

Predmet C-244/20**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

8. lipnja 2020.

Sud koji je uputio zahtjev:Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Visoki sud Katalonije,
Španjolska)**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

28. svibnja 2020.

Žaliteljica:

FCI

Druga stranka u postupku:

Instituto Nacional de la Seguridad Social

Predmet glavnog postupka

Žalba koju je FCI (u daljnjem tekstu: žaliteljica) podnijela protiv presude Juzgada de lo Social n°1 de Reus (Radni sud br. 1 u Reusu, Španjolska) od 12. prosinca 2018., kojom je odbijena njezina tužba radi ostvarivanja mirovine za nadživjele osobe nakon smrti osobe s kojom je živjela u životnom partnerstvu.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Riječ je o utvrđivanju usklađenosti s pravom Unije situacije u kojoj se, nakon presude Tribunala Constitucional (Ustavni sud, Španjolska) i naknadne zakonske reforme do koje je ona dovela, osporava pravo na mirovinu za nadživjele osobe ili se osobito otežava pristup tom davanju, nadživjelim članovima životnog partnerstva koji borave u Kataloniji zbog neispunjenja nekog formalnog zahtjeva.

Prethodna pitanja

1. Treba li članak 3. stavak 2. Direktive 79/7 od 19. prosinca 1978. o postupnoj provedbi načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima socijalne sigurnosti, kojim se iz područja primjene Direktive isključuju davanja u korist nadživjelih i obiteljska davanja, proglasiti nevaljanim ili ga takvim smatrati jer je protivan temeljnom načelu prava Europske unije kao što je načelo jednakog postupanja prema muškarcima i ženama, proglašeno temeljnom vrijednošću Europske unije u člancima 2. i 3. Ugovora o Europskoj uniji, članku 19. Ugovora o funkcioniranju Europske unije i temeljnim pravom u članku 21. stavku 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, kao i u vrlo ranoj i ustaljenoj sudskoj praksi Suda?

2. Treba li članak 6. Ugovora o Europskoj uniji i članak 17. stavak 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, u vezi s člankom 1. Dodatnog protokola br. 1 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisanu u Rimu 4. studenoga 1950., tumačiti na način da im se protivi nacionalna mjera, poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku (do koje je dovela Presuda Tribunala Constitucional (Ustavni sud) br. 40/2014 od 11. ožujka, nacionalna sudska praksa koja ju je tumačila i zakonodavna reforma s kojom je usklađena), koja je — u praksi i s obzirom na opće nepoznavanje zahtjeva za formalizaciju i nepostojanje razdoblja prilagodbe za njezino ispunjavanje — najprije onemogućila a zatim znatno otežala ostvarivanje prava na mirovinu za nadživjele osobe na temelju odnosa životnog partnerstva uređenog Códigom Civil Catalán (Građanski zakonik Katalonije)?

3. Treba li toliko temeljno načelo u pravu Europske unije kao što je načelo jednakog postupanja prema muškarcima i ženama, koje je navedeno kao temeljna vrijednost u člancima 2. i 3. Ugovora o Europskoj uniji, i zabranu diskriminacije na temelju spola, priznatu kao temeljno pravo u članku 21. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, u vezi s člankom 14. Europske konvencije o ljudskim pravima, tumačiti na način da im se protivi nacionalna mjera, poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku (do koje je dovela Presuda Tribunala Constitucional (Ustavni sud) br. 40/2014 od 11. ožujka, nacionalna sudska praksa koja ju je tumačila i zakonodavna reforma s kojom je usklađena), koja je, u praksi i s obzirom na opće nepoznavanje zahtjeva za formalizaciju i nepostojanje razdoblja prilagodbe za njezino ispunjavanje, najprije onemogućila a zatim znatno otežala ostvarivanje prava na mirovinu za nadživjele osobe na temelju odnosa životnog partnerstva uređenog Građanskim zakonikom Katalonije, na štetu mnogo većeg postotka žena nego muškaraca?

4. Treba li zabranu diskriminacije na temelju „rođenja” ili pak „pripadnosti nacionalnoj manjini”, kao uzroke ili „razloge” diskriminacije zabranjene člankom 21. stavkom 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, u vezi s člankom 14. Europske konvencije o ljudskim pravima, tumačiti na način da joj se protivi nacionalna mjera, poput mjere o kojoj je riječ u glavnom postupku (do koje je dovela Presuda Tribunala Constitucional (Ustavni sud) br. 40/2014 od

11. ožujka, nacionalna sudska praksa koja ju je tumačila i zakonodavna reforma s kojom je usklađena), koja je, u praksi i s obzirom na opće nepoznavanje zahtjeva za formalizaciju i nepostojanje razdoblja prilagodbe za njezino ispunjavanje, najprije onemogućila a zatim znatno otežala ostvarivanje prava na mirovinu za nadživjele osobe na temelju odnosa životnog partnerstva uređenog Građanskim zakonikom Katalonije?

Navedene odredbe prava Unije

Ugovor o Europskoj uniji (UEU)

Članak 2.; članak 3. stavak 3. drugi podstavak i članak 6.

