

Asia C-549/22**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

18.8.2022

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Centrale Raad van Beroep (Alankomaat)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

15.8.2022

Valittaja:

X

Vastapuoli:

Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank

Pääasian menettelyn kohde

Pääasiassa kyse on X:n ja Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbankin (sosiaalivakuutuslaitoksen hallitus, jäljempänä Svb) välisestä riidasta, joka koskee X:n perhe-eläke-etuuden vähentämistä.

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta

Tämä SEUT 267 artiklaan perustuva pyyntö koskee Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä Algerian demokraattisen kansantasavallan välisestä assosiaatiosta tehdyn Euro-Välimeri-sopimuksen (jäljempänä assosiaatiosopimus) 68 artiklan 4 kohdan välitöntä sovellettavuutta, henkilöllistä soveltamisalaa ja tulkintaa. Erityisesti kyse on siitä, onko tämä määräys esteenä sille, että Alankomaiden myöntämää perhe-eläke-etuutta vähennetään sen vuoksi, että etuuden saaja asuu Algeriassa.

Ennakkoratkaisukysymykset

1. Onko assosiaatiosopimuksen 68 artiklan 4 kohtaa tulkittava siten, että sitä sovelletaan edesmenneen työntekijän Algeriassa asuvaan jälkeenjääneeseen, joka haluaa viedä perhe-eläke-etuutensa Algeriaan?

Jos näin on,

2. onko assosiaatiosopimuksen 68 artiklan 4 kohtaa, kun otetaan huomioon tämän sopimuksen sanamuoto, tarkoitus ja luonne, tulkittava siten, että kyseinen kohta on sovellettavissa välittömästi siten, että henkilöillä, joihin tätä määräystä sovelletaan, on oikeus vedota siihen suoraan jäsenvaltioiden tuomioistuimissa määräyksen vastaisten kansallisen oikeuden sääntöjen soveltamatta jättämiseksi?

Jos näin on,

3. onko assosiaatiosopimuksen 68 artiklan 4 kohtaa tulkittava siten, että se on esteenä yleisen perhe-eläkelain 17 §:n 3 momentissa tarkoitettun asuinvaltioperiaatteen soveltamiselle, jonka johdosta perhe-eläke-etuuden vientiä Algeriaan rajoitetaan?

Unionin oikeussäännöt, joihin on viitattu

Assosiaatiosopimuksen 1, 68 ja 70 artikla, neuvoston päätösehdotus assosiaatiosopimuksella perustetussa assosiaationeuvostossa vahvistettavasta yhteisön kannasta sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevien määräysten antamiseen¹ (jäljempänä ehdotus assosiaationeuvoston päätökseksi) ja asetuksen (EY) N:o 883/2004 70 artiklan 3 kohta.

Kansalliset oikeussäännöt, joihin on viitattu

Asuinvaltioperiaatteesta sosiaaliturvan alalla annettu laki (Wet Woonlandbeginsel in de sociale zekerheid) ja yleisen perhe-eläkelain (Algemene nabestaandenwet) 17 §:n 3 momentti.

Tiivistelmä pääasian tosiseikoista ja menettelystä

- 1 Asuinvaltioperiaatteesta sosiaaliturvan alalla annettu laki (jäljempänä Wwsz) tuli Alankomaissa voimaan 1.7.2012. Tämän lain tarkoituksena on rajoittaa etuuskien vientiä Euroopan unionin ulkopuolisiin maihin ottamalla käyttöön niin sanottu asuinvaltioperiaate. Niin kauan kuin vientiä näihin maihin vielä tapahtuu, Alankomaiden vähimmäispalkkaan sidotut tai tiettyjen kustannusten kattamiseen

¹ KOM(2007) 790 lopullinen, 12.12.2007.

tarkoitettut etuudet, jotka maksetaan Alankomaiden ulkopuolelle, mukautetaan vastaamaan paikallisia olosuhteita.

