JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
YVES BOT
9 päivänä lokakuuta 2014[1]

Asia C-527/13

Lourdes Cachaldora Fernández
vastaan
Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) ja
Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS)

(Ennakkoratkaisupyyntö – Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Espanja))

Ennakkoratkaisupyyntö — Direktiivi 79/7/ETY — Miesten ja naisten tasa-arvoinen kohtelu sosiaaliturvaa koskevissa kysymyksissä — Pysyvän työkyvyttömyyseläkkeen laskeminen — Niiden ajanjaksojen kattaminen, joiden aikana asianomainen ei ole suorittanut vakuutusmaksuja sosiaaliturvajärjestelmään — Osa-aikaisia työntekijöitä koskeva erityissäännös — Naisten välillinen syrjintä — Objektiiviset perustelut

1. Pääasia koskee sitä, syrjivätkö pysyvän työkyvyttömyyseläkkeen laskentatavat mahdollisesti sellaisia työntekijöitä, jotka ovat työskennelleet osa-aikaisesti ajanjaksolla, joka välittömästi edeltää heidän sosiaaliturvajärjestelmään suorittamiensa vakuutusmaksujen maksamisen keskeytymistä, ja erityisesti naisia.

2. Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Galician ylimmän oikeusasteen tuomioistuin, Espanja) pyytää unionin tuomioistuinta arvioimaan tällaisten laskentatapojen yhteensoveltuvuutta yhtäältä miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen asteittaisesta toteuttamisesta sosiaaliturvaa koskevissa kysymyksissä 19.12.1978 annetun neuvoston direktiivin 79/7/ETY[2] 4 artiklan ja toisaalta työnantajain keskusjärjestön (UNICE), julkisten yritysten Euroopan keskuksen (CEEP) ja Euroopan ammatillisen yhteisjärjestön (EAY) tekemästä osa-aikatyötä koskevasta puitesopimuksesta 15.12.1997 annetun neuvoston direktiivin 97/81/EY[3] 5 lausekkeen 1 kohdan a alakohdan oikeussääntöjen kanssa.

3. Pyyntö on esitetty asiassa, jossa ovat vastakkain yhtäältä Cachaldora Fernández ja toisaalta Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS, kansallinen sosiaaliturvalaitos) sekä Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS, yleinen sosiaaliturvakassa) ja jossa on kyse Cachaldora Fernándezille pysyvän täyden työkyvyttömyyden perusteella maksetun eläkkeen laskentaperustan määrittämisestä.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.
2 — EYVL 1979, L 6, s. 24.
3 — EYVL L 14, s. 9.

4. Kansalliset toimivaltaiset viranomaiset ovat kyseisen eläkkeen laskemiseksi kattaneet ajanjaksot, joiden aikana asianomainen ei ole suorittanut vakuutusmaksuja sosiaaliturvajärjestelmään, alennetuilla vakuutusmaksun perusteilla, koska Cachaldora Fernández oli työskennellyt osa-aikaisesti vakuutusmaksujensa keskeytymistä välittömästi edeltävällä ajanjaksolla. Nyt käsiteltävässä asiassa asianomainen on riitauttanut menetelmän siltä osin kuin se johtaa hänen työkyvyttömyyseläkkeensä määrän alenemiseen, vaikka hän on työskennellyt kokopäiväisesti erittäin suuren osan työurastaan ja näin ollen suorittanut vakuutusmaksuja sosiaaliturvajärjestelmään.

5. Esitän tässä ratkaisuehdotuksessa syyt, joiden perusteella katson, että tällainen lainsäädäntö johtaa direktiivin 79/7 4 artiklan 1 kohdan vastaiseen sukupuoleen perustuvaan välilliseen syrjintään. Tarkastelen myös sitä, miksi espanjalaisten viranomaisten esittämillä perusteluilla, jotka liittyvät sosiaaliturvajärjestelmän maksuihin perustuvaan luonteeseen ja suhteellisuusperiaatteen noudattamiseen, ei mielestäni voida oikeuttaa tällaista syrjintää.

I **Asiaa koskevat oikeussäännöt**

A *Unionin oikeus*

1. Direktiivi 79/7

6. Direktiivin 79/7 2 artiklan mukaan direktiiviä sovelletaan työtä tekevään väestöön, mukaan lukien itsenäiset ammatinharjoittajat, sellaiset työntekijät ja itsenäiset ammatinharjoittajat, joiden työnteko on keskeytynyt sairauden, tapaturman tai muunlaisen kuin vapaaehtoisen työttömyyden vuoksi, sekä työnhakijat, sekä eläkkeellä oleviin tai työkyvyttömiin työntekijöihin ja itsenäisiin ammatinharjoittajiin.

7. Direktiivin 79/7 3 artiklan 1 kohdan mukaan direktiiviä sovelletaan erityisesti lakisääteisiin järjestelmiin, jotka antavat turvaa työkyvyttömyyden varalta.

8. Direktiivin 79/7 4 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tasa-arvoisen kohtelun periaatteella tarkoitetaan, että minkäänlaista sukupuoleen perustuvaa syrjintää ei saa esiintyä välittömästi eikä välillisesti etenkään siviilisäädyn tai perheaseman perusteella eikä varsinkaan, kun on kysymyksessä:

— järjestelmien soveltamisala tai niiden piiriin pääsemisen edellytykset;

— velvollisuus osallistua rahoitukseen tai maksuosuuksien laskentaperusteet;

— etuuksien, aviopuolisosta ja huollettavista johtuvat lisät mukaan lukien, laskentaperusteet sekä etuuksiin olevan oikeuden kestoa ja jatkumista koskevat edellytykset.”

