JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NIAL FENNELLY
14 päivänä joulukuuta 1995 *

Johdanto

1. Tämä Alankomaiden Centrale Raad van Beroepin (sosiaaliasioita käsittelevä muutoksenhakutuomioistuin) esittämä ennakkoratkaisupyyntö koskee itse asiassa selvennyksen saamista yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Roks ym. antamasta tuomiosta. [1] Pyyntö koskee Alankomaiden sosiaaliturvalakien sellaisia säännöksiä, jotka koskevat paljon useampia naisia kuin miehiä, mutta joiden väitetään olevan objektiivisesti perusteltuja kyseisillä säännöksillä tavoiteltujen sosiaalipoliittisten päämäärien vuoksi.

Tosiseikat ja asiaan sovellettava lainsäädäntö

2. Tämä ennakkoratkaisupyyntö koskee erityisesti Alankomaiden yleisen työkyvyttömyyslain, *Nederlandse Algemene Arbeidsongeschiktheidswetin* [2] (jäljempänä AAW), suhdetta miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen asteittaisesta toteuttamisesta sosiaaliturvaa koskevissa kysymyksissä 19 päivänä joulukuuta 1978 annetussa neuvoston direktiivissä 79/7/ETY [3] (jäljempänä direktiivi) asetettuihin vaatimuksiin.

3. Direktiivin 2 artiklassa määritellään sen soveltamisala seuraavasti:

"Tätä 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."

* Alkuperäinen kieli: englanti.

1 — Asia C-343/92, Roks ym. v. Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Gezondheid, Geestelijke en Maatschappelijke Belangen ym., tuomio 24.2.1994 (Kok. 1994, s. I-571).

2 — 11.12.1975 annettu laki, Staatsblad 674, sellaisena kuin laki on muutettuna.

3 — EYVL 1979 L 6, s. 24.

Direktiivin 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 ja niiden piiriin pääsemisen edellytykset; — — ."

Direktiiviä sovelletaan lakisääteisiin järjestelmiin, jotka antavat turvaa muun muassa sairauden tai työkyvyttömyyden varalta. [4] Direktiivin 8 artiklan mukaan direktiivi oli pantava täytäntöön viimeistään 23.12.1984. Direktiivin 4 artiklan 1 kohdalla voi olla tämän päivämäärän jälkeen välittömiä oikeusvaikutuksia (effet direct), jos direktiiviä ei ole pantu asianmukaisesti täytäntöön. [5]

4 — Direktiivin 3 artiklan 1 kohdan a alakohta.

5 — Asia 71/85, Alankomaat v. Federatie Nederlandse Vakbeweging, tuomio 4.12.1986 (Kok. 1986, s. 3855, 12—23 kohta); ks. esim. myös asia 286/85, McDermott ja Cotter, tuomio 24.3.1987 (Kok. 1987, s. 1453, 17 kohta); asia C-31/90, Johnson, tuomio 11.7.1991 (Kok. 1991, s. I-3723, 36 kohta) ja asia Roks ym., tuomion 18 kohta.

4. AAW ja siihen tehdyt muutokset on tämän asian kannalta esitelty tiivistetysti yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Roks ym. antamassa tuomiossa:

"3) Alun perin AAW:lla, joka tuli voimaan 1.10.1976, taattiin miehille, samoin kuin naimattomille naisille, vuoden kestävän työkyvyttömyyden jälkeen oikeus työkyvyttömyysetuuteen, jonka suuruus ei riippunut edunsaajan muista mahdollisista tuloista eikä hänen kärsimistään tulonmenetyksistä.

4) Oikeus AAW:n mukaiseen etuuteen laajennettiin koskemaan naimisissa olevia naisia 20.12.1979 annetulla *Wet Invoering Gelijke Uitkeringsrechten Voor Mannen en Vrouwen* -nimisellä lailla (miesten ja naisten tasa-arvon sosiaaliturvaetuusasioissa toteuttava laki). [6] Samalla tässä laissa asetettiin etuuden saamisen edellytykseksi kaikkien vakuutettujen osalta, tiettyjä ryhmiä lukuun ottamatta, että edunsaajan tulot työstä tai siihen liittyvät tulot työkyvyttömyyden alkamista edeltävänä vuotena olivat tietyn suuruiset eli tulot olivat alun perin vähintään 3 423,81 Alankomaiden guldenia (jäljempänä tuloedellytys). Tämä tuloedellytys koski kaikkia henkilöitä, joiden työkyvyttömyys oli alkanut 1.1.1979 jälkeen.

6 — Tähän viitataan tässä ratkaisuehdotuksessa vuoden 1979 lakina.

5) Edellä mainitun 20.12.1979 annetun lain siirtymäsäännösten mukaan miehillä ja naimattomilla naisilla, joiden työkyvyttömyys oli alkanut ennen 1.1.1979, oli edelleenkin oikeus saada etuus ilman, että heidän täytyi täyttää tuloedellytystä. Naimisissa olevilla naisilla, joiden työkyvyttömyys oli alkanut ennen 1.10.1975, ei ollut minkäänlaista oikeutta etuuteen silloinkaan, kun he täyttivät tuloedellytyksen. Sen sijaan sellaisilla naimisissa olevilla naisilla, joiden työkyvyttömyys oli alkanut 1.10.1975 ja 1.1.1979 välisenä aikana, oli oikeus etuuteen vain, jos he täyttivät tuloedellytyksen.

