

Asia C-405/20

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

Jättämispäivä:

28.8.2020

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Verwaltungsgerichtshof (ylin hallintotuomioistuin, Itävalta)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

31.7.2020

Revision-menettelyn valittajat:

EB

JS

DP

Vastapuolena oleva viranomainen:

Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Eisenbahnen und
Bergbau (BVAEB)

Pääasian kohde

Syrjiväksi väitetyn virkaeläkkeiden tarkistusta koskevan säännösten mukaisesti
määritetyn eläkkeen riitauttaminen

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta

Unionin oikeuden tulkinta, SEUT 267 artikla

Ennakkoratkaisukysymykset

1. Onko miesten ja naisten yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen ajallisen
soveltamisalan rajoittamista tulkittava tuomion Barber (C-262/88) sekä SEUT 157

artiklaa koskevan pöytäkirjan N:o 33 ja miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa 5.7.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/54/EY (jäljempänä direktiivi 2006/54/EY) 12 artiklan perusteella siten, että (itävaltalainen) eläkkeensaaja ei voi lain nojalla vedota yhdenvertaiseen kohteluun tai voi vedota siihen vain (osittain) eli 1.1.1994 jälkeisten työskentelykausien osalta tukeakseen väitettään, jonka mukaan häntä on syrjitty pääasiassa sovelletun kaltaisilla vuoden 2018 virkamieseläkkeiden tarkistusta koskevilla säännöksillä?

2. Onko miesten ja naisten yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta tulkittava (SEUT 157 artiklan perusteella, luettuna yhdessä direktiivin 2006/54/EY 5 artiklan kanssa) siten, että pääasiassa sovellettavista vuoden 2018 eläkkeiden tarkistusta koskevista säännöksistä – mahdollisesti – seuraavan kaltainen välillinen syrjintä on oikeutettua silloinkin, kun otetaan huomioon jo aiemmin käyttöön otetut vastaavanlaiset toimenpiteet ja niiden kumulatiivisen vaikutuksen aiheuttama huomattava menetys suhteessa inflaatioon mukautettuun virkaeläkkeiden reaaliarvoon (tapauksen mukaan 25 prosenttia), erityisesti

- suurempien ja pienempien virkaeläkkeiden välisen (yhtenäiseen prosenttilukuun perustuvan säännöllisen tarkistuksen aiheuttaman) ”kuilun” estämiseksi, vaikka se olisi puhtaasti nimellinen eikä vaikuttaisi arvojen väliseen suhteeseen,
- sellaisen yleisen ”sosiaalisen näkökohdan” edistämiseksi, jonka tarkoituksena on vahvistaa pienempien virkaeläkkeiden saajien ostovoimaa, vaikka a) tämä tavoite voitaisiin saavuttaa myös ilman suurempien eläkkeiden tarkistusta koskevaa rajoitusta ja b) lainsäätäjä ei ole säätänyt vastaavasta toimenpiteestä ostovoiman lujittamiseksi virkamiesten pienempien palvelusajan palkkojen inflaatiotarkistuksen yhteydessä (suurempien palvelusajan palkkojen tarkistuksen kustannuksella), eikä se ole säätänyt muista ammatillisista sosiaaliturvajärjestelmistä (joissa valtio ei ole mukana) maksettavien eläkkeiden määrän tarkistamiseen kohdistuvista vastaavista toimista pienempien eläkkeiden ostovoiman lujittamiseksi (suurempien eläkkeiden tarkistuksen kustannuksella),
- ”järjestelmän” säilyttämiseksi ja rahoittamiseksi, vaikka virkamiesten virkaeläkkeitä ei maksa vakuutuslaitos vakuutustyyppisestä ja maksuihin perustuvasta järjestelmästä vaan liittovaltio eläkkeellä olevien virkamiesten työnantajana korvauksena suoritetusta työstä, joten ratkaisevaa merkitystä ei ole järjestelmän säilyttämisellä tai rahoittamisella vaan viime kädessä ainoastaan talousarvioon liittyvillä seikoilla,
- koska sen, että asia koskee tilastollisesti selvästi suurempaa määrää miehiä suurempia virkaeläkkeitä saavien ryhmässä, on katsottava johtuvan siitä, että erityisesti aiemmin naisilla ei yleensä ollut yhtäläisiä mahdollisuuksista työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa, ja tämä on itsenäinen oikeuttamisperuste tai

(tätä ennen) sulkee lähtökohtaisesti pois oletuksen siitä, että kyse on direktiivissä 2006/54/EY tarkoitetusta sukupuoleen perustuvasta välillisestä syrjinnästä miesten vahingoksi, tai

- koska järjestelmä on sallittu SEUT 157 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuna positiivisina toimenpiteinä?

Asiaa koskevat unionin oikeussäännöt

SEUT 157 artikla

Pöytäkirja (N:o 33) Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 157 artiklasta

Sopimus Euroopan talousalueesta, 6 ja 69 artikla

Miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa 5.7.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/54/EY; 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 ja 12 artikla sekä johdanto-osan 14, 17 ja 18 perustelukappale

Asiaa koskevat kansalliset oikeussäännöt ja parlamentin työasiakirjat

Eläkkeistä vuonna 1965 annettu laki (Pensionsgesetz 1965), 41 §

Yleinen sosiaaliturvalaki (Allgemeines Sozialversicherungsgesetz), 108f, 108h ja 711 §

Eläkkeiden yhdenmukaistamisesta vuonna 2004 annettu laki (Pensionsharmonisierungsgesetz 2004) ja parlamentin työasiakirjat, 22. lainsäädäntökausi (RV 653 BlgNR 22. GP)

Eläkkeiden tarkistamisesta vuonna 2018 annettu laki (Pensionsanpassungsgesetz 2018) ja parlamentin työasiakirjat, 25. lainsäädäntökausi (RV 1767 BlgNR 25. GP)

Lyhyt kuvaus tosiseikoista ja menettelystä

- 1 Revision-menettelyn valittajien ja liittovaltion välillä on julkisoikeudellinen eläkesuhde, ja he saavat eläkettä vuonna 1965 annetun eläkelain (Pensionsgesetz, jäljempänä vuoden 1965 PG) nojalla.
- 2 Revision-menettelyn Ro 2019/12/0005 valittaja on syntynyt 5.2.1940, ja hän jäi eläkkeelle 31.8.2000. Vuonna 2017 hän sai bruttona virkaeläkettä 6 872,43 euroa kuukaudessa. Revision-menettelyn Ra 2019/12/0006 valittaja on syntynyt 28.7.1948, ja hän jäi eläkkeelle 30.11.2013. Vuonna 2017 hän sai bruttona

virkaeläkettä 4 676,48 euroa kuukaudessa. Revision-menettelyn Ra 2019/12/0054 valittaja on syntynyt 11.1.1941, ja hän jäi eläkkeelle 1.3.2006. Vuonna 2017 hän sai bruttona virkaeläkettä 5 713,22 euroa kuukaudessa.

