



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

24 април 2012 година *

„Пространство на свобода, сигурност и правосъдие — Член 34 от Хартата на основните права на Европейския съюз — Директива 2003/109/ЕО — Статут на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни — Право на равно третиране по отношение на социалното осигуряване, социалното подпомагане и социалната закрила — Дерогиране на принципа на равно третиране по отношение на мерките за социално подпомагане и социална закрила — Изключване на „основните придобивки“ от приложното поле на тази дерогация — Национална правна уредба, предвиждаща жилищна помощ за наемателите с най-ниски доходи — Определен чрез различна средно претеглената стойност размер на средствата, предназначени за гражданите от трети страни — Отхвърляне на искане за жилищна помощ поради изчерпването на бюджета, предназначен за гражданите от трети страни“

По дело C-571/10

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Tribunale di Bolzano (Италия) с акт от 24 ноември 2010 г., постъпил в Съда на 7 декември 2010 г., в рамките на производство по дело

Servet Kamberaj

срещу

Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES),

Giunta della Provincia autonoma di Bolzano,

Provincia autonoma di Bolzano,

в присъствието на:

Associazione Porte Aperte/Offene Türen,

Human Rights International,

Associazione Volontarius,

Fondazione Alexander Langer,

* Език на производството: италиански.

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: г-н V. Skouris, председател, г-н A. Tizzano, г-н J. N. Cunha Rodrigues, г-н K. Lenaerts, г-н J. Malenovský и г-н U. Lohmus, председатели на състави, г-н A. Rosas, г-н E. Levits, г-н A. Ó Caoimh (докладчик), г-н L. Bay Larsen, г-н T. von Danwitz, г-н Ал. Арабаджиев и г-н E. Jarašiūnas, съдии,

генерален адвокат: г-н Y. Bot,

секретар: г-жа A. Impellizzeri, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 18 октомври 2011 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за г-н Kamberaj, от адв. F. Pinton и адв. D. Simonato, avvocati,
- за Provincia autonoma di Bolzano, от адв. R. von Guggenberg, адв. S. Beikircher, адв. C. Bernardi и адв. D. Ambach, Rechtsanwälte,
- за белгийското правителство, от г-н J-C. Halleux и г-жа C. Pochet, в качеството на представители,
- за френското правителство, от г-жа E. Belliard, г-н G. de Bergues и г-жа B. Beaupère-Manokha, в качеството на представители,
- за австрийското правителство, от г-жа C. Pesendorfer, в качеството на представител,
- за Европейската комисия, от г-жа M. Condou-Durande и г-жа C. Cattabriga, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 13 декември 2011 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на членове 2 ДЕС и 6 ДЕС, 18 ДФЕС, 45 ДФЕС и 49 ДФЕС, на членове 21 и 34 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), както и на разпоредбите на Директива 2000/43/ЕО на Съвета от 29 юни 2000 година относно прилагане на принципа на равно третиране на лица без разлика на расата или етническия произход (ОВ L 180, стр. 22; Специално издание на български език, 2007 г., глава 20, том 1, стр. 19) и на Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 година относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни (ОВ L 16, 2004 г., стр. 44; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 225). Запитващата юрисдикция поставя и въпроси, свързани с член 14 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. (наричана по-нататък „ЕКПЧ“), и с член 1 от Протокол № 12 към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, подписан в Рим на 4 ноември 2000 г. (наричан по-нататък „Протокол № 12“).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между, от една страна, г-н Kamberaj и от друга страна, Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (Служба за социални жилища на Автономна провинция Болцано, наричана по-нататък „IPES“), Giunta della Provincia autonoma di Bolzano (Провинциален съвет на Автономна провинция Болцано, наричан

по-нататък „Giunta“) и Provincia Autonoma di Bolzano (Автономна провинция Болцано) по повод отказа на IPES да предостави исканата от г-н Kamberaj жилищна помощ за 2009 г. поради изчерпване на бюджета на Автономна провинция Болцано, предвиден за отпускане на такава помощ на граждани от трети страни.

Правна уредба

Правна уредба на Съюза

Директива 2000/43

- 3 Съгласно член 1 от Директива 2000/43 „[ц]елта [й] е да създаде рамка за борба срещу дискриминацията въз основа на расов признак или етнически произход с оглед прилагането в държавите членки на принципа на равно третиране“.
- 4 Член 2, параграфи 1 и 2 от тази директива гласи:
 - „1. По смисъла на настоящата директива „принципът на равно третиране“ означава отсъствие на пряка или непряка дискриминация, основана на расов признак или етнически произход.
 2. По смисъла на параграф 1:
 - а) проява на пряка дискриминация има, когато едно лице е, било е, или би било третирано по-малко благоприятно от друго в сравнима ситуация въз основа на расов признак или етнически произход;
 - б) проява на непряка дискриминация има, когато видимо неутрална разпоредба, критерий или практика биха поставили лицата от дадена раса или етнически произход в особено неблагоприятно положение в сравнение с други лица, освен ако тази разпоредба, критерий или практика са обективно оправдани от законната си цел и средствата за постигане на тази цел са подходящи и необходими“.
- 5 Член 3, параграф 2 от Директива 2000/43 предвижда, че тя „не покрива различията в третирането, основани на националност[,] и не накърнява разпоредбите и условията, свързани с влизането и постоянно пребиваване на граждани от трети страни и лица без гражданство на територията на държавите членки, както и всяко третиране, произтичащо от правния статус на засегнатите граждани от трети страни и лицата без гражданство“.
- 6 Член 15 от същата директива гласи следното:

„Държавите членки определят режима на санкции, приложими при нарушаване на националните разпоредби, приети в съответствие с настоящата директива[,] и приемат всички мерки, необходими за да гарантират тяхното прилагане. Санкциите, които могат да включат изплащане на обезщетение на жертвата, трябва да бъдат ефективни, пропорционални и [възпиращи]. Държавите членки съобщават тези разпоредби на Комисията най-късно до 19 юли 2003 г. и всяка последваща поправка, която ги засяга, в същите срокове“.

