

**Sag C-244/20****Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

8. juni 2020

**Forelæggende ret:**

Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Spanien)

**Afgørelse af:**

28. maj 2020

**Appellant:**

F.C.I.

**Appelinstævnt:**

Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)

**Hovedsagens genstand**

Appel iværksat af FCI (herefter »appellanten«) til prøvelse af dom af 12. december 2018 afsagt af Juzgado de lo Social n.º 1 de Reus (arbejdsret nr. 1 i Reus, Spanien), hvorved der blev givet afslag på hendes ansøgning om enkepension, efter at den person, som hun levede sammen med i et papirløst samlivsforhold, var afgået ved døden.

**Genstand og retsgrundlag for forelæggelsen**

Sagen drejer sig om, hvorvidt det er foreneligt med EU-retten, at der som følge af en dom afsagt af den spanske Tribunal Constitucional (forfatningsdomstol) og den efterfølgende ændring af lovgivningen, som nævnte dom gav anledning til, nægtes adgang til enkepension, eller det viser sig at være særlig vanskeligt at opnå en sådan ydelse, for efterladte i papirløse samlivsforhold, som er bosiddende i Catalonien, på grund af manglende opfyldelse af et formelt krav.

## Præjudicielle spørgsmål

1. Skal artikel 3, stk. 2, i direktiv 79/7 af 18. december 1978 om gradvis gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til social sikring, hvorefter ydelser til efterladte samt familieydelse udelukkes fra direktivets anvendelsesområde, kendes ugyldig, eller anses for ugyldig, eftersom bestemmelsen er i strid med et af EU-rettens grundlæggende principper, nemlig princippet om ligestilling af mænd og kvinder, der er forankret som en af Den Europæiske Unions grundlæggende værdier i artikel 2 og 3 i traktaten om Den Europæiske Union, i artikel 19 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og som grundlæggende rettighed i artikel 21, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder samt i Domstolens mangeårige og faste praksis?

2. Skal artikel 6 i traktaten om Den Europæiske Union og artikel 17, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, sammenholdt med artikel 1 i tillægsprotokol nr. 1 til den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede (som er indført på grundlag af den af Tribunal Constitucional (forfatningsdomstol) afsagte dom nr. 40/2014 af 11.3.2014, den nationale retspraksis, hvorved dommen er blevet fortolket, og den ændring af lovgivningen, der har fundet sted med henblik på opfyldelse heraf), hvorefter det – i praksis og som følge af det generelle manglende kendskab til kravet om formalisering og manglen på en overgangsperiode i forbindelse med opfyldelsen heraf – i første omgang er blevet umuliggjort og sidenhen er gjort særdeles vanskeligt at opnå adgang til den enkepension på grundlag af et papirløst samlivsforhold, der er fastsat i Código Civil Catalán (den catalanske civillovbog)?

3. Skal et så grundlæggende EU-retligt princip som princippet om ligestilling af mænd og kvinder, der anses for en grundlæggende værdi i henhold til artikel 2 og 3 i traktaten om Den Europæiske Union, og forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af køn, der er anerkendt som en grundlæggende rettighed i artikel 21 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, sammenholdt med artikel 14 i den europæiske menneskerettighedskonvention, fortolkes således, at bestemmelserne er til hinder for en national foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede (som er indført på grundlag af den af Tribunal Constitucional (forfatningsdomstol) afsagte dom nr. 40/2014 af 11.3.2014, den nationale retspraksis, hvorved dommen er blevet fortolket, og den ændring af lovgivningen, der har fundet sted med henblik på opfyldelse heraf), hvorefter det – i praksis og som følge af det generelle manglende kendskab til kravet om formalisering og manglen på en overgangsperiode i forbindelse med opfyldelsen heraf – i første omgang er blevet umuliggjort og sidenhen er gjort særdeles vanskeligt at opnå adgang til den enkepension på grundlag af et papirløst samlivsforhold, der er fastsat i den catalanske civillovbog, til skade for langt flere kvinder end mænd?

4. Skal forbuddet mod forskelsbehandling på grund af »fødsel«, eller subsidiært på grund af »tilhørsforhold til et nationalt mindretal«, som forbudte årsager eller »grunde« til forskelsbehandling i henhold til artikel 21, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, sammenholdt med artikel 14 i den europæiske menneskerettighedskonvention, fortolkes således, at bestemmelserne er til hinder for en national foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede (som er indført på grundlag af den af Tribunal Constitucional (forfatningsdomstol) afsagte dom nr. 40/2014 af 11.3.2014, den nationale retspraksis, hvorved dommen er blevet fortolket, og den ændring af lovgivningen, der har fundet sted med henblik på opfyldelse heraf), hvorefter det – i praksis og som følge af det generelle manglende kendskab til kravet om formalisering og manglen på en overgangsperiode i forbindelse med opfyldelsen heraf – i første omgang er blevet umuliggjort og sidenhen er gjort særdeles vanskeligt at opnå adgang til den enkepension på grundlag af et papirløst samlivsforhold, der er fastsat i den catalanske civillovbog?

