JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
CARL OTTO LENZ
23 päivänä marraskuuta 1995 *

A — Johdanto

1. Tämän ennakkoratkaisumenettelyn on pannut vireille Nederlandse Raad van State. Ennakkoratkaisukysymykset koskevat miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen asteittaisesta toteuttamisesta sosiaaliturvaa koskevissa kysymyksissä 19 päivänä joulukuuta 1978 annetun neuvoston direktiivin 79/7/ETY [1] (jäljempänä direktiivi) 4 artiklan 1 kohdan soveltamista ja tulkintaa. Tämä säännös koskee sukupuoleen perustuvan syrjinnän kieltoa. Ennakkoratkaisumenettelyn tarkoituksena on auttaa kansallista tuomioistuinta arvioimaan tiettyjen sosiaaliavustusjärjestelmien lainmukaisuutta. Aineellisesti tarkasteltuna tässä kyseessä olevat avustusjärjestelmät ovat sosiaalivakuutus- ja sosiaalihuoltojärjestelmien välimuoto.

2. Pääasian aiheena on kaksi hallintomenettelyä, jotka koskevat Laperren (jäljempänä hakijan) hakemusta saada työttömyysetuus. Hän sai *Rijksgroepsregeling werklose werknemers*in (työttömiä työntekijöitä koskeva kansallinen säädös, jäljempänä RWW) mukaista etuutta 1.6.1989 saakka. Tämän etuuden maksaminen lopetettiin sillä perusteella, että hakijan varallisuus oli lainsäädännössä säädettyä enimmäismäärää suurempi.

3. Hakijan hakemus saada *Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers*in (laki etuuden myöntämisestä työttömille palkatuille työntekijöille, jotka ovat iäkkäitä tai osittain työkyvyttömiä, jäljempänä IOAW) mukaista etuutta hylättiin, koska hakija ei täyttänyt IOAW:n 2 pykälän 1 momentin a kohdassa etuuden myöntämiselle asetettuja edellytyksiä.

4. Bestuurscommissie beroepszaken in de provincie Zuid-Holland (valituksia käsittelevä Etelä-Hollannin maakunnan hallintoelin, jäljempänä vastaaja) vahvisti nämä hallintopäätökset.

5. Valituksessaan Laperre totesi, että IOAW:ssa säädetyt aiempaa ammattitoimintaa ja ikää koskevat edellytykset syrjivät naisia

* Alkuperäinen kieli: saksa.

1 — Neuvoston 19.12.1978 antama direktiivi (EYVL 1979 L 6, s. 24).

välillisesti, koska naiset voivat täyttää nämä edellytykset huomattavasti harvemmin kuin miehet. RWW:ssä säädetyn etuuden epäämisen syynä olevia varallisuutta koskevia edellytyksiä [2] ei pitäisi soveltaa etenkään 50 vuotta täyttäneisiin naisiin, eikä IOAW:n 2 pykälän 1 momentin a alamomenttia pitäisi soveltaa.

6. Kyseessä olevia etuuksia koskevia järjestelmiä sovelletaan etusijajärjestyksessä. Niille on yhteistä se, että niillä pyritään takaamaan vähimmäistoimeentuloon tarvittavat tulot. *Algemene Bijstandswet*in (yleislaki sosiaalihuollosta, jäljempänä ABW) nojalla annettu RWW on työttömille työntekijöille myönnettävien etuuksien oikeudellinen perusta, ja nämä etuudet myönnetään varsin samanlaisilla edellytyksillä kuin ABW:n mukainen sosiaalihuoltoetuus. Tämän takia korvaukseen ei ole oikeutta, jos hakijan varallisuus on tiettyä määrää suurempi ja jos hänellä siten on riittävästi varoja toimeentuloaan varten. Toisin kuin ABW:n perusteella maksetussa pelkässä sosiaalihuoltoetuudessa käsitteen suppeassa merkityksessä tässä järjestelmässä on toimenpiteitä, joilla pyritään rohkaisemaan kyseessä olevaa henkilöä hankkimaan itse toimeentulonsa; esimerkkinä on kyseiselle henkilölle asetettu velvollisuus olla työmarkkinoiden käytettävissä.

2 — Varallisuuden huomioon ottaminen perustuu *Algemene Bijstandswet*in (yleislaki sosiaalihuollosta, jäljempänä ABW) 7 pykälän 1 momentin b alamomenttiin, joka on RWW:n oikeudellinen perusta.

7. IOAW:n mukaiset etuudet on sitä vastoin tarkoitettu tietylle henkilöryhmälle, ja niiden myöntämisen edellytykset ovat osittain tiukempia. Verrattuna RWW:hen IOAW on erityislaki. IOAW:n mukaisen etuuden myöntämisen edellytykset eivät ole varallisuuden huomioon ottamisen osalta yhtä tiukat, koska tällainen varallisuus ei estä etuuden myöntämistä.

