

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

Г-ЖА Е. SHARPSTON

представено на 16 декември 2010 година<sup>1</sup>

1. Европейските училища са официални учебни заведения под общ контрол на правителствата на държавите — членки на Европейския съюз (наричан по-нататък „ЕС“). Те имат за цел да предоставят многоезично и мултикултурно образование на децата на служители в институциите на ЕС в детски градини, основни и средни училища. В момента съществуват 14 училища, в които са записани общо около 22 500 ученици<sup>2</sup>.

2. Европейските училища са създадени въз основа на две конвенции, Устава на европейските училища, подписан в Люксембург на 12 април 1957 г.<sup>3</sup>, и Протокола от 13 април 1962 г.<sup>4</sup> относно създаването на Европейски училища, изготвен във връзка с Устава на европейските училища, подписан в Люксембург на 12 април 1957 г. И двете конвенции са сключени между първите шест държави членки. Те са заменени с Конвенцията за определяне на статута на Европейските училища от 21 юни 1994 г. (наричана по-нататък „Конвенцията“)<sup>5</sup>. Именно тогава институциите на

Общността стават страни по международните договори<sup>6</sup>. Понастоящем институциите на ЕС и всички 27 държави членки са договарящи страни по Конвенцията<sup>7</sup>.

3. Конвенцията съдържа разпоредби относно целите и организацията на училищата. Тя урежда педагогически въпроси и въпроси за институционалното устройство на системата на Европейските училища, за органите, създадени за управлението ѝ, и за уреждането на спорове относно тълкуването и прилагането на Конвенцията.

4. Конвенцията освен това има за цел да осигури адекватна правна защита на лицата, по отношение на които тя се

1 — Език на оригиналния текст: английски.

2 — Училищата се намират, както следва: пет в Белгия, три в Германия, едно в Италия, две в Люксембург, едно в Нидерландия, едно в Испания и едно в Обединеното кралство.

3 — Сборник с договори на ООН, том 443, стр. 129.

4 — Сборник с договори на ООН, том 752, стр. 267.

5 — ОВ L 212, 1994 г., стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 16, том 1, стр. 16.

6 — След приемането на Решение 94/557/ЕО, Евратом на Съвета от 17 юни 1994 година относно упълномощаване на Европейската общност и Европейската общност за атомна енергия да подпишат и приемат Конвенция за определяне на Устава на Европейските училища (ОВ L 212, 1994 г. стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 16, том 1, стр. 14). Вж. също Решение 94/558/ЕО/ОВС на Комисията от 17 юни 1994 година за подписване на Конвенцията за определяне на Устава на европейските училища (ОВ L 212, 1994 г., стр. 15; Специално издание на български език, 2007 г., глава 16, том 1, стр. 29).

7 — Конвенцията влиза в сила на 1 октомври 2002 г.

прилага, поради което е създаден съвет по жалбите<sup>8</sup>.

5. Настоящото производство повдига важен институционален въпрос. Компетентен ли е съветът по жалбите да отправя свързани с правото на ЕС въпроси до Съда на Европейския съюз? Ако Съдът приеме, че е компетентен да разгледа този въпрос, разглеждането по същество на въпросите, повдигнати в главното производство, ще наложи да се вземат под внимание принципите на равно третиране и свобода на движение на работниците в рамките на ЕС.

## Правна уредба

### *Конвенцията*

6. Трето съображение от Конвенцията гласи, че „[...] системата Европейски училища е „*sui generis*“; [...] тя представлява форма на сътрудничество между държавите членки и между тях и Европейските общности [...]“.

7. Член 1 от Конвенцията предвижда, че целта на училищата е да се даде съвместно образование на децата на служителите на Европейските общности.

<sup>8</sup> — Вж. член 27 от Конвенцията в точка 13 по-долу.

8. Член 3, параграф 2 гласи:

„Обучението се осъществява от учители, [разпределени] или назначени от държавите членки в съответствие с решенията, приети от Управителния съвет съгласно процедурата, установена в член 12, параграф 4“.

9. В съответствие с член 7 органите, общи за всички училища, са управителният съвет, главният секретар, инспекторатите и съветът по жалбите.

10. Член 12 гласи, че управителният съвет:

„1) приема правилник за работата на главния секретар, директорите, учителския състав

[...]

4) а) всяка година определя, по предложение на инспектората, изисквания за учителския състав, чрез откриване или закриване на длъжности. Той осигурява безпристрастно разпределение на длъжностите между държавите членки. Той урежда с правителствата въпросите, свързани с разпределянето или изпращането на учителите от средните училища, от основните училища, както и на съветниците по образователните въпроси на училището.

Персоналът запазва правата си за повишаване и пенсиониране, гарантирани му по силата на националните законодателства;

[...]“

11. Член 25 предвижда:

„Бюджетът на училищата се формира от:

1) вноски от държавите членки под формата на периодично изплащане на възнаграждения на разпределения или изпратен учителски състав, и, когато е уместно, финансови вноски по решение на Управителния съвет, взето с единодушие“.

12. Член 26 гласи: „Съдът на Европейските общности има изключителна юрисдикция при спорове между договарящите страни, отнасящи се до тълкуването и прилагането на тази конвенция, които не са разрешени от Управителния съвет“.

13. Член 27 се отнася до съвета по жалбите. Той предвижда:

„1. Създава се Съвет по жалбите.

2. Съветът по жалбите има изключителна [компетентност], като първа и [последна] инстанция, само ако всички административни средства са изчерпани, по всеки спор, отнасящ се до прилагането на тази конвенция, по отношение на всички лица, за които се отнася, с изключение на административния и помощния персонал, и по отношение на законността на всеки акт, основаващ се на конвенцията или на правилата, приети въз основа на нея, който акт засяга неблагоприятно тези лица [и е приет от] Управителния съвет или [от] Административния съвет на училището [в рамките на техните правомощия], както са определени в тази конвенция. Когато такива спорове имат финансов характер, Съветът по жалбите има неограничена [компетентност].

Условията и подробните правила, отнасящи се до тези производства, са установени, доколкото е целесъобразно, в правилника за работата за учителския състав, или в условията за наемане на учители на непълнен работен ден, или в Общите правила на училищата.

3. Членовете на Съвета по жалбите са лица, чиято независимост е извън всякакво съмнение и които са известни със своята компетентност в областта на правото.

Само лица, фигуриращи в списък, изготвен от Съда на Европейските общности, са подходящи за членство в Съвета по жалбите.

4. Уставът на Съвета по жалбите се приема от Управителния съвет с единодушие.

*Устав на съвета по жалбите*<sup>9</sup>

Уставът на Съвета по жалбите определя броя на членовете на съвета, процедурата за тяхното назначаване от Управителния съвет, срока, за който заемат тази длъжност и финансовите договорености, приложими за тях. Уставът конкретизира начина, по който трябва да работи съветът.

14. Член 1 от устава предвижда, че съветът по жалбите се състои от шестима членове от списъка, съставен за целта от Съда, назначени за срок от пет години. По принцип техният мандат подлежи на автоматично подновяване.

5. Съветът по жалбите приема процедурен правилник, който съдържа такива разпоредби, които са необходими за прилагането на устава.

15. Член 2 гласи, че всеки от членовете на съвета по жалбите трябва да направи следното изявление:

„Заклевам се [...], че ще изпълнявам задълженията си с чест, независимо и безпристрастно, и ще пазя тайната на съвещанията“<sup>10</sup>.

Процедурният правилник се приема от Управителния съвет с единодушие.

6. Решенията на Съвета по жалбите обвързват страните и, ако последните не ги приложат, подлежат на изпълнение от съответните органи на държавите членки в съответствие с тяхното национално законодателство.

16. Член 3 разпорежда, че членовете на съвета по жалбите не могат да осъществяват политическа, административна или друга професионална дейност, несъвместима със задълженията им за независимост и безпристрастност.

7. Други[те] спорове, в които училищата са страна, попадат под националната юрисдикция. По-специално, юрисдикцията на националните съдилища относно въпроси на гражданската и наказателна отговорност, не се засяга [от] този член“.

17. Член 5 предвижда, че член на съвета може да бъде отстранен от длъжност само

9 — Приет в съответствие с член 27, параграф 4 от Конвенцията и одобрен от управителния съвет в рамките на писмена процедура на 22 април 2004 г. (наричан по-нататък „уставът“), на разположение на уебсайта на Европейските училища.

10 — Вж. също член 2 от Статута на Съда и член 5 от приложение I към него (ОВ С 115, 2008 г. стр. 210).

ако с решение, взето в пленарно заседание с мнозинство от две трети от останалите членове, същите приемат, че той е престанал да отговаря на изискванията. Преди да бъде отстранен от длъжност, съответният член има право да бъде изслушан от съвета по жалбите.

*Процедурен правилник на Съвета по жалбите на Европейските училища*<sup>11</sup>

18. Процедурният правилник съдържа разпоредби, аналогични на тези, които уреждат писмената и устната фаза на производството пред Съда и Общия съд. В този смисъл член 9 предвижда, че всички контакти със страните се осъществяват на един от официалните езици<sup>12</sup>. Членове 11 и 12 предвиждат страните, които се явяват пред съвета по жалбите, да бъдат представявани от адвокат. Членове 14—19 уреждат писмената фаза на производството, която включва последователното връчване на жалбата, становището на другата страна, репликаата и дупликаата; те уреждат и последващата устна фаза.