- 2 Wwsz:n voimaantulon myötä muutettiin muun muassa yleisen perhe-eläkelain 17 §:n 3 momenttia. Tämän muutoksen perusteella oikeudenomistajille, jotka eivät asu Alankomaissa, Euroopan unionin jäsenvaltiossa, Euroopan talousalueesta (ETA) tehdyn sopimuksen muuna osapuolena olevassa valtiossa tai Sveitsissä, maksetaan etuus, joka vastaa tiettyä prosenttiosuutta Alankomaissa sovellettavasta perhe-eläke-etuuden määrästä. Algerian tapauksessa tämä prosenttiosuus vahvistettiin vuoden 2013 osalta 60 prosentiksi ja vuodesta 2016 alkaen 40 prosentiksi.
- 3 X:llä on ollut 1.1.1999 lähtien hänen edesmenneen, Alankomaissa työskennelleen ja vakuutettuna olleen aviopuolisonsa leskenä oikeus perhe-eläke-etuuteen. Kyseinen etuus on viety 1.1.2000 lähtien Algeriaan, jossa hän asuu. Asuinvaltioperiaatetta on sovellettu 1.1.2013 lähtien, minkä johdosta hänen perhe-eläke-etuutensa on pienentynyt huomattavasti. Centrale Raad van Beroepin (sosiaaliturva- ja virkamiesasioiden ylioikeus, jäljempänä CRvB) vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan etuuden vähentämistä asuinvaltioperiaatteen perusteella on pidettävä tämän etuuden viennin rajoituksena. Asianosaiset ovat eri mieltä siitä, onko assosiaatiosopimuksen 68 artiklan 4 kohta esteenä tälle rajoitukselle.

Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut

- 4 X väittää, ettei hän etuuden vähentämisen johdosta pysty enää huolehtimaan toimeentulostaan.
- 5 Svb katsoo, että assosiaatiosopimuksen 68 artiklan 4 kohta ei ole esteenä asuinvaltioperiaatteen soveltamiselle X:n perhe-eläke-etuuteen. Svb:n mukaan kyseessä ei ole määräys, jolla on välitön oikeusvaikutus ja johon sisältyy vientivelvoite. Svb toteaa, että assosiaatiosopimuksen 70 artiklasta seuraa, että assosiaatiosopimuksen 68 artiklassa määritellään puitteet assosiaationeuvoston päätökselle, jota ei ole vielä tehty. Svb:n mukaan assosiaatiosopimuksen 68 artiklan 4 kohdan sanamuodosta ei ilmene selkeää ja täsmällistä velvoitetta etuuksien vientiin. Kyseinen määräys ei sisällä toimielimiä koskevaa nimenomaista velvoitetta, ja käytetty terminologia liittyy Svb:n mukaan valuuttarajoitusten poistamiseen. Sopimuksen luonne ja tarkoitus eivät johda muunlaiseen päätelmään. Unionin tuomioistuin ei ole nimenomaisesti ottanut kantaa 68 artiklan 4 kohdan mahdolliseen välittömään oikeusvaikutukseen ja merkitykseen. Svb:n mukaan asiassa Kziber annetussa tuomiossa² on implisiittisesti hylätty Marokon kanssa tehtyyn assosiaatiosopimukseen sisältyvän samankaltaisen määräyksen välitön oikeusvaikutus. Lopuksi Svb katsoo, että tämän määräyksen henkilöllinen soveltamisala ei ole selvä. Svb epäilee, voivatko

² Tuomio 31.1.1991, Kziber, C-18/90, EU:C:1991:36.

jälkeenjääneet, jotka eivät itse ole tai eivät ole olleet työntekijöitä, vedota määräykseen.

Tiivistelmä ennakkoratkaisupyynnön perusteluista

- 6 CRvB toteaa, että assosiaatiosopimuksen 68 artiklan 4 kohdan tulkinta ei ole merkityksellistä ainoastaan niiden etuuksien kannalta, jotka Alankomaat vie Algeriaan, vaan myös vietäessä etuuksia muihin maihin, joiden kanssa Euroopan unioni on tehnyt vastaavanlaisen määräyksen sisältävän assosiaatiosopimuksen. Alankomaiden hallituksen toimintaperiaate, jonka mukaan etuuksien vienti unionin ulkopuolelle edellyttää sopimista niiden laillisuuden valvonnasta ja tiettyjen etuuksien määrä mukautetaan vastaamaan kyseisen asuinvaltion elintasoja, ei mahdollisesti ole yhteensopiva tällaisten määräysten kanssa. Svb viittasi tässä yhteydessä erityisesti Alankomaiden kuningaskunnan ja Marokon kuningaskunnan väliseen yleiseen sosiaaliturvasopimukseen, jossa myös otettiin käyttöön asuinvaltioperiaate.