#### **Anførte EU-retlige forskrifter**

*Traktaten om Den Europæiske Union (TEU)*

Artikel 2, artikel 3, stk. 3, andet afsnit, og artikel 6.

*Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder*

Artikel 17, stk. 1, artikel 21, stk. 1, artikel 33, stk. 1, artikel 34, stk. 1, artikel 52, stk. 1, 2, 3 og 7.

*Forklaringer til chartret om grundlæggende rettigheder: forklaring ad artikel 17 og forklaring ad artikel 21.*

*Rådets direktiv 79/7/EØF af 19. december 1978 om gradvis gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til social sikring*

Artikel 1, artikel 2, artikel 3, stk. 1, 2 og 3, artikel 4 og artikel 5.

#### **Anførte nationale retsforskrifter**

*Ley General de la Seguridad Social (almindelig lov om social sikring) (ændret ved lov nr. 40/2007 af 4.12.2007 og gyldig indtil dens ophævelse ved Real Decreto Legislativo 8/2015 (kongeligt lovdekret nr. 8/2015))*

Artikel 174 – *Enkepension* – stk. 3.

*Almindelig lov om social sikring (i den seneste gældende udgave, som ændret ved kongeligt lovdekret nr. 8/2015 af 30.10.2015)*

Artikel 221 – *Enkepension for samlevende i papirløse forhold* – stk. 2.

»I denne artikel forstås ved papirløst samlivsforhold et forhold, som er indgået – med samme følelsesmæssige tilknytning som et ægteskab – mellem personer, for hvilke der ikke er noget til hinder for at indgå ægteskab, som ikke har knyttet ægteskabelige bånd med andre personer, og som ved fremvisning af en relevant bopælsattest kan godtgøre et fast og stabilt samliv umiddelbart forud for arveladers død med en uafbrudt varighed af mindst fem år.

Eksistensen af det papirløse samlivsforhold godtgøres ved attest vedrørende indførsel i et af de specifikke registre i de kommuner eller selvstyrende regioner, hvor det pågældende par har deres bopæl, eller ved offentligt bekræftet dokument, hvoraf det fremgår, at der er indgået et sådant samlivsforhold. Såvel den nævnte registerindførsel som formaliseringen af det offentligt bekræftede dokument skal have fundet sted mindst to år inden datoen for arveladers død.«

*Código Civil Catalán (den catalanske civillovbog). Ley 25/2010, de 29 de julio, del libro segundo del Código Civil de Cataluña, relativo a la persona y la familia (lov nr. 25/2010 af 29.7.2010 i anden bog af den catalanske civillovbog, vedrørende personer og familier)*

Artikel 231-1, stk. 1, artikel 234-1 og artikel 234-2.

### **Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne**

- 1 Appellanten levede sammen med sin samlever JMPG (herefter »arveladeren«) i et papirløst forhold i mere end 20 år uden afbrydelse frem til samleverens død. Parret fik i løbet af deres samliv to børn, som blev født den 9. maj 1994 og den 3. august 1998, og som blev indført i den fælles familiebog.
- 2 Den 3. juli 2017 ansøgte de om registrering som papirløse samleverere i Cataloniens register over papirløse samlivsforhold.
- 3 Den 16. august 2017 afgik arveladeren ved døden, og appellanten ansøgte om enkepension, hvilket blev afvist af Instituto Nacional de la Seguridad Social (det nationale institut for social sikring, herefter »INSS«) ved afgørelse af 25. oktober 2017 under henvisning til manglende opfyldelse af to betingelser: at det ikke var blevet godtgjort, at samlivsforholdet havde stået på i minimum fem år, og at samlivsforholdet ikke formelt var blevet indgået to år inden dødsfaldet. Ved endelig afgørelse af 6. februar 2018 stadfæstede INSS den forudgående afgørelse i forbindelse med behandlingen af en af appellanten indgivet administrativ klage.
- 4 Efter at appellanten havde anlagt søgsmål ved Juzgado de lo Social n.º 1 de Reus (arbejdsret nr. 1 i Reus), blev INSS frikendt ved dom af 12. december 2018 med den begrundelse, at der ganske vist var blevet godtgjort et fast og stabilt forhold mellem parterne, men at kravet om en formel indgåelse af samlivsforholdet to år inden dødsfaldet ikke var blevet opfyldt.

- 5 Begge samleverere havde inden påbegyndelsen af deres samliv været gift med andre ægtefæller. Appellantens ægteskab blev opløst ved ægtefællens død den 3. maj 2014. For så vidt angår arveladerens ægteskab blev der meddelt retslig separation den 7. maj 1984, og det fremgår ikke, om ægteskabet på nuværende tidspunkt er opløst.
- 6 Appellanten har iværksat appel af den nævnte dom fra Juzgado de lo Social (arbejdsret) ved den forelæggende ret.

