Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
PRIITA PIKAMÄEA
od 29. srpnja 2019.[1]

Predmet C-460/18 P

HK
protiv

Vijeća i Europske komisije

„Žalba – Javna služba – Mirovine – Mirovina za nadživjele osobe – Članak 17. Priloga VIII. Pravilniku o osoblju – Pretpostavke za odobravanje – Pojam ‚nadživjeli bračni dug' – Uvjet trajanja braka – Izvanbračne zajednice – *De facto* zajednica – Jednako postupanje – Proporcionalnost – Članci 20. i 52. Povelje Europske unije o temeljnim pravima"

Ovom žalbom žalitelj zahtijeva ukidanje presude Općeg suda Europske unije od 3. svibnja 2018., HK/Komisija (T-574/16, neobjavljena, u daljnjem tekstu: pobijana presuda, EU:T:2018:252) – koji je odbio njegovu tužbu utemeljenu na prigovoru nezakonitosti članka 17. Priloga VIII. Pravilniku o osoblju za dužnosnike Europske unije (u daljnjem tekstu: Pravilnik o osoblju) – i poništenje Komisijine odluke kojom mu je na temelju te odredbe odbijeno pravo na mirovinu za nadživjele osobe jer je njegov brak s preminulom dužnosnicom trajao kraće od jedne godine i jer nije uzeto u obzir prethodno razdoblje izvanbračnog suživota.

1. Osim klasične problematike obrazloženja presude Općeg suda, ovaj predmet daje priliku Sudu da prvi put odluči o usklađenosti članka 17. Priloga VIII. Pravilniku o osoblju s općim načelom jednakog postupanja, propisanim člankom 20. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (dalje u tekstu: Povelja), s obzirom na, s jedne strane, situaciju izvanbračnih parova i, s druge strane, parova koji su u braku kraće od jedne godine u trenutku smrti bračnog druga dužnosnika te parova koji bi dosegnuli potrebno trajanje kad bi se uzelo u obzir prethodno razdoblje zajedničkog života.

2. To pitanje, koje neupitno ima društvenu dimenziju, očito je od posebnog interesa za sve članove europske javne službe.

I. Pravni okvir

3. Pravilnik o osoblju priložen je Uredbi br. 31 (EEZ)/11 (EZAE) o Pravilniku o osoblju za dužnosnike i uvjetima zaposlenja koji se primjenjuju na ostale službenike Europske ekonomske zajednice i Europske zajednice za atomsku energiju[2]. Ta je uredba izmijenjena više puta, osobito 2004. Uredbom Vijeća (EZ, Euratom) br. 723/2004 od 22. ožujka 2004. o izmjeni Pravilnika o osoblju za dužnosnike Europskih zajednica i uvjetima zaposlenja koji se primjenjuju na ostale službenike tih Zajednica[3].

1 Izvorni jezik: francuski

2 SL 1962., 45, str. 1385.

3 SL 2004., L 124, str. 1.

4. U skladu s člankom 1.d Pravilnika o osoblju, u verziji primjenjivoj na spor:

„1. Pri primjeni ovog Pravilnika o osoblju zabranjuje se svaka diskriminacija na osnovi spola, rase, boje kože, etničkog ili socijalnog podrijetla, genetskih obilježja, jezika, vjere ili uvjerenja, političkog ili drugog nazora, pripadnosti nacionalnoj manjini, imovine, rođenja, invaliditeta, dobi ili spolne orijentacije.

Za potrebe ovog Pravilnika o osoblju izvanbračna zajednica smatra se brakom, pod uvjetom da su ispunjeni svi uvjeti navedeni u članku 1. stavku 2. točki (c) Priloga VII.

[…]

5. U slučaju da osobe obuhvaćene ovim Pravilnikom o osoblju koje smatraju da su zakinute zato što gore utvrđeno načelo jednakog postupanja nije primijenjeno na njih, utvrde činjenice na temelju kojih se može pretpostaviti izravna ili neizravna diskriminacija, na instituciji leži teret dokazivanja da načelo jednakog postupanja nije povrijeđeno. Ova se odredba ne primjenjuje u stegovnom postupku.

6. Ne dovodeći u pitanje načela nediskriminacije i proporcionalnosti, svako ograničenje njihove primjene mora se temeljiti na objektivnim i opravdanim razlozima te mora biti usmjereno na opravdane ciljeve od općeg interesa u okviru kadrovske politike. Tim se ciljevima može osobito opravdati utvrđivanje dobi za obvezno umirovljenje i najniže dobi za ostvarivanje prava na starosnu mirovinu.”

5. Članak 79. prvi stavak Pravilnika o osoblju glasi:

„Nadživjeli bračni drug dužnosnika ili bivšeg dužnosnika ima pravo na mirovinu za nadživjele osobe kako je predviđeno poglavljem 4. Priloga VIII. u iznosu od 60 % starosne mirovine ili naknade za invalidnost koja je isplaćena pokojniku ili koja bi mu bila isplaćena, neovisno o godinama staža u službi ili dobi, da je u trenutku smrti ispunjavao uvjete za to.”

6. Člankom 1. stavcima 1. i 2. Priloga VII. Pravilniku o osoblju određuje se:

„1. Osnovni je iznos naknade za kućanstvo 170,52 [eura], uvećan za 2 % osnovne plaće dužnosnika.

2. Pravo na naknadu za kućanstvo ima:

(a) dužnosnik koji je u braku;

(b) dužnosnik koji je udovac, razveden, zakonski razdvojen ili nije u braku i ima jedno ili više uzdržavane djece u smislu članka 2. stavaka 2. i 3. koji slijede;

(c) dužnosnik koji živi u registriranoj izvanbračnoj zajednici, pod uvjetom da:

i. par dostavi dokument čiju valjanost priznaju države članica ili nadležno tijelo države članice, kojim se potvrđuje njihov status izvanbračnih partnera;

ii. nijedan od partnera nije u braku ni u drugoj izvanbračnoj zajednici;

iii. partneri nisu u srodstvu ni na jedan od sljedećih načina: roditelj, dijete, djed/baka, unuk(a), brat, sestra, tetka/strina/ujna, tetak/stric/ujak, nećak, nećakinja, zet, snaha;

iv. par nema pravo na zakonito sklapanje braka u državi članici; za potrebe ove točke smatra se da par ima pravo na zakonito sklapanje braka samo ako partneri ispunjavaju sve uvjete propisane zakonodavstvom države članice koja takvom paru dopušta sklapanje braka;

(d) dužnosnik koji, iako ne ispunjava uvjete utvrđene točkama (a), (b) i (c), stvarno uzdržava obitelj, o čemu tijelo za imenovanje [TZI] na temelju popratne dokumentacije donosi posebnu obrazloženu odluku."

7. Člankom 17. Priloga VIII. Pravilniku o osoblju predviđa se, što se tiče mirovine za nadživjele osobe za nadživjelog bračnog druga, sljedeće:

„U slučaju smrti dužnosnika s jednim od administrativnih statusa utvrđenih člankom 35. Pravilnika o osoblju, nadživjeli bračni drug ima pravo, pod uvjetom da je par bio u braku najmanje godinu dana u trenutku smrti dužnosnika i pridržavajući se odredaba iz članka 1. stavka 1. i članka 22. [Priloga VIII. Pravilniku o osoblju], na mirovinu za nadživjele osobe koja iznosi 60 % starosne mirovine koju bi dužnosnik primao da je u trenutku smrti imao pravo na tu mirovinu, neovisno o stažu u službi i dobi.

Trajanje bračne zajednice ne uzima se u obzir ako dužnosnik iz predmetnog ili prethodnog braka ima jedno dijete ili više njih, pod uvjetom da nadživjeli bračni drug uzdržava ili da je uzdržavao tu djecu, ili ako je dužnosnik preminuo zbog fizičke invalidnosti ili bolesti koja je nastala tijekom obavljanja dužnosti ili je posljedica nesreće."

II. Okolnosti spora

8. Žalitelj HK i dužnosnica N započeli su zajednički život tijekom 1994. u Liègeu (Belgija).

9. N je bila dužnosnica Europske komisije te je od 16. svibnja 2005. bila raspoređena u Zajednički istraživački centar (JRC) u Sevilli (Španjolska).

10. Budući da je žalitelj bolovao od dijabetesa tipa 2, nije mogao raditi ni pohađati osposobljavanja te je u tim okolnostima dužnosnica N uzdržavala par.

11. Žalitelj i dužnosnica N vjenčali su se u Liègeu 9. svibnja 2014.

12. Dužnosnica N preminula je 11. travnja 2015.

13. Komisija je žalitelja 14. travnja 2015. usmeno obavijestila da nema pravo na mirovinu za nadživjele osobe (u daljnjem tekstu: sporna odluka).

14. On je 15. lipnja 2015. podnio žalbu protiv sporne odluke.

15. Komisija je odlukom od 15. rujna 2015. odbila tu žalbu zbog nedovoljnog trajanja braka, odnosno trajanja braka kraćeg od jedne godine, pri čemu se, usto, nije moglo uzeti u obzir prethodno razdoblje izvanbračnog suživota kako bi se dosegnulo potrebno trajanje.

III. Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

16. Tužbom podnesenom tajništvu Službeničkog suda Europske unije 18. veljače 2016. žalitelj je pokrenuo postupak za poništenje sporne odluke i naknadu pretrpljene neimovinske štete.

17. Na temelju članka 3. Uredbe (EU, Euratom) 2016/1192[4], taj je predmet prenesen na Opći sud u stanju u kojem se nalazio na dan 31. kolovoza 2016.

4 Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 6. srpnja 2016. o prijenosu na Opći sud nadležnosti za odlučivanje u prvom stupnju o sporovima između Europske unije i njezinih službenika (SL 2016., L 200, str. 137.)

18. Što se tiče zahtjeva za poništenje sporne odluke, žalitelj se pozvao na prigovor nezakonitosti članka 17. Priloga VIII. Pravilniku o osoblju, koji je potkrijepio dvama prigovorima koji se temelje, kao prvo, na „proizvoljnosti i neprimjerenosti" kriterija za ostvarenje prava na mirovinu za nadživjele osobe i, kao drugo, na diskriminaciji na temelju povrede članka 21. Povelje i članka 2. Direktive Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja [5].

