

Asia C-244/20**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

8.6.2020

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Espanja)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

28.5.2020

Valittaja:

F.C.I.

Vastapuoli:

Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)

Pääasian oikeudenkäynnin kohde

Valitus, jonka FCI (jäljempänä valittaja) on tehnyt Juzgado de lo Social nro 1 de Reusin (Reusin sosiaalituomioistuin nro 1, Espanja) 12.12.2018 antamasta tuomiosta, jolla hylättiin vaatimus, jonka hän oli esittänyt leskeneläkkeen suorittamisesta sillä perusteella, että henkilö, jonka kanssa hän oli asunut avoparina yhdessä, oli kuollut.

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta

Asiassa on ratkaistava, onko unionin oikeuden mukaista evätä Espanjan Tribunal Constitucionalin (jäljempänä perustuslakituomioistuin) antaman tuomion ja siihen perustuvan myöhemmän lainsäädännön muutoksen seurauksena oikeus leskeneläkkeeseen tai vaikeutetaan kyseisen etuuden saamista erityisen paljon Kataloniassa asuvien avoparien jälkeensä jääneiden henkilöiden osalta muutovaatimuksen laiminlyönnin perusteella.

Ennakkoratkaisukysymykset

1. Onko miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen asteittaisesta toteuttamisesta sosiaaliturvaa koskevissa kysymyksissä 18.12.1978 annetun direktiivin 79/7/ETY 3 artiklan 2 kohta todettava pätemättömäksi tai onko sitä pidettävä pätemättömänä, kun siinä poissuljetaan jälkeenjääneille suoritettavat etuudet ja perhe-etuudet tämän direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, sillä perusteella, että se on vastoin erästä Euroopan unionin oikeuden perusperiaatetta eli miesten ja naisten tasa-arvon periaatetta, joka on julistettu Euroopan unionin perustana olevaksi arvoksi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 2 ja 3 artiklassa sekä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 19 artiklassa ja perusoikeudeksi Euroopan unionin perusoikeuskirjan 21 artiklan 1 kohdassa samoin kuin hyvin varhaisessa ja vakiintuneessa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä?

2. Onko Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklaa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohtaa, luettuina yhdessä Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan kanssa, tulkittava siten, että niiden kanssa on ristiriidassa pääasian kohteena olevan kaltainen kansallinen toimenpide (joka perustuu perustuslakituomioistuimen 11.3.2014 antamaan tuomioon nro 40/2014, sitä tulkitsevaan kansalliseen oikeuskäytäntöön ja lainsäädännön muutokseen, jolla se on pantu täytäntöön), jolla on tehty – käytännössä, koska virallistamista koskevasta vaatimusta ei yleisesti tiedetä ja koska vaatimuksen noudattamista varten ei ole säädetty siirtymäajasta – leskeneläkkeen saaminen ensi vaiheessa mahdottomaksi ja myöhemmin vaikeutettu sitä kohtuuttomasti, kun kyseessä on avoliitto, josta säädetään Katalonian siviililaissa?

3. Onko miesten ja naisten tasa-arvon periaatteen kaltaista Euroopan unionin oikeuden perustavanlaatuisia periaatetta, joka on tunnustettu unionin perustana olevaksi arvoksi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 2 ja 3 artiklassa, ja sukupuoleen perustuvan syrjinnän kieltoa, joka on tunnustettu perusoikeudeksi Euroopan unionin perusoikeuskirjan 21 artiklassa, luettuina yhdessä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan kanssa, tulkittava siten, että niiden kanssa on ristiriidassa pääasian kohteena olevan kaltainen kansallinen toimenpide (joka perustuu perustuslakituomioistuimen 11.3.2014 antamaan tuomioon nro 40/2014, sitä tulkitsevaan kansalliseen oikeuskäytäntöön ja lainsäädännön muutokseen, jolla se on pantu täytäntöön), jolla on tehty – käytännössä, koska virallistamista koskevasta vaatimusta ei yleisesti tiedetä ja koska vaatimuksen noudattamista varten ei ole säädetty siirtymäajasta – leskeneläkkeen saaminen ensi vaiheessa mahdottomaksi ja myöhemmin vaikeutettu sitä kohtuuttomasti, kun kyseessä on avoliitto, josta säädetään Katalonian siviililaissa, kun tästä aiheutuu haittaa huomattavasti suuremmalle prosentiosuudelle naisista kuin miehistä?

4. Onko kieltoa, joka koskee ”syntyperää” tai vaihtoehtoisesti ”kuulumista kansalliseen vähemmistöön” Euroopan unionin perusoikeuskirjan 21 artiklan 1

kohdassa, luettuna yhdessä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan kanssa, kielletyn syrjinnän syinä tai ”perusteina”, tulkittava siten, että sen kanssa on ristiriidassa pääasian kohteena olevan kaltainen kansallinen toimenpide (joka perustuu perustuslakituomioistuimen 11.3.2014 antamaan tuomioon nro 40/2014, sitä tulkitsevaan kansalliseen oikeuskäytäntöön ja lainsäädännön muutokseen, jolla se on pantu täytäntöön), jolla on tehty – käytännössä, koska virallistamista koskevasta vaatimuksesta ei yleisesti tiedetä ja koska vaatimuksen noudattamista varten ei ole säädetty siirtymäajasta – leskeneläkkeen saaminen ensi vaiheessa mahdottomaksi ja myöhemmin vaikeutettu sitä kohtuuttomasti, kun kyseessä on avioliitto, josta säädetään Katalonian siviililaissa?