### **De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter**

- 7 I de respektive indlæg, der er blevet indgivet efter anmodning fra den forelæggende ret med hensyn til forelæggelsen af et præjudicielt spørgsmål for Den Europæiske Unions Domstol, har appellanten givet udtryk for, at der bør indgives et sådant spørgsmål, mens INSS har modsat sig dette under henvisning til, at den påståede forskelsbehandling ikke har fundet sted.

### **Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen**

- 8 Ved Ley 40/2007 de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social (lov nr. 40/2007 af 4.12.2007 om foranstaltninger vedrørende social sikring) ændredes affattelsen af artikel 174 i Ley General de la Seguridad Social (almindelig lov om social sikring, herefter »LGSS«), idet der i bestemmelsens stk. 3 blev indført en adgang for parterne i de såkaldte »papirløse samlivsforhold« til den enkepension, der hidtil alene havde været forbeholdt ægtefæller, såfremt de opfyldte betingelserne i forbindelse med indbetaling af bidrag til den sociale sikringsordning samt et supplerende krav om, at den længstlevende skulle være økonomisk afhængig af den førstafdøde. I dette stykke blev papirløst samlivsforhold defineret som »et forhold, som er indgået – med samme følelsesmæssige tilknytning som et ægteskab – mellem personer, for hvilke der ikke er noget til hinder for at indgå ægteskab, som ikke har knyttet ægteskabelige bånd med andre personer, og som ved fremvisning af en relevant bopælsattest kan godtgøre et fast og stabilt samliv umiddelbart forud for arveladers død med en uafbrudt varighed af mindst fem år«.
- 9 I samme artikel 174, stk. 3, blev det bestemt, at »eksistensen af det papirløse samlivsforhold« godtgøres ved attest vedrørende indførsel i et af de specifikke registre i de kommuner eller selvstyrede regioner, hvor vedkommende har deres bopæl, eller ved offentligt bekræftet dokument, hvoraf det fremgår, at der er indgået et sådant samlivsforhold [...] mindst to år inden datoen for arveladers død«. Der blev dernæst indført en væsentlig undtagelse, idet det i **femte og sidste afsnit** af det pågældende stykke blev fastsat, at *»fastlæggelsen af, om der er tale om et papirløst samlivsforhold, samt godtgørelsen heraf, i selvstyrede regioner med en selvstændig civilret finder sted i overensstemmelse med regionens specifikke lovgivning, så længe det i foregående afsnit fastsatte krav om samliv er opfyldt«.*

- 10 Catalonien er et område, der historisk set altid har haft en selvstændig civilret, som på nuværende tidspunkt er nedfældet i den catalanske civillovbog, hvis bestemmelser har forrang for enhver anden lovgivning, herunder den spanske civillovbog. Papirløse samlivsforhold, eller samlivsforhold uden for ægteskab, reguleres i Catalonien i den catalanske civillovbogs artikel 234. Artikel 234-1, som bærer overskriften »Papirløst samlivsforhold«, bestemmer, at »to personer, som lever sammen i et ægteskabslignende samliv, anses for papirløse samlevere i ethvert af følgende tilfælde: a) såfremt samlivet har varet i mere end to år uden afbrydelser, b) såfremt de i løbet af samlivsforholdet har fået et fælles barn, eller c) såfremt de formaliserer forholdet ved et officielt bekræftet dokument«. Det vil sige, at der til forskel fra den ordning, der er fastsat i LGSS' artikel 174, stk. 3, og som finder anvendelse på selvstyrende regioner uden en selvstændig civilret, ikke kræves en formalisering af samlivsforholdet ved hjælp af en stiftende akt, men at det derimod er tilstrækkeligt at godtgøre et ægteskabslignende samliv gennem et hvilket som helst lovhjemlet bevismiddel. Den catalanske ordning kræver heller ikke en opløsning af et eventuelt tidligere ægteskab.
- 11 Det ovennævnte **femte afsnit** i LGSS' artikel 174, stk. 3, hvori der med hensyn til definitionen og godtgørelsen af papirløse samlivsforhold – som en undtagelse til den almindelige ordning – blev henvist til den specifikke lovgivning i de selvstyrende regioner med selvstændig civilret, blev ved dom af 11. marts 2014, offentliggjort i Boletín Oficial del Estado (den spanske statstidende, herefter »BOE«) af 10. april 2014 (herefter »STC 40/2014«), fundet forfatningsstridigt og ophævet af Tribunal Constitucional (forfatningsdomstol), idet den fandt, at bestemmelsen indebar en ubegrundet forskelsbehandling i forbindelse med reguleringen af enkepension, alt efter i hvilken selvstyrende region den efterladte var bosiddende. Tribunal Constitucional (forfatningsdomstol) traf den nævnte afgørelse om ugyldighed og forfatningsstridighed med virkning *ex nunc*, dvs. med henblik på de tilfælde, der måtte opstå efter datoen for domsafsigelsen, eller de sager, hvori der endnu ikke var truffet en endelig administrativ eller retslig afgørelse. I denne forbindelse blev der i STC 40/2014 afgivet dissens af to dommere ved Tribunal Constitucional (forfatningsdomstol), som ikke fandt, at der forelå en sådan ulighed i forbindelse med adgangen til enkepension for samlevere, men at der blot blev henvist til den retlige status, der gælder for disse i henhold til deres civilretlige regionale borgerskab.
- 12 Denne affattelse af dommens konklusion ledte til en administrativ og retslig praksis, hvorefter der siden da er blevet krævet registrering eller stiftelse for notar to år forinden, som et formelt krav *ad solemnitatem*, også i de tilfælde, hvor dødsfaldet fandt sted inden afsigelsen af dom STC 40/2014, men hvor der verserede en sag, hvori der endnu ikke var truffet endelig afgørelse.
- 13 Endvidere forløb der halvandet år efter afsigelsen af STC 40/2014, før lovgiver ændrede den retsforskrift, der omhandler enkepension, således at det af Tribunal Constitucional (forfatningsdomstol) ophævede afsnit blev udeladt fra retsordenen. Ved kongeligt lovdekret nr. 8/2015 af 30. oktober 2015 blev der således vedtaget en ny affattelse af LGSS, hvori artikel 221, med overskriften »Enkepension ved

