksi sekä taata todistuksessa olevien tietojen paikkansapitävyys, edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 17. Ks. tilanteesta, jossa todistuksessa osoitetun tilanteen ilmeisestä virheellisyydestä johtuvaa mahdollista erimielisyyttä ei ole, edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 27.

⁵¹ Ks. tehokkuuden ja nopeuden periaatteesta edellä tämän ratkaisuehdotuksen 40 kohta. Ks. myös tarkistamispyyntöjen määrästä edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 19 mainittu komission kertomus, erityisesti taulukon 22 alla oleva teksti.

⁵² Vilpittömän yhteistyön periaatteen vuoksi, ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 35 kohta.

⁵³ Ks. asetuksen N:o 987/2009 5 artikla ja 19 artiklan 2 kohta sekä edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 4.

⁵⁴ Ks. A1-todistuksen peruuttamisesta vastaavasti tuomio *Alpenrind* ym. (76 kohta).

⁵⁵ Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 45 ja 47 kohta. Huomautan tässä yhteydessä, ettei käsiteltävän asian osalta ole esitetty mitään tähän viittaavia tietoja.

⁵⁶ Ks. tältä osin edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 19 mainittu kertomus, s. 51, taulukko 23. Ks. myös em. teos *Morsa*, M., s. 362, 25 kohta.

⁵⁷ Ks. tuomio *DRV Intertrans* (27 ja 57 kohta).

⁵⁸ Ks. myös edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 19 mainittu kertomus, s. 51, taulukko 23.

⁵⁹ Ks. asetuksen N:o 883/2004 8 artikla sekä asetuksen N:o 987/2009 8 artikla ja johdanto-osan kahdeksas perustelukappale. Ks. esimerkkinä yhteistyöstä petosten torjunnan alalla em. teos *Emeriau*, A., s. 149 ja em. teos *Morsa*, M., s. 361, 24 kohta.

57. Lisäksi erimielisyys tai asetuksen N:o 883/2004 tulkintaan tai soveltamiseen liittyvät vaikeudet ovat peruste käyttää asetuksessa N:o 883/2004 ja asetuksessa N:o 987/2009 säädettyä vuoropuhelu- ja sovittelumenettelyä juuri tällaisissa tilanteissa.⁶⁰

58. Todistuksen puuttuessa kyseisellä työntekijällä tai hänen työnantajallaan on tämän rinnalla aina mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi, jotta kyseisen työntekijän vakuuttaminen sosiaaliturvajärjestelmässä saadaan ratkaistua, kuten pääasia osoittaa.⁶¹

59. Kolmanneksi huomautan, että työntekijälle aiheutuvien haitallisten seurausten vaara koskee vain tilanteita, joissa ei ole kyse vilpillisestä toiminnasta.⁶²

60. Ehdotan tämän perusteella, että unionin tuomioistuin katsoo, että kun asetuksessa N:o 883/2004 ja asetuksessa N:o 987/2009 säädettyä vuoropuhelu- ja sovittelumenettelyä ei ole käyty läpi silloin, kun A1-todistuksen virheellisesti antanut laitos peruuttaa todistuksen viran puolesta, sen on ilmoitettava asiasta viipymättä vastaanottavan jäsenvaltion laitokselle ilman, että sillä olisi velvollisuutta tätä edeltävään yhteistoimintaan kyseisen laitoksen kanssa.

V Ratkaisuehdotus

61. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Sąd Najwyższyin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 täytäntöönpanomenettelystä 16.9.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 987/2009, sellaisena kuin se on muutettuna 22.5.2012 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 465/2012, 5, 6 ja 16 artiklaa sekä 2 ja 20 artiklaa

on tulkittava siten, että

- laitos, joka on omasta aloitteestaan tekemiensä tarkistusten perusteella todennut antaneensa A1-todistuksen virheellisesti, voi peruuttaa kyseisen todistuksen aloittamatta ensin vuoropuhelu- ja sovittelumenettelyä asianomaisten jäsenvaltioiden toimivaltaisten laitosten kanssa sovellettavan lainsäädännön määrittämiseksi.
- Tämän laitoksen on kuitenkin ilmoitettava peruuttamispäätöksestään viipymättä asianomaisten jäsenvaltioiden toimivaltaisille laitoksille.

⁶⁰ Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 29 ja 34–36 kohta.

⁶¹ Ks. vastaavasti tuomio Alpenrind ym. (61 kohta).

⁶² Ks. käytännön opas, s. 36, loppuosa, ja s. 37.