

Asia C-52/22

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

Jättämispäivä:

26.1.2022

Ennakkoratkaisupyynnön esittävä tuomioistuin:

Bundesverwaltungsgericht (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin,
Itävalta)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

17.1.2022

Valittaja:

BF

Vastapuolena oleva viranomainen:

Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Eisenbahnen und
Bergbau

Pääasian kohde

Liittovaltion virkamiehen kokonaiseläkkeen määrän vahvistaminen – Liittovaltion virkamiesten yleiseen eläkelakiin (Allgemeines Pensionsgesetz) perustuvien eläkkeiden ja kokonaiseläkkeiden ensimmäisen inflaatiotarkistuksen erilainen ajankohta – Erilaisen kohtelun poistaminen, kuitenkin ilman taannehtivaa vaikutusta – Oikeusvarmuuden, saavutettujen oikeuksien kunnioittamisen ja tehokkuuden periaatteet

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta

Direktiivin 2000/78/EY 2 artiklan 1 kohdan ja 2 kohdan a alakohdan sekä 6 artiklan 1 kohdan tulkinta SEUT 267 artiklan nojalla

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 oikeudessa vahvistettuja oikeusvarmuuden, saavutettujen oikeuksien kunnioittamisen ja tehokkuuden periaatteita tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan virkamiesryhmän, jolla on ollut oikeus virkaeläkkeeseen (kokonaiseläke vuoden 1965 eläkelain (Pensionsgesetz 1965) mukaan) viimeistään 1.12.2021 alkaen, virkaeläke tarkistetaan ensimmäisen kerran vasta eläkeoikeuden alkamista seuraavan toisen kalenterivuoden tammikuun 1. päivästä alkaen, kun taas virkamiesryhmän, jolla on ollut tai on oikeus virkaeläkkeeseen (kokonaiseläke Pensionsgesetz 1965:n mukaan) vasta 1.1.2022 alkaen, virkaeläke tarkistetaan ensimmäisen kerran jo eläkeoikeuden alkamista seuraavan kalenterivuoden tammikuun 1. päivästä alkaen?

Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

Yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista 27.11.2000 annettu neuvoston direktiivi 2000/78/EY: 1 artikla, 2 artiklan 1 kohta ja 2 kohdan a alakohta, 3 artikla, 6 artiklan 1 kohta, 9 artiklan 1 kohta

Kansallinen lainsäädäntö, johon viitataan

Vuoden 1965 eläkelain (Pensionsgesetz 1965, jäljempänä PG) 41 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on muutettuna liittovaltion lailla BGBl. I nro 135/2020:

”Tämän lain nojalla maksettavia virka- ja perhe-eläkkeitä on tarkistettava samaan aikaan ja samassa määrin kuin lakisääteiseen eläkevakuutusjärjestelmään kuuluvia eläkkeitä,

1. kun eläkeoikeus on syntynyt ennen asianomaisen vuoden tammikuun 1. päivää – –

Ensimmäisessä virkkeessä säädetystä poiketen virkaeläke tarkistetaan ensimmäisen kerran vasta eläkeoikeuden alkamista seuraavan toisen kalenterivuoden tammikuun 1. päivästä alkaen – –”

Liittovaltion lailla BGBl. I nro 210/2021 PG:n 41 §:n 2 momentin edellä mainittu virke muotoiltiin uudelleen, ja uusi versio tuli voimaan 1.1.2022:

”Ensimmäisessä virkkeessä säädetystä poiketen virkaeläke tarkistetaan ensimmäisen kerran seuraavasti:

Virkaeläkkeet, jotka maksetaan vasemmassa sarakkeessa mainitusta edeltävän kalenterivuoden kuukauden ensimmäisestä päivästä alkaen, on tammikuun 1. päivästä alkaen kerrottava oikeassa sarakkeessa mainitulla prosentuaalisella tarkistuskertoimella

1. tammikuuta 100 %

--

1. heinäkuuta 40 %

--

1. lokakuuta 10 %

Virkaeläkkeet, jotka maksetaan edeltävän kalenterivuoden marraskuun 1. päivästä tai joulukuun 1. päivästä alkaen, tarkistetaan ensimmäisen kerran eläkeoikeuden alkamista seuraavan toisen kalenterivuoden tammikuun 1. päivästä alkaen. --"

PG:n 99 §:ssä, sellaisena kuin se on muutettuna liittovaltion lailla BGBl. I nro 65/2015, säädetään seuraavaa:

"XIII JAKSO

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

Rinnakkaislaskenta

99 § 1. XIII jaksoa sovelletaan vain myöhemmin kuin 31.12.1954 ja aikaisemmin kuin 1.1.1976 syntyneisiin virkamiehiin, jotka on aikaisemmin kuin 1.1.2005 otettu liittovaltion julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen ja jotka ovat olleet palveluksessa 31.12.2004.

