

## РЕШЕНИЕ НА СЪДА

25 юли 1991 година\*

„Равно третиране в сферата на социалната сигурност – Обезщетение при инвалидност – Пряко действие и срокове за започване на производство пред националните съдилища”

По дело C-208/90

с предмет преюдициално запитване, отправено до Съда, на основание член 177 на Договора за ЕИО от High Court of Ireland (Ирландия) в производството, висящо пред този съд, между

**Theresa Emmott**

и

**Minister for Social Welfare,**

**Attorney General**

относно взаимовръзката между сроковете за започване на производство пред националните съдилища и прякото действие на член 4, параграф 1 от Директива 79/7/ЕИО на Съвета от 19 декември 1978 г. относно постепенното прилагане на принципа на равното третиране на мъжете и жените в сферата на социалната сигурност (ОВ L 6, стр. 24),

СЪДЪТ,

в състав: г-н О. Due, председател, г-н Т. F. O' Higgins, г-н G. C. Rodríguez Iglesias, г-н M. Díez de Velasco (председатели на състав), Sir Gordon Slynn, г-н С. N. Kakouris, г-н R. Joliet, г-н F. A. Schockweiler и г-н P. J. G. Картеун, съдии,

генерален адвокат: г-н J. Mischo,

секретар: г-н H. A. Rühl, главен администратор,

като взе предвид писмените становища, представени:

- за г-жа Theresa Emmott, от адв. Mary Robinson, Senior Counsel, и адв. Gerard Durcan, Barrister-at-Law, упълномощени от Gallagher Shatter, Solicitors,

- за ирландското правителство и ответниците по главното производство, от г-н Louis J. Dockery, Chief State Solicitor, в качеството на

---

\* Език на производството: английски.

представител, подпомаган от адв. David Byrne, Senior Counsel, и адв. Aindrias O' Caoimh, Barrister-at-Law,

- за нидерландското правителство, за което се явява г-н В. R. Bot, генерален секретар по външните работи, в качеството на представител,

- за правителството на Обединеното кралство, от г-н Hussein A. Kaya, от Treasury Solicitor's Department, в качеството на представител,

- за Комисията на Европейските общности, от г-жа Karen Banks, член на нейната правната служба, в качеството на представител,

предвид доклада от съдебното заседание,

след като изслуша устните становища на г-жа Theresa Emmott, за която се явява адв. Mary Finlay, Senior Counsel, на ирландското правителство, на правителството на Обединеното кралство, за което се явява адв. Christopher Vajda, Barrister, и на Комисията, в съдебното заседание от 20 февруари 1991 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 23 април 1991 г.,

постанови настоящото

### **Решение**

1. С Определение от 22 юни 1990 г., получено в Съда на 12 юли същата година, High Court of Ireland поставя по силата на член 177 на Договора за ЕИО преюдициален въпрос, предназначен да установи по същество дали държава-членка, която не е транспонирала правилно Директива 79/7 на Съвета от 19 декември 1978 г. относно постепенното прилагане на принципа на равното третиране на мъжете и жените в сферата на социалната сигурност (ОВ 1979 г. L 6, стр. 24, наричана по-нататък „Директивата“) може, въз основа на изтекъл срок, установен в националното право, за започване на производство, да не допуска частноправен субект да може да започне производство за целите на отстояване на права, които произтичат от разпоредби на Директивата, които са достатъчно ясни и безусловни, за да може да се направи позоваване на тях пред националните съдилища.

2. Този въпрос възниква в рамките на спор между г-жа Theresa Emmott и Minister for Social Welfare и Attorney General на Ирландия относно добавка към социална помощ, която г-жа Emmott иска на основание член 4, параграф 1 от Директивата.

3. Тази разпоредба забранява каквато и да е дискриминация основана на пол, по-специално по отношение на изчисляването на помощи, които обхващат добавки за издържани брачен партньор или низходящи. Член 5 предвижда, че държавите-членки трябва да предприемат необходимите

мерки, за да гарантират, че се отменят всички закони, подзаконовни актове и административни разпоредби, които противоречат на принципа на равно третиране. Член 8 изисква държавите-членки да приведат в действие законите, подзаконовите актове и административните разпоредби, необходими за изпълнението на Директивата в рамките на шест години от нейното приемане, с други думи преди 23 декември 1984 г..