2. Direktiivi 97/81

9. Direktiivin 97/81 1 artiklassa säädetään, että direktiivin tarkoituksena on panna täytäntöön toimialaltaan yleisten työmarkkinakeskusjärjestöjen eli Euroopan teollisuuden ja työnantajain keskusjärjestön (UNICE), julkisten yritysten Euroopan keskuksen (CEEP) ja Euroopan ammatillisen yhteisjärjestön (EAY) 6.6.1997 tekemä osa-aikatyötä koskeva puitesopimus, joka on direktiivin liitteenä (jäljempänä puitesopimus).

10. Pääasian kannalta merkitykselliset puitesopimuksen määräykset ovat seuraavat:

”Johdanto-osa – – Sopimus koskee osa-aikatyöntekijöiden työehtoja samalla kun siinä tunnustetaan, että lakisääteinen sosiaaliturva kuuluu jäsenvaltioiden päätettäväksi. Syrjimättömyyden periaatteen osalta sopimuksen osapuolet ovat panneet merkille Dublinissa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston työllisyyttä koskevan julistuksen joulukuulta 1996, jossa neuvosto muun muassa korosti tarvetta muokata sosiaaliturvajärjestelmiä myönteisemmiksi työllisyydelle kehittämällä ’sosiaalisen suojelun järjestelmiä, jotka pystyvät mukautumaan uusiin työmuotoihin ja tarjoamaan asianmukaista sosiaalista suojelua tällaista työtä tekeville ihmisille’. Sopimuksen osapuolten mielestä tämä julistus pitäisi panna täytäntöön. – –

1 lauseke: Tarkoitus Tämän puitesopimuksen tarkoituksena on

a) osa-aikatyöntekijöihin kohdistuvan syrjinnän poistaminen ja osa-aikatyön laadun parantaminen; – –

2 lauseke: Soveltamisala

1. Tätä sopimusta sovelletaan osa-aikatyöntekijöihin, joilla on laissa, työehtosopimuksessa tai kussakin jäsenvaltiossa voimassa olevissa käytännöissä määritelty työsopimus tai työsuhde. – –

4 lauseke: Syrjimättömyyden periaate

1. Osa-aikatyöntekijöihin ei pelkästään osa-aikaisuuden perusteella saa soveltaa epäedullisempia työehtoja kuin vastaaviin kokoaikaisiin työntekijöihin, ellei erilainen kohtelu ole perusteltua asiallisista syistä. – –

5 lauseke: Mahdollisuudet osa-aikatyöhön

1. Tämän sopimuksen 1 lausekkeen sekä osa-aikatyöntekijöiden ja kokoaikaisten työntekijöiden välisen syrjimättömyysperiaatteen mukaisesti:

   a) jäsenvaltioiden olisi, sen jälkeen kun ne ovat kuulleet työmarkkinaosapuolia kansallisen lainsäädännön tai käytäntöjen mukaisesti, tunnistettava oikeudelliset tai hallinnolliset esteet, jotka saattavat rajoittaa mahdollisuuksia osa-aikatyöhön, arvioitava niitä ja tarvittaessa poistettava ne; – –”

B *Espanjan lainsäädäntö*

11. Yleisen sosiaaliturvalain (ley general de la seguridad social)[4] 140 §:n 1 momentin a kohdassa säädetään, että muusta sairaudesta kuin ammattitaudista johtuvan pysyvän työkyvyttömyyseläkkeen laskentaperusta määritetään jakamalla asianomaisen vakuutustapahtumaa edeltävää kuukautta välittömästi edeltävien 96 kuukauden aikana suorittamien vakuutusmaksujen perusteet 112:lla.

4 — Laki sellaisena kuin se on hyväksyttynä 20.6.1994 annetulla kuninkaan asetuksella nro 1/94, BOE nro 154, 29.6.1994, s. 20658.

12. Lain 140 §:n 4 momentissa on yksityiskohtaiset säännöt korjausmekanismin soveltamisesta, jossa työkyvyttömyyseläkettä laskettaessa sallitaan niiden ajanjaksojen ottaminen huomioon, joiden aikana asianomaisella ei ole ollut velvollisuutta suorittaa vakuutusmaksuja sosiaaliturvajärjestelmään. Säännös kuuluu seuraavasti:

”Jos perusteen laskennassa huomioon otettavaan ajanjaksoon sisältyy kuukausia, joiden aikana vakuutusmaksujen suorittamisvelvollisuutta ei ollut, ensimmäiset 48 kuukautta katetaan kyseisenä ajankohtana sovellettavista vakuutusmaksun perusteista matalimmalla ja muut kuukaudet 50 prosentilla tästä vähimmäisperusteesta – –.”

13. Yleisen sosiaaliturvalain 7. lisäsäännöksessä on osa-aikaisiin työntekijöihin sovellettavat säännöt.

14. Lisäsäännöksen 3 säännössä säädetään sellaisen korjausmekanismin soveltamistavoista, jossa sallitaan työkyvyttömyyseläkkeen perusmäärää laskettaessa niiden ajanjaksojen kattaminen, joiden aikana asianomainen ei ole suorittanut vakuutusmaksuja. Siinä säädetään seuraavaa:

”b) Vanhuuseläkkeiden ja työhön liittymättömästä sairaudesta johtuvan pysyvän työkyvyttömyyden perusteella maksettavien eläkkeiden laskemiseksi ajanjaksot, joiden aikana ei ole ollut vakuutusmaksujen suorittamisvelvollisuutta, katetaan kullakin ajanjaksolla sovelletuilla vakuutusmaksujen vähimmäisperusteilla, jotka vastaavat viimeksi suoritettujen työtuntien määrää.”