Assosiaatiosopimuksen 68 artiklan 4 kohdan henkilöllinen soveltamisala

- 7 Kysymys on ensinnäkin siitä, kuuluuko X jälkeenjääneenä, joka ei itse ole assosiaatiosopimuksessa tarkoitettu työntekijä, kyseisen sopimuksen 68 artiklan 4 kohdan soveltamisalaan.
- 8 Assosiaatiosopimuksen 68 artiklan 4 kohdassa määrätään, että työntekijät voivat vapaasti siirtää perhe-eläkkeet Algeriaan. Toisin kuin 68 artiklan 1 ja 3 kohdassa, 4 kohdassa mainitaan ainoastaan työntekijät mutta ei heidän perheenjäseniään, asuivatpa nämä asianomaisten kanssa Euroopan unionissa tai eivät. Myöskään jälkeenjääneitä ei mainita. Ei siis ole täysin selvää, tarkoitetaanko tällä määräyksellä sitä, että ainoastaan työntekijät, mukaan lukien eläkkeensaajat, saavat vapaasti siirtää jäsenvaltioissa saamansa eläkkeet ja elinkorot vai koskeeko tämä määräys myös perhe-eläkettä, johon jälkeenjääneillä on oikeus näiden työntekijöiden kuoltua.
- 9 Jos tämä määräys koskee myös jälkeenjääneitä etuudensaajia, herää kysymys, onko tarkoituksena, että ainoastaan Alankomaissa asuvat etuudensaajat saavat vapaasti siirtää etuudet Algeriaan vai voivatko myös Algeriassa asuvat etuudensaajat vedota tähän määräykseen. CRvB katsoo, että jälkimmäistä vaihtoehtoa puoltaa assosiaatiosopimuksen 68 artiklan 4 kohdassa määrätty poikkeus erityisten maksuihin perustumattomien etuuksien vapaasta siirtämisestä. Tämä poikkeus näyttää perustuvan asetuksen N:o 883/2004 70 artiklan 3 kohtaan, jossa säädetään, että kyseisen asetuksen 7 artiklaa, jossa säännellään etuuksien maastavientiä, ei sovelleta maksuihin perustumattomiin erityisiin rahaetuuksiin. Kyseisen asetuksen 70 artiklan 4 kohdan mukaan senkaltaiset etuudet myönnetään asianomaisille henkilöille ainoastaan heidän asuinjäsenvaltiossaan sen lainsäädännön mukaisesti. Assosiaatiosopimuksen 68 artiklan 4 kohdassa määrätty

poikkeus on tehokas vain, jos pääsääntöä sovelletaan etuuksista vastuussa olevan jäsenvaltion ulkopuolella asuviin etuudensaajiin.

- 10 Tämän määräyksen tarkoituksen selventämiseksi voidaan myös tarkastella ehdotusta assosiaationeuvoston päätökseksi. Tämän päätöksen 2 artiklan mukaan sitä sovelletaan työntekijöihin, jotka ovat Algerian kansalaisia, -- ja heidän jälkeenjääneisiinsä. Päätöksen 4 artiklan perusteella perhe-eläke-etuutta ei saa vähentää, muuttaa, keskeyttää, peruuttaa tai takavarikoida sen vuoksi, että etuuden saaja asuu Algeriassa. Tätä päätöstä ei ole kuitenkaan vielä vahvistettu.
- 11 Assosiaatiosopimuksen 68 artiklan 4 kohdan henkilöllisen soveltamisalan laajaa tulkintaa puoltaa myös se, että voidaan pitää tämän sopimuksen tarkoituksen ja hengen vastaisena, jos jäsenvaltion lainsäädännön soveltamisalaan kuuluvien tai työskentelynsä aikana kuuluneiden algerialaisten työntekijöiden jälkeenjääneet perheenjäsenet ja edunsaajat jätetään asianmukaisen suojelun ulkopuolelle.
- 12 Jos valittaja kuuluu tilanteessaan assosiaatiosopimuksen 68 artiklan 4 kohdan soveltamisalaan, on vastattava seuraaviin kysymyksiin.

