



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

16 päivänä marraskuuta 2023*

Ennakkoratkaisupyyntö – Siirtotyöläiset – Sosiaaliturva – Sovellettava lainsäädäntö – Asetus (EY) N:o 987/2009 – 5, 6 ja 16 artikla – A 1 -todistus – Tietojen virheellisyys – Peruuttaminen viran puolesta – Todistuksen antaneella laitoksella ei ole velvollisuutta aloittaa vuoropuhelu- ja sovittelumenettelyä vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaisen laitoksen kanssa

Asiassa C-422/22,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Sąd Najwyższy (ylin tuomioistuin, Puola) on esittänyt 27.4.2022 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 22.6.2022, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu

vastaan

TE,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Prechal sekä tuomarit F. Biltgen, N. Wahl, J. Passer ja M. L. Arastey Sahún (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: J. Richard de la Tour,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu, edustajanaan J. Jaźwiec-Blecharczyk, radca prawny,
- Puolan hallitus, asiamiehenään B. Majczyna,
- Belgian hallitus, asiamiehinään S. Baeyens ja L. Van den Broeck,
- Tšekin hallitus, asiamiehinään M. Smolek ja J. Vlácil,

* Oikeudenkäyntikieli: puola.

- Ranskan hallitus, asiamiehinään R. Bénard ja A. Daniel,
- Euroopan komissio, asiamiehinään M. Brauhoff ja D. Martin,

kuultuaan julkisasiamiehen 22.6.2023 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 täytäntöönpanomenettelystä 16.9.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 987/2009 (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), 6 ja 16 artiklan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu (sosiaaliturvalaitoksen Toruńin osasto, Puola; jäljempänä ZUS) ja TE ja jossa on kyse ZUS:n päätöksestä peruuttaa TE:ltä A 1 -todistus, jossa osoitetaan, että TE:hen sovelletaan Puolan sosiaaliturvalainsäädäntöä 22.8.2016–21.8.2017.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Asetus N:o 883/2004

- 3 Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/2004 (EUVL 2004, L 166, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 465/2012 (jäljempänä asetus N:o 883/2004), II osasto, jonka otsikko on ”Sovellettava lainsäädäntö”, sisältää asetuksen 11–16 artiklan.
- 4 Asetuksen N:o 883/2004 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;

– –”

5 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.”
- 6 Mainitun asetuksen 72 artiklan a alakohdan mukaan sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista käsittelevän hallintotoimikunnan (jäljempänä hallintotoimikunta) tehtävänä on muun muassa käsitellä kaikkia hallinnollisia ja tulkinnallisia kysymyksiä, jotka johtuvat asetuksen N:o 883/2004 tai asetuksen N:o 987/2009 säännöksistä.

7 Asetuksen N:o 883/2004 76 artiklassa, jonka otsikko on ”Yhteistyö”, säädetään seuraavaa:

” – –

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

– –

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.

– –”

Asetus N:o 987/2009

8 Asetuksen N:o 987/2009 johdanto-osan 2 ja 22 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(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.

– –

(22) Asianomaisten henkilöiden oikeuksista ja velvoitteista tiedottaminen edesauttaa ratkaisevasti luottamuksellista suhdetta toimivaltaisten viranomaisten ja jäsenvaltioiden laitosten kanssa. – –”

9 Asetuksen N:o 987/2009 2 artiklan 2 kohdan sanamuoto on seuraava:

”Laitosten on viipymättä toimitettava tai vaihdettava kaikki tiedot, joita tarvitaan [asetuksen N:o 883/2004] soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden oikeuksien ja velvollisuuksien vahvistamiseen ja määrittämiseen. Tällainen jäsenvaltioiden välinen tiedonsiirto tapahtuu joko suoraan laitosten välillä tai yhteyselinten välityksellä.”

10 Asetuksen N:o 987/2009 3 artiklan sanamuoto on seuraava:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että tarvittavat tiedot ovat asianomaisten henkilöiden saatavilla, jotta he saisivat tietoa [asetuksella N:o 883/2004] ja [tällä asetuksella] tehdyistä muutoksista ja jotta he voisivat vedota oikeuksiinsa. Ne tarjoavat myös käyttäjäystävällisiä palveluja.

