



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

4 февруари 2015 година *

„Преюдициално запитване — Социално осигуряване — Условия за признаване на правото на обезщетение за безработица в държава членка — Зачитане на периодите на работа като договорно нает служител в институция на Европейския съюз, установена в тази държава членка — Приравняване на дните на безработица, за които се получава обезщетение съгласно Условията за работа на другите служители на Европейските общности, на работни дни — Принцип на лоялно сътрудничество“

По дело C-647/13

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Cour du travail de Bruxelles (Белгия) с акт от 27 ноември 2013 г., постъпил в Съда на 6 декември 2013 г., в рамките на производство по дело

Office national de l'emploi

срещу

Marie-Rose Melchior,

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: М. Pešič, председател на състава, А. Ó Caoimh, С. Toader, Е. Jarašiūnas (докладчик) и С. G. Fernlund, съдии,

генерален адвокат: Р. Mengozzi,

секретар: А. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

— за М.-R. Melchior, от S. Cariau, avocat,

— за белгийското правителство, от М. Jacobs и L. Van den Broeck, в качеството на представители,

— за Европейската комисия, от G. Gattinara и D. Martin, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 16 октомври 2014 г.,

* Език на производството: френски.

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на принципа на лоялно сътрудничество и на член 34, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между Office national de l'emploi (Национална служба по заетостта, наричана по-нататък „ONEM“) и г-жа Melchior относно оказване за признаване на последната на право на обезщетение за безработица.

Правна уредба

Правото на Съюза

- 3 Член 96 от Условията за работа на другите служители на Европейските общности, приети с Регламент (ЕИО, Евратом, ЕОБС) № 259/68 на Съвета от 29 февруари 1968 година за установяване на Правилник за длъжностните лица и Условия за работа на другите служители на Европейските общности и установяване на специални мерки, временно приложими за длъжностни лица на Комисията (ОВ L 56, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 8, стр. 12), изменен с Регламент (ЕО, Евратом) № 723/2004 на Съвета от 22 март 2004 г. (ОВ L 124, стр. 1, наричани по-нататък „УРДС“), предвижда:

„1. Бивш договорно нает служител, който е останал без работа след прекратяване на служебното му правоотношение с институция на Европейските общности и

- а) който не получава пенсия за осигурителен стаж или обезщетение за инвалидност от Европейските общности;
- б) чието служебно правоотношение не е било прекратено на основание заявление за напускане или прекратяване на договора по дисциплинарни причини;
- в) който е прослужил минимум шест месеца;
- г) който живее в държава членка;

има право на месечно обезщетение за безработица при изложените по-долу условия.

Ако служителът има право на обезщетения за безработица по национална схема, той е длъжен да декларира това пред институцията, чийто служител е бил, която незабавно уведомява Комисията за това. В такива случаи размерът на тези обезщетения може да бъде приспаднал от обезщетението по параграф 3.

2. За да има право на обезщетението за безработица, бившият договорно нает служител трябва да:

- а) се регистрира по свое искане като безработен в държавата, в която установи пребиваването си;
- б) изпълнява задълженията, наложени от законите на държавата членка, предвидени за лицата, получаващи обезщетения за безработица по тези закони;

в) изпраща всеки месец на институцията, за която е работил (която от своя страна го препраща незабавно на Комисията), удостоверение, че продължава да изпълнява задълженията и отговаря на условията по букви а) и б), издадено от компетентния национален орган по заетостта.

Обезщетението може да се отпусне или запази от Общността, дори и ако националните задължения по буква б) не са били изпълнени, в случаите на заболяване, злополука, майчинство или признато за аналогично положение, или ако компетентният национален орган е освободил лицето от тези задължения.

[...]

7. Договорно наетият персонал заплаща една трета от вноската за финансиране на осигурителната схема за безработица [...].

[...]

9. Националните служби по заетостта и безработицата, действащи в съответствие с тяхното национално законодателство, и Комисията ефективно си сътрудничат за гарантиране на правилното прилагане на настоящия член.

[...]“.