Директива 2003/109

- 7 Съображения 2—4, 6, 12 и 13 от Директива 2003/109 гласят следното:

„(2) По време на извънредното съвещание в Тампере от 15 и 16 октомври 1999 г. Европейският съвет обяви, че правният статут на гражданите на трети страни трябва да се сближи с този на гражданите на държавите членки и че лице, легално пребиваващо в държава членка, за неопределен срок от време, което има разрешение за дългосрочно пребиваване, следва да получи в тази държава членка съвкупност от постоянни права, възможно най-близки с тези, от които се ползват гражданите на Европейския съюз.

- (3) Настоящата директива спазва основните права и принципите, признати по-конкретно от [ЕКПЧ] и [Хартата].
- (4) Интеграцията на граждани на трети страни, трайно установени в държавите членки, е ключов елемент за поощряване на икономическото и социално единство, основна цел на Общността, изложена в Договора [за ЕО].
- [...]
- (6) Основният критерий за получаване на статут на дългосрочно пребиваващ следва да бъде продължителността на пребиваване на територията на държавата членка. Това пребиваване следва да е било легално и непрекъснато, за да свидетелства за трайното привързване на лицето с тази страна. [...]
- [...]
- (12) С цел да се създаде истински интеграционен инструмент в обществото, в което дългосрочно пребиваващият се е установил, последният следва да се ползва от равнопоставеност с гражданите на държавата членка по отношение на широк диапазон от икономически и социални области в зависимост от приложимите условия, определени с настоящата директива.
- (13) По отношение на социалното подпомагане възможността от ограничаване на придобивките на дългосрочно пребиваващия до основните такива означава, че това понятие ще покрива [поне] минималния доход за издръжка, [помощта] в случай на заболяване [или] бременност, родителска[та] помощ или дългосрочни грижи. Процедурите за отпускане на тези средства се определят от националното законодателство“.
- 8 Глава II от Директива 2003/109 е свързана с предоставянето на статут на дългосрочно пребиваващ в държава членка.
- 9 Съгласно член 4, параграф 1 от същата директива, който е включен в посочената глава II, държавите членки предоставят статут на дългосрочно пребиваващ на граждани на трети страни, които са пребивавали легално и без прекъсване на тяхна територията в рамките на пет години преди подаване на съответната молба.
- 10 Член 5 от Директива 2003/109 предвижда условията, свързани с получаването на статут на дългосрочно пребиваващ. Съгласно параграф 1, букви а) и б) от същия член държавите членки трябва да изискват от гражданина на трета страна да представи доказателство, че разполага, за себе си и за членовете на своето семейство на негова издръжка, от една страна, с устойчиви и редовни доходи, достатъчни за покриване на собствената му и тази на членовете на семейството му издръжка, без да прибегва до системата за социално подпомагане на съответната държава членка, и от друга страна, със здравна осигуровка, покриваща всички обичайни рискове, за които са осигурени гражданите на съответната държава членка.
- 11 В параграф 2 от същия член 5 се посочва, че освен това държавите членки могат да изискат гражданите на третите страни да отговарят на условията за интеграция съгласно тяхното национално право.
- 12 Макар че съгласно член 6, параграф 1 от Директива 2003/109 държавите членки могат да откажат предоставяне на статут на дългосрочно пребиваващ по причини, свързани с общественения ред и сигурност, параграф 2 от същия член посочва, че отказът не може да се обосновава с икономически съображения.
- 13 Съгласно член 7, параграф 1 от Директива 2003/109, с цел получаване на статут на дългосрочно пребиваващ гражданинът на трета държава подава молба до компетентния орган на държавата членка, в която пребивава, като молбата се придружава от доказателства — които трябва да се уточнят в националното законодателство — за изпълнението на условията, изброени в членове 4 и 5 от същата директива.

14 Член 11, параграф 1 от посочената директива гласи следното:

„Дългосрочно пребиваващият се ползва от равноправно третиране с гражданите на държавата членка по отношение на:

[...]

г) социалното осигуряване, социалното подпомагане и социалната закрила, така както са дефинирани в националното законодателство;

[...]

е) достъпа до стоки и услуги и предлагането на разположение на обществото на стоки и услуги, както и достъп[а] до процедурите за отпускане на жилище;

[...]“.

15 В член 11, параграф 4 от същата директива се посочва, че „[в] областта на социалното подпомагане [и социалната закрила] държавите членки могат да сведат равноправното третиране до основните придобивки“.

16 Член 12, параграф 1 от Директива 2003/109 предвижда, че държавите членки могат да вземат решение за експулсиране по отношение на дългосрочно пребиваващ само ако той представлява реална и достатъчно сериозна заплаха за обществения ред и обществената сигурност. В параграф 2 от същия член се уточнява, че решението за експулсиране не може да се основава на икономически съображения.

17 Съгласно член 26, първа алинея от Директива 2003/109 държавите членки трябва да въведат в сила законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобразят с настоящата директива, най-късно до 23 януари 2006 г.

Национална правна уредба

Италианската конституция

18 Съгласно член 117 от италианската конституция държавата има изключителни законодателни правомощия в областта на социалното подпомагане само при определянето на основните равнища на придобивките във връзка с гражданските и социалните права, които трябва да бъдат гарантирани на цялата територия на страната. В останалите случаи компетентността принадлежи на регионите.

Законодателен декрет № 286/1998

19 Законодателен декрет № 3 от 8 януари 2007 г. за транспониране на Директива 2003/109/ЕО относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни (GURI № 24 от 30 януари 2007 г., стр. 4) включва нейните разпоредби в Законодателен декрет № 286 от 25 юли 1998 година за приемане на единен текст на разпоредбите относно правната уредбата на имиграцията и правилата за положението на чужденците (редовна притурка към GURI № 191 от 18 август 1998 г., наричан по-нататък „Законодателен декрет № 286/1998“).