Povelja Europske unije o temeljnim pravima

Članak 17. stavak 1.; članak 21. stavak 1.; članak 33. stavak 1.; članak 34. stavak 1., članak 52. stavci 1., 2., 3. i 7.

Objašnjenja koja se odnose na Povelju Europske unije o temeljnim pravima: objašnjenje članka 17. i objašnjenje članka 21.

Direktiva Vijeća 79/7/EEZ od 19. prosinca 1978. o postupnoj provedbi načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima socijalne sigurnosti

Članak 1.; članak 2.; članak 3. stavci 1., 2. i 3.; članak 4. i članak 5.

Navedene odredbe nacionalnog prava

Ley General de la Seguridad Social (Opći zakon o socijalnoj sigurnosti, u daljnjem tekstu: LGSS), kako je izmijenjen Leyem 40/2007, de 4 de diciembre (Zakon 40/2007 od 4. prosinca), koji je bio na snazi do njegova stavljanja izvan snage Real Decretom Legislativo 8/2015 (Kraljevska zakonodavna uredba 8/2015)

Članak 174. – *Mirovine za nadživjele osobe* – stavak 3.

Opći zakon o socijalnoj sigurnosti (u zadnjoj važećoj verziji, kako je izmijenjena Kraljevskom zakonodavnom uredbom 8/2015 od 30. listopada)

Članak 221. – *Mirovine za nadživjele osobe za životne partnere* – stavak 2.

„Za potrebe ovog članka, životnim partnerstvom smatra se partnerstvo s emocionalnim odnosom sličnim braku koje čine osobe koje, s obzirom na to da nije bilo zapreke za sklapanje njihova braka jer nisu u bračnoj vezi s drugom osobom, na temelju odgovarajuće potvrde o upisu u registar stanovništva, odmah po smrti preminule osobe, dokažu poznat i stabilan zajednički život u neprekinutom trajanju od najmanje pet godina.

Postojanje životnog partnerstva dokazuje se potvrdom o upisu u neki od posebnih registara koji postoje u autonomnim zajednicama ili općinama mjesta boravišta ili javnom ispravom kojom se potvrđuje sklapanje navedenog partnerstva. Navedeni upis i sastavljanje odgovarajuće javne isprave moraju se izvršiti najmanje dvije godine prije datuma smrti preminule osobe.”

Građanski zakonik Katalonije. Ley 25/2010, de 29 de julio, del libro segundo del Código Civil de Cataluña, relativo a la persona y la familia (Zakon 25/2010 od 29. srpnja o osobnim i obiteljskim odnosima, iz druge knjige Građanskog zakonika Katalonije)

Članak 231-1 stavak 1., članak 234-1 i 234-2

Sažet prikaz činjenica i glavnog postupka

- 1 Žaliteljica je živjela u obiteljskoj zajednici sa svojim partnerom, JMPG-om (u daljnjem tekstu: preminula osoba) kontinuirano tijekom više od 20 godina, sve do njegove smrti. Kao rezultat tog zajedničkog života dobili su dvoje djece, rođene 9. svibnja 1994. i 3. kolovoza 1998., koja su upisana u Libro de Familia común (obiteljska knjižica).
- 2 Oni su 3. srpnja 2017. zatražili da ih se kao životne partnere upiše u registar stalnih partnera Katalonije.
- 3 Preminula osoba umrla je 16. kolovoza 2017. i žaliteljica je zatražila mirovinu za nadživjele osobe, koju je Instituto Nacional de la Seguridad Social (Nacionalni institut za socijalnu sigurnost, Španjolska; u daljnjem tekstu: INSS) odbio rješenjem od 25. listopada 2017. zbog neispunjenja dvaju zahtjeva, odnosno zato što nije dokazan bračni suživot u trajanju od najmanje pet godina i zato što partneri nisu formalno sklopili životno partnerstvo dvije godine prije smrti. INSS je konačnim rješenjem od 6. veljače 2018. potvrdio prethodno rješenje prilikom odlučivanja o upravnoj pritužbi koju je podnijela tužiteljica.
- 4 Nakon što je žaliteljica Juzgadu de lo Social n.º 1 de Reus (Radni sud br. 1 u Reusu) podnijela tužbu, taj ju je sud odbio presudom od 12. prosinca 2018. uz obrazloženje da, iako je dokazan poznat i stabilan zajednički život partnera, nije ispunjen zahtjev formalnog sklapanja životnog partnerstva dvije godine prije datuma smrti.
- 5 Oba su životna partnera prije zajedničkog života bila u braku s drugim partnerima. Žaliteljin brak prestao je smrću njezina bračnog druga 3. svibnja 2014. Što se tiče braka preminule osobe, do zakonske rastave došlo je 7. svibnja 1984., ali nije utvrđeno i da je prestao.
- 6 Žaliteljica je sudu koji je uputio zahtjev podnijela žalbu protiv prethodno navedene presude Juzgada de lo Social (Radni sud).