19. Opći sud odbio je tužbu u cijelosti i HK-u naložio snošenje vlastitih troškova i troškova Komisije.

IV. Zahtjevi stranaka i postupak pred Sudom

20. Žalitelj je 12. srpnja 2018. podnio žalbu protiv presude Općeg suda i od Suda zahtijeva da:

– žalbu proglasi dopuštenom i osnovanom,

– ukine pobijanu presudu,

– konačno odluči u predmetu prihvaćanjem njegovih zahtjeva iznesenih u prvostupanjskom postupku, uključujući nalog tuženiku za snošenje troškova, ili, podredno,

– vrati predmet Općem sudu radi ponovnog odlučivanja, s time da se o troškovima žalbenog postupka odluči u skladu s člankom 184. Poslovnika Suda.

21. Komisija zahtijeva da se žalba odbije i da se žalitelju naloži snošenje svih troškova.

22. Vijeće Europske unije, intervenijent u potporu Komisiji u prvostupanjskom postupku, zatražilo je održavanje rasprave na temelju članka 76. stavka 3. Poslovnika Suda te je taj zahtjev prihvaćen.

23. Stranke su saslušane na raspravi pred Sudom koja se održala 8. svibnja 2019.

V. Pravna analiza

24. U okviru ove analize činilo mi se da se prvo trebam posvetiti ispitivanju žaliteljeve kritike u pogledu toga je li Opći sud poštovao svoju obvezu obrazlaganja, koja mi se čini osnovanom i zbog koje predlažem Sudu da na temelju toga ukine pobijanu presudu. Zatim se, s obzirom na taj pristup i ispunjavanje uvjeta za konačno odlučivanje u predmetu, provela ocjena dopuštenosti i osnovanosti tužbe koju je žalitelj podnio pred Općim sudom i u skladu s kojom je predloženo poništenje Komisijine odluke o tome da se žalitelju ne odobri mirovina za nadživjele osobe.

A. O žalbi

25. Žalitelj ističe dva žalbena razloga u prilog svojoj žalbi, od kojih se prvi temelji na povredi članka 17. prvog stavka Priloga VIII. Pravilniku o osoblju, kao i na istodobno dvosmislenom, nedosljednom i proturječnom obrazloženju pobijane presude, a drugi na povredi načela nediskriminacije kao i na nedovoljnom obrazloženju pobijane presude.

26. Očito je da žalitelj time u svojim dvama žalbenim razlozima za ukidanje presude ne razlikuje, s jedne strane, kritiku koja se odnosi na obvezu obrazlaganja koju ima Opći sud i, s druge strane, osnovanost obrazloženja pobijane presude, što su različita pitanja koja valja ispitati zasebno.

5 SL 2000., L 303, str. 16. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 69.)

27. Što se tiče obveze obrazlaganja, valja podsjetiti da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, rasuđivanje Općeg suda mora biti na jasan i nedvosmislen način razvidno iz obrazloženja presude, tako da zainteresirane osobe mogu spoznati razloge donesene odluke, a Sud obavljati sudski nadzor [6].

28. Pitanje je li obrazloženje presude Općeg suda proturječno ili manjkavo pravno je pitanje koje se kao takvo može postaviti u okviru žalbe [7]. Usto, povreda obveze obrazlaganja presuda Općeg suda razlog je koji se odnosi na javni poredak i koji treba istaknuti sud Unije [8].

29. Za ocjenu obrazloženja pobijane presude potrebno je prethodno podsjetiti na predmet spora pred Općim sudom, odnosno na glavni zahtjev za poništenje sporne odluke na temelju prigovora nezakonitosti članka 17. Priloga VIII. Pravilniku o osoblju koji je potkrijepljen dvama prigovorima koji se temelje, kao prvo, na „proizvoljnosti i neprimjerenosti" kriterija za ostvarenje prava na mirovinu za nadživjele osobe i, kao drugo, na diskriminaciji na temelju povrede članka 21. Povelje i članka 2. Direktive 2000/78.

30. Ta dva formalno različita prigovora zapravo proizlaze iz samo jednog prigovora koji se odnosi na povredu načela jednakog postupanja [9], koje je sada propisano člankom 20. Povelje i kojim se zahtijeva da se u usporedivim situacijama ne postupa na različite načine i da se u različitim situacijama ne postupa na isti način, osim ako bi takvo postupanje bilo objektivno opravdano [10].

31. Razlikovanje između dviju kategorija osoba koje se nalaze u usporedivim situacijama može se objektivno opravdati bilo kojim legitimnim ciljem, pod uvjetom da je predmetna mjera prikladna i nužna za ostvarenje tog cilja, a upravo to žalitelj osporava ističući „proizvoljnost i neprimjerenost" uvjeta prema kojem je potrebno da je nadživjeli bračni drug u trenutku smrti dužnosnika s njime bio u braku najmanje godinu dana kako bi mogao ostvariti pravo na mirovinu za nadživjele osobe.

32. Naime, Opći sud u pobijanoj je presudi samo redom ispitao dva prigovora, a da pritom nije proveo nikakvu kvalifikaciju, što je, prema mojem mišljenju, razlog zašto obrazloženje ne odražava rasuđivanje Općeg suda na jasan način.

33. U tom pogledu žalitelj tvrdi da je obrazloženje pobijane presude „dvosmisleno, nedosljedno i proturječno". Među ostalim navodi da Opći sud pojam „bračni drug" u određenim točkama tumači na način da se odnosi isključivo na bračno stanje, dok u drugim točkama presude izjednačava pojmove „bračni drug" i „izvanbračna zajednica".

34. Valja istaknuti da je Opći sud u okviru ocjene prvog prigovora koji je istaknuo žalitelj dao tumačenje pojma „nadživjeli bračni drug" kako bi u točki 23. pobijane presude utvrdio da su odredbe članka 17. prvog stavka Priloga VIII. Pravilniku o osoblju jasne i precizne i da nedvosmisleno navode uvjete koje treba ispuniti za ostvarivanje prava na mirovinu za nadživjele osobe, odnosno uvjet „da je brak s preminulim dužnosnikom trajao najmanje godinu dana".

6 Vidjeti osobito presude od 11. lipnja 2015., EMA/Komisija (C-100/14 P, neobjavljena, EU:C:2015:382, t. 67. i navedena sudska praksa) i od 26. svibnja 2016., Rose Vision/Komisija (C-224/15 P, EU:C:2016:358, t. 24.).

7 Vidjeti osobito presude od 8. veljače 2007., Groupe Danone/Komisija (C-3/06 P, EU:C:2007:88, t. 45.) i od 19. prosinca 2012., Planet/Komisija (C-314/11 P, EU:C:2012:823, t. 63.).

8 Vidjeti presudu od 11. travnja 2013., Mindo/Komisija (C-652/11 P, EU:C:2013:229, t. 30.)

9 Prigovorom koji se temelji na „proizvoljnosti i neprimjerenosti" djelomično se ponavlja točka 72. presude od 15. travnja 2010., Gualtieri/Komisija (C-485/08 P, EU:C:2010:188), navedena u točki 19. tužbe, u kojoj Sud odgovara na ispitivanje tužbenog razloga koji se temelji na nepoštovanju načela jednakog postupanja. S tom analizom žaliteljeve argumentacije slažu se Vijeće (točka 6. intervencijskog podneska) i Komisija (točka 2. očitovanja na intervencijski podnesak Vijeća).

10 Vidjeti osobito presude od 5. lipnja 2008., Wood (C-164/07, EU:C:2008:321, t. 13.) i od 19. studenoga 2009., Sturgeon i dr. (C-402/07 i C-432/07, EU:C:2009:716, t. 48.).

35. Općі sud tako provodi isključivo izjednačavanje pojma „bračni drug” i bračnog stanja koje ponavlja u točkama 25. i 30.[11], upućujući na uobičajeni smisao tog pojma, i u točkama 27. do 29., s obzirom na univerzalnost pojma „brak” kao oblika građanske zajednice priznate u svim državama članicama koja stvara posebne pravne obveze za razliku od izvanbračne zajednice ili izvanbračnog suživota.

36. Stoga je u najmanju ruku začuđujuće što se u točki 32. pobijane presude, koja je usto zaključna točka, navodi da zakonodavac Unije nije djelovao proizvoljno time što je odobravanje navedene mirovine ograničio na osobe koje su zakonito sklopile brak, „kao i na partnere koji žive u registriranoj zajednici i koji nemaju pravo na brak”.

37. Iz te točke očito proizlazi da pravo na mirovinu za nadživjele osobe stoga nije namijenjeno samo nadživjelom bračnom drugu isključivo u smislu braka, suprotno onomu što se dosad navodilo, pri čemu Općі sud nije dao nikakvo objašnjenje na temelju kojeg bi se mogao razumjeti taj navod o stjecanju prava na mirovinu u situaciji izvanbračne zajednice u određenim uvjetima.

38. Točno je da je Općі sud u točki 28. pobijane presude naveo, ali neizravno, da „brak u načelu nije [bio] usporediv s izvanbračnim suživotom ili drugim činjeničnim situacijama”, pri čemu se iz upotrebe izraza „u načelu” može zaključiti da iznimno može vrijediti i drukčije, ali se ne navode druga pojašnjenja.

39. Što se tiče ocjene drugog prigovora koji je istaknuo žalitelj i koji se temelji na povredi načela nediskriminacije, Općі sud u točkama 48., 51. i 53. pobijane presude potvrđuje isključivu povezanost između nadživjelog bračnog druga i bračnog stanja, pri čemu je test usporedivosti proveden između situacije preminulog dužnosnika koji je živio u neslužbenoj zajednici i situacije navedenog dužnosnika „koji je bio u braku”.

40. Međutim, Općі sud u točki 47. pobijane presude navodi da pretpostavku za odobravanje mirovine za nadživjele osobe čini pravna priroda veze između preminulog dužnosnika i „nadživjelog bračnog druga ili partnera”, a da pritom i dalje ne daje druga pojašnjenja o partnerstvu i točnom dosegu tog pojma, koji može obuhvaćati situaciju zakonite zajednice sa službeno registriranom izvanbračnom zajednicom, o kojoj je riječ u točki 32. pobijane presude, ili situaciju *de facto* zajednice kao što je izvanbračni suživot u kojem je žalitelj živio s preminulom dužnosnicom prije nego što su sklopili brak.

41. Komisija tvrdi da točku 47. treba tumačiti s obzirom na upotrebu veznika „ili” koji podrazumijeva razlikovnu ocjenu svake navedene situacije, pri čemu samo prva, u okviru koje postoji brak, omogućuje ostvarivanje prava na mirovinu za nadživjele osobe.