papirløse samlivsforhold« definerer det juridiske begreb papirløst samlivsforhold på samme måde som i den tidligere artikel 174, stk. 3, i LGSS, om end uden at undtagelsen vedrørende de selvstyrende regioner med selvstændig civilret længere er indeholdt. På tilsvarende vis reagerede regeringen i den selvstyrende region Catalonien ikke på den nye situation før offentliggørelsen af Decreto ley 3/2015 (lovdekret nr. 3/2015) af 6. oktober 2015 om oprettelse af et register over papirløse samlivsforhold i Catalonien. Registret påbegyndte ikke sit virke før den 1. april 2017.

- 14 Hverken STC 40/2014 eller lovgiver indførte nogen overgangsperiode til gennemførelse af den nævnte praksis fra Tribunal Constitucional (forfatningsdomstol) og den nye formelle betingelse for at opnå adgang til enkepension i Catalonien. Ud over offentliggørelsen af den nævnte dom i BOE af 10. april 2014, underrettede centralregeringen og regeringen i den selvstyrende region Catalonien ikke det catalanske samfund om nødvendigheden af at foretage registrering – eller notarbevidnet stiftelse – for at kunne opretholde forventningen om adgang til enkepension i tilfælde af den ene samlevers død.
- 15 Den nye situation, der opstod på baggrund af STC 40/2014, hindrede således adgangen til enkepension i forbindelse med papirløse samlivsforhold i Catalonien, i første omgang fordi det af logiske årsager var umuligt at bevise, at der var foretaget registrering to år forinden, og sidenhen fordi den af de anførte grunde indebar større vanskeligheder med at opnå adgang til ydelsen. I præambelen til det nævnte catalanske lovdekret nr. 3/2015, som regulerer registret over papirløse samlivsforhold, anerkendes, at »det påtrængende og ekstraordinære behov for den foreslåede regulering skyldes den ulige situation, som papirløse samlever, der er underlagt bestemmelserne i den catalanske civillovbog, befinder sig i, i forhold til papirløse samlever i de øvrige områder af Spanien, hvor der er indført bestemmelser om det nævnte register, og hvor samleverne således råder over et middel til at bevise eksistensen af deres samlivsforhold«.
- 16 Endvidere er enkepensionen, såvel i Catalonien som i det øvrige Spanien – og hvad enten den opstår på baggrund af et ægteskab eller et papirløst samliv – en ydelse, som i betydelig udstrækning er »kvindedomineret«, dvs. med en andel af kvindelige begunstigede på mere end 90%. Dette er en statistisk oplysning, som ikke er blevet bestridt i hovedsagen, og som er blevet forklaret med den kønsbundne opgavefordeling i hjemmet.
- 17 Kort fortalt skete der i årene umiddelbart efter afsigelsen af STC 40/2014 en halvering i antallet af nye modtagere af enkepension på baggrund af papirløse samlivsforhold i Catalonien, og en sådan nedgang blev ikke konstateret for Spanien i sin helhed.
- 18 Da de lovgivningsmæssige rammer for denne form for enkepension således er blevet ændret væsentligt af Tribunal Constitucional (forfatningsdomstol), der har fungeret som »negativ lovgiver«, er adgangen til enkepension, ikke kun i Catalonien, men også i Aragón og Navarra, blevet begrænset til de »lovmæssige

