Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (шести състав)

5 февруари 2015 година*

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Член 45 ДФЕС — Регламент (ЕС) № 492/2011 — Свободно движение на работници — Достъп до заетост — Местна публична служба — Езикови познания — Начин на доказване“

По дело C-317/14

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 258 ДФЕС на 2 юли 2014 г.,

Европейска комисия, за която се явяват J. Enegren и D. Martin, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

ищец,

срещу

Кралство Белгия, за което се явяват L. Van den Broeck, J. Van Holm и M. Jacobs, в качеството на представители,

ответник,

СЪДЪТ (шести състав),

състоящ се от: S. Rodin, председател на състава, A. Borg Barthet и M. Berger (докладчик), съдии,

генерален адвокат: P. Cruz Villalón,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

* Език на производството: френски.

Решение

1 С исковата си молба Европейската комисия иска от Съда да установи, че като изисква от кандидатите за работните места в местните служби, установени във френската или немската езикова област, от чиито дипломи или удостоверения не става ясно, че са завършили своето обучение на съответния език, да получат удостоверение от Бюрото за подбор в рамките на федералната публична служба „Персонал и организация“ (SELOR), след като положат провеждан от този орган изпит, който е единственото средство за доказване на езиковите познания, необходими за достъп до тези работни места, Кралство Белгия не е изпълнило задълженията си по член 45 ДФЕС и Регламент (ЕС) № 492/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 година относно свободното движение на работници в Съюза (ОВ L 141, стр. 1).

Правна уредба

Правото на Съюза

2 Регламент (ЕИО) № 1612/68 на Съвета от 15 октомври 1968 година относно свободното движение на работници в Общността (ОВ L 257, стр. 2; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 1, стр. 11), посочен в официалното уведомително писмо и в мотивираното становище, издадени от Комисията в контекста на настоящото дело, е отменен и заменен с Регламент № 492/2011, считано от 16 юни 2011 г., с други думи, след изтичането на определения в мотивираното становище срок. Текстът на член 3, параграф 1 от Регламент № 492/2011 обаче е идентичен на член 3 от Регламент № 1612/68 и предвижда:

„По силата на настоящия регламент законовите, подзаконови и административни разпоредби или административна практика на държава членка не се прилагат:

а) когато ограничават или поставят условия, които не са предвидени за нейните граждани, по отношение на търсенето и предлагането на работа, достъпа до заетост и осъществяването на работа от чужди граждани, или

б) когато, макар и да се прилагат независимо от гражданството, тяхната изключителна или основна цел или резултат е да не допускат граждани на друга държава членка до предложената работа.

Първа алинея не се прилага към условията, свързани с езикови знания, изисквани поради характера на длъжността, която трябва да бъде заета“.

Белгийското право

3 Конституцията определя четири езикови области, тоест четири отделни части на националната територия, в които се прилагат еднакви правила, свързани с използването на езици, и по-специално в административната сфера. Става дума за френската езикова област, за нидерландската езикова област, за немската езикова област и за двуезичната област Брюксел-столица.

4 Разпоредбите на глава II от Консолидираните закони относно използването на езици в административната сфера от 18 юли 1966 г. (*Moniteur belge* от 2 август 1966 г., стр. 7799, наричани по-нататък „Консолидираните закони“), впоследствие изменени, уреждат по-специално използването на езици в местните служби, определени от член 1, параграф 2 и

член 9 от тези закони като физическите и юридическите лица, които са концесионери на обществена услуга или на които е възложена задача, поверена им от закона или органите на публичната власт в общ интерес, и които извършват дейност в рамките на само една община.

5 Раздел II от Консолидираните закони урежда прилагането им във френската, нидерландската и немската езикова област. В това отношение член 15, параграф 1 от тези закони предвижда:

„В установените във френската, нидерландската и немската езикова област местни служби никой не може да бъде назначен на или повишен в дадена позиция или длъжност, ако не знае езика на областта.

Изпитите за назначаване на работа и за повишение се провеждат на този език.

Кандидатът се допуска до изпит само ако от изискваните дипломи или удостоверения става ясно, че се е обучавал на посочения по-горе език. При липса на такава диплома или удостоверение езиковите познания трябва да бъдат установени предварително чрез изпит.

Ако за назначаване на позицията или длъжността не се изисква изпит да назначаване на работа, необходимите езикови умения се установяват с доказателствата, предвидени за тази цел в трета алинея“.

6 Към датата, на която изтича определеният в мотивираното становище срок, глава VI, член 53 от Консолидираните закони относно особените разпоредби предвижда:

„Единствено компетентен да издава удостоверения относно изискваните от Закона от 2 август 1963 г. езикови познания е отговорният за назначенията постоянен секретар“.

7 От представената на Съда преписка е видно, че отговорният за назначенията постоянен секретар е заменен със SELOR, единственият орган, оправомощен да издава удостоверенията на кандидатите, издържали успешно изпитите, които този орган провежда в Брюксел.

