

**Asia C-681/21**

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

**Jättämispäivä:**

11.11.2021

**Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:**

Verwaltungsgerichtshof (ylin hallintotuomioistuin, Itävalta)

**Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

11.10.2021

**Revision-menettelyn valittajana oleva viranomainen:**

Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Eisenbahnen und  
Bergbau

**Muu osapuoli:**

B

---

**Pääasian kohde**

Vanhuuseläke – Eläkkeiden tarkistus – Ikään perustuva syrjintä

**Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta**

Unionin oikeuden tulkinta, SEUT 267 artikla

**Ennakkoratkaisukysymys**

Onko yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista 27.11.2000 annetun neuvoston direktiivin 2000/78/EY 2 artiklan 1 kohtaa ja 2 kohdan a alakohtaa sekä 6 artiklan 1 kohtaa ja unionin oikeuden oikeusvarmuuden, saavutettujen oikeuksien säilyttämisen ja tehokkuuden periaatteita tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan aikaisemmin edullisessa asemassa olleella virkamiesryhmällä ei taannehtivasti enää ole oikeutta eläkkeiden

tarkistukseen perustuviin eläkkeiden määriin ja joka tällä tavalla (aikaisemmin edullisessa asemassa olleen ryhmän poistaminen taannehtivasti siten, että se vastedes rinnastetaan aikaisemmin epäedullisessa asemassa olleeseen ryhmään) johtaa siihen, että myöskään aikaisemmin epäedullisessa asemassa olleella virkamiesryhmällä ei ole (enää) oikeutta eläkkeiden tarkistukseen perustuviin eläkkeiden määriin, joihin viimeksi mainitulla ryhmällä olisi ollut oikeus sellaisen ikään perustuvan syrjinnän perusteella, joka on jo (toistuvasti) – sen seurauksena, että on jätetty soveltamatta unionin oikeuden vastaista säännöstä, jotta saataisiin aikaan yhdenvertainen kohtelu aikaisemmin edullisessa asemassa olevaan ryhmään nähden – todettu tuomioistuimessa?

### **Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan**

Yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista 27.11.2000 annettu neuvoston direktiivi 2000/78/EY

### **Kansalliset säännökset, joihin viitataan**

Liittovaltion virkamiesten, heidän oikeudenomistajiensa ja heidän perheenjäsentensä eläkeoikeudesta 18.11.1965 annettu liittovaltion laki (Pensionsgesetz 1965, jäljempänä PG), 41 §:n 1–3 momentti

PG:n 41 §, sellaisena kuin se on muutettuna liittovaltion lailla BGBl. I nro 111/201, kuuluu seuraavasti:

Tämän liittovaltion lain tulevien muutosten vaikutukset ja säännöllisten etuuksien tarkistus

--

3. Yleisen sosiaalivakuutuslain (Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, jäljempänä ASVG) 634 §:n 12 momentissa vahvistettua menettelyä, joka koskee eläkkeiden tarkistusta, on sovellettava niiden virkamiesten osalta jotka ovat syntyneet ennen 1.1.1955 ja jotka ovat olleet palveluksessa 31.12.2006, heidän eläkkeidensä tai niistä johtuvien etuuksien kolmeen ensimmäiseen tarkistukseen, jollei ASVG:n 108 h §:n 1 momentti sisällä poikkeavaa sääntelyä asianomaisen kalenterivuoden osalta.

PG:n 41 §:n 3 momentissa, sellaisena kuin se on muutettuna vuonna 2018 annetulla virkamiehiin sovellettavista säännöistä annetulla muutoslalla (Dienstrechts-Novelle 2018, BGBl. I nro 102/2018, jäljempänä vuoden 2018 muutoslaki) säädetään nykyisin seuraavaa:

”3. Eläkkeiden tarkistusta koskevaa menettelyä vuoden 2010 osalta, josta säädetään ASVG:n 634 §:n 12 momentissa, sovelletaan niiden virkamiesten osalta, jotka ovat syntyneet ennen 1.1.1955 ja jotka ovat olleet palveluksessa

31.12.2006, sekä niiden virkamiesten osalta, joihin sovelletaan 99 §:n 6 momenttia, heidän eläkkeidensä tai niistä johtuvien etuuksien kolmeen ensimmäiseen tarkistukseen, jollei ASVG:n 108 h §:n 1 momentti sisällä poikkeavaa sääntelyä asianomaisen kalenterivuoden osalta. (Verwaltungsgerichtshof on alleviivannut vuoden 2018 muutoslailla tehdyn muutoksen.)