Ključni argumenti stranaka glavnog postupka

- 7 U pisanim očitovanjima podnesenima u skladu s iznošenjem argumentacije kakvo je naložio sud koji je uputio zahtjev u pogledu mogućeg upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku Sudu Europske unije, žaliteljica se očitovala u prilog upućivanju navedenog zahtjeva, dok se INSS tomu protivio jer je smatrao da ne postoje navodni diskriminirajući učinci.

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 8 Zakonom 40/2007 od 4. prosinca o mjerama u području socijalne sigurnosti izmijenjen je tekst članka 174. LGSS-a tako što je u njegovu stavku 3. za članove takozvanih „životnih partnerstva” predviđeno pravo na mirovinu za nadživjele osobe, koja je do tada bila namijenjena samo bračnim zajednicama, pod uvjetom da ispunjavaju zahtjeve koji se odnose na uplatu doprinosa u sustav socijalne sigurnosti i dodatni zahtjev financijske ovisnosti nadživjele osobe o preminuloj osobi. U navedenom stavku životnim partnerstvom smatralo se „partnerstvo s emocionalnim odnosom sličnim braku koje čine osobe koje, s obzirom na to da nije bilo zapreke za sklapanje njihova braka jer nisu u bračnoj vezi s drugom osobom, na temelju odgovarajuće potvrde o upisu u registar stanovništva, odmah po smrti preminule osobe, dokažu poznat i stabilan zajednički život u neprekinutom trajanju od najmanje pet godina”.
- 9 Istim stavkom 3. članka 174. utvrđeno je da se „[p]ostojanje životnog partnerstva dokazuje [...] potvrdom o upisu u neki od posebnih registara koji postoje u autonomnim zajednicama ili općinama mjesta boravišta ili javnom ispravom kojom se potvrđuje sklapanje navedenog partnerstva [...] najmanje dvije godine prije datuma smrti preminule osobe”. Zatim je uvedena važna iznimka, s obzirom na to da je u **petom** i posljednjem **podstavku** navedenog stavka predviđeno da „*u autonomnim zajednicama s vlastitim građanskim pravom, ako je uvjet zajedničkog života iz prethodnog podstavka ispunjen, uzimanje u obzir životnog partnerstva i njegovo priznavanje obavljaju se u skladu s odredbama njihova posebnog zakonodavstva*”.
- 10 Katalonija je područje koje je kroz povijest uvijek imalo vlastito građansko pravo, danas preuzeto Građanskim zakonikom Katalonije, čije odredbe imaju prednost u primjeni pred bilo kojim drugim propisom, uključujući španjolski Građanski zakonik. Životna partnerstva ili zajednice u Kataloniji uređeni su člankom 234. Građanskog zakonika Katalonije. Člankom 234-1, naslovljenim „Stalni partneri”, utvrđuje se da se „dvije osobe koje žive u zajednici koja je slična braku smatraju stalnim partnerima u bilo kojem od sljedećih slučajeva: (a) ako zajednički život traje u neprekinutom razdoblju duljem od dvije godine; (b) ako tijekom zajedničkog života dobiju zajedničko dijete ili (c) ako svoj odnos potvrde u obliku javnobilježničke isprave”. Drugim riječima, za razliku od sustava uspostavljenog člankom 174. stavkom 3. LGSS-a, primjenjivog u autonomnim zajednicama bez vlastitog građanskog prava, ne zahtijeva se formalizacija životnog partnerstva

aktom o sklapanju, nego je dovoljno dokazati zajednički život sličan bračnom životu bilo kojim pravom priznatim dokaznim sredstvom. Katalonski sustav ne zahtijeva ni prestanak eventualne ranije bračne veze.