Белгийското право

4 Член 30 от Кралски указ от 25 ноември 1991 г. за безработицата (*Moniteur belge* от 31 декември 1991 г., стр. 29888, наричан по-нататък „Кралският указ“), в редакцията му, действаща при настъпване на фактите по спора в главното производство, предвижда, че за да има право на обезщетение за безработица, работник на възраст над 50 години трябва да е работил на пълно работно време 624 работни дни в рамките на 36-те месеца, предшестващи искането за обезщетение.

5 Съгласно член 37, параграф 1 от Кралския указ:

„[...] за полагане на труд се приема обичайната ефективна работа и извънредният труд без почивка като компенсация в дадена професия или предприятие, подчинени на социалноосигурителното законодателство, сектор безработица, за което едновременно:

1° е било платено възнаграждение в размер най-малко на минималната работна заплата, определена съгласно разпоредби от законов, подзаконов акт или от колективен трудов договор, с който предприятието е обвързано, а ако такива липсват, съгласно установената практика;

2° върху изплатеното възнаграждение са направени законоустановените удържки за социалното осигуряване, включително тези за сектор безработица.

[...]“.

6 Член 37, параграф 2 от Кралския указ гласи:

„Трудът, положен в чужбина, се взема предвид, ако е свързан със заетост, за която в Белгия следва да се правят удържки за социалното осигуряване, включително тези за сектор безработица.

Първа алинея обаче се прилага само ако работникът или служителят след труда, положен в чужбина, има завършени периоди на работа като заето лице по силата на белгийската правна уредба“.

- 7 Съгласно член 38, параграф 1, 1^о, буква а) от Кралския указ дните, за които се заплаща обезщетение на основание на законодателството относно осигуряването за безработица, се приравняват на работни дни.

Спорът по главното производство и преюдициалният въпрос

- 8 Видно от акта за преюдициално запитване, г-жа Melchior, която е белгийска гражданка, работи като наето лице на няколко различни места в Белгия, преди да бъде назначена като договорно нает служител в Комисията на Европейските общности в Брюксел за периода от 1 март 2005 г. до 29 февруари 2008 г.
- 9 С решение от 5 март 2008 г. ONEM отказва да ѝ признае правото на обезщетение за безработица, за което тя подава искане на 1 март 2008 г., с мотива че не е доказала прослужени 624 работни дни в рамките на 36-месечния период, предшестващ искането, тъй като ONEM не зачита периода, през който тя е работила в Комисията.
- 10 След като в течение на 12 месеца, считано от 1 март 2008 г., получава предвиденото по УРДС обезщетение за безработица и в периода от 20 август 2008 г. до 13 юли 2009 г. работи на различни места в Белгия, г-жа Melchior подава ново искане за обезщетение за безработица, което на 26 август 2009 г. ONEM отхвърля отново с мотива за недоказани 624 работни дни, прослужени в рамките на 36-те месеца, предхождащи искането, а именно в периода от 14 юли 2006 г. до 14 юли 2009 г.
- 11 За целите на определяне на броя прослужени работни дни ONEM зачита само периодите на работа на посочените различни места. Службата отказва, от една страна, да зачете периода на работа в Комисията като труд, положен в чужбина, по смисъла на член 37, параграф 2 от Кралския указ, и от друга страна, да приравни на основание член 38, параграф 1, 1^о, буква а) от Кралския указ периода на безработица, за който е изплатено обезщетение по УРДС, на период на полагане на труд.
- 12 Г-жа Melchior обжалва решението на ONEM от 26 август 2009 г. пред Tribunal du travail de Bruxelles, който с решение от 14 февруари 2012 г. го отменя, признава на заинтересованата правото на обезщетение за безработица, считано от 14 юли 2009 г., и осъжда ONEM да ѝ изплати дължимите след тази дата обезщетения за безработица.
- 13 ONEM обжалва последното решение пред Cour du travail de Bruxelles, като иска отмяната му, както и потвърждаване на решението от 26 август 2009 г.
- 14 В акта за преюдициално запитване Cour du travail de Bruxelles посочва, че член 37, параграф 1 от Кралския указ визира само удържките, предвидени от белгийското законодателство, и че, без да се засягат евентуални последици от правото на Съюза, Кралският указ не налага да бъдат взети предвид удържки, които са направени в Белгия, но по различен от установения с него режим на обезщетения за безработица. Ето защо Cour du travail de Bruxelles счита, че независимо от предвиденото от правото на Съюза, разглеждащият делото като първа инстанция съд не може да приеме удържки, направени на основание на УРДС, като удържки по смисъла на посочения член 37, параграф 1 от Кралския указ.

