

Mål C-244/20**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

8 juni 2020

Hänskjutande domstol

Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Spanien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

28 maj 2020

Klagande:

F.C.I.

Motpart:

Tesorería General de la Seguridad Social (INSS)

Saken i målet vid den nationella domstolen

FCI:s (nedan kallad klaganden) överklagande av den dom som Juzgado de lo Social n.º 1 de Reus (Arbets- och socialförsäkringsdomstol nr 1 i Reus) (Spanien) meddelade den 12 december 2018, genom vilken hennes talan om efterlevandepension på grund av att hennes sambo hade avlidit ogillades.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Det handlar om att avgöra huruvida en situation i vilken rätten till efterlevandepension nekas en efterlevande i ett samboförhållande eller det är synnerligen svårt för henne att få tillgång till sådan pension, på grund av att ett formellt krav inte är uppfyllt, är förenlig med unionsrätten.

Tolkningsfrågor

1. Ska artikel 3.2 i direktiv 79/7 av den 18 december 1978 om successivt genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om

social trygghet, enligt vilken efterlevandeförmåner och familjebidrag inte ingår i direktivets tillämpningsområde, ogiltigförklaras eller anses vara ogiltig, på grund av att den strider mot den grundläggande unionsrättsliga principen jämställdhet mellan kvinnor och män, vilken utgör ett grundläggande värde i Europeiska unionen enligt artiklarna 2 och 3 i fördraget om Europeiska unionen och artikel 19 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, och en grundläggande rättighet enligt artikel 21.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och EU-domstolens fasta rättspraxis som sträcker sig mycket långt bak i tiden?

2. Ska artikel 6 i fördraget om Europeiska unionen och artikel 17.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, mot bakgrund av artikel 1 i tilläggsprotokoll nr 1 till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, vilken undertecknades i Rom den 4 november 1950, tolkas så, att de utgör hinder för en nationell åtgärd som den som är föremål för prövning i det nationella målet (och som har föranletts av Tribunal Constitucionals (författningsdomstolen) dom nr 40/2014 av den 11 mars 2014, den nationella rättspraxis där den domen tolkas och den lagändring genom vilken domen har verkställts), vilken – i praktiken och med tanke på att kravet på formalisering inte är allmänt känt och att det inte införts någon övergångsperiod för tillämpningen av detta – i ett första skede har gjort det omöjligt och därefter i hög grad har gjort det svårare att få tillgång till efterlevandepension efter ett samboförhållande som omfattas av den katalanska civillagen?

3. Ska en så grundläggande princip i unionsrätten som jämställdheten mellan kvinnor och män, vilken utgör ett grundläggande värde i Europeiska unionen enligt artiklarna 2 och 3 i fördraget om Europeiska unionen, och förbudet mot diskriminering på grund av kön, vilket erkänns som en grundläggande rättighet i artikel 21 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, jämförd med artikel 14 i Europakonventionen, tolkas så, att de utgör hinder för en nationell åtgärd, som den som är föremål för prövning i det nationella målet (och som har föranletts av Tribunal Constitucionals (författningsdomstolen) dom nr 40/2014 av den 11 mars 2014, den nationella rättspraxis där domen tolkas och den lagändring genom vilken domen har verkställts), vilken – i praktiken och med tanke på att kravet på formalisering inte är allmänt känt och att det inte införts någon övergångsperiod för tillämpningen av detta – i ett första skede har gjort det omöjligt och därefter i hög grad har gjort det svårare att få tillgång till efterlevandepension efter ett samboförhållande som omfattas av den katalanska civillagen, vilket drabbar en mycket större andel kvinnor än män?

4. Ska förbudet mot diskriminering på grund av ”börd” eller ”tillhörighet till nationell minoritet” i artikel 21.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, jämförd med artikel 14 i Europakonventionen, tolkas så, att det utgör hinder för en nationell åtgärd, som den som är föremål för prövning i det nationella målet (och som har föranletts av Tribunal Constitucionals (författningsdomstolen) dom nr 40/2014 av den 11 mars 2014,

den nationella rättspraxis där domen tolkas och den lagändring genom vilken domen har verkställts), vilken – i praktiken och med tanke på att kravet på formalisering inte är allmänt känt och att det inte införts någon övergångsperiod för tillämpningen av detta – i ett första skede har gjort det omöjligt och därefter i hög grad har gjort det svårare att få tillgång till efterlevandepension efter ett samboförhållande som omfattas av den katalanska civillagen?