- 3 Kaikki Revision-menettelyn valittajat ovat pyytäneet, että heidän virkaeläkkeensä määrä vahvistetaan päätöksellä 1.1.2018 alkaen. Revision-menettelyjen Ro 2019/12/0005 ja Ra 2019/12/0054 valittajien osalta annetuissa päätöksissä todettiin tältä osin, ettei vuoden 2018 virkaeläkkeen määrää tarkisteta, koska virkaeläke ylitti tarkistettavalle eläkkeelle asetetun ylärajan, joka on 4 980 euroa kuukaudessa. Revision-menettelyn Ra 2019/12/0006 valittajan osalta annetussa päätöksessä todettiin, että virkaeläkettä korotetaan 0,2989 prosenttia.
- 4 Revision-menettelyn valittajat valittivat näistä päätöksistä sillä perusteella, että heihin vuoden 2018 osalta sovellettava eläkkeiden tarkistusta koskeva säännöstö on unionin oikeuden vastainen sukupuoleen perustuvan välillisen syrjinnän vuoksi. Kaikissa kolmessa asiassa Bundesverwaltungsgerichtin (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin, jäljempänä BVwG) ratkaisusta on tehty Revision-valitus ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen.
- 5 Asian taustalla on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen seuraavasti kuvailema lainsäädännön kehitys: Eläkkeiden yhdenmukaistamisesta vuonna 2004 annetun lain (Pensionsharmonisierungsgesetz 2004) yhteydessä Itävallan sosiaaliturvalainsäädäntöön (ja virkamiesten eläkeoikeuteen) tehtiin muutoksia eläkkeiden vuositarkistusta koskevien ehtojen osalta. Lainsäätäjä vahvisti yleisen sosiaaliturvalain (Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, jäljempänä ASVG) 108h §:n yleisellä säännöksellä, että eläkkeiden määrää on tarkistettava vuosittain inflaatioasteen perusteella. Säännöksen tavoitteena oli mukauttaa eläkkeitä vastaamaan kuluttajahintojen kehitystä ja varmistaa näin eläkkeensaajien ostovoiman säilyminen koko viitekaudella.
- 6 Revision-menettelyn valittajat eivät saa eläkettä ASVG:n vaan vuoden 1965 PG:n perusteella, jolla säännellään sellaisten ennen vuotta 1955 syntyneiden virkamiesten eläkkeitä, jotka on otettu julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen viimeistään vuonna 2005 ja jotka ovat myöhemmin siirtyneet eläkkeelle.
- 7 Vuonna 1997 annetun ensimmäisen talousarvion saatelain (1. Budgetbegleitgesetz 1997) voimaantuloon asti vuoden 1965 PG:llä säänneltiin (virkamies)eläkkeiden säännöllistä tarkistusta siten, että virkaeläkkeiden määrää korotettiin vastaamaan virkamiesten palvelusajan palkkojen korotusta. Vuonna 1997 annetusta ensimmäisestä talousarvion saatelaista lähtien virkamiesten virkaeläkkeiden tarkistusta on säännelty siten, että vuonna 1965 annetun PG:n 41 §:ssä viitataan ASVG:n säännöksiin. Vuoden 1965 PG:n voimassa olevassa 41 §:n 2 momentissa tämä viittaus ASVG:hen on ilmaistu siten, että vuoden 1965 PG:n mukaisia eläkkeitä ”tarkistetaan samaan aikaan ja samassa määrin kuin lakisääteiseen eläkevakuutusjärjestelmään kuuluvia eläkkeitä”. Vuoden 1965 PG:n 41 §:n 4 momentissa vahvistetaan, että vuoden 2018 eläketarkistusta koskevaa erityissäännöstä sovelletaan.

- 8 Eläkkeiden yhdenmukaistamisesta vuonna 2004 annetun lain (Pensionsharmonisierungsgesetz 2004) säännöksiä koskevista parlamentin työasiakirjoista, jotka koskevat ASVG:n mukaista säännöllistä eläketarkistusta, ilmenee, että käyttöön olisi otettava järjestelmä, jonka toimintaperiaatteena on, että kaikkiin eläkkeisiin tehdään vuosittain automaattisesti kuluttajahintojen nousua vastaava inflaatiotarkistus. Työasiakirjoista ilmenee lisäksi, että kyseessä olisi oltava yleinen ja pitkäkestoinen järjestelmä, jolla ei kuitenkaan suljeta pois sitä, että lainsäätäjä voi poiketa järjestelmästä säätämällä yksittäisiä vuosia koskevista rajoitetuista poikkeuksista. Lainsäätäjä on myöhemmin toistuvasti poikennut edellä kuvaillusta ASVG:n mukaista eläketarkistusta koskevan, vuonna 2004 vahvistetun järjestelmän yleisestä systematiikasta. Se on tehnyt yksittäistapauksissa poikkeuksia inflaatioasteen mukaiseen eläkkeiden tarkistukseen pienentämällä eläkkeiden korotusta – porrastetusti eläkkeen määrän mukaan – yksittäisinä vuosina, pienentämällä korotusta prosentuaalisesti joinakin vuosina (eläkkeiden määrästä riippumatta), ja muutamina vuosina se on jättänyt korotukset kokonaan tekemättä.
- 9 Vuoden 2018 osalta lainsäätäjä teki eläkkeiden tarkistuksesta vuonna 2018 annetulla lailla (Pensionsanpassungsgesetz 2018, jäljempänä vuoden 2018 PAG) tällaisen yksittäisen poikkeuksen, jolloin se toteutti eläkkeiden tarkistuksen asteittain alenevasti eläkkeiden määrän mukaan ja jätti kokonaan tarkistamatta eläkkeet, jotka olivat vähintään 4 980 euroa kuukaudessa, sekä vahvisti, että 3 355– 4 989 euron suuruisia eläkkeitä tarkistetaan prosenttiluvulla, joka pienenee lineaarisesti 1,6 prosentista 0 prosenttiin (ASVG:n 711 §).

Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut

- 10 Revision-menettelyn valittajat totesivat BVwG:lle tekemissään valituksissa, että heidän oikeuttaan palkkaan ja eläkkeeseen oli heikennetty jatkuvasti vuodesta 1995 lähtien. Valittajien mukaan eläkkeen määrää ei ole enää mukautettu vastaamaan palvelusajan palkkojen kehitystä 31.12.1998 lähtien (toisin kuin säädettiin vuoden 1965 PG:n 41 §:n 2 momentissa, sellaisena kuin se oli voimassa mainittuun päivämäärään asti), vaan eläkkeitä on tarkistettu käyttämällä tarkistuskerrointa, joka ilmentää lähinnä ostovoiman kehitystä.
- 11 Revision-menettelyn valittajat ovat laatineet luettelon vuosina 2001–2017 annetuista eläkkeiden tarkistusta koskevista säännöksistä havainnollistaakseen niitä haittoja, joita heille on aiheutunut kuluneina vuosina virkaeläkkeidensä määrän säännöllisestä tarkistuksesta. Valittajien mukaan eläkkeitä on tarkistettu vuosina 2001–2012 siten, että suurempia eläkkeitä on tarkistettu (verrattuna pienempiin eläkkeisiin) vain vähäisemmässä määrin tai vain kiinteällä määrällä, ja myös niinä vuosina, joina eläkkeitä on tarkistettu eläkkeiden määrästä riippumatta, korotus on ollut huomattavasti pienempi kuin lähtökohtaisesti vahvistettu tarkistuskerroin olisi edellyttänyt.

- 12 Tässä asiassa riidanalaista säännöstöä alettiin soveltaa vuonna 2018, ja sen seurauksena kahden Revision-menettelyn valittajan eläkkeet jätettiin tarkistusten ulkopuolelle ja kolmannen Revision-menettelyn valittajan eläkkeen tarkistus johti huomattavasti pienempään korotukseen.
- 13 Vuoden 2018 PAG:n säännöstö johtaa sukupuoleen perustuvaan välilliseen syrjintään, joka on kielletty unionin oikeudessa. Kyseisen säännöstön vaikutusten osoittamiseksi Revision-menettelyn valittajat ovat esittäneet tilastollisen analyysin, jossa erotellaan vuoden 1965 PG:n soveltamisalaan kuuluvien virkaeläkkeiden ja sairaus- ja työkyvyttömyysetuuksien saajat sukupuolen ja määrän mukaan. Sen mukaan niiden henkilöiden ryhmässä, joiden eläkkeen määrä on yli 4 980 euroa, on yhteensä 8 417 miestä ja vain 1 086 naista (kokonaissuhde: 1:7,7). Jos tarkastellaan ainoastaan virkamieseläkkeitä (toisin sanoen leskeneläkettä saavat jätetään tarkastelun ulkopuolelle), tähän ryhmään kuuluvista 8 417 on miehiä ja 1 040 naisia (suhde 1:8).
- 14 BVwG katsoi kussakin kolmessa menettelyssä, että unionin oikeuden vastaista sukupuoleen perustuvaa syrjintää koskevaa väitettä ei voida hyväksyä kolmesta perustellusta syystä, ja totesi tältä osin ensinnäkin, että unionin tuomioistuimen 20.10.2011 antamassa tuomiossa Brachner (C-123/10, EU:C:2011:675) esittämiä toteamuksia ei voida soveltaa nyt käsiteltävässä tilanteessa, sillä tässä asiassa kyse ei ole syrjinnästä ”pieneläkkeiden” alalla vaan sellaisten suurempien eläkkeiden saajien epäedullisesta kohtelusta sukupuolen perusteella, joihin on sovellettava ”toisenlaisia arviointiperusteita”. Se totesi lisäksi, että ”tietyn ryhmän parempi asema”, johon liittyy epäedullista kohtelua etuuden korottamisen osalta, ei voi merkitä syrjintää.
- 15 Vastapuolena oleva viranomaisväittäjä väittää, että vuoden 2018 PAG:n säännöksiin liittyy myös ”sosiaalinen näkökohta”.
- 16 Sen mukaan tästä on osoituksena se, että viime vuosikymmeninä eläkkeisiin ei juurikaan ole tehty lineaarisia tarkistuksia, joilla eläkkeitä olisi korotettu yhdenmukaisella prosenttiluvulla. Vuodesta 2006 lähtien eläkkeitä on korotettu samalla prosenttiluvulla vain vuosina 2013, 2014, 2015 ja 2017. Kaikkien muina vuosina eläkkeisiin on tehty sosiaalisesti porrastettuja tarkistuksia pienempien eläkkeiden hyväksi. Jos joka vuosi noudatettaisiin periaatetta, jonka mukaan eläkkeitä korotetaan samalla prosenttiluvulla eläkkeen määrästä riippumatta, eläkkeiden välille syntyisi lyhyessä ajassa kuilu, jolle ei ole perusteita.
- 17 Sekä ostovoiman säilyttämisen että sosiaalisen tasapainon näkökulmasta on siksi ymmärrettävää, että lainsäätäjä sääntelee tilannetta siten, että se tukee pienituloisia ja pitää suurempien eläkkeiden saajien ostovoiman vahvistamista tarpeettomana. On selvää, että hyviin suuriin eläkkeisiin voidaan tehdä vähäisempiä korotuksia kuin pieniin eläkkeisiin vaarantamatta kuitenkaan tällaisen eläkkeen arvoa (joka on silti huomattavasti keskimääräistä korkeampi) tai kerran saavutettua elintasoa. Mahdollisuus vedota sosiaalisiin näkökohtiin on tällöin sitäkin suurempi, koska hyvin suuret eläkkeet katetaan paljon vähäisemmässä määrin eläkemaksuilla kuin