2. [Asetuksen N:o 883/2004] soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden on toimitettava asiaankuuluvalla laitokselle tiedot, asiakirjat tai todisteet, joita tarvitaan heidän tai heidän perheenjäsentensä tilanteen vahvistamiseksi, oikeuksien ja velvollisuuksien vahvistamiseksi tai säilyttämiseksi sekä sovellettavan lainsäädännön ja heidän siitä johtuvien velvoitteidensa määrittämiseksi.

--

4. Asiaankuuluvien laitosten on viipymättä ja joka tapauksessa asianomaisen jäsenvaltion lainsäädännössä mahdollisesti säädettyjen määräaikojen mukaisesti toimitettava tietoja ja annettava asiakirjoja asianomaisille henkilöille siinä määrin kuin [asetuksen N:o 883/2004] ja [tämän asetuksen] soveltaminen sitä edellyttää.

--”

11 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 [asetuksen N:o 883/2004] ja [tämän asetuksen] 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.”

- 12 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 [tässä asetuksessa] 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.

– –”

- 13 Kyseisen asetuksen 15 artiklassa säädetään asetuksen N:o 883/2004 11 artiklan 3 kohdan b ja d alakohdan, 11 artiklan 4 kohdan ja 12 artiklan soveltamista koskevista menettelyistä.

- 14 Asetuksen N:o 987/2009 16 artiklassa, jonka otsikko on ”[Asetuksen N:o 883/2004] 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 [asetuksen N:o 883/2004] 13 artiklan sekä [tämän asetuksen] 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 [asetuksen N:o 883/2004] 13 artiklan sekä [tämän asetuksen] 14 artiklan asiaankuuluvat säännökset.

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

– –”

- 15 Asetuksen N:o 987/2009 19 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Sen jäsenvaltion toimivaltaisen laitoksen, jonka soveltamaa lainsäädäntöä sovelletaan [asetuksen N:o 883/2004] 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.”

- 16 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 [asetuksen N:o 883/2004] 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 [asetuksen N:o 883/2004] 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.”

- 17 Asetuksen N:o 987/2009 60 artiklan, jonka otsikko on ”[Asetuksen N:o 883/2004] 67 ja 68 artiklan soveltamisen menettely”, 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos asianomaiset laitokset ovat eri mieltä siitä, mitä lainsäädäntöä sovelletaan ensisijaisen oikeuden perusteella, sovelletaan [tämän asetuksen] 6 artiklan 2–5 kohtaa. Tässä tapauksessa [tämän asetuksen] 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu asuinpaikan laitos on lapsen taikka lasten asuinpaikan laitos.”

Puolan oikeus

- 18 Sosiaaliturvasta 13.10.1998 annetun lain (ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych; Dz. U. 1998 nro 137, järjestysnumero 887), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasian tosiseikkoihin (Dz. U. 2021, järjestysnumero 430), 83a §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”[Sosiaaliturvalaitoksen] lopullisella päätöksellä vahvistettu oikeus tai velvoite määritetään uudelleen asianomaisen pyynnöstä tai viran puolesta, jos päätöksen tultua lainvoimaiseksi esitetään uusia

todisteita tai ilmenee ennen päätöksen tekemistä vällinneita olosuhteita, jotka vaikuttavat tähän oikeuteen tai velvollisuuteen.”

- 19 Siviiliprosessilain (kodeks postępowania cywilnego) 477^{14a} §:ssä säädetään seuraavaa:

”Kun toisen asteen tuomioistuin kumoo tuomion ja sitä edeltäneen eläkelaitoksen päätöksen, se voi palauttaa asian suoraan eläkelaitokselle käsiteltäväksi uudelleen.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- 20 TE, joka on Puolan kaupparekisteriin merkitty yrittäjä ja joka harjoittaa itsenäistä ammattitoimintaa, josta saatuja tuloja verotetaan Puolassa, allekirjoitti 11.8.2016 Varsovaan (Puola) sijoittautuneen yhtiön kanssa sopimuksen, jonka mukaan hänen oli määrä suorittaa tiettyjä palveluja Ranskassa tietyn hankkeen yhteydessä 22.8.2016 alkaen tämän hankkeen päättymiseen saakka.
- 21 Tämän sopimuksen perusteella ZUS antoi asetuksen N:o 883/2004 13 artiklan 2 kohdan nojalla A 1 -todistuksen, jossa todistettiin asetuksen N:o 987/2009 19 artiklan 2 kohdan mukaisesti, että TE kuuluu Puolan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisalaan 22.8.2016–21.8.2017 (jäljempänä riidanalainen ajanjakso).
- 22 ZUS harkitsi asiaa viran puolesta uudelleen ja totesi TE:n harjoittaneen toimintaansa riidanalaisella ajanjaksolla vain yhdessä jäsenvaltiossa eli Ranskan tasavallassa. ZUS yhtäältä peruutti kyseisen A 1 -todistuksen 1.12.2017 tekemällään päätöksellä (jäljempänä riidanalainen päätös) ja toisaalta totesi, että asetuksen N:o 883/2004 11 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaan TE:hen ei sovelleta Puolan lainsäädäntöä mainitulla ajanjaksolla. ZUS katsoi, että TE:hen sovellettavan lainsäädännön määrittämisen kannalta merkityksellinen säännös ei ole asetuksen N:o 883/2004 13 artikla vaan sen 11 artikla, joten se teki kyseisen päätöksen noudattamatta asetuksen N:o 987/2009 16 artiklassa tarkoitettua menettelyä, jossa se olisi suorittanut yhteensovittamista Ranskan toimivaltaisen laitoksen kanssa TE:hen sovellettavan lainsäädännön määrittämiseksi.
- 23 TE nosti riidanalaisesta päätöksestä kanteen Sąd Okręgowy w Toruniussa (Toruńin alueellinen tuomioistuin, Puola). Sąd Okręgowy w Toruniu katsoi yhtäältä, ettei TE ole työskennellyt riidanalaisella ajanjaksolla yhdessä ainoassa jäsenvaltiossa, joten hän kuuluu asetuksen N:o 883/2004 13 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan, ja toisaalta, ettei ZUS ole käynyt läpi asetuksen N:o 987/2009 6, 15 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 yhteensovittamismenettelyn Ranskan toimivaltaisen laitoksen kanssa, mistä ZUS kieltäytyi katsoen, ettei tämän menettelyn aloittaminen ole perusteltua. Välttääkseen tilanteen, jossa TE ei kuulu mihinkään sosiaaliturvajärjestelmään, Sąd Okręgowy w Toruniu määräsi, että TE:hen sovelletaan riidanalaisen ajanjakson aikana Puolan lainsäädäntöä, ja se pysytti siten pääasiassa kyseessä olevan A 1 -todistuksen voimassa.
- 24 Sąd Apelacyjny w Gdańsku (Gdańskin ylioikeus, Puola) hylkäsi 5.2.2020 antamallaan tuomiolla ZUS:n valituksen Sąd Okręgowy w Toruniun antamasta tuomiosta ja pysytti siten kyseisen tuomion.

- 25 ZUS teki kyseisestä tuomiosta kassaatiovalituksen ennakkoratkaisua pyytäneeseen Sąd Najwyższyyn (ylin tuomioistuin, Puola) ja väitti, että koska pääasiassa kyseessä olevan A 1 -todistuksen peruuttaminen edellytti sitä, että ensin käydään läpi asetuksessa N:o 987/2009 säädetty yhteensovittamismenettely, riidanalainen päätös on sääntöjenvastainen, mikä voidaan korjata vain ZUS:ssa itsessään käytävässä menettelyssä. Sąd Okręgowy w Toruniun ja Sąd Apelacyjny w Gdańskun antamat tuomioistuinratkaisut ovat siten virheellisiä, koska näiden tuomioistuinten olisi pitänyt TE:hen sovellettavasta lainsäädännöstä lausumisen sijaan palauttaa asia ZUS:n käsiteltäväksi, jotta tämä olisi harkinnut mainittua A 1 -todistusta uudelleen yhteistyössä Ranskan toimivaltaisen laitoksen kanssa.
- 26 Tässä tilanteessa Sąd Najwyższy päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- ”1) Onko sellainen [jäsenvaltion] laitos, joka on antanut A 1 -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?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