Vuoden 2018 muutoslain esitöissä todettiin PG:n 41 §:n 3 momentin osalta seuraavaa:

”Verwaltungsgerichtshof on asiassa Ro 2016/12/0027 25.10.2017 antamassaan tuomiossa todennut, että 41 §:n 3 momentin soveltamisen kannalta ennen vuotta 1955 syntyneiden virkamiesten ikäryhmää syrjitään suhteessa vuoden 1954 jälkeen syntyneisiin virkamiehiin, joihin on sovellettava 99 §:n 6 momenttia. Tämän syrjinnän poistamiseksi ne virkamiehet, joihin oli sovellettava 99 §:n 6 momenttia, sisällytetään taannehtivasti 41 §:n 3 momentin soveltamisalaan.”

PG:n 99 §, sellaisena kuin se oli muutettuna liittovaltion lailla BGB1. I nro 210/2013, kuului seuraavasti:

### XIII JAKSO

Erityiset säännökset, joita sovelletaan virkamiehiin, jotka ovat syntyneet myöhemmin kuin 31.12.1954 – Rinnakkaislaskenta

99 § 6. Rinnakkaislaskentaa ei suoriteta, mikäli vanhuuseläkkeeseen oikeuttavan kokonaispalvelusajan osuus, joka on ansaittu 1.1.2005 lähtien, on vähemmän kuin viisi prosenttia yhteen lasketusta eläkkeeseen oikeuttavasta kokonaispalvelusajasta tai se on alle 36 kuukautta. Tässä tapauksessa vanhuuseläkkeen määrä on laskettava tämän liittovaltion lain säännösten mukaisesti tätä jaksoa lukuun ottamatta.

Yleinen sosiaalivakuutuslaki, joka annettiin 9.9.1955 (Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, jäljempänä ASVG)

### **Lyhyt kuvaus tosiseikoista ja menettelystä**

- 1 Asian muu osapuoli (jäljempänä B) on syntynyt 10.11.1946 ja jäänyt eläkkeelle 31.12.2011.
- 2 Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Eisenbahnen und Bergbaun (jäljempänä eläkeviranomainen) 9.5.2012 tekemällä päätöksellä todettiin, että B:llä on 1.1.2012 alkaen oikeus 2 438,87 euron bruttomääräiseen vanhuuseläkkeeseen ja 595,70 euron nettomääräiseen lisäosaan kuukausittain.
- 3 B:n vanhuuseläkkeen määrä tarkistettiin 1.1.2015. Hän väitti 20.5.2015 päivätyssä kirjeessään, että PG:n 41 §:n 3 momentin soveltaminen tässä yhteydessä on