Unionin oikeussäännöt, joihin on viitattu

Sopimus Euroopan unionista (SEU)

2 artikla, 3 artiklan 3 kohdan toinen alakohta ja 6 artikla.

Euroopan unionin perusoikeuskirja

17 artiklan 1 kohta, 21 artiklan 1 kohta, 33 artiklan 1 kohta, 34 artiklan 1 kohta sekä 52 artiklan 1, 2, 3 ja 7 kohta.

Perusoikeuskirjan selitykset: 17 artiklaan liittyvä selitys ja 21 artiklaan liittyvä selitys.

Miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen asteittaisesta toteuttamisesta sosiaaliturvaa koskevissa kysymyksissä 19.12.1978 annettu neuvoston direktiivi 79/7/ETY.

1 artikla, 2 artiklan 3 kohdan 1, 2 ja 3 kohta, 4 artikla ja 5 artikla.

Kansalliset oikeussäännöt, joihin on viitattu

Yleinen sosiaaliturvalaki (Ley General de la Seguridad Social, sellaisena kuin se on muutettuna 4.12.2007 annetulla lailla 40/2007, joka oli voimassa, kunnes siihen tehtiin poikkeus kuninkaan asetuksella (Decreto Legislativo) 8/2015)

174 § – *Leskeneläke* – 3 momentti.

Yleinen sosiaaliturvalaki (Ley General de la Seguridad Social, viimeisimmässä voimassa olevassa muodossa, sellaisena kuin se on muutettuna 30.10.2015 annetulla kuninkaan asetuksella (Decreto Legislativo) 8/2015)

221 § – *Avoparien leskeneläke* – 2 momentti.

”Tätä pykälää sovellettaessa avioliitto katsotaan solmituksi avioliittoa vastaavan tunnesiteen perusteella sellaisten henkilöiden välillä, jotka eivät ole esteellisiä

solmimaan avioliittoa eivätkä ole avioliitossa jonkun toisen henkilön kanssa ja jotka osoittavat asiaankuuluvalla väestörekisteritodistuksella eläneensä pysyvästi ja tunnetusti yhdessä välittömästi ennen vainajan kuolemaa keskeytyksittä vähintään viiden vuoden ajan.

Avoliiton olemassaolo osoitetaan kirjaamisesta johonkin itsehallintoalueilla tai asuinpaikan kunnassa ylläpidettävään erityiseen rekisteriin annetulla todistuksella tai julkisella asiakirjalla, jossa todetaan avoliiton solmiminen. Sekä mainittu kirjaaminen että vastaavan julkisen asiakirjan virallistaminen on tehtävä vähintään kaksi vuotta ennen vainajan kuolinpäivää”.

Katalonian siviililaki (Código Civil Catalán). Henkilökohtaisia ja perheasioita koskeva Katalonian siviililain toisesta kirjasta 29.7.2010 annettu laki 25/2010 (Ley 25/2010, de 29 de julio, del libro segundo del Código Civil de Cataluña, relativo a la persona y la familia)

231-1 §:n 1 momentti, 234-1 § ja 234-2 §.

Tiivistelmä tosiseikoista ja pääasian oikeudenkäynnistä

- 1 Valittaja eli avioliiton omaisessa suhteessa puolisonsa JMPG:n (jäljempänä vainaja) kanssa keskeytyksittä yli 20 vuoden ajan tämän kuolemaan saakka. He saivat yhteiselämänsä aikana kaksi lasta, jotka syntyivät 9.5.1994 ja 3.8.1998 ja jotka kirjattiin väestörekisteriin heidän perheenään.
- 2 He hakivat 3.7.2017 kirjaamistaan avoparina Katalonian vakituisten parisuhteiden rekisteriin.
- 3 Vainaja kuoli 16.8.2017, ja valittaja haki leskeneläkettä, jonka Instituto Nacional de la Seguridad Social (kansallinen sosiaaliturvalaitos, jäljempänä INSS) epäsi 25.10.2017 tekemällään päätöksellä, koska kaksi edellytystä ei täyttynyt, eli valittaja ei ollut näyttänyt toteen vähintään viiden vuoden yhteiselämää avioliiton omaisessa suhteessa ja koska hän ei ollut solminut avioliittoa virallisesti kahta vuotta ennen kuolemantapausta. INSS pysytti edellä mainitun päätöksen valittajan esittämästä hallinnollisesta valituksesta 6.2.2018 tekemällään lopullisella päätöksellä.
- 4 Valittaja nosti Juzgado de lo Social nro 1 de Reusissa kanteen, jonka tämä hylkäsi 12.12.2018 antamallaan tuomiolla sillä perusteella, että vaikka avopuolisoiden pysyvä yhteiselämä oli näytetty toteen ja tunnettiin, edellytys, joka koski avioliiton virallista solmimista viimeistään kaksi vuotta ennen kuolinpäivää, ei täyttynyt.
- 5 Molemmat avopuolisot olivat ennen yhteiselämänsä olleet avioliitossa muiden henkilöiden kanssa. Valittajan avioliitto oli päättynyt hänen puolisonsa kuolemaan 3.5.2014. Vainajan avioliitto oli päättynyt asumuseroon, joka oli julistettu 7.5.1984, ilman että avioliitto olisi tosiasiallisesti päättynyt.

- 6 Valittaja on hakenut edellä mainittuun Juzgado de lo Socialin tuomioon muutosta ennakkoratkaisua pyytävässä tuomioistuimessa.

Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut

- 7 Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen istunnossa, joka koski ennakkoratkaisukysymyksen mahdollista esittämistä Euroopan unionin tuomioistuimelle, esitetyissä kirjallisissa lausumissa valittaja puolsi ennakkoratkaisukysymyksen esittämistä, kun INSS puolestaan vastusti tätä, koska katsoi, ettei väitettyjä syrjiviä vaikutuksia ollut.

Tiivistelmä ennakkoratkaisupyynnön perusteluista

- 8 Sosiaaliturvatoimenpiteistä 4.12.2007 annetulla lailla 40/2007 säädettiin yleisen sosiaaliturvalain (Ley General de la Seguridad Social, jäljempänä LGSS)174 §:n uudesta sanamuodosta, kun sen 3 momentissa vahvistettiin niin sanottujen ”avopuolisoiden” oikeus leskeneläkkeeseen, joka oli siihen saakka varattu aviopuolisille, kunhan nämä täyttäsivät ehdot, jotka liittyivät maksujen suorittamiseen sosiaaliturvajärjestelmään, ja lisäedellytyksen, joka koski jälkeensä jääneen taloudellista riippuvuutta kuolleesta henkilöstä. Kyseisessä momentissa katsottiin avoliitolla tarkoitettavan ”parisuhdetta, joka on solmittu avioliittoa vastaavan tunnesiteen perusteella sellaisten henkilöiden välillä, jotka eivät ole esteellisiä solmimaan avioliittoa eivätkä ole avioliitossa jonkun toisen henkilön kanssa ja jotka osoittavat asiaankuuluvalla väestörekisteritodistuksella eläneensä pysyvästi ja tunnetusti yhdessä välittömästi ennen vainajan kuolemaa keskeytyksittä vähintään viiden vuoden ajan”.
- 9 Samassa 174 §:n 3 momentissa säädettiin, että ”avoliiton olemassaolo osoitetaan kirjaamisesta johonkin itsehallintoalueilla tai asuinpaikan kunnassa ylläpidettävään erityiseen rekisteriin annetulla todistuksella tai julkisella asiakirjalla, jossa todetaan avoliiton solmiminen – – vähintään kaksi vuotta ennen vainajan kuolinpäivää”. Tämän jälkeen otettiin käyttöön merkittävä poikkeus, sillä kyseisen momentin **viidennessä kohdassa**, joka on kyseisen momentin viimeinen kohta, säädettiin, että ”*itsehallintoalueilla, joilla on oma siviilioikeus, edellisessä kohdassa tarkoitetun yhteiselämää koskevan edellytyksen täytyessä avoliiton huomioon ottaminen ja sen toteennäyttäminen suoritetaan sen erityislainsäädännön säännösten mukaisesti*”.
- 10 Katalonia on alue, jolla on kautta historian aina ollut oma siviilioikeus, joka on vahvistettu tällä hetkellä Kataloniaan siviililaissa (Código Civil), jonka säännöksiä sovelletaan ensisijaisesti kaikkiin muihin säännöksiin nähden, mukaan lukien Espanjan siviililaki. Avopareista tai avoliitoista säädetään Kataloniassa Katalonian siviililain 234 §:ssä. Kyseisen 234-1 §:n otsikkona on ”Pysyvä avoliitto”, ja siinä säädetään, että ”kahden henkilön, jotka elävät yhdessä avoliiton omaisessa parisuhteessa, katsotaan olevan pysyvässä avoliitossa kaikissa seuraavissa tilanteissa: a) jos yhteiselämä on jatkunut keskeytyksittä yli kaksi vuotta; b) jos he

ovat yhteiselämän aikana saaneet yhteisen lapsen, tai c) jos he virallistavat suhteen julkisella asiakirjalla”. Tämä tarkoittaa sitä, että toisin kuin LGSS:n 174 §:n 3 momentilla vahvistetussa järjestelmässä, jota sovelletaan itsehallintoalueilla, joilla ei ole omaa siviilioikeutta, avoliiton virallistamista sen solmimisen osoittavalla asiakirjalla ei edellytetä, vaan riittää, että osoitetaan avioelämää vastaava yhteiselämä millä tahansa oikeudessa hyväksyttävällä näytöllä. Katalonian järjestelmässä ei edellytetä myöskään mahdollisen aikaisemman aviosuhteen purkamista.