Anförda unionsbestämmelser

Fördraget om Europeiska unionen (FEU)

Artikel 12, artikel 3.3 andra stycket och artikel 6.

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

Artikel 17.1, artikel 21.1, artikel 33.1, artikel 34.1, artikel 52.1, 52.2, 52.3 och 52.7.

Förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna: förklaring rörande artikel 17 och förklaring rörande artikel 21.

Rådets direktiv 79/7/EEG av den 19 december 1978 om successivt genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om social trygghet.

Artikel 1, artikel 2, artikel 3.1, 3.2 och 3.3, artikel 4 och artikel 5.

Anförda nationella bestämmelser

Allmänna lagen om social trygghet (Ley General de la Seguridad Social) (i dess lydelse enligt lag 40/2007 av den 4 december 2007, som gällde fram till dess att den upphävdes genom kungligt lagstiftningsdekret 8/2015)

Artikel 174 – *Efterlevandepension* –, punkt 3.

Allmänna lagen om social trygghet (Ley General de la Seguridad Social) (i dess nu gällande lydelse enligt kungligt lagstiftningsdekret 8/2015 av den 30 oktober 2015)

Artikel 221 – *Efterlevandepension i samboförhållande* –, punkt 2.

”I denna artikel avses med samboförhållande ett förhållande mellan två personer som lever tillsammans under äktenskapsliknande former, som inte är förhindrade att ingå äktenskap, som inte är gifta med någon annan person och som med ett folkbokföringsintyg kan styrka att de stadigvarande bott tillsammans utan avbrott i minst fem år närmast före den avlidna partners död.

Samboförhållandet ska styrkas med intyg om registrering i något av de särskilda register som finns i den autonoma region eller kommun där partnererna är bosatta eller genom en officiellt bestyrkt handling som visar att samboförhållandet föreligger. Såväl en sådan registrering som ett sådant upprättande av en officiellt bestyrkt handling ska ha gjorts minst två år före den avlidna partners död.”

Den katalanska civillagen (Código Civil). Lag 25/2010 av den 29 juli 2010, andra boken i den katalanska civillagen rörande personer och familjer (Ley 25/2010, de 29 de julio, del libro segundo del Código Civil de Cataluña, relativo a la persona y la familia)

Artiklarna 231-1.1, 234-1 och 234-2.

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i målet vid den nationella domstolen

- 1 Klaganden levde i ett äktenskapsliknande förhållande med sin partner JMPG (nedan kallad den avlidne mannen) i mer än tjugo år utan avbrott, fram till dennes död. I detta samboförhållande fick de två barn, födda 1994-05-09 och 1998-08-03, som registrerades i den gemensamma familjeboken.
- 2 Den 3 juli 2017 ansökte de om registrering av samboförhållandet i samboregistrert i Katalonien.
- 3 Den 16 augusti 2017 avled mannen och klaganden ansökte om efterlevandepension. Ansökan avslogs av Instituto Nacional de la Seguridad Social (Nationella institutet för social trygghet, Spanien) (nedan kallat INSS) genom beslut av den 25 oktober 2017. Beslutet motiverades med att två villkor inte var uppfyllda. Klaganden hade inte styrkt att de levt under äktenskapsliknande former i minst fem år och de hade inte formellt registrerat sitt samboförhållande minst två år före mannens död. Klaganden begärde beslutet omprövat och genom slutligt beslut av den 6 februari 2018 fastställde INSS det tidigare beslutet.
- 4 Efter att klaganden väckt talan mot det beslutet vid Juzgado de lo Social n.º 1 de Reus (Arbets- och socialförsäkringsdomstol nr 1 i Reus), ogillade den domstolen talan genom dom av den 12 december 2018, med motiveringen att klaganden visserligen hade styrkt att partnererna hade haft ett samboförhållande, men att kravet på formell registrering av samboförhållandet minst två år före mannens död inte var uppfyllt.
- 5 Före samboförhållandet hade båda partnererna varit gifta med andra partner. Klagandens äktenskap upplöstes på grund av att hennes make avled 2014-05-03. I mannens fall dömde en domstol till hemskillnad 1984-05-07, men det finns ingen uppgift om att äktenskapet skulle ha upplöstes.

- 6 Klaganden har överklagat Juzgado de lo Socials dom till den hänskjutande domstolen.