Досъдебна процедура

8 На 22 март 2010 г. Комисията изпраща официално уведомително писмо на Кралство Белгия, в което посочва, че изискването само едно конкретно доказателствено средство да удостоверява езиковите познания, което изискване белгийското законодателство предвижда като предварително условие за достъп до свободните работни места в местните служби на френската, нидерландската или немската езикова област, представлява дискриминация, забранена от член 45 ДФЕС и Регламент № 1612/68.

9 Органите на Фламандската общност отговарят с писмо от 19 юли 2010 г., в което изтъкват своята готовност да приведат фламандското законодателство относно езиковите изисквания на работодателите от публичния сектор в съответствие с правото на Съюза.

10 С писмо от 8 ноември 2010 г. службите на Комисията искат от Кралство Белгия да им изпрати проект за изменение на закона, а също и точен и подробен график за приемането му. С уведомление от 20 декември 2010 г. органите на Фламандската общност изпращат предварителен проект на декрет, чието приемане е предвидено за януари 2011 г.

11 Тъй като не получава друг отговор от Кралство Белгия, на 20 май 2011 г. Комисията му изпраща мотивирано становище, с което го кани да предприеме необходимите мерки, за да се съобрази с него в двумесечен срок, считано от получаването му.

12 Кралство Белгия отговаря с писмо от 2 декември 2011 г., в което отново потвърждава волята си да приведе белгийското право в съответствие с правото на Съюза, но изтъква също така сложността на въпроса с използването на езици в административната сфера в тази държава членка, тъй като съществуват няколко езикови области и особености, свързани с разпределянето на правомощия между различните федерални структури.

13 С писма от 27 март, 13 юли и 17 октомври 2012 г. Комисията иска от Кралство Белгия допълнителна информация относно съществуващото положение във всяка езикова област.

14 В отговор на тези искания посочената държава членка изпраща на Комисията проект на правилник за прилагане от Фламандската общност, както и предварителен проект на декрет и предварителен проект на правилник за прилагане от Френската общност.

15 Впоследствие на Комисията е предоставен правилникът за прилагане на декрета на Фламандската общност. Френската общност също изпраща на Комисията копие от декрета от 7 ноември 2013 г., свързан с доказването на езиковите познания, изисквани от законите относно използването на езици в административната сфера. Този декрет обаче е трябвало да бъде допълнен от правилник за прилагане. Освен това Комисията изобщо не получава информация за немската езикова област.

16 При това положение Комисията решава да предяви настоящия иск.

17 С писмо от 18 декември 2014 г., постъпило в Съда на 22 декември 2014 г., Кралство Белгия уведомява Съда, че е изпратило на Комисията правилника на правителството на Френската общност от 22 октомври 2014 г. за прилагане на декрета от 7 ноември 2013 г., посочен в точка 15 от настоящото решение.

По иска

Доводи на страните

18 Комисията припомня, че съгласно член 3, параграф 1 от Регламент № 492/2011 държавите членки могат да изискват от гражданите на другите държави членки да притежават езиковите познания, необходими поради характера на длъжността, която трябва да бъде заета.

19 Тази институция обаче подчертава, че съгласно практиката на Съда езиковото изискване трябва да се прилага пропорционално и недискриминационно. Тя допълва, че в своето решение Angonese (C-281/98, EU:C:2000:296) Съдът вече е постановил, че това не е така, когато, за да допусне кандидат до конкурс за назначаване, работодателят го задължава да докаже езиковите си познания само с един конкретен вид диплома, издаван само в определена провинция на държава членка.

20 Комисията счита, че тази съдебна практика е приложима към белгийската правна уредба, тъй като, за да разреши на кандидата да участва в конкурс за назначаване, тя изиска от него да докаже езиковите си познания с един конкретен вид диплома, издаван в Белгия.

21 Кралство Белгия не оспорва основателността на иска и само проследява напредъка в законодателната работа, извършвана с оглед на съобразяване с искането на Комисията, като обяснява, че продължителността на сроковете е свързана със сложното устройство на тази държава членка.

Съображения на Съда

22 Съгласно утвърдената практика на Съда всички разпоредби на Договора за функционирането на ЕС, отнасящи се до свободното движение на хора, имат за цел да улеснят гражданите на държавите членки при упражняването на професионална дейност от какъвто и да е характер на територията на Съюза и не допускат мерки, които биха могли да поставят в неблагоприятно положение тези граждани, когато искат да упражняват стопанска дейност на територията на друга държава членка (вж. по-специално решение Las, C-202/11, EU:C:2013:239, т. 19 и цитираната съдебна практика).

23 Така тези разпоредби, и в частност член 45 ДФЕС, не допускат никаква мярка, която, макар и приложима без дискриминация с оглед на гражданството, може да затрудни или да направи по-слабо привлекателно упражняването от гражданите на Съюза на гарантираните от Договора основни свободи (решение Las, EU:C:2013:239, т. 20 и цитираната съдебна практика).

24 Несъмнено член 3, параграф 1, втора алинея от Регламент № 492/2011 признава на държавите членки правото да определят условията, свързани с езиковите знания, изисквани поради характера на длъжността, която трябва да бъде заета.