11 — Одобрен от управителния съвет на заседанията, проведени на 1 и 2 февруари 2005 г. (наричан по-нататък „процедурният правилник“), на разположение [на английски език] на уебсайта на Европейските училища.

12 — А именно езиките, посочени в приложение II към Конвенцията: датски, нидерландски, английски, френски, немски, гръцки, италиански, португалски и испански.

*Устав на разпределения персонал в Европейските училища, приложим от 1 септември 1996 г.*<sup>13</sup>

19. Уставът на персонала съдържа разпоредби, с които се уреждат редът и условията, приложими за персонала, разпределен в Европейските училища.

20. Член 45 предвижда, че възнаграждението на членовете на персонала включва основната заплата, заплащането за допълнително заработените часове, семейните надбавки и обезщетенията.

21. Член 47 гласи:

„1. Паричното възнаграждение на персонала се [определя] в евро.

[...]

2. То се заплаща по местонахождение и във валутата на страната, в която членът на персонала изпълнява своите функции.

Възнаграждение, заплащано във валута, различна от еврото, се изчислява на базата на валутния курс, приложим при изчисление на възнагражденията на длъжностните лица в Европейските общности.

13 — Одобрен от управителния съвет на заседанията от 20 и 21 януари 2009 г. (наричан по-нататък „уставът на персонала“), на разположение на уебсайта на Европейските училища.

3. Възнаграждението на всеки член на персонала се индексира с коригиращ коефициент, който е по-висок, по-нисък или равен на 100%, определен и променян, [както] когато се касае за заплащането на длъжностните лица в Европейските общности“.
- б) Европейското училище заплаща разликата, от една страна, между предвиденото в настоящия устав възнаграждение, и от друга страна, равностойността на сумата, отпускана от страната по произход, от която са приспаднати задължителните социални осигуровки.

22. Член 49 предвижда:

„1. [...] членовете на персонала имат право на възнаграждение според заеманата от тях длъжност и стъпка в [щатната таблица] за тази длъжност, включена в приложение III към настоящия устав“<sup>14</sup>.

Тази равностойност се изчислява във валутата на страната, в която съответният член на персонала упражнява своите функции, и според обменния курс, използван при изчисляване на възнаграждението на длъжностните лица на Европейските общности“.

23. В момента на възникване на настоящия спор (през април 2008 г.) член 49, параграф 2 предвижда следното:

„а) Компетентните национални органи заплащат на членовете на персонала заплатата от страната по произход и съобщават на директора на училището размера на сумите, като се взимат предвид всички елементи при изчислението на тези суми, включително задължителните социални удържки и данъците.

24. На 1 юли 2008 г. влиза в сила изменение на член 49, параграф 2, което дава възможност Европейските училища при необходимост да променят обменните курсове между еврото и други официални валути на държавите членки. Към текста на тази разпоредба са добавени следните алинеи:

„Тези обменни курсове трябва да бъдат сравнени с месечните обменни курсове, които са в сила за изпълнението на бюджета. Ако има разлика от 5% или повече в една или повече валути по отношение на обменните курсове, използвани до момента, [промяната се прави] от този месец. Ако прагът на задействане не е достигнат,

14 — В настоящата редакция на устава на персонала степените в заплащането са посочени в приложение IV. Към момента на настъпване на фактите обаче степените в месечното заплащане в евро за персонала, разпределен в Европейските училища, са посочени в приложение III. Поради това в настоящото заключение се позовавам на приложение III.

обменните курсове [се] обновява[т] най-късно след шест месеца.

Ако тази равностойност е по-висока от предвиденото в настоящия устав възна-граждение [за една календарна година], разликата между двете суми остава в пол-за на заинтересованото лице“.

25. Член 79 от устава на персонала пред-вижда, че решения по административни и финансови въпроси, с които се увреждат съответните лица, могат да бъдат предмет на административно обжалване относно законосъобразността им пред главния секретар на Европейските училища (нари-чан по-нататък „главният секретар“). Ако главният секретар не се произнесе по ад-министративна жалба в срок от пет месеца след подаването ѝ, е налице е мълчаливо решение, с което жалбата се отхвърля. То подлежи на обжалване пред съвета по жалбите.

26. Относими са следните разпоредби от член 80:

„Съветът по жалбите има изключителна компетентност като първа и последна ин-станция да [се произнася] по всякакви спо-рове между ръководните органи на учили-щата и членовете на персонала, свързани с[ъс законосъобразността на увреждащ ги акт] [...]“

Параграф 2 предвижда, че преди да бъде открита възможността за подаване на жалба до съвета по жалбите, трябва да се подаде административна жалба до главния секретар по реда на член 79 и същата да е отхвърлена изрично или мълчаливо.

Параграф 5 гласи:

„[Жалбите по спорни въпроси], посо-чени в [настоящия] член, се разглеж-дат и [решават] при условията, пред-видени в Процедурния правилник, изготвен от Съвета по жалбите.

[Жалбите], подадени пред Съвета по жалбите, н[е] спират изпълнението]. Все пак Съветът по жалбите може, ако счете, че обстоятелствата го налагат, да разпорежи спиране на изпълнени-ето на оспорвания акт. Решенията на Съвета по жалбите са окончателни и имат изпълнителна сила“.

Договорът за ЕО<sup>15</sup>

27. Член 12, първа алинея ЕО предвижда:

„В обхвата на приложение на настоящия договор и без да се нарушават специалните разпоредби, съдържащи се в него, се забранява всякаква дискриминация на основание гражданство“.

28. Член 39 ЕО гласи:

„1. Свободното движение на работници се гарантира в рамките на Общността.

2. Тази свобода на движение налага премахването на всякаква дискриминация, основаваща се на гражданство, между работниците от държавите членки, що се отнася до заетост, възнаграждение и други условия на труд.

15 — Тъй като главното производство е образувано преди влизането в сила на Лисабонския договор, се позовавам на разпоредбите на Договора в редакцията им към момента на образуването му. Разпоредбите на член 12 ЕО понастоящем се намират в член 18 ДФЕС; тези на членове 39 ЕО и 234 ЕО — съответно в членове 45 ДФЕС и 267 ДФЕС. Преди влизането в сила на Договора от Амстердам през 1999 г. разпоредбите на член 234 ЕО се намират (с някои разлики, които са без значение по настоящото дело) в член 177 от Договора за ЕИО, а впоследствие в член 177 ЕО. В помощ на читателя адаптирам съответните позовавания на членовете от Договора в съответствие с номерацията, приложима към момента на образуване на главното производство. Споменаването на Общността в по-старите съдебна практика и законодателство очевидно днес следва да се разбира като споменаване на Европейския съюз.

3. Тя включва и правото, при спазване на ограниченията, основаващи се на съображения за обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве:

- а) да се приемат действително направени предложения за наемане на работа;
- б) да се придвижва свободно на територията на държавите членки за тази цел;
- в) да престоява в държава членка за целите на заетостта, в съответствие с разпоредбите, уреждащи заетостта на гражданите от тази държава, предвидени в закони, подзакони или административни разпоредби;
- г) да остава на територията на държава членка след наемане на работа в тази държава, при условията, които се предвиждат в регламенти за приложение, съставени от Комисията.

[...]“.

29. Член 234 ЕО гласи:

„Съдът е компетентен да се произнася преюдициално относно:

- а) тълкуването на настоящия договор;

[...]



Когато такъв въпрос бъде повдигнат пред юрисдикция в държава членка, тази юрисдикция би могла, ако счита, че по този въпрос е необходимо решение, за да бъде постановено нейното решение, да поиска от Съда да се произнесе.

Когато такъв въпрос е повдигнат по всячко дело пред национална юрисдикция на дадена държава, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно националното право, тази юрисдикция е длъжна да сезира Съда<sup>16</sup>.

### **Обстоятелствата в основата на спора, фактите и производството**

#### *Изчисляване на заплатите*

30. Член 49, параграф 1 от устава на персонала предвижда, че всички учители получават в евро месечната заплата, определена в приложение III<sup>16</sup>.

31. Заплатата отразява устройството на Европейските училища, доколкото отговорността за изплащането ѝ се поделя

между държавите членки и училищата. В този смисъл разпределеният учител продължава да получава заплатата си от страната по произход (от тази заплата се правят задължителни удържки за данъци и социално осигуряване) през срока на разпределението в училищата<sup>17</sup>. Заплатата от страната по произход се преобразува в евро, като се прилага определеният обменен курс. След това равностойността на заплатата от страната по произход се приспада от месечната заплата, определена в приложение III към устава на персонала. Разликата между тях се нарича „европейска надбавка“ и се изплаща направо на учителя, разпределен в Европейските училища, със средства, осигурени от бюджета на ЕС<sup>18</sup>. Европейската надбавка и заплатата от страната по произход заедно образуват основната заплата на учителя по смисъла на устава на персонала.

32. На 1 юли 2007 г. 1 EUR се равнява на 0,67215 GBP. След октомври 2007 г. обаче британската лира значително се обезценява спрямо еврото. На 1 декември 2007 г. 1 EUR се равнява на 0,71475 GBP, а на 1 юни 2008 г. — на 0,7866 GBP. По този начин между 1 юли 2007 г. и 30 юни 2008 г. британската лира губи около 7,4 % от стойността си спрямо еврото.