- vastoin neuvoston direktiiviä 2000/78/EY. PG:n 41 §:n 3 momentti nimittäin asettaa vanhemmat virkamiehet (jotka ovat syntyneet ennen 1.1.1955) epäedullisempaan asemaan suhteessa nuorempiin virkamiehiin. B vaati siis, että hänelle 1.1.2015 alkaen kuuluva virkamieseläke vahvistetaan päätöksellä ja että hänelle maksetaan määrien erotus takautuvasti.
- 4 Eläkeviranomaisen 24.6.2015 tekemällä päätöksellä B:n kuukausittaisen vanhuuseläkkeen määräksi vahvistettiin PG:n 41 §:n 3 momentin nojalla 3 176,27 euroa.
  - 5 Bundesverwaltungsgericht (liittovaltion ylin tuomioistuin, Itävalta) hylkäsi tästä päätöksestä tehdyn valituksen perusteettomana 19.8.2016 antamallaan tuomiolla. Bundesverwaltungsgerichtin mukaan kyseessä oleva välitön syrjintä iän perusteella (PG:n 41 §:n 3 momentissa tarkoitettu eläkkeiden tarkistuksen rajausten niiden virkamiesten osalta, jotka ovat syntyneet ennen 1.1.1955), ei ole ristiriidassa mainitun direktiivin kanssa. Eriarvoinen kohtelu on sen mukaan perusteltavissa sillä, että sellaisen virkamiehen, joka on syntynyt 1.1.1955 tai sen jälkeen, vanhuuseläkkeen vahvistamisessa sovelletaan hänelle epäedullisempaa rinnakkaislaskentaa.
  - 6 Verwaltungsgerichtshof kumosi Bundesverwaltungsgerichtin tuomion, josta B oli tehnyt Revision-valituksen, 25.10.2017 antamallaan tuomiolla sen sisällön lainvastaisuuden vuoksi. Bundesverwaltungsgerichtin esittämä oikeuttamisperuste on tehoton, koska kaikkiin nuorempiin virkamiehiin ei sovelleta rinnakkaislaskentaa ja koska PG:n 41 §:n 3 momentin soveltaminen syrjii B:tä suhteessa määrättyyn nuorempien virkamiesten ryhmään.
  - 7 Bundesverwaltungsgericht vahvisti 9.10.2018 antamallaan (korvaavalla) tuomiolla B:n kuukausittaisen eläkkeen määräksi 3 182,03 euroa brutto (vanhuuseläke ja lisäosat) sekä totesi, että hänellä on oikeus saada vastaava erotus takautuvasti. Direktiivin 2000/78/EY 2 artikla on sen soveltamisen ensisijaisuuden vuoksi esteenä PG:n 41 §:n 3 momentin soveltamiselle.
  - 8 Eläkeviranomainen teki tästä (korvaavasta) tuomiosta Revision-valituksen, jonka Verwaltungsgerichtshof jätti 30.4.2019 antamallaan päätöksellä tutkimatta. On nimittäin olemassa (pieni) henkilöryhmä, jotka ovat ikänsä vuoksi edullisemmassa asemassa kuin B, ja PG:n 41 §:n 3 momentissa tarkoitettu rajoitus on tosiasiasa vaikuttanut epäedullisesti hänen eläkkeensä tarkistukseen.
  - 9 B:n 17.7.2019 (varmuuden vuoksi) tekemän hakemuksen perusteella eläkeviranomainen vahvisti 25.7.2019 tekemällään päätöksellä hänen kuukausittaisten vanhuuseläkkeidensä määrän 1.1. lukien vuosilta 2015, 2016, 2017, 2018 ja 2019. Lisäksi todettiin, että vuoden 2019 tammikuun ja elokuun välisellä ajalla etuuksia on maksettu liikaa 84,24 euron suuruinen bruttomäärä, joka on maksettava takaisin liittovaltiolle.
  - 10 Eläkeviranomainen katsoi päätöksessään, että ikään perustuva syrjintä oli poistettu taannehtivasti vuonna 2018 annetulla muutoslailla, koska PG:n 41 §:n 3

momenttia sovelletaan vastedes myös siihen pieneen henkilöryhmään, johon nähden B:tä oli aikaisemmin syrjitty. Bundesverwaltungsgerichtin 9.10.2018 antama tuomio ei näin ollen ole esteenä eläkeviranomaisen uudelle päätökselle.

- 11 Eläkeviranomainen laski B:n vanhuuseläkkeen vuoden 2015 osalta samalla tavalla kuin 24.6.2015 tekemässään päätöksessä. Etuudet, jotka oli maksettu vuoden 2015 tammikuun ja vuoden 2018 joulukuun välisenä aikana Bundesverwaltungsgerichtin 9.10.2018 antamassa tuomiossa vahvistettuina määrinä, on otettu vastaan vilpittömässä mielessä eikä niitä sen vuoksi perittäisi takaisin. Mainitun muutoslain voimaantulon perusteella ei kuitenkaan 1.1.2019 lähtien voida enää lähteä siitä, että vastaanottaminen on tapahtunut vilpittömässä mielessä, joten liikaa maksetut etuudet on vähennettävä B:n vanhuuseläkkeistä.
- 12 Bundesverwaltungsgericht, jonka käsiteltäväksi asia saatettiin uudelleen, katsoi, että hakemuksen, joka koskee eläkkeen määrän vahvistamista vuoden 2015 osalta, esteenä on ratkaistu asia ja että se on sen vuoksi hylättävä. Se vahvisti lisäksi eläkkeiden määrän vuosilta 2016–2020 ja totesi, että liikaa maksettuja määriä ei ole.
- 13 Bundesverwaltungsgericht totesi perusteluissaan, että kyseessä oleva ikään perustuva syrjintä on tosin poistettu muutoslain sanamuodossa, mutta se ei kuitenkaan yksin johda siihen, ettei B:tä enää syrjittäisi. Laskentamenetelmää ei ole lähtökohtaisesti muutettu, vaan määriä, joita oli aikaisemmin jätetty soveltamatta, on ainoastaan sovellettu taannehtivasti. Muutoslaille ei siis muutettu olennaisesti oikeudellista tilannetta, eikä PG:n 41 §:n 3 momenttia voida edelleenkaan soveltaa, koska se on vastoin unionin oikeutta.
- 14 Kyseisestä tuomiosta tekemässään Revision-valituksessa eläkeviranomainen katsoi, että oikeudellisen tilanteen taannehtivasta muutoksesta seuraa, että asiassa ei ole kyseessä res judicata. Nimenomaisia ylemmäntasoisia säännöksiä, jotka kieltäisivät lainsäätäjää puuttumasta olemassa oleviin oikeudellisiin tilanteisiin, ei ole olemassa. Itävallassa ei ole sosiaalisia perusoikeuksia, eikä Euroopan sosiaalisella peruskirjalla ole perustuslain asemaa, minkä lisäksi olemassa on lakisääteisyyttä koskeva varaus, joten lainsäätäjä saa lähtökohtaisesti muuttaa sosiaalioikeudellisia tilanteita asianomaisen vahingoksi. Luottamus saavutettuihin oikeuksiin on tosin otettava huomioon, ja vanhuuseläkkeen saajat ovat erityisessä suojan tarpeessa, mutta kyse on kuitenkin olemassa olevan säännöksen soveltamisalan taannehtivasta laajentamisesta ja puuttumisen voimakkuus on verrattain vähäinen. Lisäksi lainsäätäjän tarkoituksena on ollut kyseisellä muutoslalla poistaa todettu syrjintä.