6) Useissa 5.1.1988 antamissaan tuomioissa Centrale Raad van Beroep katsoi, että nämä siirtymäsäännökset merkitsivät 19.12.1966 tehdyn, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen [7] 26 artiklan vastaista sukupuoleen perustuvaa syrjintää, ja että naimisissa olevilla naisilla, joiden työkyvyttömyys oli alkanut ennen 1.1.1979, oli oikeus 1.1.1980 alkaen, eli 20.12.1979 annetun lain voimaantulopäivästä alkaen, AAW:n mukaiseen etuuteen samoilla edellytyksillä kuin miehillä eli ilman tuloedellytystä, myös silloin, kuin naisten työkyvyttömyys oli alkanut ennen 1.10.1975.

7) Naimisissa olevia naisia syrjiviksi katsotut siirtymäsäännökset kumottiin 3.5.1989 annetulla lailla. [8] Tämän lain III pykälässä säädettiin kuitenkin, että henkilöiden, joiden työkyvyttömyys oli alkanut ennen 1.1.1979 ja jotka esittävät AAW:n mukaista etuutta koskevan hakemuksen 3.5.1989 jälkeen, oli täytettävä tuloedellytys, ja IV pykälässä säädettiin, että AAW:n mukainen etuus lakkautetaan henkilöiltä, joiden työkyvyttömyys oli alkanut ennen 1.1.1979, jos he eivät täyttäneet tuloedellytystä. Tämä etuuksien lakkauttaminen, joka olisi alun perin pitänyt toteuttaa 1.1.1990, lykättiin myöhemmin annetulla lailla toteutettavaksi 1.7.1991.

8) Centrale Raad van Beroep on 23.6.1992 antamassaan tuomiossa katsonut, että vaaditun tulon määrä, joka vuonna 1988 oli 4 403,52 Alankomaiden guldenia vuodessa, merkitsi edellä mainitun kansainvälisen yleissopimuksen 26 artiklan ja direktiivin 79/7/ETY 4 artiklan 1 kohdan vastaista naisten välillistä syrjintää, ja että tuloedellytyksen oli katsottava täyttyneen, jos edunsaajalla oli 'tuloja' työkyvyttömyytensä alkamista edeltävänä vuotena. [9]"

7 — Yhdistyneiden kansakuntien sopimuskokoelma, osa 999, s. 171.

8 — Tähän viitataan tässä ratkaisuehdotuksessa vuoden 1989 lakina.

9 — Asia C-343/92, Roks ym., tuomion 3—8 kohta. Centrale Raad van Beroepin nyt käsiteltävänä olevassa asiassa esittämät kysymykset koskevat tuloedellytystä sellaisena kuin kyseinen tuomioistuin tulkitsi sitä 23.6.1992, toisin sanoen kysymykset koskevat vaatimusta siitä, että henkilöllä on ollut jotain tuloja. Käsitettä "tuloedellytys" käytetään jatkossa tässä merkityksessä; ks. jäljempänä 15 kohta.

5. Asiassa Roks ym. sekä uudet että vanhat etuuksien hakijat, joita vuoden 1989 laki koski, riitauttivat päätökset, joilla etuudet joko evättiin tai lakkautettiin. Raad van Beroep te 's Hertogenbosch esitti asiasta joukon kysymyksiä yhteisöjen tuomioistuimelle saadakseen asiasta ennakkoratkaisun. Kahdella näistä kysymyksistä (toisella ja kolmannella) on erityistä merkitystä nyt käsiteltävänä olevalle asialle. [10] Toinen kysymys koski sitä, oliko yhteisön oikeusvarmuuden periaatteen vastaista lakkauttaa vastaisuudessa yhteisön oikeuden välittömän oikeusvaikutuksen (effet direct) nojalla saatu oikeus, joka perustuu direktiiviin, jota ei ole pantu asianmukaisesti täytäntöön. Yhteisöjen tuomioistuin vastasi tähän seuraavasti:

"Yhteisön oikeuden vastaista ei ole sellaisen kansallisen lainsäädännön antaminen, jossa asetetaan työkyvyttömyysetuutta koskevan oikeuden jatkumiselle edellytys, jota sovelletaan vastaisuudessa sekä miehiin että naisiin, ja josta tämän vuoksi seuraa, että naisilta lakkautetaan vastaisuudessa direktiivin 79/7/ETY 4 artiklan 1 kohdan välittömään oikeusvaikutukseen (effet direct) perustuvat oikeudet."

6. Kolmas asiassa Roks ym. esitetty kysymys koski sitä, voitiinko talousarvioita koskevilla seikoilla perustella objektiivisesti vuoden 1989 lain säännösten kaltaisia säännöksiä, jotka käytännössä koskivat yksinomaan naimisissa olevia naisia (uusien etuusvaatimusten osalta) tai lähinnä heitä (jo olemassa olevien oikeuksien lakkauttamisen osalta), ja jotka tämän vuoksi merkitsivät direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa määriteltyä naisten välillistä syrjintää. Yhteisöjen tuomioistuin vastasi tähän seuraavasti:

"Direktiivin 79/7/ETY 4 artiklan 1 kohdan vastaista on soveltaa kansallista lainsäädäntöä, jonka mukaan työkyvyttömyysetuuden myöntämisen edellytyksenä on, että henkilöllä on ollut tuloja työkyvyttömyyden alkamista edeltävänä vuotena; tämä edellytys, vaikkei siinä tehdäkään eroa sukupuolen perusteella, koskee paljon useampia naisia kuin miehiä myös silloin, kun tämän kansallisen lainsäädännön antaminen on perusteltua talousarviota koskevilla seikoilla."