33. Обменният курс, използван за изчисляване на равностойността в евро на заплатите на учителите от държавите по

16 — Всички препращания са към приложение III в редакцията към момента на настъпване на фактите: вж. бележка под линия 14 по-горе.

17 — Член 25 от Конвенцията и член 49, параграф 2, буква а) от устава на персонала: вж. съответно точки 11 и 23 по-горе.

18 — Системата се разяснява в Решение от 15 януари 1986 г. по дело Hurd (44/84, Resceuil, стр. 29), точка 5.

произход, се определя ежегодно на 1 юли. Преди изменението на устава на персонала през юли 2008 г. той не предвижда междинни промени в курса, определен на 1 юли, които да отчитат колебанията в обменния курс през годината. В този смисъл не съществува механизъм за промяна, който да компенсира значителното обезценяване на британската лира спрямо еврото между октомври 2007 г. и юли 2008 г.

34. След изменението на устава на персонала от 1 юли 2008 г. днес вече могат да се правят междинни промени при разлика от 5 % или повече в обменния курс на определена валута спрямо по-рано прилагания курс<sup>19</sup>.

#### *Фактите и производството*

35. В периода след април 2008 г. г-н Miles и 135 други учители, разпределени в Европейските училища от Обединеното кралство, подават административни жалби до главния секретар по реда на член 79 от устава на персонала. С тях те искат промяна в изчисляването на европейската надбавка, която е част от заплатите им, за да се компенсира обезценяването на британската лира спрямо еврото в периода от октомври 2007 г. до юни 2008 г. С писмо

от 7 ноември 2008 г. главният секретар потвърждава, че е отхвърлил административните жалби на учителите. На 15 декември 2008 г. учителите подават жалби срещу решението на главния секретар до съвета по жалбите.

36. Още един жалбоподател, г-н Robert Watson MacDonald, подава административна жалба до главния секретар на 9 май 2008 г. На 9 януари 2009 г. и той подава жалба до съвета по жалбите срещу решението на главния секретар.

37. Всички жалби, подадени от учителите, се отнасят до изчисляването на европейската надбавка на британските учители, които изпълняват функциите си в училища в държави членки, в които използваната валута е еврото.

#### *Актът за преюдициално запитване*

38. В акта за преюдициално запитване съветът по жалбите отбелязва, че съгласно член 26 от Конвенцията Съдът има изключителна компетентност при спорове между договарящите страни, отнасящи се до тълкуването и прилагането на Конвенцията, които не са разрешени от управителния

<sup>19</sup> — Вж. точка 24 по-горе.

съвет. Не съществува обаче изрична разпоредба, въз основа на която съветът по жалбите да може да иска насоки от Съда във връзка с подадена до него жалба.

39. Съветът по жалбите подчертава, че има за задача да гарантира еднаквото прилагане на закона по въпросите, които са от неговата компетентност. Решението му по жалба обвързва страните. Ако не го изпълнят, то подлежи на принудително изпълнение от компетентните органи на държавите членки. Като взема под внимание общия правен контекст (и по-конкретно задължението си да осигури еднаквото прилагане на правото на ЕС по въпросите от неговата компетентност), съветът по жалбите застъпва становището, че би било парадоксално той да не е компетентен да отпраща преюдициални запитвания до Съда на основание член 234 ЕО.

40. Поради това съветът по жалбите би искал да постави следните преюдициални въпроси на Съда:

„1) Трябва ли член 234 ЕО да се тълкува в смисъл, че юрисдикция като съвета по жалбите, създадена по силата на член 27 от Конвенцията за определяне на статута на Европейските училища, попада в приложното му поле и, при положение че се произнася като последна инстанция, е длъжна да сезира Съда?

2) При положителен отговор на първия въпрос, трябва ли членове 12 ЕО и 39 ЕО да се тълкуват в смисъл, че

не допускат прилагането на система на заплащане като действащата в Европейските училища, доколкото тази система, макар да препраща изрично към системата, прилагана по отношение на длъжностните лица на Общността, не позволява да се вземе предвид изцяло, включително с обратно действие, обезценяването на валута, водещо до загуба на покупателната способност за учителите, разпределени от властите на съответната държава членка?

3) При положителен отговор на втория въпрос, може ли различно положение като установеното между, от една страна, учителите, разпределени в Европейските училища, чието възнаграждение е осигурено едновременно от националните им власти и от европейското училище, в което преподават, и от друга страна, длъжностните лица на Европейската общност, чието възнаграждение е осигурено изключително от последната, да обоснове с оглед на принципите, съдържащи се в посочените по-горе членове, и макар уставът на разпределения персонал в Европейските училища да препраща изрично към Правилника за длъжностните лица на Европейските общности, положение, при което обменните курсове, възприети за да се осигури равностойна покупателна способност, не са еднакви?“.

41. Писмени становища са представени от името на учителите, Европейските училища и Европейската комисия, а устните

състезания са проведени в съдебното заседание на 9 юни 2010 г.

считат за неразделна част от правото на ЕС. Поради това системата, която урежда организацията на Европейските училища, не спада към нито една от категориите актове, посочени в член 234 ЕО.

## Съображения

### *Първият въпрос*

42. Първият въпрос повдига основен проблем. Включва ли компетентността на Съда по член 234 ЕО и органи като съвета по жалбите? Ако отговорът на този въпрос е отрицателен, не е необходимо да се отговаря на въпроси 2 и 3.

Свързани ли са повдигнатите от съвета по жалбите въпроси с правото на ЕС?

43. От името на Европейските училища се твърди, че тези училища са създадени въз основа на международни конвенции и че тези конвенции, актовете и решенията на Европейските училища не следва да се

44. В Решение по дело Hurd<sup>20</sup> въпросът, отправен до Съда, изисква да се разгледа системата на заплащане, прилагана в рамките на Европейските училища по отношение на британските учители, които преподават в училището в Culham, Англия. Управителният съвет на първото Европейско училище решава (на заседанието си от 26 и 27 януари 1957 г.), че членовете на персонала трябва да плащат данък върху заплатата (или върху част от нея), съответстваща на заплатата от страната по произход. От друга страна, надбавките и обезщетенията, изплащани съгласно устава на персонала, трябва изцяло да бъдат освободени от данъчно облагане. В Обединеното кралство европейската надбавка и диференциалните обезщетения, изплащани от Европейското училище в Culham на учители, които не са граждани на Обединеното кралство, не се облагат с данък върху доходите. Спорът в главното производство по делото Hurd е свързан с въпроса дали, от друга страна, такива плащания биха могли да се облагат с данък, когато се правят в полза на граждани на Обединеното кралство. Г-н Hurd твърди, че надбавките, изплащани от Европейското училище в Culham на учители, разпределени от Обединеното кралство, трябва да са освободени от национално данъчно облагане по силата на общностното право. Той

20 — Посочено по-горе в бележка под линия 18.

посочва, че след като Обединеното кралство се е присъединило към Конвенцията за определяне на статута на Европейските училища в съответствие с изискванията на член 3 от Акта за присъединяване към Европейските общности на Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия от 1972 г., Обединеното кралство е приело решението от заседанието на 26 и 27 януари 1957 г. Правителството на Обединеното кралство твърди, че макар Съдът да може да тълкува член 3 от Акта за присъединяване, той не е компетентен да тълкува конвенциите за създаването на Европейските училища.

45. Съдът приема, че не е компетентен да тълкува член 3 от Акта за присъединяване, за да се определят задълженията на Обединеното кралство според актовете и решенията на органите на Европейските училища, тъй като последните не попадат в нито една от категориите актове и решения в приложното поле на член 234 ЕО. Обстоятелството, че тези конвенции са свързани с Общността и функционирането на нейните институции, не означава, че трябва да се считат за неразделна част от правото на Общността. Съдът обаче счита, че за да се определи приложното поле на член 3 от Акта за присъединяване от гледна точка на тези текстове, може да се наложи да се определи правното значение на актовете и решенията на органите на Европейските училища и поради това те да се подложат на необходимата за целта проверка<sup>21</sup>.

46. Неотдавна Съдът потвърди решението си по дело Hurd в Решение по дело Комисия/Белгия<sup>22</sup>. Следователно според практиката на Съда уставът на персонала, приет от управителния съвет на Европейските училища по реда на член 12, параграф 1 от Конвенцията, на пръв поглед е акт, който е извън приложното поле на член 234 ЕО.

47. Ето защо според мен в контекста на настоящото дело уставът на персонала е в същото положение като разпоредбите на националното право в акт за запитване, отправен от национална юрисдикция. Съдът не е компетентен да ги тълкува, но може да дава указания относно начина, по който правото на ЕС се прилага по отношение на тях.

48. Освен това в съдебното заседание Европейските училища признаха, че прилагат Договора, и не възразиха, че въпросите по същество, отправени от съвета по жалбите до Съда, се отнасят до правилното му тълкуване.

49. Ето защо според мен, тъй като въпроси 2 и 3 съдържат изрично искане за тълкуването на Договора, уставът на персонала може да се разгледа, доколкото е

21 — Решение по дело Hurd, посочено по-горе в бележка под линия 18, точки 20 и 21.

22 — Решение от 30 септември 2010 г. (С-132/09, Сборник, стр. I-8695, точки 43 и 44).