- 27 Aluksi on todettava, että asetuksen N:o 987/2009 6 ja 16 artiklassa, jotka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin mainitsee kysymyksissään ja jotka koskevat lainsäädännön tilapäistä soveltamista ja etuuskien tilapäistä myöntämistä sekä asetuksen N:o 883/2004 13 artiklan soveltamismenettelyä, toistetaan olennaisilta osin asetuksen N:o 883/2004 76 artiklan 6 kohdan säännökset, joissa säädetään asianomaisten jäsenvaltioiden toimivaltaisten laitosten välisestä vuoropuhelu- ja sovittelumenettelystä (jäljempänä vuoropuhelu- ja sovittelumenettely).
- 28 Lisäksi ainoa unionin oikeuden säännös, jossa viitataan A 1 -todistusten peruuttamiseen, on asetuksen N:o 987/2009 5 artikla, jonka otsikko on ”Toisessa jäsenvaltiossa annettujen asiakirjojen ja todistusteiden oikeudellinen pätevyys”.
- 29 Tältä osin on muistutettava, että A 1 -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 (tuomio 2.3.2023, DRV Intertrans ja Verbraeken J. en Zonen, C-410/21 ja C-661/21, EU:C:2023:138, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 30 Asetuksen N:o 987/2009 5 artiklan 1 kohdassa kuitenkin säädetään, että jäsenvaltion laitoksen antamat asiakirjat, joissa osoitetaan henkilön tilanne asetusten N:o 883/2004 ja N:o 987/2009 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.
- 31 Asetuksen N:o 987/2009 5 artiklan 2 ja 4 kohdassa vahvistetaan yksityiskohtaiset säännöt, jotka koskevat vuoropuhelu- ja sovittelumenettelyn soveltamista 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin asiakirjoihin ja todisteisiin vastaanottaneen jäsenvaltion laitoksen ja kyseiset asiakirjat antaneen laitoksen välisten erimielisyyksien ratkaisemiseksi. Kyseisen 5 artiklan 2 ja 3 kohdassa täsmennetään erityisesti niitä toimenpiteitä, joihin näiden laitosten on ryhdyttävä, jos on syytä epäillä näiden asiakirjojen ja todisteiden pätevyyttä tai niissä olevien tietojen perustana olevien tosiseikkojen paikkansapitävyyttä, edellyttämällä asiakirjan antanutta laitosta harkitsemaan uudelleen näiden asiakirjojen antamisen perusteltavuutta ja tarvittaessa peruuttamaan ne. Saman artiklan 4 kohdassa puolestaan säädetään, että jos kyseiset laitokset eivät pääse sopimukseen, toimivaltaiset viranomaiset voivat viedä asian käsiteltäväksi hallintotoimikuntaan, joka pyrkii sovitteluun näkökannat kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun asia on annettu sen käsiteltäväksi.
- 32 Kansallinen tuomioistuin kysyy näin ollen kahdella kysymyksellään, joita on tarkasteltava yhdessä, lähinnä, onko asetuksen N:o 987/2009 5, 6 ja 16 artiklaa tulkittava siten, että A 1 -todistuksen antanut laitos, joka harkittuaan omasta aloitteestaan uudelleen niitä tietoja, joiden perusteella todistus on annettu, toteaa nämä tiedot virheellisiksi, voi peruuttaa tämän todistuksen aloittamatta ensin vuoropuhelu- ja sovittelumenettelyä asianomaisten jäsenvaltioiden toimivaltaisten laitosten kanssa sovellettavan kansallisen lainsäädännön määrittämiseksi.
- 33 Ensinnäkin on syytä huomauttaa, että A 1 -todistuksen antanut laitos voi peruuttaa todistuksen viran puolesta eli ilman, että se saa toisen jäsenvaltion toimivaltaiselta laitokselta uudelleenharkintaa ja peruuttamista koskevan pyynnön.
- 34 Yhtäältä on nimittäin niin, että koska asetuksen N:o 987/2009 5 artiklan 1 kohdassa viitataan A 1 -todistusten ”peruuttamiseen” eikä siinä täsmennetä tai rajoiteta olosuhteita, joissa tällainen peruutus voi tapahtua, on katsottava, että tämä säännös kattaa kaikki tällaisten todistusten peruuttamistapaukset.
- 35 Toisaalta – kuten unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee – A 1 -todistusten sitovuus muiden jäsenvaltioiden kuin todistuksen antaneen jäsenvaltion laitoksiin nähden perustuu SEU 4 artiklan 3 kohdassa määrättyyn vilpittömän yhteistyön periaatteeseen, joka edellyttää myös keskinäisen luottamuksen periaatetta. Näiden periaatteiden mukaan todistuksen antavan laitoksen on arvioitava asianmukaisesti ne tosiseikat, joihin näiden todistusten antaminen perustuu, ja tutkittava huolellisesti oman sosiaaliturvajärjestelmänsä soveltamista, jotta voidaan taata mainittujen todistusten sisältämien tietojen oikeellisuus ja näin ollen asetuksen N:o 883/2004 asianmukainen soveltaminen, ja muiden jäsenvaltioiden laitoksilla on oikeus odottaa, että todistuksen antava laitos noudattaa tätä velvoitetta (ks. vastaavasti tuomio 6.2.2018, Altun ym., C-359/16, EU:C:2018:63, 37, 40 ja 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 36 Koska asianomaisen työntekijän toimintaa koskevat yksityiskohdat voivat kuitenkin muuttua verrattuna tilanteeseen, joka on otettu huomioon A 1 -todistusta annettaessa, ja koska tiedot, joiden perusteella tämä tilanne alun perin vahvistettiin, voivat myöhemmin osoittautua virheellisiksi, vilpittömän yhteistyön ja keskinäisen luottamuksen periaatteet edellyttävät, että