7. Tämä ennakkoratkaisupyyntö on tullut esille Centrale Raad van Beroepin käsiteltäväksi saatetussa kahdessa asiassa: ensimmäinen asia koskee rouva Posthuma-van Dammea, toinen asia herra Oztürkia. Posthuma-van Dammen työkyvyttömyysetuus lakkautettiin AAW:hen vuoden 1989 lailla tehdyn muutoksen perusteella, jolla tuloedellytys ulotettiin koskemaan henkilöitä, joiden työkyvyttömyys oli alkanut ennen 1.1.1979;

10 — Ensimmäinen asiassa Roks ym. esitetty kysymys koski sellaisten etuuksien *takautuvaa* lakkauttamista, joihin kyseisillä henkilöillä oli 23.12.1984 ja 3.5.1989 välisenä aikana oikeus direktiivin 4 artiklan 1 kohdan välittömän oikeusvaikutuksen (effet direct) perusteella, mutta joita he eivät vielä olleet hakeneet. Neljäs kysymys liittyi siihen, voivatko henkilöt, jotka eivät kuulu direktiivin henkilölliseen soveltamisalaan, vedota sen säännöksiin.

Oztürkilta evättiin työkyvyttömyysetuus AAW:hen vuoden 1979 lailla tehdyn alkuperäisen muutoksen perusteella, jolla tuloedellytys säädettiin koskemaan henkilöitä, joiden työkyvyttömyys alkoi 1.1.1979 jälkeen.

8. Posthuma-van Damme, joka oli naimisissa oleva nainen, työskenteli itsenäisenä ammatinharjoittajana, kunnes sairastui vuoden 1974 lopussa; hänen todettiin olevan työkyvytön 1.10.1976 lähtien (jolloin hän naimisissa olevana naisena ei ollut oikeutettu etuuteen). Posthuma-van Damme haki työkyvyttömyysetuutta asiaankuuluvalta sosiaaliturvaviranomaiselta, Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor Detailhandel, Ambachten en Huisvrouwenilta (vähittäiskaupan, käsityöläisten ja kotirouvien ammattiyhdistyksen johtokunta, jäljempänä Detam), ja Centrale Raad van Beroepin edellä mainittujen, vuonna 1988 antamien tuomioiden mukaisesti hänelle myönnettiin tämä etuus. [11] Vuoden 1989 lain muutetun IV pykälän nojalla Detam lakkautti tämän etuuden Posthuma-van Dammelta [12] 1.7.1991 alkaen sillä perusteella, ettei hän täyttänyt tuloedellytystä työkyvyttömyytensä alkamista edeltävänä vuotena. [13] Posthuma-van Damme valitti Centrale Raad van Beroepiin tuomiosta, jolla Arrondissementsrechtbank te Rotterdam (alueellinen valitustuomioistuin) hylkäsi hänen Detamin päätöksestä nostamansa kanteen.

9. Oztürk työskenteli vuoteen 1988 asti. Hän sai työkyvyttömyysetuuksia 17.4.1990 asti, jolloin hän sai uuden työpaikan. Oztürk kuitenkin lopetti jälleen työnteon 13.9.1990 psyykkisten ongelmien vuoksi, ja asiassa todettiin, että hänet olisi pitänyt todeta työkyvyttömäksi jo 1.4.1989. Hänen katsotaan lopettaneen työnteon tätä päivää ennen, koska hän jäi työttömäksi. Sosiaaliturvaviranomaisena toimiva toinen ammatillinen yhdistys, Bestuur van de Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging (jäljempänä NAB), eväsi Oztürkilta työkyvyttömyysetuuden, koska hän ei täyttänyt tuloedellytystä työkyvyttömyytensä alkamista edeltävänä vuotena. [14] Myös Oztürk valitti Centrale Raad van Beroepiin tuomiosta, jolla Arrondissementsrechtbank te Rotterdam hylkäsi hänen valituksensa.

10. Centrale Raad van Beroep viittaa 14.10.1994 tekemässään ennakkoratkaisupyyntöä koskevassa päätöksessä siihen, että yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Roks ym. antama tuomio herättää tiettyjä tulkintaky-

11 — Hakemus tehtiin 26.10.1988, ja etuus myönnettiin 25.7.1989 tehdyllä päätöksellä.

12 — Tämä tapahtui 26.3.1991 tehdyllä päätöksellä.

13 — Vaikka Detamin 26.3.1991 tekemä päätös, jolla Posthuma-van Dammelta lakkautettiin työkyvyttömyysetuus vuoden 1989 lain IV pykälän nojalla, tehtiin ennen Centrale Raad van Beroepin 23.6.1992 antamaa tuomiota, jossa tuloedellytyksen määrän todettiin merkitsevän kiellettyä naisten välillistä syrjintää, Detamin johtokunta totesi asian suullisessa käsittelyssä, että Posthuma-van Dammen asiaa tarkistettiin jälkikäteen ja että etuuden lakkauttaminen vahvistettiin, koska hänellä ei ollut mitään tuloja työkyvyttömyytensä alkamista edeltävänä vuotena.