необходимо за да се отговори на възникналите въпроси, свързани с правото на ЕС.

Съветът по жалбите представлява ли юрисдикция в държава членка по смисъла на член 234 ЕО?

50. В съответствие с установената практика на Съда, „за да прецени дали преращаният орган притежава качеството на „юрисдикция“ по смисъла на член 234 ЕО — въпрос, уреден единствено от общностното право, — Съдът взема предвид съвкупност от обстоятелства, а именно дали органът е законоустановен, дали е постояннодействащ, дали юрисдикцията му е задължителна, дали производството е състезателно, дали той прилага правни норми и дали е независим“<sup>23</sup>. Освен това националните юрисдикции могат да сезират Съда само ако пред тях има висящ правен спор и ако следва да се произнесат в производство, чиято цел е да приключи с постановяване на решение с правораздавателен характер<sup>24</sup>.

51. Комисията и учителите твърдят, че съветът по жалбите има всички белези на

23 — Определение от 14 май 2008 г. по дело *Pilato* (C-109/07, Сборник, стр. I-3503, точка 22 и цитираната съдебна практика); вж. също Решение от 18 октомври 2007 г. по дело *Osterreichischer Rundfunk* (C-195/06, Сборник, стр. I-8817, точка 19) и Решение от 10 декември 2009 г. по дело *Umweltanwalt von Kärnten* (C-205/08, Сборник, стр. I-11525, точка 35 от заключението, в което генералният адвокат Ruiz-Jarabo цитира Решение от 30 юни 1966 г. по дело *Vaassen-Goebbels*, 61/65, Recueil, стр. 261).

24 — Решение от 14 юни 2001 г. по дело *Salzmann* (C-178/99, Recueil, стр. I-4421, точка 14).

юрисдикция по смисъла на член 234 ЕО. Европейските училища приемат, че съветът по жалбите е юрисдикция, но твърдят, че не е юрисдикция в държава членка, както изисква член 234, втора алинея ЕО. Ето защо съвсем накратко ще се спра на аспектите, които не са предмет на спор, след което ще се съсредоточа върху последния проблем.

52. Съветът по жалбите е създаден въз основа на член 27 от Конвенцията. Поради това е ясно, че той е законоустановен. Характерът му на постояннодействащ орган може да се изведе от член 27, параграф 1, тъй като е създаден без ограничение във времето, а членовете му изпълняват функциите си за срок от пет години, който може да бъде подновен. Съгласно член 27, параграф 2 съветът по жалбите има изключителна компетентност по споровете, с които е сезиран, а съгласно член 27, параграф 6 (което се потвърждава в член 80, параграф 5 от устава на персонала) решенията му са задължителни и подлежат на принудително изпълнение; от тези разпоредби става ясно, че съветът по жалбите упражнява правораздавателни функции. Член 27, параграф 5 го оправомощава да приеме своя процедурен правилник, за да прилага устава, а приетият от него такъв правилник предвижда провеждането на състезателно производство.

53. Освен това е ясно, че съветът по жалбите се характеризира с независимост, която е присъща на правораздавателната функция<sup>25</sup>. Съставът му се урежда в член 27, параграф 3 от Конвенцията и в членове 1, 2, 3 и 5 от устава. По силата на тези разпоредби неговите членове трябва да са лица, чиято независимост е извън всякакво съмнение, избрани от списък, изготвен от Съда. Те полагат клетва, че ще изпълняват функциите си независимо и безпристрастно, и не могат да извършват никакви дейности, несъвместими с това задължение. Член на съвета може да бъде отстранен от длъжност единствено ако, след като е бил изслушан, мнозинство от две трети от всички негови колеги счете, че той вече не отговаря на изискванията. Ясно е освен това, че съветът по жалбите действа като трето лице по отношение на органа, който приема оспорваното решение, тъй като е отделен и самостоятелен от главния секретар орган.

54. След като потвърдих, че съветът по жалбите отговаря на всички критерии, за да бъде определен като юрисдикция, се насочвам към разглеждане на основния въпрос — дали той може да се счита за юрисдикция в *държава членка*.

55. Европейските училища твърдят, че втората алинея от член 234 трябва да се тълкува буквално, т.е. че се отнася до

юрисдикция в *държава членка*, а съветът по жалбите очевидно не е такава.

56. Комисията и учителите твърдят, че целта на член 234 ЕО е да осигури последователно и еднакво прилагане на правото на ЕС. Поради това тълкуването му трябва да бъде телеологическо, а думите „юрисдикция в *държава членка*“<sup>26</sup> трябва да се тълкуват разширително. В Решение по дело *Rheinmühlen*<sup>27</sup> Съдът потвърждава, че целта на производството по тогавашния член 177 от Договора за ЕИО е да гарантира при всички обстоятелства, че общностното право поражда едни и същи последици във всички държави — членки на Общността.

57. Съгласна съм с Комисията и учителите.

58. Почти 30 години са изминали, откакто Съдът за първи път възприема тълкуване на разпоредбата, която впоследствие става член 234 ЕО, което е по-широко от буквалния смисъл на текста на втората алинея. В Решение по дело *Broekmeulen*<sup>28</sup> Съдът приема, че когато комитетът по жалбите, създаден от Нидерландското кралско дружество за насърчаване на медицината (наричан по-нататък „комитет по жалбите“),

26 — Курсивът е мой.

27 — Решение от 16 януари 1974 г. (166/73, Recueil, стр. 33, точка 2). Вж. постановеното по-скоро Решение от 12 юни 2008 г. по дело *Gourmet Classic* (C-458/06, Сборник, стр. I-4207, точка 20).

28 — Решение от 6 октомври 1981 г. (246/80, Recueil, стр. 2311, точки 16 и 17).

25 — Вж. по-специално Решение от 19 септември 2006 г. по дело *Wilson* (C-506/04, Recueil, стр. I-8613), точки 49—53.

прилага общностното право и се произнася по въпроси, свързани с него, той трябва да се счита за юрисдикция в държава членка. В решението си Съдът отбелязва, че решенията на комитета по жалбите не подлежат на обжалване пред обикновените юрисдикции.

59. По настоящото дело съветът по жалбите „има изключителна [компетентност] като първа и [последна] инстанция“<sup>29</sup>. Тъй като от неговата компетентност са правата и задълженията на учители, много от които са упражнили правото си на свободно движение, като са приели разпределението в различни Европейски училища, той неизбежно — както всъщност в настоящия случай — трябва да прилага (и отдава предимство на) правото на ЕС при разрешаването на спорове, с които е сезиран. Решенията на съвета по жалбите, като тези на комитета по жалбите по дело Broekmeulen, не подлежат на обжалване пред обикновените съдилища на нито една държава членка. Аналогията с делото Broekmeulen е безспорна<sup>30</sup>.

29 — Вж. член 27, параграф 2 от Конвенцията, цитиран в точка 13 по-горе.

30 — Вж. точка 43 и сл. по-горе, в които разглеждам доводите на главния секретар, че тълкуването на устава на персонала не е сред въпросите, уредени от правото на ЕС.

60. В Решение по дело Christian Dior<sup>31</sup> Съдът разглежда въпроса дали в производство относно тълкуването на Директивата за марките<sup>32</sup> най-висшият национален съд в Нидерландия или Съдът Бенелюкс<sup>33</sup> следва да се разглежда като юрисдикцията, чиито решения не подлежат на съдебно обжалване и която следователно е задължена да отправи преюдициално запитване до Съда съгласно член 234, трета алинея ЕО. Съдът отново възприема телеологическо тълкуване и заявява във връзка със Съда Бенелюкс: „Действително, няма разумно основание, поради което такава юрисдикция, *обща за няколко държави членки*, да не може да отправя преюдициални въпроси до Съда, подобно на юрисдикциите във всяка от тези държави членки“. За да направи този извод, Съдът набляга на два фактора. Първо, Съдът Бенелюкс има за задача да гарантира еднаквото прилагане на общите за трите държави от Бенелюкс правни норми; производството пред него е отклонение от обичайния ход на производството пред националните юрисдикции, в резултат на което се установява окончателно тълкуване на общите за Бенелюкс правни норми. Второ, признаването на Съда Бенелюкс на право да отправя въпроси до Съда е в съответствие с целта на

31 — Решение от 4 ноември 1997 г. (C-337/95, Recueil, стр. I-6013).

32 — Първа директива 89/104/ЕИО на Съвета от 21 декември 1988 година за сближаване на законодателствата на държавите членки относно марките (ОВ L 40, 1989 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 17, том 1, стр. 92).

33 — Съдът Бенелюкс е създаден с договор, подписан в Брюксел на 31 март 1965 г. между Кралство Белгия, Великото херцогство Люксембург и Кралство Нидерландия, и се състои от съдии от върховните съдилища на всяка от тези три държави; вж. Решение по дело Christian Dior, посочено по-горе в бележка под линия 31, точка 15.



член 234 ЕО, тъй като гарантира еднаквото тълкуване на Общностното право<sup>34</sup>.

61. Генералният адвокат Jacobs засяга накратко този въпрос в своето заключение. Той подчертава, че „нормите на Договора имат за цел да попречат на национален съд, чиито решения са окончателни, да разрешава въпрос от общностното право, без Съдът да се е произнесъл по него“.

