Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
P. MENGOZZI
представено на 16 октомври 2014 година[1]

Дело C-647/13

Office national de l'emploi
срещу
Marie-Rose Melchior
(Преюдициално запитване,

отправено от Cour du travail de Bruxelles (Белгия)

„Достъп до обезщетение за безработица в държава членка — Зачитане на периодите на работа като договорно нает служител на служба в институция на Съюза — Приравняване на периода на безработица в европейските институции на период на работа — Принцип на лоялно сътрудничество“

1. Преюдициалното запитване, предмет на настоящото дело, 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“). То е отправено в рамките на спор между г-жа Melchior и Office national de l'emploi (Национална служба по заетостта, наричана по-нататък „ONEM“) вследствие отказа на последната да ѝ отпусне обезщетение за безработица.

I – **Правна уредба**

A– *Правото на Съюза*

2. Съгласно член 96, параграф 1 от Условията за работа на другите служители на Европейските общности (наричани по-нататък „УРДС“) бивш договорно нает служител, който е останал без работа след прекратяване на служебното му правоотношение с институция на Съюза, има право на месечно обезщетение за безработица при определени условия. Втората алинея на този параграф предвижда, че ако има право на обезщетения за безработица по национална схема, той е длъжен да декларира това пред институцията, чийто служител е бил. В такива случаи размерът на това обезщетение се приспада от обезщетението, плащано от Съюза.

3. Съгласно параграф 2 от същия член, за да има право на посоченото обезщетение, бившият договорно нает служител е длъжен, освен всичко останало, да се регистрира като безработен в държавата, в която установи пребиваването си, както и да изпълнява задълженията, наложени от законите на тази държава членка на лицата, получаващи обезщетения за безработица по тези закони. Параграф 4 уточнява, че обезщетението се плаща, считано от датата на прекратяване на правоотношението, за период, който не може да надвишава 36 месеца, като в никакъв случай не

1 — Език на оригиналния текст: френски.

може да надвишава една трета от реално прослуженото време. Плащането може да бъде временно прекратено, ако през този период бившият договорно нает служител престане да отговаря на условията по параграфи 1 и 2. Плащането се възобновява, ако преди изтичането на този период бившият договорно нает служител започне отново да отговаря на посочените условия и няма право на обезщетение за безработица по националния закон.

4. Съгласно член 96, параграф 7 договорно наетият персонал заплаща една трета от вноската за финансиране на осигурителната схема за безработица. Вноските се удържат всеки месец от заплатата на съответния служител и се внасят, заедно с останали две трети за сметка на институцията, в специален фонд „Безработица“, който е общ за всички институции и се управлява от Европейската комисия.

5. Съгласно параграф 9 от същия член „[н]ационалните 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“.

Б– *Национална правна уредба*

6. Член 30 от Кралския 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, гласи, че за да има право на обезщетение за безработица, работникът или служителят на пълно работно време на възраст над 50 години трябва да е работил 624 работни дни в рамките на 36-те месеца, предшестващи искането за обезщетение.

7. Член 37, параграф 1 от Кралския указ предвижда:

„[…] 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:

[…]

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

[…]“.

8. Член 37, параграф 2, първа алинея от Кралския указ гласи:

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

Алинея 1 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“.

Съгласно член 38, параграф 1, алинея 1, буква а) от Кралския указ дните, за които се заплаща обезщетение на основание законодателството относно осигуряването за безработица, се приравняват на работни дни за целите на прилагането на член 30 и следващите от указа.

II – **Фактите по спора в главното производство и преюдициалният въпрос**

9. От акта за преюдициално запитване се установява, че г-жа Melchior, белгийска гражданка, е заемала в качеството си на нает лице различни длъжности в Белгия, след което е работила като договорно нает служител в Комисията в Брюксел от 1 март 2005 г. до 29 февруари 2008 г.

10. С решение от 5 март 2008 г. ONEM отказва да ѝ признае правото на обезщетение за безработица, за което е подала 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. Все пак ONEM удължава референтния период с продължителността на тази заетост.