2. Virkamiehellä on oikeus tämän liittovaltion lain säännösten mukaan laskettuun virkaeläkkeeseen tai täysinpalvelleille maksettavaan eläkkeeseen vain määrässä, joka vastaa 7 §:ssä tai 90 §:n 1 momentissa säädettyä prosenttimäärää, joka määräytyy virkamiehen 31.12.2004 mennessä hankkiman kokonaispalvelusajan perusteella.

3. Virkaeläkkeen tai täysinpalvelleille maksettavan eläkkeen lisäksi virkamiehelle on laskettava eläke soveltamalla yleistä eläkelakia (Allgemeines Pensionsgesetz, jäljempänä APG) ja sen 6 §:n 3 momenttia sekä 15 §:n 2 momenttia niiden 31.12.2013 voimassa olevassa muodossa. APG:n 15 ja 16 §:ää ei tällöin sovelleta. APG:n mukaista eläkettä maksetaan siinä määrin, että 2 momentin mukainen prosentuaalinen ero vastaa sataa prosenttia.

--

5. Virkamiehen kokonaiseläke muodostuu 2 momentissa tarkoitettusta suhteellisesta virkaeläkkeestä tai täysinpalvelleille maksettavasta eläkkeestä sekä 3 momentissa tarkoitettusta suhteellisesta eläkkeestä.”

Yleisen sosiaalivakuutuslain (Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, jäljempänä ASVG) 108 h §:n 1 momentti:

”Kunkin vuoden tammikuun 1. päivästä alkaen

a) kaikki eläkevakuutuksesta maksettavat eläkkeet, joiden viitepäivä (223 §:n 2 momentti) on ennen kyseisen vuoden tammikuun 1. päivää, – –

on kerrottava tarkistuskertoimella. – –”

Liittovaltion lailla BGBl. I nro 28/2021 ASVG:n 108 h §:ään lisättiin seuraava momentti:

”1 a) Edellä 1 momentissa säädetystä poiketen ensimmäinen tarkistus sellaisten eläkkeiden osalta, joiden viitepäivä (223 §:n 2 momentti) sijoittuu vasemmassa sarakkeessa mainittuun tarkistusta edeltävän kalenterivuoden kalenterikuukauteen, tehdään tammikuun 1. päivästä alkaen korottamalla ne oikeassa sarakkeessa mainitulla prosentilla määrään, joka olisi tuloksena tarkistuskertoimen soveltamisesta:

Helmikuu	90 %
Maaliskuu	80 %
Huhtikuu	70 %
Toukokuu	60 %
Kesäkuu	50 %
Heinäkuu	40 %
Elokuu	30 %
Syyskuu	20 %
Lokakuu	10 %

Jos viitepäivä on tarkistusta edeltävän kalenterivuoden marraskuussa tai joulukuussa, ensimmäinen tarkistus tehdään viitepäivää seuraavan toisen kalenterivuoden tammikuun 1. päivästä alkaen – –”

Lyhyt kuvaus tosiseikoista ja menettelystä

- 1 Valittaja (BF) jäi eläkkeelle sen kuukauden päättyessä, jona hän täytti 62 vuotta, eli 1.7.2020. Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Eisenbahnen und Bergbaun (jäljempänä vakuutuslaitos) 2.12.2020 tekemässä lopullisessa päätöksessä todettiin, että BF:llä on 1.7.2020 alkaen oikeus PG:n mukaiseen kokonaiseläkkeeseen, jonka bruttomäärä on 4 455,43 euroa kuukaudessa. Tämä kokonaiseläke muodostuu muun muassa 3 716,82 euron suuruisesta virkaeläkkeestä, PG:n 90 a §:ssä tarkoitetusta 327,53 euron suuruisesta korotuksesta ja APG:n mukaisesta 411,08 euron suhteellisesta eläkkeestä.
- 2 BF pyysi 26.2.2021 päivätyllä kirjeellään uutta päätöstä eläkeoikeudestaan 1.1.2021 alkaen. Vakuutuslaitoksen 19.3.2021 tekemässä päätöksessä todettiin, että kokonaiseläkkeen, johon BF:llä on oikeus, määrä ei muutu 1.1.2021 alkaen, koska PG:n 41 §:n 2 momentin mukaan ensimmäinen inflaatiotarkistus on tehtävä vasta eläkeoikeuden alkamista seuraavan toisen kalenterivuoden 1. tammikuuta eli 1.1.2022 alkaen. BF valitti tästä päätöksestä 6.4.2021 Bundesverwaltungsgerichtiin.