62. Европейските училища твърдят, че случаят Christian Dior е различен от настоящия случай, тъй като проблемът в главното производство по това дело първоначално се поставя пред национален съд (Rechtbank te Haarlem, а впоследствие актът за преюдициално запитване е отправен от Върховния съд на Нидерландия). По настоящото дело проблемът никога не е бил отнасян до национален съд и поради това не е повдиган въпрос пред юрисдикция в държава членка.

63. Не съм съгласна. Според мен и в настоящия случай би следвало Съдът да възприеме телеологическо тълкуване на член 234 ЕО поради следните съображения.

64. Първо, държавите членки колективно създават съвета по жалбите като правораздавателен орган, действащ като първа и последна инстанция по всички въпроси, свързани с Европейските училища, уредени с Конвенцията (или с актове, приети въз основа на Конвенцията, например уставът на персонала)<sup>35</sup>. Задължение на съвета по жалбите е да гарантира еднаквото прилагане на съдържащите се в Конвенцията правни норми. Неговите решения са окончателни и не подлежат на обжалване. Конвенцията предвижда, че решенията на съвета по жалбите подлежат на изпълнение от съответните органи на държавите членки в съответствие с тяхното законодателство<sup>36</sup>.

65. От това следва, че съветът по жалбите трябва да се разглежда като „обща за няколко държави членки“ юрисдикция. Действително, след като е общ за всички държави членки, той е най-висш израз на тази концепция. Би било парадоксално в процеса на прилагане на правото на ЕС съветът по жалбите да няма възможност да отправя въпроси до Съда, след като впоследствие държавите членки са задължени да приведат в изпълнение неговите решения чрез националните си съдилища.

34 — Вж. Решение по дело Christian Dior, посочено по-горе в бежка под линия 31, точка 21, курсивът е мой; вж. също точки 22 и 23.

35 — Член 27 от Конвенцията. *Неуредените* с Конвенцията въпроси са от юрисдикцията на националните съдилища; вж. член 27, параграф 7.

36 — Член 27, параграф 6 от Конвенцията.

66. Във връзка с това ще отбележа, че съгласно член 26 от Конвенцията Съдът има изключителна компетентност при спорове между договарящите страни, отнасящи се до тълкуването и прилагането на тази конвенция, които не са разрешени от управителния съвет<sup>37</sup>. Би било нелогично въпрос от същия вид, поставен в жалба на физически лица срещу решение на главния секретар, да не може да се отнесе от съвета по жалбите до настоящия Съд за авторитетно решение, когато повдига проблеми, свързани с тълкуване на правото на ЕС.

67. Тук според мен е подходящо да се направи сравнение с обикновената система по Договорите, при която преките искове и жалби се допълват от преюдициални запитвания и Съдът е склонен да възприеме широко тълкуване, за да запази еднаквостта на тълкуването и да гарантира ефективността на защитата.

68. В Решение по дело Zwartveld<sup>38</sup> Съдът трябва да разгледа „искане за съдебно сътрудничество“ от национален съд, което не е в пълно съответствие с буквалното тълкуване на установената от Договорите процесуална система. *Rechter-commissaris*

към *Arrondissementsrechtbank Groningen* (Нидерландия) разследва сериозни нередности, свързани с управлението на рибния пазар в *Lauwersoog*, включително твърдения за случаи на нарушаване на националните разпоредби, приети в изпълнение на общностните правила относно риболовните квоти. Той счита, че за целите на неговото разследване е особено важно да получи, наред с други документи, и копия от докладите, изготвени от инспекторите по риболова на ЕИО, и посочва, че след запознаване с тези документи би могло да се наложи и снемането на показания от съответните инспектори. Комисията отказва да предаде докладите, твърдейки, че документите са част от неприключена преписка на Комисията, свързана с правни въпроси. Поради това *rechter-commissaris* се обръща към Съда и иска съдействие въз основа на Протокола за привилегиите и имунитетите на Европейските общности и на Европейската конвенция или конвенции за взаимопомощ (по които Общността не е страна, но той ги счита за включени в общностния правов ред, поради което според него те трябва да се считат за неразделна част от общностното право).

69. Съдът *не* отхвърля искането като недопустимо. Напротив, пленумът на Съда постановява<sup>39</sup>, че в общност, която е правова общност, общностните институции са

37 — Комисията предявява първия си иск по член 26 от Конвенцията в началото на годината, по дело *Комисия/Обединено кралство* (C-545/09, висящо пред Съда).

38 — Определения от 13 юли и 6 декември 1990 г. по дело *Imm.* (2/88, *Recueil*, съответно стр. I-3365 и I-4405).

39 — С първото си определение от 13 юли 1990 г. (*Resueil*, стр. I-3365), след като получава становища от осем държави членки, Съвета, Европейския парламент и Комисията.

задължени да спазват принципа на лоялно сътрудничество (който е особено важен, когато това сътрудничество се оказва на съдебните органи, натоварени да следят за прилагането и спазването на общностното право). Задължителна последица от това е, че Съдът трябва да има право да проверява дали това задължение е изпълнено и следователно той е компетентен да разгледа въпроса дали отказът на сътрудничество от страна на общностните институции е обоснован<sup>40</sup>.

Европейски съюз и се промениха много други неща, но основното значение да се гарантира спазването на нормите, установени с Договорите и свързаните с тях актове, както и да се отстоява върховенството на правото, остава неизменно.

### Право на съдебна защита

70. Поради това Съдът упражнява тази компетентност и разпорежда на Комисията да представи необходимите документи и да разреши на своите инспектори да дадат показания като свидетели, освен ако представи „императивни съображения, свързани с необходимостта от опазване интересите на Общността“, обосноваващи нейния отказ в това отношение<sup>41</sup>.

71. С уважение приветствам готовността на Съда по дело *Zwartveld* да вземе под внимание целите на Договорите и да отстоява компетентността си във връзка с утвърждаването на важни принципи на общностното право, гарантирайки по този начин, че Европейските общности продължават да бъдат „правова общност“. През изминалите след делото *Zwartveld* 20 години Европейските общности станаха

72. Безспорното основание за възприемането на телеологическото тълкуване на член 234 ЕО е необходимостта той да гарантира еднаквото и последователно тълкуване на правото на ЕС. В този смисъл съветът по жалбите би следвало да има възможност да отправя въпроси до Съда, когато счита, че е необходимо решение по свързан с правото на ЕС въпрос, за да бъде постановено неговото решение.

73. Еднаквостта и последователността в правото на ЕС са основната цел на производството по преюдициални запитвания. Би било странно държавите членки и институциите на ЕС да създадат орган, който да се произнася окончателно по свързани с правото на ЕС въпроси, но който — при ограничено виждане относно компетентността на Съда по член 234 ЕО — да не може да отправя преюдициални запитвания.

40 — Вж. точки 15—24 от определението от 13 юли 1990 г.

41 — Вж. точки 25 и 26 от определението от 13 юли 1990 г. В друго определение, от 6 декември 1990 г. (*Rescueit*, стр. I-4405), Съдът разпорежда на Комисията да представи четири релевантни доклада и да позволи нейните инспектори по риболова да бъдат разпитани като свидетели.

74. Както генерален адвокат Ruiz-Jarabo Colomer пише в Заключението по дело *Umweltanwalt von Kärnten*<sup>42</sup>:

„Член 234 ЕО установява диалог между съдилищата, за да се гарантира еднакво прилагане на общностното право във всички държави членки. Съдът допуска до участие в този диалог много различни по своята същност органи [...] Въпреки гореизложените недостатъци тази усложнена ситуация не е съвсем необоснована. Организацията на съдебната система в Съюз, състоящ се от 27 държави членки, отговаря на много разнородни критерии и концепции. Трудно е да се възприеме модел, който общо да описва съдебната функция на толкова страни, което води до това критериите от Решение по дело *Vaassen-Goebbels* да се тълкуват по толкова общ и обхванат начин“.

75. Освен това тясното тълкуване ще влезе в разрез с целта и естеството на преюдициалното производство. То би било антитеза на духа на съдебно сътрудничество, който Съдът толкова последователно подчертава в своята практика<sup>43</sup>.

76. По мое мнение, ако съветът по жалбите няма възможност да отправи запитване до Съда, за да получи авторитетно

произнасяне по въпрос, свързан с правото на ЕС, който е от значение за жалбата, с която е сезиран, това може да наруши единството и последователността на правото на ЕС. Жалбоподателят в настоящото производство също би бил лишен от право на съдебна защита, както приемат Европейските училища в съдебното заседание.

77. Отчитайки всички тези фактори, аз съм на мнение, че при телеологическо тълкуване съветът по жалбите попада в приложното поле на член 234 ЕО.

Ако се приеме, че това запитване е допустимо, ще има ли неприемливо увеличаване на броя на делата пред Съда?

78. Може да се възрази, че ако се приеме, че съветът по жалбите на Европейските училища има право да отправя преюдициални въпроси, свързани с правото на ЕС до Съда по реда на член 234 ЕО, Съдът може да бъде наводнен от сходни искания от други органи, за които по-рано се е приемало, че не попадат в приложното поле на член 234 ЕО.

79. Комисията твърди, първо, че при съпоставянето на риска от евентуално увеличаване на броя на запитванията и необходимостта от осигуряване на еднакво

42 — Посочено по-горе в бележка под линия 23, точка 35 от заключението.