11. След като получава предвиденото от УРДС обезщетение за безработица в течение на 12 месеца, считано от 1 март 2008 г., и работи на различни места в Белгия между 20 август 2008 г. и 13 юли 2009 г., на 14 юли 2009 г. г-жа Melchior отново подава искане за обезщетение за безработица, което е отхвърлено от ONEM на 26 август 2009 г. отново с мотива, че тя не е доказала прослужени 624 работни дни в рамките на 36-те месеца, предхождащи това искане, а именно през периода 14 юли 2006 г.—13 юли 2009 г. При изчисляването им ONEM отказва, от една страна, да зачете периода на работа в Комисията, а от друга страна, на основание член 38, параграф 1, алинея 1, буква а) от Кралския указ да приравни на период на полагане на труд периода на безработица, за който е изплатено обезщетение по УРДС.

12. Г-жа Melchior обжалва решението на ONEM от 26 август 2009 г. пред Tribunal du travail de Bruxelles (Съд по трудови спорове, Брюксел), който с решение от 14 февруари 2012 г. отменя посоченото решение, признава на г-жа Melchior правото на обезщетение за безработица, считано от 14 юли 2009 г., и осъжда ONEM да заплати дължимите след тази дата обезщетения за безработица.

13. ONEM обжалва това решение пред Cour du travail de Bruxelles (Апелативен съд по трудови спорове, Брюксел), като иска неговата отмяна и потвърждаване на решението от 26 август 2009 г. Тъй като има съмнения относно съвместимостта на членове 37 и 38, параграф 1, алинея 1, буква а) от Кралския указ с правото на Съюза, тази юрисдикция 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 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?“.

III – **Анализ**

A– *Встъпителни бележки*

14. Най-напред е уместно, от една страна, да преценим дали положението на жалбоподателката попада в приложното поле на разпоредбите на първичното или вторичното право в областта на свободното движение на работници и от друга страна, да вземем отношение по доводите, изложени от Комисията в нейното становище, изведени от нормативния характер на УРДС и прякото им прилагане спрямо фактите в главното производство.

1. По прилагането на първичното или вторичното право в областта на свободното движение на работници към положението на жалбоподателката в главното производство

15. Според трайната съдебна практика длъжностно лице на Европейския съюз, на каквото се приравнява и договорно наетият служител, за когото са приложими УРДС, има качеството работник по смисъла на член 45, параграф 1 ДФЕС, ако е упражнило правото си на свободно движение[2]. В това отношение Съдът уточнява, че периодът на полагане на труд на международна публична служба, като тази на Европейския съюз, не може да бъде приравнен на прослужен период на публична служба в друга държава членка и следователно не може сам по себе си да създаде връзка с едно от положенията, предвидени в посочената разпоредба на Договора[3].

16. В настоящия случай няма спор, че г-жа Melchior винаги е пребивавала и работила в Белгия, в началото за частни предприятия, след това за Комисията и накрая отново в частния сектор. Както самата тя признава, по време на кариерата си тя никога не е придобивала качеството на работник мигрант. Ето защо нейното положение, което остава изцяло вътрешно, не попада в приложното поле на член 45, параграф 1 ДФЕС[4].

17. От друга страна, както правилно отбелязва и запитващата юрисдикция, положението на г-жа Melchior през периода, когато е била наета на служба в Комисията, не попада и в приложното поле на Регламент (ЕИО) № 1408/71[5], който е приет на основание член 42 ЕО (понастоящем член 48 ДФЕС) и има за цел да координира законодателствата на държавите членки в областта на социалното осигуряване с оглед прилагане на свободното движение на работници. В действителност в това отношение Съдът уточнява, че „длъжностните лица [на Съюза] не биха могли да се квалифицират като работници по смисъла на Регламент № 1408/71, тъй като към тях не се прилага национално законодателство в областта на социалното осигуряване, както изисква член 2, параграф 1 от посочения регламент, определящ действието на последния по отношение на лицата“[6].

18. Предвид казаното е уместно да вземем отношение по доводите на Комисията, изведени от обстоятелството, че разпоредбите на УРДС са установени с регламент и че са пряко приложими по отношение на фактите в главното производство.

2 — Вж. по-специално решения Echternach и Moritz (389/87 и 390/87, EU:C:1989:130, т. 11), Schmid (C-310/91, EU:C:1993:221, т. 20) и Ferlini (C-411/98, EU:C:2000:530, т. 42).