8. IOAW:n mukaista etuutta mahdollisesti saavat henkilöt ovat työntekijöitä, jotka ovat ohittaneet tietyn iän ja jääneet työttömiksi, sekä osittain työkyvyttömiä työntekijöitä. Yksi IOAW:n mukaisen etuuden myöntämisen edellytys on se, että oikeutta *Werkloosheidswet*in (laki muunlaisesta kuin vapaaehtoisesta työttömyydestä, jäljempänä WW) mukaiseen etuuteen ei enää ole. Mahdolliset edunsaajat ovat pitkäaikaistyöttömiä, joilla on iän tai osittaisen työkyvyttömyyden takia erityisiä vaikeuksia päästä takaisin työmarkkinoille. IOAW:n mukainen etuus on tarkoitettu näille henkilöille siksi siirtymäkaudeksi, jolloin he eivät vielä ole eläkeiässä.

9. IOAW:n mukaisia etuuksia on siinä mielessä helpompi saada kuin RWW:n mukaisia etuuksia, että IOAW:n mukaan varattomuutta koskevaa arviointiperustetta ei sovelleta, ja syynä tähän on se, että mahdollisia edunsaajia halutaan suojella siltä, että heidän tarvitsisi kuluttaa varallisuuttaan, jonka he

ovat saaneet säästämällä työstään saamiaan tuloja koko ammatissaoloaikansa ajan; näin otetaan huomioon se, että näillä henkilöillä on erittäin vähäiset mahdollisuudet saada takaisin varallisuutensa ammattitoimintaa harjoittamalla.

10. Tämän lain mukaista edunsaajaa ei pakoteta kuluttamaan pääomaansa ennen kuin hän voi saada oikeuden valtion maksamiin etuuksiin.

11. Kansallinen tuomioistuin on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) *Onko* 19.12.1978 annetun neuvoston *direktiivin 79/7/ETY 4 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että sen kanssa on periaatteessa ristiriidassa* IOAW:ssä säädetyn kaltainen *kansallinen lakisääteinen järjestelmä*, jossa säädetään vähimmäistoimeentuloturvan takaavasta etuudesta, *jonka myöntämiseen ei vaikuta* — tässä asiassa merkityksellisiltä osin — *varallisuus* vaan lyhyesti sanottuna aiempi ammattitoiminta ja ikä, *kun varallisuus taas otetaan huomioon toisessa*, RWW:ssä säädetyn sosiaalihuoltojärjestelmän kaltaisessa *kansallisessa lakisääteisessä järjestelmässä*, jossa säädetään vastaavasta etuudesta, *silloin kun on osoitettu, että huomattavasti suurempi määrä miehiä kuin naisia täyttää* IOAW:ssä säädetyn *edullisemman järjestelmän edellytykset*?

2) *Voidaanko ensimmäisessä kysymyksessä ensimmäisenä mainitun sellaisen järjestelmän soveltamista*, jonka mukaan paljon suurempi määrä miehiä kuin naisia välttyy sosiaalihuoltoa koskevassa lainsäädännössä säädettyjen, varallisuutta koskevien edellytysten soveltamiselta, *perustella sillä, että järjestelmästä etua saavilla henkilöillä ei juuri ole mahdollisuuksia saada työpaikkaa eikä siis saada takaisin kulutettua varallisuuttaan*?" [3]

12. Ensimmäisen kysymyksen merkityksen määrittelemiseksi yhteisöjen tuomioistuin on esittänyt Alankomaiden hallitukselle ja komissiolle seuraavan kysymyksen:

"Millä tavalla IOAW:ssä säädetyn kaltaisen järjestelmän mahdollinen välillinen syrjivyys voi riippua ABW:llä tai RWW:llä perustettujen kaltaisen järjestelmän olemassaolosta?"

3 — Tämän ratkaisuehdotuksen kursivoinnit kirjoittajan; ennakkoratkaisukysymysten saksankielinen käännös eroaa hieman julkaistusta saksankielisestä sanamuodosta (EYVL 1994 C 59, s. 9).

13. Tutkin Alankomaiden hallituksen ja komission antamia vastauksia asian käsittelyn yhteydessä.

B — Asian tutkiminen

14. Kansallinen tuomioistuin haluaa tietää, onko IOAW:n mukaisen etuuden saamisen edellytyksistä säädetty siten, että kyseessä on sukupuoleen perustuva välillinen syrjintä, joka on ristiriidassa direktiivin 4 artiklan 1 kohdan kanssa.

