

Asia C-389/20

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

Jättämispäivä:

14.8.2020

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Vigo (Espanja)

Ennakkoratkaisupyynnön tekemispäivä:

29.7.2020

Kantaja:

CJ

Vastaaja:

Tesorería General de la Seguridad Social

Pääasian kohde

Sosiaaliturva – Kotitaloustyöntekijöiden erityisjärjestelmä – Kotitaloustyöntekijät – Mahdottomuus suorittaa sosiaaliturvamaksuja työttömyyden varalta – Mahdottomuus saada työttömyysetuuksia

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta

Tulkintaa koskeva ennakkoratkaisupyynnö – SEUT 267 artikla – Kansallisen säännöksen yhteensopivuus direktiivien 79/7/ETY ja 2006/54/EY kanssa – Sukupuoleen perustuva syrjintä

Ennakkoratkaisukysymykset

Onko miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen asteittaisesta toteuttamisesta sosiaaliturvaa koskevissa kysymyksissä 19.12.1978 annetun neuvoston direktiivin 79/7/ETY 4 artiklan 1 kohtaa, joka koskee tasa-arvoista kohtelua ja jossa kielletään kaikenlainen sukupuoleen perustuva välitön ja

välillinen syrjintä, kun kysymyksessä on velvollisuus osallistua sosiaaliturvamaksuihin, sekä 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 5 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohtaa, jossa säädetään identtisestä sukupuoleen perustuvan välittömän tai välillisen syrjinnän kiellosta, jos kysymyksessä ovat sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisala tai niiden piiriin pääsemisen edellytykset sekä velvollisuus osallistua rahoitukseen tai maksuosuuksien laskentaperusteet,

tulkittava siten, että ne ovat esteenä seuraavalle [yleisen sosiaaliturvalain (Ley General de la Seguridad Social)] 251 §:n 1 momentin d kohdan kaltaiselle kansalliselle säännökselle:

”d) Kotitaloustyöntekijöiden erityisjärjestelmän mukaiseen suojaan ei kuulu työttömyysturva.”?

Jos edelliseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko edellä mainittua säännöstä pidettävä esimerkkinä 5.7.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/54/EY 9 artiklan 1 kohdan e ja/tai k alakohdassa tarkoitettua kielletystä syrjinnästä siltä osin kuin riidanalaisen säännöksen eli [yleisen sosiaaliturvalain] 251 §:n 1 momentin d kohta koskee lähes yksinomaan naisia?

Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

- i. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 157 artikla
- ii. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 21 ja 23 artikla
- iii. Miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen asteittaisesta toteuttamisesta sosiaaliturvaa koskevissa kysymyksissä 19.12.1978 annetun neuvoston direktiivin 79/7/ETY 2 artikla, 3 artiklan 1 kohdan a alakohta sekä 4, 5 ja 6 artikla
- iv. 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 1 artiklan toisen kohdan c alakohta, 5 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohta, 7 artiklan 1 kohdan a alakohdan v alakohta ja 9 artiklan 1 kohdan e alakohta.

Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan

- i. Espanjan perustuslaki, 41 §:

”Julkisen vallan on turvattava kaikille kansalaisille yleinen sosiaaliturvajärjestelmä, jolla taataan riittävät sosiaalipalvelut ja -etuudet niitä tarvitseville, **erityisesti työttömyyden aikana.**”

ii. Yleisen sosiaaliturvalain konsolidoidun tekstin hyväksymisestä 30.10.2015 annettu kuninkaan asetus 8/2015 (Real Decreto Legislativo 8/2015 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social):

”166 §. Sosiaaliturvajärjestelmän piiriin kuulumiseen rinnastettavat tilanteet

1. Sovellettaessa edellä 165 §:n 1 momentissa säädettyä laissa tarkoitettu täystyöttömyys, jonka ajalta työntekijä saa työttömyysetuutta, rinnastetaan sosiaaliturvajärjestelmän piiriin kuulumiseen.

--”

”250 §. Soveltamisala

1. Kotitaloustyöntekijöiden erityisjärjestelmän piiriin kuuluvat työntekijät, jotka ovat työntekijöiden asemasta annetun lain [(Ley del Estatuto de los Trabajadores)] konsolidoidun toisinnon 2 §:n 1 momentin b kohdassa tarkoitetussa erityisessä työsuhteessa.