20 Член 9, алинея 1 от Законодателен декрет № 286/1998 гласи:

„Чужденец, притежаващ валидно разрешение за пребиваване от поне пет години, който докаже, че разполага с доход, не по-нисък от годишния размер на социалната помощ, а ако е подадена молба за членовете на семейството му, с достатъчен доход [...] и подходящо жилище, отговарящи на минималните изисквания, предвидени в [съответните разпоредби от националното право], може да поиска от полицейския префект да издаде на него и членовете на семейството му разрешение за дългосрочно пребиваване в ЕО [...]“.

21 Член 9, алинея 12 от Законодателен декрет № 286/1998 гласи:

„Отделно от разпоредбите, предвидени за законно пребиваващия на територията на Италия чужденец, притежателят на разрешение за дългосрочно пребиваване в ЕО може:

[...]

с) да получава социално подпомагане, социалноосигурителни обезщетения, здравни помощи, помощи за обучение и социални помощи и помощи за достъп до стоки и услуги на разположение на обществеността, включително и достъп до процедурата за предоставяне на жилища от публичния жилищен фонд, освен ако не е предвидено друго и при условие че бъде доказано действителното пребиваване на чужденеца на територията на страната [...]“.

Президентски указ № 670/1972

22 По силата на член 3, алинея 3 от Президентски указ № 670 от 31 август 1972 г. относно специалния статут, предвиден за регион Трентино-Алто-Адижде (GURI № 301 от 20 ноември 1972 г., наричан по-нататък „Президентски указ № 670/1972“) — указ с конституционен ранг — Автономна провинция Болцано се ползва от специални условия на автономия поради особения състав на населението си, което е разделено на три езикови групи, а именно немска, италианска и ладинска (наричани по-нататък „трите езикови групи“).

23 Съгласно член 8, точка 25 от Президентски указ № 670/1972 тази автономия по-специално включва правото да се приемат законови разпоредби в областта на социалните грижи и подпомагане.

24 Член 15, алинея 2 от Президентски указ № 670/1972 предвижда, че освен в извънредни случаи Автономна провинция Болцано използва собствените финансови средства, предназначени за подпомагане и социални и културни цели, пропорционално на числеността на всяка от трите езикови групи и с оглед значимостта на нейните нужди.

Провинциалният закон

25 Жилищна помощ е предвидена в член 2, алинея 1, буква к) от Провинциален закон № 13 от 17 декември 1998 г. в редакцията му в сила към момента на настъпване на фактите по главното производство (наричан по-нататък „провинциалният закон“). Тази помощ се изразява в подпомагане на наемателите с най-ниски доходи за заплащането на дължимия от тях наем и се разпределя между трите езикови групи в съответствие с член 15, алинея 2 от Президентски указ № 670/1972.

26 В член 5, алинея 1 от провинциалния закон се посочва, че средствата за дейностите по смисъла на член 2, алинея 1, буква к) от същия закон трябва да се разпределят между подалите искане лица от трите езикови групи пропорционално на получената средно претеглена стойност на тяхната численост и нуждите на всяка група. Съгласно алинея 2 от същия член нуждите на всяка езикова група се определят годишно въз основа на исканията, направени през последните десет години.

27 От акта за преюдициално запитване е видно, че числеността на всяка езикова група се определя въз основа на последното общо преброяване на населението, както и въз основа на декларациите за принадлежност към една от трите езикови групи, подавани задължително от всички италиански граждани на възраст над 14 години, живеещи на територията на Автономна провинция Болцано.

28 Съгласно член 5, алинея 5 от провинциалния закон гражданите на Съюза, които пребивават на територията на провинцията, извършват трудова дейност на тази територия и отговарят на другите условия за предоставяне на жилищни помощи, трябва да представят декларация за принадлежност или присъединяване към една от трите езикови групи.

29 Съгласно член 5, алинея 7 от провинциалния закон всяка година Giunta определя размера на средствата, които трябва да се отделят за гражданите от трети страни и апатридите, които към датата на подаване на своето искане са пребивавали на територията на провинцията трайно и законно поне пет години и са работили на тази територия поне в продължение на три години. Броят на жилищните имоти, които могат да се предоставят под наем на посочените граждани и апатриди, също се определя пропорционално на средно претеглената стойност на числеността на тези от тях, които отговарят на посочените по-горе критерии, и нуждите им.

Решение № 1885

30 От Решение № 1885 на Giunta от 20 юли 2009 г. относно размера на средствата за 2009 година, които се предназначават за гражданите от трети страни и апатридите (наричано по-нататък „Решение № 1885“), следва, че при изчисляването на средно претеглената стойност за тяхната численост е определен коефициент 5, а за нуждите им — коефициент 1.

Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси

31 Г-н Kamberaj е албански гражданин, пребиваващ и работещ трайно от 1994 г. в Автономна провинция Болцано. От акта за преюдициално запитване е видно, че той притежава разрешение за постоянно пребиваване.

32 От 1998 г. до 2008 г. ищецът в главното производство получава жилищната помощ, предвидена в член 2, алинея 1, буква к) от провинциалния закон.

33 С писмо от 22 март 2010 г. IPES уведомява ищеца в главното производство, че искането му за помощ за 2009 г. е отхвърлено поради изчерпването на бюджета, предназначен за гражданите от трети страни и определен в съответствие с Решение № 1885.