### **Lyhyt esitys ennakkoratkaisupyynnön perusteluista**

- 15 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan silloin, kun on kyse unionin oikeuden vastaisesta syrjinnästä, yhdenvertaisuuden periaatteen noudattaminen voidaan varmistaa vain siten, että epäedullisessa asemassa olevien ryhmien jäsenille annetaan samat edut kuin etuoikeutettuun ryhmään kuuluville

jäsenille. Käsiteltävässä asiassa kansallisen tuomioistuimen on jätettävä soveltamatta syrjivää säännöstä, ja syrjitylle virkamiehelle on maksettava määrien erotus. Tätä sovelletaan, kunnes syrjintä on tehokkaasti poistettu.

- 16 Vuoden 2018 muutoslakia edeltäneen lain mukaan oli olemassa kolme virkamiesryhmää, joiden osalta eläkkeiden vuosittainen tarkistus suoritettiin eri tavoin. Ensimmäisen ryhmän osalta kolmen ensimmäisen vuoden aikana oli tehtävä rajoitettu eläkkeiden tarkistus, toiseen ryhmään sovellettiin rinnakkaislaskentaa ja kolmanteen ryhmään ei sovellettu kumpaakaan lähestymistapaa. Verwaltungsgerichtshof totesi 25.10.2017 antamassaan tuomiossa, että ensimmäiseen ryhmään kuuluvaa B:tä syrjittiin iän perusteella suhteessa kolmannen ryhmän jäseniin.
- 17 Vuoden 2018 muutoslalla lakkautettiin taannehtivasti kolmas (edullisessa asemassa ollut) ryhmä laajentamalla PG:n 41 §:n 3 momentin soveltamisalaa tähän ryhmään ja syrjintä poistettiin siten, että vastedes kolmatta ryhmää ja (tähän saakka epäedullisessa asemassa ollutta) ensimmäistä ryhmää kohdeltiin taannehtivasti yhtä epäsuotuisasti.
- 18 Vuoden 2018 muutoslain jälkeen eläkeviranomaisen vahvisti B:n oikeudet samalla tavoin kuin 24.6.2015 antamassaan päätöksessä, vaikka tänä ajankohtana oli jo olemassa – siten, että unionin oikeuden vastaista kansallista säännöstöä jätettiin soveltamatta – tuomioistuimessa lainvoimaisesti vahvistettuja oikeuksia. Vuoden 2018 muutoslaki voi näin olla ristiriidassa oikeusvarmuuden periaatteen kanssa.
- 19 Unionin oikeudessa asetetaan lisäksi velvollisuus poistaa syrjintä viipymättä ja täydellisesti, ja kielletään poistamasta siihen asti edullisessa asemassa olleiden henkilöiden saamat edut taannehtivasti. Vuoden 2018 muutoslalla on kuitenkin poistettu aikaisemmin edullisessa asemassa olleelle ryhmälle kuuluneet edut taannehtivasti. Lisäksi herää kysymys siitä, voidaanko tätä oikeuskäytäntöä, joka perustuu primaarioikeudessa ja johdetussa oikeudessa kiellettyyn sukupuoleen perustuvaan syrjintään, soveltaa ikään perustuvaan syrjintään, joka on kielletty ainoastaan johdetussa oikeudessa.
- 20 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan taannehtivasti vaikuttavat toimenpiteet unionin oikeuden vastaisen syrjinnän lopettamiseksi ovat poikkeuksellisesti sallittuja silloin, kun asianomaisen perusteltua luottamusta kunnioitetaan ja yleistä etua koskeva tavoite sitä tosiasiallisesti edellyttää. Vaikka kyseisen eläkejärjestelmän taloudellisen tasapainon vakava vaarantuminen voi olla yleistä etua koskeva pakottava syy, virkamiesten vanhuuseläkkeet maksetaan Itävallassa valtion budjetista eikä eläkejärjestelmästä.
- 21 Ikään perustuvan syrjinnän osalta unionin tuomioistuin on tähän mennessä lähtökohtaisesti todennut, että edullisessa asemassa olevan ryhmän saavutetut oikeudet on säilytettävä. Juuri näin ei ole asian laita pääasiassa. Taloudellinen kompensatio (erotus määrään, johon olisi oikeus ilman syrjintää) ei tosin