--

2. Tätä erityisjärjestelmää koskeva säännöstö vahvistetaan tässä II osastossa sekä sen soveltamista ja täytäntöönpanoa koskevissa säännöksissä niissä säädetyt erityispiirteet huomioon ottaen.”

”251 §. Taattava turva

Kotitaloustyöntekijöiden erityisjärjestelmän piiriin kuuluvilla työntekijöillä on oikeus sosiaaliturvaetuuksiin yleisessä sosiaaliturvajärjestelmässä säädetyin ehdoin ja edellytyksin seuraavat erityispiirteet huomioon ottaen:

--

d) Kotitaloustyöntekijöiden erityisjärjestelmän mukaiseen suojaan ei kuulu työttömyysturva.”

”263 §. Turvan taso

1. Työttömyysturva koostuu maksuperusteisesta ja avustuksiin perustuvasta työttömyysturvasta, jotka **molemmat ovat luonteeltaan julkisia ja pakollisia.**

2. Maksuperusteisella työttömyysturvalla myönnetään korvaavia etuuksia palkoille, joita ei enää saada aikaisemman työpaikan menetyksen tai lomautuksen taikka lyhennetyin työpajan vuoksi.

3. Edellä mainittua työttömyysturvaa täydentävä avustuksiin perustuva työttömyysturva takaa suojan työttömille työntekijöille, jotka ovat jossakin 274 §:ssä mainituista tilanteista.

”265 §. Taattava turva

1. Työttömyysturva käsittää seuraavat etuudet:

a) maksuperusteinen työttömyysturva:

1. täystyöttömyydestä tai osatyöttömyydestä maksettava etuus

2. yrityksen sosiaaliturvamaksujen osuutta vastaavan summan maksaminen työttömyysetuuden saamisen aikana, lukuun ottamatta 273 §:n 2 momentissa tarkoitettuja tilanteita.

b) avustuksiin perustuva työttömyysturva:

1. työttömyystuki

2. tarvittaessa eläkevakuutusmaksua vastaavan sosiaaliturvamaksun maksaminen työttömyystuen saamisen aikana 280 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa

3. oikeus hoitoetuuksiin ja tarvittaessa perhe-etuuksiin samoin edellytyksin kuin työntekijöillä, jotka kuuluvat jonkin sosiaaliturvajärjestelmän piiriin.

2. Taattava turva käsittää lisäksi työttömille työntekijöille tarkoitettuja erityisiä koulutusta, täydennyskoulutusta, ohjausta, uudelleen kouluttautumista ja työllistymistä koskevia toimia sekä muita toimia, joiden tarkoituksena on edistää pysyvää työllisyyttä. Näillä toimilla ei estetä mahdollista toimivaltaa hallinnoida valtion keskushallinnon tai asianomaisen itsehallintoalueen hallinnon harjoittamia aktiivisia työllisyyspolitiikkoja soveltamissäännösten mukaisesti.

—”

”267 §. Laissa tarkoitettu työttömyys

1. Työntekijän katsotaan olevan laissa tarkoitettulla tavalla työtön, kun hänen tilanteensa on jokin seuraavista:

a) hänen työsuhteensa on päättynyt

—”.

Tiivistelmä pääasian tosiseikoista ja menettelystä

1 Kantaja on kotitaloustyöntekijä, joka työskentelee työnantajan, joka on luonnollinen henkilö, palveluksessa. Kantaja on ollut sosiaaliturvajärjestelmän

piirissä tammikuusta 2011 lähtien ja kuuluu yleisen sosiaaliturvalain (Ley General de la Seguridad Social, jäljempänä LGSS) 250 §:ssä säädettyyn kotitaloustyöntekijöiden erityisjärjestelmään.