Parternas huvudsakliga argument i målet vid den nationella domstolen

- 7 I den inlägga som respektive part gav in efter att den hänskjutande domstolen beslutat att de skulle beredas tillfälle att yttra sig över frågan huruvida ett förhandsavgörande skulle begäras från Europeiska unionens domstol, angav klaganden att hon ansåg att en sådan begäran skulle framställas, medan INSS motsatte sig det, eftersom institutet ansåg att det inte förelåg någon diskriminering.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 8 Genom lag 40/2007 av den 4 december 2007 om åtgärder i fråga om social trygghet (Ley 40/2007 de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social), fick artikel 174 i den allmänna socialförsäkringslagen (Ley General de la Seguridad Social) (nedan kallad LGSS) en ny lydelse. Där föreskrevs i punkt 3 att partner i så kallade samboförhållanden skulle få tillgång till efterlevandepension, vilket dittills hade varit förbehållet äkta makar, under förutsättning att de uppfyllde kraven rörande bidrag till det sociala trygghetssystemet och ett ytterligare krav på att den efterlevande sambon var ekonomiskt beroende av den avlidna personen. I den punkten angavs att med samboförhållande avses ”ett förhållande mellan två personer som lever tillsammans under äktenskapsliknande former, som inte är förhindrade att ingå äktenskap, som inte är gifta med någon annan person och som med ett folkbokföringsintyg kan styrka att de stadigvarande bott tillsammans utan avbrott i minst fem år närmast före den avlidna partners död”.
- 9 I artikel 174.3 föreskrevs att ”samboförhållandet ska styrkas med intyg om registrering i något av de särskilda register som finns i den autonoma region eller kommun där samborna är bosatta eller genom en officiellt bestyrkt handling som visar att samboförhållandet föreligger ... minst två år före den avlidna personens död.” Därefter infördes ett viktigt undantag genom att det i det **femte** och sista **stycket** i den punkten föreskrevs att ”*i de autonoma regioner som har en egen civilrättslig lagstiftning, ska styrkandet av att det föreligger ett samboförhållande ske i enlighet med vad som föreskrivs i deras särskilda lagstiftning, under förutsättning att det samlevnadskrav som avses i föregående stycke är uppfyllt*”.
- 10 Katalonien är ett område som historiskt sett alltid har haft en egen civilrättslig lagstiftning, vilken för närvarande tar sig uttryck i den katalanska civillagen (Código Civil). Bestämmelserna i den lagen ska ges företräde framför andra bestämmelser, däribland den spanska civillagen. I Katalonien finns bestämmelser om samboförhållanden i artikel 234 i den katalanska civillagen. I artikel 234-1, som har rubriken ”Samboförhållande”, föreskrivs att ”två personer som lever tillsammans under äktenskapsliknande former anses vara sambor i något av

följande fall: a) om samlevnaden varar i mer än två år utan avbrott, b) om de under samlevnaden får barn tillsammans eller c) om de låter upprätta en officiellt bestyrkt handling som visar att det föreligger ett samboförhållande”. Det innebär att till skillnad från bestämmelserna i artikel 174.3 LGSS, som är tillämpliga i autonoma regioner utan egen civilrättslig lagstiftning, krävs det inte att samboförhållandet formellt bestyrks genom en officiell handling, utan det räcker att styrka att partnerna bott tillsammans under äktenskapsliknande former genom rättsligt godtagbara bevis. Enligt de katalanska bestämmelserna krävs det inte heller att ett eventuellt tidigare äktenskap ska ha upplösts.