43 — Вж. например Решение от 12 февруари 2008 г. по дело *Kempfer* (C-2/06, Сборник, стр. I-411, точка 41 и цитираната съдебна практика).

прилагане на правото на ЕС последното следва да има предимство. Второ, тя отбелязва, че съветът по жалбите е много специфична институция. Няма вероятност да съществуват много други органи със същите характеристики, които следователно да са компетентни да отправят въпроси по реда на член 234 ЕО.

случай Съдът би бил претрупан с работа. Целесъобразността, колкото и изкуствена да е тя, не е валиден правен довод.

80. Съгласна съм.

83. Освен това е трудно, ако не и невъзможно, да се открият другаде в рамките на системата на ЕС институции, подобни на съвета по жалбите.

81. Доводът, че допускането на запитвания от съвета по жалбите до Съда по реда на член 234 ЕО би претоварило Съда, не почива на правни принципи. Ако при правилно разглеждане на правната уредба съветът по жалбите трябва да може да отправя преюдициални въпроси, обстоятелството, че би могло да се наблюдава (евентуално и хипотетично) увеличаване в работната натовареност на Съда, не е основание за различен извод.

84. Първо, всички договарящи страни по Конвенцията, с която се създават Европейските училища (27-те държави членки и институциите на ЕС), са в ЕС. Поради това положението се отличава от договорите, въз основа на които са създадени съдилища като Европейския съд по правата на човека<sup>44</sup> и съставите на СТО<sup>45</sup> или по силата на които може да бъде създаден новият Европейски патентен съд<sup>46</sup>. Има основания да се приеме, че би следвало да е налице конкретна разпоредба, оправомощаваща тези международни съдилища да отправят запитвания до Съда. За разлика от това споровете пред съвета по жалбите са единствено в рамките на ЕС и по тях страни са само субекти на правото на ЕС.

82. При неотдавнашното голямо разширяване на ЕС през 2004 г. (от 15 държави членки те станаха 25) би било немислимо да се твърди, че макар юрисдикциите в новите държави членки да са компетентни да отправят преюдициални запитвания, би било целесъобразно, а следователно и по-добре, да не им се позволява да отправят такива запитвания, тъй като в противен

44 — Както държавите — членки на ЕС, така и много трети страни са подписали Европейската конвенция за правата на човека (наричана по-нататък „ЕКПЧ“). След приемането на Лисабонския договор ЕС трябва да се присъедини към ЕКПЧ в съответствие с член 6, параграф 2 от Договора за ЕС.

45 — Държавите членки, ЕС и трети страни са подписали споразуменията за СТО.

46 — Държавите членки, ЕС и някои трети страни ще бъдат страни по предложеното споразумение за нов Европейски патентен съд.

85. Второ, членовете на съвета по жалбите се назначават от списък, изготвен от Съда, и критериите за тяхното назначаване не се отличават от приложимите за членовете на Съда на публичната служба. Тези две обстоятелства подчертават правораздавателната функция на съвета по жалбите и структурните му връзки с правната система на ЕС.

86. Най-близък аналог вероятно е Европейският университетски институт (наричан по-нататък „ЕУИ“). Той е създаден през 1972 г. въз основа на международна конвенция (наричана по-нататък „Конвенцията за ЕУИ“) между първоначалните шест държави членки. Неговият правилник за персонала предвижда производство по обжалване, като постановените в рамките на това производство решения подлежат на обжалване пред съвет по обжалването. Съветът по обжалването обаче се отличава от съвета по жалбите например по това, че по силата на Конвенцията за ЕУИ не е създаден да разглежда спорове. Затова не следва непременно, че ако Съветът по жалбите на Европейските училища е компетентен да отправя запитвания по реда на член 234 ЕО, Съдът автоматично ще трябва да приема запитвания, отправени от съвета по обжалването на ЕУИ.

87. Накратко, изглежда, че съветът по жалбите, както и Конвенцията, с която той е създаден, ако не са единствени, то са част от една рядко срещана категория в рамките на Европейския съюз. Много слабо вероятно е Съдът да бъде затруднен със запитвания от структури като съвета по жалбите. Освен това, както отбелязах,

когато приложимите норми не са част от правото на ЕС, единственото задължение на Съда е да даде указания относно тълкуването на правото на ЕС, доколкото то засяга прилагането на тези норми.

88. В съответствие с изложеното, по мое мнение отговорът на първия въпрос би следвало да бъде, че Съветът по жалбите на Европейските училища попада в приложното поле на член 234 ЕО, и тъй като съветът по жалбите действа като правораздавателен орган от последна инстанция, той едновременно е компетентен да отправи преюдициално запитване до Съда, когато разглежда въпроси от правото на ЕС, и по принцип е задължен да направи това при същите условия като всяка друга юрисдикция, чието решение не подлежи на съдебно обжалване.

### *Въпрос 2*

89. С втория въпрос съветът по жалбите иска да установи дали член 12 ЕО (който забранява дискриминацията на основание гражданство) или член 39 ЕО (който гарантира свободното движение на работниците) е пречка за прилагането на системата на заплащане, действаща в Европейските училища към момента на настъпване на фактите, доколкото тази система не позволява никаква отчиташа обезценяването на валутите промяна, което би могло да намали покупателната способност на някои разпределени учители. В това отношение

съветът по жалбите отбелязва, че въпросната система „препраща изрично към системата, отнасяща се до длъжностните лица на Общността“.

90. Въпросът възниква, тъй като между 1 юли 2007 г. и 1 юли 2008 г. курсът на британската лира спрямо еврото значително спада. Обменният курс, използван за заплатите на длъжностните лица на Европейските общности, и стойността (изчислена и изразена в евро към 1 юли 2007 г.) на европейската надбавка, на която имат право всички учители<sup>47</sup>, обаче не се променят през този период. В резултат на тези два фактора заплатата от страната по произход на учителите, разпределени от Обединеното кралство на длъжност, за която получават възнаграждение в евро, губи от стойността си (в евро), поради което стойността в евро на цялата им заплата (частта от страната по произход, към която се добавя европейската надбавка) също спада.

47 — Вж. член 1, съответно от Регламент (ЕО, Евратом) № 1558/2007 на Съвета от 17 декември 2007 година относно адаптиране, считано от 1 юли 2007 г., на заплатите и пенсиите на длъжностните лица и другите служители на Европейските общности и на корекционните коефициенти, прилагани по отношение на тях (ОВ L 340, 2007 г., стр. 1) и от Регламент (ЕО, Евратом) № 1323/2008 на Съвета от 18 декември 2008 година за адаптиране, считано от 1 юли 2008 г., на възнагражденията и пенсиите на длъжностните лица и другите служители на Европейските общности и на корекционните коефициенти, прилагани по отношение на тях (ОВ L 345, 2008 г., стр. 10).

91. Учителите твърдят, че системата на заплащане не гарантира еднаква покупателна способност на всички разпределени учители. Според тях тази система дискриминира британските учители в Брюксел в сравнение с i) разпределените в Брюксел учители, които получават заплата от страната по произход във валута, различна от еврото или британската лира, ii) британските учители, които преподават в Европейското училище в Culham и не са упражнили правото си на свободно движение, и iii) учителите, които получават заплатата си от страната по произход в евро.

92. Освен това учителите твърдят, че член 42, параграф 2, буква б) от устава на персонала е несъвместим с членове 12 ЕО и 39 ЕО, тъй като не предвижда да се отчете обезценяването на британската лира при определяне на европейската надбавка, с което поставя британските учители в неблагоприятно положение. За да бъде в съответствие с Договора, изменението на член 42, параграф 2, буква б) освен това е трябвало да има обратно действие и по този начин да даде възможност за промяна на европейската надбавка за целия период, до който се отнасят исканията на учителите (октомври 2007 г. до юни 2008 г.).

93. Европейските училища твърдят, че няма дискриминация по отношение на британските учители. Първо, няма реален критерий за сравнение — положението на учителите, чиято заплата от страната по произход е в британски лири, е различно

от това на колегите им, чиято заплата от страната по произход е в евро. Второ, системата на заплащане не прави разграничение на основание гражданство; тя се прилага обективно и по един и същ начин за всички учители, чиято заплата от страната по произход е във валута, различна от еврото.

94. Европейските училища приемат, че редакцията на член 49, параграф 2, буква б), която се прилага до 1 юли 2008 г., може да се счита като проява на непряка дискриминация, тъй като не съдържа разпоредба, въз основа на която при определяне на европейската надбавка да се отчита значителното обезценяване в обменния курс на валутата, различна от еврото. Те обаче твърдят, че тази дискриминация е обоснована, тъй като обменният курс се прилага въз основа на обективни критерии.

#### Предварителни бележки

95. Забраната на дискриминацията на основание гражданство по член 12 ЕО е конкретен израз на общия принцип на равно третиране и на свой ред се конкретизира по-специално в член 39 ЕО относно правата на работниците, свързани със

свободното движение<sup>48</sup>. Тези права се ползват от закрила и в международните организации, а членове 12 ЕО и 39 ЕО се прилагат конкретно за учителите в Европейските училища<sup>49</sup>. Съдът изяснява още, че разпоредбите, които възпрепятстват или обезкуражават свободното движение на работниците, представляват пречки, дори ако се прилагат независимо от гражданството на засегнатите работници<sup>50</sup>.