- 11 Tribunal Constitucional (Ustavni sud) presudom od 11. ožujka 2014., objavljenom u *Boletín Oficial del Estado* (nacionalni Službeni list, BOE) od 10. travnja 2014. (u daljnjem tekstu: Presuda Tribunala Constitucional (Ustavni sud) 40/2014), poništio je, tako što ga je proglasio neustavnim, prethodno navedeni **peti podstavak** stavka 3. članka 174. LGSS-a, kojim se, kao iznimka od općeg pravila, upućivalo na posebno zakonodavstvo autonomnih zajednica s vlastitim građanskim pravom radi definiranja i priznavanja životnog partnerstva jer je smatrao da dovodi do neopravdanog nejednakog postupanja u okviru uređenja mirovine za nadživjele osobe, ovisno o autonomnoj zajednici u kojoj boravi nadživjela osoba. Tribunal Constitucional (Ustavni sud) donio je navedenu odluku o proglašenju ništavosti i neustavnosti s učinkom *ex nunc* za slučajeve koji nastanu nakon datuma donošenja presude ili za postupke u kojima pravomoćna upravna ili sudska odluka još nije donesena. U tom je pogledu u Presudi Tribunala Constitucional (Ustavni sud) 40/2014 izdvojeno mišljenje dvaju sudaca Tribunala Constitucional (Ustavni sud), koji nisu smatrali da postoji takva situacija nejednakosti u pogledu prava na mirovinu za nadživjele osobe za životne partnere, nego da se samo upućuje na pravo koje se na njih primjenjuje ovisno o njihovu boravištu.
- 12 Taj tekst izreke presude doveo je do upravne i sudske prakse na temelju koje je od tog trenutka bez odlaganja postalo obvezno, kao formalni zahtjev *ad solemnitatem*, dvije godine ranije podnijeti zahtjev za upis životnog partnerstva u registar ili njegovo sklapanje pred javnim bilježnikom, čak i u slučajevima u kojima je smrt nastupila prije Presude Tribunala Constitucional (Ustavni sud) 40/2014, no postupak nije bio okončan pravomoćnom odlukom.
- 13 Međutim, zakonodavac je tek jednu i pol godinu nakon donošenja Presude Tribunala Constitucional (Ustavni sud) 40/2014 izmijenio zakonsku odredbu o mirovini za nadživjele osobe kako bi iz pravnog poretka izostavio podstavak koji je Tribunal Constitucional (Ustavni sud) poništio. Naime, Kraljevskom zakonodavnom uredbom 8/2015 od 30. listopada odobren je novi tekst LGSS-a, čijim se člankom 221., naslovljenim „Mirovina za nadživjele životne partnere”, pravni pojam životnog partnerstva utvrđuje na istovjetan način kao i bivšim člankom 174. stavkom 3. LGSS-a, uz ispuštanje iznimke koja se odnosi na autonomne zajednice s vlastitim građanskim pravom. Isto tako, Gobierno autonómico de Cataluña (Autonomna vlada Katalonije, Španjolska) nije reagirao na novu situaciju sve do donošenja Decreto-leya 3/2015, de 6 de octubre, relativo a la creación del registro de parejas estables de Cataluña (Uredba sa zakonskom snagom 3/2015 od 6. listopada o uspostavljanju registra stalnih partnera Katalonije). Taj je registar stupio na snagu tek 1. travnja 2017.
- 14 Ni Presuda Tribunala Constitucional (Ustavni sud) 40/2014 ni zakonodavac nisu utvrdili prijelazno razdoblje za primjenu navedene sudske prakse Tribunala

Constitucional (Ustavni sud) i novog formalnog zahtjeva za pravo na mirovinu za nadživjele osobe u Kataloniji. Osim objave navedene presude u BOE-u od 10. travnja 2014., Administración central del Estado (Središnja državna uprava, Španjolska) i Administración autonómica de Cataluña (Autonomna uprava Katalonije, Španjolska) također nisu obavijestili katalonsko društvo o potrebi upisa životnog partnerstva u registar ili njegova sklapanja pred javnim bilježnikom kao pretpostavke ostvarenja očekivanog prava na mirovinu za nadživjele osobe u slučaju smrti jednog od životnih partnera.

- 15 Stoga, nova situacija uspostavljena Presudom Tribunala Constitucional (Ustavni sud) 40/2014 onemogućila je ostvarenje prava na mirovinu za nadživjele osobe na temelju postojanja životnog partnerstva u Kataloniji, na početku zbog očite nemogućnosti dokazivanja upisa životnog partnerstva u registar dvije godine ranije, a kasnije zbog velikih poteškoća u ostvarivanju prava na navedeno davanje iz prethodno navedenih razloga. U samoj preambuli navedene katalonske Uredbe sa zakonskom snagom 3/2015, kojom se uređuje registar stalnih partnera, priznaje se da je „hitna i izvanredna potreba za predloženim uređenjem uvjetovana situacijom nejednakosti u kojoj se nalaze stalni partneri na koje se primjenjuju pravila Građanskog zakonika Katalonije u odnosu na situaciju partnera iz drugih područja španjolske države u kojima je navedeni upis uređen, a koji zbog toga raspolažu dokaznim sredstvom o njegovu postojanju”.
- 16 S druge strane, u Kataloniji i u ostalim dijelovima Španjolske mirovina za nadživjele osobe, neovisno o tome je li riječ o bračnoj vezi ili životnom partnerstvu, davanje je koje je izrazito „feminizirano”, odnosno postotak korisnica koje ostvaruju pravo na tu mirovinu veći je od 90 %. To je statistički podatak koji nije bio sporan u glavnom postupku i koji se objašnjava tradicionalnom raspodjelom zadataka u kućanstvima.
- 17 Ukratko, u godinama neposredno nakon donošenja Presude Tribunala Constitucional (Ustavni sud) 40/2014 broj novih korisnika mirovine za nadživjele osobe na temelju postojanja životnog partnerstva prepolovio se u Kataloniji, iako taj pad nije utvrđen u cijeloj španjolskoj državi.
- 18 Stoga, nakon što je Tribunal Constitucional (Ustavni sud), koji je u Kataloniji, ali i u Aragonu i Navarri, djelovao kao „negativan zakonodavac”, izmijenio zakonski okvir te vrste mirovine za nadživjele osobe, pravo na mirovinu za nadživjele osobe bilo je ograničeno na „zakonske parove” koji se smatraju „formaliziranim životnim partnerstvima” jer su ispunili navedeni formalni zahtjev upisa životnog partnerstva u registar ili njegova sklapanja pred javnim bilježnikom. Strogom primjenom izreke Presude Tribunala Constitucional (Ustavni sud) 40/2014 i vremenskog učinka utvrđenja neustavnosti, sud koji je uputio zahtjev na temelju zakonske obveze odbio je priznati mirovinu za nadživjele osobe na temelju životnog partnerstva ako formalni zahtjev upisa životnog partnerstva u registar ili njegova sklapanja pred javnim bilježnikom nije bio ispunjen, čak i ako je bila riječ o smrti koja je nastupila prije donošenja navedene presude (iako u odgovarajućem postupku nije donesena pravomoćna odluka). Od 39 donesenih odluka u njih 36