Assosiaatiosopimuksen 68 artiklan 4 kohdan välitön oikeusvaikutus

- 13 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan Euroopan unionin kolmansien maiden kanssa tekemän sopimuksen määräystä on pidettävä välittömästi sovellettavana, jos se sanamuotonsa sekä sopimuksen tarkoitus ja luonne huomioon ottaen sisältää selkeän ja täsmällisen velvoitteen, joka ei täytäntöönpanonsa ja oikeusvaikutustensa syntymisen osalta edellytä myöhempien toimien toteuttamista.
- 14 Assosiaatiosopimuksen 68 artiklan täytäntöönpano ja oikeusvaikutusten syntyminen näyttävät edellyttävän lisätoimenpiteitä. Kyseinen artikla sisältää eräitä yleisiä periaatteita, joiden tarkkaa aineellista sisältöä säännellään 70 artiklan 1 kohtaan perustuvalla assosiaationeuvoston päätöksellä. Lisäksi tosiasiallinen toteuttaminen edellyttää kyseisten valtioiden välistä hallinto- ja valvontayhteistyötä koskevia sääntöjä. Nämä säännöt vahvistetaan 70 artiklan 2 kohdan perusteella tehtävällä päätöksellä. Näin tarkasteltuna assosiaatiosopimuksen 70 artikla näyttää olevan esteenä 68 artiklan välittömälle oikeusvaikutukselle.
- 15 Tarve täsmentää 68 artiklan täytäntöönpanoa koskevat yksityiskohtaiset aineelliset ja hallinnolliset säännöt ei kuitenkaan vielä merkitse sitä, ettei millään tämän määräyksen osalla voisi olla välitöntä oikeusvaikutusta. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että yhtäältä ETA:n ja toisaalta Marokon tai Algerian välisiin aikaisempiin yhteistyösopimuksiin sisältyvällä sosiaaliturvan alaa koskevalla syrjintäkiellolla sekä Marokon kanssa tehdyn Euro-Välimeri-sopimuksen vastaavilla määräyksillä on välitön oikeusvaikutus, vaikka näissä määräyksissä määrätään myös tehtävistä täydentävistä päätöksistä (erityisesti tuomiot ja

määräykset asioissa Kziber³, Krid⁴, Echouikh⁵ ja El Youssfi⁶). Tässä yhteydessä yhteisöjen tuomioistuin korosti, että yhteistyösopimuksen tavoite eli sopimuspuolten välisen kattavan yhteistyön edistäminen vahvistaa sen, että 1 kohdan mukainen syrjintäkiellon periaate voi välittömästi säännellä yksityisten oikeusasemaa.