samlivsforhold«, forstået som »formaliserede papirløse samlivsforhold«, hvor det nævnte formelle krav om registrering eller notarbevidnet stiftelse er opfyldt. Den forelæggende ret har ved en streng anvendelse af domskonklusionen i STC 40/2014 og den tidsmæssige virkning af erklæringen om forfatningsstridighed set sig nødsaget til i henhold til loven at afvise anerkendelsen af enkepension i forbindelse med papirløse samlivsforhold, såfremt det formelle krav om registrering eller notarbevidnet stiftelse ikke er blevet godtgjort, også selv om der har været tale om dødsfald indtruffet før afsigelsen af den nævnte dom (når der endnu ikke har været truffet endelig afgørelse i den pågældende sag). Ud af 39 trufne afgørelser har de 36 omhandlet sager, hvor ansøgeren var en kvinde, hvilket understreger den »kvindedominerede« karakter af en ydelse, der endvidere er baseret på en forudsætning om økonomisk afhængighed.

- 19 Selv om loven udelukker muligheden for en fleksibel anvendelse –kasuistisk – af den tidsmæssige virkning af erklæringen om ugyldighed og forfatningsstridighed i STC 40/2014 (for så vidt angår den nødvendige registrering eller notarbevidnede stiftelse af det papirløse samliv to år inden dødsfaldet), er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt de betydelige vanskeligheder, der er opstået i Catalonien med hensyn til at opnå adgang til den omtvistede enkepension af de nævnte grunde, dvs. den manglende overgangsperiode for tilpasning til det nye lovkrav, den manglende underretning af borgerne og forsinkelsen i ændringen af lovgivningen og i oprettelsen af registret over papirløse samlivsforhold, har skabt en ulige situation med en betydelig kønsrelateret indvirkning, som er i strid med EU-retten.
- 20 Mens de papirløse samlever i det øvrige Spanien siden den 1. januar 2008 havde været bekendt med, at det i henhold til lov nr. 40/2007, hvorved ydelsen blev indført, var nødvendigt at registrere sig eller foretage notarbevidnet stiftelse for at opnå adgang til enkepensionen, var der således i Catalonien opstået en berettiget forventning om, at dette krav ikke var nødvendigt, som følge af henvisningen i LGSS til den specifikke catalanske lovgivning. På baggrund af omstændighederne i hovedsagen er det således den forelæggende rets opfattelse, at appellanten og arveladeren ville have formaliseret deres forhold, såfremt de havde haft behørigt kendskab til, at dette var en ufravigelig betingelse for at opnå adgang til enkepensionen. De foretog netop denne formalisering i juli 2017, efter at registret over papirløse samlivsforhold i Catalonien var blevet oprettet.
- 21 Denne begrænsning i adgangen til pensionen, med den deraf følgende frustration ved forventningen om en bidragsbaseret pension, som er bistasdbaseret, vil kunne anses for en indirekte forskelsbehandling, for så vidt som den indebærer, at langt flere kvinder end mænd behandles ugunstigt på trods af dens kønsneutrale udformning, jf. praksis fra Den Europæiske Unions Domstol (herefter »Domstolen«) (jf. dom af 20.10.2011, Brachner, C-123/10, præmis 56 og 70, og ligeledes dom af 22.11.2012, Elbal Moreno, C-385/11, præmis 29, og af 9.11.2017, Espadas Recio, C-98/15, præmis 38). Såfremt det antages, at STC 40/2014 som følge af de beskrevne omstændigheder har skabt en situation, der objektivt kan anses for en indirekte forskelsbehandling på grundlag af køn, vil det således være muligt for den forelæggende ret, ved at foretage en mere fleksibel



fortolkning af retspraksis fra den nævnte dom fra Tribunal Constitucional (forfatningsdomstol) og af den nuværende artikel 221 i LGSS, der regulerer enkepension, i overensstemmelse med princippet om EU-rettens forrang og på baggrund af en kasuistisk analyse af de forelagte situationer, at anerkende retten til den pågældende pension i de tilfælde, der er opstået i årene umiddelbart efter STC 40/2014, hvor det er højst sandsynligt, at ansøgeren om enkepension og dennes samlever ikke havde effektiv mulighed for, på lige fod med pensionsmodtagere i andre selvstyrende regioner, at få kendskab til og overholde den nye lovmæssige betingelse for at opnå adgang til ydelsen.