odlučivalo se o postupcima u kojima je podnositelj zahtjeva bila žena, što odražava „feminiziranu” prirodu davanja koje se uostalom temelji na pretpostavci o financijskoj ovisnosti.

- 19 Međutim, s obzirom na to da je zakonom isključena mogućnost slobodnije, na pojedinačnim slučajevima temeljene, primjene vremenskog učinka utvrđenja neustavnosti i ništavosti koje sadržava Presuda Tribunala Constitucional (Ustavni sud) 40/2014 (kada je riječ o nužnom upisu životnog partnerstva u registar ili njegovu sklapanju pred javnim bilježnikom dvije godine prije smrti), sud koji je uputio zahtjev dvoji u pogledu toga jesu li znatne poteškoće u ostvarivanju prava na predmetnu mirovinu za nadživjele osobe uzrokovane u Kataloniji opisanim okolnostima, odnosno jesu li nepostojanje prijelaznog razdoblja prilagodbe na novi pravni zahtjev, nedostatak informiranja građana i kašnjenje u provedbi zakonodavne reforme te uspostavi registra životnih partnera doveli do situacije nejednakosti, s očitim utjecajem na ravnopravnost spolova, protivne pravu Europske Unije.
- 20 Naime, dok su u ostalim dijelovima španjolske države životni partneri od 1. siječnja 2008. bili upoznati s time da je na temelju Zakona 40/2007, kojim je utvrđeno davanje, nužno upisati se u registar ili sklopiti partnerstvo pred javnim bilježnikom radi stjecanja prava na mirovinu za nadživjele osobe, u Kataloniji je stvoreno legitimno očekivanje da taj zahtjev nije potreban, uzimajući u obzir upućivanje na posebno katalonsko zakonodavstvo uvedeno LGSS-om. Stoga sud koji je uputio zahtjev smatra, s obzirom na činjenice u glavnom postupku, da bi žaliteljica i preminula osoba formalizirali svoj odnos da su pravodobno bili upoznati s činjenicom da je to neophodno za ostvarivanje prava na mirovinu za nadživjele osobe. Tu su formalnost zaista i obavili u srpnju 2017., nakon što je u Kataloniji uspostavljen registar stalnih partnera.
- 21 Takvo ograničenje prava na mirovinu, koje dovodi do nezadovoljstva u pogledu očekivanja doprinosne mirovine koja ima prirodu socijalne naknade, može se smatrati neizravnom diskriminacijom jer dovodi u nepovoljniji položaj mnogo veći broj žena u odnosu na muškarce, iako je formulirano na neutralan način, u skladu sa sudskom praksom Suda Europske unije (u daljnjem tekstu: Sud) (vidjeti presudu od 20. listopada 2011., Brachner, C-123/10, t. 56. i 70.; isto tako, presude od 22. studenoga 2012., Elbal Moreno, C-385/11, t. 29. i od 9. studenoga 2017., Espadas Recio, C-98/15, t. 38.). Slijedom toga, ako bi se smatralo da je Presuda Tribunala Constitucional (Ustavni sud) 40/2014, zbog opisanih okolnosti, dovela do situacije koja se objektivno može kvalificirati kao neizravna diskriminacija na temelju spola, to bi omogućilo sudu koji je uputio zahtjev, širim tumačenjem sudske prakse utvrđene u navedenoj presudi Tribunala Constitucional (Ustavni sud) i sadašnjeg članka 221. LGSS-a kojim se uređuje mirovina za nadživjele osobe, na temelju načela nadređenosti prava Unije, i nakon kazuističke analize postojećih situacija, da prizna pravo na navedenu mirovinu u onim slučajevima koji su se dogodili u godinama neposredno nakon donošenja Presude Tribunala Constitucional (Ustavni sud) 40/2014 i u kojima postoji potpuno uvjerenje da podnositeljica zahtjeva za mirovinu za nadživjele osobe i njezin partner zaista nisu

mogli, u jednakim uvjetima kao korisnici iz drugih autonomnih zajednica, saznati za novi pravni zahtjev i ispuniti ga radi ostvarivanja prava na to davanje.