- 11 Perustuslakituomioistuin kumosi 11.3.2014 antamallaan tuomiolla, joka julkaistiin [Espanjan] valtion virallisessa lehdessä (Boletín Oficial del Estado, BOE) 10.4.2014 (jäljempänä perustuslakituomioistuimen tuomio 40/2014), perustuslain vastaisena edellä mainitun LGSS:n 174 §:n 3 momentin **viidennen kohdan**, jossa viitattiin yleisestä järjestelmästä poiketen itsehallintoalueiden, joilla on oma siviilioikeus, erityislainsäädäntöön avoliiton määritelmän ja toteennäyttämisen osalta, koska se katsoi, että tästä seuraisi perusteettomasti erilaista kohtelua leskeneläkkeen sääntelyssä sen mukaan, millä itsehallintoalueella jälkeenyäännyt asui. Perustuslakituomioistuin esitti kyseisen pätemättömyyttä ja perustuslainvastaisuutta koskevan toteamuksen *ex nunc* -vaikutuksin eli niitä tapauksia varten, jotka ajoittuisivat tuomion julistamispäivän jälkeen, tai sellaisia oikeudenkäyntejä varten, joissa ei ollut vielä tehty hallinnollista päätöstä tai annettu lopullista tuomiota. Perustuslakituomioistuimen tuomiossa 40/2014 jätettiin tässä yhteydessä perustuslakituomioistuimen kahden tuomarin eriävä mielipide, koska he katsoivat, että siltä osin kuin kyse on avoparien oikeudesta leskeneläkkeeseen, tällaista epäyhdenvertaista tilannetta ei ollut vaan kyse oli ainoastaan viittauksesta oikeudelliseen asemaan, jota heihin sovelletaan sillä perusteella, minkä siviililainsäädännön piiriin he kuuluvat.
- 12 Tämän tuomion tuomiolauselman sanamuoto johti hallinto- ja oikeuskäytäntöön, jonka nojalla siitä lähtien asetettiin välittömästi vaatimus, jonka mukaan avoliitto on kirjattava rekisteriin tai se on solmittava notaarin edessä kaksi vuotta aikaisemmin ja joka on muotovaatimus *ad solemnitatem*, myös niissä tapauksissa, joissa toinen puolisoista kuoli ennen perustuslakituomioistuimen tuomiota 40/2014 mutta oli vireillä oikeudenkäynti, jossa ei ollut vielä annettu lopullista ratkaisua.
- 13 Toisaalta lainsäätäjät ei muuttanut leskeneläkkeeseen liittyvää säännöstä poistaakseen oikeusjärjestyksestä perustuslakituomioistuimen kumoaman kohdan ennen kuin puolitoista vuotta oli kulunut sen tuomiosta 40/2014. Kuninkaan asetuksella (Decreto legislativo) 8/2015, joka annettiin 30.10.2015, hyväksyttiin näet LGSS:n uusi sanamuoto, ja sen 221 §:ssä, jonka otsikkona on ”Avoparien leskeneläke” vahvistetaan avoliiton oikeudellinen käsite samoin sanamuodoin kuin aikaisemmassa LGSS:n 174 §:n 3 momentissa, mutta ilman että siinä olisi vielä itsehallintoalueisiin, joilla on oma siviilioikeus, liittyvää poikkeusta. Katalonian itsehallintoalueen hallitus ei myöskään reagoinut uuteen tilanteeseen ennen kuin 6.10.2015 annettiin asetus (Decreto ley) 3/2015, joka koski Katalonian

vakituisten parisuhteiden rekisterin perustamista. Kyseinen rekisteri otettiin käyttöön vasta 1.4.2017.

- 14 Perustuslakituomioistuimen tuomiossa 40/2014 tai lainsäädännössä ei otettu käyttöön perustuslakituomioistuimen edellä mainitun oikeuskäytännön soveltamista koskevaa määräaikaakaan eikä asetettu leskeneläkkeen saamiselle Kataloniassa uutta muotovaatimusta. Kyseinen tuomio julkaistiin kyllä virallisessa lehdessä 10.4.2014, mutta valtion keskushallinto ja Katalonian itsehallintoalueen hallinto eivät ilmoittaneet Katalonian asukkaille, että oli tarpeen kirjata avoliitto rekisteriin tai solmia se notaarin edessä, jotta asianomaiset voisivat edelleen odottaa saavansa leskeneläkettä siinä tapauksessa, että toinen puolisoista kuolee.
- 15 Perustuslakituomioistuimen tuomiolla 40/2014 luotu uusi tilanne esti näin ollen alun perin leskeneläkkeen saamisen avoliiton perusteella Kataloniassa, koska oli ilmeisen mahdotonta osoittaa kirjaaminen rekisteriin kaksi vuotta ennen kuolemantapausta, ja myöhemmin siitä aiheutui suuria vaikeuksia kyseisen etuuden saamiselle edellä esitetyistä syistä. Edellä mainitun Katalonian asetuksen 3/2015, jossa säädetään vakituisten parisuhteiden rekisteristä, johdanto-osassakin todetaan, että ”ehdotetun sääntelyn kiireinen ja erityinen tarve johtuu epäyhdenvertaisesta tilanteesta, jossa vakituiset parit, joihin sovelletaan Katalonian siviililain säännöksiä, ovat verrattuna Espanjan valtion muilla alueilla asuviin pareihin, koska niissä on säädetty edellä mainitusta rekisteristä ja avopareilla on näin ollen keino osoittaa parisuhteen olemassaolo”.
- 16 Toisaalta sekä Kataloniassa että muualla Espanjassa leskeneläke, joka perustuu aviosuhteeseen tai avoliittoon, on selvästi ”naisiin kohdistuva” etuus, eli naispuolisten etuudensaajien osuus on yli 90 prosenttia. Tämä on tilastotieto, jota ei ole kiistetty pääasian oikeudenkäynnissä ja jota on selitetty kotitalouksien tehtävien perinteisellä jakautumisella.
- 17 Kaiken kaikkiaan perustuslakituomioistuimen tuomiota 40/2014 välittömästi seuranneina vuosina avoliittoon perustuvan leskeneläkkeen uusien saajien lukumäärä väheni Kataloniassa puoleen, jota vastaavaa vähennystä ei ole havaittavissa koko Espanjan valtion luvuissa.
- 18 Kun siis perustuslakituomioistuin on muuttanut olennaisesti tällaisen leskeneläkkeen sääntelyä ja toiminut ”negatiivisena lainsäätäjänä” Katalonian lisäksi myös Aragoniassa ja Navarrassa, leskeneläkkeen saamista on rajoitettu siten, että se koskee ”lainsäädännössä tarkoitettuja puolisoita”, joilla ymmärretään tarkoitettavan ”virallistettuja avoliittoja”, jotka täyttävät edellä mainitun kirjaamista rekisteriin tai avoliiton notaarin edessä solmimista koskevan muotovaatimuksen. Kun perustuslakituomioistuimen tuomiota 40/2014 ja perustuslainvastaisuuden toteamisen ajallista voimaantuloa on sovellettu tiukasti, ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin on lakisääteisistä pakottavista syistä evännyt avoliittoon perustuvan leskeneläkkeen, jos ei ole osoitettu, että kirjaamista rekisteriin tai avoliiton notaarin edessä solmimista koskeva muotovaatimus täyttyy, siinäkin tapauksessa, että toinen puolisoista on kuollut