15. Oikeutta IOAW:n mukaiseen etuuteen koskevien tosiseikkojen osalta kansallinen tuomioistuin toteaa, että Centraal Bureau voor de Statistiekin (Tilastokeskus, jäljempänä CBS) tilastojen mukaan vuonna 1989 huomattavasti suurempi määrä miehiä kuin naisia sai IOAW:n mukaista etuutta. Alankomaissa huomattavasti useammat miehet kuin naiset työskentelevät. Näiden seikkojen perusteella voi olettaa, että kyseisenä ajankohtana huomattavasti useammat miehet kuin naiset täyttävät IOAW:n 2 pykälän 1 momentin a kohdassa säädetyt edellytykset, jotka koskevat lyhyesti sanottuna aiempaa ammattitoimintaa ja ikää.

16. Ensin on syytä varmistaa, kuuluuko tämä asia direktiivin soveltamisalaan.

Direktiivin 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". Koska hakija on aiemmin saanut RWW:n mukaista etuutta, on oletettava, että hän kuuluu direktiivissä tarkoitettuun työtä tekevään väestöön, koska hän etsii töitä ja koska muunlaista tietoa ei ole esitetty.

17. Aineellinen soveltamisala määritellään direktiivin 3 artiklassa. Sen 1 kohdan a alakohdan mukaan direktiiviä sovelletaan muun muassa lakisääteisiin järjestelmiin, jotka antavat turvaa työttömyyden varalta, ja b alakohdan mukaan sosiaalihuoltoon niiltä osin kuin sillä täydennetään a alakohdassa tarkoitettuja järjestelmiä tai korvataan ne. IOAW:n mukaiset etuudet ovat selvästi työttömyysetuuksia. IOAW:n mukaisten etuuksien asemasta suhteessa asetuksella (ETY) N:o 1408/71 [4] perustettuun vastaa-

4 — Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 konsolidoitu versio (EYVL 1992 C 325, s. 1).

vaan järjestelmään yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, että nämä etuudet liittyvät suoraan työttömyysriskiin. [5] Vaikka haluttaisiin keskustella IOAW:ssä säädettyjen etuuksien oikeudellisesta luonteesta eli siitä, ovatko ne sosiaalivakuutusta vai sosiaalihuoltoa, ne kuuluvat joka tapauksessa direktiivin 3 artiklan 1 kohdan b alakohdan soveltamisalaan, koska ne ovat suojajärjestelmä, jota sovelletaan WW:n mukaisten etuuksien soveltamisajan päätyttyä. Tämän viimeksi mainitun päätelmän on sovelluttava myös RWW:n mukaisiin etuuksiin, joilla puolestaan pyritään toissijaisesti IOAW:n mukaisiin etuuksiin nähden varmistamaan työttömien työntekijöiden toimeentulo.

18. Direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa säädetty syrjintäkielto on seuraavanlainen:

"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 — — ."

5 — Asia C-66/92, Acciardi, tuomio 2.8.1993 (Kok. 1993, s. I-4567, 17 kohta).

19. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön [6] mukaan direktiivin 4 artiklan 1 kohdan vastaista välillistä syrjintää on sanamuodoltaan neutraalinkin sellaisen kansallisen toimenpiteen soveltaminen, joka on epäedullinen huomattavasti suuremmalle prosenttimäärälle naisia kuin miehiä, ellei tämä toimenpide ole perusteltavissa objektiivisilla seikoilla, joilla ei mitenkään syrjitä sukupuolen perusteella. [7]

20. Objektiivisena, välittömänä syrjintänä pidettävän toimenpiteen mahdollinen perusteltavuus on siis yksi niistä seikoista, jotka on tutkittava arvioitaessa syrjintää koskevaa tapausta. Toinen ennakkoratkaisukysymys liittyy suoraan tähän seikkaan.

21. Ensin on kuitenkin kysyttävä, syrjitäänkö riidanalaisilla etuuksilla nykyisessä muodossaan välillisesti sukupuolen perusteella. IOAW:n 2 pykälän 1 momentin a alamomentin määritelmä etuuden saajalle voisi olla tällä tavalla syrjivä kuten ehkä myös RWW:n ja IOAW:n järjestelmien rinnakkaisuus, kun niihin pääsyn edellytykset on määritelty eri tavalla. Tähän rinnakkaisuuteen yhteisöjen tuomioistuin viittasi Alankomaiden hallitukselle ja komissiolle esittämällään kysymyksellä.

6 — Ks. esim. asia C-229/89, komissio v. Belgia, tuomio 7.5.1991 (Kok. 1991, s. I-2205, 13 kohta) ja asia C-343/92, Roks ym., tuomio 24.2.1994 (Kok. 1994, s. I-571, 33 kohta).

7 — Ks. em. tuomio asiassa Roks ym., 33 kohta.

22. Ensin tutkin IOAW:n mukaisen etuuden saamisen edellytyksiä sellaisina kuin ne on määritelty sen 2 pykälän 1 momentin a kohdassa. On tutkittava, onko säännös sanamuodoltaan neutraali mutta kuitenkin sellainen, että sitä yleensä sovelletaan ainoastaan toiseen sukupuoleen ja että se siten vaikuttaa erityisellä tavalla tähän henkilöryhmään.