- 2 Kantaja haki Tesorería General de la Seguridad Socialilta (yleinen sosiaaliturvakassa, jäljempänä TGSS tai vastaaja) 8.11.2019 lupaa maksaa työttömyysvakuutusmaksuja saadakseen oikeuden sitä vastaavaan työttömyysetuuteen siltä varalta, että hän joutuisi tulevaisuudessa työttömäksi. Hakemukseen oli liitetty työnantajan kirjallinen suostumus työnantajan osallistumisesta haettuihin maksuihin.
- 3 TGSS:n hallintojohtaja hylkäsi kantajan hakemuksen 13.11.2019 tekemällään päätöksellä vedoten LGSS:n 251 §:n 1 momentin d kohtaan, jossa säädetään, että ”kotitaloustyöntekijöiden erityisjärjestelmän mukaiseen suojaan ei kuulu työttömyysturva”. Päätöksessä todetaan, että ”asianomaisilla työntekijöillä ei ole nykyisellään mahdollisuutta suorittaa työttömyysvakuutusmaksuja sosiaaliturvajärjestelmään”.
- 4 Kantaja teki päätöksestä oikaisuvaatimuksen hallintojohtajaa ylemmälle elimelle, tässä tapauksessa TGSS:n muutoksenhakuyksikön päällikölle. Tämä antoi 19.12.2019 päätöksen, jolla oikaisuvaatimus jätettiin tutkimatta. Tämän päätöksen oikeudelliseksi perusteeksi esitettiin jälleen LGSS:n 251 §:n 1 momentin d kohta, ja siinä todetaan, ettei hakemusta voida hyväksyä, sillä työttömyysvakuutusmaksun maksaminen on nimenomaisesti laissa poissuljettu tässä tapauksessa. Hallinnollinen muutoksenhakumenettely päättyi tähän päätökseen.
- 5 Kantaja nosti päätöksestä ennakkoratkaisua pyytävässä tuomioistuimessa 2.3.2020 kanteen. Kantaja vaatii, että päätös todetaan lainvastaiseksi, kumotaan ja peruutetaan ja hänelle annetaan oikeus maksaa työttömyysvakuutusmaksua kotitaloustyöntekijänä niin, että hän voi suorittaa maksut 8.11.2019 lähtien.
- 6 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin on epävarma siitä, onko LGSS:n 251 §:n 1 momentin d kohta yhteensopiva direktiivien 79/7/ETY ja 2006/54/EY kanssa, joten se on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle nyt kyseessä olevan ennakkoratkaisupyynnön.

Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut

- 7 Kantaja esittää tietoja, jotka osoittavat lähes kaikkien kotitaloustyöntekijöiden olevan naisia, ja hän väittää, että riidanalainen säännös eli LGSS:n 251 §:n 1 momentin d kohta johtaa naisten syrjintään. Hän vetoaa väitteensä tueksi unionin tuomioistuimen 22.11.2012 antamaan tuomioon Elbal Moreno (C-385/11, EU:C:2012:746) ja erityisesti sen 29 kohtaan, jonka mukaan ”kyseessä on direktiivin 79/7 4 artiklassa tarkoitettu välillinen syrjintä silloin, kun kansallisen toimenpiteen, joka tosin on sanamuodoltaan neutraali, soveltaminen on tosiasiaa epäedullinen huomattavasti suuremmalle määrälle naisia kuin miehiä”.