96. Поради това ще разгледам, първо, дали оспорваната система дискриминира на основание гражданство или по друг начин нарушава принципа на равно третиране, второ, дали възпрепятства или обезкуражава упражняването на свободата на движение на някоя категория учители, и накрая, доколкото е необходимо, дали системата все пак е обоснована.

48 — Вж. например Решение от 13 октомври 2005 г. по дело Parking Brixen (C-458/03, Recueil, стр. I-8585, точка 48) и Решение от 15 януари 2002 г. по дело Gottardo (C-55/00, Recueil, стр. I-413, точка 21).

49 — Вж. Решение от 3 октомври 2000 г. по дело Ferlini (C-411/98, Recueil, стр. I-8081, точка 42) и Решение по дело Hurd, посочено по-горе в бележка под линия 18, точки 54 и 55.

50 — Вж. например Решение от 26 януари 1999 г. по дело Terhoeve (C-18/95, Recueil, стр. I-345, точка 39) и Решение от 1 април 2008 г. по дело Gouvernement de la Communauté française и Gouvernement wallon (C-212/06, Сборник, стр. I-1683, точка 34).



Дискриминира ли оспорваната система на основание гражданство или по друг начин нарушава принципа на равно третиране?

се третират еднакво различни положения, освен ако такова третиране е обективно обосновано<sup>52</sup>.

97. Забраната за дискриминация на основание гражданство обхваща

99. При запознаването с устава на персонала става ясно, че не е имало пряка дискриминация на основание гражданство.

„[...] не само преките дискриминационни практики, основани на гражданството, но и всички непреки форми на дискриминация, които чрез прилагане на други критерии за разграничаване фактически водят до същия резултат.

100. Разпоредбите на устава на персонала освен това не са разпоредби на националното право, които поради характера си могат да засегнат в по-голяма степен гражданите на „други“ държави членки, отколкото гражданите на „приемащата“ държава членка в буквалния смисъл, тъй като се прилагат за учители от която и да е държава членка, разпределени във всяко от училищата в някоя от седемте приемащи държави членки.

Освен ако не е обективно обоснована и пропорционална на преследваната цел, дадена национална разпоредба трябва да се счита за непряко дискриминационна, когато поради характера си може да засегне в по-голяма степен гражданите на други държави членки, отколкото гражданите на съответната държава, и може да постави по-специално първата категория в по-неблагоприятно положение“<sup>51</sup>.

101. В рамките на системата обаче могат да се разграничат две отделни групи учители и се вижда, че поне към момента на настъпване на фактите те са били подложени на различно третиране, що се отнася до нарастването на равностойността в евро на цялата им заплата в рамките на една година. Първата група включва учители, разпределени от държава членка в еврозоната; при тях стойността на заплатата в евро от страната по произход не се променя и поради това през съответния период цялата им заплата остава равна на посочената в приложение III към устава на персонала сума. Втората група включва учители, разпределени от държава членка

98. В по-общ план принципът на равно третиране изисква да не се третират по различен начин сходни положения и да не

51 — Вж. Решение от 13 април 2010 г. по дело Nicolas Bressol и др. и Céline Chaverot и др./Gouvernement de la Communauté française (C-73/08, Сборник, стр. I-2735, точки 40 и 41).

52 — Вж. най-скоро постановеното Решение от 16 септември 2010 г. по дело Chatzi (C-149/10, Сборник, стр. I-8489, точка 64).

извън еврозоната; при тях стойността в евро на заплатата от страната по произход може, а всъщност и се променя в по-голяма или по-малка степен в зависимост от колебанията в обменните курсове, поради което цялата им заплата (заплатата от страната по произход, чиято стойност в евро се променя, заедно с европейската надбавка с постоянна стойност в евро) може, а всъщност и се различава от сумата, посочена в приложение III към устава на персонала. Ще нарека тези групи съответно „група 1“ и „група 2“.

трябва да е имало и нарушение на конкретната забрана за дискриминация на основание гражданство, тъй като е по-вероятно учителите от група 1 да са граждани на държави членки от еврозоната, а тези от група 2 — на други държави членки.

102. Следва да се отбележи, че разликата в третирането, която описах, се отнася до правото на учителите, гарантирано от член 49, параграф 1 от устава на персонала, да получават обща заплата, чиято стойност в евро е посочената в приложение III към този устав за съответната стъпка в щатното разписание. Това не се отнася до покупателната способност на тази заплата, която не се гарантира от устава на персонала и която ще бъде различна в зависимост — наред с останалото — от степента, в която учителят може и желае да получава, депозира и използва част от възнаграждението си във валутата на своята държава членка по произход.

103. Следва също да се отбележи, че ако оспорваната система е нарушавала принципа на равно третиране, тъй като сходни положения се третират по различен начин,

104. След като обаче двете описани от мен групи не отговарят точно на предложените за критерии за сравнение в хода на производството, е необходимо кратко разяснение.

105. Първо, намират ли се двете групи в сходно положение от гледна точка на принципа на равно третиране?

106. Според мен отговорът трябва да бъде положителен. Уставът на персонала установява степени в заплащането в евро и предвижда, че членовете на персонала „имат право“ на това възнаграждение. В този смисъл всички учители с едни и същи права са в сходно положение. Вярно е, че може да се направи известно обективно разграничение между учителите, при които мястото на произход и разпределение се намират в зони с различна валута, и учителите, при които мястото на произход

и разпределение са в зона с една и съща валута, тъй като за тях ще се прилагат различни условия при прехвърляне на част от възнаграждението им между двете места, на произход и разпределение. Тези разлики обаче — последиците от които до голяма степен ще зависят от индивидуалната воля — нямат отражение върху стойността в евро на възнаграждението, на което те имат право.

107. Второ, има ли друга релевантна база за сравнение?

108. Съветът по жалбите и Комисията се обръщат към Съда с искане да сравни положението на учителите с това на длъжностните лица на европейските институции. При назначаването си обаче тези длъжностни лица стават служители на съответната институция и са напълно независими от властите на своята държава членка по произход. За разлика от това, въпреки че са разпределени в системата на Европейските училища, учителите остават свързани със съответната национална администрация, която запазва задължението си да плаща заплатата от страната по произход. Действително в член 49, параграф 2, буква б) от устава на персонала се споменава „обмения[т] курс, приложим при изчисляване на възнаграждението на длъжностните лица на Европейските общности“. По този начин обаче само се определя обменният курс, който да се прилага при изчисляването (а именно курсовете, използвани при изпълнението на общия бюджет на ЕС)<sup>53</sup>. По този начин системата

на заплащане на учителите в европейските училища не става сходна с тази на длъжностните лица на ЕС.

109. Комисията се позовава и на положението на командированите национални експерти, разпределени на работа в институциите. Отново обаче двата случая не изглеждат сходни. Цялата заплата на командированите национални експерти се поема от съответните национални администрации, от които те продължават да бъдат част, докато институциите единствено заплащат дневно или месечно обезщетение<sup>54</sup>. За разлика от това възнаграждението, на което учителите в Европейските училища имат право, се състои заплата им от страната по произход заедно с европейската надбавка. Най-важното с оглед на това е, че в правилата, приложими за командированите национални експерти, не се прави опит да се гарантира националните експерти от различни държави членки да получават една и съща заплата по време на разпределението си на работа. Обратно, уставът на персонала, приложим за учителите в Европейските училища, гласи, че всеки учител „има[...] право“ на възнаграждение за съответната стъпка в щатната таблица, определено в евро съгласно приложение III.

53 — Член 63 от Регламент (ЕИО, Евратом, ЕОВС) № 259/68 на Съвета от 29 февруари 1968 година за определяне на Правилника за длъжностните лица и Условието за работа на други служители на Европейската икономическа общност и на Европейската общността за атомна енергия (ОВ L 56, стр. 2; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 8, стр. 12), изменен.

54 — Вж. Решение на Комисията от 12 ноември 2008 година за приемане на правила за командироване в Комисията на национални експерти и за командироването им с цел професионално обучение (C(2008) 6866 окончателен). В глава III, и по-специално в член 17, се урежда възнаграждението.

110. Учителите от своя страна предлагат разпределените от Обединеното кралство в Европейските училища в Брюксел учители да се сравнят с а) други учители от Обединеното кралство, назначени в Европейското училище в Culham, в своята съответна държава членка, и/или б) разпределени в Брюксел учители, които получават заплата от страната си по произход във валута, различна от еврото или британската лира. И двете групи обаче всъщност попадат в моята „група 2“, всички членове от която са били третираны еднакво, що се отнася до начина, по който стойността в евро на цялата им заплата може да — и във всички случаи в по-голяма или по-малка степен — действително се различава от сумата, посочена в приложение III към устава на персонала. Възможността за определяне и на други подгрупи в зависимост от влиянието върху покупателната способност, както разясних, е релевантна.

111. Съществените различия в третирането между учителите от група 1 и учителите от група 2 следователно се състоят в това, че през спорния период първите получават заплата, чиято стойност в евро е точно гарантираната по член 49, параграф 1 от устава на персонала и приложение III към него, докато вторите неизбежно са били изложени на риска възнаграждението им да се различава от тази сума. Дали този риск се превръща в реалност в полза или в ущърб на учителите от конкретна държава членка според мен е без значение. Дали британските учители действително „са загубили“ по време на разглеждания период, докато учителите от други държави членки извън еврозоната може да са „спечелили“,

зависи от колебанията във валутните курсове, които са напълно обективни външни фактори. Това, което има значение, е, че за учителите от група 2 е налице реален риск да получават по-малко от гарантираната стойност на възнаграждението си в евро, който е могъл да се предотврати в рамките на системата за заплащане, въведена с устава на персонала, докато за учителите от група 1 такъв риск не съществува.