pienemmät eläkkeet, joten tällaisissa tapauksissa on korostettava ”vähemmän adekvaattisuusperiaatetta kuin huolenpitoperiaatetta”. Virkamieseläkkeensaajan voidaan kuitenkin ”katsoa saavan joka tapauksessa riittävästi turvaa myös silloin”, kun hänen virkaeläkettään, joka on ”puolitoista kertaa suurempi kuin ASVG:n mukainen enimmäiseläke”, ei tarkisteta samassa määrin kuin pieniä ja keskisuuria eläkkeitä.

- 18 Suurten eläkkeiden vähäisempi korotus on paitsi kohtuullista myös suorastaan välttämätöntä solidaarisena tasoituksena erityisen suuren eläke-etuuden saamisen vuoksi. Lainsäätäjän vuoden 2018 eläketarkistuksen yhteydessä soveltamaa asteikkoa, joka perustuu sosiaalisiin näkökohtiin, voidaan perustella sillä, että elintarvikehintojen ja elinkustannusten keskimääräistä suurempi kasvu vaikuttaa nimenomaan pieniin ja keskisuuriin eläkkeisiin.

Lyhyt esitys ennakkoratkaisupyynnön perusteluista

Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

- 19 Sillä, että eläkkeen riidanalaista tarkistusta pidetään (ainakin eläkkeellä olevien liittovaltion virkamiesten tapauksessa) ”palkkana” ja että se muodostaa ”ammattillisesta sosiaaliturvajärjestelmästä” maksettavan etuuden kyseisille käsitteille unionin oikeudessa annetussa merkityksessä, on merkitystä pääasian kannalta siltä osin, että miesten ja naisten yhdenvertaisen kohtelun periaatteen ajallista soveltamista ammatillisesta sosiaaliturvajärjestelmästä maksettaviin etuuksiin on rajoitettu 7.5.1990 annetulla tuomiolla Barber (C-262/88, EU:C:1990:209). Tässä yhteydessä on selvennettävä tämän rajoituksen sovellettavuutta pääasioissa sovellettavaan eläkkeiden tarkistusjärjestelmään (ja tarvittaessa sen vaikutuksen luonnetta).
- 20 Unionin tuomioistuin on katsonut, että yksittäisten jäsenvaltioiden lainsäädännön mukaisia virkamieseläkkeitä on pidettävä SEUT 157 artiklassa tarkoitettuna ”palkkana” ja direktiivissä 2006/54/EY (tai sitä edeltäneessä direktiivissä 86/378/ETY) tarkoitettuna ”ammattillisesta sosiaaliturvajärjestelmästä maksettavana etuutena”.
- 21 Unionin tuomioistuin on todennut jo 21.1.2015 antamassaan tuomiossa Felber (C-529/13, EU:C:2015:20, 23 kohta), että vuoden 1965 PG:n mukaisia Itävallan liittovaltion virkamiesten eläkkeitä on pidettävä SEUT 157 artiklassa tarkoitettuna palkkana. Unionin tuomioistuin on lisäksi todennut 16.6.2016 antamassaan tuomiossa Lesar (C-159/15, EU:C:2016:451, 27–29 kohta), että tällaisia eläkkeitä oli pidettävä direktiivissä 2006/54/EY esitetyissä määritelmässä tarkoitettuina ammatillisesta sosiaaliturvajärjestelmästä maksettavina etuuksina. Tästä seuraa, että Revision-menettelyn valittajien saamat eläkkeet kuuluvat SEUT 157 artiklassa tarkoitettun palkan käsitteen alaan ja että niitä on pidettävä SEUT 157 artiklaa koskevassa pöytäkirjassa N:o 33 ja direktiivin 2006/54/EY 2 luvussa tarkoitettuina ammatillisesta sosiaaliturvajärjestelmästä maksettavina etuuksina.