- 8 Kantajan näkemyksen mukaan kotitaloustyöntekijät jäävät riidanalaisen säännöksen seurauksena sosiaaliturvan väliinputoajiksi, kun heidän työnsä päättyy heistä itsestään johtumattomista syistä, sillä he ovat suoraan vailla mahdollisuutta saada työttömyysetuuksia eivätkä he voi saada välillisesti muitakaan sosiaalitukia. Sairastuessaan he voivat kyllä saada suojaa tilapäisen työkyvyttömyyden tilanteessa, mutta jos työkyvyttömyys pitkittyy, tällainen tilanne johtaa käytännössä usein työpaikan menettämiseen joko yhteisestä sopimuksesta tai siitä laissa sallitusta syystä, että työnantaja luopuu sopimuksesta, jolloin he siis jäävät vaille suojaa, toisin kuin kaikki muut toisen palveluksessa työskentelevät työntekijät omissa järjestelmissään. Kun heillä ei ole oikeutta työttömän työntekijän asemaan, lainsäädännössä ei näin ollen katsota heidän tilanteensa olevan rinnastettavissa sosiaaliturvajärjestelmän piiriin kuulumiseen, joten he eivät voi saada muitakaan etuuksia, kuten mahdollisesta työkyvyttömyydestä johtuvia etuuksia tai muita julkisia tukia, jotka edellyttävät työttömyysetuuden päättymistä.
- 9 Vastaaja katsoo, ettei sillä ole valtuuksia vastustaa tai kyseenalaistaa lakisääteistä tehtäväänsä ja että se ainoastaan soveltaa olemassa olevaa lainsäädäntöä. Sen mielestä kotitaloustyöntekijät ovat toisen palveluksessa olevia työntekijöitä ja muodostavat määrällisesti vähemmistön kaikkien yleiseen järjestelmään kuuluvien työntekijöiden joukossa, mutta se myöntää valtaosan heistä olevan naisia. Vastaaja esittää, että kotitaloustyöntekijöiden jättämistä työttömyysetuuksien ulkopuolelle voidaan perustella mahdollisesti sillä, että työnantaja, kotitaloudessa asuva perheenpää, nähdään muuna työnantajana kuin perinteistä tuotantotoimintaa harjoittavana yrittäjänä, sanotun kuitenkin rajoittamatta sitä, että kansallisen lainsäätäjän tarkoituksena on ollut ja on edelleen erityisalan työntekijöiden oikeuksien ja velvollisuuksien saattaminen asteittain samalle tasolle.

Tiivistelmä ennakkoratkaisupyyntöön perusteista

- 10 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin toteaa, että kansallisen oikeuden näkökulmasta oikeusriita on nopeasti ja helposti ratkaistu, sillä kuten vastaaja selittää, kantaja vaatii jotain sellaista, joka on laissa nimenomaisesti evätty tai hylätty, eli kotitaloustyöntekijöiden erityisjärjestelmään kuuluvien työntekijöiden mahdollisuutta maksaa työttömyysvakuutusmaksuja.
- 11 Unionin oikeuden näkökulmasta oikeusriidan ratkaisu ei kuitenkaan ole yhtä selvä, sillä riidanalainen säännös eli LGSS:n 251 §:n 1 momentin d kohta saattaa johtaa naisten välilliseen syrjintään ja olla siten vastoin erityisesti direktiivin 79/7/ETY 4 artiklan 1 kohtaa ja direktiivin 2006/54/EY 5 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohtaa.
- 12 Kuten kantajan esittämistä todisteista ilmenee ja kuten vastaajakin myöntää, kotitaloustyöntekijöiden erityisjärjestelmään kuuluvat työntekijät ovat nimittäin lähes yksinomaan naissukupuolen edustajia. Kanteessa esitetään naisten osuutta koskevia tietoja, jotka ovat musertavia ja joita vastaaja ei ole mitenkään kiistänyt:

lähes 100 prosenttia kotitaloustyöntekijöistä Espanjassa on naisia ja yli kolmannes heistä on ulkomaan kansalaisia.

- 13 Riidanalainen säännös koskee siis lähes yksinomaan naisia ja vie tähän työntekijäryhmään kuuluvilta naisilta mahdollisuuden työttömyysetuuksiin, koska siinä estetään näihin etuuksiin liittyvien maksujen suorittaminen ja jätetään kyseinen tilanne pois sosiaaliturvan kattaman suojan piiristä.
- 14 Riidanalainen säännös on näennäisesti neutraali siltä osin kuin sen sanamuodon perusteella sen adressaatit ovat homogeeninen ryhmä, mutta todellisuudessa näin ei ole, sillä kotitaloustyöntekijöiden ryhmä on selvästi naisvaltainen ja siihen kuuluu huomattavan paljon ulkomaalaisia. Tämä johtaa naisiin kohdistuvaan sukupuoleen perustuvaan negatiiviseen syrjintään työtä koskevan sosiaaliturvan alalla, mikä voi olla kielletty mainitussa unionin lainsäädännössä. Tätä työntekijäryhmää koskevan työsuhteen erityinen luonne ei siis saa johtaa siihen, että sekä unionin oikeusjärjestyksessä että Espanjan perustuslaissa taattuja perusoikeuksia viedään heiltä aiheettomasti ilman minkäänlaisia perusteluja.

TYÖASIAKIRJA