42. Međutim, tom je tumačenju protivna točka 32. pobijane presude na koju se prethodno podsjeća.

43. U tim mi se okolnostima čini da obrazloženje pobijane presude ne odražava na jasan i razumljiv način rasuđivanje Općeg suda u pogledu korisnikâ mirovine za nadživjele osobe jer situacija proizlazi, prema mojem mišljenju, iz nepotpune analize odredbi Pravilnika o osoblju koje su relevantne za pitanje odobravanja navedene mirovine.

44. Općі sud samo je naveo članak 17. Priloga VIII. Pravilniku o osoblju, a da pritom nije uputio na druge relevantne odredbe tog pravilnika, odnosno na članak 79. i osobito na članak 1.d stavak 1. drugi podstavak i članak 1. stavak 2. njegova Priloga VII.

11 Općі sud u točki 31. pobijane presude izričito navodi da se pojam „bračni drug” odnosi „isključivo” na odnos koji se temelji na zakonitom sklapanju braka u tradicionalnom smislu izraza.

45. Člankom 1.d stavkom 1. drugim podstavkom Pravilnika o osoblju prednosti i prava proizišla iz tog pravilnika i odobrena dužnosnicima u braku proširuju se na sve izvanbračne partnere, ali, na temelju članka 1. stavka 2. točke (c) Priloga VII. Pravilniku o osoblju, samo na one čija je izvanbračna zajednica službeno registrirana i koji nemaju pravo na brak [12].

46. Stoga se člankom 1. stavkom 2. točkom (c) Priloga VII. Pravilniku o osoblju, u vezi s člankom 17. Priloga VIII. tom pravilniku, pravo na mirovinu za nadživjele osobe proširuje na parove koji su u službeno registriranoj zajednici i koji nemaju pravo na brak u određenim državama članicama, pri čemu se to odnosi na situaciju istospolnih parova.

47. Stoga je očito da se pojam „nadživjeli bračni drug" ne može izjednačiti isključivo s bračnim stanjem.

48. To zajedničko tumačenje relevantnih odredbi Pravilnika o osoblju možda objašnjava tekst točke 32. pobijane presude prema kojoj je odobravanje mirovine za nadživjele osobe ograničeno na osobe koje su zakonito sklopile brak, „kao i na partnere koji žive u registriranoj zajednici i koji nemaju pravo na brak", ali se u presudi to ne navodi.

49. Međutim, pitanje područja primjene članka 17. prvog stavka Priloga VIII. Pravilniku o osoblju u pogledu prava nadživjelog bračnog druga usko je povezano s pitanjem usporedivosti situacija koje se odvaguju radi provjere usklađenosti te odredbe s općim načelom jednakog postupanja.

50. Opći sud u ovom slučaju provjerava je li situacija preminulog dužnosnika koji je živio u neslužbenoj, stabilnoj i dugotrajnoj zajednici i čiji je partner ostvarivao korist od njegova prihoda usporediva sa situacijom preminulog dužnosnika koji je bio u braku, pri čemu ne spominje slučaj registriranih partnera koji nemaju pravo na brak [13], koji je ipak naveden u točki 32. presude, iako se žalitelj pozvao, među ostalim, na usporedivost zakonitih zajednica i *de facto* zajednica kako bi potkrijepio svoju tvrdnju o povredi načela jednakog postupanja.

51. Zbog te jedinstvene kategorizacije i usporedbe situacija također je teško razumjeti rasuđivanje Općeg suda u pogledu prigovora koji se odnosi na „proizvoljnost i neprimjerenost" uvjeta o minimalnom trajanju braka od jedne godine, pri čemu valja podsjetiti da žalitelj jest bio u braku s preminulom dužnosnicom i da mu mirovina za nadživjele osobe nije odobrena jer je brak trajao kraće od jedne godine i jer se, k tome, nije uzelo u obzir prethodno razdoblje izvanbračnog suživota.

52. Opći sud u točki 35. pobijane presude samo utvrđuje da uvjet minimalnog trajanja braka od jedne godine „nije neprikladan [za] ostvarivanje cilja borbe protiv prijevare" [14], što nužno odražava uzimanje u obzir legitimnog cilja razlikovanja usporedivih situacija i provedbu nadzora proporcionalnosti, ali pritom nije moguće razumjeti kako je Opći sud došao do tog zaključka samo na temelju provedenog odvagivanja situacija koje ga je dovelo do tvrdnje da one nisu usporedive.

53. Čitanje točaka 35. i 36. pobijane presude ponovno otkriva dvosmisleno rasuđivanje Općeg suda jer u prvoj od tih točaka utvrđuje prikladnost uvjeta trajanja od jedne godine za ostvarivanje „cilja borbe protiv prijevare", a potom u drugoj zaključuje da dvostruki kriterij zakonitog sklapanja braka u trajanju duljem od jedne godine „stoga" nije ni proizvoljan ni neprimjeren s obzirom na „cilj koji se nastoji postići mirovinom za nadživjele osobe".

12 Člankom 1. stavkom 2. točkom (c) Priloga VII. Pravilniku o osoblju također se predviđa da nijedan od partnera ne smije biti u braku ni u drugoj izvanbračnoj zajednici i da partneri ne smiju biti u određenom srodstvu.

13 To razmatranje ne ovisi ni o kakvoj mogućoj istovjetnosti u pogledu rezultata testa usporedivosti nakon uključivanja te druge kategorije osoba.

14 Osim suštinske izričitosti prigovora koji se odnosi na „proizvoljnost i neprimjerenost" uvjeta minimalnog trajanja braka od jedne godine, žalitelj je razvio, suprotno onomu što Opći sud navodi u točki 34. pobijane presude, argumentaciju kojom kritizira cilj razlikovanja u točkama 14. do 16. njegovih očitovanja na intervencijski podnesak Vijeća.

54. Opći sud time upućuje na dva različita pojma, odnosno legitimni cilj kojim se opravdava razlikovanje usporedivih situacija i cilj mirovine za nadživjele osobe u pogledu kojeg valja provjeriti jesu li činjenična i pravna situacija dotičnih osoba usporedive, a da pritom ne objašnjava uzročnu vezu između dviju točaka te tako dovodi u zabludu u pogledu tih dvaju pojmova.

55. Ako se Sud složi s ovom analizom, trebalo bi utvrditi da je Opći sud povrijedio obvezu obrazlaganja s obzirom na to da dvosmisleno obrazloženje pobijane presude ne omogućuje žalitelju da shvati rasuđivanje Općeg suda u pogledu tvrdnje o povredi načela jednakog postupanja na kojoj se temelji prigovor nezakonitosti članka 17. Priloga VIII. Pravilniku o osoblju, a time i o odbijanju njegove tužbe, a ni Sudu da u tom pogledu obavlja sudski nadzor.

56. Osim toga, radi potpunosti ističem da je Komisija u svojem odgovoru na tužbu tražila da se tužbeni zahtjev kojim se traži poništenje proglasi nedopuštenim, pozivajući se na nedostatak podudarnosti između žalbe i tužbe s obzirom na to da se u prvonavedenom dokumentu ne navodi prigovor nezakonitosti članka 17. Priloga VIII. Pravilniku o osoblju.

57. Međutim, valja utvrditi da u pobijanoj presudi nije odgovoreno na tu argumentaciju, koja se u njoj čak ni ne navodi.

58. Valja podsjetiti da je u okviru žalbenog postupka cilj nadzora koji provodi Sud, među ostalim, provjeriti je li Opći sud u dovoljnoj mjeri odgovorio na sve argumente koje je iznio žalitelj [15].

59. Sud je također smatrao da se žalbenim razlogom koji se temelji na nepostojanju odgovora Općeg suda na argumente istaknute u prvostupanjskom postupku u biti ponovno poziva na povredu obveze obrazlaganja koja proizlazi iz članka 36. Statuta Suda Europske unije, primjenjivog na Opći sud na temelju članka 53. prvog stavka tog Statuta i članka 81. Poslovnika Općeg suda [16], pri čemu valja podsjetiti da je žalbeni razlog koji se temelji na povredi takve obveze razlog koji se odnosi na javni poredak i koji treba istaknuti sud Unije, kao što je to prethodno pojašnjeno.

60. Tako pobijana presuda sadržava očiti nedostatak u obrazloženju u pogledu prigovora nedopuštenosti tužbe.

61. Stoga bi, prema mojem mišljenju, s obzirom na te dvije povrede obveze obrazlaganja koje je počinio Opći sud, valjalo ukinuti pobijanu presudu, a da pritom nije potrebno ispitati razloge koji se odnose na meritum, a na koje se žalitelj poziva u potporu svojoj žalbi.

62. U skladu s člankom 61. prvim stavkom Statuta Suda Europske unije, Sud može, u slučaju ukidanja odluke Općeg suda, sam konačno odlučiti o sporu ako stanje postupka to dopušta ili može vratiti predmet na odlučivanje Općem sudu.

63. U ovom mi se slučaju čini da Sud može odlučiti o prigovoru nezakonitosti članka 17. Priloga VIII. Pravilniku o osoblju koji je žalitelj istaknuo u prvostupanjskom postupku jer se, s jedne strane, čini da je prikaz činjenica koje su potrebne za donošenje odluke potpun i dostatan te nije predmet nikakve rasprave između stranaka i jer se, s druge strane, o elementima spora kontradiktorno raspravljalo pred Općim sudom i Sudom. Usto treba uzeti u obzir interes žalitelja da brzo dobije konačnu odluku, pri čemu valja podsjetiti da je njegov zahtjev za dodjelu mirovine za nadživjele osobe podnesen u travnju 2015.

15 Vidjeti u tom smislu presude od 17. prosinca 1998., Baustahlgewebe/Komisija (C-185/95 P, EU:C:1998:608, t. 128.); od 29. travnja 2004., British Sugar/Komisija (C-359/01 P, EU:C:2004:255, t. 47.) i od 28. lipnja 2005., Dansk Rørindustri i dr./Komisija (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P do C-208/02 P i C-213/02 P, EU:C:2005:408, t. 244.).

16 Vidjeti presudu od 20. svibnja 2010., Gogos/Komisija (C-583/08 P, EU:C:2010:287, t. 29.) i rješenje od 31. ožujka 2011., EMC Development/Komisija (C-367/10 P, neobjavljeno, EU:C:2011:203, t. 46.)

B. Tužba pred Općim sudom

64. Pozivanje na tu tužbu treba navesti Sud da odluči o sporu kako je podnesen pred Općim sudom te stoga više nije potrebno odlučiti o žalbenim razlozima, kao ni o nedopuštenosti prvog od navedenih žalbenih razloga koju je Vijeće istaknulo na raspravi.