14 — Päätös on eri yhteyksissä väitetty tehdyksi 23.10.1992 ja 23.10.1991, mutta tällä ilmeisellä virheellä ei ole merkitystä asian ratkaisun kannalta.

symyksiä. Centrale Raad van Beroep haluaa erityisesti tietää, rajoittuiko yhteisöjen tuomioistuimen tuomio vuoden 1989 lain IV pykälään (joka koski etuuksien lakkauttamista), ja todettiinko ainoastaan talousarviota koskevat syyt sellaisiksi syiksi, joilla ei voida objektiivisesti perustella toimenpiteitä, jotka koskevat paljon useampia naisia kuin miehiä, vai katsottiinko tässä tuomiossa jopa, ettei AAW:n tuloedellytyksen tällaiselle vaikutukselle ole olemassa minkäänlaista objektiivista perustetta. Kansallinen tuomioistuin myös toistaa kysymyksen oikeusvarmuudesta kysyessään, voidaanko tuloedellytystä, jolla tavallisesti on merkitystä vain silloin, kun oikeus etuuteen todetaan, soveltaa toteamishetken jälkeen.

11. Centrale Raad van Beroep päätti tämän vuoksi esittää seuraavat kysymykset yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisun saamiseksi:

"Jos todetaan, että työkyvyttömyyttä koskevaan lakisääteiseen järjestelmään sisältyvä tuloedellytys koskee paljon useampia naisia kuin miehiä: [15]

1. (Ensimmäisen asian osalta:) Onko yhteisön oikeutta tulkittava niin, että sen vastaista on, että AAW:n mukaista työkyvyttömyysetuutta, joka on saatu ennen 1.1.1979 alkaneen työkyvyttömyyden perusteella, ei 3.5.1989 annetun lain IV pykälän mukaisesti enää makseta sillä perusteella, että 1.7.1991 alkaen tässä säännöksessä edellytetään etuutta koskevan oikeuden jatkumiseksi, että henkilöllä on ollut tuloja työstä tai siihen liittyviä tuloja ennen työkyvyttömyyden alkamista?

2. (Toisen asian osalta:) Onko yhteisön oikeutta tulkittava niin, että sen vastaista on, että AAW:n mukainen työkyvyttömyysetuus evätään AAW:n 6 pykälän perusteella (sellaisena kuin se on muutettuna 20.12.1979 annetun lain voimaantulon jälkeen ja ottaen huomioon Centrale Raad van Beroepin 23.6.1992 antama tuomio), jonka mukaan etuuden myöntämisen edellytyksenä on, että edunsaajalla on ollut tuloja työstä tai siihen liittyviä tuloja työkyvyttömyyden alkamispäivää eli tässä tapauksessa päivämäärää 1.4.1989 edeltävän vuoden aikana?"

Huomautukset

12. Detam, NAB, Alankomaiden hallitus ja komissio esittivät kirjalliset huomautuksensa asiasta.

15 — Syrjinnän olemassaolo todetaan tavallisesti siitä, että toimenpide koskee paljon suurempaa, tai huomattavasti suurempaa määrää vain toiseen sukupuoleen kuuluvia henkilöitä — ks. asia 171/88, Rinner-Kühn, tuomio 13.7.1989 (Kok. 1989, s. 2743); asia C-184/89, Nimz, tuomio 7.2.1991 (Kok. 1991, s. I-297, 15 kohta); asia Roks ym., tuomion 38 kohta; asia C-317/93, Nolte, tuomio 14.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4625, julkisasiamies Légerin 31.5.1995 antaman ratkaisuehdotuksen 57 kohta ja tuomion 28 kohta). Koska Alankomaiden lainsäädännössä olevalla tuloedellytyksellä katsottiin olleen tällainen vaikutus asiassa Roks ym., oletan, että sama koskee myös nyt käsiteltävänä olevaa asiaa.

13. Detam ja NAB väittävät, että yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Roks ym. antamassa tuomiossa todetaan ainoastaan, ettei yksinomaan talousarviota koskevilla seikoilla voida perustella ilmeistä välillistä syrjintää. [16] Detam ja NAB väittävät, että vuoden 1979 lailla AAW muutettiin yleisestä sosiaaliturvalaista laiksi, jonka perusteella korvataan tulojen menetykset työkyvyttömiksi joutuneille; kyseessä on periaate, johon Centrale Raad van Beroep viittasi ennakkoratkaisupyyntöä koskevassa päätöksessään. Tähän muutokseen vaikuttivat talousarviota koskevat seikat, mutta siitä huolimatta kyseessä oli sosiaalipolitiikkaa koskeva valinta, jonka kansallinen lainsäätäjä teki harkintavaltansa rajoissa. [17] Tätä periaatetta, jonka mukaan kyseessä oli vakuutus tulojen menetyksen varalta, korostettiin vuoden 1989 lailla, jolla poistettiin aiemman järjestelmän poikkeavat jäänteet.