34 С иск, предявен на 8 октомври 2010 г., ищецът в главното производство иска от Tribunale di Bolzano да установи, че с решението за отхвърляне ответниците в главното производство са извършили дискриминация спрямо него. Г-н Kamberaj счита, че националната уредба в провинциалния закон и в Решение № 1885 е несъвместима именно с директиви 2000/43 и 2003/109, доколкото при отпускането на жилищни помощи третира дългосрочно пребиваващите граждани от трети страни по-неблагоприятно в сравнение с гражданите на Съюза.

35 Пред запитващата юрисдикция Автономна провинция Болцано твърди, че пропорционалното разпределяне на помощите между езиковите групи в тази провинция е необходимо, за да се запази социалният мир между лицата, които искат социална помощ.

36 Запитващата юрисдикция посочва, че по силата на провинциалния закон местното население в Автономна провинция Болцано е разделено на две категории във връзка с получаването на жилищна помощ, а именно граждани на Съюза, независимо дали са италиански граждани или не, от които без изключение се изисква представянето на декларация за принадлежност към някоя от трите езикови групи, и граждани от трети страни, от които такава декларация не се изисква.

37 Същата юрисдикция посочва, че за съобразяване с общите изисквания за достъп до жилищен имот под наем или до собствен жилищен имот през 2009 г. за първата категория, а именно граждани на Съюза, независимо дали са италиански граждани, или не, са одобрени средства, възлизащи общо на 90 812 321,57 EUR, от които 21 546 197,57 EUR за жилищна помощ за наем и 69 266 124 EUR за помощи при придобиването, строежа и ремонта на жилища, предназначени за задоволяване на нуждите от основно жилище, а за втората категория, а именно тази на гражданите от трети страни, са одобрени средства на обща стойност 11 604 595 EUR, от които 10 200 000 EUR за жилищна помощ за наем и 1 404 595 EUR за помощи при придобиването, строежа и ремонта на жилища, предназначени за задоволяване на нуждите от основно жилище.

- 38 От акта за преюдициално запитване следва, че като охранителна мярка Tribunale di Bolzano приема, че ищецът в главното производство трябва да получи исканата жилищна помощ за периода от октомври 2009 г. до юни 2010 г. в размер на 453,62 EUR на месец.
- 39 Тъй като счита, че за разрешаването на висияция пред него спор е необходимо тълкуване на правото на Съюза, Tribunale di Bolzano решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
- „1) Принципът на предимство на правото на Европейския съюз налага ли на националния съд да осигури пълното и незабавно изпълнение на нормите на Съюза, които имат непосредствено действие, като остави без приложение разпоредби на вътрешното право, които противоречат на правото на Съюза, дори последните да са приети в изпълнение на основни принципи на конституционната уредба на държавата членка?
 - 2) При противоречие между разпоредба на вътрешното право и ЕКПЧ извършената в член 6 от ДЕС препратка към ЕКПЧ налага ли на националния съд да осигури прякото приложение на член 14 от ЕКПЧ и на член 1 от [Протокол № 12], като остави без приложение несъвместимия източник на вътрешното право, без да трябва предварително да сезира националния конституционен съд с въпрос за конституционосъобразност?
 - 3) Правото на Европейския съюз, и по-конкретно членове 2 [ДЕС] и 6 ДЕС, членове 21 и 34 от Хартата и директиви 2000/43[...] и 2003/109[...], допуска ли национална правна уредба (по-точно правна уредба на провинция), като съдържащата се в разпоредбите на член 15 [алинея 2] от [Президентски указ № 670/1972], на членове 1 и 5 от провинциалния закон, както и в [Решение № 1885], в частта, в която за предоставяне на разглежданите облаги, и по-конкретно за предоставянето на т.нар. „жищна помощ“, се отдава значение на гражданството, като дългосрочно пребиваващите работници, които не са граждани на Европейския съюз, или апатридите се третират по-неблагоприятно от пребиваващите общностни граждани (независимо дали са италиански граждани, или не)?

При положителен отговор на предходните въпроси:

- 4) При нарушение на общите принципи на правото на Европейския съюз като забраната за допускане на дискриминация и изискването за правна сигурност, при наличие на национална правна уредба за транспониране, която позволява на съда да „разпорежда преустановяване на вредоносното поведение и да приеме всички други мерки, които в зависимост от обстоятелствата са годни да отстранят последиците от дискриминацията“, а така също му налага „да разпорежда преустановяване на дискриминационните действия, поведение или акт, които все още са налице, както и заличаване на последиците им“, и му позволява да постанови „план за заличаване в определен от него срок на установените дискриминационни действия с оглед да се предотврати повторното им извършване“, трябва ли член 15 от Директива 2000/43[...] в частта, в която предвижда, че санкциите трябва да бъдат ефективни, пропорционални и възпиращи, да се тълкува в смисъл, че освен установените дискриминационни действия и последиците, които трябва да се заличат, обхваща и — с цел да се избегне необоснована обратна дискриминация — всички нарушения по отношение на дискриминираните лица, дори те да не са страни в спора?

При положителен отговор на предходния въпрос:

- 5) Правото на Европейския съюз, и по-конкретно членове 2 [ДЕС] и 6 ДЕС, членове 21 и 34 от Хартата и директиви 2000/43[...] и 2003/109[...], допуска ли национална правна уредба (по-точно правна уредба на провинция), която за предоставяне на жилищната помощ изисква от подалите искане лица да са пребивавали на територията на провинцията над 5 години, а единствено от гражданите на държави, които не са членки на Общността, но не и от общностните граждани (независимо дали са италиански граждани, или не) изисква освен това да са работили в продължение на 3 години?