65. Žalitelj je u prvostupanjskom postupku zahtijevao poništenje sporne odluke i, „u mjeri u kojoj je to potrebno", poništenje odluke o odbijanju žalbe. U tom pogledu valja podsjetiti da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, tužbeni zahtjevi kojima se traži poništenje koji su formalno bili uloženi protiv odluke o odbijanju žalbe dovode do toga da, u slučaju kada ta odluka nema vlastiti sadržaj, Opći sud odlučuje o aktu protiv kojeg je uložena žalba [17]. Budući da odluka o odbijanju žalbe u ovom slučaju nema vlastiti sadržaj, valja smatrati da je tužba usmjerena samo protiv sporne odluke.

1. Dopuštenost

66. Komisija je u svojem odgovoru na tužbu tražila da se tužbeni zahtjev kojim se traži poništenje proglasi nedopuštenim, pozivajući se na nedostatak podudarnosti između žalbe i tužbe s obzirom na to da se u prvonavedenom dokumentu ne navodi prigovor nezakonitosti članka 17. Priloga VIII. Pravilniku o osoblju.

67. U tom pogledu valja podsjetiti da pravilo o podudarnosti između žalbe u smislu članka 91. stavka 2. Pravilnika o osoblju i tužbe koja je slijedi zahtijeva, pod prijetnjom nedopuštenosti, da je tužbeni razlog istaknut pred sudom Unije već bio istaknut u predsudskom postupku, tako da je tijelo za imenovanje bilo u mogućnosti saznati za pritužbe koje dotična osoba ima protiv osporavane odluke [18].

68. Iz toga slijedi da, u tužbama dužnosnikâ, očitovanja podnesena sudu Unije mogu dakako sadržavati samo one prigovore koji imaju iste pravne temelje kao i prigovori iz žalbe, s tim da se ti prigovori pred sudom Unije mogu razviti podnošenjem razloga i argumenata koji se nužno ne nalaze u žalbi, ali su s njom usko povezani [19].

69. Pojašnjeno je da, s jedne strane, s obzirom na to da prethodni postupak ima neformalan karakter i dotične osobe u tom stadiju najčešće djeluju bez pomoći odvjetnika, administrativno tijelo ne smije usko tumačiti žalbe, nego ih, naprotiv, treba široko ispitati te da, s druge strane, cilj članka 91. Pravilnika o osoblju nije rigorozno i definitivno ograničiti eventualni sudski postupak, s obzirom na to da sudska tužba ne mijenja ni pravnu osnovu ni predmet žalbe [20].

70. U ovom je slučaju nesporno da je žalbu sastavio sam žalitelj, a da pritom nije naveo prigovor nezakonitosti članka 17. Priloga VIII. Pravilniku o osoblju, s obzirom na to da je njezino sastavljanje uslijedilo nakon običnog usmenog priopćenja o neodobravanju mirovine za nadživjele osobe zbog nedovoljnog trajanja braka. Žalitelj je u toj žalbi osporavao Komisijino stajalište, pri čemu je tvrdio da je tijekom više od 20 godina bio u životnoj zajednici s preminulom dužnosnicom u okviru izvanbračnog suživota. U tim okolnostima treba smatrati da je prigovor nezakonitosti prethodno navedenog članka zbog povrede načela jednakog postupanja dovoljno usko povezan sa žalbom.

71. U svakom slučaju, presuđeno je da je prigovor nezakonitosti koji je prvi put istaknut u fazi sudskog postupka dopušten, odstupajući od pravila o podudarnosti [21].

17 Vidjeti presudu od 17. siječnja 1989., Vainker/Parlament (293/87, EU:C:1989:8, t. 8.)

18 Vidjeti presude od 25. listopada 2013., Komisija/Moschonaki (T-476/11 P, EU:T:2013:557, t. 71.) i od 4. srpnja 2014., Kimman/Komisija (T-644/11 P, EU:T:2014:613, t. 43.)

19 Vidjeti presudu od 4. srpnja 2014., Kimman/Komisija (T-644/11 P, EU:T:2014:613, t. 45. i navedena sudska praksa).

20 Vidjeti presudu od 25. listopada 2013., Komisija/Moschonaki (T-476/11 P, EU:T:2013:557, t. 76. i navedena sudska praksa).

21 Presuda od 27. listopada 2016., ESB/Cerafogli (T-787/14 P, EU:T:2016:633)

2. Zahtjev za poništenje Komisijine odluke o neodobravanju mirovine za nadživjele osobe

72. Nesporno je da se tužba koja je podnesena pred Općim sudom temelji isključivo na prigovoru nezakonitosti članka 17. Priloga VIII. Pravilniku o osoblju čija je dopuštenost neupitna te se sporna odluka u biti temelji na toj odredbi.

73. Kao što je to prethodno navedeno, članak 17. Priloga VIII. Pravilniku o osoblju dio je odredbi Pravilnika o osoblju kojima se utvrđuje pravni sustav mirovine za nadživjele osobe.

74. Člankom 79. Pravilnika o osoblju predviđa se pravo nadživjelog bračnog druga dužnosnika na primanje takve mirovine te njezin iznos, podložno uvjetima navedenima u poglavlju 4. Priloga VIII. Pravilniku o osoblju, koje sadržava članak 17. kojim se zahtijeva da je par bio u braku najmanje godinu dana.

75. Osim toga, u članku 1.d stavku 1. drugom podstavku Pravilnika o osoblju navodi se da se izvanbračna zajednica smatra brakom, pod uvjetom da su ispunjeni svi uvjeti navedeni u članku 1. stavku 2. Priloga VII. Pravilniku o osoblju, što obuhvaća, što se tiče dvaju od tih uvjeta, službeno registriranu zajednicu i nepostojanje prava dotičnog para na zakonito sklapanje braka.

76. Primjenom tih odredbi prilikom ocjene zahtjeva za odobravanje mirovine za nadživjele osobe Komisija je smatrala da, iako je zainteresirana osoba doista imala status nadživjelog bračnog druga s obzirom na njezin brak s preminulom dužnosnicom, uvjet povezan s trajanjem tog braka nije bio ispunjen. Usto, postojanje zajedničkog života u trajanju duljem od 20 godina u okviru izvanbračnog suživota nije se moglo uzeti u obzir jer nije bio ispunjen uvjet o izjednačavanju izvanbračne zajednice i braka, koji je predviđen u članku 1. stavku 2. točki (c) podtočki iv. Priloga VII. Pravilniku o osoblju i koji se odnosi na nepostojanje prava na zakonito sklapanje braka u državi članici.

77. Valja istaknuti, s obzirom na opseg nadzora Suda, da žalitelj ne prigovara Komisiji da je u ovom slučaju počinila pogrešku u ocjeni. On samo tvrdi da je njezina pojedinačna negativna odluka nezakonita jer se temelji na pravnom pravilu koje je i samo nezakonito.

78. Dvama formalno različitim prigovorima žalitelj u biti zahtijeva da se članak 17. Priloga VIII. Pravilniku o osoblju proglasi nezakonitim zbog povrede načela jednakog postupanja ili nediskriminacije, pri čemu se u tužbi u tom pogledu upućuje na članak 21. Povelje i članak 2. Direktive 2000/78.

79. Članak 21. stavak 1. Povelje glasi kako slijedi:

„Zabranjuje se svaka diskriminacija na bilo kojoj osnovi kao što je spol, rasa, boja kože, etničko ili socijalno podrijetlo, genetske osobine, jezik, religija ili uvjerenje, političko ili bilo kakvo drugo mišljenje, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje, invaliditet, dob ili spolna orijentacija.”

80. Žalitelj nije pojasnio uzrok predmetne diskriminacije u ovom slučaju, ali iz njegovih pismena proizlazi da je čine pravna priroda veze između članova para, što je pojam koji se ne nalazi na prethodno navedenom popisu koji uistinu nije iscrpan, kao što to potvrđuje upotreba izraza „kao što”.

81. U svakom slučaju, valja utvrditi da iz razmatranja tužbe, kao i iz očitovanja na intervencijski podnesak Vijeća, proizlazi da žalitelj jasno dovodi u pitanje usklađenost članka 17. Priloga VIII. Pravilniku o osoblju s općim načelom jednakog postupanja. Komisija i Vijeće također su svoju obranu stavili u općenitiji kontekst jednakog postupanja.

82. Poštovanje načela jednakog postupanja dio je općih načela prava Unije čija je temeljna priroda propisana člankom 20. Povelje, kojoj članak 6. stavak 1. UEU-a priznaje istu pravnu snagu kao i Ugovorima. Kao što proizlazi iz članka 51. stavka 1. Povelje, odredbe te povelje namijenjene su posebno institucijama Unije koje bi, slijedom toga, trebale poštovati prava koja su Poveljom utvrđena [22].

83. Žalitelj u ovom slučaju ističe povredu načela jednakog postupanja, propisanog člankom 20. Povelje, po dvjema osnovama.

a) Različito postupanje prema izvanbračnim parovima

84. Najprije valja istaknuti da usporedivost situacija treba ocijeniti s obzirom na predmet i svrhu akta Unije kojim se uvodi predmetno razlikovanje [23].

85. Predmet je i cilj mirovine za nadživjele osobe koja je predviđena, među ostalim, člankom 17. prvim stavkom Priloga VIII. Pravilniku o osoblju, nadživjelom bračnom drugu dodijeliti zamjenski dohodak koji bi djelomično nadoknadio gubitak dohodaka njegova preminula bračnog druga [24].

86. Žalitelj tvrdi da se u usporedivim situacijama nalaze par koji je u stabilnoj i dugotrajnoj vezi u okviru izvanbračnog suživota, pri čemu jedan izvanbračni drug financijski pomaže drugom, i par koji je u braku ili izvanbračnoj zajednici, te da uskraćivanje mirovine za nadživjele osobe nadživjelom izvanbračnom drugu čini povredu načela jednakog postupanja.

87. Žalitelj u tom pogledu ističe pristup cilju mirovine za nadživjele osobe na temelju *ex post* analize para, a ne *ex ante* analize kako su je razvile druge stranke u postupku, na temelju koje je moguće utvrditi da se na dan smrti jednog izvanbračnog druga nadživjeli izvanbračni drug nalazi u situaciji koja je potpuno jednaka situaciji nadživjelog bračnog druga, odnosno situaciji osobe koja je godinama ostvarivala korist od dohodaka svojeg izvanbračnog druga koji su joj naglo uskraćeni.