14. Alankomaiden hallitus väittää, että asiassa Roks ym. annettua tuomiota pitäisi tulkita niin, että siinä todettiin ainoastaan, ettei välillistä syrjintää voida perustella yksinomaan talousarviota koskevilla seikoilla. Siltä osin kuin AAW, sellaisena kuin se on muutettuna, koskee useampia naisia kuin miehiä, tämä on pelkästään seurausta siitä seikasta, että miesten osuus aktiiviväestöstä on jatkuvasti suurempi kuin naisten osuus, mikä välttämättäkin liittyy tunnustettuun sosiaaliseen tavoitteeseen eli siihen, että työntekijät suojataan tulon menetyksiltä. Raad van Beroepin vuonna 1992 antamalla tuomiolla (joka koski vaaditun tulon määrää) poistettiin kaikki tarpeettomat syrjintää aiheuttavat seikat. Yhteisöjen tuomioistuimen päinvastainen päätös merkitsisi sitä, että rajoitettaisiin jäsenvaltioiden toimivaltaa päättää yleisesti sosiaalipolitiikastaan ja erityisesti sosiaaliturvamaksujen (jotka maksetaan työntekijän tuloista) ja sosiaaliturvaetuuksien välisen yhteyden säilyttämisessä.

15. Komissio, joka kirjallisissa huomautuksissaan oli puolustanut asiassa Roks ym. annetun tuomion hyvin laajaa tulkintaa, ilmoitti suullisessa käsittelyssä ymmärtäneensä virheellisesti, että tuossa tuomiossa olevalla viittauksella tuloedellytykseen ja tämän vuoksi myös nyt käsiteltävänä olevassa asiassa tehdyssä ennakkoratkaisupyyntöä koskevassa päätöksessä olevalla viittauksella tuloedellytykseen olisi tarkoitettu tiettyä tulomäärää (4 403,52 Alankomaiden guldenia vuodessa), jota vaadittiin ennen Centrale Raad van Beroepin 23.6.1992 antamaa tuomiota, jossa tämä vaatimus korvattiin "tuloja" koskevalla vaatimuksella. [18] Komission aikaisemmat ehdotukset (aikaisemman tulon ja etuuksien tason välisestä suhteesta) oli esitetty vaihtoehtoina tietyn tulon vaatimista koskevalle säännölle. Komission asiamies myönsi suullisessa käsittelyssä, että jäsenvaltio pystyi toimivaltansa rajoissa asettamaan 'tuloja' koskevan edellytyksen. Komission asiamies esitti, että joka tapauksessa yhteisöjen tuomioistuimelle oli esitetty virheellinen ongelma, sillä henkilö, jolla ei ollut ollut tuloja, jäi joka tapauksessa direktiivin henkilöllisen soveltamisalan

16 — Detam ja NAB esittivät käytännöllisesti katsoen täysin samanlaiset kirjalliset huomautukset ja niitä täydentävät suulliset huomautukset.

17 — Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 118 artikla.

18 — Raad van Beroep te 's Hertogenboschissa käyty suullinen menettely, jonka seurauksena asiassa Roks ym. esitettiin ennakkoratkaisupyyntö, käytiin muutama päivä ennen kuin Centrale Raad van Beroep antoi vaaditun tulon määrää koskevan tuomion. Ennakkoratkaisupyyntöä koskeva päätös tehtiin kuitenkin vasta 30.6.1992 ja siinä viitattiin tuohon tuomioon. Kuten asiassa Roks ym. sovelletun Alankomaiden oikeuden tiivistelmän lainauksesta on nähtävissä, yhteisöjen tuomioistuin otti huomioon myös tämän kehityksen.

ulkopuolelle, eikä hän näin ollen voinut vedota direktiivin säännöksiin.

16. Kirjallisissa huomautuksissaan komissio epäili Oztürkin tapauksessa esitetyn ennakkoratkaisukysymyksen asianmukaisuutta, koska Oztürk on mies, eikä häntä näin ollen asetettu naisiin verrattuna epäedulliseen asemaan, kun häneen sovellettiin tuloedellytystä. Komission asiamies ei kuitenkaan korostanut tätä seikkaa suullisessa käsittelyssä, koska hän myönsi, että samat periaatteet soveltuvat *mutatis mutandis* vuoden 1979 lakiin ja vuoden 1989 lakiin.

Ennakkoratkaisukysymysten arviointi

17. Käsittelen ensin komission suullisessa käsittelyssä esittämää väitettä, jonka mukaan henkilöt, jotka eivät täyttäneet tuloja koskevaa edellytystä työkyvyttömyytensä alkamista edeltävänä vuotena, eivät kuuluneet direktiivin henkilölliseen soveltamisalaan eivätkä näin ollen voineet vedota sen säännöksiin. Tämä väite muistuttaa vastaajana olevan ammatillisen yhdistyksen ja Alankomaiden hallituksen asiassa Roks ym. esittämää väitettä, jolla pyrittiin siihen, ettei tiettyihin ennakkoratkaisukysymyksiin vastattaisi. [19] Yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi väitteen ja huomautti, että kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on kussakin asiassa harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen ja onko yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta, ja että yksi esitetyistä kysymyksistä koski juuri sitä, mitä kansallisen lainsäädännön mukaisia seurauksia direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jääville henkilöille aiheutuu siitä, että vuoden 1989 lain todetaan olevan direktiivin kanssa yhteensopimaton. [20]