15. Säännös pantiin täytäntöön 31.10.2002 annetun kuninkaan asetuksen nro 1131/2002 7 §:n 2 momentilla, jossa säädetään osa-aikaisten työntekijöiden sosiaaliturvasta ja osa-aikaeläkkeestä[5]. Siinä säädetään seuraavaa:

”Vanhuuseläkkeiden ja työhön liittymättömästä sairaudesta tai muusta tapaturmasta kuin työtapaturmasta johtuvan pysyvän työkyvyttömyyden perusteella maksettavien eläkkeiden laskemiseksi ajanjaksot, joiden aikana ei ole ollut vakuutusmaksujen suorittamisvelvollisuutta, katetaan kullakin ajanjaksolla sovelletuilla vakuutusmaksujen vähimmäisperusteilla, jotka vastaavat vakuutusmaksujen suorittamisvelvollisuuden keskeytymis- tai päättymispäivänä voimassa olleen työsopimuksen mukaista työtuntimäärää.”

II **Pääasian tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymykset**

16. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että Cachaldora Fernández suoritti vakuutusmaksuja Espanjan sosiaaliturvajärjestelmään 15.9.1971–25.4.2010 eli yhteensä 5 523 päivältä, joiden aikana hän työskenteli kokopäiväisesti lukuun ottamatta 1.9.1998 ja 23.1.2002 välistä ajanjaksoa, jolloin hän työskenteli osa-aikaisesti. Cachaldora Fernández ei sitä vastoin työskennellyt lainkaan 23.1.2002–30.11.2005 välisenä aikana eikä siis suorittanut vakuutusmaksuja sosiaaliturvajärjestelmään kyseisellä ajanjaksolla.

17. Cachaldora Fernández haki INSS:lta 21.4.2010 työkyvyttömyyseläkettä.

18. Eläke myönnettiin 29.4.2010 tehdyllä päätöksellä sillä perusteella, että Cachaldora Fernándezin todettiin olevan pysyvästi täysin työkyvytön ja kykenemätön harjoittamaan tavanomaista ammattiaan. Cachaldora Fernández sai siis pysyvän työkyvyttömyyseläkkeen, jonka määräksi vahvistettiin 55 prosenttia 347,03 euron kuukausittaisesta perusmäärästä.

5 — BOE nro 284, 27.11.2002, s. 41643.

19. Pääasiassa kyseessä olevan kansallisen lainsäädännön mukaisesti eläkkeen määrä laskettiin niiden vakuutusmaksujen perusteella, jotka Cachaldora Fernández oli suorittanut vakuutustapahtumaa edeltäviltä kahdeksalta vuodelta eli maaliskuun 2002 ja helmikuun 2010 väliseltä ajalta. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että toimivaltaiset viranomaiset ottivat maaliskuun 2002 ja marraskuun 2005 väliseltä ajanjaksolta huomioon vakuutusmaksujen keskeytymistä välittömästi edeltävällä ajanjaksolla suoritettujen vakuutusmaksujen vähimmäisperusteet, joihin kyseiset viranomaiset sovelsivat osa-aikakerrointa.

20. Cachaldora Fernández teki päätöksestä oikaisuvaatimuksen ja vaati, että hänen eläkkeensä laskemista varten on otettava huomioon maaliskuun 2002 ja marraskuun 2005 väliseltä ajanjaksolta vuotuisen vakuutusmaksun vähimmäisperusteiden kokonaismäärä eikä niiden osa-aikakertoimen soveltamisen johdosta alennettua määrää. Tämän laskentatavan mukaan hänen eläkkeensä perusmäärä – jota INSS ei ole kiistänyt – olisi 763,76 euroa.

21. INSS hylkäsi oikaisuvaatimuksen sillä perusteella, että ehdotettu laskentatapa ei ollut kuninkaan asetuksen nro 1131/2002 7 §:n 2 momentin mukainen. Tämän seurauksena Cachaldora Fernández nosti kanteen kyseisestä päätöksestä Juzgado de lo Social nº 2 de Ourensessa (Ourensen työtuomioistuin nro 2). Kyseinen tuomioistuin hylkäsi kanteen 13.10.2010 antamallaan tuomiolla ja vahvisti INSS:n hallinnollisen päätöksen tukeutuen yleisen sosiaaliturvalain 7. lisäsäännöksen tekstiin ja kuninkaan asetuksen nro 1131/2002 7 §:n 2 momenttiin.

22. Cachaldora Fernández valitti tuomiosta Tribunal Superior de Justicia de Galiciaan. Koska kyseinen tuomioistuin on epävarma siitä, onko kyseessä oleva lainsäädäntö yhteensopiva unionin oikeuden kanssa, se on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko direktiivin [79/7] 4 artiklan vastaisena pidettävä [Espanjan yleisen sosiaaliturvalain 7. lisäsäännöksen 1 kohdan 3 säännön b alakohdan] kaltaista kansallista säännöstä, joka vaikuttaa pääosin naispuolisiin työntekijöihin ja jonka mukaan vakuutusmaksuihin perustuvan pysyvästä työkyvyttömyydestä maksettavan eläkkeen perusmäärän laskentakaudelle ja osa-aikaisen työsuhteen jälkeen sijoittuvat ajanjaksot, joilta ei ole maksettu vakuutusmaksuja, katetaan kulloinkin voimassa olevilla vähimmäismaksuperusteilla alennettuina tällaista ajanjaksoa edeltäneeseen osa-aikaiseen työsuhteeseen sovelletulla osa-aikakertoimella, kun taas vastaavaa vähennystä ei tehdä, jos työsuhde on kokoaikainen?

2) Onko direktiivin [97/81] 5 lausekkeen 1 kohdan a alakohdan vastaisena pidettävä Espanjan yleisen sosiaaliturvalain 7. lisäsäännöksen 1 kohdan 3 säännön b alakohdan kaltaista kansallista säännöstä, joka vaikuttaa pääosin naispuolisiin työntekijöihin ja jonka mukaan vakuutusmaksuihin perustuvan pysyvästä työkyvyttömyydestä maksettavan eläkkeen perusmäärän laskentakaudelle ja osa-aikaisen työsuhteen jälkeen sijoittuvat ajanjaksot, joilta ei ole maksettu vakuutusmaksuja, katetaan kulloinkin voimassa olevilla vähimmäismaksuperusteilla alennettuina tällaista ajanjaksoa edeltäneeseen osa-aikaiseen työsuhteeseen sovelletulla osa-aikakertoimella, kun taas vastaavaa vähennystä ei tehdä, jos työsuhde on kokoaikainen?