Pääasian asianosaisten tärkeimmät lausumat

- 3 BF väittää, että hän jäi liittovaltion virkamiehenä varhennetulle vanhuuseläkkeelle 1.1.2020 62 vuoden iässä. Hänen virkamieseläkkeensä määrä lasketaan PG:n 99 §:ssä säädetyn rinnakkaislaskelman perusteella vain osittain PG:n säännösten mukaan ja osittain ASVG:ssä vahvistettujen sääntöjen mukaan. Hän pitää PG:n 41 §:n 2 momentin viimeistä virkettä yhdenvertaisuusperiaatteen ja näin ollen perustuslain vastaisena, koska se merkitsee sitä, että myöskään APG:hen kuuluvalla osalla ei tehdä inflaatiotarkistusta, vaikka APG:n mukaiset eläkkeet yleensä (eli kaikki eläkkeet, joiden osalta ei ole olemassa yhdistelmää eikä PG:n 99 §:ssä tarkoitettua rinnakkaislaskelmaa) tarkistettaisiin ASVG:n 108 h §:n 1 a momentin mukaan jo ensimmäisenä uutena eläkevuotena. BF vetoaa lisäksi unionin oikeuden vastaisuuteen. Kuvattu erilainen kohtelu koskee vain iäkkäämpiä virkamiehiä eli heitä, jotka ovat syntyneet vuosina 1955–1975, mutta se ei johdu eläkejärjestelmän mukauttamisesta väestönkehitykseen. PG:n 41 §:n 2 momentin uuden version, joka tuli voimaan 1.1.2022, mukaan nykyisin myös ASVG:n soveltamisalaan kuuluvien virkamiesten eläkkeisiin tehdään vastaava tarkistus ilman viivettä. Tällä säännöksellä poistetaan jatkossa virkamiesten epäedullinen asema niihin eläkeläisiin nähden, joihin sovelletaan ASVG:tä, mikä hallituksen lakiesityksen perusteluissa on myös nimenomaisesti mainittu virkamiesten oikeudenmukaiseen kohteluun viitaten. Esitetyn lakitekstin mukaan taannehtivaa vaikutusta ei kuitenkaan olisi, joten epäedullinen asema niihin eläkeläisiin nähden, joihin sovelletaan ASVG:tä, säilyisi BF:n tapauksessa.

Lyhyt esitys ennakkoratkaisupyyntöön perusteluista

- 4 Eläke, johon liittovaltion virkamiehellä on PG:n mukaan oikeus, on rinnastettava virkamiehen direktiivin 2000/78/EY 3 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettuun palkkaan. Näin on myös silloin, kun kyse on PG:n 99 §:n 5 momentin mukaan maksettavasta kokonaiseläkkeestä (ks. unionin tuomioistuimen tuomio 21.1.2015, *Felber*, C-529/13, 24 kohta). Sen kulloistakin määrää on näin ollen arvioitava kyseisen direktiivin 2 ja 6 artiklan kannalta.
- 5 Verwaltungsgerichtshof (ylin hallintotuomioistuin, Itävalta) katsoo yhtäältä oikeuskäytännössään, joka koskee PG:n mukaisten virkaeläkkeiden ja ASVG:n mukaisen eläkejärjestelmän rinnastettavuutta, että julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa (mukaan lukien eläkesuhde) ja sosiaalivakuutusasioissa on kyse täysin erilaisista oikeudellisista aloista, joten (pelkästä) ”ristiinvertailusta” johdetut perustuslailliset epäilyt ovat merkityksettömiä. Lisäksi Verfassungsgerichtshofin (perustuslakituomioistuin, Itävalta) vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan lainsäätäjällä on suhteellisen laaja liikkumavara palvelus-, palkka- ja eläkeoikeutta koskevien säännösten osalta.
- 6 On kuitenkin otettava huomioon BF:n väite, jonka mukaan Itävallan lainsäätäjä on muuttanut PG:n 41 §:n 2 momentin säännöstä 1.1.2022 alkaen siten, että niiden virkamiesten, joilla olisi (vasta) 1.1.2022 alkaen oikeus virkaeläkkeeseen (kokonaiseläkkeeseen) PG:n nojalla, kokonaiseläkkeen määrä tarkistetaan jo eläkeoikeuden alkamista seuraavan kalenterivuoden 1. tammikuuta alkaen, kun taas BF:n tapauksessa sovelletaan edelleen ”odotusvuotta”, ja hänen kokonaiseläkkeensä tarkistetaan vasta eläkeoikeuden alkamista seuraavana toisena kalenterivuotena. Tätä lakimuutosta ei säädetty taannehtivasti, mikä saattoi olla vastoin unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetettua velvollisuutta poistaa syrjintä kokonaan (ks. tuomio 7.10.2019, C-171/18, EU:C:2019:839, *Safeway*, 24 kohta). Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä tosin käy ilmi, että kyseisen eläkejärjestelmän taloudellisen tasapainon vakavan järkkymisen vaara saattaa olla yleisen edun mukainen pakottava syy, jonka vuoksi taannehtivuudesta voidaan luopua (ks. tuomio *Safeway*, 43 kohta), mutta Itävallan virkamiesten virkaeläkkeitä ei kuitenkaan makseta eläkejärjestelmästä vaan valtion talousarviosta. Vaikka talousarvioon liittyvät seikat voivat olla jäsenvaltion sosiaalipoliittisten päätösten perustana, ne eivät kuitenkaan voi yksin muodostaa direktiivin 2000/78/EY 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua oikeutettua tavoitetta.