3 — Вж. решение My (C-293/03, EU:C:2004:821, т. 42).

4 — Решение Uecker и Jacquet (C-64/96 и C-65/96, EU:C:1997:285, т. 16 и цитираната съдебна практика).

5 — Регламент 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). Този регламент е отменен и заменен с Регламент (ЕО) № 883/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година за координация на системите за социална сигурност (ОВ L 166, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 82 и поправка в ОВ L 33, 2008 г., стр. 12).

6 — Вж. решения Ferlini (EU:C:2000:530, т. 41) и My (EU:C:2004:821, т. 35), както и определение Ricci и Pisaneschi (C-286/09 и C-287/09, EU:C:2010:420, т. 26).

2. По твърдението, че тъй като са установени с регламент, разпоредбите на УРДС се прилагат пряко по отношение на спора в главното производство

19. В своето становище Комисията подчертава, че УРДС са приети с регламент на Съвета, който съгласно член 288, втора алинея ДФЕС е акт с общо приложение, задължителен е в своята цялост и се прилага пряко във всички държави членки. Според Комисията положението на жалбоподателката попада в приложното поле на член 96 от УРДС, който установява правото на обезщетение за безработица на бившите договорно наети служители и квалифицира това обезщетение като допълнително спрямо това, което евентуално е предвидено в националното законодателство. Този допълващ характер, който бил задължителен за националните органи като ONEM, не допускал периодите, прослужени в институция на Съюза, да не бъдат вземани предвид при преценката дали даден бивш служител има право на национално обезщетение за безработица.

20. Впрочем няма спор, че Регламент (ЕИО) № 259/68[7], с който се установява Правилникът за длъжностните лица на Съюза (наричан по-нататък „Правилникът за длъжностните лица“) и УРДС, както впрочем изрично е посочено в член 11 от него, е „задължителен в своята цялост и се прилага пряко във всички държави членки“. Както Съдът многократно потвърждава, посоченият регламент обвързва държавите членки „във всяко едно отношение, доколкото тяхното съдействие е необходимо за прилагането му“[8]. Впрочем, както основателно припомня Комисията, в решение Kristiansen (EU:C:2003:652) Съдът приема, че обезщетението за безработица, предвидено в член 28а от УРДС — който има същото съдържание като член 96, но се отнася до срочно наетите служители — има допълващ характер спрямо обезщетението, предвидено в националното законодателство, и че този му допълващ характер е установен с разпоредба от регламент, поради което е задължителен за държавите членки и не може да бъде нарушаван с национални законови разпоредби[9].

21. Въпреки това тезата на Комисията, че задължението на ONEM да зачете периодите, през които жалбоподателката в главното производство е била на служба в Комисията, за да прецени дали има право на национално обезщетение, произтича от допълващия характер на обезщетението за безработица по УРДС и от обстоятелството, че този му характер е установен с регламент, е неубедителна за мен по съображения, които ще изложа.

22. На първо място, както се установява от постоянната съдебна практика, правото на Съюза не засяга правомощията на държавите членки да организират системите си за социална сигурност. Наистина при упражняването на тези правомощия държавите членки трябва да спазват правото на Съюза[10], но от това не следва, че при липса на хармонизация на равнището на Съюза законодателството на всяка държава членка не трябва да уреди, от една страна, условията за правото или задължението за включване в социалноосигурителна схема и от друга страна, условията за възникване на право на обезщетение[11].

7 — Регламент 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).

8 — Вж. по-специално решения Комисия/Белгия (186/85, EU:C:1987:208, т. 21) и Kristiansen (C-92/02, EU:C:2003:652, т. 32).

9 — Точка 34. Съдът се произнася в същия смисъл по отношение на семейните надбавки, предвидени в член 67, параграф 2 от Правилника за длъжностните лица, в решение Комисия/Белгия (EU:C:1987:208).

10 — Вж. по-специално решение Комисия/Португалия (C-255/09, EU:C:2011:695, т. 47—49 и цитираната съдебна практика).

11 — Вж., inter alia, решение Kristiansen (EU:C:2003:652, т. 31 и цитираната съдебна практика).