- 22 SEUT 157 artiklaa koskevassa pöytäkirjassa N:o 33 ja direktiivin 2006/54/EY 12 artiklassa säädetään miesten ja naisten yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen ajallisesta rajoittamisesta ammatillisesta sosiaaliturvajärjestelmästä maksettavien etuuksien osalta. Tämä rajoitus perustuu tuomiossa Barber (C-262/88, EU:C:1990:209) vahvistettuun kyseisen tuomion ajallisten oikeusvaikutusten rajoittamiseen.
- 23 Euroopan talousalueeseen Itävallan tavoin 1.1.1994 liittyneiden jäsenvaltioiden osalta on lisäksi todettu, että ETA-sopimuksen 6 ja 69 artiklan mukaan kyseistä sopimusta on tulkittava tuomion Barber (C-262/88, EU:C:1990:209) valossa siltä osin kuin kyse on ETA-sopimuksen ajallisesta soveltamisesta ammatillisesta sosiaaliturvajärjestelmästä maksettaviin eläkkeisiin. Tästä seuraa, että miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteeseen ”ei voida vedota päivämäärää 1.1.1994 edeltäviin työskentelykausiin liittyvien eläke-etuuksien saamiseksi” (tuomio 12.9.2002, Niemi, C-351/00, EU:C:2002:480, 55 kohta). Sama ilmenee nyt myös direktiivin 2006/54/EY 12 artiklan 3 kohdasta.
- 24 Joka tapauksessa siltä osin kuin kyse on lähtökohtaisesti eläkeoikeudesta ja sen (myös välillisesti työskentelykausien mukaan määräytyvästä) lähtötasosta, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan on selvää, että eläkkeensaajat voivat lähtökohtaisesti vedota miesten ja naisten yhdenvertaiseen kohteluun vain, jos he vaativat etuuksia, jotka perustuvat päivämäärän 1.1.1994 jälkeisiin työskentelykausiin.
- 25 On kuitenkin tarpeen selvittää, vaikuttaako ajallinen rajoitus myös Revision-menettelyn valittajien mahdollisuuteen vedota miesten ja naisten yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen vuoden 2018 eläketarkistuksen yhteydessä ja miten laajasti.
- 26 Tähän kysymykseen voidaan antaa kolmenlaisia vastauksia. Ensinnäkin eläketarkistusta voidaan pitää etuuden osana, joka liittyy päivämäärää 1.1.1994 edeltäviin työskentelykausiin, jolloin Revision-menettelyn valittajilta evätään kaikilta osin oikeus vedota SEUT 157 artiklassa ja direktiivissä 2006/54/EY vahvistettuun yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen. Tämä tulkintavaihtoehto on kuitenkin ristiriidassa tuomiossa Ten Oever (C-109/91, EU:C:1993:833) ja tuomiossa Neeth (C-152/91, EU:C:1993:949) esitettyjen täsmennysten sekä pöytäkirjassa N:o 33 käytetyn ilmaisun ”jos ja sikäli kuin” kanssa, jolla näytetään rajoitettavan ajallisen rajoituksen vaikutusta viitepäivää edeltävien työskentelykausien laajuuteen.
- 27 Tämä tukisi toista tulkintavaihtoehtoa, jonka mukaan huomioon otetut työskentelykaudet sulkevat pois yhdenvertaista kohtelua koskevaan periaatteeseen tukeutumisen eläkeoikeuden yhteydessä vain siltä osin kuin ne ajoittuvat viitepäivää edeltävälle ajalle. Tämä toinen tulkintavaihtoehto voisi johtaa siihen, että eläketarkistuksen yhteydessä on selvítettävä kunkin Revision-menettelyn valittajan 1.1.1994 jälkeisten työskentelykausien suhde hänen kaikkiin

työskentelykausiinsa, ja ainoastaan tämän osuuden perusteella eläkkeeseen myönnettäisiin korotus syrjimättömällä tavalla.

- 28 Kolmas tulkintavaihtoehto on se, että pöytäkirjan N:o 33 ajallista rajoitusta, joka perustuu tuomioon Barber (C-262/88, EU:C:1990:209) (ja direktiivin 2006/54/EY 12 artiklaan), ei voida suoralta kädeltä soveltaa eläkkeiden vuositarkistuksen kaltaisiin etuuden osiin. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan tätä vaihtoehtoa tukevat seuraavat näkökohdat:
- 29 Revision-menettelyn valittajat eivät vetoa yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen vastustaakseen – työskentelykausien mukaan määräytyvää – etuuskäytön alkamisajankohtaa ja eläkkeen lähtötason laskemista sinällään, vaan he vaativat yhdenvertaista kohtelua vuosittain (uudelleen) tehtävän eläkeoikeuden tarkistuksen osalta. Kansallisessa lainsäädännössä eläkkeiden vuotuinen tarkistus ei ole sidottu tiettyihin työskentelykausiin. Tarkistus on tehtävä riippumatta siitä, koskeeko se eläkkeensaajia, joiden työskentelykaudet sijoittuvat vuotta 1994 edeltävään vai sen jälkeiseen aikaan.
- 30 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan jo siksi on kyseenalaista, onko pöytäkirjassa N:o 33 tarkoitetun eläketarkistukseen liittyvän etuuden katsottava ”olevan” tietyltä työskentelykaudelta.
- 31 Tuomiossa Barber (C-262/88, EU:C:1990:209) käyttöön otetun ja pöytäkirjassa N:o 33 (sekä direktiivin 2006/54/EY 12 artiklassa) vahvistetun ajallisen rajoituksen sovellettavuutta vastaan näyttäisi puhuvan myös rajoituksen tarkoitus. Ajallinen rajoitus otettiin käyttöön kyseisessä tuomiossa luottamuksensuojaan liittyvistä syistä. Yhdenvertaisen kohtelun periaatteen ajallisen rajoituksen sovellettavuutta pääasioissa riidanalaisiin eläketarkistuksiin ei voida johtaa myöskään unionin tuomioistuimen aikaisemmasta oikeuskäytännöstä. Tuomiot, joissa tuomiossa Barber ja SEUT 157 artiklaa koskevassa pöytäkirjassa tarkoitettua ajallista rajoitusta sovellettiin konkreettisesti, koskivat tilanteita, joissa asianosaiset olivat eri mieltä kansalliseen lainsäädäntöön perustuvista oikeuksista, jotka liittyivät normatiivisesti työskentelykausien tai järjestelmään kuulumisaikojen täyttymiseen eli joissa etuuden saamisen edellytykseksi asetettiin tietyt työskentelykaudet (ks. tuomio 6.10.1993, Ten Oever, C-109/91, EU:C:1993:833, 3 kohta; tuomio 22.12.1993, Neath, C-152/91, EU:C:1993:949, 3–5 kohta; tuomio 12.9.2002, Niemi, C-351/00, EU:C:2002:480, 13 kohta ja tuomio 23.10.2003, Schönheit ja Becker, C-4/01 ja C-5/02, EU:C:2003:583, 17 ja 20 kohta).
- 32 28.9.1994 annetussa tuomiossa Coloroll Pension Trustees (C-200/91, EU:C:1994:348) otettiin kantaa siihen, missä määrin tuomiossa Barber (C-262/88, EU:C:1990:209) vahvistettua ajallista rajoitusta sovelletaan etuuksiin, ”jotka eivät ole sidottuja työskentelykauden tosiasialliseen keston”. Mainitussa tuomiossa on todettu tältä osin, että kun kyseessä on etuus, joka ”johtuu ainoastaan siitä, että työsuhde on voimassa etuuteen oikeuttavan seikan tapahtuessa” ja johon ”ei vaikuta aikaisempien työskentelykausien kesto”, Barber-tuomion

oikeusvaikutusten ajallinen rajoittaminen ”koskee tällaista tapausta ainoastaan silloin, kun mainittu riski on toteutunut ennen 17.5.1990” (ks. tuomion 57–60 kohta).