18. Komission tässä asiassa esittämä väite vaikuttaa olevan pikemminkin aineellinen kuin menettelyllinen, sillä komissio pyrkii osoittamaan, ettei sellaisten henkilöiden, joilla on tuloja, ja muiden henkilöiden välinen syrjintä voi olla direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaista kiellettyä syrjintää, koska direktiivissä ei voida kieltää sellaisten henkilöiden syrjintää, joihin direktiiviä ei sovelleta (aktiiviväestöön, mukaan lukien eläkkeellä olevat ja työkyvyttömät henkilöt, kuulumattomat naiset). Ei kuitenkaan ole selvää, että niiden henkilöiden ryhmä, joilla on tuloja työstä tai siihen liittyviä tuloja, vastaa täysin niiden henkilöiden ryhmää, joihin direktiiviä sen 2 artiklan perusteella sovelletaan. Sekä Posthuma-van Damme että Oztürk saattavat itse asiassa kuulua direktiivin henkilölliseen soveltamisalaan huolimatta siitä, etteivät he voi täyttää AAW:n mukaista tuloedellytystä. Komissio itse ehdotti kirjallisissa huomautuksissaan, että Posthuma-van Dammen olisi työkyvyttömäksi joutuneena itsenäisenä ammatinharjoittajana katsottava täyttäneen 2

19 — Asia Roks ym., tuomion 14 kohta.

20 — Asia Roks ym., tuomion 16 kohta.

artiklassa asetetut edellytykset silloin, kun hän haki AAW:n mukaista etuutta. Samoin komissio huomautti, että Oztürk oli työtön ennen työkyvyttömyytensä alkamista, vaikkakaan ennakkoratkaisupyyntöä koskevasta päätöksestä ei ilmene selvästi, oliko hänen työntekonsa keskeytynyt muun kuin vapaaehtoisen työttömyyden takia, vai oliko hän työnhakija. Kun yhteisöjen tuomioistuin tulkitsee direktiiviä, kysymys siitä, kuuluvatko kansallisessa laissa määriteltyyn tiettyyn ryhmään kuuluvat henkilöt (ja erityisesti tämän asian kantajat) direktiivin henkilölliseen soveltamisalaan, on tosiseikkoja ja kansallista lainsäädäntöä koskeva kysymys, joka kansallisen tuomioistuimen on ratkaistava. [21]

19. Näin ollen ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys koskee sitä, onko oikeusvarmuusperiaatteen vastaista lakkauttaa etuudet sellaisten vastikään annettujen kansallisten oikeussääntöjen perusteella, jolla säännellään oikeutta tällaisiin etuuksiin. Jos tämän seikan tarkastelemiseksi oletetaan, etteivät kansalliset säännöt muilta osin ole yhteisön oikeuden ja erityisesti direktiivin 4 artiklan 1 kohdan vastaisia, yhteisöjen tuomioistuin näyttää mielestäni ratkaisseen tämän kysymyksen asiassa Roks ym. antamassaan tuomiossa.

20. Yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Roks ym. antamassaan tuomiossa, ettei direktiivillä puututa perustamissopimuksen 117 ja 118 artiklassa jäsenvaltioille varattuun toimivaltaan, jonka perusteella ne voivat määritellä sosiaalipolitiikkansa komission edistämässä kiinteässä yhteistyössä, eikä direktiivillä tämän vuoksi puututa sosiaaliturvatoimenpiteiden laatuun eikä laajuuteen eikä niiden täytäntöönpanotapoihin [22]. Yhteisöjen tuomioistuin myös totesi, ettei yhteisön oikeuden vastaista ole, että jäsenvaltiot toteuttavat sosiaaliturvamenojensa valvomiseksi toimenpiteitä, joiden vaikutuksesta tietyiltä henkilöryhmiltä lakkautetaan sosiaaliturvaetuuksia, edellyttäen, että nämä toimenpiteet ovat yhteensopivia direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa määritellyn miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen kanssa [23]. Yhteisöjen tuomioistuin päätteli, ettei yhteisön oikeuden vastaista ole sellaisen kansallisen lainsäädännön antaminen, jossa asetetaan työkyvyttömyysetuutta koskevan oikeuden *jatkumiselle* edellytys, jota sovelletaan vastaisuudessa sekä miehiin että naisiin samalla tavalla ja josta tämän vuoksi seuraa, että naisilta poistetaan tämä oikeus. [24]

21. Centrale Raad van Beroep ilmaisee ennakkoratkaisupyyntöä koskevassa päätöksessään epätietoisuutensa siitä, olisiko asiassa Roks ym. annetusta tuomiosta huolimatta tuloedellytystä, jolla on merkitystä ainoastaan etuuksia koskevan oikeuden toteamisessa, sovellettava myös sen jälkeen, kun oikeus etuuksiin on jo alkanut. Jäsenvaltioiden toimiessa oman toimivaltansa rajoissa

21 — Em. asia Nolte, julkisasiamies Légerin ratkaisuehdotuksen 42 kohta.

22 — Asia Roks ym., tuomion 28 kohta; ks. myös yhdistetty asiat 281/85, 283/85, 284/85, 285/85 ja 287/85, Saksa ym. v. komissio, tuomio 9.7.1987 (Kok. 1987, s. 3203) ja asia C-229/89, komissio v. Belgia, tuomio 7.5.1991 (Kok. 1991, s. I-2205).

23 — Asia Roks ym., tuomion 29 kohta; ks. myös asia 30/85, Teuling, tuomio 11.6.1987 (Kok. 1987, s. 2497); em. asia komissio v. Belgia ja asia C-226/91, Molenbroek, tuomio 19.11.1992 (Kok. 1992, s. I-5943).