23. На второ място, бившият договорно нает служител трябва да подаде искане за обезщетение за безработица на основание член 96, параграф 1, втора алинея от УРДС само ако *има право на обезщетение за безработица по национална схема*, като размерът на това обезщетение се приспада от обезщетението по параграф 3 от същия член. С други думи, обезщетението за безработица за сметка на Съюза придобива допълващ характер само *ако и доколкото* бившият договорно нает служител има право и на национално обезщетение за безработица.

24. На трето място, бивш договорно нает служител, който отговаря на условията на член 96, параграф 1, първа алинея от УРДС, черпи от тази разпоредба право на обезщетение за безработица, чието възникване не зависи от въпроса дали той е обхванат и от национална схема за осигуряване за безработица и дали отговаря на условията за отпускане на обезщетения по силата на тази схема. От това следва, че дори и да има допълващ характер, тъй като се прибавя към евентуалните изплащани по националната схема обезщетения и ги допълва, обезщетението за безработица, предвидено в член 96 от УРДС, не е обусловено от отпускането им. Ето защо е налице принципна автономност на предвидената от УРДС осигурителна схема за безработица и на тези, които са организирани от държавите членки.

25. На четвърто място, член 96, параграф 1, втора алинея от УРДС съдържа специална разпоредба, която цели да уреди съотношението между обезщетенията за безработица по Правилника за длъжностните лица и тези по националните схеми в случаите, когато бивш договорно нает служител има право да получава както едните, така и другите[12]. Тази разпоредба има двойна цел. От една страна, тя функционира като правило за предотвратяване на кумулиране, което действа в полза на Съюза, доколкото, в случай че бивш договорно нает служител отговаря също и на условията за отпускане на национално обезщетение, предвижда то да се приспада от размера, дължим от Съюза, като по този начин намалява понасяната от него финансова тежест[13]. От друга страна, тя позволява да се осигури равно третиране на договорно наети служители, които работят на служба в институции, установени в различни държави членки, като им гарантира еднакво по (минимален) размер обезщетение за безработица, независимо от приложимата по отношение на тях национална правна уредба на осигуряването за безработица[14].

26. От гореизложеното следва, че с оглед както на текста, така и на основанието за приемането му член 96, параграф 1, втора алинея от УРДС по принцип не е предназначен да ограничи правото на преценка на държавите членки при упражняване на признатите им правомощия за определяне на условията за възникване на правото на обезщетение по техните схеми за осигуряване за безработица. Всъщност той изисква само адаптиране на тези схеми, което е необходимо за гарантиране на допълващия характер на обезщетението по Правилника за длъжностните лица, когато то се конкурира с обезщетенията, изплащани по посочените схеми.

27. Това заключение не се опровергава от съдебната практика, цитирана от Комисията в подкрепа на нейните доводи. Всъщност както по дело Комисия/Белгия (EU:C:1987:208), така и по дело Kristiansen (EU:C:2003:652) задължителният характер на разпоредбите от Правилника за длъжностните лица, в които се установява допълващият характер на общностните обезщетения спрямо аналогичните такива за сметка на националните схеми, е потвърден от Съда по отношение на национални законодателства, които са довели самия принцип на това допълване до неуспех. В първия случай става въпрос за законодателно изменение, въведено от Кралство Белгия през 1982 г., което е предвиждало размерът на семейните надбавки да бъде намаляван с размера на същия вид надбавки, дължим по-специално по силата на приложимите норми относно служителите в международноправна институция, при това въпреки че по силата на тези норми отпускането на тези надбавки е квалифицирано като допълнително спрямо

12 — Вж. по аналогия в областта на семейните надбавки решение Комисия/Белгия (EU:C:1987:208, т. 22).

13 — Пак там, т. 23.

14 — Пак там.