4. Директивата е транспонирана в ирландското право със Social Welfare (No 2) Act (Закон за социалното благополучие (№ 2)) от 16 юли 1985 г., чиито разпоредби, обаче, не влизат в сила до различни дати през 1986 г. Този закон, на който не е придадено ретроактивно действие, считано от 23 декември 1984 г., предвижда еднакви нива на помощ за мъжете и жените и поставя същите условия за добавките за издържани възрастни или деца.

5. При все това, на 12 декември 1986 г. Minister for Social Welfare приема Social Welfare (Preservation of Rights) (No 2) Regulations 1986 (Statutory Instrument No 422 of 1986). Действието на тази правна уредба е да запази на преходна основа предоставянето на периодични компенсаторни плащания на женени мъже, които, след влизането в сила на Закона от 16 юли 1985 г., са изгубили своето право на автоматично повишаване на социални помощи за издържани възрастни. Тези преходни разпоредби няколкократно са удължавани, при всеки случай до 2 януари 1989 г..

6. В рамките на предишно дело, заведено от две омъжени жени, които искат да получат от същите ответници плащане на социални помощи, равни на плащаните на женени мъже със сходно семейно положение, Съдът, на когото High Court of Ireland е поставил преюдициалния въпрос, поддържа, че е възможно позоваването на член 4, параграф 1 от Директивата, считано от 23 декември 1984 г. с цел недопускане на приложението на всяка национална разпоредба, която не съответства на упоменатия член, и че при липсата на мерки за изпълнение на тази разпоредба, жените имат право да изискат прилагането на същите правила спрямо тях, както са приложени спрямо мъже в същото положение (вж. Решение от 24 март 1987 г. по дело McDermott и Cotter, 286/85, Recueil, стр. 1453).

7. С Решение от 13 март 1991 г. по дело Cotter и McDermott (C-377/89, Recueil, стр. I-1155), препратено от Supreme Court на Ирландия, който се изправя пред нови икове от същите ищци по главното производство, Съдът постановява, че член 4, параграф 1 от Директивата трябва да се тълкува в смисъл, че омъжените жени имат право да получават същите добавки към помощите и компенсаторните плащания, като тези, които се предоставят на женени мъже в семейно положение идентично на това на жените, дори ако това води до двойни плащания или нарушава забраната за неоснователно обогатяване, установено от ирландското право.

8. В точка 24 от упоменатото по-горе Решение по дело C-377/89 Съдът заявява, че Директивата не предвижда никаква дерогация от принципа на

равно третиране, установен в член 4, параграф 1, така че да позволи продължаване на дискриминационните действия на по-ранни национални разпоредби. Съответно, държава-членка не може да поддържа след 23 декември 1984 г. никакви неравенства в третирането, които произтичат от факта, че условията за право на компенсаторни плащания предхождат тази дата. Това е така, независимо от факта, че тези неравенства са следствие от преходни разпоредби.

9. Г-жа Emmott е омъжена и издържа две деца. По силата на ирландското социално законодателство тя получава обезщетение за инвалидност от 2 декември 1983 г. До 18 май 1986 г. тя получава това обезщетение в намален размер, който се прилага по това време спрямо всички омъжени жени. След измененията на ирландското законодателство нейното обезщетение е коригирано трикратно: от 19 май 1986 г. тя получава обезщетение в размер, приложим спрямо мъж или жена, но без каквато и да е добавка за издръжани деца. Едва от 17 ноември 1986 г. тази добавка е предоставена. Накрая, през м. юни 1988 г. е предоставено с ретроактивно действие, считано от 28 януари 1988 г., обезщетение за инвалидност, изчислено спрямо индивидуалния размер, прилаган обикновено спрямо мъж или жена, в едно с добавката за издръжани деца.

10. Веднага след постановяването на упоменатото по-горе Решение на Съда от 24 март 1987 г. по дело 286/85, г-жа Emmott започва обмяна на преписка с Minister for Social Welfare с цел получаване, считано от 23 декември 1984 г., на същата сума обезщетение, като плащането на женен мъж в идентично на нейното положение.

11. С писмо от 26 юни 1987 г. министърът отговаря, че тъй като Директивата все още е предмет на съдебен контрол от High Court, не може да се вземе решение по нейното искане, което ще бъде разгледано веднага след като този съд произнесе решение.