- 33 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan tästä oikeuskäytännöstä voidaan päätellä myös vuoden 2018 eläketarkistuksen osalta, ettei ajallista rajoitusta sovelleta.

Toinen ennakkoratkaisukysymys

- 34 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy ilmi, että kyseessä on sukupuoleen perustuva välillinen syrjintä silloin, kun kansallisen toimenpiteen, joka tosin on sanamuodoltaan neutraali, soveltaminen on tosiasiallisesti epäedullinen huomattavasti suuremmalle määrälle yhtä sukupuolta olevia kuin toista sukupuolta olevia. Tällainen toimenpide on yhdenmukainen yhdenvertaisen kohtelun periaatteen kanssa ainoastaan, mikäli näiden kahden henkilöryhmän välinen erilainen kohtelu on perusteltavissa seikoilla, jotka ovat objektiivisia ja jotka eivät ole millään tavalla sukupuolen perusteella syrjiviä (ks. tuomio Brachner, C-123/10, EU:C:2011:675, 56 kohta ja tuomio 17.7.2014, Leone, C-173/13, EU:C:2014:2090, 41 kohta).
- 35 Vuoden 1965 PG:n 41 §:n 4 momentista (luettuna yhdessä ASVG:n 108h ja 711 §:n kanssa) seuraa, että eläkkeellä olevia liittovaltion virkamiehiä, jotka saavat kuukausittain bruttona tietyn tason ylittävää virkaeläkettä, kohdellaan vuotuisessa virkaeläkkeiden inflaatiotarkistuksessa epäedullisemmin kuin pienempää virkaeläkettä saavia henkilöitä, koska – toisin kuin pienemmän virkaeläkkeen saajilta – heiltä on evätty (kokonaan tai lähes kokonaan) tällainen indeksointi vuoden 2018 osalta.
- 36 Edellä esitetyn oikeuskäytännön valossa tämä epäedullinen asema voi merkitä sukupuoleen perustuvaa syrjintää, jos epäedullinen asema koskee huomattavasti suurempaa määrää miehiä kuin naisia. BVwG on esittänyt riidanalaisissa toteamuksissaan vastaavanlaisen oletuksen. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustele näin ollen, voidaanko vuoden 2018 eläketarkistuksesta mahdollisesti aiheutuvaa sukupuoleen perustuvaa välillistä syrjintää pitää unionin oikeuden kannalta oikeutettuna.
- 37 Sosiaalinen näkökohta, johon vastapuolena oleva viranomainen on erikseen viitannut, herättää kysymyksiä siitä, toteutuvatko vuoden 1965 PG:n 41 §:n tavoitteet oikeasuhteisesti ja riittävän johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla, jotta ne täyttävät syrjinnän oikeuttamista koskevat unionin oikeuden vaatimukset.
- 38 On tosin korostettava, että jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta sosiaalipolitiikan alalla. Tämä harkintavalta ei kuitenkaan saa johtaa siihen, että miesten ja naisten samapalkkaisuuden kaltainen unionin oikeuden perusperiaate menettäisi merkityksensä. Se, että riidanalaisen tarkistusjärjestelmän oikeuttamiseksi

vedotaan suurempien etuuksien saajien ja pienempien etuuksien saajien väliseen sosiaaliseen tasapainoon, herättää epäilyksiä toimenpiteen tarpeellisuuden, soveltuvuuden ja erityisesti johdonmukaisuuden ilmeisyydestä.

- 39 Mainittujen sosiaalisten näkökohtien osalta nämä epäilykset perustuvat siihen, että toimenpide koskee ainoastaan virkaeläkkeen saajia (ja näidenkin joukossa ainoastaan tiettyjä ryhmiä). Sosiaalipolitiikan alalla toimenpiteet on toteutettu asianmukaisina välineinä, joilla on oma aineellinen soveltamisalansa (progressiiviset tuloveroprosentit, tulonsiirrot ja muut verovaroin rahoitetut tukietuudet). Siltä osin kuin riidanalaista säännöstöä perustellaan sosiaalista tasapainoa koskevalla näkökohdalla, yleisten sosiaalipoliittisten välineiden soveltamisessa ilmenee eroja, jos eläketarkistuksen yhteydessä otetaan käyttöön (vain) tiettyä väestönosaa (tiedyt eläkkeensaajat) koskevia toimenpiteitä, joilla lisäksi täydennetään tähän ryhmään jo sovellettavia sosiaalipoliittisia välineitä, kun taas muut väestönosat jätetään tällaisen täydentävän toimenpiteen ulkopuolelle.
- 40 Toimenpiteen johdonmukaisuus herättää epäilyksiä myös vuoden 1965 PG:n mukaisten eläkkeiden erityisluonteen vuoksi. Kansallisen lainsäädännön mukaan henkilöt, joihin sovelletaan tässä kyseessä olevaa vuoden 1965 PG:n 41 §:n säännöstä (eläkkeellä olevat virkamiehet), ovat erityisessä asemassa, joka eroaa olennaisesti sosiaaliturvalainsäädäntöön perustuvista järjestelmistä maksettavien eläkkeiden saajien asemasta. Vaikka vuoden 1965 PG:ssä viitataan eläketarkistuksen tarkoituksen osalta ASVG:n yksittäisiin säännöksiin, vuoden 1965 PG:n mukainen oikeus eläkkeeseen perustuu sen tarkoitus, rahoitus ja oikeudellinen luonne huomioon ottaen eri toimintaperiaatteeseen kuin sosiaaliturvalainsäädäntöön (kuten ASVG) perustuvat eläkkeet.
- 41 Virkasuhteen erityispiirteenä on ensinnäkin se, että virkamiesnimitys johtaa elinikäiseen palvelussuhteeseen. Virkamiehen palvelussuhteen elinikäisen luonteen vuoksi palvelussuhde säilyy myös eläkkeellä, ja eläkkeellä oleviin virkamiehiin sovelletaan edelleen virkavelvollisuuksia ja he kuuluvat yhä kurinpito-oikeuden piiriin. Virkaeläketä koskeva oikeus on sidottu palvelussuhteen jatkumiseen. Se lakkaa, jos virkamies jättäytyy pois eläkkeeltä, hänet irtisanotaan (kurinpito-oikeuden perusteella) tai hänen palvelussuhteensa päättyy lain nojalla. Virkamiehen eläke on palkka, jonka työnantaja maksaa suoritetusta työstä. Verfassungsgerichtshofin (perustuslakituomioistuin, Itävalta) ja Verwaltungsgerichtshofin (ylin hallintotuomioistuin, Itävalta) oikeuskäytännön mukaan virkamiesten virkaeläkkeet eivät ole luonteeltaan vakuutusetuuksia mutta eivät myöskään jälkeen jääneiden etuuksia. Tämä virkamiesten virkaeläkkeiden erityispiirre selittyy muun muassa sillä, että virkamiehen palvelussuhde on elinikäinen oikeussuhde, jolloin myös virkaeläke on yksinomaan työnantajan maksama etuus. Tämä yksinomaan työnantajan maksama etuus eroaa näin ollen luonteeltaan lakisääteisestä eläkevakuutuksesta vakuutetuille maksettavista etuuksista.