- 11 Genom dom av den 11 mars 2014 (nedan kallad STC 40/2014), vilken offentliggjordes i Boletín Oficial del Estado (BOE) den 10 april 2014, ogiltigförklarade Tribunal Constitucional (författningsdomstolen) det ovannämnda **femte stycket** i artikel 174.3 LGSS och slog fast att det var författningsstridigt. Som ett undantag från de allmänna bestämmelserna hänvisades det där till den särskilda lagstiftningen i de autonoma regioner som har en egen civilrättslig lagstiftning för att definiera och styrka samboförhållanden. Tribunal Constitucional fann att den omständigheten att bestämmelserna om efterlevandepension varierar beroende på i vilken autonom region den efterlevande sambon är bosatt, innebär en skillnad i behandling som inte kan rättfärdigas. Tribunal Constitucional angav att denna dom om ogiltigförklaring och författningsstridighet skulle ha verkan ex nunc, för de fall som uppkommer efter att domen meddelades eller för de förfaranden i vilka det ännu inte har fattats ett lagakraftvunnet myndighetsbeslut eller meddelats en lagakraftvunnen dom. I STC 40/2014 anförde två domare i Tribunal Constitucional skiljaktig mening. De ansåg inte att det förelåg någon ojämlig tillgång till efterlevandepension för sambor, utan att det bara rörde sig om en hänvisning till de rättsliga bestämmelser som är tillämpliga på dem på grund av deras hemvist.
- 12 Innehållet i domslutet medförde att det utvecklades en praxis vid myndigheter och domstolar som innebär att det sedan dess med omedelbar verkan krävs en registrering eller ett upprättande av en officiellt bestyrkt handling inför notarius publicus två år dessförinnan, som ett formellt krav ad solemnitatem, även i de fall där dödsfallet inträffade före domen STC 40/2014 men där det pågick ett förfarande i vilket det ännu inte hade meddelats något lagakraftvunnet avgörande.
- 13 Vidare tog lagstiftaren inte bort det stycke som Tribunal Constitucional hade ogiltigförklarat från artikeln om änkepension förrän ett och ett halvt år efter att STC 40/2014 hade meddelats. Genom kungligt lagstiftningsdekret 8/2015 av den 30 oktober 2015 (Real Decreto legislativo 8/2015, de 30 de octubre) antogs en ny lydelse av LGSS, i vilken det i artikel 221, som har rubriken ”Efterlevandepension i samboförhållande”, finns en definition av begreppet samboförhållande som är identisk med den som fanns i den tidigare artikel 174.3 LGSS, men undantaget för autonoma regioner med egen civilrättslig lagstiftning finns inte längre kvar. Vidare reagerade den regionala katalanska regeringen inte på den nya situationen förrän den antog lagdekret 3/2015 av den 6 oktober 2015 (Decreto ley 3/2015, de

6 de octubre) om inrättande av samboregistret i Katalonien. Detta register togs inte i bruk förrän den 1 april 2017.

- 14 Varken STC 40/2014 eller lagstiftaren föreskrev någon övergångsperiod för tillämpningen av Tribunal Constitucionals rättspraxis och det nya formella kravet för att få tillgång till efterlevandepension i Katalonien. Förutom offentliggörandet i BOE 2014-04-10, informerade varken den centrala statsförvaltningen eller den regionala katalanska förvaltningen heller invånarna i Katalonien om att de måste registrera samboförhållandet eller låta upprätta en officiellt bestyrkt handling inför notarius publicus, för att få tillgång till efterlevandepension om en av partnerna avlider.
- 15 Den nya situation som STC 40/2014 gav upphov till gjorde det inledningsvis omöjligt att få tillgång till efterlevandepension för sambor i Katalonien, eftersom det var uppenbart att det var omöjligt att styrka att förhållandet hade registrerats två år tidigare, och därefter blev det svårare att få tillgång till sådan pension, av ovan angivna skäl. I själva inledningen i det ovannämnda katalanska lagdekretet 3/2015, som innehåller bestämmelser om samboregistret, medges det att ”det finns ett akut extraordinärt behov av den reglering som föreslås på grund av den bristande jämlikhet som råder för sambor som omfattas av bestämmelserna i den katalanska civillagen i förhållande till sambor i andra områden i Spanien där detta register har reglerats, vilka därigenom har möjlighet att styrka samboförhållandet”.
- 16 Såväl i Katalonien som i övriga Spanien är efterlevandepension, oavsett om den bygger på ett äktenskap eller ett samboförhållande, en starkt ”kvinnodominerad” förmån, i den meningen att mer än 90 procent av de som uppbär sådan pension är kvinnor. Detta är en statistisk uppgift som inte är omtvistad i det nationella målet och den har förklarats med den traditionella fördelningen av arbetsuppgifter inom familjen.
- 17 Sammanfattningsvis minskade antalet nya fall med sambor som var berättigade till efterlevandepension i Katalonien med 50 procent under åren närmast efter STC 40/2014, men någon sådan motsvarande minskning har inte skett i andra delar av Spanien.
- 18 Genom Tribunal Constitucionals väsentliga ändring av regelverket för den här typen av efterlevandepension, där författningsdomstolen fungerade som ”negativ lagstiftare” i Katalonien, men även i Aragonien och Navarra, har tillgången till efterlevandepension inskränkts till ”juridiska samboförhållanden”, i betydelsen ”samboförhållanden som formaliserats” genom att det formella kravet på registrering eller upprättande av en officiellt bestyrkt handling inför notarius publicus har uppfyllts. Med strikt tillämpning av domslutet i STC 40/2014 och av rättsverkan i tiden av förklaringen om författningsstridighet, har den hänskjutande domstolen, enligt lag, funnit att sambor inte är berättigade till efterlevandepension om det inte har styrkts att det formella kravet på registrering eller upprättande av en officiellt bestyrkt handling inför notarius publicus har uppfyllts. Detta gäller

även om dödsfallet har inträffat innan den domen meddelades (när det inte hade meddelats något lagakraftvunnet avgörande i det aktuella förfarandet). Av de 39 domar som meddelats, gällde 36 mål där sökanden var kvinna, vilket visar att det rör sig om en ”kvinnodominerad” förmån som dessutom bygger på att det finns ett ekonomiskt beroende.