23. Huomautuksia ovat esittäneet pääasian asianosaiset sekä Espanjan hallitus ja Euroopan komissio.

III **Alustavat huomautukset**

24. Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuinta arvioimaan yleisen sosiaaliturvalain 7. lisäsäännöksen 1 kohdan 3 säännön b alakohdan yhteensoveltuvuutta yhtäältä direktiivin 79/7 4 artiklan kanssa, jota ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys koskee, ja toisaalta direktiivin 97/81 5 lausekkeen 1 kohdan a alakohdan kanssa, mitä toinen ennakkoratkaisukysymys koskee.

25. Ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa vain ensimmäiseen kysymykseen.

26. Olen nimittäin huomautuksia nyt käsiteltävässä asiassa esittäneiden asianosaisten tapaan sitä mieltä, että nyt kyseessä olevan kaltainen tilanne ei kuulu direktiivin 97/81 asialliseen soveltamisalaan.

27. Kyseisen direktiivin liitteenä olevan puitesopimuksen 1 lausekkeen a alakohdan mukaan sen tarkoituksena on erityisesti ”osa-aikatyöntekijöihin kohdistuvan syrjinnän poistaminen ja osa-aikatyön laadun parantaminen”. Sen 4 lausekkeen 1 kohdassa pyritään takaamaan syrjintäkiellon periaatteen noudattaminen osa-aikatyöntekijöiden työehdoissa kyseisen puitesopimuksen mukaisesti [6].

28. Puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan a alakohdassa puolestaan jäsenvaltioita kehotetaan tunnistamaan oikeudelliset tai hallinnolliset esteet, jotka saattavat rajoittaa mahdollisuuksia osa-aikatyöhön, arvioitava niitä ja tarvittaessa poistettava ne. Kuten unionin lainsäätäjä nimenomaisesti säätää, kyseinen lauseke liittyy kyseisen sopimuksen 4 lausekkeen 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla ”[puitesopimuksen] 1 lausekkeen sekä osa-aikatyöntekijöiden ja kokoaikaisten työntekijöiden väliseen syrjimättömyysperiaatteeseen” Kuten juuri edellä olen korostanut, puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohta koskee erityisesti ”työehtoja”.

29. Kun otetaan huomioon unionin tuomioistuimen vakiintunut oikeuskäytäntö, pääasiassa kyseessä olevan kaltainen säännös, jossa vahvistetaan pysyvän työkyvyttömyyseläkkeen laskemiseen sovellettava korjausmekanismi, ei ole kyseisessä lausekkeessa tarkoitettu ”työehto”.

30. Unionin tuomioistuin on nimittäin katsonut asiassa Bruno ym. (C-395/08 ja C-396/08, EU:C:2010:329) antamassaan tuomiossa, että ”puitesopimuksen 4 lausekkeen 1 kohdassa tarkoitettuun työehtojen käsitteeseen kuuluvat eläkkeet, jotka perustuvat työntekijän ja työnantajan väliseen työsuhteeseen, mutteivät lakisääteiseen sosiaaliturvajärjestelmään kuuluvat eläkkeet, jotka perustuvat enemmän sosiaalipoliittisiin syihin kuin tällaiseen työsuhteeseen” [7]. Pääasiassa kyseessä oleva eläke, jonka tarkoituksena on tietyn riskin eli työkyvyttömyyden kattaminen, kuuluu Espanjan lakisääteisen sosiaalisen suojelun järjestelmän piiriin.

31. On lisäksi muistettava, että puitesopimuksen johdanto-osan kolmannen kohdan mukaisesti sopimuksen osapuolet ovat sitoutuneet siihen, että ”lakisääteinen sosiaaliturva kuuluu jäsenvaltioiden päätettäväksi”. Sopimuksen osapuolten tarkoituksena on siis ollut sulkea puitesopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle nyt kyseessä olevan kaltaiset kysymykset, jotka liittyvät pysyvän työkyvyttömyyseläkkeen laskemiseen.

32. Nämä seikat huomioon ottaen katson, että nyt kyseessä oleva säännös ei kuulu direktiivin 97/81 soveltamisalaan eikä toiseen ennakkoratkaisukysymykseen näin ollen ole tarpeen vastata.

33. Sitä vastoin tällainen eläke kuuluu direktiivin 79/7 soveltamisalaan, jos se on osa sellaista lakisääteistä järjestelmää, jolla annetaan turvaa jonkin kyseisen direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa luetellun tapauksen eli työkyvyttömyyden varalta, ja jos se on suoraan ja tosiasiallisesti yhteydessä turvaan, jota annetaan tällaisen tapauksen varalta [8]. Näin ollen yleisen sosiaaliturvalain 7. lisäsäännöksen 1 kohdan 3 säännön b alakohdan yhteensopivuutta on arvioitava kyseisen direktiivin valossa.

6 — Ks. puitesopimuksen johdanto-osan kolmas kohta.

7 — Ks. tuomion 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen. Ks. myös tuomio Elbal Moreno (C-385/11, EU:C:2012:746, 21 kohta).

8 — Ks. tuomio Elbal Moreno (EU:C:2012:746, 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

IV **Ensimmäinen kysymys**

34. Ensimmäisellä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin tiedustelee unionin tuomioistuimelta lähinnä, onko direktiivin 79/7 4 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle lainsäädännölle siltä osin kuin kyseinen lainsäädäntö, joka koskee työntekijöitä, jotka ovat työskennelleet osa-aikaisesti sosiaaliturvamaksujensa suorittamisen keskeytymistä välittömästi edeltävällä ajanjaksolla, johtaa pysyvän työkyvyttömyyseläkkeen määrän alenemiseen.

35. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin väittää, että lainsäädäntö johtaa perusteettomaan eroon osa-aikaisten työntekijöiden, joista enemmistö on naisia, ja kokopäiväisten työntekijöiden eläkkeiden määrässä.

36. Ensiksi on tutkittava, onko nyt kyseessä olevalla säännöksellä säädetty menetelmä omiaan tosiasiassa asettamaan pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa osa-aikaiset työntekijät epäedullisempaan asemaan.

A *Osa-aikaisten työntekijöiden epäedullisen kohtelun olemassaolo*

37. Yleisen sosiaaliturvalain 140 §:n 1 momentin, jossa säädetään yleiseen työntekijäryhmään sovellettavasta säännöstä, mukaan pysyvän työkyvyttömyyseläkkeen määrä lasketaan ottaen huomioon niiden vakuutusmaksujen perusteet[9], jotka on suoritettu vakuutustapahtuman ilmenemistä edeltäviltä kahdeksalta vuodelta (jäljempänä ”viitejakso”).

38. Kun viitejaksoon sisältyy kuukausia, joiden aikana asianomainen ei ole suorittanut vakuutusmaksuja sosiaaliturvajärjestelmään, lainsäätäjä on säätänyt yleisen sosiaaliturvalain 140 §:n 4 momentissa korjausmekanismista, joka sallii kyseisten ajanjaksojen kattamisen työkyvyttömyyseläkkeen laskentaperustassa. Toimivaltaiset viranomaiset ottavat siis huomioon niin sanottuja ”fiktiivisiä” vakuutusmaksujen perusteita. Kokopäiväisten työntekijöiden osalta nämä perusteet vastaavat neljään ensimmäiseen vuoteen sovellettavaa matalinta vakuutusmaksun perustetta ja viimeiseltä neljältä vuodelta 50 prosenttia kyseisestä vähimmäisperusteesta.

39. Säännöstä ei kuitenkaan sovelleta osa-aikaisiin työntekijöihin.

40. Lainsäätäjä on nimittäin ottanut käyttöön osa-aikaisia työntekijöitä koskevan erillisen erityisen korjausmekanismin yleisen sosiaaliturvalain 7. lisäsäännöksen 1 kohdan 3 säännön b alakohdassa, jonka yhteensoveltuvuus unionin oikeuden kanssa on nyt arvioitavana. Muistutan, että kyseinen säännös on pantu täytäntöön kuninkaan asetuksen nro 1131/2002 7 §:n 2 momentilla.

41. Näiden säännösten mukaan silloin, kun viitejakson aikana esiintyy ajanjaksoja, jolloin asianomaisella ei ole ollut velvollisuutta suorittaa vakuutusmaksuja, toimivaltaiset viranomaiset kattavat kyseiset ajanjaksot matalimmalla vakuutusmaksun perusteista, jotka vastaavat vakuutusmaksun suorittamisvelvollisuuden keskeytymis- tai päättymispäivänä voimassa olleen työsopimuksen mukaista työtuntimäärää.

42. Kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, edellä mainittujen säännösten soveltaminen riippuu siis vakuutusmaksujen keskeytymistä edeltävän viimeisen työsopimuksen luonteesta.

9 — Yleisen sosiaaliturvalain 109 §:n 1 momentin mukaan kaikkien yleiseen järjestelmään kuuluvien riskien ja tilanteiden varalta suoritettavan vakuutusmaksun peruste on se kokonaispalkka, sen muodosta tai nimityksestä riippumatta, johon työntekijä on oikeutettu kuukausittain tai jonka työntekijä tosiasiallisesti saa – tämän ollessa suurempi – suorittamastaan ansiotyöstä.

43. Kuten komissio esittää huomautuksissaan, myös ne ajanjaksot, joiden aikana asianomainen ei ole suorittanut vakuutusmaksuja, kirjataan ja katetaan samalla tavalla kuin työskentelyn lopettamista välittömästi edeltävä ajanjakso.

44. Toisin sanoen silloin, kun asianomainen on lopettanut työskentelyn välittömästi sellaisen ajanjakson jälkeen, jolloin hän on työskennellyt kokopäiväisesti, toimivaltaiset viranomaiset ottavat huomioon kokopäiväisiin työskentelyjaksoihin sovellettavan vakuutusmaksun perusteen.

45. Sen sijaan silloin, kun asianomainen on työskennellyt osa-aikaisesti vakuutusmaksujensa keskeytymistä välittömästi edeltäneellä ajanjaksolla, ne ajanjaksot, joiden aikana hän ei ole suorittanut vakuutusmaksuja, katetaan alennetulla vakuutusmaksun perusteella. Jos nimittäin osa-aikainen työntekijä saa määrältään pienempää palkkaa työajan lyhentämisen vuoksi, vakuutusmaksut, jotka ovat tietty prosenttiosuus palkasta, pienenevät myös.

46. Tästä seuraa, että työkyvyttömyyseläkkeen määrä eroaa niiden työntekijöiden, jotka ovat työskennelleet osa-aikaisesti vakuutusmaksujen keskeytymistä välittömästi edeltävällä ajanjaksolla, ja niiden työntekijöiden välillä, jotka ovat työskennelleet kokopäiväisesti ja joiden osalta kyseisten ajanjaksojen kattamisen laskeminen perustuu täyteen vakuutusmaksun perusteeseen.

47. Kun tarkastellaan niiden ajanjaksojen kattamista, joiden aikana Fernándezin vakuutusmaksujen suorittaminen keskeytyi, eli maaliskuun 2002 ja marraskuun 2005 välistä aikaa, toimivaltaiset viranomaiset ovat viitanneet osa-aikakerroimella alennettuihin vakuutusmaksujen perusteisiin [10] siltä osin kuin asianomainen työskenteli osa-aikaisesti vakuutusmaksujen suorittamisvelvollisuuden keskeytymispäivänä.