24 — Asia Roks ym., tuomion 30 kohta.

niitä koskevat kuitenkin vain kansalliset oikeudelliset ja perustuslainsäädännölliset periaatteet (mukaan lukien tietysti sellaiset kansainvälisoikeudelliset periaatteet, joita voidaan soveltaa kansallisessa oikeusjärjestyksessä). Niin kauan kuin direktiivissä asetetut tasa-arvoista kohtelua koskevat edellytykset täytetään, jäsenvaltiot ovat toimivaltaisia järjestämään sosiaaliturvajärjestelmänsä voimavarojensa, tarpeidensa ja sosiaalipoliittisten päämääriensä mukaiseksi. Riippumatta siitä, edellyttääkö yhteisön oikeuden oikeusvarmuusperiaate, että oikeus tällaisiin sosiaaliturvaetuuksiin on pidettävä voimassa, jos etuuksiin sovellettaisiin yhteisön oikeutta, yhteisön oikeuden oikeusvarmuusperiaatetta ei sovelleta tässä oikeudenkäynnissä kyseessä olevaan Alankomaiden lainsäädäntöön. Yhteisön oikeuden vastaista ei ole sellaisen sosiaaliturvaetuuden maksamisen lakkauttaminen vastaisuudessa, jota on jo maksettu, kunhan tasa-arvoisen kohtelun periaatetta noudatetaan. Tämä on erotettava kaikista yrityksistä lakkauttaa *takautuvin vaikutuksin* oikeudet, jotka on saatu täytäntöönpanematta jätetyn tai virheellisesti täytäntöönpannun direktiivin säännösten välittömän oikeusvaikutuksen (effet direct) perusteella. [25]

22. Koska yhteisöjen oikeudessa ei etuuksien maksamisen jatkamiselle, päinvastoin kuin niiden myöntämiselle tai epäämiselle ensimmäistä kertaa, aseteta mitään erityisedellytyksiä, Posthuma-van Dammen ja Oztürkin asioissa esitetyt kysymykset ovat käytännössä samanlaiset. Eri kansallisissa säännöksissä, joihin ennakkoratkaisukysymyksissä viitataan (vuoden 1989 lain IV pykälä ja AAW:n 6 pykälä, sellaisena kuin se oli muutettuna vuoden 1979 lailla), asetetaan molemmissa sama tuloedellytys niiden eri ajanjaksojen osalta, joina työkyvyttömyys alkoi (ennen ja jälkeen 1.1.1979). Kahteen ennakkoratkaisukysymykseen voidaan näin ollen vastata yhdessä, ilman, että Oztürkin tilanteen mahdollisesti aiheuttamiin ongelmiin täytyisi kiinnittää huomiota.

23. Molemmissa ennakkoratkaisukysymyksissä kysytään tosiasiallisesti, koskiko asiassa Roks ym. esitettyyn kolmanteen kysymykseen annettu vastaus pelkästään talousarviota koskevia seikkoja, eikä muita objektiivisesti perusteltavia syitä työkyvyttömyysetuuksia koskevien Alankomaiden oikeussääntöjen tuloedellytyksen osalta. Vastauksessa todetaan, että direktiivin 4 artiklan 1 kohdan "vastaista" on soveltaa käsiteltävänä olevan kaltaista tuloedellytystä, joka koskee paljon useampia naisia kuin miehiä, "vaikka tällaisen lainsäädännön antaminen on perusteltua talousarviota koskevilla seikoilla". Yhteisöjen tuomioistuimen vastausta voitaisiin tulkita niin, että se ei koske muita perusteluja kuin yksinomaan talousarviota koskevia perusteluja. Ottaen huomioon sekä esitettyjen ennakkoratkaisukysymysten sisällön että sen, mitä yhteisöjen tuomioistuin itse on asiasta lausunut, Centrale Raad van Beroepin epävarmuus tuomion soveltamisalasta on ymmärrettävää.

25 — Tämä oli yhteisöjen tuomioistuimen antama vastaus asiassa Roks ym. esitettyyn ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen, joka on mainittu edellä alaviitteessä 10; ks. myös asia C-377/89, Cotter ja McDermott, tuomio 13.3.1991 (Kok. 1991, s. I-1155, 25 kohta).

24. Uskon kuitenkin, että tarkasteltaessa yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Roks ym. antamaa tuomiota ilmenee, ettei yhteisöjen tuomioistuin päätynyt näin yleiseen johtopäätökseen. Yhteisöjen tuomioistuin huomautti, että direktiivin 4 artiklan 1 kohdan vastaista on soveltaa kansallista toimenpidettä, joka, vaikka se on muotoiltu tasapuolisesti, asettaa huonompaan asemaan paljon suuremman määrän naisia kuin miehiä, ellei toimenpidettä voida perustella objektiivisilla seikoilla, joihin ei liity mitään sukupuoleen perustuvaa syrjintää. [26] Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että näin on siinä tapauksessa, että valitut toimenpiteet liittyvät lain säätäneen jäsenvaltion lainmukaiseen sosiaalipoliittiseen tavoitteeseen, että niillä voidaan saavuttaa tavoiteltu päämäärä ja että ne ovat tässä suhteessa välttämättömiä. [27] Yhteisöjen tuomioistuin huomautti, että vaikka talousarviota koskevat seikat voivat vaikuttaa jäsenvaltion tekemään sosiaalipolitiikkaa koskevaan valintaan ja niiden sosiaaliturvatoimenpiteiden laatuun ja laajuuteen, jotka se haluaa toteuttaa, ne eivät *itse* voi olla tämän sosiaalipolitiikan tavoitteena, eikä niillä näin ollen voida perustella toisen sukupuolen syrjintää. [28]