- 6) Правото на Европейския съюз, и по-конкретно членове 2 [ДЕС] и 6 ДЕС и членове 18 [ДФЕС], 45 [ДФЕС] и 49 ДФЕС във връзка с членове 1, 21 и 34 от Хартата, допуска ли национална правна уредба (по-точно правна уредба на провинция), която за предоставяне на жилищната помощ задължава общностните граждани (независимо дали са италиански граждани, или не) да направят декларация за етническа принадлежност или присъединяване към една от трите езикови групи, представени в Алто Адидже/Южен Тирол?
- 7) Правото на Европейския съюз, и по-конкретно членове 2 [ДЕС] и 6 ДЕС и членове 18 [ДФЕС], 45 [ДФЕС] и 49 ДФЕС във връзка с членове 21 и 34 от Хартата, допуска ли национална правна уредба (по-точно правна уредба на провинция), която за предоставяне на жилищната помощ налага на общностните граждани (независимо дали са италиански граждани, или не) задължението да са пребивавали или работили на територията на провинцията най-малко 5 години?“.

По преюдициалните въпроси

По допустимостта на първи, четвърти, пети, шести и седми преюдициален въпрос

- 40 Най-напред трябва се напомни, че съгласно постоянната съдебна практика в рамките на сътрудничеството между Съда и националните юрисдикции, въведено с член 267 ДФЕС, само националният съд, който е сезиран със спора и трябва да поеме отговорността за последващото му съдебно решаване, може да прецени — предвид особеностите на делото — както необходимостта от преюдициално заключение, за да може да постанови решението си, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда. Следователно, щом като поставените въпроси се отнасят до тълкуването на правото на Съюза, Съдът по принцип е длъжен да се произнесе (вж. по-специално Решение от 4 юли 2006 г. по дело Adeneler и др., C-212/04, Recueil, стр. I-6057, точка 41 и цитираната съдебна практика).
- 41 Все пак Съдът следва да разгледа условията, при които е сезиран от националният съд, за да провери собствената си компетентност. Възщност духът на сътрудничество, който трябва да ръководи развитието на производството по постановяване на преюдициално заключение, предполага, че от своя страна националният съд трябва да отчита възложените на Съда правомощия, които се състоят в подпомагане на правораздаването в държавите членки, а не във формулиране на консултативни становища по общи или хипотетични въпроси (вж. Решение по дело Adeneler и др., посочено по-горе, точка 42).
- 42 В това отношение отправеното от национална юрисдикция запитване може да се отхвърли само ако е съвсем очевидно, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора по главното производство или още когато проблемът е от хипотетично естество или ако Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси (вж. Решение от 23 ноември 2006 г. по дело Asnef-Equifax и Administración del Estado, C-238/05, Recueil, стр. I-11125, точка 17).
- 43 Именно с оглед на тези принципи Съдът трябва да провери допустимостта на някои от поставените от запитващата юрисдикция въпроси.

По първия въпрос

- 44 С първия си въпрос запитващата юрисдикция пита дали принципът на предимство на правото на Съюза налага на националният съд да осигури изпълнение на разпоредбите на правото на Съюза, които имат непосредствено действие, като остави без приложение противоречащите им разпоредби на вътрешното право, дори последните да са приети в изпълнение на основни принципи на конституционната уредба на държавата членка.

- 45 Този въпрос се отнася до принципа за защита на езиковите малцинства, който според националната юрисдикция е основен принцип на конституционната уредба на посочената държава членка. В делото по главното производство обаче този принцип е релевантен само по отношение на италианските граждани и гражданите на Съюза, от които за получаването на жилищна помощ, видно от точки 26—28 от настоящото решение, без изключение се изисква представянето на обикновена декларация за принадлежност към някоя от трите езикови групи, докато за граждани от трети страни, като ищеца в главното производство, такава декларация не се изисква.
- 46 Трябва да се приеме, че първият въпрос е недопустим, тъй като в действителност с него се цели Съдът да формулира консултативно становище по общ въпрос относно положение, което няма никаква връзка с действителността или с предмета на висиящия пред запитващата юрисдикция спор.

По четвъртия въпрос

- 47 С четвъртия си въпрос запитващата юрисдикция по същество пита дали член 15 от Директива 2000/43, който предвижда, че санкциите при нарушаване на принципа на недопускане на дискриминация въз основа на расата или етническия произход трябва да бъдат ефективни, пропорционални и възпиращи, задължава националния съд, когато установи такова нарушаване, да спре нарушенията, засягащи жертвите на дискриминацията, дори те да не са страни в спора.
- 48 В случая както от акта за преюдициално запитване, така и от представените на Съда становища ясно следва, че твърдяното различно третиране спрямо италианските граждани, на което е бил подложен ищецът в главното производство, се основава на статута му на гражданин на трета страна.
- 49 Съгласно член 1 и член 2, параграфи 1 и 2 от Директива 2000/43 тя обаче се прилага единствено при пряка или непряка дискриминация, основана на расов признак или етнически произход. В член 3, параграф 2 от същата директива се уточнява, че тя не се отнася до различията в третирането, основани на гражданство, и не накърнява разпоредбите и условията, свързани с влизането и постоянното пребиваване на граждани от трети страни и апатриди на територията на държавите членки, както и всяко третиране, произтичащо от правния статус на гражданите от трети страни и апатридите.
- 50 Следователно твърдяната от ищеца в главното производство дискриминация не попада в приложното поле на Директива 2000/43 и четвъртият въпрос е недопустим.

По петия въпрос

- 51 С петия си въпрос запитващата юрисдикция по същество пита дали разпоредбите от правото на Съюза, и по-конкретно директиви 2000/43 и 2003/109, допускат национална или регионална правна уредба, която за предоставяне на жилищната помощ в допълнение към изискването за пребиваване на територията на Автономна провинция Болцано над пет години изисква единствено от гражданите от трети страни — но не и от гражданите на Съюза, независимо дали са италиански граждани, или не — да са работили в продължение на три години.
- 52 Трябва да се напомни, че видно от акта за преюдициално запитване, спорът в главното производство се отнася до твърдяната от ищеца в главното производство дискриминация, произтичаща от предвидения в провинциалния закон и Решение № 1885 механизъм за разпределяне на средствата за жилищни помощи.
- 53 Не се оспорва, че ищецът по главното производство отговаря на условието, въведено с член 5, алинея 7 от провинциалния закон за гражданите от трети страни, а именно изискването да са работили в продължение поне на три години в Автономна провинция Болцано, и че искането му за жилищна помощ не е отхвърлено, поради това че той не отговаря на това условие.