- 22 Denne konklusion leder til den forelæggende rets første præjudicielle spørgsmål, idet den finder det nødvendigt at få afklaret sin tvivl om gyldigheden af artikel 3, stk. 2, i Rådets direktiv 79/7/EØF af 19. december 1978 om gradvis gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til social sikring, for så vidt som det bestemmes heri, at »dette direktiv finder ikke anvendelse på bestemmelser om ydelser til efterladte eller på bestemmelser om familieydelse«, sammenholdt med et princip, som i henhold til direktivets artikel 4, stk. 1, »indebærer, at der ikke finder nogen forskelsbehandling sted på grundlag af køn«. Den forelæggende ret er således i tvivl om, hvorvidt denne udelukkelse af ydelser til efterladte fra direktivets beskyttelse ikke er i strid med det grundlæggende princip om ligebehandling af mænd og kvinder, som er sikret ved artikel 2 TEU og artikel 3 TEU, artikel 19 TEUF, artikel 21 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) og i Den Europæiske Unions Domstols praksis, og med chartrets artikel 33 og artikel 34, stk. 1.
- 23 Det må endvidere ikke glemmes, at anvendelsesområdet for direktiv 2006/54 om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv, i henhold til dets artikel 7, stk. 1, litra b), omfatter »ydelse til efterladte og familieydelse« på området for erhvervstilknyttede sociale sikringsordninger, hvilket understreger den manglende bæredygtighed og forældede karakter af den i direktiv 79/7 fastsatte udelukkelse af de samme ydelser på området for statslig social sikring, idet det endvidere skal tages i betragtning, at der i den foreliggende sag er tale om en bidragsbaseret ydelse, dvs. at den er baseret på tidligere indbetalte bidrag).
- 24 Uanset hvordan ovenstående spørgsmål om gyldighed besvares, ønsker den forelæggende ret ligeledes oplyst, om den situation, der er opstået som følge af STC 40/2014, er i strid med chartrets artikel 17 og artikel 21, stk. 1, som omhandler henholdsvis ejendomsretten og forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af bl.a. køn, fødsel eller tilhørsforhold til et nationalt mindretal. I henhold til artikel 6 TEU har chartret samme retlige værdi som traktaterne.
- 25 Med hensyn til nødvendigheden af de forelagte spørgsmål skal der erindres om, at den forelæggende ret i henhold til den spanske lovgivning har pligt til at anvende det af Tribunal Constitucional (forfatningsdomstol) anlagte kriterium med hensyn til ex nunc-virkningen af kravet om formalisering af det papirløse samlivsforhold

to år forinden, og at den ikke har mulighed for at fravige, hvad der er bestemt i domskonklusionen i STC 40/2014. Den vil derfor, i overensstemmelse med princippet om EU-retten forrang, alene kunne lempe den strenge anvendelse af den forfatningsmæssige retspraksis og af den efterfølgende regulering af enkepensionen, såfremt Domstolen besvarer det præjudicielle spørgsmål således, at den beskrevne faktiske og juridiske situation har indvirkning på de grundlæggende rettigheder, der anmodes om en fortolkning af.

- 26 For så vidt angår Domstolens kompetence til at tage stilling til de forelagte spørgsmål fremgår det af Domstolens seneste praksis, at der ikke hersker nogen tvivl herom (jf. dom af 13.6.2017, Florescu, C-258/14, af 17.4.2018, Egenberger, C-414/16, af 6.11.2018, Bauer og Broßonn, C-569/16 og C-570/16, og af 19.11.2019, AK, C-585/18, 624/18 og 625/18). Domstolen har således fastslået, at bestemte grundlæggende rettigheder i sig selv er tilstrækkelige og ikke skal præciseres ved bestemmelser i EU-retten eller i national ret for at tillægge private rettigheder, der som sådan kan påberåbes. Det fremgår ligeledes af den nævnte retspraksis, at det tilkommer Domstolen at sørge for en passende fortolkning af de grundlæggende rettigheder, som er sikret ved chartret, navnlig når de henhører under rettigheder, der er anerkendt ved konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (herefter »EMRK«). Det drejer sig under alle omstændigheder dels om lighedsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af køn og dels om en social sikringsydelse, og begge dele er omfattet af Den Europæiske Unions kompetenceområde.
- 27 Det første fortolkningsspørgsmål omhandler chartrets artikel 17, stk. 1, hvorefter »[e]nhver har ret til at besidde lovligt erhvervet ejendom, at anvende den, at træffe dispositioner hermed og at lade den gå i arv. Ingen må berøves sin ejendom, medmindre det skønnes nødvendigt i samfundets interesse, og det sker i de tilfælde og på de betingelser, der er fastsat ved lov, og mod rimelig og rettidig erstatning for tabet. Anvendelsen af ejendommen kan reguleres ved lov, i det omfang det er nødvendigt af hensyn til almenvellet«. Ifølge forklaringerne til chartret om grundlæggende rettigheder svarer denne bestemmelse til artikel 1 i tillægsprotokollen til EMRK.
- 28 I henhold til Domstolens praksis, hvori der henvises til Menneskerettighedsdomstolens dom af 7. juli 2011, Stummer mod Østrig, forholder det sig således, at når en lovgivning foreskriver automatisk udbetaling af en social ydelse, afføder den en formueinteresse, der, for de personer, der opfylder dens betingelser, henhører under anvendelsesområdet for artikel 1 i tillægsprotokol nr. 1 til EMRK. De rettigheder, som følger af betalingen af bidrag til en social sikringsordning, udgør dermed formuerettigheder med henblik på denne artikel. Den ejendomsret, som sikres ved denne artikel, er imidlertid ikke af absolut karakter, og udøvelsen heraf kan være genstand for restriktioner, der er begrundet i formål af almen interesse, som Unionen forfølger (jf. dom af 13.6.2017, Florescu, C-258/14, præmis 49, 50 og 51). Et godt eksempel herpå er