- 22 Takav zaključak dovodi do prvog prethodnog pitanja suda koji je uputio zahtjev koji smatra da je potrebno pojasniti dvojbe koje ima u pogledu valjanosti članka 3. stavka 2. Direktive Vijeća 79/7/EEZ od 19. prosinca 1978. o postupnoj provedbi načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima socijalne sigurnosti, s obzirom na to da se njime određuje da se „[o]va [...] Direktiva ne primjenjuje na odredbe koje se odnose na davanja nadživjelim osobama, niti na one koje se odnose na obiteljska davanja”, s obzirom na načelo koje, u skladu s člankom 4. stavkom 1 navedene direktive, „znači nepostojanje svake diskriminacije na temelju spola”. Naime, sud koji je uputio zahtjev pita se nije li navedeno isključenje davanja nadživjelim osobama iz zaštite Direktive protivno temeljnom načelu jednakog postupanja prema muškarcima i ženama iz članaka 2. i 3. UEU-a, članka 19. UFEU-a, članka 21. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) i sudske prakse Suda Europske unije, kao i protivno člancima 33. i 34. stavku 1. Povelje.
- 23 Osim toga, ne treba zaboraviti da se člankom 7. stavkom 1. točkom (b) Direktive 2006/54 o provedbi načela jednakih mogućnosti i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima zapošljavanja i rada, u područje primjene te direktive, u području sustavâ strukovnog socijalnog osiguranja, uključuju „davanja nadživjelim članovima obitelji i obiteljsk[i] doplat[ci]”, što odražava neodrživost i zastarjelost isključenja uvedenog Direktivom 79/7 koje se odnosi na ista davanja u području javne socijalne sigurnosti, uzimajući usto u obzir da je u ovom predmetu riječ o doprinosnom davanju, odnosno davanju koje se temelji na prethodnim uplatama doprinosa.
- 24 Neovisno o odgovoru na prethodno pitanje o valjanosti, sud koji je uputio zahtjev također treba znati je li situacija nastala Presudom Tribunala Constitucional (Ustavni sud) 40/2014 protivna članku 17. i članku 21. stavku 1. Povelje, kojima se redom utvrđuju pravo na vlasništvo i zabrana diskriminacije, među ostalim, na temelju spola, rođenja ili pripadnosti nacionalnoj manjini. U skladu s člankom 6. UEU-a, Povelja ima istu pravnu snagu kao Ugovori.
- 25 Kad je riječ o relevantnosti postavljenih pitanja, valja podsjetiti na to da je sud koji je uputio zahtjev na temelju španjolskog zakonodavstva obavezan primijeniti kriterij Tribunala Constitucional (Ustavni sud) u pogledu *ex nunc* učinka zahtjeva da je životno partnerstvo sklopljeno dvije godine ranije, ne odstupajući pritom od izreke Presude Tribunala Constitucional (Ustavni sud) 40/2014. Stoga taj sud može, u skladu s načelom nadređenosti prava Unije, ublažiti strogu primjenu sudske prakse Tribunala Constitucional (Ustavni sud) i naknadnog uređenja mirovine za nadživjele osobe samo u slučaju da Sud na prethodno pitanje odgovori na način da analizirana činjenična i pravna situacija utječe na temeljna prava čije se tumačenje traži.

- 26 Kad je riječ o nadležnosti Suda za odlučivanje o upućenim pitanjima, iz najnovije sudske prakse Suda proizlazi da je ta nadležnost nesporna (vidjeti presude od 13. lipnja 2017., Florescu, C-258/14; od 17. travnja 2018., Egenberger, C-414/16; od 6. studenoga 2018., Bauer i Brossonn, C-569/16 i C-570/16 i od 19. studenoga 2019., AK, C-585/18, 624/18 i 625/18). Naime, Sud je presudio da su određena temeljna prava sama po sebi dovoljna i da ne moraju biti pojašnjena drugim odredbama prava Unije ni nacionalnog prava kako bi se pojedincima dodijelila subjektivna prava na koja se kao takva mogu pozivati. Isto tako, iz navedene sudske prakse proizlazi da je na Sudu da osigura odgovarajuće tumačenje temeljnih prava priznatih Poveljom, osobito kada odgovaraju pravima priznatima Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: EKLJP). U svakom slučaju, riječ je, s jedne strane, o načelu jednakosti i nediskriminacije na temelju spola i, s druge strane, davanju iz sustava socijalne sigurnosti, pri čemu su i jedno i drugo obuhvaćeni područjem nadležnosti Europske unije.
- 27 Prvo pitanje u pogledu tumačenja odnosi se na članak 17. stavak 1. Povelje, u skladu s kojim „[s]vatko ima pravo na vlasništvo nad svojom na zakonit način stečenom imovinom, koristiti je, njome raspolagati i ostaviti je u nasljedstvo. Vlasništvo nikome ne može biti oduzeto, osim u javnom interesu u slučajevima i pod uvjetima koje propisuje zakon, ako se pravodobno isplati pravična naknada za gubitak vlasništva. Uživanje prava vlasništva može biti uređeno zakonom u mjeri u kojoj je to potrebno radi općeg interesa”. U skladu s Objašnjenjima koja se odnose na Povelju Europske unije o temeljnim pravima, taj članak odgovara članku 1. Dodatnog protokola uz EKLJP.
- 28 Prema sudskoj praksi Suda, pozivajući se na presudu ESLJP-a od 7. srpnja 2011., Stummer protiv Austrije, kada se zakonom propisuje automatska isplata socijalnog davanja, time se stvara imovinski interes koji u odnosu na osobe koje ispunjavaju njegove uvjete ulazi u područje primjene članka 1. Dodatnog protokola br. 1 uz EKLJP; stoga prava koja proizlaze iz uplate doprinosa u sustav socijalne sigurnosti čine vlasnička prava u svrhu tog članka. Međutim, pravo na vlasništvo zajamčeno tim člankom nije apsolutno i njegovo ostvarenje može biti predmet ograničenja koja se mogu opravdati ciljevima od općeg interesa koje Unija slijedi (vidjeti presudu od 13. lipnja 2017., Florescu, C-258/14, t. 49., 50. i 51.). U tom pogledu iznimno je ilustrativna presuda ESLJP-a od 8. veljače 2018. u predmetu Nagy protiv Mađarske, osobito njezine točke 80., 82. i 88.
- 29 Tribunal Constitucional (Ustavni sud) u Presudi 40/2014 svoju odluku temelji na potrebi da se izjednače uvjeti za ostvarenje prava na mirovinu za nadživjele osobe u svim autonomnim zajednicama španjolske države. Međutim, sud koji je uputio zahtjev smatra da je, s obzirom na načelo proporcionalnosti kojim se mora uređivati svako ograničenje temeljnih prava priznatih Poveljom, dvojbeno može li se priznati utvrđenje neustavnosti i ništavosti koje je u upravnoj i sudskoj praksi dovelo do neposrednog zahtjeva za formalnim uvjetom čak i u slučajevima u kojima je smrt preminule osobe nastupila prije datuma donošenja same presude. Logičnije rješenje koje bi bilo više u skladu s legitimnim očekivanjima dotičnih