- 54 При това положение следва да се приеме, че петият въпрос, който няма никаква връзка с действителността или с предмета на висящия пред запитващата юрисдикция спор, трябва да се отхвърли като недопустим.

По шестия и седмия въпрос

- 55 С шестия и седмия си въпрос, които трябва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция по същество пита дали правото на Съюза, и по-конкретно членове 2 ДЕС и 6 ДЕС и членове 18 ДФЕС, 45 ДФЕС и 49 ДФЕС във връзка с членове 1, 21 и 34 от Хартата, трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална или регионална правна уредба, която за предоставяне на предвидената в нея жилищна помощ задължава гражданите на Съюза, от една страна, да са пребивавали или работили на територията на Автономна провинция Болцано най-малко пет години и от друга страна, да направят декларация за принадлежност или присъединяване към една от трите езикови групи на посочената територия.
- 56 В това отношение трябва да се напомни, че видно от точки 31 и 52 от настоящото решение, ищецът в главното производство е гражданин на трета страна, който пребивава от години на територията на Автономна провинция Болцано, и че спорът в главното производство е свързан с отхвърлянето на искането му за жилищна помощ поради изчерпването на бюджета, предвиден за граждани от трети страни, и поради това че средствата, необходими за изплащане на помощта на тези граждани, вече ги няма.
- 57 Запитващата юрисдикция не посочва каква е връзката с действителността и с предмета на висящия пред нея спор на обявяването на недействителността — въз основа на правото на Съюза — на изискванията относно езиките или пребиваването, въведени за гражданите на Съюза във връзка с получаването на жилищната помощ, предвидена в правната уредба на Автономна провинция Болцано.
- 58 При това положение следва да се приеме, че поставените от посочената юрисдикция шести и седми въпрос са недопустими.

По съществуването на спора

По втория въпрос

- 59 С втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество пита дали при противоречие между разпоредба на националното право и ЕКПЧ извършената в член 6 от ДЕС препратка към ЕКПЧ налага на националния съд да осигури прякото приложение на разпоредбите на тази конвенция, в случая член 14 от същата и член 1 от Протокол № 12, като остави без приложение несъвместимата разпоредба на националното право, без да е длъжен предварително да сезира Corte costituzionale с въпрос за конституционосъобразност.
- 60 Съгласно член 6, параграф 3 ДЕС основните права, както са гарантирани от ЕКПЧ и както произтичат от общите конституционни традиции на държавите членки, са част от правото на Съюза в качеството им на общи принципи.
- 61 Тази разпоредба от Договора за ЕС отразява постоянната практика на Съда, съгласно която основните права са неразделна част от общите принципи на правото, за чието спазване следи Съдът (вж. по-специално Решение от 29 септември 2011 г. по дело Elf Aquitaine/Комисия, C-521/09 P, Сборник, стр. I-8947, точка 112).
- 62 Член 6, параграф 3 ДЕС обаче не регламентира връзката между ЕКПЧ и правните системи на държавите членки и освен това не посочва какви последици трябва да бъдат изведени от националния съд при противоречие между гарантираните от тази конвенция права и разпоредба на националното право.

63 Следователно на втория въпрос трябва да се отговори, че при противоречие между разпоредба на националното право и ЕКПЧ извършената в член 6, параграф 3 ДЕС препратка към ЕКПЧ не налага на националния съд да осигури прякото приложение на разпоредбите на тази конвенция, като остави без приложение несъвместимата с нея разпоредба на националното право.

По третия въпрос

64 С третия си въпрос запитващата юрисдикция по същество пита дали правото на Съюза, и по-конкретно директиви 2000/43 и 2003/109, трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална или регионална правна уредба като разглежданата в главното производство, която при отпускането на жилищна помощ предвижда различно третиране на дългосрочно пребиваващите граждани от трети страни в сравнение с гражданите на Съюза, независимо дали са италиански граждани, или не, живеещи на територията на Автономна провинция Болцано.

65 Поради причините, изложени в точки 48—50 от настоящото решение, твърдяната от ищеца в главното производство дискриминация не попада в приложното поле на Директива 2000/43.

66 Що се отнася до Директива 2003/109, най-напред трябва да се напомни, че въведеният от нея режим ясно показва, че придобиването на статут на дългосрочно пребиваващ по силата на тази директива се извършва по специална процедура и при изпълнението на посочените в глава II от същата директива изисквания.

67 Така член 4 от Директива 2003/109 предвижда, че държавите членки предоставят статут на дългосрочно пребиваващ само на граждани на трети страни, които са пребивавали легално и без прекъсване на тяхна територията в рамките на пет години преди подаване на съответната молба. За придобиването на този статут член 5 от същата директива изисква гражданинът на трета страна, който иска да се ползва от въпросния статут, да докаже, че разполага с достатъчно средства и здравна осигуровка. Накрая, член 7 от същата директива уточнява процедурните изисквания за получаването на статута.

68 При това положение запитващата юрисдикция трябва да провери дали ищецът в главното производство притежава статут на дългосрочно пребиваващ, за да може да твърди, че по силата на член 11, параграф 1 от посочената директива следва да бъде третиран еднакво с гражданите на съответната държава членка.

69 Сега трябва да се прецени дали механизъм за разпределяне на средства за жилищни помощи като разглеждания в главното производство е в съответствие с принципа на равно третиране, установен в член 11 от Директива 2003/109.