ennen kyseisen tuomion antamista (jos kyseisessä oikeudenkäynnissä ei ole annettu lopullista tuomiota) Annetuista 39 tuomiosta 36 ratkaistiin oikeudenkäynneissä, joissa hakijana oli nainen, mikä osoittaa etuuden olevan ”naisiin kohdistuva” ja lisäksi perustuvan taloudelliseen riippuvuuteen.

- 19 Laissa ei kuitenkaan suljeta pois sitä mahdollisuutta, että tapauskohtaisesti sovelletaan joustavasti perustuslakituomioistuimen tuomioon 40/2014 sisältyvän perustuslainvastaisuuden toteamisen ja pätemättömyyden ajallista voimaantuloa (siltä osin kuin tuomiossa viitataan siihen, että on tarpeen rekisteröidä avoliitto tai solmia se notaarin edessä viimeistään kaksi vuotta ennen kuolemaa), mistä syystä ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin on epävarma siitä, ovatko huomattavat vaikeudet, joita Kataloniassa on aiheutunut kyseisen leskeneläkkeen saamiselle kuvatuissa olosuhteissa, eli se, että ei ole ollut siirtymäaikaa, jonka kuluessa olisi voitu mukautua uuteen lakisääteiseen vaatimukseen, asiasta ei ole tiedotettu kansalaisille ja lainsäädännön muutos ja avoliittoja koskevan rekisterin käyttöönotto on viivästynyt, ovat johtaneet Euroopan unionin oikeuden vastaiseen epäyhdenvertaiseen tilanteeseen, jolla on ilmeinen sukupuolivaikutus.
- 20 Kun näet muualla Espanjassa avoparit tiesivät 1.1.2008 lähtien, että etuuden käyttöönotosta annetun lain 40/2007 nojalla leskeneläkkeen saaminen edellytti avoliiton rekisteröintiä tai sen solmimista notaarin edessä, Kataloniassa oli luotu perusteltu luottamus siihen, että tällainen vaatimus ei ollut tarpeen, koska LGSS:ssä viitattiin Katalonian erityislainsäädäntöön. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin katsoo näin ollen pääasian oikeudenkäynnin tosiseikkojen perusteella, että valittaja ja vainaja olisivat virallistaneet suhteensa, jos heillä olisi ollut asianmukaiset tiedot siitä, että tämä oli välttämätöntä leskeneläkkeen saamiseksi. He suorittivat tosiasiallisesti tämän toimenpiteen heinäkuussa 2017, kun Katalonian vakituisten parisuhteiden rekisteri oli perustettu.
- 21 Tällaista eläkkeen saamista koskevaa rajoitusta, josta seuraa, että menetetään mahdollisuus saada maksuperusteista täydentävää eläkettä, voitaisiin pitää välillisenä syrjintänä, koska toimenpiteen, joka tosin on sanamuodoltaan neutraali, soveltaminen on Euroopan unionin tuomioistuimen (jäljempänä unionin tuomioistuin) oikeuskäytännön mukaisesti epäedullista huomattavasti suuremmalle määrälle naisia kuin miehiä (ks. tuomio 20.10.2011, Brachner, C-123/10, 56 ja 70 kohta; samoin tuomio 22.11.2012, Elbal Moreno, C-385/11, 29 kohta, ja tuomio 9.11.2017, Espadas Recio, C-98/15, 38 kohta). Jos siis katsottaisiin, että perustuslakituomioistuimen tuomiolla 40/2014 on luotu edellä kuvatuissa olosuhteissa tilanne, jota voidaan objektiivisesti pitää sukupuoleen perustuvana välillisenä syrjintänä, tämä antaisi ennakkoratkaisua pyytävälle tuomioistuimelle mahdollisuuden tulkita edellä mainitussa perustuslakituomioistuimen tuomiossa vahvistettua oikeuskäytäntöä ja leskeneläkettä sääntelevää LGSS:n voimassa olevaa 221 §:ää joustavammin unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatteen nojalla, ja se voisi esitettyjen tilanteiden tapauskohtaisen tarkastelun jälkeen myöntää oikeuden kyseiseen eläkkeeseen tapauksissa, joissa hakemus on esitetty välittömästi perustuslakituomioistuimen tuomion 40/2014 jälkeisinä vuosina ja joissa se on

täysin vakuuttunut siitä, että leskeneläkkeen hakijalla ja hänen puolisoillaan ei ollut tosiasiallista mahdollisuutta olla tietoisia tämän etuuden saamista koskevasta uudesta lakisääteisestä vaatimuksesta ja täyttää sitä samalla tavalla kuin muiden itsehallintoalueiden etuudensaajilla.