88. To ograničavajuće tumačenje svrhe mirovine za nadživjele osobe, koje se namjerno temelji na isključivo materijalnom pristupu situaciji koja se ocjenjuje samo na dan smrti dužnosnika, ne odražava točan *ratio legis* članka 17. prvog stavka Priloga VIII. Pravilniku o osoblju.

89. Iz tog teksta, koji se tumači zajedno s drugim relevantnim odredbama Pravilnika o osoblju, proizlazi da odobravanje mirovine za nadživjele osobe ne podliježe pretpostavkama koje se odnose na sredstva i/ili imovinu koje trebaju obilježavati nemogućnost nadživjelog bračnog druga da zadovolji svoje potrebe i tako dokazati njegovu prethodnu financijsku ovisnost o preminuloj osobi.

90. Pravo na navedenu mirovinu nadoknađuje gubitak solidarnosti proizišle iz zakonskih obveza koje članovi para imaju čim sklope svoju zajednicu i koje traju. U tom pogledu valja istaknuti da se člankom 26. Priloga VIII. Pravilniku o osoblju predviđa da pravo nadživjelog bračnog druga na mirovinu za nadživjele osobe prestaje teći sklapanjem novog braka, što neće biti slučaj ako navedeni bračni drug održava vezu u izvanbračnom suživotu (ili registriranoj zajednici), neovisno o njezinu trajanju i stabilnosti.

22 Vidjeti presudu od 19. rujna 2013., Preispitivanje presude Komisija/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, t. 39.). Valja dodati da žaliteljevo upućivanje na Direktivu 2000/78, koja je u području zapošljavanja i obavljanja zanimanja izraz općeg načela jednakog postupanja, u ovom slučaju nije relevantno jer je riječ o sporu koji se odnosi na zakonitost odredbe Pravilnika o osoblju.

23 Vidjeti presudu od 1. ožujka 2011., Association belge des Consommateurs Test-Achats i dr. (C-236/09, EU:C:2011:100, t. 29.)

24 Vidjeti presude od 21. listopada 2009., Ramaekers-Jørgensen/Komisija (F-74/08, EU:F:2009:142, t. 53.) i od 1. srpnja 2010., Mandt/Parlament (F-45/07, EU:F:2010:72, t. 88.)

91. Ta solidarnost očito postoji u braku, jedinom obliku građanske zajednice priznatom u svim državama članicama Unije[25] koji je u određenoj mjeri univerzalan u pogledu sadržaja[26], pri čemu je glavni cilj braka organizirati osobne, materijalne i imovinske obveze supružnika tijekom trajanja njihove zajednice. U tu se svrhu njime supružnicima dodjeljuju prava i međusobne obveze, što je osobito odraženo u postojanju obveze pružanja pomoći i/ili doprinosa troškovima braka, te također nalaže financijska solidarnost u pogledu trećih osoba za dugove kućanstva. Osim toga, brak podliježe strogom formalizmu registracije.

92. Iako je priznavanje registrirane izvanbračne zajednice obilježeno heterogenošću nacionalnih zakonodavstava, moguće je tvrditi da navedena zajednica također odgovara pravnom sustavu života para koji podliježe stvarnom formalizmu i obuhvaća prava i obveze partnera, što ga neupitno približava bračnom stanju.

93. Suprotno tomu, *de facto* zajednica ili neslužbena zajednica, čiji dio čini i izvanbračni suživot[27], po definiciji ne ulazi ni u jedan pravni okvir koji je obvezujući za one koji su odabrali taj oblik građanske zajednice te stoga nema pravne ni imovinske posljedice u izvanbračnim vezama. Utvrđivanje prirode tih veza, koje po potrebi odražavaju činjeničnu solidarnost između izvanbračnih drugova, ovisi samo o volji i izboru članova zajednice koja ni u kojem pogledu nije formalna.

94. Žalitelj se poziva na pravnu teoriju i odluke belgijskih sudova kojima je priznato postojanje naturalnih obveza između izvanbračnih drugova koje mogu postati građanske obveze. Osim činjenice da sud Unije u okviru ocjene usporedivosti situacija dotičnih osoba treba uzeti u obzir koncepte koji prevladavaju u cijeloj Uniji, a ne samo u jednoj državi članici[28], primjer sudske prakse koji navodi žalitelj itekako dokazuje da pretvorba naturalne obveze, koja je isključivo moralno, građanski i pravno obvezujuća, ovisi samo o jednostranoj volji jednog od izvanbračnih drugova.

95. Ne čini mi se relevantnim ni pozivanje na presudu od 1. travnja 2008., Maruko (C-267/06, EU:C:2008:179), koja se odnosi na tumačenje članaka 1. i 2. Direktive 2000/78 s obzirom na njemačko pravo kojim se parovima koji su sklopili registriranu izvanbračnu zajednicu odobrava manja mirovina udovca nego parovima u braku. Usporedba se odnosila, s jedne strane, na situaciju dviju istospolnih osoba koje nemaju pravo na brak, ali su u vezi u okviru registrirane izvanbračne zajednice i, s druge strane, na situaciju para u braku, dok se u ovom slučaju uspoređuju situacija dviju osoba u neslužbenoj zajednici i situacija para u braku ili para koji nema pravo na brak, ali je sklopio službeno registriranu zajednicu.

96. Valja istaknuti da je Sud u točki 75. presude od 15. travnja 2010., Gualtieri/Komisija (C-485/08 P, EU:C:2010:188), naveo da, iako *de facto* zajednice i zakonite zajednice kao što je brak u određenim aspektima mogu biti slične, one ne mogu nužno dovesti do izjednačavanja tih dviju vrsta zajednice.

97. Osim toga, u presudi ESLJP-a od 3. travnja 2012., Van der Heidjen protiv Nizozemske (CE:ECHR:2012:0403JUD004285705, t. 69.), navedeno je da „[b]rak daje poseban status onima koji ga sklope. Ostvarivanje prava na brak zaštićeno je člankom 12. [Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950.] i ima društvene, osobne i pravne posljedice (vidjeti *mutatis mutandis* presudu ESLJP-a od 29. travnja 2008., Burden protiv Ujedinjene Kraljevine, CE:ECHR:2008:0429JUD001337805, t. 63. i presudu ESLJP-a od 2. studenoga 2010., Şerife

25 Vidjeti presudu od 6. svibnja 2014., Forget/Komisija (F-153/12, EU:F:2014:61, t. 29.)

26 Vidjeti u tom smislu presudu od 5. listopada 2009., Komisija/Roodhuijzen (T-58/08 P, EU:T:2009:385, t. 75.).

27 Člankom 515-8 francuskog Građanskog zakonika određuje se da je izvanbračni suživot *de facto* zajednica koju obilježava stabilan i kontinuiran zajednički život dviju osoba različitog ili istog spola koje žive kao par.

28 Vidjeti u tom smislu presudu od 31. svibnja 2001., D i Švedska (C-122/99 P i C-125/99 P, EU:C:2001:304, t. 49.).

Yiğit protiv Turske, CE:ECHR:2010:1102JUD000397605, t. 72.). Isto tako, pravne posljedice registrirane zajednice razlikuju tu vrstu veze od drugih oblika zajedničkog života. Odlučujući element nisu trajanje veze ili uzajamna pomoć u vezi, nego postojanje javne obveze, koja je popraćena skupom prava i obveza ugovorne prirode".

98. U tim okolnostima, s obzirom na svrhu mirovine za nadživjele osobe kako je prethodno navedena i pojašnjena, čini mi se da situacije koje žalitelj odvaguje nisu usporedive jer između *de facto* zajednice i zakonite zajednice, neovisno o tome je li riječ o braku ili registriranoj izvanbračnoj zajednici, postoji nepremostiva pravna razlika. Različito postupanje stoga ne može dovesti do zaključka o povredi jednakog postupanja.

99. Međutim, taj zaključak ne prekida raspravu o žalbenom razlogu koji se temelji na prigovoru nezakonitosti članka 17. Priloga VIII. Pravilniku o osoblju s obzirom na povredu načela jednakog postupanja.

b) Različito postupanje prema parovima čiji brak traje kraće od jedne godine

100. Žalitelj je u svojoj tužbi iznio kritiku u pogledu uvjeta trajanja osobne veze koji se zahtijeva za odobravanje mirovine za nadživjele osobe, pri čemu je naveo da je kriterij braka ili izvanbračne zajednice koja traje dulje od jedne godine „proizvoljan i neprimjeren".

101. Tu argumentaciju treba ponovno staviti u činjenični i pravni kontekst spora, odnosno žalitelj je bio u braku dulje od 11 mjeseci s preminulom dužnosnicom te je Komisijina odluka o odbijanju zahtjeva za dodjelu mirovine za nadživjele osobe obrazložena nedovoljnim trajanjem braka, to jest trajanjem kraćim od jedne godine, i neuzimanjem u obzir prethodnog razdoblja izvanbračnog suživota.

102. U ovom se slučaju situacija para koji je u braku dulje od jedne godine i situacija para koji je u braku kraće od jedne godine, neovisno o tome je li tomu prethodio zajednički život u okviru izvanbračnog suživota, mogu smatrati usporedivima s obzirom na cilj mirovine za nadživjele osobe, pri čemu valja podsjetiti da se ne zahtijeva da predmetne situacije budu identične [29].

103. U oba je slučaja riječ o parovima koji su preuzeli javnu obvezu kojom se *na sam dan sklapanja braka* svakom od supružnika dodjeljuje skup prava i međusobnih posebnih obveza, kao i u odnosu na treće osobe, iz kojih proizlazi zakonska solidarnost, što obilježava dovoljnu sličnost situacija u pogledu predmetne naknade.

104. Može li se objektivno opravdati razlikovanje tih dviju kategorija osoba koje se nalaze u usporedivim situacijama?

105. U tom pogledu valja podsjetiti da članak 52. stavak 1. Povelje dopušta da se ostvarivanje prava i sloboda priznatih tom Poveljom može podvrgnuti ograničenjima ako su ta ograničenja predviđena zakonom, ako poštuju bit tih prava i sloboda, te ako su, podložno načelu proporcionalnosti, potrebna i ako zaista odgovaraju ciljevima u općem interesu koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba.