48. Toisin sanoen kyseessä olevan säännöksen soveltaminen johti siihen, että ajanjakso, jonka aikana asianomainen keskeytti vakuutusmaksujensa suorittamisen, katettiin hänen työkyvyttämyyseläkettään laskettaessa kahdeksasosaan alennetuilla vakuutusmaksun perusteilla, vaikka hän on työskennellyt kokopäiväisesti erittäin suuren osan työurastaan ja suorittanut tämän seurauksena vakuutusmaksuja sosiaaliturvajärjestelmään.

49. Pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa tämä laskentatapa siis tosiasiassa johti asianomaisen työkyvyttömyyseläkkeen määrän suhteettomaan alenemiseen suhteessa niihin vakuutusmaksuihin, jotka hän on suorittanut työuransa aikana, ja oli hänelle epäedullinen.

50. Kuten komissio on tuonut esiin kirjallisissa huomautuksissaan ja suullisessa käsittelyssä, se on eri mieltä tästä analyysistä.

51. Komissio väittää, että lukuisissa tapauksissa nyt kyseessä olevalla säännöksellä säädetty menetelmä voi osoittautua erittäin edulliseksi osa-aikaisille työntekijöille silloin, kun viimeinen työsopimus, joka edeltää ajanjaksoa, jolloin kyseinen henkilö ei ole työskennellyt, on kokopäiväinen.

52. Komissio perustaa analyysinsä esimerkkiin naisesta, joka oli työskennellyt viitejakson aikana ensin neljä vuotta osa-aikaisesti, sitten kuusi kuukautta kokopäiväisesti, sen jälkeen lopettanut työskentelyn kolmeksi vuodeksi ja lopulta aloittanut työskentelyn uudelleen kokopäiväisesti kuuden kuukauden ajaksi. Näiden kahdeksan vuoden aikana kyseinen henkilö oli siis työskennellyt neljä vuotta osa-aikaisesti ja vuoden kokopäiväisesti. Tällaisissa olosuhteissa komissio korostaa, että ajanjakso, jolloin henkilö ei ole työskennellyt, rinnastetaan tilanteeseen, jossa asianomainen on työskennellyt kokopäiväisesti, ja toimivaltaiset viranomaiset kirjaavat näin ollen neljä vuotta kokopäiväisten vakuutusmaksujen perusteen mukaan, vaikka asianomainen on työskennellyt vain vuoden tämän tyyppisellä sopimuksella.

10 — Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että osa-aikakertoimen ollessa 125 vakuutusmaksun perusteet kerrottiin 0,125:llä, eli jaettiin kahdeksalla.

53. En yhdy komission näkemykseen.

54. Olen nimittäin tuonut esiin tämän ratkaisuehdotuksen 42 ja 43 kohdassa, että kyseisten säännösten soveltaminen riippuu vakuutusmaksujen keskeytystä edeltävän viimeisen sopimuksen luonteesta. Komissio on huomautuksissaan itse tuonut esiin, että jaksot, jolloin asianomainen ei ole työskennellyt, rinnastetaan välittömästi edeltävällä ajanjaksolla niin kuin ne toimisivat puitteina toisiaan vastaaville suorituksille. Näin ollen vaikuttaa siltä, että komission tarkoittamassa tilanteessa, jossa asianomainen on työskennellyt kokopäiväisesti vakuutusmaksujensa suorittamisen keskeytymistä välittömästi edeltävällä ajanjaksolla, voidaan soveltaa ainoastaan yleisen sosiaaliturvalain 140 §:n 1 ja 4 momentissa tarkoitettuja yleisiä sääntöjä, muttei kyseessä olevassa säännöksessä säädettyjä erityissääntöjä. Katsonkin, että on vaikea väittää, että kyseinen säännös voi osoittautua erittäin edulliseksi, jos sitä ei voida soveltaa.

55. Analyysin tässä vaiheessa olen siis sitä mieltä, että yleisen sosiaaliturvalain 7. lisäsäännöksen 1 kohdan 3 säännön b alakohdassa säädetty laskentatapa johtaa niiden työntekijöiden epäedulliseen kohteluun, jotka ovat työskennelleet osa-aikaisesti sen ajanjakson aikana, joka välittömästi edeltää heidän sosiaaliturvajärjestelmään suorittamiensa vakuutusmaksujen keskeytymistä.

56. Tässä yhteydessä on vastattava kysymykseen siitä, johtaako tämä laskentatapa myös direktiivin 79/7 4 artiklan 1 kohdan vastaiseen naisiin kohdistuvaan syrjintään.

B *Kyseessä olevan säännöksen syrjivä luonne*

57. Totean, että kyseessä oleva säännös soveltuu erotuksetta mies- ja naispuolisiin työntekijöihin siten, ettei se muodosta suoraa sukupuoleen perustuvaa syrjintää.

58. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että säännös johtaa direktiivin 79/7 4 artiklan 1 kohdan vastaiseen välilliseen syrjintään siltä osin kuin se on omiaan olemaan Espanjan työllisyystilannetta luonnehtivien tilastotietojen valossa tosiasiassa epäedullinen huomattavasti suuremmalle määrälle naisia kuin miehiä [11].

59. Heti aluksi tarkennan, että tämä päätelmä ei vaikuta siihen harkintavaltaan, jonka unionin tuomioistuin tunnustaa olevan yksinomaan kansallisella tuomioistuimella. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä nimittäin ilmenee, että yksinomaan kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on arvioida välillisen syrjinnän olemassaoloa ja tutkia, ovatko tilastotiedot, joihin se joutuu tukeutumaan, riittäviä asian ratkaisemiseksi ja luotettavia [12]. Tämä edellyttää unionin tuomioistuimen mukaan sitä, että tiedot koskevat riittävän suurta määrää henkilöitä, ovat yleisesti ottaen merkityksellisiä, eivätkä ne ilmennä puhtaita sattumia tai suhdanteita.

60. Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin perustaa arviointinsa Instituto Nacional de Estadistican (kansallinen tilastolaitos) laatimiin tilastotietoihin. Näiden tilastotietojen mukaan osa-aikaisista työntekijöistä yli 80 prosenttia oli naisia pääasiassa kyseessä olevan vakuutustapahtuman aikaan. Vaikka vuonna 2013 miespuolisten työntekijöiden osuus osa-aikaisista työntekijöistä näyttää merkittävästi kasvaneen, tilastotiedot osoittavat, että naispuolisten työntekijöiden prosenttiosuus osa-aikaisista työntekijöistä oli kuitenkin edelleen 73 prosenttia.

61. Tilastotiedoista ilmenee, että kyseessä olevan lainsäädännön soveltaminen on omiaan vaikuttamaan huomattavasti suurempaan prosentuaaliseen osuuteen nais- kuin miespuolisia työntekijöitä. Tilastotiedot osoittavat lisäksi sellaisen jatkuvan ja vakiintuneen ilmiön olemassaolon kolmen vuoden ajalta, jota ei mielestäni voida unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön tarkoittamalla tavalla pitää

11 — Ks. tuomio Elbal Moreno (EU:C:2012:746, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

12 — Ks. tuomio Seymour-Smith ja Perez (C-167/97, EU:C:1999:60, 62 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

sattumana tai pelkästään suhdanteita ilmentävinä. On nimittäin niin, että vaikka vuoden 2013 tilastotiedot osoittavat, että ero osa-aikaisiin työntekijöihin kuuluvien nais- ja miespuolisten työntekijöiden välillä kaventuu, on kuitenkin niin, että ero naisten ja miesten osuuksissa on edelleen selvästi erittäin merkittävä. Lisäksi on todettava, kuten suullisessa käsittelyssä käydyistä keskusteluista käy ilmi, että on hyvin mahdollista, että vakuutustapahtuman aikaan, jolloin Espanja ei kärsinyt sellaisesta taloudellisesta kriisistä, jossa se on tällä hetkellä, osa-aikaisesti työskentelevien miesten osuus oli huomattavasti pienempi.

62. Kyseiset tilastotiedot ovat mielestäni luotettava ja merkittävä indisio, jolle voidaan perustaa sellainen päätelmä – jonka kuitenkin vain ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin voi tehdä –, jonka mukaan kyseessä olevan korjausmekanismin soveltaminen voi tosiasiassa olla epäedullisempi huomattavasti suuremmalle prosentuaaliselle osuudelle nais- kuin miespuolisia.

63. Espanjan hallitus ei yhdy tällaiseen näkemykseen ja riitauttaa välillisen syrjinnän olemassaolon vedoten INSS:n esittämiin lukuihin [13].

64. Kyseiset luvut osoittavat sen mukaan, että korjausmekanismin soveltaminen vaikuttaa todellisuudessa hieman suurempaan määrään miehiä kuin naisia. Vuonna 2010 kyseistä mekanismia sovellettiin 5 657 mieheen, kun taas 5 237 naista oli soveltamisen kohteena; vuonna 2011 luku oli 5 566 miestä ja 5 129 naista; vuonna 2012 taas 5 568 miestä ja 4 830 naista sekä vuonna 2013 5 935 miestä ja 5 066 naista.

65. Näillä luvuilla ei mielestäni voida kyseenalaistaa tilastoja, joihin ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin tukeutuu ja joihin ratkaisuehdotukseni perustuu.

66. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä nimittäin ilmenee, ettei riitä, että arvioidaan pelkästään niiden mies- ja naispuolisten työntekijöiden lukumäärää, joihin kyseessä olevaa lainsäädäntöä sovelletaan. [14] Kyseessä on suhteellinen luku, joka riippuu työssäkäyvien työntekijöiden määrästä jäsenvaltiossa ja joka ei mahdollista osa-aikaisiin työntekijöihin kuuluvien miesten ja naisten suhteellisten osuuksien arviointia.

67. Näin ollen ja Espanjan hallituksen huomautuksissaan esittämistä luvuista huolimatta uskon edelleen, että nyt kyseessä oleva säännös voi olla epäedullinen huomattavasti suuremmalle määrälle naisia kuin miehiä, jolloin kyse on direktiivin 79/7 4 artiklan 1 kohdan vastaisesta välillisestä syrjinnästä.

68. Nyt on selvitettävä, onko tällainen syrjintä perusteltavissa toimivaltaisten kansallisten viranomaisten esittämillä syillä.

C *Oikeuttamisperusteen olemassaolo*

69. Unionin tuomioistuin on tunnustanut, että jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta niiden toimenpiteiden valinnassa, joilla ne voivat toteuttaa sosiaali- ja työllisyyspoliittiset tavoitteensa. Kun jäsenvaltiot säätävät syrjiväksi epäiltyä lainsäädäntöä, niiden on kuitenkin osoitettava, että se on perusteltavissa seikoilla, jotka ovat objektiivisia ja joilla ei mitenkään syrjitä sukupuolen perusteella [15].

13 — INSS:n suullisessa käsittelystä esittämistä suullisista huomautuksista ilmenee, että vakuutustapahtuman ajankohtaa koskevat luvut eivät ole saatavilla.

14 — Ks. tuomio Seymour-Smith ja Perez (EU:C:1999:60, 59 kohta).

15 — Ks. erityisesti tuomio Elbal Moreno (EU:C:2012:746, 32 kohta) ja tuomio Brachner (C-123/10, EU:C:2011:675, 70–74 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

70. Jäsenvaltioiden on siis osoitettava, että kyseisellä lainsäädännöllä on hyväksyttävä sosiaalipoliittinen tavoite. Niiden on lisäksi osoitettava, että tätä tarkoitusta varten valitut keinot ovat omiaan takaamaan kyseessä olevan tavoitteen toteutumisen ja että ne toteutetaan johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti [16].