todistuksen antanut laitos tarkastaa koko sen toiminnan harjoittamisen ajalta, jonka perusteella tällainen todistus myönnetään, todistukseen sisältyvien tietojen paikkansapitävyyden ja peruuttaa todistuksen, jos se asianomaisen työntekijän todellisen tilanteen huomioon ottaen toteaa, että kyseinen todistus ei ole asetuksen N:o 883/2004 II osaston säännösten mukainen.

- 37 Toiseksi on niin, että vaikka asetuksen N:o 987/2009 5 artiklan mukaan A 1 -todistuksen antaneen laitoksen päätös peruuttaa A 1 -todistus toisen jäsenvaltion toimivaltaisen laitoksen tekemän uudelleenarviointia ja peruuttamista koskevan pyynnön johdosta on tehtävä asianomaisten laitosten välisessä vuoropuhelu- ja sovittelumenettelyssä tämän 5 artiklan 2–4 kohdassa vahvistettujen täytäntöönpanosääntöjen mukaisesti, mainitussa artiklassa ei kuitenkaan ole säännöksiä menettelysäännöistä, joita A 1 -todistuksen antaneen laitoksen, joka aikoo peruuttaa sen viran puolesta, on noudatettava.
- 38 Erityisesti on todettava, että asetuksen N:o 987/2009 5 artiklassa ei säädetä tällaisessa tapauksessa todistuksen antaneen laitoksen velvollisuudesta tehdä peruuttamispäätös noudattaen mainittua vuoropuhelu- ja sovittelumenettelyä.
- 39 Kun otetaan huomioon, että tällaisesta menettelyllisestä veloitteesta ei ole nimenomaista säännöstä tapauksessa, joissa todistuksen antanut laitos aikoo peruuttaa A 1 -todistuksen viran puolesta, on katsottava, että asetuksen N:o 987/2009 5 artiklan 2–4 kohdassa säädetty menettely ei ole pakollinen edellytys sille, että A 1 -todistuksen antanut laitos, joka on todennut kyseisen todistuksen antamisen perustana olevien tietojen virheellisyyden, peruuttaa tämän todistuksen viran puolesta.
- 40 Tämä asetuksen N:o 987/2009 5 artiklan sanamuotoon perustuva tulkinta on lisäksi johdonmukainen vuoropuhelu- ja sovittelumenettelyn luonteen, tarkoituksen ja toteuttamisedellytysten kanssa.
- 41 Kuten asetuksen N:o 883/2004 76 artiklan 6 kohdasta, luettuna kyseisen asetuksen 72 artiklan a alakohdan valossa, ilmenee, kyseinen menettely on nimittäin unionin lainsäätäjän käyttöön ottama keino ratkaista erityisesti kyseisen asetuksen tulkintaa tai soveltamista koskevat asianomaisten jäsenvaltioiden toimivaltaisten laitosten väliset erimielisyydet.
- 42 Tästä seuraa, että vuoropuhelu- ja sovittelumenettelyn käyttäminen johtuu siitä, että kahden tai useamman jäsenvaltion toimivaltaisten laitosten välillä on erimielisyyttä, mitä tukevat asetuksen N:o 987/2009 säännökset, joissa säädetään tällaisen menettelyn käyttämisestä.
- 43 Tämän asetuksen 5 artiklassa säädetään nimittäin mainitun menettelyn käyttämisestä, kun A 1 -todistuksen saanut laitos kyseenalaistaa sen pätevyuden tai niiden tosiseikkojen paikkansapitävyyden, joiden perusteella todistus on annettu, ja pyytää sen vuoksi todistuksen antanutta laitosta peruuttamaan sen, ja 6 artiklassa sen käyttämisestä, kun useiden jäsenvaltioiden laitokset tai viranomaiset ovat eri mieltä sovellettavan lainsäädännön tai kyseisten etuuksien myöntämisestä vastuussa olevan laitoksen määrittämisestä.
- 44 Asetuksen N:o 987/2009 16 ja 60 artiklassa, joissa määritellään asetuksen N:o 883/2004 13 ja 68 artiklan soveltamista koskevat menettelyt, puolestaan säädetään saman menettelyn käyttämisestä asetuksen N:o 987/2009 6 artiklassa täsmennettyjen täytäntöönpanosääntöjen mukaisesti, jos asianomaisilla laitoksilla on erimielisyyttä sovellettavasta lainsäädännöstä.