23. IOAW:n 2 pykälän 1 momentin a kohdan mukaan tämän lain mukaista etuutta maksetaan henkilölle, joka

1. on työttömänä eikä ole täyttänyt 65 vuotta;

2. on menettänyt työpaikkansa täytettyään 50 vuotta mutta nuorempana kuin 57,5 vuotta; ja joka

3. on saanut korvauksen palkanmenetyksestä ja määräaikaisen korvauksen tämän lain mukaisesti sen täyden korvausajanjakson päätyttyä, josta säädetään 42 pykälän 1 ja 2 momentissa ja 43 pykälän 2 momentissa ja 49 pykälän 1 momentissa sekä soveltuvilta osin WW:n 76 pykälässä.

24. Aluksi haluan korostaa, että työttömyystapauksissa annettava etuus liittyy välttämättä ammattitoimintaan, [8] joten aiempaa mitä tahansa ammattitoimintaa koskeva edellytys ei voi olla syrjivä, vaikka aiemmin työtätekevään väestöön kuului huomattavasti enemmän miehiä kuin naisia. IOAW:n 2 pykälän 1 momentin a kohdan 1 ja 2 alakohdassa säädetään ikärajoista, joihin sukupuoli ei vaikuta. Myöskään 2 pykälän 1 momentin a kohdan 3 alakohdassa ei ole välittömästi havaittavissa sukupuoleen perustuvaa erottelua. Siinä säädetään edellytyksestä, jonka mukaan oikeus IOAW:n mukaisiin etuuksiin alkaa vasta WW:n mukaisten etuuksien maksamisen loputtua. Ainoa ongelmallinen kohta saattaisi olla käsite täysi korvausajanjakso.

25. Niiden tietojen perusteella, jotka yhteisöjen tuomioistuin on saanut kansalliselta tuomioistuimelta ja ennakkoratkaisumenettelyssä esiintyneiltä tahoilta, ei voida varmuudella päätellä, mikä merkitys tälle kansallisen oikeusjärjestyksen käsitteelle on annettava. On aivan selvää, että käsite edellyttää oikeutta WW:n mukaisiin etuuksiin. Etuuksien — korvaus palkanmenetyksestä ja määräaikainen korvaus — maksamisen kesto ja niiden määrä riippuvat aiemmasta ammattitoiminnasta.

8 — Olen tietoinen siitä, että esimerkiksi nuorille työttömille tarkoitetun työttömyysetuuden myöntämisen edellytykset eivät välttämättä liity aiempaan ammattitoimintaan vaan esimerkiksi siihen, että kyseinen henkilö on työmarkkinoiden käytettävissä. Tässä esillä olevat etuusjärjestelmät eivät kuitenkaan liity tällaisiin tilanteisiin.

26. *Komissio* on todennut, että palkanmenetyksen takia maksettavan korvauksen pienin mahdollinen kesto on kuusi kuukautta (43 pykälän 1 momentti). Kestoa kuitenkin pidennetään jokaiselta viiden vuoden jaksolta, jonka etuuden hakija on työskennellyt. Etuuden maksamisen pisin mahdollinen kesto on viisi vuotta henkilöille, jotka ovat työskennelleet vähintään 40 vuotta (43 pykälän 2 momentti). Palkanmenetyksen takia maksettavan korvauksen maksamisen jälkeen maksetaan "määräaikaista korvausta" vuoden ajan riippumatta aiemman ammattitoiminnan kestosta. [9]

27. Nyt on ratkaistava kysymys siitä, tarkoittaako "täysi korvausajanjakso" sitä, että edunsaajalla on täytynyt olla oikeus saada ylipäänsä jotakin WW:n mukaista etuutta ja tämä oikeus on lakannut, vai että etuutta on täytynyt saada pisin mahdollinen aika, jotta olisi mahdollista saada IOAW:n mukainen etuus.

28. Tästä tulee erotteluperuste, koska minkä tahansa aiemman, vaikka vain lyhimmän mahdollisen ajan nautitun oikeuden edellyttäminen ei mielestäni aiheuta minkäänlaista sukupuoleen perustuvaan syrjintään liittyvää ongelmaa. Kuten olen jo maininnut, aiempaa ammattitoimintaa koskeva vaatimus ei sinänsä ole vahingollinen. Tilanne olisi periaatteellisesti toinen, jos WW:n mukaista etuutta olisi täytynyt nauttia pisin mahdollinen aika. Kokemus nimittäin osoittaa, että perhevelvoitteiden takia naisten ammattiurat ovat paljon useammin katkonaisia kuin miesten urat. Jos "täyttä korvausajanjaksoa" koskevan edellytyksen katsottaisiin täyttyvän ainoastaan työskenneltäessä lähes keskeytymättömästi etenkin 20 ja 45 ikävuoden välillä, kyseessä olisi varmasti naisten syrjintä.