osoba bilo bi predvidjeti prijelazno razdoblje prilagodbe na novi zahtjev od najmanje dvije godine, koje odgovara obveznom ranijem upisu životnih partnera u registar.

- 30 Slijedom toga, radi „temeljitog ispitivanja pojedinačnih okolnosti konkretnog slučaja — osobito prirode izmjene navedenih uvjeta — kako bi se provjerilo postojanje stvarnog imovinskog interesa koji je dovoljno utvrđen s gledišta nacionalnog zakonodavstva”, kao što je to navedeno u točki 89. presude ESLJP-a od 8. veljače 2018., u predmetu Nagy protiv Mađarske, sud koji je uputio zahtjev smatra potrebnim da se pojasni treba li, u slučajevima u kojima se utvrdi da dotična osoba, kojoj je u potpunosti priznato automatsko pravo na mirovinu za nadživjele osobe u trenutku nastanka događaja na temelju kojeg se stječe pravo (smrt partnera), nije mogla ili joj je bilo znatno otežano saznati za novi pravni zahtjev te ga ispuniti zbog opisanih okolnosti, smatrati da se utječe na imovinski interes zaštićen člankom 17. Povelje.
- 31 Sljedeće pitanje u pogledu tumačenja odnosi se na načelo nediskriminacije na temelju spola, utvrđeno kao temeljno pravo u članku 21. stavku 1. Povelje, u vezi s člancima 2. i 6. UEU-a te člankom 14. EKLJP-a. Članak 1. Direktive 79/7 također je relevantan, ovisno o odgovoru na pitanje o valjanosti isključenja davanja za nadživjele osobe. U „Objašnjenj[u] članka 21.” Povelje navedeno je da se taj članak temelji na članku 14. EKLJP-a i da se, u mjeri u kojoj se podudara s navedenim člankom, primjenjuje u skladu s njim. S druge strane, člankom 14. EKPLJ-a određuje se da će se „[u]živanje prava i sloboda koje su priznate u ovoj Konvenciji osigurati bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi, kao što je spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijed, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili društveno podrijetlo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili druga okolnost”.
- 32 Sud je presudio da postoji neizravna diskriminacija kada primjena nacionalne mjere, iako je formulirana na neutralan način, činjenično stavlja u nepovoljniji položaj mnogo veći broj žena u odnosu na muškarce (vidjeti presude od 20. listopada 2011., Brachner, C-123/10, t. 56. i 70. i navedenu sudsku praksu; od 22. studenoga 2012., Elbal Moreno, C-385/11, t. 29.; od 9. studenoga 2017., Espadas Recio, C-98/15, t. 38. i od 8. svibnja 2019., VVL, C-161/18).
- 33 Kao što je to već istaknuto, ograničenje prava na mirovinu za nadživjele osobe na temelju postojanja životnog partnerstva u Kataloniji dovelo je do situacije nejednakosti s očitim utjecajem na ravnopravnost spolova, s obzirom na to da je riječ o očito „feminiziranoj” mirovini, jer je, iako predstavlja formalno neutralno ograničenje, u 90 % slučajeva utjecalo na žene pa se može smatrati da dovodi do situacije neizravne diskriminacije. U tom pogledu, kada je riječ o okolnostima kao što su one u ovom predmetu, u kojima presuda Tribunala Constitucional (Ustavni sud) i kasnija zakonodavna reforma (koja se odražava u novom članku 221. LGSS-a) dovode do nejednakosti među skupinama ljudi, Sud je presudio da je na državi članici, u njezinu svojstvu autora navodno diskriminirajućeg pravila, da dokaže da je navedeno pravilo u skladu s legitimnim ciljem njezine socijalne

politike, da navedeni cilj ni na koji način nije povezan s diskriminacijom na temelju spola i da je mogla razumno očekivati da su odabrana sredstva prikladna za postizanje tog cilja (presuda od 20. listopada 2011, Brachner, C-123/10, t. 74.)