- 22 Tämä päätelmä johtaa ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen, koska sen mielestä on välttämätöntä selventää epävarmuutta, jota liittyy miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen asteittaisesta toteuttamisesta sosiaaliturvaa koskevissa kysymyksissä 19.12.1978 annetun neuvoston direktiivin 79/7/ETY 3 artiklan 2 kohdan pätevyyteen siltä osin kuin siinä säädetään, että ”tätä direktiiviä ei sovelleta jälkeenjääneille suoritettavia etuuksia koskeviin säännöksiin eikä perhe-etuuksia koskeviin säännöksiin”, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaisen periaatteen, jonka mukaan ”minkäänlaista sukupuoleen perustuvaa syrjintää ei saa esiintyä”, kanssa. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin pohtii näet sitä, onko tämä tilanne, jossa jälkeenjääneille suoritettavat etuudet jätetään direktiivin suojan ulkopuolelle, SEU 2 ja 3 artiklassa, SEUT 19 artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 21 artiklassa ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä sekä perusoikeuskirjan 33 artiklassa ja 34 artiklan 1 kohdassa vahvistetun miesten ja naisten tasa-arvoista kohtelua koskevan perustavanlaatuisen periaatteen vastainen.
- 23 Ei pidä unohtaa sitäkään, että miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa annetun direktiivin 2006/54 7 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan kyseistä direktiiviä sovelletaan ammatillisten sosiaaliturvajärjestelmienalalla etenkin ”jälkeen elävien etuuksiin ja perhe-etuuksiin”, mikä osoittaa sen, että direktiivissä 79/7 toteutettu samojen julkisten sosiaaliturvaetuuksien poissulkeminen on kestävä ja vanhentunut menettelytapa, kun otetaan huomioon sekin, että pääasian kohteena olevassa tapauksessa on kyseessä maksuperusteinen etuus, eli se perustuu aikaisemmin suoritettuihin maksuihin).
- 24 Riippumatta vastauksesta, joka annetaan edellä mainittuun pätevyyttä koskevaan kysymykseen, ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin tarvitsee selvennystä myös siihen, onko perustuslakituomioistuimen tuomiolla 40/2014 luotu tilanne perusoikeuskirjan 17 artiklan ja 21 artiklan 1 kohdan vastainen, kun niissä vahvistetaan omistusoikeus ja kielletään muun muassa sukupuoleen tai syntyperään taikka kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen perustuva syrjintä. SEU 6 artiklan mukaan perusoikeuskirjalla on sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla.
- 25 Esitettyjen kysymysten asiaankuuluvuudesta on muistutettava, että Espanjan lainsäädännön mukaan ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin on velvollinen soveltamaan perustuslakituomioistuimen vahvistamaa perustetta siten, että avoliiton virallistamista kaksi vuotta etukäteen koskeva edellytys on voimassa *ex nunc*, eikä sillä ole mahdollisuutta poiketa perustuslakituomioistuimen tuomion

40/2014 määräyksistä. Tästä syystä se voisi unionin oikeuden ensisijaisen sovellettavuuden periaatteen mukaisesti ainoastaan joustavoittaa perustuslakituomioistuimen oikeuskäytännön ja leskeneläkettä koskevan myöhemmän sääntelyn tiukkaa soveltamista, mikäli unionin tuomioistuin vastaisi ennakkoratkaisukysymykseen siten, että edellä tarkasteltu tosiasiallinen ja oikeudellinen tilanne heikentää perusoikeuksia, joiden tulkintaa pyydetään.

- 26 Unionin tuomioistuimen tuoreesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että on kiistatonta, että kyseinen tuomioistuin on toimivaltainen ratkaisemaan esitetyt kysymykset (ks. tuomio 13.6.2017, Florescu, C-258/14; tuomio 17.4.2018, Egenberger, C-414/16; tuomio 6.11.2018, Bauer ja Brossonn, C-569/16 ja C-570/16, ja tuomio 19.11.2019, AK, C-585/18, 624/18 ja 625/18). Unionin tuomioistuin on näet todennut, että tietyt perusoikeudet ovat sellaisenaan riittäviä, eikä niitä ole tarpeen kehittää unionin oikeuden tai kansallisen lainsäädännön muilla säännöksillä, jotta yksityiset saisivat subjektiivisia oikeuksia, joihin voidaan sellaisinaan vedota. Kyseisestä oikeuskäytännöstä ilmenee lisäksi, että on unionin tuomioistuimen tehtävänä valvoa perusoikeuskirjassa vahvistettujen perusoikeuksien asianmukaista tulkintaa erityisesti silloin, kun ne vastaavat ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä yleissopimuksessa (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) tunnustettuja oikeuksia. Kyseessä on joka tapauksessa yhtäältä tasa-arvoperiaate ja sukupuoleen perustuvaa syrjintää koskevan kiellon periaate ja toisaalta sosiaaliturvaetus, ja molemmat alat kuuluvat Euroopan unionin toimivallan piiriin.
- 27 Ensimmäinen tulkintakysymys liittyy perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohtaan, jonka nojalla ”jokaisella on oikeus nauttia laillisesti hankkimastaan omaisuudesta sekä käyttää, luovuttaa ja testamentata sitä. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan muutoin kuin yleisen edun sitä vaatiessa laissa säädetyissä tapauksissa ja laissa säädettyjen ehtojen mukaisesti ja siten, että hänelle suoritetaan kohtuullisessa ajassa oikeudenmukainen korvaus omaisuuden menetyksestä. Omaisuuden käyttöä voidaan säännellä lailla siinä määrin kuin se on yleisen edun mukaan välttämätöntä.” Perusoikeuskirjan selitysten mukaan tämä artikla vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklaa.
- 28 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on viitattu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 7.7.2011 antamaan tuomioon Stummer v. Itävalta ja todettu, että silloin kun sosiaalietuuden maksaminen on lainsäädännön mukaan automaattista, synnyttää tämä varallisuusintressin, joka kuuluu sen edellytykset täyttävien henkilöiden osalta mainitun yleissopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan soveltamisalaan; sosiaaliturvajärjestelmään suoritettuihin maksuihin perustuvat oikeudet ovat näin tämän artiklan kannalta tarkasteltuina varallisuus oikeuksia. Tässä artiklassa taattu oikeus ei ole absoluuttinen, ja sen käyttöä voidaan rajoittaa unionin tavoittelemilla yleisen edun mukaisilla päämäärillä (ks. tuomio 13.6.2017, Florescu, C-258/14, 49, 50 ja 51 kohta). Tältä osin hyvin kuvaava on myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 8.2.2018 antama tuomio Nagy v. Unkari, erityisesti sen 80, 82 ja 88 kohta.