- 45 Se, että todistuksen antanut laitos peruuttaa A 1 -todistuksen viran puolesta, ei johdu todistuksen antaneen laitoksen ja toisen jäsenvaltion laitoksen välisestä erimielisyydestä, joka kyseenalaistaisi todistuksen paikkansapitävyyden, vaan siitä, että todistuksen antanut laitos toteaa sen jälkeen, kun se on suorittanut tarkastukset, jotka sen on tehtävä täyttääkseen edellä 35 ja 36 kohdassa esitetyt vilpittömän yhteistyön ja keskinäisen luottamuksen periaatteiden mukaiset velvoitteensa, että todistukseen sisältyvät tiedot eivät vastaa todellisuutta.
- 46 Lopuksi on todettava, että edellä 39 kohdassa mainittu tulkinta ei vaaranna työntekijällä, jonka A 1 -todistus peruutetaan, asetuksen N:o 883/2004 nojalla olevia oikeuksia eikä tällä asetuksella tavoiteltua päämäärää.
- 47 Yhtäältä on nimittäin muistutettava, että antaessaan tällaisen todistuksen jäsenvaltion toimivaltainen laitos ainoastaan toteaa, että kyseiseen työntekijään sovelletaan tämän jäsenvaltion lainsäädäntöä (ks. analogisesti tuomio 30.3.2000, Banks ym., C-178/97, EU:C:2000:169, 53 kohta).
- 48 Koska A 1 -todistus ei siis ole oikeuksia luova toimi vaan toteava toimi, sen peruuttaminen ei voi johtaa näiden oikeuksien menettämiseen.
- 49 Toisaalta A 1 -todistuksen peruuttamisen jälkeen asianomaiseen työntekijään sovellettava lainsäädäntö määritetään asetuksen N:o 883/2004 II osaston säännösten mukaisesti käyttämällä tarvittaessa vuoropuhelu- ja sovittelumenettelyä silloin, kun sovelletaan asetuksen N:o 987/2009 6 artiklaa.
- 50 Tältä osin on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan asetuksen N:o 883/2004 II osaston säännökset muodostavat täydellisen ja yhtenäisen sellaisten lainvalintasääntöjen kokonaisuuden, joilla pyritään estämään paitsi useampien kansallisten lainsäädäntöjen samanaikainen soveltaminen ja tästä mahdollisesti aiheutuvat vaikeudet, myös se, että tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluvat henkilöt jäisivät ilman sosiaaliturvan tarjoamaa suojaa siitä syystä, ettei heihin voitaisi soveltaa mitään lainsäädäntöä (tuomio 8.5.2019, Inspecteur van de Belastingdienst, C-631/17, EU:C:2019:381, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 51 Tässä yhteydessä on huomattava, että asetuksen N:o 987/2009 6 artiklassa säädetään lainsäädännön tilapäisestä soveltamisesta ja etuuksien tilapäisestä myöntämisestä, jos kahden tai useamman jäsenvaltion laitokset ovat eri mieltä sovellettavan lainsäädännön tai etuudet maksavan laitoksen määrittämisestä.
- 52 Näin ollen asetuksella N:o 883/2004 käyttöön otetun järjestelmän soveltamisella sovellettavan lainsäädännön määrittämiseksi sen jälkeen, kun todistuksen antanut laitos on viran puolesta peruuttanut A 1 -todistuksen, voidaan varmistaa paitsi se, että asianomaisen työntekijän suoja taataan aina, mukaan lukien siinä tapauksessa, että asianomaisten laitosten välillä on erimielisyyttä sovellettavasta lainsäädännöstä, myös yhden ainoan kansallisen lainsäädännön soveltaminen aina kyseiseen työntekijään jopa tällaisen erimielisyyden tapauksessa.
- 53 Kolmanneksi ja viimeiseksi on muistutettava, että – kuten asetuksen N:o 883/2004 76 artiklan 4 kohdasta ja asetuksen N:o 987/2009 johdanto-osan 2 ja 22 perustelukappaleesta ilmenee – asetuksella N:o 883/2004 käyttöön otetun järjestelmän moitteeton toiminta edellyttää tehokasta ja tiivistä yhteistyötä sekä eri jäsenvaltioiden toimivaltaisten laitosten välillä että näiden laitosten ja tämän asetuksen soveltamisalaan