ligeledes Menneskerettighedsdomstolens dom af 8. februar 2018, Nagy mod Ungarn, herunder navnlig §§ 80, 82 og 88.

- 29 Tribunal Constitucional (forfatningsdomstol) baserede i STC 40/2014 sin afgørelse på nødvendigheden af at ensarte adgangsforholdene til enkepension i samtlige selvstyrende regioner i Spanien. I lyset af proportionalitetsprincippet, som bør gælde for enhver begrænsning af de ved chartret sikrede grundlæggende rettigheder, finder den forelæggende ret det imidlertid tvivlsomt, at en erklæring om forfatningsstridighed og ugyldighed, som i administrativ og retslig praksis har medført et umiddelbart krav om en formel betingelse, selv i de tilfælde hvor arveladers dødsfald har fundet sted inden datoen for afsigelsen af den pågældende dom, vil kunne antages. En mere logisk løsning, som ville tage mere hensyn til de berørte personers berettigede forventninger, ville være at indføre en overgangsperiode for tilpasning til det nye krav på mindst to år, svarende til fristen for registrering af de papirløse samlivsforhold.
- 30 Følgelig, og af hensyn til en »gennemgribende undersøgelse af de særlige omstændigheder i den enkelte sag – navnlig arten af den ændring, der foretages af de pågældende omstændigheder – med henblik på at efterprøve, om der foreligger en væsentlig formueinteresse, som er tilstrækkelig godtgjort ud fra et nationalretligt synspunkt«, således som det blev bemærket i § 89 i Menneskerettighedsdomstolens dom af 8. februar 2018, Nagy mod Ungarn, ønsker den forelæggende ret oplyst, om det i de sager, hvor der er sikkerhed for, at det for den berørte person, hvis automatiske ret til enkepension ved den pensionsudløsende begivenhed (samleverens død) er fuldt ud anerkendt, er blevet umuligt eller særdeles vanskeligt at opnå kendskab til og opfylde det nye formelle krav som følge af de ovennævnte omstændigheder, kan antages, at en ved chartrets artikel 17 beskyttet formueinteresse er blevet berørt.
- 31 Det næste fortolkningsspørgsmål omhandler princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af køn, der er sikret som en grundlæggende rettighed ved chartrets artikel 21, stk. 1, sammenholdt med artikel 2 TEU og artikel 6 TEU samt EMRK's artikel 14. Artikel 1 i direktiv 79/7 er ligeledes relevant, alt afhængig af hvordan spørgsmålet om gyldigheden af udelukkelsen af ydelser til efterladte besvares. Det bemærkes i »Forklaring ad artikel 21« i chartret, at denne artikel bygger på EMRK's artikel 14, og at den i det omfang, den falder sammen med den pågældende artikel, anvendes i overensstemmelse hermed. Det bestemmes endvidere i EMRK's artikel 14, at »[n]ydelsen af de i denne konvention anerkendte rettigheder og friheder skal sikres uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørighed til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller ethvert andet forhold«.
- 32 Domstolen har fastslået, at der foreligger en indirekte forskelsbehandling, såfremt en national bestemmelse – selv om den er udformet kønsneutralt – indebærer, at langt flere kvinder end mænd faktisk behandles ugunstigt (jf. dom af 20.10.2011, Brachner, C-123/10, præmis 56 og 70 og den deri nævnte retspraksis, af

22.11.2012, Elbal Moreno, C-385/11, præmis 29, af 9.11.2017, Espadas Recio, C-98/15, præmis 38, og af 8.5.2019, VVL, C-161/18).