25 При все това правото да се изисква определено ниво на езиково познание поради характера на длъжността не би могло да засяга свободното движение на работници. Изискванията, произтичащи от предназначените за осъществяване на това право мерки, в никакъв случай не трябва да бъдат несъразмерни спрямо преследваната цел и условията за тяхното прилагане не трябва да бъдат дискриминационни по отношение на гражданите на други държави членки (вж. в този смисъл решение Groener, C-379/87, EU:C:1989:599, т. 19).

26 В случая следва да се признае възможността да бъде правомерно изискването кандидатът в конкурс, провеждан с оглед на заемане на длъжност в местна служба — с други думи, в образувание, което е концесионер на обществена услуги или на което е възложена задача от общ интерес на територията на дадена община — да притежава съответстващо на характера на заеманата длъжност ниво на познания по езика на областта, в която се намира съответната община. Всъщност може да се приеме, че за работа в такава служба се изисква способност за общуване с местните административни органи, а евентуално и с обществеността.

27 В такъв случай притежаването на диплома, която удостоверява успешно положения изпит по език, може да представлява критерий, който да позволи оценката на изискваните езикови познания (вж. в този смисъл решение Angonese, EU:C:2000:296, т. 44).

28 При все това фактът, че съгласно предвиденото в Консолидираните закони от кандидат в конкурс за назначаване се изисква да докаже езиковите си познания, като представи един конкретен вид удостоверение, издавано само от един белгийски орган, на когото за тази цел е възложено провеждането на изпити по език на белгийската територия, предвид императивните изисквания за свободно движение на работници изглежда несъразмерен спрямо преследваната цел.

29 Всъщност това изискване изобщо не позволява да се отчете степента на познания, която може да се допусне, че притежава титулярят на издадена в друга държава членка диплома, предвид естеството и продължителността на удостоверено от тази диплома завършено обучение (вж. в този смисъл решение Angonese, EU:C:2000:296, т. 44).

30 Освен това въпросното изискване, макар да се прилага без разлика както за гражданите на въвелата го държава, така и за гражданите на другите държави членки, на практика поставя в по-неблагоприятно положение гражданите на другите държави членки, които биха искали да кандидатстват за длъжност в местна служба в Белгия.

31 Всъщност това изискване принуждава заинтересованите лица, които пребивават в други държави членки, в голямата си част граждани на тези държави, да отидат в Белгия с единствената цел техните познания да бъдат оценени в рамките на изпит, който е абсолютно необходим за издаването на удостоверението, изисквано за да подадат своите кандидатури. Допълнителните тежести, които такова задължение включва, могат да затруднят достъпа до въпросните длъжности (вж. в този смисъл решение Angonese, EU:C:2000:296, т. 38 и 39).

32 Кралство Белгия не е изтъкнало никаква цел, чието постигане би могло да обоснове тези последици.

33 Доколкото Кралство Белгия твърди, че с извършената законодателна работа се цели привеждане на спорното национално законодателство в съответствие с изискванията на правото на Съюза, но поради устройството на разглежданата страна тази работа трябва да следва дълги и сложни процедури, е уместно да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика държава членка не може да се позовава на разпоредби от своя вътрешен правен ред, включително от конституционен порядък, за да оправдае неизпълнението на задължения, произтичащи от правото на Съюза (вж. по-специално решение Комисия/Унгария, C-288/12, EU:C:2014:237, т. 35 и цитираната съдебна практика).

34 Следва да се допълни, че във всеки случай наличието на неизпълнение на задължения от държава членка трябва да се преценява с оглед на положението на държавата членка към момента на изтичането на срока, даден в мотивираното становище, а последващи промени не могат да се вземат предвид от Съда (вж. по-специално решение Комисия/Обединено кралство, C-640/13, EU:C:2014:2457, т. 42 и цитираната съдебна практика).

35 При това положение следва да се приеме, че като изисква от кандидатите за работните места в местните служби, установени във френската или немската езикова област, от чиито необходими за започване на работа дипломи или удостоверения не става ясно, че са се обучавали на съответния език, да докажат езиковите си познания с един конкретен вид удостоверение, издавано само от един официален белгийски орган след проведен от него изпит на белгийска територия, Кралство Белгия не е изпълнило задълженията си по член 45 ДФЕС и Регламент № 492/2011.

По съдебните разноски

36 По смисъла на член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Комисията е направила искане за осъждане на Кралство Белгия и последното е загубило делото, то следва да бъде осъдено да заплати съдебните разноски.

По изложените съображения Съдът (шести състав) реши:

1) **Като изисква от кандидатите за работните места в местните служби, установени във френската или немската езикова област, от чиито необходими за започване на работа дипломи или удостоверения не става ясно, че са се обучавали на съответния език, да докажат езиковите си познания с един конкретен вид удостоверение, издавано само от един официален белгийски орган след проведен от него изпит на белгийска територия, Кралство Белгия не е изпълнило задълженията си по член 45 ДФЕС и Регламент (ЕС) № 492/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 година относно свободното движение на работници в Съюза.**

2) **Осъжда Кралство Белгия да заплати съдебните разноски.**

Подписи