- 29 Perustuslakituomioistuin perustaa tuomiossaan 40/2014 ratkaisunsa siihen, että on välttämätöntä yhdenmukaistaa leskeneläkkeen saamista koskevat edellytykset kaikilla Espanjan itsehallintoalueilla. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin epäilee kuitenkin suhteellisuusperiaatteen, jota on sovellettava kaikkiin perusoikeuskirjassa annettujen perusoikeuksien rajoituksiin, valossa sitä, että voitaisiin hyväksyä perustuslainvastaisuutta ja pätemättömyyttä koskeva toteamus, joka on merkinnyt hallinto- ja oikeuskäytännössä välitöntä muotovaatimuksen täyttämistä koskevaa vaatimusta, myös tapauksissa, joissa vainaja on kuollut ennen itse tuomion antamista. Johdonmukaisempi ja asianomaisten henkilöiden perusteltuja odotuksia paremmin kunnioittava ratkaisu olisi ollut se, että olisi otettu käyttöön vähintään kahden vuoden siirtymäaika, jonka kuluessa olisi voitu mukautua uuteen vaatimukseen, koska edellytetään, että avoliitot on kirjattu rekisteriin viimeistään kaksi vuotta ennen kuolemaa.
- 30 Kun kyseessä on ”yksittäistapauksen yksilöllisten olosuhteiden – erityisesti näihin edellytyksiin tehdyn muutoksen luonteen – tarkka tutkiminen, jotta voidaan selvittää, onko kansallisen lainsäädännön näkökulmasta olemassa riittävän vakiintunut varallisuusintressi”, kuten todetaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 8.2.2018 antaman tuomion Nagy v. Unkari antaman tuomion 89 kohdassa, ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin tarvitsee siis selvennystä siihen, onko tapauksissa, joissa ollaan vakuuttuneita siitä, että asianomaisen henkilön, jolle oli kaikilta osin myönnetty automaattisesti oikeus leskeneläkkeeseen vahinkotapahtuman (hänen avopuolisonsa kuoleman) vuoksi, oli mahdotonta tai erittäin vaikeaa tietää uudesta muotovaatimuksesta ja täyttää sitä edellä esitettyjen olosuhteiden vuoksi, katsottava, että perusoikeuskirjan 17 artiklassa suojeltua varallisuusintressiä on loukattu.
- 31 Seuraava tulkintakysymys liittyy sukupuoleen perustuvan syrjinnän kieltoa koskevaan periaatteeseen, joka on vahvistettu perusoikeudeksi perusoikeuskirjan 21 artiklan 1 kohdassa, luettuna yhdessä SEU 2 ja SEU 6 artiklan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan kanssa. Myös direktiivin 79/7 1 artiklalla on merkitystä sen mukaan, miten vastataan kysymykseen, joka koskee jälkeenhäjäneille suoritettavien etuuksien poissulkemisen pätevyyttä. ”Selityksessä [perusoikeuskirjan] 21 artiklaan” todetaan, että tämä artikla perustuu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklaan ja että sitä sovelletaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan mukaisesti niiltä osin kuin se on yhteneväinen kyseisen artiklan kanssa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklassa puolestaan vahvistetaan, että ”tässä yleissopimuksessa tunnustetuista oikeuksista ja vapauksista nauttiminen taataan ilman minkäänlaista sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää.”
- 32 Unionin tuomioistuin on todennut, että kyseessä on välillinen syrjintä silloin, kun kansallisen toimenpiteen, joka tosin on sanamuodoltaan neutraali, soveltaminen on tosiasiasa epäedullista huomattavasti suuremmalle määrälle naisia kuin miehiä (ks. tuomio 20.10.2011, Brachner, C-123/10, 56 ja 70 kohta

oikeustapausviittauksineen; tuomio 22.11.2012, Elbal Moreno, C-385/11, 29 kohta; tuomio 9.11.2017, Espadas Recio, C-98/15, 38 kohta, ja tuomio 8.5.2019, VVL, C-161/18).