- 34 U svakom slučaju, važno je istaknuti da, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, Sud treba odvojeno ocijeniti dvije mjere, odnosno, s jedne strane, glavnu odluku Tribunala Constitucional (Ustavni sud) o izjednačavanju uvjeta za ostvarivanje prava na mirovinu za nadživjele osobe na temelju postojanja životnog partnerstva u svim autonomnim zajednicama španjolske države propisivanjem zahtjeva za sklapanje životnog partnerstva i u Kataloniji (kao i u Aragonu i Navarri), suprotno onom što se predviđa vlastitim građanskim pravom tih autonomnih zajednica kojem se u primjeni daje prednost i, s druge strane, odluku koja se odnosi na neposredne učinke takvog izjednačavanja, bez prethodne obavijesti ili prijelaznog razdoblja prilagodbe.
- 35 Na isti način ističe da ni Tribunal Constitucional (Ustavni sud), prilikom donošenja Presude 40/2014, ni zakonodavac, prilikom donošenja novih propisa, nisu uzeli u obzir negativan učinak tih dviju mjera na žene, osobito zahtjev *ex nunc* za sklapanje životnog partnerstva, uzimajući u obzir činjenicu da mirovine za nadživjele osobe većinom ostvaruju žene.
- 36 Također valja istaknuti da to posebno davanje, s obzirom na to da pretpostavlja financijsku ovisnost koja mora postojati u trenutku nastanka događaja na temelju kojeg se stječe pravo na davanje i tijekom razdoblja njegova primanja (članak 221. stavak 1. LGSS-a), ima jasnu prirodu socijalne naknade i davanja za nadživjele osobe koju nema mirovina za nadživjele osobe na temelju postojanja bračne veze i kojom se ne predviđa takav zahtjev, zbog čega bi analizirana situacija usto mogla ugroziti temeljno pravo na to da „obitelj uživa pravnu, gospodarsku i socijalnu zaštitu” iz članka 33. stavka 1. Povelje, u vezi s člankom 16. Europske socijalne povelje.
- 37 Naposljetku, što se tiče mogućeg pozivanja na gospodarske razloge u pogledu održivosti sustava socijalne sigurnosti, prema gospodarskim podacima iz sadržaja spisa, mirovine za nadživjele osobe na temelju postojanja životnog partnerstva ne prelaze 1 % svih mirovina za nadživjele osobe. Osim toga, riječ je o javnoj doprinosnoj mirovini iz sustava socijalne sigurnosti, odnosno mirovini financiranoj doprinosima preminule osobe (i poslodavca) koja ih je uplaćivala u sustav socijalne sigurnosti.
- 38 Četvrto prethodno pitanje odnosi se na moguće postojanje druge osnove diskriminacije, na temelju rođenja ili pak pripadnosti nacionalnoj manjini.
- 39 Kao što je to prethodno navedeno, iako su u drugim autonomnim zajednicama španjolske države životni partneri znali od 1. siječnja 2008., dana stupanja na snagu davanja (na temelju Zakona 40/2007), za obvezujući zahtjev upisa u registar ili formalnog sklapanja partnerstva radi ostvarivanja prava na mirovinu za nadživjele osobe, u Kataloniji, Aragonu i Navarri došlo je do legitimnog

očekivanja da nije nužno ispuniti takav zahtjev zbog primjene vlastitog građanskog prava u pravnom definiranju životnog partnerstva. To je očekivanje potvrđeno upravnom ili sudskom praksom koje su prethodile Presudi Tribunala Constitucional (Ustavni sud) 40/2014.

- 40 Već opisane okolnosti, koje su nastale nakon donošenja navedene presude Tribunala Constitucional (Ustavni sud), dovele su također do situacije nejednakosti koja u ovom slučaju proizlazi iz činjenice da osoba ima boravište u Kataloniji. U tim okolnostima, sud koji je uputio zahtjev želi znati može li se navedena situacija smatrati diskriminacijom na temelju rođenja obaju partnera u Barceloni ili pak na temelju pripadnosti nacionalnoj manjini, s obzirom na njihov politički status Katalonaca, uzimajući u obzir da se Kataloniji u Ustavu priznaje svojstvo „nacije” i isključiva nadležnost za uređenje građanskog prava, iz koje naposljetku proizlazi pravni položaj na temelju kojeg je nastala potencijalno diskriminirajuća situacija izostanka zaštite i nejednakosti.

RADNI DOKUMENT