- 19 Trots att det enligt lag inte är möjligt att från fall till fall göra en flexibel tillämpning av rättsverkan i tiden av förklaringen om författningsstridighet och ogiltighet i STC 40/2014 (vad beträffar kravet på registrering eller upprättande av en officiellt bestyrkt handling inför notarius publicus två år före dödsfallet), hyser den hänskjutande domstolen tvivel om huruvida de betydande svårigheter som uppstått i Katalonien med att få tillgång till efterlevandepensionen i fråga på grund av de beskrivna omständigheterna, nämligen avsaknaden av en övergångsperiod för anpassning till det nya lagstadgade kravet, avsaknaden av information till allmänheten och dröjsmålet med lagändringen och inrättandet av samboregistret, har gett upphov till en ojämlig situation med en uppenbar könsaspekt, som strider mot unionsrätten.
- 20 Medan sambor i övriga Spanien sedan den 1 januari 2008 genom lag 40/2007 genom vilken förmånen infördes, kände till att det krävdes en registrering eller ett upprättande av en officiellt bestyrkt handling inför notarius publicus för att få tillgång till efterlevandepension, fanns det i Katalonien en berättigad förväntan om att det kravet inte behövde uppfyllas, på grund av hänvisningen till den särskilda katalanska lagstiftningen i LGSS. Den hänskjutande domstolen anser mot bakgrund av de faktiska omständigheterna i det nationella målet, att klaganden och den avlidne mannen skulle ha formaliserat sitt förhållande om de i tid hade fått kännedom om att det var nödvändigt för att de skulle få tillgång till efterlevandepension. Det gjorde de också i juli 2017, efter att samboregistret hade införts i Katalonien.
- 21 En sådan begränsning av tillgången till pensionen, och den därmed förknippade oinfriade förväntan om en avgiftsfinansierad pension som är av biståndskaraktär, kan anses medföra en indirekt diskriminering om den, trots att den är neutralt formulerad, i praktiken missgynnar betydligt fler kvinnor än män, enligt rättspraxis vid Europeiska unionens domstol (nedan kallad EU-domstolen) (se dom av den 20 oktober 2011, Brachner, C-123/10, punkterna 56 och 70, samt dom av den 22 november 2012, Elbal Moreno, C-385/11, punkt 29, och av den 9 november 2017, Espadas Recio, C-98/15, punkt 38). Om STC 40/2014 på grund av de beskrivna omständigheterna anses ha gett upphov till en situation som objektivt kan betecknas som en indirekt diskriminering på grund av kön, är det följaktligen möjligt för den hänskjutande domstolen att genom en mer flexibel tolkning av den rättspraxis som följer av Tribunal Constitucionals ovannämnda dom och av artikel 221 LGSS som reglerar efterlevandepension, i enlighet med principen om unionsrättens företräde och efter en bedömning från fall till fall av de beskrivna situationerna, slå fast att det föreligger rätt till en sådan pension i de fall som uppkommit under åren närmast efter STC 40/2014 i vilka det inte råder tvivel om att den som ansökt om efterlevandepension och dennes partner, i själva

verket inte hade någon möjlighet att få kännedom om och uppfylla det nya lagstadgade kravet för att få tillgång till denna förmån, på samma villkor som förmånstagare i andra autonoma regioner.