- 33 Kuten edellä on todettu, rajoituksella, joka koskee leskeneläkkeen saamista avoliiton perusteella Kataloniassa, on luotu epäyhdenvertainen tilanne, jolla on ilmeinen sukupuolivaikutus, koska kyseessä on selvästi ”naisiin kohdistuva” eläke sen vuoksi, että vaikka kyseessä on muodollisesti neutraali rajoitus, se on vaikuttanut 90 prosentissa tapauksissa naisiin, ja sen voidaan näin ollen katsoa merkitsevän välillistä syrjintää. Pääasian kohteena olevien kaltaisissa olosuhteissa, joissa perustuslakituomioistuimen tuomio ja myöhempi lainsäädännön muutos (joka on vahvistettu LGSS:n uudessa 221 §:ssä) aiheuttavat henkilöryhmien välistä epäyhdenvertaisuutta, unionin tuomioistuin on todennut, että jäsenvaltion on syrjiväksi oletetun säännöksen laatijana osoitettava, että säännös on sen perustellun sosiaalipoliittisen tavoitteen mukainen, että tähän tavoitteeseen ei liity sukupuoleen perustuvaa syrjintää ja että se saattoi kohtuudella arvioida, että valituilla keinoilla voitiin edistää kyseisen tavoitteen toteuttamista (tuomio 20.10.2011, Brachner, C-123/10, 74 kohta).
- 34 Joka tapauksessa on tärkeää todeta, että ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen mielestä unionin tuomioistuimen on arvioitava erikseen kahta toimenpidettä eli yhtäältä perustuslakituomioistuimen pääasiallista ratkaisua yhdenmukaistaa avoliittoon perustuvan leskeneläkkeen saamisen edellytykset kaikilla Espanjan itsehallintoalueilla asettamalla avoliiton virallistamista koskeva vaatimus myös Kataloniassa (sekä Aragoniassa ja Navarrassa), toisin kuin näiden itsehallintoyhteisöjen ensisijaisesti sovellettavassa omassa siviilioikeudessa säädetään; toisaalta päätöstä, joka liittyy tällaisen yhdenmukaistamisen välittömiin vaikutuksiin ilman siirtymäaikaa.
- 35 Huomio kiinnittyy myös siihen, että perustuslakituomioistuin ei ole antaessaan tuomion 40/2014 eikä lainsäätäjät antaessaan uuden lain ottanut huomioon molempien toimenpiteiden ja erityisesti avoliiton virallistamista koskevan *ex nunc*-vaatimuksen kielteistä vaikutusta naissukupuolelle, kun otetaan huomioon leskeneläkkeen kohdistuminen naisiin.
- 36 On myös korostettava, että koska tämä erityinen etuus edellyttää taloudellista riippuvuutta, jonka on täytyttävä sekä etuuden saamisen aiheuttavan tapahtuman hetkellä että sen saamisen ajan (LGSS:n 221 §:n 1 momentti), se on selvästi luonteeltaan avustus ja jälkeenjäävälle suunnattu etuus, jollainen avioliittoon perustuva leskeneläke ei ole, sillä siihen ei liity tällaista vaatimusta, mistä syystä nyt käsiteltävä tilanne voisi loukata lisäksi perusoikeuskirjan 33 artiklan 1 kohdan mukaista perusoikeutta, jonka kohteena on ”perheen oikeudellinen, taloudellinen ja yhteiskunnallinen suoja”, kun sitä luetaan yhdessä Euroopan sosiaalisen peruskirjan 16 artiklan kanssa.
- 37 Todettakoon lopuksi mahdollisesta vetoamisesta sosiaaliturvajärjestelmän kestävyyyteen liittyviin taloudellisiin syihin, että asiakirja-aineistoon sisältyvien

taloudellisten tietojen perusteella avoliittoihin perustuvien leskeneläkkeiden osuus on vähemmän kuin 1 prosentti leskeneläkkeiden kokonaismäärästä. Kyseessä on lisäksi maksuperusteinen sosiaaliturvaan perustuva julkinen eläke, joka siis rahoitetaan vainajan (ja työnantajayrityksen) sosiaaliturvajärjestelmään suorittamalla maksuilla.

- 38 Neljännessä ennakkoratkaisukysymyksessä esitetään mahdollinen toinen syrjinnän peruste eli syntyperä tai vaihtoehtoisesti kuuluminen kansalliseen vähemmistöön.
- 39 Kuten edellä on todettu, muilla Espanjan itsehallintoalueilla avoliitoille asetettiin 1.1.2008, jolloin etuus tuli voimaan (lain 40/2007 nojalla), lukien vaatimus, jonka mukaan leskeneläkkeen saaminen edellytti avoliiton rekisteröintiä tai virallista solmimista, mutta Kataloniassa, Aragoniassa ja Navarrassa luotiin perusteltu luottamus siihen, ettei tämän edellytyksen täyttäminen ollut tarpeen, koska ne sovelsivat oman siviilioikeutensa lakisääteistä avoliiton määritelmää. Tätä perusteltua luottamusta tuki perustuslakituomioistuimen tuomiota 40/2014 edeltänyt hallinto- tai oikeuskäytäntö.
- 40 Edellä kuvatut olosuhteet, jotka ovat toteutuneet perustuslakituomioistuimen kyseisen tuomion antamisen jälkeen, ovat luoneet myös epätasa-arvoisen tilanteen, joka johtuu tässä tapauksessa asumisesta Kataloniassa. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin tarvitsee tässä asiayhteydessä selvennystä siihen, voidaanko mainittua tilannetta pitää syrjintänä, joka perustuu siihen, että molemmat avopuolisot ovat syntyneet Barcelonassa, tai vaihtoehtoisesti siihen, että he kuuluvat kansalliseen vähemmistöön Katalonian poliittisen tilanteen vuoksi, koska katalonialaisuus on tunnustettu perustuslaissa ”kansallisuudeksi” ja Katalonialla on yksinomainen toimivalta säätää siviilioikeudestaan, johon viime kädessä perustuu oikeudellinen tilanne, joka on aiheuttanut tilanteen, jossa suoja on evätty ja josta on seurannut mahdollisesti syrjivää epäyhdenvertaisuutta.