71. Nyt käsiteltävässä asiassa Espanjan hallitus väittää, että kyseisellä lainsäädännöllä pyritään takaamaan Espanjan perustuslain 41 §:n mukaisesti oikeudenmukainen, tasapainoinen ja solidaarinen yleinen eläkejärjestelmä varmistaen sosiaaliturvajärjestelmän elinkelpoisuus ja taloudellinen tasapaino.

72. Kuten INSS oli aiemmin todennut ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa, Espanjan hallitus tukeutuu järjestelmän maksuihin perustuvaan luonteeseen ja suhteellisuusperiaatteen noudattamiseen. Näin ollen järjestelmän tarjoama turva ei voi koskaan ylittää järjestelmään etukäteen suoritettujen vakuutusmaksujen määrää, ja asianomistajien eläkkeen on oltava oikeassa suhteessa heidän järjestelmään suorittamiinsa vakuutusmaksuihin. Tämän periaatteen mukaisesti kokopäiväiselle ja osa-aikaiselle työntekijälle myönnettyjen etuuksien määrän välillä on Espanjan hallituksen mukaan olemassa perusteltu ero.

73. Lisäksi toimivaltaisten viranomaisten on kyseisen periaatteen mukaisesti katettava ajanjaksot, joiden aikana asianomainen on keskeyttänyt vakuutusmaksujensa suorittamisen välittömästi osa-aikaisen työskentelyn päättymisen jälkeen. Näin ollen Espanjan hallitus katsoo, että siitä hetkestä lähtien, jolloin asianomainen suorittaa vakuutusmaksun, joka on suhteessa työaikaan ja joka vastaa osa-aikaisen työskentelyn ajanjaksoa, suhteellisuusperiaatteen noudattaminen edellyttää, että toimivaltaiset viranomaiset ottavat huomioon korjausmekanismia soveltaessaan vakuutusmaksun, jonka asianomainen olisi suorittanut, jos vakuutusmaksujen suorittamisvelvollisuus ei olisi keskeytynyt.

74. Samojen syiden perusteella, joihin ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin on vedonnut, katson, että näillä syillä ei voida perustella asianomaiseen kohdistuvaa välillistä syrjintää.

75. Ennakkoratkaisupyynnöstä nimittäin ilmenee, että Cachaldora Fernández suoritti vakuutusmaksuja sosiaaliturvajärjestelmään 15.9.1971–25.4.2010 eli yhteensä 5 523 päivältä, joiden aikana hän työskenteli kokopäiväisesti lukuun ottamatta seuraavia ajanjaksoja: 1.9.1998–28.2.1999, 1.3.1999–23.3.2001 ja 24.3.2001–23.1.2002. Kuten ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin toteaa, Cachaldora Fernández työskenteli osa-aikaisesti kolmen vuoden ja kymmenen kuukauden ajan, mikä edustaa vain hyvin pientä osaa hänen työurastaan, joka on kestänyt noin 39 vuotta.

76. Kyseessä oleva säännös johtaa siihen, että ajanjakso, jonka aikana Cachaldora Fernández keskeytti vakuutusmaksujen suorittamisen sosiaaliturvajärjestelmään, katetaan hänen työkyvyttömyyseläkettään laskettaessa kahdeksasosaan alennetuilla vakuutusmaksujen vähimmäisperusteilla, vaikka hän on työskennellyt kokopäiväisesti erittäin suuren osan työurastaan ja tämän johdosta suorittanut vakuutusmaksuja sosiaaliturvajärjestelmään kokopäiväisenä työntekijänä.

77. Vaikka Espanjan hallitus väittää huomautuksissaan, että tällaisen menetelmän avulla voidaan suoraan yhdistää eläkkeen määrä työntekijän suorittamien vakuutusmaksujen määrään, vaikuttaa kuitenkin siltä, että menetelmä johtaa pysyvän työkyvyttömyyseläkkeen laskemiseen asianomaisen uran ”hetkellä T” suorittamien vakuutusmaksujen perusteella, mikä ei välttämättä ilmennä sitä, kuinka paljon hän on suorittanut vakuutusmaksuja.

78. Näin ollen vaikuttaa siltä, että tällainen menetelmä johtaa pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa siihen, että pysyvän työkyvyttömyyseläkkeen määrä alenee suhteettomasti asianomaisen koko työuransa aikana suorittamiin vakuutusmaksuihin nähden, eikä se siis voi olla perusteltavissa sellaisella objektiivisella seikalla, joka liittyy sosiaaliturvajärjestelmän maksuihin perustuvaan luonteeseen ja tarvittavaan suhteellisuusperiaatteen noudattamiseen.

16 — Tuomio Brachner (EU:C:2011:675, 71 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

79. Kaikki nämä seikat huomioon ottaen olen sitä mieltä, että direktiivin 79/7 4 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle lainsäädännölle siltä osin kuin tämä lainsäädäntö johtaa pysyvän työkyvyttömyyseläkkeen määrän alenemiseen niiden työntekijöiden osalta, jotka ovat työskennelleet osa-aikaisesti sosiaaliturvamaksujen suorittamisen keskeytymistä välittömästi edeltävällä ajanjaksolla.

V **Ratkaisuehdotus**

80. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Tribunal Superior de Justicia de Galician esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

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 on tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle lainsäädännölle siltä osin kuin tämä lainsäädäntö johtaa pysyvän työkyvyttömyyseläkkeen määrän alenemiseen niiden työntekijöiden osalta, jotka ovat työskennelleet osa-aikaisesti sosiaaliturvamaksujen suorittamisen keskeytymistä välittömästi edeltävällä ajanjaksolla.