- 15 Cour du travail de Bruxelles разглежда изискванията, установени в правото на Съюза по отношение на зачитането на периодите на работа в европейска институция, установена в Белгия, като се позовава на решенията Ferlini (C-411/98, EU:C:2000:530, т. 41) и Му (C-293/03, EU:C:2004:821, т. 35), както и на определенията Ricci и Pisaneschi (C-286/09 и C-287/09, EU:C:2010:420, т. 26), констатирайки, че г-жа Melchior не може да бъде квалифицирана като „работник“ по смисъла на Регламент (ЕИО) № 1408/71 на Съвета от 14 юни 1971 година за прилагането на схеми за социално осигуряване на заети лица и членове на техните семейства, които се движат в рамките на Общността (ОВ L 149, стр. 2; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 1, стр. 26) или на Регламент (ЕО) № 883/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година за координация на системите за социално осигуряване (ОВ L 166, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 82). Освен това Cour du travail de Bruxelles констатира, че работник, който също като г-жа Melchior е работил за европейска институция, установена в Белгия, и който преди това не е работил извън тази държава членка, не може да се позове на разпоредбите от Договора за функционирането на ЕС за гарантиране на свободното движение на работници, тъй като те не се прилагат по отношение на изцяло вътрешни положения.
- 16 Cour du travail de Bruxelles обаче отбелязва, че съгласно няколкократно приетото от Съда белгийската правна уредба в областта на пенсиите не осигурява в достатъчна степен преносимостта на правата на работник, работил както за белгийски работодател, така и в европейска институция. В това отношение Cour du travail de Bruxelles цитира решенията Комисия/Белгия (137/80, EU:C:1981:237, т. 19) и Му (EU:C:2004:821). ONEM поддържа, че изложените в последното решение съображения са основани на съществуването на специална пенсионна разпоредба и че следователно не са приложими към режима на обезщетения за безработица, но Cour du travail de Bruxelles изразява съмнения по отношение на този довод, като изтъква, че установеното в посоченото решение на Съда разрешение изглежда свързано с принципа на лоялно сътрудничество. Освен това Cour du travail de Bruxelles отбелязва, че разрешението е приложимо не само за пенсиите, но и за обезщетение за отглеждане на дете, семейните надбавки и данъчните предимства.
- 17 Според Cour du travail de Bruxelles от посочената съдебна практика не може да се изведе, че принципът на лоялно сътрудничество, предвиден в член 4, параграф 3 ДЕС, не допуска прилагането на разпоредбите на член 37 и член 38, параграф 1, 1^о, буква а) от Кралския указ съгласно предложеното им от ONEM тълкуване. Освен това не изглежда изключено и наличието на противоречие с член 34, параграф 1 от Хартата, първа алинея от която е основана по-специално съгласно Разясненията относно Хартата на основните права (ОВ С 303, 2007 г., стр. 17) на член 12 от Европейската социална харта, подписана в Торино на 18 октомври 1961 г. и преразгледана в Страсбург на 3 май 1996 г.
- 18 При тези условия Cour du travail de Bruxelles решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Допускат ли принципът на лоялно сътрудничество и член 4, параграф 3 ДЕС, от една страна, както и член 34, параграф 1 от [Хартата], от друга страна, възможността — с оглед на признаване на правото на обезщетение за безработица — държава членка да откаже:

- да вземе предвид периодите на заетост като договорно нает служител в институция на Европейския съюз, установена в тази държава членка, по-специално когато както преди, така и след периода на трудова заетост като договорно нает служител е полаган труд като заето лице по силата на правната уредба на посочената държава членка,
- да приравни дните на безработица, за които се получава обезщетение съгласно [УРДС], на работни дни, въпреки че дните на безработица, за които се получава обезщетение съгласно правната уредба на посочената държава членка, се ползват от такова приравняване?“.