- 42 Vuoden 1965 PG:n mukaisten eläke-etuuksien maksaja on liittovaltio. Aktiivipalveluksessa olevien virkamiesten suorittamia maksuja ei kohdenneta minkään laitoksen eläkevakuutusjärjestelmään vaan liittovaltion talousarvioon. Näin ollen liittovaltio ei myöskään maksa virkamiesten puolesta ”työnantajamaksua” eläkevakuutukseen – toisin kuin työnantajat työntekijöistään. Tästä seuraa, että vuoden 1965 PG:n mukaiset liittovaltion virkamiesten virkaeläkkeet eivät ole myöskään sellaisesta maksuperusteisesta järjestelmästä maksettavia etuuksia, johon kuuluvat virkamiehet muodostaisivat riskiyhteisön.
- 43 Tämä ero vaikuttaa merkitykselliseltä arvioitaessa toimenpiteen tarpeellisuutta, soveltuvuutta ja johdonmukaisuutta. Sosiaaliturvajärjestelmässä (joka perustuu siihen, että maksuperusteisella järjestelmällä annetaan riskiyhteisöön kuuluville henkilöille turvaa vanhuuteen liittyvien riskien kaltaisten sosiaalisten riskien varalta) riskiyhteisön sisäiseen sosiaaliseen tasapainoon suurempien eläkkeiden saajien ja pienempien eläkkeiden saajien välillä liittyvät näkökohdat on jo saatettu ratkaista ennalta, mutta eläkkeellä oleviin virkamiehiin sovellettavan, vuoden 1965 PG:n mukaisen järjestelmän kaltaisessa järjestelmässä, joka perustuu elinikäiseen palvelussuhteeseen, jossa myös eläkeajan etuudet maksetaan palkkana suoritetusta työstä, näin ei välttämättä ole.
- 44 Kun otetaan huomioon, että sekä aktiivipalveluksessa että eläkkeellä olevien virkamiesten palkat ovat korvauksenluonteisia, toimenpiteen johdonmukaisuus herättää epäilyjä useasta näkökulmasta.
- 45 Samalla kun lainsäätäjä puuttui merkittävästi eläkkeellä olevien virkamiesten – joita tämä asia koskee – vuoden 2018 eläketarkistukseen, se ei toteuttanut tällaista ”sosiaaliseen tasapainoon” tähtäävää toimenpidettä aktiivipalveluksessa olevien virkamiesten osalta. Aktiivipalveluksessa olevien virkamiesten palkkoja ei tarkistettu porrastetusti, vaan palkkoja korotettiin yleisesti palkan suuruudesta riippumatta 2,33 prosenttia, eikä tarkistus rajoittunut pelkästään inflaatiotarkistukseen vaan palkkoihin tehtiin myös lisäkorotus, jota perusteltiin sillä, että myös virkamiesten oli päästävä osallisiksi talouden kasvusta.
- 46 Jos – vastoin edellä tarkasteltua kansallista näkemystä virkaeläkkeiden luonteesta – johdonmukaisuutta arvioitaessa korostettaisiin ”ammattillisen sosiaaliturvajärjestelmän” huolenpito-näkökohtaa, muiden tämäntyypisten kansallisessa oikeudessa voimassa olevien järjestelmien osalta ilmenisi epäjohdonmukaisuuksia. Nyt tarkasteltavalla toimenpiteellä, jolla on suljettu pois suurempien eläkkeiden inflaatiotarkistus ja korotettu samalla pienempiä eläkkeitä koskevaa inflaatiotarkistusta, lainsäätäjä on puuttunut ainoastaan virkamiehiä koskevaan ammatilliseen sosiaaliturvajärjestelmään mutta jättänyt toteuttamatta vastaavanlaiset toimet kaikkien muiden ammatillisten sosiaaliturvajärjestelmien osalta.
- 47 Yleisesti ottaen ei ole ilmeisen johdonmukaista, että vuoden 1965 PG:n soveltamisalalla vuonna 2018 tehdyllä eläketarkistuksella puututtiin sosiaalisten näkökohtien perusteella eläkkeiden määrään suurten eläkkeiden vahingoksi ja

pienien eläkkeiden eduksi, kun taas yksityisoikeudellisen sopimuksen perusteella myönnettyjen ja työnantajan suoraan maksamien eläkkeiden saajien osalta lainsäätäjällä on yleisesti luopunut tällaisesta sosiaaliseen tasapainoon tähtäävästä toimenpiteestä.