29. Jossain määrin todennäköistä on se, että on työskenneltävä monta vuotta ennen kuin saa oikeuden IOAW:n mukaiseen etuuteen. Ennakkoratkaisupyynnössä on kyse työnteosta "melko pitkältä ajalta" saadusta tulosta. [10] Alankomaiden hallitus viittaa sekä huomautuksissaan että vastauksessaan yhteisöjen tuomioistuimen kysymykseen useita kertoja siihen, että henkilö on työskennellyt *kauan aikaa*, [11] arviointiperusteena sille, onko henkilöllä oikeus IOAW:n mukaiseen etuuteen.

30. Yhteisöjen tuomioistuimen käytettävissä olevan asiakirja-aineiston perusteella ei kuitenkaan voida päätellä varmasti, että

9 — Ks. komission kirjalliset huomautukset s. 4.

10 — Ks. ennakkoratkaisupyynnön alkuperäinen sanamuoto, s. 7: "geruime tijd een inkomen uit arbeid".

11 — Ks. komission huomautusten alkuperäinen sanamuoto, s. 6: "werknemers die geruime tijd een inkomen uit arbeid hebben"; s. 7: "werknemers die lange tijd hebben gewerkt"; s. 9: "werknemers die — — lange tijd gewerkt". Alankomaiden hallituksen vastaus, s. 2: "— — die een aanmerkelijk arbeidsverleden hebben — —".

aiemman ammattitoiminnan käyttämisellä edellytyksenä olisi syrjiviä vaikutuksia.[12] Tämä on kansallisen oikeuden tulkintaa tai tosiseikkoja koskeva kysymys, joka kansallisen tuomioistuimen on lopullisesti ratkaistava.

31. Koska on mahdotonta varmuudella määritellä "täyttä korvausajanjaksoa" koskevan edellytyksen ulottuvuutta, oletan analyysia jatkaessani, että tämä IOAW:n mukaisen etuuden saamista koskeva edellytys on syrjivä.

32. Haluan seuraavaksi tarkastella toista mahdollista syrjinnän syytä eli sitä, miten merkityksellistä RWW:n ja IOAW:n rinnakkaisuus on. Pääasian kantaja ilmeisesti pitää näiden kahden järjestelmän keskinäistä riippuvuutta syrjintänä, koska hän on todennut pääasian käsittelyssä, että ABW:n mukaista varallisuutta koskevaa edellytystä ei saisi ottaa huomioon yli 50-vuotiaiden naisten osalta *ja* että IOAW:n 2 pykälän 1 momentin a kohta ei saisi olla sitova.

12 — Sen olettamuksen, että WW:n mukainen pisin mahdollinen etuuden saamisen kesto määräytyy IOAW:n 2 pykälän 1 momentin a alamomentin 3 kohdan käsitteen "täysi korvausajanjakso" perusteella, kanssa on kuitenkin ristiriidassa se, että 50—57,5-vuotias IOAW:n 2 pykälän 1 momentin a alamomentin 2 kohdassa tarkoitettu työntekijä voi erittäin harvoin vedota 40 vuoden pituiseen ammatilliseen toimintaan.

33. Kansallinen tuomioistuin on ilmeisesti ottanut tämän näkemyksen huomioon, koska kysymyksessään, joka koskee IOAW:n mukaisen etuuden saamisen edellytyksiä, se pitää RWW:tä vertailukohteenaan.

34. Yhteisöjen tuomioistuimen Alankomaiden hallitukselle ja komissiolle esittämä kysymys sen määrittämiseksi, missä määrin kahden järjestelmän rinnakkaisuus saattaisi aiheuttaa välillistä syrjintää, on nähtävä tässä asiayhteydessä.

35. *Alankomaiden hallitus* ei aluksi ottanut kirjallisissa huomautuksissaan kantaa siihen, onko kyseessä syrjintä, mutta vastauksessaan yhteisöjen tuomioistuimen esittämään kysymykseen se puolusti seuraavassa esitettävää näkemystä.

36. Alankomaiden hallitus kuvaa IOAW:n, RWW:n ja ABW:n olevan etusijajärjestyksessä. Oikeus RWW:n mukaiseen etuuteen on ainoastaan henkilöllä, jolla ei ole oikeutta "ensisijaiseen" IOAW:n mukaiseen etuuteen. Analogisesti oikeus ABW:n mukaiseen etuuteen on ainoastaan henkilöllä, jolla ei ole oikeutta RWW:n mukaiseen ensisijaiseen oikeuteen. IOAW:n mukaisen etuuden saamista koskevat edellytykset eivät syrji sukupuolen perusteella. Sellaiseen henkilöön, joka ei täytä kyseisiä edellytyksiä, sovelletaan

RWW:tä tai ABW:tä. RWW:n tai ABW:n mukaisten toissijaisten, etuuksia koskevien järjestelmien olemassaolon takia ei kuitenkaan voida päätellä, että IOAW:n mukaisen etuuden saamisen edellytykset olisivat välillisesti syrjiviä. Tätä voidaan selventää miettimällä sitä mahdollisuutta, että RWW:n tai ABW:n mukaisia etuuksia ei olisi olemassa. Jos IOAW:n mukainen etuus evättäisiin tällaisessa tapauksessa, ei olisi mahdollista vaatia mitään muuta etuutta. Tällöin olisi siis mahdollista ainoastaan tutkia, voiko epääminen olla välillisesti syrjivä.