- 22 Denna slutsats leder fram till den första tolkningsfrågan från den hänskjutande domstolen, eftersom den anser att det är nödvändigt att undanröja de tvivel den hyser rörande giltigheten av artikel 3.2 i rådets direktiv 79/7/EEG av den 19 december 1978 om successivt genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om social trygghet, genom att den föreskriver att "[d]etta direktiv ... inte [ska] gälla bestämmelserna om efterlevandeförmåner eller för familjebidrag", med avseende på en princip som enligt artikel 4.1 i direktivet innebär att "det inte skall förekomma någon som helst diskriminering på grund av kön". Den hänskjutande domstolen undrar om detta uteslutande av efterlevandeförmåner från direktivets skydd inte strider mot den grundläggande principen om likabehandling av kvinnor och män som har stadfäst i artiklarna 2 och 3 FEU, i artikel 19 FEUF, i artikel 21 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) och i EU-domstolens rättspraxis, samt i artiklarna 33 och 34.1 i stadgan.
- 23 Det ska erinras om att enligt artikel 7.1 b i direktiv 2006/54 om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet, innefattar direktivets tillämpningsområde, beträffande företags- eller yrkesbaserade socialförsäkringssystem, "efterlevandeförmåner samt familjebidrag", vilket visar att uteslutandet av samma förmåner inom det allmänna socialförsäkringssystemet i direktiv 97/7 är ohållbart och förlegat, om det dessutom beaktas att det i förevarande fall rör sig om en avgiftsfinansierad förmån, det vill säga en förmån som bygger på tidigare inbetalade avgifter.
- 24 Oberoende av svaret på den ovanstående frågan rörande giltigheten, behöver den hänskjutande domstolen få klarlagt huruvida den situation som STC 40/2014 har gett upphov till är oförenlig med artiklarna 17 och 21.1 i stadgan, i vilka rätten till egendom respektive förbudet mot diskriminering på grund av bland annat kön, börd eller tillhörighet till nationell minoritet stadfäst. Enligt artikel 6 FEU ska stadgan ha samma rättsliga värde som fördragen.
- 25 Vad beträffar de hänskjutna frågornas relevans, bör det erinras om att den hänskjutande domstolen enligt spansk lag är skyldig att tillämpa det som Tribunal Constitucional har slagit fast med avseende på verkan ex nunc av kravet på formalisering av samboförhållandet två år i förväg och att det inte finns någon möjlighet att frångå det som slogs fast i domslutet i STC 40/2014. Det är därför som det, i enlighet med principen om unionsrättens företräde, bara skulle vara möjligt att göra den strikta tillämpningen av författningsdomstolens rättspraxis och den efterföljande regleringen av efterlevandepensionen mer flexibel, om domstolen besvarar tolkningsfrågan så att de faktiska och rättsliga omständigheter som är föremål för prövning påverkar de grundläggande rättigheter vars tolkning efterfrågas.

- 26 Vad beträffar EU-domstolens behörighet att besvara de frågor som hänskjutits, följer det av senare rättspraxis från domstolen att det inte råder någon tvekan om att den är behörig (se dom av den 13 juni 2017, Florescu, C-258/14, av den 17 april 2018, Egenberger, C-414/16, av den 6 november 2018, Bauer och Brossonn, C-569/16 och C-570/16, och av den 19 november 2019, AK, C-585/18, 624/18 och 625/18). Domstolen har slagit fast att vissa grundläggande rättigheter är tillräckliga i sig och att de inte behöver preciseras i andra unionsrättsliga eller nationella bestämmelser för att de ska medföra subjektiva rättigheter som enskilda kan göra gällande. Det framgår vidare av denna rättspraxis att det ankommer på domstolen att övervaka att de grundläggande rättigheter som stadfästs i stadgan tolkas på lämpligt vis, i synnerhet när det rör sig om rättigheter som erkänns i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan kallad Europakonventionen). Under alla förhållanden handlar det dels om likabehandlingsprincipen och förbudet mot diskriminering på grund av kön och dels om en social trygghetsförmån, och båda dessa områden omfattas av Europeiska unionens behörighet.
- 27 Enligt artikel 17.1 i stadgan har "[v]ar och en ... rätt att besitta lagligen förvärvad egendom, att nyttja den, att förfoga över den och att testamentera bort den. Ingen får berövas sin egendom utom då samhällsnyttan kräver det, i de fall och under de förutsättningar som föreskrivs i lag och mot rättmätig ersättning för sin förlust i rätt tid. Nyttjandet av egendomen får regleras i lag om det är nödvändigt för allmänna samhällsintressen." Enligt förklaringarna avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna motsvarar denna artikel artikel 1 i tilläggsprotokollet till Europakonventionen.
- 28 Det följer av rättspraxis vid EU-domstolen, vilken hänvisar till Europadomstolens dom av den 7 juli 2011, *Stummer mot Österrike*, att när det i lag föreskrivs automatisk utbetalning av en social förmån anses detta ge upphov till ett förmögenhetsintresse som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 1 i tilläggsprotokoll nr 1 i Europakonventionen för personer som uppfyller villkoren. De rättigheter som följer av att avgifter betalas in till ett system för social trygghet utgör således förmögenhetsintressen vid tillämpning av denna artikel. Den rätt till egendom som stadfästs i den artikeln ger emellertid inte upphov till en absolut rättighet och dess utövande kan bli föremål för inskränkningar för att tillgodose mål av allmänintresse som eftersträvas av unionen (se dom av den 13 juni 2017, Florescu, C-258/14, punkterna 49, 50 och 51). I detta sammanhang är även Europadomstolens dom av den 8 februari 2018 i målet *Nagy mot Ungern*, i synnerhet punkterna 80, 82 och 88, mycket signifikativ.
- 29 I STC 40/2014 bygger Tribunal Constitucional sitt avgörande på behovet av att skapa samma villkor för tillgång till efterlevandepension i alla autonoma regioner i Spanien. Den hänskjutande domstolen anser mot bakgrund av den proportionalitetsprincip som ska tillämpas på alla inskränkningar av de grundläggande rättigheter som erkänns i stadgan, att det är tveksamt om det är möjligt att godta en förklaring om författningsstridighet och ogiltighet som i myndigheternas och domstolarnas praxis har lett fram till ett omedelbart krav på