- 16 Oikeuskäytännöstä voidaan lisäksi päätellä, että assosiaatiosopimuksen 68 artiklan 2 kohdan kaltaisella määräyksellä, joka koskee vakuutus-, työskentely- tai asumiskausien yhteenlaskemista, ei ole välitöntä oikeusvaikutusta. Oikeuskäytännön mukaan mahdollisten teknisten ongelmien vuoksi tarvitaan täydentäviä yhteensovittamistoimenpiteitä tällaiseen määräykseen sisältyvän velvoitteen soveltamiseksi käytännössä (tuomiot Taflan-Met⁷ ja Sürül⁸).
- 17 CRvB:n mukaan unionin tuomioistuin ei ole vielä nimenomaisesti ottanut kantaa kysymykseen, onko assosiaatiosopimuksen 68 artiklan 4 kohdalla taikka aiemmissa Algerian tai Marokon kanssa tehdyissä yhteistyösopimuksissa tai muiden valtioiden kanssa tehdyissä assosiaatiosopimuksissa olevilla vastaavilla määräyksillä välitön oikeusvaikutus. Edellä mainitun tuomion Krid 21 kohdassa voidaan kuitenkin mahdollisesti nähdä viittaus, jonka mukaan assosiaatiosopimuksen 68 artiklan 2, 3 ja 4 kohdan täytäntöönpano ja vaikutukset edellyttävät myöhempiä toimia.
- 18 Assosiaatiosopimuksen 68 artiklan 4 kohdan sanamuoto viittaa ensisijaisesti valuuttarajoitusten poistamiseen, ja voidaan (jossain määrin) epäillä, sisältääkö tämä määräys myös hallintoelimille asetetun velvoitteen viedä etuudet Algeriassa asuville henkilöille, ja jos näin on, onko tämä määräys esteenä asuinvaltioperiaatteen soveltamiselle. Sen, että assosiaatiosopimuksen määräystä on tulkittava yksityiskohtaisemmin unionin tuomioistuimessa, ei kuitenkaan tarvitse sulkea pois sitä, että kun tätä määräystä on tulkittu yksityiskohtaisemmin, se sisältää riittävän selkeän ja täsmällisen velvoitteen, jotta sillä voidaan katsoa olevan välitön oikeusvaikutus.
- 19 Assosiaatiosopimuksen tarkoituksena on muun muassa edistää sopimuspuolten yhteistyötä talous-, sosiaali-, kulttuuri- ja rahoitusaloilla ja luoda siten tiiviimpiä yhteyksiä Euroopan unionin ja asianomaisen kolmannen maan välille.⁹

³ Ks. alaviite 1.

⁴ Tuomio 5.4.1995, Krid, C-103/94, EU:C:1995:97.

⁵ Määräys 13.6.2006, Echouikh, C-336/05, EU:C:2006:394.

⁶ Määräys 17.4.2007, El Youssfi, C-276/06, EU:C:2007:215.

⁷ Tuomio 10.9.1996, Taflan-Met ym., C-277/94, EU:C:1996:315.

⁸ Tuomio 4.5.1999, Sürül, C-262/96, EU:C:1999:228.

⁹ Julkisasiamies La Pergolan ratkaisuehdotus asiassa Sürül, C-262/96, EU:C:1998:55.

Assosiaatiosopimuksen tarkoitus ja luonne eivät näin ollen estä assosiaatiosopimuksen 68 artiklan 4 kohdan välitöntä oikeusvaikutusta.