106. Iz tog članka proizlazi da, kako bi bilo u skladu s pravom Unije, ograničenje ostvarivanja prava na jednakost u svakom slučaju treba ispunjavati tri uvjeta [30], odnosno ograničenje treba biti predviđeno zakonom, treba se odnositi na cilj u općem interesu i ne smije biti pretjerano u smislu da treba biti nužno i proporcionalno željenom cilju te ne smije biti povrijeđena „bit", odnosno srž predmetnog prava ili slobode.

29 Vidjeti u tom smislu presudu od 10. svibnja 2011., Römer (C-147/08, EU:C:2011:286, t. 42.).

30 Vidjeti presudu od 9. studenoga 2010., Volker und Markus Schecke i Eifert (C-92/09 i C-93/09, EU:C:2010:662, t. 56. do 72.)

1) Pravna osnova

107. Ograničenje mora biti „predviđeno zakonom”. Drugim riječima, mjera o kojoj je riječ treba imati pravnu osnovu [31], što u ovom slučaju ne dovodi ni do kakvih poteškoća s obzirom na to da je pretpostavka za odobravanje mirovine za nadživjele osobe koja se odnosi na činjenicu da je nadživjeli bračni drug u trenutku smrti dužnosnika s njime bio u braku najmanje godinu dana predviđena člankom 17. prvim stavkom Priloga VIII. Pravilniku o osoblju. Usto, taj tekst ispunjava zahtjeve u pogledu mogućnosti pristupa, jasnoće i predvidljivosti, koji su utvrđeni sudskom praksom Europskog suda za ljudska prava, kako bi se dotičnim osobama omogućilo da o svojem djelovanju odluče na temelju činjenica [32].

2) Cilj u općem interesu

108. Valja podsjetiti da je, kada je riječ o zakonodavnom aktu Unije, zakonodavac Unije taj koji mora utvrditi postojanje objektivnih kriterija iznesenih radi opravdanja različitog postupanja i Sudu iznijeti potrebne dokaze kako bi on provjerio da navedeni kriteriji postoje [33].

109. Valja utvrditi da Pravilnik o osoblju kao takav ne pruža nikakvo pojašnjenje ili naznaku u pogledu cilja na kojem se temelji članak 17. njegova Priloga VIII. Općenito, člankom 1.d stavkom 6. Pravilnika o osoblju određuje se da se, „[n]e dovodeći u pitanje načela nediskriminacije i proporcionalnosti, svako ograničenje njihove primjene mora […] temeljiti na objektivnim i opravdanim razlozima te mora biti usmjereno na opravdane ciljeve od općeg interesa u okviru kadrovske politike” [34].

110. Međutim, takva okolnost ne isključuje da takav cilj može proizlaziti iz općeg konteksta predmetne mjere za potrebe izvršavanja sudskog nadzora legitimnosti tog cilja te prikladnosti i nužnosti sredstava za njegovo postizanje [35].

111. Komisija i Vijeće naveli su u tom pogledu u svojim podnescima i na raspravi da je potrebno izbjeći prijevaru koju obilježavaju fiktivni brakovi i tako očuvati ravnotežu mirovinskog sustava, izbjeći pretjerano opterećenje administracije u pogledu obrade spisa koji su protivni načelu dobre uprave, osobito što se tiče ocjene činjeničnih dokaza, i time zajamčiti jednako postupanje prema dužnosnicima.

112. Te različite težnje mogu se smatrati ciljevima u općem interesu, odnosno legitimnim ciljevima, koje Unija priznaje te stoga trebaju biti podvrgnuti nadzoru proporcionalnosti koji provodi Sud, kako je predviđen u članku 52. Povelje.

31 Vidjeti u tom smislu presude od 1. srpnja 2010., Knauf Gips/Komisija (C-407/08 P, EU:C:2010:389, t. 91.) i od 17. listopada 2013., Schwarz (C-291/12, EU:C:2013:670, t. 35.).

32 Vidjeti u tom smislu presudu od 20. svibnja 2003., Österreichischer Rundfunk i dr. (C-465/00, C-138/01 i C-139/01, EU:C:2003:294, t. 77.); mišljenja nezavisnog odvjetnika P. Cruza Villalóna u predmetu Scarlet Extended (C-70/10, EU:C:2011:255, t. 93. do 100.) i nezavisnog odvjetnika P. Mengozzija u predmetu Schwarz (C-291/12, EU:C:2013:401, t. 43.).

33 Vidjeti presude od 16. prosinca 2008., Arcelor Atlantique i Lorraine i dr. (C-127/07, EU:C:2008:728, t. 47.) i od 17. listopada 2013., Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, t. 78.)

34 Može se citirati uvodna izjava 31. Uredbe br. 723/2004 u skladu s kojom, barem neizravno, „s obzirom na to da su se promijenili uvjeti na temelju kojih su donesene odredbe na snazi u području invalidske mirovine i mirovine za nadživjele osobe, navedene odredbe valja ažurirati i pojednostavniti”. Odražavajući tu uvodnu izjavu, ističem da se u uvodnoj izjavi 7. navodi da „valja osigurati primjenu načela nediskriminacije propisanog UEU-om i time nastaviti razvijati kadrovsku politiku kojom se jamče jednake mogućnosti svima, neovisno o spolu, tjelesnoj sposobnosti, dobi, rasnom ili etničkom identitetu, spolnoj orijentaciji ili bračnom stanju”, što su razmatranja pojašnjena u uvodnoj izjavi 8. prema kojoj „dužnosnicima koji su u izvanbračnoj vezi koju država članica priznaje kao stabilnu zajednicu i koji nemaju pravo na brak treba dodijeliti iste prednosti kao i parovima u braku”.

35 Vidjeti u tom smislu, u pogledu načela nediskriminacije na osnovi dobi, presude od 16. listopada 2007., Palacios de la Villa (C-411/05, EU:C:2007:604, t. 56. i 57.); od 12. siječnja 2010., Petersen (C-341/08, EU:C:2010:4, t. 49.) i od 6. studenoga 2012., Komisija/Mađarska (C-286/12, EU:C:2012:687, t. 58.).

3) Nadzor proporcionalnosti

113. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, načelo proporcionalnosti dio je općih načela prava Unije. To načelo zahtijeva da se mjerama mogu ostvariti legitimni ciljevi koje slijedi zakonodavstvo o kojem je riječ i da ne prelaze granice onoga što je nužno za postizanje tih ciljeva [36], pri čemu, kad je moguće odabrati između više prikladnih mjera, valja primijeniti onu koja je najmanje ograničavajuća, a nametnuta opterećenja ne smiju biti nerazmjerna zadanim ciljevima [37].

i) Prikladnost

114. Valja provjeriti može li sporna odredba pridonijeti postizanju prethodno utvrđenih ciljeva u općem interesu.

115. Komisija i Vijeće u okviru te ocjene navode da valja uzeti u obzir činjenicu da zakonodavac raspolaže širokom diskrecijskom ovlašću u području uređenja sustava socijalne zaštite dužnosnika Unije [38]. Priznavanje takve ovlasti podrazumijeva da je potrebno provjeriti da izabrana sredstva za postizanje željenog cilja nisu očito neprikladna ili nerazumna [39].

116. Međutim, Sud je naveo da ta margina prosudbe ne može imati za učinak onemogućavanje provedbe načela nediskriminacije [40], što nužno vrijedi i za načelo jednakog postupanja. Također je smatrao da se za zakonodavstvo ne može smatrati da jamči ostvarenje predviđenog cilja, osim ako istinski ne osigurava njegovo ostvarenje i to na sustavan i dosljedan način [41].

117. U tom se pogledu u ovom predmetu mogu iznijeti dvojbe ako se razmatra situacija nepredviđene smrti, na primjer slijedom nesreće, jednog od supružnika para koji je u braku 11 mjeseci i 29 dana, čijem bi nadživjelom bračnom drugu bila uskraćena mirovina za nadživjele osobe, dok bi u suprotnom, na navedenu mirovinu imao pravo partner koji je sklopio brak s teško bolesnim dužnosnikom koji je naposljetku preminuo dvanaest mjeseci nakon sklapanja građanske zajednice.

118. To približavanje situacija otkriva nedostatke odredbe koja se temelji isključivo na kriteriju *ratione temporis* u okviru kojeg se automatski i slijepo primjenjuje ograničeni rok koji naglo prestaje.

119. Usto, dvojbe se mogu iznijeti i u pogledu *in concreto* analize istaknutih ciljeva razlikovanja, a osobito prvog među njima koji se odnosi na borbu protiv prijevare, s kojim su ostala tri usko povezana, odnosno iz kojeg proizlaze.

36 Vidjeti presude od 18. studenoga 1987., Maizena i dr. (137/85, EU:C:1987:493, t. 15.); od 12. studenoga 1996., Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (C-84/94, EU:C:1996:431, t. 57.); od 10. prosinca 2002., British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, t. 122.); od 8. travnja 2014., Digital Rights Ireland i dr. (C-293/12 i C-594/12, EU:C:2014:238, t. 46.), kao i od 16. lipnja 2015., Gauweiler i dr. (C-62/14, EU:C:2015:400, t. 67.)

37 Vidjeti presude od 11. srpnja 1989., Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, t. 21.); od 12. srpnja 2001., Jippes i dr. (C-189/01, EU:C:2001:420, t. 81.), kao i od 9. ožujka 2010., ERG i dr. (C-379/08 i C-380/08, EU:C:2010:127, t. 86.); vidjeti također u tom smislu presudu od 16. lipnja 2015., Gauweiler i dr. (C-62/14, EU:C:2015:400, t. 91.).

38 Vidjeti presudu od 29. studenoga 2006., Campoli/Komisija (T-135/05, EU:T:2006:366, t. 72.). Osim toga, Sud je prilikom tumačenja članka 6. stavka 1. Direktive 2000/78 u okviru zahtjevâ za prethodnu odluku pojasnio da države članice raspolažu širokom diskrecijskom ovlašću pri izboru sredstava kojima bi mogli postići ciljeve svoje socijalne politike.

39 Vidjeti presude od 26. rujna 2013., Dansk Jurist- og Økonomforbund (C-546/11, EU:C:2013:603, t. 58.) i od 15. travnja 2010., Gualtieri/Komisija (C-485/08 P, EU:C:2010:188, t. 72.). Točno je da je Europski sud za ljudska prava u sličnom činjeničnom okviru u pogledu diskriminacije povezane s isplatom socijalne naknade istaknuo, u presudi od 11. lipnja 2002., Willis protiv Ujedinjene Kraljevine (CE:ECHR:2002:0611JUD003604297), da države ugovornice raspolažu određenom marginom prosudbe u svrhu utvrđivanja jesu li različita postupanja opravdana, i u kojoj mjeri, razlikama u situacijama u drugim sličnim pogledima, ali je provjerio nedostaje li u podnesenom slučaju „objektivno i razumno opravdanje" različitog postupanja, odnosno nastoji li se tim različitim postupanjem postići „legitiman cilj" ili nema „razumnog odnosa proporcionalnosti između upotrijebljenih sredstava i postavljenog cilja".