ett formellt villkor, även i sådana fall där personen i fråga avled före den dag då domen meddelades. En mer logisk lösning som iakttar de berörda personernas berättigade förväntningar, hade varit att föreskriva en övergångsperiod på minst två år för anpassning till det nya kravet, vilket är den framförhållning som krävs för registrering av samboförhållanden.

- 30 För att kunna göra en ”noggrann bedömning av de individuella omständigheterna i det enskilda fallet – bland annat karaktären av den förändring av dessa villkor som skett – för att pröva huruvida det finns ett väsentligt ekonomiskt intresse som är styrkt enligt den nationella lagstiftningen”, enligt punkt 89 i Europadomstolens dom av den 8 februari 2018 i målet Nagy mot Ungern, behöver följaktligen den hänskjutande domstolen få klarlagt huruvida ett förmögenhetsintresse som skyddas av artikel 17 i stadgan ska anses ha berörts i de fall där det råder förvisning om att det för den berörda personen, vars automatiska rätt till efterlevandepension när den skadevällande händelsen inträffade (partnerns död) fullt ut hade erkänts, har varit omöjligt eller mycket svårt att få reda på och uppfylla det nya formella kravet på grund av de redovisade omständigheterna.
- 31 Nästa tolkningsfråga rör förbudet mot diskriminering på grund av kön, vilket stadfästs som en grundläggande rättighet i artikel 21.1 i stadgan, jämförd med artiklarna 2 FEU och 6 FEU samt artikel 14 i Europakonventionen. Artikel 1 i direktiv 79/7 är också relevant, beroende på vilket svar som ges på frågan om giltighet med avseende på uteslutandet av efterlevandeförmåner. I ”Förklaring till artikel 21” i stadgan anges det att inspiration till den har hämtats från artikel 14 i Europakonventionen och i den mån den överensstämmer med den artikeln ska den tillämpas i enlighet med denna. I artikel 14 i Europakonventionen föreskrivs att ”[å]tnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i denna konvention skall säkerställas utan någon åtskillnad såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt”.
- 32 Domstolen har slagit fast att en nationell bestämmelse medför indirekt diskriminering när den, trots att den är neutralt utformad, i praktiken missgynnar betydligt fler kvinnor än män (se dom av den 20 oktober 2011, Brachner, C-123/10, punkterna 56 och 70 och där angiven rättspraxis, av den 22 november 2012, Elbal Moreno, C-385/11, punkt 29, av den 9 november 2017, Espadas Recio, C-98/15, punkt 38, och av den 8 maj 2019, VVL, C-161/18).
- 33 Såsom tidigare påpekats har inskränkningen av tillgången till efterlevandepension för sambor i Katalonien gett upphov till en ojämlig situation med en uppenbar könsaspekt, eftersom det rör sig om en påtagligt ”kvinnodominerad” pension, som trots att det är en inskränkning som formellt sett är neutral i 90 procent av fallen har berört kvinnor och det därmed kan anses föreligga en indirekt diskriminering. Vad beträffar omständigheter som de som här är aktuella, där en dom från Tribunal Constitucional och en efterföljande lagändring (som tagit sig uttryck i den nya artikel 221 LGSS) ger upphov till ojämlighet mellan olika grupper av personer, har domstolen slagit fast att det åligger medlemsstaten, som har infört

den förmodat diskriminerande bestämmelsen, att visa att sagda bestämmelse svarar mot ett legitimt mål för dess socialpolitik, att detta mål saknar samband med all diskriminering på grund av kön och att den skäligen kunnat anse att de medel som valts var ägnade att uppnå målet i fråga (dom av den 20 oktober 2011, Brachner, C-123/10, punkt 74).