националните семейни надбавки. Обратно, във втория случай става въпрос за прилагането на правило за недопускане на кумулиране, което урежда отпускането на белгийски обезщетения за безработица и съгласно което такива се дължат само ако работникът получава заплащане — понятие, което обхваща по-специално обезщетенията при прекратяване на трудовото правоотношение и което би могло да включва и обезщетението за безработица по УРДС. Интересно е впрочем да се отбележи, че в главното производство по делото, по което е постановено решение Kristiansen (EU:C:2003:652), белгийските органи са приложили същата разпоредба, която се поставя под съмнение в акта за преюдициално запитване по настоящото дело, като отказват да признаят вноските, направени от г-жа Kristiansen в качеството ѝ на служител в Комисията, за да получи право на национално обезщетение за безработица [15]. Макар преюдициалният въпрос да се отнася само до прилагането на посоченото по-горе правило за недопускане на кумулиране, следва да се отбележи, че нито Съдът, нито генералният адвокат Alber [16], нито Комисията в своето становище дори и мимоходом не поставят въпроса за съвместимостта на посочения отказ с член 28а, параграф 1, втора алинея от УРДС, който установява допълващия характер на общностните обезщетения за безработица, изплащани на бившите срочно наети служители, независимо от това, че твърдо отстояват задължителния му характер.

28. В настоящия случай, за разлика от дело Комисия/Белгия (EU:C:1987:208) и дело Kristiansen (EU:C:2003:652), правилото, което изключва периодите на работа в институция на Съюза при изчисляването на работните дни, необходими за възникване на право на национално обезщетение за безработица, не поставя под съмнение допълващия характер на предвиденото в УРДС обезщетение.

29. Може наистина да се възрази, че допълващият характер на обезщетението по Правилника за длъжностните лица е несъвместим със стриктното прилагане на принципа на осигурителния принос, изтъкнат от белгийското правителство, който изключва зачитането на периоди на работа, през които не са правени вноски за белгийското социално осигуряване. Такова изключване всъщност може да доведе по-конкретно до това на бивш договорно нает служител да не бъде изплатено никакво национално обезщетение и поради това той да бъде обезщетен изцяло само от схемата по Правилника за длъжностните лица. Когато този резултат е само последица от прилагането на обективни условия, на които се подчинява правото на национални обезщетения за безработица обаче, по мое мнение съответната държава членка не може да бъде упреквана в нарушение на задълженията си по член 96, параграф 1, първа алинея от УРДС, сред които липсва както задължение да предвиди осигурителна схема за безработица, така и да организира този режим по такъв начин, че в нея да се включва във всеки един случай положението на бивш договорно нает служител в институция на Съюза.

30. На пето място, следва да се отбележи, че дори да се абстрахираме от условията за възникване на правото на белгийско обезщетение за безработица и прилагането им от страна на ONEM, положението на жалбоподателката в главното производство, така както е описано в акта за преюдициално запитване, *не води до едновременно прилагане* на схемата по Правилника за длъжностните лица и националната схема за осигуряване срещу безработица, поради което специалното правило за недопускане на кумулиране, предвидено в член 96, параграф 1, втора алинея от УРДС, по никакъв начин не е приложимо в случая. Всъщност видно от преписката по делото, след преустановяване на функциите ѝ в Комисията, г-жа Melchior получава обезщетение за безработица на основание член 96 от УРДС в продължение на 12 месеца, считано от 1 март 2008 г. Съгласно член 96, параграф 4 от УРДС това обезщетение се изплаща на бивш договорно нает служител, считано от датата на прекратяване на правоотношението, за период, който не надвишава 36 месеца, и който в никакъв случай *не надвишава една трета от реално*

15 — Тези органи обаче приемат, че прослуженото от г-жа Kristiansen време на служба в Комисията следва да не бъде взето предвид при определяне на референтния период.

16 — Заключение на генералния адвокат Alber по дело Kristiansen (EU:C:2002:141)..

прослуженото време. Следователно, когато на 14 юли 2009 г. г-жа Melchior подава в ONEM искането за национално обезщетение, което е в основата на спора в главното производство, тъй като е работила за Комисията в продължение на три години, тя вече се е била възползвала от цялото обезщетение по схемата по Правилника за длъжностните лица. При тези обстоятелства ONEM не може да бъде упреквана, че не се е съобразила с допълващия характер на обезщетението, предвидено в УРДС.

31. По гореизложените съображения според мен не може да бъде обосновано с член 96, параграф 1, първа алинея от УРДС евентуалното задължение за белгийските власти да вземат предвид периода, през който жалбоподателката е била наета на служба в Комисията, за целите на изчисляване на необходимите работни дни за възникване на право на национално обезщетение за безработица.

32. В този случай такова задължение би могло да възникне от други приложими в дадената област принципи, което ще разгледам по-нататък в настоящото заключение.