12. С Определение от 22 юли 1988 г. High Court предоставя на г-жа Emmott разрешение да започне производство за съдебен преглед за целите на възстановяването на обезщетенията, които не са изплатени от 23 декември 1984 г. в нарушение на член 4, параграф 1 от Директивата, а именно допълнително обезщетение за инвалидност по приложимия личен размер, добавки за възрастни и деца на нейна издръжка и компенсаторни плащания. Обаче, това разрешение е предоставено, без да се засяга правото на ответниците да повдигнат въпроса за неспазване на срока за започване на производство.

13. Съответно релевантната разпоредба в това отношение е Order 84, Rule 21(1) от „Rules of the Superior Courts 1986“. Тази разпоредба гласи следното:

„Искане за прилагане на разрешение за прилагане на judicial review се прави своевременно и във всеки случай в рамките на три месеца от датата, на която за първи път са възникнали основанията за искането или шест месеца, когато търсената помощ е *certiorari*, освен ако Съдът счете,

че е налице основателна причина за удължаване на срока за предявяване на искане”.

14. Засегнатите национални органи на практика оспорват, че забавянето на заинтересования при започване на производство представлява пречка за неговото искане. Впоследствие, в своето Определение от 22 юни 1990 г. High Court решава да постави на Съда следния въпрос:

„Трябва ли Решение на Съда на Европейските общности от 24 март 1987 г. по дело McDermott и Cotter 286/85, Recueil, стр. 1453, с което Съдът на Европейските общности отговоря на поставените до него на основание член 177 от Договора за ЕИО от High Court въпроси относно тълкуването на разпоредбите на член 4, параграф 1 от Директива 79/7/ЕИО на Съвета от 19 декември 1978 г. по следния начин:

1) ‘Когато не е изпълнена Директива 79/7/ЕИО на Съвета от 19 декември 1978 г., може да се прави позоваване на член 4, параграф 1 от Директивата, който забранява каквато и да е дискриминация, основана на пол в областта на социалната сигурност, след 23 декември 1984 г. с цел да не се допуска прилагането на която и да е национална разпоредба, която не съответства на упоменатия член 4, параграф 1.’

2) ‘При липса на мерки за изпълнение на член 4, параграф 1 от Директивата, жените подлежат на същите правила, каквито се прилагат спрямо мъжете, които са в същото положение, тъй като, когато Директивата не е изпълнена, тези правила остават единствената действителна отправна точка.’

да се тълкува в смисъл, че в иск пред национален съд, в който се прави позоваване на член 4, параграф 1 от тази директива от омъжена жена за равно третиране и за компенсаторни плащания по отношение на твърдяна дискриминация, понесена поради невъзможност да се приложат спрямо нея правила, които се прилагат спрямо мъже в същото положение, противоречи на общите принципи на правото на Общността, когато съответните органи на държава-членка се позовават на националните процесуални правила, по-специално на правила относно срока за предявяване на иск срещу ограничаване или отказ за подобно обезщетение?”

15. За по-широко изложение на правната рамка и на фактите по спора, на хода на производството, както и на правните основания и представените пред Съда писмени становища, се прави препратка към доклада от съдебното заседание. Тези елементи от преписката се упоменават единствено в необходимата степен по преценка на Съда

16. Както Съдът многократно е постановявал (вж., по-специално, Решение от 16 декември 1976 г. по дело Rewe, 33/76, Recueil, стр. 1989 и Решение от 9 ноември 1983 г. по дело San Giorgio, 199/82, Recueil, стр. 3595), при липса на правна уредба на Общността по въпроса, вътрешният правен ред на всяка държава-членка трябва да определи

процесуалните условия, които уреждат правните действия, предназначени да гарантират съблюдаване на правата, изведени за правните субекти от прякото действие на правото на Общността, при условие че подобни условия не са по-малко благоприятни, отколкото тези със сходно действие от национално естество, нито са ограничени, така че да направят на практика невъзможно упражняването на правата, предоставени от правния ред на Общността.

17. Докато установяването на разумни срокове, които, в случай че не бъдат спазени, възпрепятстват производството, по принцип удовлетворява двете упоменати по-горе условия, при все това трябва да се има предвид особеното естество на директивите.