- 20 Siltä osin kuin 68 artiklan 4 kohta sisältää myös hallintoelimille asetetun velvoitteen viedä etuudet Algeriassa asuville henkilöille, ei voida ilman muuta väittää, että tällaisen velvoitteen täyttäminen ei edellytä myöhempiä toimia. Assosiaatiosopimuksen 70 artiklan 2 kohdassa määrätään, että hallinnollista yhteistyötä varten on vahvistettava säännöt, jotka antavat tarvittavat hallintaa ja valvontaa koskevat takeet. Jos tällaisia takeita ei ole, vietävien etujen laillisuutta ei voida taata tai se voidaan taata vain huomattavasti heikommin. Tästä syystä voitaisiin katsoa, että kansalainen ei voi vedota suoraan assosiaatiosopimuksen 68 artiklan 4 kohtaan.
- 21 Toisaalta edellä mainitussa asiassa Akdas¹⁰ annetussa tuomiossa unionin tuomioistuin katsoi, että yksityinen voi tuomioistuimessa vedota suoraan ETY–Turkki-assosiaationeuvoston päätöksen N:o 3/80¹¹ 6 artiklan 1 kohdassa olevaan vientilausekkeeseen eikä tätä varten vaadita täydentävien soveltamistoimenpiteiden toteuttamista. Kyseinen tuomio ei kuitenkaan koske periaatteellista määräystä vaan määräystä, jossa kielletään selvästi, täsmällisesti ja ehdottomasti kyseisessä artiklassa mainittujen etuuksien vähentäminen, muuttaminen, keskeyttäminen, peruuttaminen ja takavarikoiminen siksi, että etuuden saaja asuu Turkissa tai jossakin toisessa jäsenvaltiossa. Lisäksi tuomiossa Akdas on kyse erilaisesta oikeudellisesta asiayhteydestä kuin nyt esillä olevassa asiassa. Tuomiosta El-Yassini¹², joka koskee ETY–Marokko-sopimusta, ilmenee, että ETY–Turkki-assosiaatioon ja ETY–Marokko-sopimukseen liittyvien sääntöjen välillä on paitsi niiden sanamuotojen myös niiden tarkoituksen ja tavoitteen osalta merkittäviä eroja. Tästä seuraa, että ETY–Turkki-assosiaatioon liittyviä sääntöjä koskevaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä ei voida soveltaa analogisesti ETY–Marokko-sopimukseen. Tämä pätee mahdollisesti myös Algerian kanssa tehtyyn assosiaatiosopimukseen. Tuomiossa El-Yassini oli sitä paitsi kyse marokkolaisen työntekijän oleskeluoikeuden jatkamisen epäämisestä eikä etuuksien maastaviennistä. Tuomio Akdas ei myöskään koske Turkin kanssa tehdyn assosiaatiosopimuksen määräyksen tulkintaa vaan sellaisen määräyksen tulkintaa, joka sisältyy assosiaatiosopimuksen lisäpöytäkirjan 39 artiklan perusteella vahvistettuun päätökseen 3/80, joka on jo tullut voimaan, kuten tuomiossa Taflan-Met katsottiin. CRvB ei näin ollen ole varma siitä, sovelletaanko edellä mainitussa asiassa Akdas annetussa tuomiossa vahvistettua linjausta myös assosiaatiosopimuksen 68 artiklan 4 kohtaan.

¹⁰ Tuomio 26.5.2011, Akdas ym., C-485/07, EU:C:2011:346.

¹¹ Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta turkkilaisiin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä 19.9.1980 tehty assosiaationeuvoston päätös.

¹² Tuomio 2.3.1999, Eddline El-Yassini, C-416/96, EU:C:1999:107, 61 kohta.

- 22 Edellä esitetyn perusteella CRvB esittää unionin tuomioistuimelle kysymyksen siitä, voivatko algerialaiset työntekijät tai heidän jälkeenjääneensä vedota suoraan assosiaatiosopimuksen 68 artiklan 4 kohtaan.

Assosiaatiosopimuksen 68 artiklan 4 kohdan ulottuvuus

- 23 CRvB:n mukaan assosiaatiosopimuksen 68 artiklan 4 kohta, jossa määrätään tiettyjen etuuksien vapaasta maksamisesta Algeriaan säännöllisen vaihtokurssin perusteella, sisältää myös velvoitteen viedä etuudet Algeriassa asuville henkilöille, mutta tällä ei ole vielä osoitettu, että tämä määräys olisi myös esteenä etuuden vähentämiselle asuinvaltioperiaatteen perusteella.
- 24 Edellä 10 kohdassa mainittu ehdotus assosiaationeuvoston päätökseksi voi olla myös tältä osin merkityksellinen. Päätösehdotuksen 4 artiklassa määrätään, että tiettyjä etuuksia ei voida vähentää, muuttaa, keskeyttää, peruuttaa tai takavarikoida sen vuoksi, että etuuden saaja asuu Algerian alueella. ETY–Turkki-assosiaationeuvoston päätökseen 3/80 sisältyvän vastaavan määräyksen osalta tuomiossa Akdas katsottiin, että tällä säännöllä kielletään kaikki Turkin kansalaisten jäsenvaltion lainsäädännön nojalla saamien oikeuksien maastavientiä koskevat rajoitukset ja että tässä määräyksessä ilmaistaan asumisedellytyksen kiellon periaate. Vaikka edellä 10 kohdassa mainittua päätöstä ei olekaan (vielä) vahvistettu, se voi antaa viitteitä assosiaatiosopimuksen 68 artiklan 4 kohdan tulkinnasta. Tuomion Akdas mukainen tulkinta olisi tällöin johdonmukaista.