25. Tämän vuoksi katson, ettei yhteisöjen tuomioistuin pitänyt mahdottomana, että sosiaalipolitiikkaa koskevilla seikoilla voidaan objektiivisesti perustella sitä, että tuloedellytys koskee useampia naisia kuin miehiä. Julkisasiamies Darmon otti asiassa Roks ym. esittämässään ratkaisuehdotuksessa laajemman kannan tähän kysymykseen. Hän myös hylkäsi mahdollisuuden perustella tällaista syrjivää vaikutusta yksinomaan talousarviota koskevilla seikoilla ja huomautti, että tällaiset seikat voivat kaikesta huolimatta vaikuttaa jäsenvaltioiden toteuttamiin sosiaaliturvajärjestelmiin. Tämän jälkeen hän totesi seuraavaa:

"Tämä tarkoittaa, että jos sääntöjen tavoitteena on korvata aktiiviväestöön kuuluvan henkilön tulonmenetykset, kun hän tulee työkyvyttömäksi, jäsenvaltiolla on oikeus silloin, kun talousarviossa kyseisten etuuksien maksamiseksi varatut varat ovat riittämättömät tai voivat muuttua riittämättömiksi, rajoittaa näiden etuuksien maksamista niin, että niitä maksetaan vain henkilöille, joiden työstä saamat tulot ennen riskin ilmenemistä osoittavat, että he ovat tosiaankin tehneet työtä.

Tällaista tuloedellytystä ei voida kuitenkaan asettaa ottamatta huomioon työmarkkinoiden ominaispiirteitä ja erityisesti naisten työllistymisen erityismuotoja kuten osa-aikaista työntekoa." [29]

26. Olen samaa mieltä julkisasiamies Darmonin asiasta tekemän arvion kanssa. Näyttää siltä, että pelkkiä "tuloja" koskevassa vaatimuksessa työkyvyttömyysetuutta koskevan oikeuden saamiseksi otetaan huomioon työssäkäyvien naisten asema; heitä on

26 — Asia Roks ym., tuomion 33 kohta; ks. myös edellä asia komissio v. Belgia, tuomion 13 kohta.

27 — Asia Roks ym., tuomion 34 kohta; ks. myös edellä asia Molenbroek, tuomion 13 kohta.

28 — Asia Roks ym., tuomion 35 kohta.

29 — Asia Roks ym., ratkaisuehdotuksen 55 ja 56 kohta.

lukumääräisesti paljon matalasti palkatuissa ja osa-aikaisissa töissä. "Tuloja" koskevan vaatimuksen perusteella jätetään etuus tietenkin maksamatta työkyvyttömälle henkilölle, jolla ei ole ollut mitään tuloja työstä tai siihen liittyviä tuloja; tämä maksamatta jättäminen koskee suhteellisesti suurempaa määrää naisia kuin miehiä. Yhteisön oikeudessa ei kuitenkaan voida määrätä kansallisten sosiaaliturvatoimenpiteiden laatua eikä laajuutta, ja jokainen jäsenvaltio voi vapaasti organisoida sosiaaliturvajärjestelmänsä taatakseen sen johdonmukaisuuden. [30] Vähimmäistoimeentulon takaamisen yrittäminen niille, jotka ovat jääneet ilman tuloja työkyvyttömyytensä takia, näyttää olevan lainmukainen sosiaalipoliittinen tavoite, ja nyt voimassa olevan tuloedellytyksen perusteella Alankomaiden järjestelmä soveltuu suureen määrään tällaisia henkilöitä.

27. Nämä huomautukset esitetään pelkästään ohjauksen antamiseksi kansalliselle tuomioistuimelle niistä seikoista, joihin sen olisi perustettava päätöksensä. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on viime kädessä määritellä, vastaavatko tarkasteltavana olevat kansalliset toimenpiteet tosiaankin lainmukaista sosiaalipoliittista tavoitetta ja ovatko ne asianmukaisia ja välttämättömiä tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

Ratkaisuehdotus

28. Ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee Centrale Raad van Beroepin esittämät ennakkoratkaisukysymykset seuraavasti:

"Jos todetaan, että työkyvyttömyysasioita koskevassa lainsäädännössä asetettu tuloedellytys koskee paljon useampia naisia kuin miehiä, yhteisön sovellettavaa oikeutta ei pidä tulkita niin, että se estää sellaisten kansallisten säännösten soveltamisen, joiden perusteella työkyvyttömyysetuuksien maksamisen jatkamisen tai myöntämisen edellytyksenä on, että henkilöllä oli työkyvyttömyyden alkamista edeltävänä vuotena tuloja työstä tai siihen liittyviä tuloja, jos kyseiset kansalliset säännökset vastaavat lainmukaista sosiaalipoliittista tavoitetta ja ovat asianmukaisia ja välttämättömiä tämän tavoitteen saavuttamiseksi."

30 — Asia Roks ym., tuomion 28 kohta; em. asia komissio v. Belgia, tuomion 21 kohta, ja em. asia Nolte, tuomion 33 ja 34 kohta.