По преюдициалния въпрос

- 19 Следва най-напред да се отбележи, че разглежданото в спора по главното производство решение на ONEM е прието на 26 август 2009 г., т.е. преди влизането в сила на Договора от Лисабон.
- 20 С оглед на това може да се приеме, че с въпроса си запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 10 ЕО и член 34, параграф 1 от Хартата допускат правна уредба на държава членка като разглежданата в главното производство, тълкувана в смисъл, че периодите на работа като договорно нает служител в институция на Съюза, установена в тази държава членка, не се зачитат за целите на признаването на право на обезщетение за безработица, а дните на безработица, за които се получава обезщетение съгласно УРДС, не се приравняват на работни дни, докато дните на безработица, за които се получава обезщетение съгласно правната уредба на посочената държава членка, се ползват от такова приравняване.
- 21 В това отношение следва да се напомни, че правото на Съюза не засяга правомощията на държавите членки да организират своите системи за социална сигурност и че при липсата на хармонизация на равнище на Съюза условията за предоставяне на услуги в областта на социалното осигуряване следва да се определят в законодателството на всяка държава членка. Въпреки това при упражняване на тези правомощия държавите членки трябва да спазват правото на Съюза (в този смисъл вж. по-специално решенията *Kristiansen*, C-92/02, EU:C:2003:652, т. 31 и *Елчинов*, C-173/09, EU:C:2010:581, т. 40).
- 22 Следва също да се напомни, че както УРДС, така и Правилникът за длъжностните лица на Европейските общности (наричан по-нататък „Правилникът“) са приети с регламент на Съвета, а именно с Регламент № 259/68, който по силата на член 249, втора алинея ЕО е с общо приложение, задължителен е в своята цялост и се прилага пряко във всички държави членки. Следователно, освен че уреждат вътрешното устройство на администрацията на Съюза, УРДС обвързват държавите членки във всяко едно отношение, доколкото тяхното съдействие е необходимо за прилагането им (решенията *Комисия/Белгия*, EU:C:1981:237, т. 7 и 8, *Комисия/Белгия*, 186/85, EU:C:1987:208, т. 21 и *Kristiansen*, EU:C:2003:652, т. 32).
- 23 Белгийското правителство посочва, че режимът на обезщетения за безработица в Белгия е основан на принципа на солидарност, което предполага предварително плащане на вноски. Според това правителство установените съгласно посочения режим условия за отпускане на обезщетение за безработица не нарушават никаква норма от правото на Съюза, и по-специално никаква конкретна разпоредба от УРДС. Поради това то счита, че разрешението по решение *Му* (EU:C:2004:821) не може да бъде приложено в случая по главното производство.
- 24 При все това обаче член 96, параграф 1 от УРДС, предвиждащ плащането при определени условия на обезщетение за безработица на бивш договорно нает служител, останал без работа след прекратяване на служебното му правоотношение с институция на Съюза, сам по себе си не установява други ограничения на компетентността на държавите членки за определяне на условията за отпускане на обезщетения по националните им режими, освен тези, които следват от допълващия характер на уреденото от същия член обезщетение за безработица спрямо обезщетението, за което бившият договорно нает служител евентуално би могъл да претендира по националния режим.
- 25 В решение *Му* (EU:C:2004:821) Съдът обаче приема, че член 10 ЕО във връзка с Правилника трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която не позволява отчитане на годините работа, прослужени от гражданин на Съюза в институция на Съюза, за целите на признаване на право на предсрочно пенсиониране по националния режим. В определение *Ricci и Pisaneschi* (EU:C:2010:420) Съдът уточнява, че това се отнася и за предоставянето на право на редовна пенсия за прослужено време.