- 33 Som det allerede er blevet bemærket, har begrænsningen i adgangen til enkepension for papirløse samlevere i Catalonien skabt en ulige situation med en betydelig kønsrelateret indvirkning, eftersom der er tale om en åbenbart »kvindedomineret« pension, idet den – til trods for at det formelt set er en kønsneutral begrænsning – i 90% af tilfældene har haft indvirkning på kvinder, hvorfor den kan anses for at skabe en situation med indirekte forskelsbehandling. I denne henseende har Domstolen under omstændigheder som i den foreliggende sag, hvor en af Tribunal Constitucional (forfatningsdomstol) afsagt dom og den efterfølgende ændring af lovgivningen (som kommer til udtryk ved den nye artikel 221 i LGSS) skaber en ulighed mellem grupper af personer, fastslået, at det påhviler medlemsstaten som ophavsmand til den formodet diskriminerende regel at godtgøre, at reglen opfylder et lovligt mål i dens socialpolitik, at målet intet har at gøre med forskelsbehandling på grundlag af køn, og at den med rimelighed kunne antage, at de valgte midler var egnede til at nå det pågældende mål (dom af 20.10.2011, Brachner, C-123/10, præmis 74).
- 34 Det skal under alle omstændigheder bemærkes, at der efter den forelæggende rets opfattelse er to foranstaltninger, som Domstolen bør tage stilling til hver for sig: dels den af Tribunal Constitucional (forfatningsdomstol) truffene grundlæggende afgørelse om at udligne betingelserne for at opnå adgang til enkepension for papirløse samlevere i samtlige selvstyrende regioner i Spanien ved indførelse af et krav om formalisering af det papirløse samlivsforhold, også i Catalonien (såvel som i Aragón og Navarra), i strid med bestemmelserne i disse selvstyrende regioners selvstændige civilret, som ellers har forrang, og dels afgørelsen vedrørende den direkte virkning af denne udligning, uden forudgående varsel og uden nogen overgangsperiode.
- 35 Det er ligeledes værd at bemærke, at hverken Tribunal Constitucional (forfatningsdomstol), ved afsigelsen af STC 40/2014, eller lovgiver, ved indførelsen af den nye lovgivning, har taget hensyn til den negative indvirkning, som begge foranstaltninger ville have på kvindekønnet, navnlig ex nunc-kravet om formalisering af det papirløse samlivsforhold, når det tages i betragtning, at enkepensionen er kvindedomineret.
- 36 Det skal ligeledes bemærkes, at denne konkrete ydelse, idet den forudsætter et økonomisk afhængighedsforhold, som både skal foreligge på tidspunktet for den pensionsudløsende begivenhed og i løbet af den periode, hvor ydelsen modtages (LGSS' artikel 221, stk. 1), har en tydelig karakter af bistand og overlevelse, som ikke er kendetegnende for den enkepension, der følger af et ægteskab, og som ikke omfatter dette krav, hvorfor den undersøgte situation endvidere vil kunne krænke den grundlæggende ret til »omsorg for juridisk, økonomisk og social beskyttelse af familien« i chartrets artikel 33, stk. 1, sammenholdt med artikel 16 i den europæiske socialpagt.

- 37 Endelig skal det for så vidt angår den mulige påberåbelse af økonomiske grunde i forbindelse med det sociale sikringssystems bæredygtighed bemærkes, at antallet af enkepensioner på grundlag af papirløst samliv ifølge de økonomiske oplysninger, der foreligger i sagen, ikke overstiger 1% af de samlede enkepensioner. Endvidere er der tale om en offentlig bidragsbaseret pension fra den sociale sikringsordning, dvs. at den finansieres gennem de af arvelader (og dennes arbejdsgiver) indbetalte bidrag til den sociale sikringsordning.
- 38 Det fjerde præjudicielle spørgsmål drejer sig om, hvorvidt der finder en forskelsbehandling sted af en anden grund, nemlig på grund af fødsel, eller subsidiært på grund af tilhørsforhold til et nationalt mindretal.
- 39 Som der er redegjort for ovenfor, har papirløse samlevende siden den 1. januar 2008, som var den dato, hvor ydelsen trådte i kraft (i henhold til lov nr. 40/2007), haft kendskab til det ufravigelige krav om registrering eller formel stiftelse for at opnå adgang til enkepension, mens der i Catalonien, Aragón og Navarra opstod en berettiget forventning om, at det ikke var nødvendigt at opfylde dette krav, eftersom regionernes selvstændige civilret regulerede den lovbestemte definition af papirløst samlivsforhold. Denne forventning blev støttet af den administrative og retslige praksis forud for STC 40/2014.
- 40 De ovenfor beskrevne omstændigheder, som fandt sted efter den nævnte dom fra Tribunal Constitucional (forfatningsdomstol), har ligeledes skabt en ulige situation, som i den foreliggende sag udspringer af, at de berørte personer var og er bosiddende i Catalonien. Under disse omstændigheder ønsker den forelæggende ret oplyst, om den nævnte situation kan anses for en forskelsbehandling på grund af fødsel for begge medlemmer af samlivsforholdet i Barcelona, eller subsidiært på grund af tilhørsforhold til et nationalt mindretal som følge af deres politiske status som cataloniere, henset til at Catalonien forfatningsmæssigt har fået anerkendt sin »nationalitet« og enekompetencen til at regulere de civile forhold, hvorunder den retlige situation, der har ført til situationen med manglende beskyttelse og en mulig diskriminerende ulighed, tydeligvis henhører.