– По различното третиране и сравнимостта на разглежданите положения

70 На първо място, трябва да се отбележи, че по делото в главното производство провинциалният закон разпределя средствата за жилищни помощи въз основа на средно претеглена стойност, определена въз основа на числеността и нуждите на всяка категория, тоест както за гражданите на Съюза, независимо дали са италиански граждани, или не, така и за гражданите от трети страни.

71 Докато обаче за италианските граждани и гражданите на Съюза, от които за получаването на жилищна помощ, видно от точки 26—28 от настоящото решение, без изключение се изисква представянето на декларация за принадлежност към някоя от трите езикови групи, за взетите предвид два фактора при определянето на средно претеглената стойност е определен един и същи коефициент, а именно коефициент 1, то що се отнася до гражданите от трети страни, в съответствие с Решение № 1885 за фактора относно тяхната численост е определен коефициент 5, а за фактора относно нуждите им — коефициент 1.

- 72 Поради това, както следва от акта за преюдициално запитване, считано от 2009 г. при определянето на дела от средствата, предоставени като жилищна помощ, за гражданите на Съюза, от една страна, и за гражданите от трети страни, от друга, е използван различен начин на изчисляване. Прилагането на различни коефициенти е довело до по-неблагоприятно третиране на категорията, съставена от гражданите от трети страни, тъй като предоставяният бюджет за задоволяване на техните искания за жилищна помощ е по-малък и поради това съществува опасност от по-бързото му изчерпване в сравнение с бюджета, който е определен за гражданите от другата категория.
- 73 Следователно трябва да се отбележи, че разликата между коефициентите относно, от една страна, числеността на гражданите от трети страни и от друга, числеността на принадлежащите към трите езикови групи граждани на Съюза (независимо дали са италиански граждани, или не) води до различно третиране на тези две категории получатели на помощта.
- 74 Що се отнася до сравнението между гражданите на Съюза, независимо дали са италиански граждани, или не, и гражданите от трети страни, Автономна провинция Болцано твърди, че използването на различни механизми за определяне на числеността на тези две категории или за количествено измерване на техните нужди показва, че те не се намират в сравнимо положение.
- 75 Въпреки това, дори да се допусне, че както твърди Автономна провинция Болцано, съществуват статистически или административни трудности за обработката на исканията за жилищни помощи, свързани именно с гражданите от трети страни, тези трудности не изясняват причината, поради която положението на посочените граждани не е сравнимо с това на гражданин на Съюза със същата икономическа нужда, след като те са придобили статута, предоставен по силата на Директива 2003/109, успешно са преминали процедурата и са изпълнили предвидените в същата директива изисквания, и не разполагат с достатъчно средства за покриване на жилищните си разходи.
- По различното третиране предвид член 11, параграф 1 от Директива 2003/109
- 76 На второ място, трябва да се провери дали, противно на становището Автономна провинция Болцано, установеното по този начин различно третиране попада в приложното поле на Директива 2003/109, и по-специално на член 11 от същата, чийто параграф 1, буква г) предвижда, че дългосрочно пребиваващите се ползват от равно третиране по отношение на социалното осигуряване, социалното подпомагане и социалната закрила, така както тези понятия са определени в националното законодателство.
- 77 В това отношение трябва да се напомни, че когато законодателят на Съюза изрично препраща към националното законодателство, както прави в член 11, параграф 1, буква г) от Директива 2003/109, Съдът не трябва да дава самостоятелно и еднакво определение на съответните термини от гледна точка на правото на Съюза (вж. в този смисъл Решение от 18 януари 1984 г. по дело Екро, 327/82, Recueil, стр. 107, точка 14). Всъщност такова препращане означава, че законодателят на Съюза е искал да се съобрази със съществуващите различия между държавите членки, що се отнася до точното определение и обхват на съответните понятия.
- 78 Все пак липсата на самостоятелно и еднакво определение от гледна точка на правото на Съюза на понятията за социално осигуряване, социално подпомагане и социална закрила и препращането към националното право в член 11, параграф 1, буква г) от Директива 2003/109 във връзка с посочените понятия не означава, че държавите членки могат да застрашат полезното действие на Директива 2003/109 при прилагането на предвидения в този член принцип на равно третиране.
- 79 Съгласно съображение 3 от Директива 2003/109 тя спазва основните права и принципите, признати по-специално от Хартата, която съгласно член 6, параграф 1, първа алинея ДЕС има същата правна сила като Договорите. Съгласно член 51, параграф 1 от Хартата нейните разпоредбите се отнасят за държавите членки, когато те прилагат правото на Съюза.