40 Vidjeti presudu od 5. ožujka 2009., Age Concern England (C-388/07, EU:C:2009:128, t. 51.)

41 Vidjeti usto, što se tiče zahtjeva dosljednosti, temeljne presude od 10. ožujka 2009., Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141, t. 55.) i od 23. prosinca 2015., Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, t. 65.). Vidjeti, osobito što se tiče Direktive 2000/78, presude od 12. siječnja 2010., Petersen (C-341/08, EU:C:2010:4, t. 53.) i od 26. rujna 2013., HK Danmark (C-476/11, EU:C:2013:590, t. 67.).

120. Naime, valja ograničiti pojam „prijevara” koji ističu Komisija i Vijeće, koji upotrebljavaju izraz „dogovor o budućim nasljedstvima”, što je koncept koji se *a priori* odnosi samo na pravila nasljeđivanja, ili izraz s više konotacije, „fiktivni brak”. Iznosi se ideja da se uvjetom trajanja braka spriječi rizik da se brak više sklapa radi ostvarivanja prava na financijska davanja nego radi „planiranja zajedničkog života”.

121. Može se postaviti pitanje o konkretnoj situaciji koju su tako predvidjeli Komisija i Vijeće. Izraz „fiktivni brak” upućuje na „prividni brak” koji se redovito upotrebljava za označavanje fiktivne zajednice koja je stvorena isključivo iz mogućnosti da jedan bračni drug na taj način dobije traženo državljanstvo drugog bračnog druga. To precizno povezivanje interesa dvaju pojedinaca u okviru kojeg ne postoji stvarna bliska veza ne može se prenijeti na ovaj slučaj.

122. Jedina situacija koja je moguća u praksi jest situacija para, neovisno o tome je li sklopio bračni pakt, koji donosi odluku o sklapanju braka nakon znatnog pogoršanja zdravstvenog stanja partnera dužnosnika.

123. Čini mi se da je ideju da se takva zajednica može kvalificirati kao fiktivan brak uvelike moguće osporiti i da je ona na određen način pogrešno usmjerena, kao da se njome niječe sama bit braka. U okviru te pretpostavke riječ je o dvije osobe koje su već u vezi i odaberu povećati svoju predanost sklapanjem braka te time samo odgovaraju na snažan poticaj koji im u tom smislu daju odredbe Pravilnika o osoblju kojima se očito daje prednost bračnom stanju. U tim je okolnostima bojazan da se brak zapravo ne sklapa radi „planiranja zajedničkog života” neosnovana s obzirom na to da je zajednički život postojao prije građanske zajednice.

124. Odabir sklapanja braka nužno i u svim okolnostima podrazumijeva imovinski aspekt i proizlazi iz želje za pravnom sigurnosti i maksimalnom zaštitom partnera tijekom trajanja zajednice i po njezinu završetku. Činjenica da do tog odabira može doći nakon zabrinjavajuće informacije o zdravstvenom stanju partnera ne obilježava prijevaru, nego potvrđuje snagu veze između dvije osobe koje će preuzeti obvezu čiji se datum isteka nikad ne može sa sigurnošću znati unaprijed, neovisno o ozbiljnosti bolesti od koje boluje partner koji je postao bračni drug. Prema mojem mišljenju, u tom slučaju nema nikakve zlouporabe braka kao što tvrde Komisija i Vijeće.

125. Osim toga, „učinak odgode” koji na neki način čini zahtjev da brak treba trajati jednu godinu kako bi se ostvarilo pravo na mirovinu za nadživjele osobe potpuno je neusklađen s pravnom prirodom braka koji proizvodi učinke od samog trenutka preuzimanja obveze. Komisija i Vijeće snažno su istaknuli da se različito postupanje prema osobama u braku i izvanbračnim drugovima koje proizlazi iz njihova statusa temelji na „različitoj obiteljskoj situaciji koja proizlazi iz namjernog odabira zainteresiranih osoba” jer se bračno stanje s pravnim i financijskim obvezama koje imaju supružnici nužno razlikuje od obične neslužbene zajednice s obzirom na cilj mirovine za nadživjele osobe.

126. Valja utvrditi da su žalitelj i dužnosnica N 9. svibnja 2014. odabrali to bračno stanje koje trenutno stvara pravni okvir na koji se te institucije pozivaju kao element objektivnog razlikovanja. Da u toj vrsti predmeta, kao što to jasno pokazuje žaliteljeva situacija, ne postoji bolna ljudska stvarnost, bio bih u iskušenju upustiti se u pojedinosti ironije situacije u kojoj se Komisija i Vijeće skrivaju iza pojma „fiktivni brak” kako bi odbili zahtjev za odobravanje mirovine za nadživjele osobe nakon što su žalitelju u okviru testa usporedivosti s obzirom na cilj navedene mirovine prigovorili to što nije odabrao brak.

127. U tim mi se okolnostima čini da je predmetna mjera očito neprikladna za postizanje cilja koji proizlazi iz borbe protiv prijevare, pri čemu se isti zaključak nameće zbog drugih razloga koji su samo njezina posljedica.

128. Ako legitimni cilj koji se temelji na očuvanju financijske ravnoteže mirovinskog sustava može biti predmet zasebne ocjene, valja utvrditi da Komisija i Vijeće nipošto nisu utvrdili, a čak ni objasnili rizik od narušavanja takve ravnoteže u slučaju nepostojanja spornog različitog postupanja. Usto, iz sudske prakse Suda proizlazi da proračunska pitanja, koja su isključivo financijske prirode, ne mogu biti sama po sebi legitiman cilj kojim se može opravdati odstupanje od općeg načela jednakog postupanja i nediskriminacije [42].

ii) Nužnost

129. Ako bi Sud smatrao da je uvjet trajanja braka od jedne godine očito prikladan, trebalo bi se pitati je li odredba kao što je ona o kojoj je ovdje riječ nužna za postizanje željenih ciljeva. Mjera je nužna ako se željeni legitimni cilj ne može postići manje ograničavajućom, ali jednako prikladnom mjerom [43]. U ovom slučaju valja istražiti postoje li manje radikalna rješenja kako bi se izbjegli rizici od prijevare, tako očuvala financijska ravnoteža mirovinskog sustava, izbjeglo pretjerano opterećenje administracije u pogledu obrade spisa koji su protivni načelu dobre uprave i time zajamčilo jednako postupanje prema dužnosnicima.

130. Valja pojasniti da je u ovom slučaju primijenjeno rješenje u najmanju ruku radikalno jer će se svaka smrt dužnosnika koja se dogodi unutar dvanaest mjeseci nakon sklapanja braka poistovjetiti s neoborivom pretpostavkom prijevare te će se nadživjelom bračnom drugu uskratiti mirovina za nadživjele osobe.

131. Za dotične bi osobe bilo manje ograničavajuće kad bi im se pružila mogućnost da dokažu da nije riječ o fiktivnom braku podnošenjem dokaza o prethodnom stvarnom zajedničkom životu čije bi im trajanje omogućilo da dosegnu sudbonosni prag od dvanaest mjeseci. Valja istaknuti da takvo rješenje uopće ne bi bilo protivno pristupu koji se primjenjuje pri utvrđivanju usporedivosti situacija koje se odvaguju, odnosno zakonitih zajednica s jedne strane i *de facto* zajednica s druge strane, jer se njime ne dovodi u pitanje povezanost između braka i mirovine za nadživjele osobe.

132. Taj manje ograničavajući pristup ne bi bio ni neprikladan.

133. Što se tiče cilja koji se odnosi na izbjegavanje pretjeranog administrativnog opterećenja, valja istaknuti da ta tvrdnja Komisije i Vijeća uopće nije potkrijepljena relevantnim brojčanim podacima. Vijeće u svojem intervencijskom podnesku navodi europsku javnu službu s više od 58 000 dužnosnika i službenika te više od 20 000 korisnika mirovinskog sustava. Ti su podaci očito nedovoljni u pogledu pitanja istaknutog u ovom predmetu koje se odnosi samo na brakove koji traju kraće od jedne godine, za koje se može razumno smatrati da čine tek mali obujam spisa koje treba obraditi, pri čemu valja napomenuti da je, prema mojem saznanju, predmetni postupak prvi koji se odnosi na tu posebnu problematiku.

134. Usto, nije riječ o tome da se od administracije traži da provede bilo kakvu istragu o situaciji dotičnog para i ocijeni pravna pitanja koja se odnose na bračno stanje zainteresiranih osoba s obzirom na to da se jedina provjera koju treba provesti odnosi na trajanje zajedničkog života prije braka, koje se lako može dokazati u slučaju registrirane izvanbračne zajednice, i uopće ne dovodi do poteškoća u slučaju izvanbračnog suživota kao što to pokazuje ovaj predmet. Ta isključivo materijalna ocjena ne može dovesti do nejednakog postupanja prema dužnosnicima.

42 Vidjeti presude od 19. lipnja 2014., Specht i dr. (C-501/12 do C-506/12, C-540/12 i C-41/12, EU:C:2014:2005, t. 77.) i od 11. studenoga 2014., Schmitzer (C-530/13, EU:C:2014:2359, t. 41.); vidjeti u istom smislu, što se tiče jednakog postupanja prema muškarcima i ženama, presude od 17. lipnja 1998., Hill i Stapleton (C-243/95, EU:C:1998:298, t. 40.); od 6. travnja 2000., Jørgensen (C-226/98, EU:C:2000:191, t. 39.); od 23. listopada 2003., Schönheit i Becker (C-4/02 i C-5/02, EU:C:2003:583, t. 85.), i od 21. srpnja 2011., Fuchs i Köhler (C-159/10 i C-160/10, EU:C:2011:508, t. 74.).