- 48 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii tässä yhteydessä myös sitä, voidaanko vuoden 2018 eläketarkistuksesta aiheutuvien haittojen oikeasuhteisuuden ja johdonmukaisuuden tarkastelussa sallia ainoastaan vuoteen 2018 keskittyvä tarkastelu vai onko pikemminkin otettava huomioon myös se, että tämä toimenpide ei ole luonteeltaan ainutkertainen, koska useana yksittäisenä vuotena on jo poikettu vuonna 2002 lähtökohtaisesti käyttöön otetusta pitkän aikavälin tarkistusjärjestelmästä, koska suurempien eläkkeiden saajien osalta tarkistukset ovat olleet vain vähäisiä tai niitä ei ole tehty lainkaan. Revisionmenettelyn valittajat väittävät tältä osin, että heille (erityisesti pidempään eläkkeellä olleille) aiheutuneet vaikutukset ovat kumuloituneet siinä määrin, että ne ovat ylittäneet sallitun määrän.
- 49 Siltä osin kuin vastapuolena oleva viranomaisena korostaa sitä, että suurempien eläkkeiden saajat kestävät tarkistukseen puuttumisen helpommin, koska se vaikuttaa vähemmän heidän elämäänsä, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan vaikuttaa siltä, että – mahdollisten kumulatiivisten vaikutusten lisäksi – huomiotta on jätetty myös se seikka, että nimenomaan virkamieseläkkeiden saajien tapauksessa on niin, että kun julkinen valta päättää aiemman palvelusajan palkan suuruuteen perustuvasta virkaeläkkeestä, se herättää perusteltuja odotuksia virkamiehissä, joille se myöntää vastaavasti suurempia palkkoja aktiivipalveluksen aikana (ja juuri tällaisten odotusten vuoksi se voi myös saada heidät oikeutetusti tekemään pitkäaikaisia, myös eläkkeellä kuormittavia taloudellisia järjestelyjä). Jos lainsäätäjällä toteuttaa tämän jälkeen toimenpiteitä, joilla torjutaan tämäläisiä palkkajärjestelmän synnyttämiä – tarkoituksellisia – eroja eläkevaiheessa, tämä voi aiheuttaa jännitteitä järjestelmän johdonmukaisuuden kanssa.
- 50 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on jo todennut, että liittovaltion virkamiesten oikeus eläkkeeseen, josta tässä asiassa on kyse, eroaa perustavanlaatuisesti oikeudesta sosiaaliturvajärjestelmistä maksettaviin eläkkeisiin. Kun kyse on sosiaaliturvajärjestelmistä, jotka perustuvat käsitteeseen ”riskiyhteisö” ja maksuilla rahoitettuihin etuuksiin – toisin kuin vuoden 1965 PG:n mukaiset järjestelmät – lainsäätäjällä voi pyrkiä sääntelyllä järjestelmän toimivuuden säilyttämiseen ja järjestelmän rahoituksen varmistamiseen (ks. tältä osin julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus NK, C-223/19, EU:C:2020:356, 77 kohta).
- 51 BVwG:n riidanalaisissa ratkaisuissa todettiin myös, että suurempien eläkkeiden saajien – jotka ovat valtaosin miehiä – epäsuotuisan kohtelun esteenä on ”sitä edeltävä naisten epäedullinen kohtelu”.

- 52 Oikeuskäytännön mukaan ”samapalkkaisperiaatetta on noudatettava jokaisen palkan osan osalta, eikä riittävää ole se, että työntekijöille maksettuja etuuksia tarkastellaan kokonaisuutena” eikä kansallisten tuomioistuinten asiana ole ”arvioida ja verrata eri tapauksissa mies- ja naispuolisille työntekijöille myönnettyjä kaikkia erilaisia etuuksia keskenään” (tuomio Barber, C-262/88, EU:C:1990:209, 34–35 kohta ja tuomio 30.3.2000, JämO, C-236/98, EU:C:2000:173, 43 kohta). On selvennettävä, onko kyse itsenäisestä oikeuttamisperusteesta vai onko vetoaminen miehiin kohdistuvaan syrjintään jo lähtökohtaisesti suljettu pois tässä yhteydessä, jos henkilöryhmälle, jota lainsäädäntö koskee, on ominaista se, että se saa suurempaa virkaeläkettä ja että selvä valtaosa siihen kuuluvista on miehiä, koska miehet ovat useammin päätyneet tehtäviin, joista maksetaan suurempaa virkaeläkettä – mikä johtuu yleensä siitä, että naisia on aiemmin syrjitty työelämässä.
- 53 BVwG:n viittaus voidaan kuitenkin ymmärtää myös siten, että sillä viitataan SEUT 157 artiklan 4 kohdassa ja direktiivin 2006/54/EY 3 artiklassa vahvistettuun jäsenvaltioiden mahdollisuuteen toteuttaa erityisetuja tarjoavia toimenpiteitä. Tällaisilla toimenpiteillä on autettava naisia harjoittamaan ammatillista toimintaa yhdenvertaisesti miesten kanssa. Unionin tuomioistuin on näin ollen todennut, että sillä, että eläkkeelle jäämisen osalta vahvistetaan erilainen sukupuolen perusteella määräytyvä ikää koskeva edellytys, ei kuitenkaan voida ”kompensoida naispuolisten virkamiesten urakehitykselle aiheutuvia epäkohtia auttamalla näitä naisia heidän työelämässään ja korjaamalla ongelmia, joita heille saattaa aiheutua heidän ammattiuransa aikana” (ks. tuomio 29.11.2001, Griesmar, C-366/99, EU:C:2001:648, 64 ja 65 kohta; tuomio 17.7.2014, Leone, C-173/13, EU:C:2014:2090, 101 kohta; tuomio 5.11.2019, komissio v. Puola [yleisten tuomioistuinten riippumattomuus] C-192/18, EU:C:2019:924, 80 kohta ja sitä seuraavat kohdat ja tuomio 12.12.2019, Instituto Nacional de la Seguridad Social [äideille maksettava eläkkeen lisä], C-450/18, EU:C:2019:1075, 64–65 kohta). Tältä kannalta katsottuna järjestelmän soveltuvuus vaikuttaa kyseenalaiselta.
- 54 Koska unionin oikeuden tulkinta ei ole niin ilmeistä, että siitä ei jäisi mitään järkevää epäilyä (ks. tuomio 6.10.1982, Cilfit ym., EU:C:1982:335), unionin tuomioistuimelle esitetään edellä muotoillut ennakkoratkaisukysymykset.