112. Ето защо съм на мнение, че към момента на настъпване на фактите оспорваната система нарушава принципа на равно третиране, поради което в нарушение на член 12 ЕО установява дискриминация на основание гражданство.

Възпрепятства или обезкуражава оспорваната система свободата на движение?

113. Все пак не стигам до становището, че недостатъкът, който установих, представлява някакво препятствие или обезкуражава упражняването на правата на свободно движение.

114. При системата на заплащане за учителите, разпределени в Европейските училища, те постоянно получават заплатата, на която вече имат право, увеличена с европейска надбавка. Оказва се, че поради това при всички обстоятелства те ще получават по-високо възнаграждение в случай на разпределяне, отколкото биха получавали на предишната си длъжност.

няма да окаже ни най-малко въздействие върху възможностите или готовността на учителя да упражни правото си на свободно движение, като потърси или приеме разпределение в Европейско училище в друга държава членка.

115. Едва ли тази перспектива би обезкуражила някой учител да потърси или приеме разпределение, освен ако цялата заплата спадне под това, което е необходимо за поддържане на жизнения стандарт, докато работи по разпределение, и за покриване на негови постоянни задължения в държавата членка по произход, както и на всички възможни разходи, които предполага преместването между държавите членки. В случая не се твърди, че е налице някакъв риск от възникването на подобно положение и очевидно той не изглежда правдоподобен. Рискът дадено лице да установи, че стойността в евро на цялото му реално възнаграждение се отличава от това на друг учител от същата стъпка в съответното щатно разписание — който за разлика от посочения по-горе е реален, а всъщност и неизбежен риск — няма вероятност да представлява съображение с някакво значение при вземането на решение дали да се потърсят или приемат възможности за разпределение. Възможно е в зависимост от случая този риск да се окаже източник на раздразнение или задоволство според посоката на различията, но при система, включваща учители от 27 държави членки, при които националните заплати варират в широки граници и които са разпределени на различни нива в система с девет степени на заплащане, всяка от които включва 12 стъпки, почти сигурно е, че този риск

Възможно ли е оспорената система да бъде обоснована?

116. Съгласно установената съдебна практика разликата в третирането, която съставлява непряка дискриминация на основание гражданство, е забранена, освен ако е обективно обоснована, може да гарантира осъществяването на законната цел, която има, и не надхвърля необходимото за постигането ѝ<sup>55</sup>.

117. Комисията твърди, че не е възможно да се установи система на заплащане, която да предвижда пълно равенство на покупателната способност между учители, разпределени от 27 национални администрации в Европейските училища. Освен това между 1995 г. и 2008 г. спадовете и покачванията на стойността на британската лира спрямо еврото взаимно се компенсирани.

55 — Вж. Решение по дело *Gouvernement de la Communauté française и Gouvernement wallon*, посочено по-горе в бележка под линия 50, точка 55.

118. Както обаче подчертах, критерият за сравнение не може да бъде покупателната способност, а трябва да се сведе до стойността в евро на цялата заплата, която се гарантира в устава на персонала. Без значение е също дали колебанията във валутните курсове взаимно се урівновесяват за период от няколко години, тъй като недостатъкът в системата е свързан със запазването на статичен обменен курс за изчисляване на сумата на европейската надбавка за период от една година.

119. От своя страна Европейските училища твърдят, че както действащата към момента на настъпване на фактите система, така и промените, въведени от 1 юли 2008 г., са обосновани. Първо, системата на заплатите трябва да отчита обстоятелството, че разпределените учители продължават да получават заплата от страната си по произход от 27 национални администрации. Второ, системата не трябва да бъде подложена на прекомерни административни тежести, а трябва да се стреми да действа в защита на общите интереси на всички разпределени учители. Трето, въпреки че някои разпределени учители могат да попаднат в неблагоприятно положение, когато тяхната национална валута се обезцени спрямо еврото, също така се оказват в благоприятно положение, когато тя поскъпне, поради което общо взето системата осигурява равно третиране.

120. Според мен първото съображение е без значение. Ако беше възможно при изчисляването на европейската надбавка веднъж годишно спорната система на заплащане да вземе под внимание обстоятелството, че разпределените учители получават заплати от страната по произход от 27 администрации, това щеше да бъде

възможно и при плащането на всяка отделна заплата.

121. Решение по дело Terhoeve изглежда относимо във връзка с второто и третото съображение. Въпросът, който се поставя по него, е дали по-високи вноски, които дължи работник, прехвърлил своето местожителство от една държава членка в друга, за да започне работа там, са обосновани. Съдът приема, че не са. По-конкретно, нито целта да се опростят и координират националните правила за събирането на данъци и заплащането на социалноосигурителни вноски, нито съображенията от административно естество могат да обосновават нарушаването на основна свобода<sup>56</sup>.

122. В съответствие с изложеното съм на мнение, че системата на заплащане, установена с член 49, параграф 2 от устава на персонала към момента на настъпване на фактите, противоречи на принципа на равно третиране, и по-конкретно на съдържанието, което член 12 ЕО влага в него, и тя не може да бъде обоснована поради обективни причини.

### *Въпрос 3*

123. С третия си въпрос съветът по жалбите пита дали, ако отговорът на втория

<sup>56</sup> — Решение по дело Terhoeve, посочено по-горе в бележка под линия 50, точки 44 и 45.

въпрос е положителен (както предлагам, доколкото е налице нарушение на принципа на равно третиране, водещо до непряка дискриминация на основание гражданство), разликата в положението между учителите, разпределени в Европейските училища, и длъжностните лица на ЕС може да обоснове положение, при което обменните курсове, прилагани за да се запази еднаква покупателна способност, не са еднакви.

124. Най-напред, този въпрос изглежда недобре формулиран, тъй като обменните курсове, използвани при изчисляване на европейската надбавка за учители в Европейските училища, към момента на настъпване на фактите са напълно еднакви с използваните за изчисляване на заплащането във валута, различна от еврото, на заплатите на длъжностните лица на ЕС — както изрично разпорежда член 49, параграф 2, буква б) от устава на персонала.

125. От съдържанието на акта за запитване обаче е видно, че намерението вероятно е било да се отбележи обстоятелството, че за длъжностните лица на ЕС еднаквата покупателна способност се осигурява с прилагането на корекционен коефициент за съответното място на заетост, който се определя ежегодно по едно и също време с обменните курсове, но в случай на съществена промяна в жизнения стандарт може

да се адаптира<sup>57</sup>. Дори при това положение въпросът буди недоумение, тъй като член 47, параграф 3 от устава на персонала гласи:

„Възнаграждението на всеки член на персонала се ИНДЕКСИРА с коригиращ коефициент, който е по-висок, по-нисък или равен на 100%, определен и променян, [както] когато се касае за заплащането на длъжностните лица в Европейските общности“.

126. Поради това не считам, че Съдът може да отговори на така поставения въпрос.

127. При запознаване с представените на Съда становища на учителите изглежда правдоподобно въпросът, който учителите са поискали да бъде отправен от съвета по жалбите, по-скоро да се отнася до обстоятелството, че макар по отношение на длъжностните лица на ЕС и учителите в Европейските училища да се прилагат едни и същи корекционни коефициенти и промени, те не засягат по един и същ начин възнаграждението на учителите и това на длъжностните лица, тъй като адаптирането на корекционния коефициент не е в състояние да отчете колебанията в обменния курс. В този случай въпросът, който вероятно се е предвиждало да бъде отправен, е дали *третирането на различните положения* на длъжностните лица и

57 — Вж. членове 64 и 65 от Правилника за длъжностните лица на Европейския съюз в Регламент № 259/68, изменен, посочен по-горе в бележка под линия 53.

учителите *по един и същ начин* може да наруши принципа на равно третиране.

128. Това обаче е само хипотетично положение, което не отговаря на формулировката на отправения въпрос и което, ако се разгледа, би изисквало много по-пълна

информация относно прилагането на системата на корекционните коефициенти към заплатите на учителите. При тези обстоятелства според мен няма да бъде обосновано Съдът да отговори на този хипотетичен въпрос. Единствено бих казала — както вече посочих<sup>58</sup>, — че според мен положението съответно на учителите, разпределени в системата на Европейските училища, и на длъжностните лица на ЕС не може да се счита за сходно.

## Заключение

129. В съответствие с изложеното моето мнение е, че на въпросите, отправени от Съвета по жалбите на Европейските училища, следва да се отговори по следния начин:

- „1) Съветът по жалбите на Европейските училища попада в приложното поле на член 234 ЕО.
- 2) Принципът на равно третиране и забраната за дискриминация на основание гражданство, чрез която той се конкретизира в член 12 ЕО, не допускат прилагането на системата на заплащане, предвидена в членове 45—49 от устава на разпределения персонал в Европейските училища.
- 3) Съдът на Европейския съюз не е в състояние да отговори на въпрос 3“.

58 — Вж. точка 108 по-горе.