43 Vidjeti u tom smislu presudu od 26. rujna 2013., Dansk Jurist- og Økonomforbund (C-546/11, EU:C:2013:603, t. 69.).

135. Također valja istaknuti da donositelj Pravilnika o osoblju, iako je očito postupao na temelju kategorizacije, nije isključio *in concreto* pojedinačnu ocjenu, kao što to potvrđuje članak 1. stavak 1. točka (d) Priloga VII. Pravilniku o osoblju kojom se predviđa da dužnosnik koji ne ispunjava uvjete predviđene za dodjelu naknade za kućanstvo može ostvariti pravo na nju ako stvarno uzdržava obitelj, o čemu „[TZI] na temelju popratne dokumentacije donosi posebnu obrazloženu odluku".

136. Konačno, u pogledu prethodno navedene procjene više nego razumne količine spisa koji se odnose na brakove koji traju kraće od jedne godine, uopće mi se ne čini da bi predloženo manje ograničavajuće rješenje moglo dovesti u pitanje financijsku ravnotežu mirovinskog sustava u pogledu koje Komisija i Vijeće nisu podnijeli nikakvu konkretnu informaciju, osim postojanja znatno većeg broja osoba koje plaćaju doprinose od broja korisnika.

137. Valja podsjetiti da se člankom 17. Priloga VIII. Pravilniku o osoblju uređuje odobravanje mirovine za nadživjele osobe nadživjelom bračnom drugu dužnosnika preminulog u aktivnoj službi. Nije nerazumno smatrati da su predmetne situacije uglavnom one, kao što to pokazuje žaliteljev primjer, u kojima smrt dužnosnika nastupi nakon brojnih godina obavljanja profesionalne djelatnosti, a stoga i plaćanja doprinosa u mirovinski sustav, koje neće dovesti do isplate starosne mirovine. U tom slučaju odobravanje, nadživjelom bračnom drugu koji je dokazao postojanje životne zajednice prije braka čije trajanje omogućuje da se dosegne potrebnih dvanaest mjeseci, mirovine za nadživjele osobe u iznosu od 60 % starosne mirovine na koju bi imao pravo bračni drug dužnosnik, ne može *a priori* ugroziti financijsku ravnotežu mirovinskog sustava.

138. Iz prethodno navedenih razmatranja proizlazi da je potrebno minimalno trajanje braka od dvanaest mjeseci mjera koja, čak i uzimajući u obzir široke diskrecijske ovlasti i praktične probleme povezane s upravljanjem mirovinskim sustavom, prekoračuje ono što je nužno za ostvarenje ciljeva u općem interesu koje želi postići donositelj Pravilnika o osoblju.

iii) Pretjerano ograničavanje pravâ dužnosnikâ

139. Pod pretpostavkom da bi Sud smatrao da je potrebno minimalno trajanje braka od dvanaest mjeseci prikladna i nužna mjera za ostvarenje ciljeva koji se njome žele postići, postavlja se i pitanje je li proporcionalna u strogom smislu riječi. U skladu s tim načelom, mjere ne smiju, čak i ako su prikladne i nužne za ostvarenje legitimnih ciljeva koji se nastoje postići, uzrokovati neugodnosti koje su nerazmjerne željenim ciljevima. Drugim riječima, mora se osigurati da učinak odredbe poput one o kojoj je ovdje riječ nije da pretjerano ograničava legitimne interese dužnosnikâ [44]. Konačno, riječ je o pravičnom odvagivanju suprotstavljenih interesa, s jedne strane, dužnosnika i njihovih nadživjelih bračnih drugova, kao što je žalitelj, i, s druge strane, Unije u okviru upravljanja mirovinskim sustavom.

140. Doista je nesporno da svaka dodatna naknada isplaćena u okviru navedenog sustava povećava ukupni iznos troškova, a time i opterećenje koje taj sustav predstavlja za proračun Unije. Međutim, tu tvrdnju treba bitno prilagoditi razmatranjima koja su u ovom mišljenju iznesena u pogledu predmeta članka 17. Priloga VIII. Pravilniku o osoblju, odnosno odobravanju mirovine za nadživjele osobe nadživjelom bračnom drugu dužnosnika koji je preminuo tijekom aktivne službe i stoga nije primao starosnu mirovinu za koju je redovito plaćao doprinose.

44 Vidjeti u tom smislu, što se tiče predmeta u pogledu diskriminacije na osnovi dobi u okviru Direktive 2000/78, presude od 16. listopada 2007., Palacios de la Villa (C-411/05, EU:C:2007:604, t. 73.) i od 12. listopada 2010., Ingeniørforeningen i Danmark (C-499/08, EU:C:2010:600, t. 47.); vidjeti usto presudu od 16. srpnja 2015., CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:480, t. 123.), kao i mišljenja nezavisne odvjetnice J. Kokott u tom predmetu (EU:C:2015:170, t. 131.) i u predmetu Belov (C-394/11, EU:C:2013:48, t. 117.), pri čemu se oba odnose na Direktivu 2000/43/EZ o provedbi načela jednakog postupanja prema osobama bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo (SL 2000., L 180, str. 22.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 20., svezak 1., str. 19.).

141. Posljedica je uvjeta trajanja braka od jedne godine automatsko isključenje čitave skupine nadživjelih bračnih drugova iz primjene odredbi Pravilnika o osoblju, iako su tijekom više desetljeća mogli biti u životnoj zajednici s preminulim dužnosnikom, kao što to pokazuje žaliteljev primjer, što je sinonim neizravnog, ali djelotvornog kontributivnog doprinosa mirovinskom sustavu. Tako ozbiljno ograničavanje interesa čitave skupine potpuno je neproporcionalno cilju koji se želi postići minimalnim trajanjem braka, a to je ponajprije spriječiti zlouporabu određenih osoba u pogledu socijalne naknade, što je očito marginalna situacija.

142. U tom slučaju stoga postoji pretjerano ograničavanje legitimnih interesa dužnosnika i njihovih nadživjelih bračnih drugova koje dovodi do zaključka da je povrijeđeno načelo jednakog postupanja kako je propisano člankom 20. Povelje.

143. Budući da, prema mojem mišljenju, predmetno ograničenje nije ni nužno ni proporcionalno postavljenim ciljevima, nije potrebno postaviti pitanje je li povrijeđena „bit”, odnosno srž predmetnog prava.

144. Iz toga slijedi da uvjet koji se odnosi na činjenicu da je nadživjeli bračni drug u trenutku smrti dužnosnika s njime bio u braku jednu godinu, kojemu se člankom 17. prvim stavkom Priloga VIII. Pravilniku o osoblju podvrgava odobravanje mirovine za nadživjele osobe, treba proglasiti neprimjenjivim u ovom slučaju.

145. Budući da je prigovor koji se temelji na nezakonitosti članka 17. prvog stavka Priloga VIII. Pravilniku o osoblju osnovan u prethodno navedenom smislu, spornu odluku valja poništiti.

146. Također valja podsjetiti da je, u skladu s člankom 266. UFEU-a, institucija čiji je akt proglašen ništavim dužna poduzeti potrebne mjere kako bi postupila sukladno presudi Suda.

3. Zahtjev za naknadu štete

147. Prema sudskoj praksi, nastanak odgovornosti Unije pretpostavlja ispunjenje svih pretpostavki koje se odnose na nezakonitost postupanja koje se pripisuje institucijama, postojanje stvarne štete i postojanje uzročne veze između postupanja i štete na koju se poziva, pri čemu je žalitelj dužan dokazati da su te pretpostavke ispunjene [45].

148. Žalitelj u ovom slučaju traži dodjelu iznosa od 5000 eura u okviru naknade neimovinske štete koju je pretrpio slijedom nezakonite i diskriminirajuće odluke kojom mu je odbijeno pravo na mirovinu za nadživjele osobe u vrlo bolnom kontekstu. Žalitelj tako ističe istu nezakonitost kako bi opravdao svoj zahtjev za naknadu štete kao što je ona koja je istaknuta u svrhu opravdanja njegova zahtjeva za poništenje.

149. Budući da je zaključeno da je prigovor nezakonitosti članka 17. Priloga VIII. Pravilniku o osoblju osnovan zbog povrede načela jednakog postupanja, propisanog člankom 20. Povelje, predlaže se da se zahtjev za naknadu štete prihvati tako da se proglasi da poništenje sporne odluke čini primjerenu naknadu svake neimovinske štete koju je žalitelj mogao pretrpjeti u ovom slučaju.

45 Vidjeti presude od 1. lipnja 1994., Komisija/Brazzelli Lualdi i dr. (C-136/92 P, EU:C:1994:211, t. 42.) i od 12. srpnja 2011., Komisija/Q (T-80/09 P, EU:T:2011:347, t. 42.)

VI. Troškovi

150. U skladu s člankom 184. stavkom 2. Poslovnika Suda, kad je žalba osnovana i Sud sâm konačno odluči u sporu, Sud odlučuje o troškovima.

151. U skladu s člankom 138. stavkom 1. tog Poslovnika, koji se na temelju njegova članka 184. stavka 1. primjenjuje na žalbeni postupak, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.

152. Žalitelj je u ovom slučaju zatražio od Suda da slijedom konačnog odlučivanja u predmetu prihvati njegove zahtjeve iznesene u prvostupanjskom postupku, uključujući nalog tuženiku za snošenje troškova, u ovom slučaju Komisiji. Stoga nije zatražio da se Vijeću i Komisiji naloži da snose njegove troškove u žalbenom postupku.

153. Budući da Komisija nije uspjela u svojem zahtjevu, valja joj naložiti da, osim vlastitih troškova obaju postupaka, snosi i žaliteljeve troškove prvostupanjskog postupka, u skladu s njegovim zahtjevom, pri čemu žalitelj snosi vlastite troškove žalbenog postupka. Vijeće će snositi sve vlastite troškove.

VII. Zaključak

154. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem da Sud:

1. ukine presudu Općeg suda Europske unije od 3. svibnja 2018. HK/Komisija, (T-574/16, neobjavljena, EU:T:2018:252);

2. članak 17. prvi stavak Priloga VIII. Pravilniku o osoblju za dužnosnike Europske unije proglasi nevaljanim jer se njime predviđa da brak nadživjelog bračnog druga treba trajati najmanje godinu dana kako bi mogao ostvariti pravo na mirovinu za nadživjele osobe, čime se povređuje jednako postupanje propisano člankom 20. Povelje Europske unije o temeljnim pravima;

3. poništi odluku Europske komisije da se žalitelju ne odobri mirovina za nadživjele osobe;

4. naloži Komisiji snošenje, osim vlastitih troškova obaju postupaka, i žaliteljevih troškova prvostupanjskog postupka, pri čemu žalitelj snosi vlastite troškove žalbenog postupka, te odluči da će Vijeće Europske unije snositi sve vlastite troškove.