- 34 Under alla förhållanden bör det påpekas att den hänskjutande domstolen anser att det finns två åtgärder som EU-domstolen bör bedöma var och en för sig. Det rör sig dels om Tribunal Constitucionals huvudbeslut att skapa lika villkor för tillgång till efterlevandepension för sambor i alla autonoma regioner i Spanien, genom att införa ett krav på formalisering av samboförhållandet även i Katalonien (liksom i Aragonien och Navarra), till skillnad från vad som föreskrivs i dessa autonoma regioners egen civilrättsliga lagstiftning, och dels om beslutet rörande den omedelbara verkan av denna utjämning, utan föregående avisering och utan någon övergångsperiod för anpassning.
- 35 Det är vidare anmärkningsvärt att varken Tribunal Constitucional, när den meddelade STC 40/2014, eller lagstiftaren, när den antog de nya bestämmelserna, beaktade de negativa konsekvenser för kvinnor som dessa båda åtgärder skulle få, i synnerhet kravet ex nunc på formalisering av samboförhållandet, med beaktande av att efterlevandepension främst uppbärs av kvinnor.
- 36 Det bör även påpekas att just denna förmån, som förutsätter att det finns ett ekonomiskt beroende både vid tidpunkten för den händelse som gav rätt till förmånen som under den tid som den uppbärs (artikel 221.1 LGSS), handlar om bistånd och överlevnad på ett sätt som efterlevandepensionen för gifta makar inte gör, där något sådant krav inte föreskrivs. Det innebär att situationen i fråga dessutom skulle kunna innebära ett åsidosättande av den grundläggande rätten till ”skydd av familjen på det rättsliga, ekonomiska och sociala planet” enligt artikel 33.1 i stadgan, jämförd med artikel 16 i den europeiska sociala stadgan.
- 37 Vad avslutningsvis beträffar det eventuella åberopandet av ekonomiska skäl som rör det sociala trygghetssystemets hållbarhet, framgår det av de ekonomiska uppgifter som föreligger i målet att efterlevandepensioner för sambor utgör högst 1 procent av alla efterlevandepensioner. Det rör sig dessutom om en offentlig pension från det sociala trygghetssystemet som är avgiftsfinansierad, vilket innebär att den finansieras med de avgifter som avlidna personen (och dennes arbetsgivare) har betalat in till det sociala trygghetssystemet.
- 38 I den fjärde tolkningsfrågan undrar den hänskjutande domstolen om det föreligger diskriminering även på grund av börd eller på grund av tillhörighet till nationell minoritet.
- 39 Medan sambor i de övriga autonoma regionerna i Spanien från och med den 1 januari 2008, då förmånen trädde i kraft (enligt lag 40/2207), kände till det tvingande kravet på registrering eller upprättande av en formellt bestyrkt handling inför notarius publicus för att få tillgång till efterlevandepension, fanns det i

Katalonien, Aragonien och Navarra berättigade förväntningar om att inte var nödvändigt att uppfylla det kravet, på grund av tillämpningen av den egna civilrättsliga lagstiftningen vid den rättsliga definitionen av begreppet samboförhållande. Dessa förväntningar hade stöd i myndigheternas och domstolarnas praxis före STC 40/2014.

- 40 De ovan beskrivna omständigheterna, som uppkom efter det att Tribunal Constitucional meddelade sin dom, har dessutom skapat en ojämlig situation som i det här fallet beror på hemvisten i Katalonien. Mot bakgrund av detta behöver den hänskjutande domstolen få klarlagt huruvida den situationen kan anses utgöra diskriminering på grund av det faktum att båda parterna i förhållandet är födda i Barcelona, eller på grund av tillhörighet till en nationell minoritet, eftersom de i politiskt hänseende är katalaner, mot bakgrund av att det i författningen erkänns att Katalonien har ställning som ”nationalitet” och att regionen har exklusiv behörighet för civilrättslagstiftningen, vilken har lett till den rättsliga situation som har gett upphov till den eventuellt diskriminerande bristen på skydd och jämlikhet.

ARBETSDOKUMENT