37. Alankomaiden hallitus tulkitsee yhteisöjen tuomioistuimen esittämää kysymystä siten, että yhteisöjen tuomioistuin haluaa tietää, minkä takia käytännössä ilmeisesti huomattavasti suurempi määrä miehiä kuin naisia saa IOAW:n mukaista etuutta, kun taas naiset kuuluvat yleensä RWW:n soveltamisalaan. Alankomaiden hallitus selittää tätä ilmiötä *kahdella syyllä*. Ensinnäkin se viittaa oikeuden saamisen edellytysten määritelmään; nämä edellytykset koskevat toisaalta aiempaa ammattitoimintaa ja toisaalta mahdollisen edunsaajan tulojen riittämättömyyttä. Sosiaalinen todellisuus on se, että etuuksiin oikeutettujen ihmisten ikäryhmässä useat miehet ovat harjoittaneet ammattitoimintaa lähes koko elämänsä ajan, mikä ei yleensä pidä paikkaansa naisten osalta. Tulojen osalta on todettava, että jos on kyse pariskunnasta, molempien aviopuolisoiden tulot otetaan huomioon siten, että jos aviomies saa tuloja, pariskunta ei yleensä voi vaatia IOAW:n mukaista etuutta. Tämä pitää sitä paitsi paikkansa myös RWW:n mukaisen etuuden osalta, joten yhteiskunnan rakenteen takia suhteellisen suuri osa naisia miehiin verrattuna ei voi vaatia RWW:n mukaista etuutta.

38. Toinen selitys sille, että IOAW:n mukaiseen etuuteen oikeutetuista on selvästi enemmän miehiä, on Alankomaiden hallituksen mukaan tilastotietojen keräämismenetelmä. Jos avioparille myönnetään oikeus IOAW:n mukaiseen etuuteen, tilastotarkoituksia varten otetaan huomioon henkilö, jonka nimissä oikeus on myönnetty, eli yleensä mies. Alankomaiden hallitus haluaa kuitenkin korostaa, että IOAW:n mukaisten, puolisoille maksettavien etuuksien osalta kummallakin puolisolla on oikeus "osaansa" etuudesta.

39. *Komission* vastaus yhteisöjen tuomioistuimen kysymykseen on seuraavanlainen:

Ensin komissio korostaa, että välillisestä syrjinnästä voi olla kyse ainoastaan, jos IOAW:n mukaisia etuuksia myönnetään *suhteellisesti* huomattavasti pienemmälle mää-

rälle naisia kuin miehiä. Jotta voidaan vastata yhteisöjen tuomioistuimen esittämään kysymykseen, on erotettava toisistaan tilanteet, joissa näitä kahta lakisääteistä järjestelmää sovelletaan *samanaikaisesti*, niistä tilanteista, joissa niitä sovelletaan *peräkkäin*.

Ensin mainitun tilanteen osalta komissio arvioi, että yleensä kahden järjestelmän yhtäaikainen olemassaolo ei voi aiheuttaa mitään välillistä syrjintää. Pääasiassa on kyseessä tällainen tilanne. Ne henkilöt, jotka eivät voi saada IOAW:n mukaista etuutta, voivat ns. pudota toissijaisten RWW:n ja ABW:n mukaisiin järjestelmiin. Tässä mahdollisessa tilanteessa riittää sen tutkiminen, säädetäänkö IOAW:n mukaisen etuuden saamisesta syrjimättömällä tavalla.

Toisen vaihtoehdon mukaisesta tilanteesta komissio arvioi, että kyseessä olevat järjestelmät riippuvat toisistaan siten, että toissijaisesti sovellettavan järjestelmän syrjivyys seuraa suoraan ensisijaisesti sovellettavan järjestelmän syrjivyydestä. Pääasiassa IOAW on WW:n soveltamisen jatke siten, että kyseisellä henkilöllä on oikeus IOAW:n mukaiseen etuuteen ainoastaan, jos hän on aiemmin saanut WW:n mukaista etuutta. Jos oletetaan — toisin kuin komissio olettaa — että IOAW:n 2 pykälä on aiemman ammattikokemuksen osalta välillisesti syrjivä, tämän syynä olisivat WW:n mukaisen täyden työttömyyskorvauksen saamiseksi säädetyt edellytykset. WW olisi siten välillisesti syrjivä, mikä vaikuttaisi seuraavassa vaiheessa.