18. Съгласно член 189, алинея трета от Договора за ЕИО, „Директивата е задължителна за всяка държава-членка, до която е адресирана, по отношение на резултата, който трябва да бъде постигнат, но оставя на националните органи избора на формата и начините”. При все че тази разпоредба оставя свободата на държавите-членки да избират начините и средствата, с които да гарантират изпълнението на директива, тази свобода не касае задължението на всички държави-членки, до които е адресирана директивата, в рамките на своя национален правен ред, да приемат всички мерки, необходими да гарантират пълното действие на директивата, в съответствие с преследваната от нея цел (вж. Решение от 10 април 1984 г. по дело Van Colson и Kamann, 14/83, Recueil, стр. 1891).

19. В това отношение, трябва да се има предвид, че държавите-членки са длъжни да гарантират пълното приложение на директивите по достатъчно ясен и точен начин, така че, когато директивите създават права за частноправните субекти, същите да могат да установят пълната степен на тези права и, при необходимост, да се позовават на тях пред националните съдилища (вж., по-специално, Решение от 9 април 1987 г. по дело Комисия/Италия, 363/85, Recueil, стр. 1733).

20. Само при специфични обстоятелства, по-специално когато държава-членка не успее да предприеме необходимите мерки за изпълнение или предприеме мерки, които не са в съответствие с директивата, Съдът признава правото на засегнатите частноправни субекти да се позовават в съдебно производство на тази директива срещу неизправната държава-членка. Тази минимална гаранция, която произтича от обвързващото естество на наложеното задължение на държавите-членки с действието на директиви, не може да оправдае държава-членка, която се освобождава от своевременното предприемане на мерките за изпълнение, които са уместни за целите на всяка директива (вж. Решение от 6 май 1980 г. по дело Комисия/Белгия, 102/79, Recueil, стр. 1473).

21. Докато директива не е надлежно транспонирана в националното право, правните субекти не могат да установят пълната степен на своите права. Това положение на несигурност за индивидите продължава, дори след като Съдът е произнесъл решение, с което се установява, че въпросната държава-членка не изпълнява своите задължения съгласно

директивата и дори ако Съдът постанови, че дадена разпоредба или разпоредби на директивата са достатъчно точни и безусловни, за да може правните субекти да се позовават на тях пред националния съд.

22. Само надлежното транспониране на директивата ще сложи край на това положение на несигурност и само при това транспониране се създава правна сигурност, необходима, за да може да се изисква частноправните субекти да отстояват своите права.

23. Следва, че до момента на надлежното транспониране на директива, неизправната държава-членка не може да се позовава на забавянето на започване на производство от даден частноправен субект срещу нея, с цел да защити права, предоставени от разпоредбите на тази директива, и че установеният от националното право срок за започване на производство не може да започне преди този момент.

24. Следователно, отговорът на поставения на Съда въпрос трябва да бъде, че правото на Общността не допуска компетентните органи на държава-членка да могат да се позовават на национални процедурни правила относно сроковете за започване на производство в предявен срещу тях иск пред националните съдилища от частноправен субект, за да защитят права, предоставени пряко от член 4, параграф 1 от Директива 79/7, докато тази държава-членка не транспонира надлежно тази директива в своя вътрешен правен ред.

### **По съдебните разноски**

25. Разходите, направени от ирландското и нидерландското правителство и от правителството на Обединеното кралство, както и от Комисията на Европейските общности, които са представили становища пред Съда, не подлежат на възстановяване. С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело има характер на инцидентен установителен иск в производството, висящо пред националния съд, последният следва да се произнесе по съдебните разноски.

По изложените съображения,

Съдът,

като се произнася по въпроса, поставен пред него от High Court of Ireland с Определение от 22 юни 1990 г., реши:

**Правото на Общността не допуска компетентните органи на държава-членка да могат да се позовават на национални процедурни правила относно сроковете за започване на производство в предявен срещу тях иск пред националните съдилища от частноправен субект, за да защитят права, предоставени пряко от член 4, параграф 1 от Директива 79/7/ЕИО на Съвета от 19 декември 1978 г. относно постепенното прилагане на принципа на равното третиране на мъжете и жените в сферата на**

**социалната сигурност, докато тази държава-членка не транспонира надлежно тази директива в своя вътрешен правен ред.**

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 25 юли 1991 година.

Подписи