- 26 Като приема това, Съдът не се основава на конкретна разпоредба от Правилника, а позовавайки се на решение Комисия/Белгия (EU:C:1981:237), в точки 45—48 от решение Му (EU:C:2004:821) установява, че също както и отказът да се предприемат необходимите мерки за предвиденото в член 11, параграф 2 от приложение VIII към Правилника прехвърляне на актюерската равностойност или на фиксираната сума за откупуване на пенсионните права, придобити по националната пенсионна схема, към пенсионната схема на Общностите, такава правна уредба би могла да направи по-трудно набирането от институциите на Съюза на длъжностни лица с определен стаж. Съдът отбелязва, че всъщност подобна правна уредба може да обезсърчи упражняването на професионална дейност в рамките на такава институция, тъй като, приемайки работа в нея, лицето, което преди това е било включено в национална схема за пенсионно осигуряване, рискува да загуби възможността да се ползва въз основа на тази схема от пенсия за прослужено време и старост, на която би имало право, ако не е приело работата. Съдът счита, че такива последици са недопустими предвид задължението за лоялно сътрудничество и съдействие, което държавите членки имат по отношение на Съюза и което намира израз в предвиденото в член 10 ЕО задължение за съдействие при изпълнение на задачите му.
- 27 Правна уредба на държава членка, съгласно която се отказва зачитане на периодите на работа като договорно нает служител в институция на Съюза, установена в тази държава членка, за целите на признаване на правото на обезщетение за безработица, обаче също би могла да направи по-трудно набирането от тези институции на договорно наети служители. Всъщност, както се отбелязва в точки 51—53 от заключението на генералния адвокат, такава правна уредба може да възпре работниците, пребиваващи в тази държава членка, да постъпват в институция на Съюза на работа, чиято нормативно установена ограниченост във времето им налага след това да отидат или отново да отидат за определен период на националния пазар на труда, при положение че поради тази работа рискуват да не съберат изисквания съгласно посочената правна уредба брой работни дни за получаване на обезщетение за безработица.
- 28 Такава правна уредба рискува да има същия разколебаваш ефект като неприравняването на работни дни на дните на безработица, за които се получава обезщетение съгласно УРДС, за целите на признаване на право на обезщетение за безработица в тази държава членка, при положение че дните на безработица, за които се получава обезщетение съгласно националната правна уредба, се ползват от такова приравняване.
- 29 Предвид изложеното и без да се налага анализ с оглед на член 34, параграф 1 от Хартата, на поставения въпрос следва да се отговори, че член 10 ЕО, във връзка с УРДС, не допуска правна уредба на държава членка като разглежданата в главното производство, тълкувана в смисъл, че периодите на работа като договорно нает служител в институция на Съюза, установена в тази държава членка, не се зачитат за целите на признаването на право на обезщетение за безработица, и дните на безработица, за които се получава обезщетение съгласно УРДС, не се приравняват на работни дни, докато дните на безработица, за които се получава обезщетение съгласно националната правна уредба на посочената държава членка, се ползват от такова приравняване.

По съдебните разноски

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

По изложените съображения Съдът (трети състав) реши:

Член 10 ЕО, във връзка с Условието за работа на другите служители на Европейските общности, приети с Регламент (ЕИО, Евратом, ЕОВС) № 259/68 на Съвета от 29 февруари 1968 година за установяване на Правилник за длъжностните лица и Условия за работа на другите служители на Европейските общности и установяване на специални мерки, временно приложими за длъжностни лица на Комисията, изменен с Регламент (ЕО, Евратом) № 723/2004 на Съвета от 22 март 2004 година, не допуска правна уредба на държава членка като разглежданата в главното производство, тълкувана в смисъл, че периодите на работа като договорно нает служител в институция на Европейския съюз, установена в тази държава членка, не се зачитат за целите на признаването на право на обезщетение за безработица, и дните на безработица, за които се получава обезщетение съгласно Условието за работа на другите служители на Европейските общности, не се приравняват на работни дни, докато дните на безработица, за които се получава обезщетение съгласно правната уредба на посочената държава членка, се ползват от такова приравняване.

Подписи