Komissio päättelee, että yhteisöjen tuomioistuimen esittämään kysymykseen on vastattava, että mahdollinen välillinen syrjintä ei riipu ABW:n ja RWW:n mukaisten järjestelmien olemassaolosta.

40. IOAW:n, RWW:n ja ABW:n kaltaisten etusijajärjestyksessä olevien järjestelmien kokonaisarvioinnin perusteella ei mielestäni voida sanoa, että näiden järjestelmien, joissa mahdolliset edunsaajat liikkuvat kuin vesiputouksessa kerta toisensa jälkeen laajemmasta mutta myös matalammasta syvänteestä toiseen päätyen lopulta ABW:n mukaisiin sosiaalihuollon etuuksiin, rinnakkaisuus sinänsä synnyttäisi välillistä syrjintää, joka olisi vakavampaa kuin syrjintä, jota saattaisi aiheutua tavasta määritellä IOAW:n mukaisen etuuden saamisen edellytykset. Koska tällaista syrjintää ei kuitenkaan voida estää, on pohdittava, onko se mahdollisesti objektiivisesti perusteltavissa syillä, jotka eivät millään tavalla liity sukupuoleen perustuvaan syrjintään, jolloin mahdollisesti objektiivisesti syrjivää seikkaa ei kuitenkaan pidettäisi sukupuoleen perustuvana, kiellettynä syrjintänä.

41. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan perusteluna voi olla se, että valituilla keinoilla toteutetaan jäsenvaltion sosiaalipolitiikan laillista tavoitetta, että toimet ovat soveliaita tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi ja että ne ovat sitä varten tarpeellisia. [13]

42. *Alankomaiden hallitus* perustelee riidanalaisia oikeussääntöjä seuraavassa esitettävillä väitteillä. IOAW:n mukaan työntekijän, joka on menettänyt työpaikkansa ja jolla ei siis ole ammattitoiminnasta saatuja tai ammattitoimintaan liittyviä riittäviä tuloja, on mahdollista saada vähimmäistoimeentuloon tarvittava etuus riippumatta siitä, onko hänellä omaisuutta. Kun lainsäätäjä ei ole ottanut omaisuutta huomioon, se on määritellyt sellaisen suojan, jonka se on halunnut antaa iäkkäille työntekijöille, jotka ovat olleet kauan työttömiä ja jotka ovat yleensä työskennelleet kauan ennen työpaikkansa menettämistä. IOAW:n mukaisen etuuden myöntämisen edellytykset on muotoiltu siten, että ainoastaan tähän ryhmään kuuluvat henkilöt voivat saada IOAW:n mukaisen etuuden, ei siis kuka tahansa henkilö riippumatta siitä, onko hän nuori tai iäkäs tai onko hän työskennellyt aiemmin.

43. Alankomaiden hallitus päättelee lopuksi, että lainsäädännöllä tavoitellaan sosiaalipolitiikan perusteltua päämäärää [14] ja että etuuden saamisen edellytykset ovat soveliaita tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi ja sitä varten tarpeellisia.

44. *Komissio* tukeutuu asioissa Teuling [15], Molenbroek [16] ja Roks ym. [17] annettuihin tuomioihin puolustaakseen sekin näkemystä, jonka mukaan yli 50-vuotiaiden pitkäaikaistyöttömien sosiaaliturva on tavoite, jolla ei ole mitään tekemistä sukupuoleen perustuvan syrjinnän kanssa ja joka on olennainen osa jäsenvaltioiden sosiaalipolitiikkaa. Paitsi että toimenpiteellä toteutetaan laillista tavoitetta, myös käytetyt keinot ovat soveliaita tämän tavoitteen saavuttamiseksi ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia.

45. On vielä arvioitava, pyritäänkö riidanalaisella toimenpiteellä jäsenvaltion sosiaalipolitiikan lailliseen tavoitteeseen. [18] Jotta jäsenvaltion sosiaalipolitiikan tavoite olisi perusteltavissa, se ei saa olla ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa. Kuten olen jo monta kertaa todennut, Alankomaiden hallitus antoi IOAW:n tammikuussa 1987 taatakseen sellaisille pitkäaikaistyöttömille, jotka ovat ohittaneet tietyn iän ja jotka ovat saaneet toimeentulonsa (sekä joissakin tapauksissa myös perheensä toimeentulon) suurimman osan elinajastaan ammattitoiminnastaan, suojan sille siirtymäajalle, joka seuraa

13 — Ks. em. asia C-229/89, tuomion 19 kohta sekä em. asia C-343/92, tuomion 34 kohta.

14 — "Gerechtvaardigde doelstelling".

15 — Asia 30/85, tuomio 11.6.1987 (Kok. 1987, s. 2497).

16 — Asia C-226/91, tuomio 19.11.1992 (Kok. 1992, s. I-5943).

17 — Ks. em. tuomio asiassa C-343/92.