oikeuskäytännön mukaan ole ikään perustuvan syrjinnän tapauksissa välttämätön, mutta tämä edellyttää sitä, että aikaisemmin edullisessa asemassa olleen ryhmän saavutetut oikeudet säilyvät. Sitä, missä tapauksissa, missä olosuhteissa ja missä määrin tämä erotus voidaan alittaa, ei ole vielä ratkaistu. Joka tapauksessa – sikäli kuin on nähtävissä – ei ole vielä koskaan todettu, että unionin oikeuden mukaista olisi se, että uudella, taannehtivasti voimaan tulevalla lainsäädännöllä aikaisemmin edullisessa asemassa ollut ryhmä rinnastetaan aikaisemmin epäedullisessa asemassa olevaan ryhmään niille kuuluvien oikeuksien osalta niin, ettei henkilöllä, jota on aikaisemmin syrjitty iän perusteella, olisi mitään taloudellisia oikeuksia.

- 22 Vuoden 2018 muutoslain mukaan B:lle aiheutuisi lisäksi muu kuin vähäinen eläketulojen menetys verrattuna siihen, että syrjiviä säännöksiä jätettäisiin soveltamatta.
- 23 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioiden on lisäksi säädettävä tarvittavista oikeussuojakeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla. Oikeussuojakeinojen tehokkuus näyttäisi kuitenkin heikkenevän siitä syystä, että tähän asti edullisessa asemassa olleen ryhmän oikeudellinen tilanne heikkenee taannehtivasti, jos unionin oikeuden mukaisena pidettäisiin lainsäädäntöä, jolla tuomioistuimessa todettu syrjintä voidaan poistaa taannehtivasti ilman, että varmistetaan vastaavan eläkkeiden määrien erotuksen maksaminen niille, joita on syrjitty.
- 24 Jos vuoden 2018 muutoslaki todettaisiin unionin oikeuden mukaiseksi, syrjintään vedonneiden virkamiesten olisi myös vastattava käsittelystä aiheutuneista kuluista ilman, että he saisivat lopulta mitään etua siitä, että syrjintään on vedottu menestyksekkäästi.
- 25 Lisäksi niiden virkamiesten joukossa, jotka ovat käyttäneet oikeussuojakeinoja unionin oikeuteen perustuvien oikeuksiensa toteuttamiseksi, on yhtäältä alaryhmä, johon kuuluvat virkamiehet ovat jo saaneet maksuja eläkkeidensä syrjimättömän laskennan tuloksena ja jotka saavat pitää nämä maksut, ja toisaalta alaryhmä, johon kuuluville virkamiehille ei ole tähän mennessä suoritettu mitään tällaisia maksuja, joten he eivät ole saaneet mitään taloudellista etua. Se, mihin alaryhmään virkamies kuuluu, riippuu olennaisesti olosuhteista, joihin hän ei ole voinut vaikuttaa eli siitä, ovatko ja millä tavalla toimivaltaiset viranomaiset ja hallintotuomioistuimet tehneet päätöksiä tai toimineet yksittäistapauksessa, joten niiden oikeussuojakeinojen tehokkuus, joita asianomaiset virkamiehet käyttävät unionin oikeuteen perustuvien oikeuksiensa toteuttamiseksi, ja yhdenvertaisuusperiaatteen tehokkuus vaikuttavat kyseenalaisilta.