kuuluvien henkilöiden välillä. Tällainen yhteistyö on tarpeen, jotta voidaan määrittää asianomaisten henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet ja jotta he voivat käyttää oikeuksiaan mahdollisimman nopeasti ja mahdollisimman hyvin edellytyksin.

- 54 Mainittu yhteistyö edellyttää, että kaikki nämä laitokset ja henkilöt vaihtavat keskenään tiedot, joita tarvitaan asianomaisten henkilöiden oikeuksien ja velvollisuuksien vahvistamiseen ja määrittämiseen, mikä ilmenee asetuksen 987/2009 2 ja 3 artiklasta, joissa määritetään näiden laitosten välisen sekä niiden ja asianomaisten henkilöiden välisen tiedonvaihdon laajuus ja sitä koskevat säännöt, sekä asetuksen 20 artiklasta, jossa täsmennetään eri jäsenvaltioiden toimivaltaisten laitosten välistä yhteistyövelvollisuutta.
- 55 Näin ollen – kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 53 kohdassa – jos A 1 -todistuksen antanut laitos aikoo peruuttaa kyseisen todistuksen viran puolesta sillä perusteella, että todistuksen sisältämät tiedot ovat virheellisiä, sen ei tarvitse ensin aloittaa vuoropuhelu- ja sovittelumenettelyä asianomaisten jäsenvaltioiden toimivaltaisten laitosten kanssa, kun taas edellä 53 ja 54 kohdassa mainitut säännökset velvoittavat mainitun laitoksen kyseisen peruuttamisen jälkeen ilmoittamaan siitä mahdollisimman pian sekä näille laitoksille että asianomaiselle henkilölle ja toimittamaan näille kaikki tiedot, joita tarvitaan tämän henkilön oikeuksien ja velvollisuuksien vahvistamiseen ja määrittämiseen.
- 56 Kaiken edellä esitetyn perusteella esitettyihin kysymyksiin on vastattava, että asetuksen N:o 987/2009 5, 6 ja 16 artiklaa on tulkittava siten, että A 1 -todistuksen antanut laitos, joka tutkittuaan viran puolesta tämän todistuksen antamisen perustana olevat tiedot toteaa näiden tietojen virheellisyyden, voi peruuttaa mainitun todistuksen aloittamatta ensin vuoropuhelu- ja sovittelumenettelyä asianomaisten jäsenvaltioiden toimivaltaisten laitosten kanssa sovellettavan kansallisen lainsäädännön määrittämiseksi.

Oikeudenkäyntikulut

- 57 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen 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 (EY) N:o 465/2012, 5, 6 ja 16 artiklaa

on tulkittava siten, että

A 1 -todistuksen antanut laitos, joka tutkittuaan viran puolesta tämän todistuksen antamisen perustana olevat tiedot toteaa näiden tietojen virheellisyyden, voi peruuttaa mainitun todistuksen aloittamatta ensin sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/2004, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 465/2012, 76 artiklan 6 kohdassa säädettyä

vuoropuhelu- ja sovittelumenettelyä asianomaisten jäsenvaltioiden toimivaltaisten laitosten kanssa sovellettavan kansallisen lainsäädännön määrittämiseksi.

Allekirjoitukset