18 — Vrt. em. asia C-343/92, tuomion 34 kohta.

työttömyysetuuden saamisen lakkauttamista ja edeltää eläkeoikeuksien saamista. Tällä tavalla oli tarkoitus ottaa huomioon tämän etuudensaajaryhmän erityinen tilanne, kun nämä henkilöt ovat syyttään menettäneet työpaikkansa. Näille henkilöille syntyy heidän ikänsä tai terveytensä takia erityisiä vaikeuksia, joiden takia heidän palaamisensa työmarkkinoille on vaikeata, ellei jopa mahdotonta, ja tällä tavalla nämä henkilöt saavat etuuden, jonka saamisen edellytykset ovat sosiaalihuollon etuuden saamisen edellytyksiä ankarammat. Etuudet eivät kuitenkaan ole vähimmäistoimeentuloa suurempia. On kuitenkin totta, että tätä henkilöryhmää on suojeltava siltä, että heidän tarvitsisi kuluttaa varallisuuttaan, jonka he ehkä ovat saaneet säästämällä työstään saamiaan tuloja ammatissaolonsa aikana, ja tällä tavalla pyritään estämään heidän täydellinen köyhtymisensä vanhuuden aikana.

46. Tämä on täysin hyväksyttävä jäsenvaltion sosiaalipolitiikan tavoite. On pohdittava ainoastaan sitä, ovatko ne etuuden saamisen edellytykset soveliaita ja tarpeellisia, jotka koskevat aiempaa pitkäaikaista ammattitoimintaa ja lisäksi sitä, että mahdollista varallisuutta ei oteta tulona huomioon. Se tarkoitus, että etuudesta eivät voi hyötyä muut kuin ne, jotka ovat työskennelleet "kauan aikaa", toteutetaan edellyttämällä WW:n mukaisen "täyden korvausajanjakson" päättymistä. Koska WW:n mukaisen työttömyyskorvauksen saaminen edellyttää aiempaa ammattitoimintaa ja koska tämän korvauksen maksamisen kesto on sidoksissa aiempaan ammattitoimintaan, tämä arviointiperuste on täysin sovelias tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi.

47. Toinen tavoite eli säästämällä mahdollisesti kerätyn varallisuuden jättäminen koskemattomaksi toteutetaan riittävällä tavalla, kun varallisuutta ei oteta huomioon päätettäessä oikeudesta etuuteen.

48. Nämä kaksi edellytystä ovat lopuksi tarpeellisia tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi. Jos aiempaa, pitkäaikaista ammattitoimintaa koskevaa edellytystä ei olisi määritelty siten kuin se on määritelty, myös jokin toinen henkilöryhmä saattaisi olla oikeutettu saamaan etuuden, mikä tässä nimenomaisesti pyritään estämään. Mahdollisen varallisuuden koskematta jättäminen on samalla tavalla mahdollista ainoastaan siten, että varallisuutta ei oteta huomioon oikeuden saamisen edellytyksiä määriteltäessä.

49. Kaikenlaisen naisten välillisen syrjinnän, joka mahdollisesti seuraa oikeuden saamisen edellytyksien määrittelystä, on siis pääteltävä olevan perusteltua objektiivisilla syillä, jotka eivät liity millään tavalla sukupuoleen perustuvaan syrjintään.

50. Edellä esitetyn perusteella ehdotan seuraavaa vastausta ennakkoratkaisukysymyksiin:

1) Neuvoston direktiivin 79/7/ETY 4 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että IOAW:ssä säädetyn kaltainen kansallinen lakisääteinen järjestelmä, jossa säädetään vähimmäistoimeentulon turvaavasta etuudesta, jonka myöntämiseen ei vaikuta varallisuus vaan kyseisen henkilön aiempaan ammattitoimintaan ja ikään liittyvät edellytykset, ei ole kyseisen direktiivin kohdan vastainen, vaikka RWW:ssä säädetyn sosiaalihuoltojärjestelmän kaltaisessa toisessa kansallisessa lakisääteisessä järjestelmässä säädetään myös vähimmäistoimeentulon turvaavasta etuudesta, jonka myöntämiseen varallisuus vaikuttaa, ja on osoitettu, että huomattavasti suurempi määrä miehiä kuin naisia kuuluu edullisempaan IOAW:n mukaiseen järjestelmään.

2) Edellä 1 kohdassa mainitun järjestelmän soveltamisesta seuraa se, että huomattavasti suurempi määrä miehiä kuin naisia välttyy sosiaalihuoltoa koskevan lainsäädännön mukaisen varallisuutta koskevan edellytyksen soveltamiselta, mitä voidaan perustella sillä, että lainsäädännön kohderyhmällä on vähäiset mahdollisuudet työmarkkinoilla, joten sillä ei ole mahdollisuutta saada takaisin kulutettua varallisuutta, tai tämä mahdollisuus on vähäinen.