- 80 Следователно при установяването на мерките за социално осигуряване, социално подпомагане и социална закрила, определени в националното законодателство и подчинени на принципа на равно третиране, въведен в член 11, параграф 1, буква г) от Директива 2003/109, държавите членки трябва да спазват правата и принципите, предвидени в Хартата, и по-специално посочените такива в член 34 от същата. Съгласно параграф 3 от този член с цел да се бори срещу социалното изключване и бедността, Съюзът — следователно и държавите членки, когато прилагат неговото право — „признава и зачита правото на социална помощ и на помощ за жилище, предназначени да осигурят достойно съществуване на всички лица, които не разполагат с достатъчно средства според правилата, установени от правото на Съюза и от националните законодателства и практики“.
- 81 При положение че както член 11, параграф 1, буква г) от Директива 2003/109, така и член 34, параграф 3 от Хартата се позовават на националното право, като вземе предвид преследваната с тази директива цел за интеграция, запитващата юрисдикция ще трябва да прецени дали жилищна помощ, като предвидената от провинциалния закон, попада в някоя от категориите в посочения член 11, параграф 1, буква г), което именно се оспорва от Автономна провинция Болцано.
- По член 11, параграф 4 от Директива 2003/109
- 82 Тъй като е възможно запитващата юрисдикция да приеме, че разглежданата в главното производство жилищна помощ попада в приложното поле на член 11, параграф 1, буква г) от Директива 2003/109, на трето място, трябва да се прецени дали Автономна провинция Болцано има основание, както тя твърди, да ограничи приложението на принципа на равно третиране, установен в посочения член 11, параграф 1, прилагайки параграф 4 от същия член.
- 83 В това отношение трябва да се напомни, че съгласно тази разпоредба в областта на социалното подпомагане и социалната закрила държавите членки могат да ограничат приложението на посочения принцип до основните придобивки. В замяна на това, член 11, параграф 4 от Директива 2003/109 не допуска дерогиране на посочения принцип по отношение на придобивките, свързани със социалното осигуряване, така както е определено в националното законодателство.
- 84 Съгласно съображение 13 от посочената директива понятието за придобивки или основни такива обхваща поне минималния доход за издръжка, помощта в случай на заболяване или бременност, родителската помощ и дългосрочните грижи. В съответствие със същото съображение процедурите за отпускане на тези средства се определят от националното законодателство.
- 85 Най-напред следва да се отбележи, че употребата на израза „поне“ означава, че изброяването в посоченото съображение 13, илюстриращо понятието „основни придобивки“, което се съдържа в член 11, параграф 4 от Директива 2003/109, не е изчерпателно. Следователно обстоятелството, че в това съображение жилищните помощи не са посочени изрично, не означава, че те не са основни придобивки, по отношение на които принципът на равно третиране трябва задължително да се прилага.
- 86 На следващо място трябва да се отбележи, че след като интеграцията на гражданите на трети страни, трайно установени в държавите членки, и правото на тези граждани на равно третиране в областите, изброени в член 11, параграф 1 от Директива 2003/109, представляват общото правило, то предвидената в параграф 4 от същия член дерогация трябва да се тълкува стриктно (вж. по аналогия Решение от 4 март 2010 г. по дело Chakroun, C-578/08, Сборник, стр. I-1839, точка 43).
- 87 В това отношение следва се отбележи, че орган на публична власт на национално, регионално или местно равнище може да се позове на дерогацията, предвидена в член 11, параграф 4 от Директива 2003/109, само ако компетентните за прилагането на тази директива органи в съответната държава членка ясно са изявили волята си да се възползват от тази дерогация.

- 88 От материалите по делото, с които Съдът разполага, не може да се направи извод, че Италианската република е изявила волята си да приложи предвидената в член 11, параграф 4 от Директива 2003/109 дерогация на принципа на равно третиране.
- 89 Накрая, трябва да се отбележи, че препратката към националното право, направена в съображение 13 от посочената директива, се ограничава до процедурите за отпускане на разглежданите средства, и в частност до определянето на условията за достъп и размера на тези средства, както и на свързаните с това процедури.
- 90 Следователно смисълът и обхватът на понятието „основни придобивки“, съдържащо се в член 11, параграф 4 от Директива 2003/109, трябва да се определят, като се вземат предвид контекстът, с който е свързан този член, и преследваната с директивата цел, а именно интеграцията на гражданите на трети страни, които легално и трайно пребивават в държавите членки.
- 91 Член 11, параграф 4 от Директива 2003/109 трябва да се разбира в смисъл, че позволява на държавите членки да ограничат равното третиране, на което имат право притежателите на статута, предоставен от Директива 2003/109, с изключение на придобивките, свързани със социалното подпомагане или социалната закрила, които се предоставят от органите на публична власт на национално, регионално или местно равнище и които допринасят за задоволяване на насъщните нужди на човека от храна, жилище и здравни грижи.
- 92 В това отношение следва да се напомни, че съгласно член 34 от Хартата Съюзът признава и зачита правото на социална помощ и на помощ за жилище, предназначени да осигурят достойно съществуване на всички лица, които не разполагат с достатъчно средства. Следователно, доколкото разглежданата в главното производство помощ отговаря на посочената в този член от Хартата цел, съгласно правото на Съюза не може да се счита, че тя не е част от основните придобивки по смисъла на член 11, параграф 4 от Директива 2003/109. Националната юрисдикция трябва да направи необходимите изводи, като вземе предвид целта, размера, условията за отпускане и мястото на тази помощ в италианската система на социално подпомагане.
- 93 С оглед на гореизложените съображения на третия въпрос следва да се отговори, че член 11, параграф 1, буква г) от Директива 2003/109 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална или регионална правна уредба като разглежданата в главното производство, която при отпускането на жилищна помощ предвижда различно третиране на гражданите на трета страна, ползващи се със статут на дългосрочно пребиваващи, предоставен в съответствие с разпоредбите на тази директива, в сравнение с живеещите в същата провинция или регион граждани на държавата членка във връзка с разпределянето на средствата за тази помощ, доколкото помощта попада в някоя от посочените в тази разпоредба три категории и параграф 4 от същия член не се прилага.

По съдебните разноски

- 94 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

- 1) Поставените от Tribunale di Bolzano първи, четвърти, пети, шести и седми въпрос по дело C-571/10 са недопустими.**

- 2) При противоречие между разпоредба на националното право и Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г., извършената в член 6, параграф 3 ДЕС препратка към тази конвенция не налага на националния съд да осигури прякото приложение на разпоредбите на конвенцията, като остави без приложение несъвместимата с нея разпоредба на националното право.
- 3) Член 11, параграф 1, буква г) от Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 година относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална или регионална правна уредба като разглежданата в главното производство, която при отпускането на жилищна помощ предвижда различно третиране на гражданите на трета страна, ползващи се със статут на дългосрочно пребиваващи, предоставен в съответствие с разпоредбите на тази директива, в сравнение с живеещите в същата провинция или регион граждани на държавата членка във връзка с разпределянето на средствата за тази помощ, доколкото помощта попада в някоя от посочените в тази разпоредба три категории и параграф 4 от същия член не се прилага.

Подписи