Б– *По преюдициалния въпрос*

1. По принципа на лоялно сътрудничество

33. С преюдициалния си въпрос запитващата юрисдикция иска да установи, най-напред, дали принципът на лоялно сътрудничество [17] не допуска при преценката дали да даде достъп до право на национално обезщетение за безработица дадена държава членка да откаже, от една страна, да вземе предвид периодите на работа, прослужени като договорно нает служител в институция на Съюза, и от друга страна, да приравни на работни дни дните на безработица, за които е получено обезщетение в рамките на УРДС, както това е предвидено за дните на безработица, за които е получаването обезщетение съгласно националната правна уредба.

34. Тази юрисдикция отбелязва, че от практиката на Съда във връзка с преносимостта на пенсионните права на работник, който е бил нает на работа както от частен работодател, така и от институция на Съюза, може да се изведе положителен отговор на посочения въпрос. Тя припомня, че Съдът многократно е приемал, че белгийската правна уредба не гарантира в достатъчна степен тази преносимост, като освен всичко друго нарушава задълженията на държавите членки по силата на принципа на лоялно сътрудничество. Тя се позовава по-специално на решения Комисия/Белгия [18] и Му [19].

35. В първото от тези решения Съдът постановява, че Кралство Белгия е нарушило задълженията си по силата на Договора, като е пропуснало да определи условията за трансфер на придобити права по белгийската пенсионна схема към пенсионната схема на Общността, както е предвидено в член 11, параграф 2 от приложение VIII към Правилника за длъжностните лица [20]. Обратно, във второто решение, след като е сезиран с преюдициално запитване от Tribunal du travail de Bruxelles, той приема, че член 10 ЕО във връзка с Правилника за длъжностните лица не допуска национална правна уредба, която не позволява при преценката за възникване на право на предсрочно пенсиониране съгласно националното законодателство да се вземат предвид годините работа, прослужени в общностна институция.

17 — Запитващата юрисдикция посочва още член 4, параграф 3 ДЕС. Към датата на обжалваното в главното производство решение — 26 август 2009 г., Лисабонският договор обаче все още не е влязъл в сила. Поради това по-нататък в настоящото заключение няма да се позовавам на тази разпоредба, а на член 10 ЕО.

18 — 137/80, EU:C:1981:237.

19 — EU:C:2004:821.

20 — Същото неизпълнение е установено по отношение на Кралство Испания в решение Комисия/Испания (C-52/96, EU:C:1997:382).

36. Също като ONEM в главното производство, в становището си пред Съда белгийското правителство посочва, че посочената съдебна практика е неприложима към схемата за осигуряване срещу безработица. Белгийското правителство по-специално подчертава, че в решение My (EU:C:2004:821) жалбоподателят е придобил право на пенсия както по белгийската система, така и по системата на Съюза, докато в случая г-жа Melchior никога не е придобивала право на обезщетение за безработица по белгийската схема. То изтъква още, че в същото решение Съдът основава съображенията си на една специфична разпоредба — член 11, параграф 2 от приложение VIII към Правилника за длъжностните лица, която изрично предвижда трансфер на евентуално придобити права по схемата на Съюза към националната схема — и че аналогична разпоредба в областта на осигуряването срещу безработица не е предвидена.

37. По мое мнение тези доводи не са убедителни.

38. От една страна, макар в решение Комисия/Белгия (EU:C:1981:237) посочената държава членка да е упрекната за това, че с бездействието си е направила невъзможно прилагането на специфична разпоредба от Правилника за длъжностните лица, а именно член 11, параграф 2 от приложение VIII към този правилник, Съдът по-общо приема, че държава членка, която се въздържи от приемане на всички мерки на национално ниво, които се изискват съгласно разпоредба от Правилника за длъжностните лица[21], или *препятства изпълнението на преследваните от него цели*[22], нарушава задълженията си по силата на принципа на лоялно сътрудничество, уреден по това време в член 5 от Договора за ЕИО.

39. От друга страна, считам, че белгийското правителство прави погрешен прочит на решение My (EU:C:2004:821).

40. На първо място и обратно на твърдяното от това правителство, разгледаният от Съда в решение My (EU:C:2004:821) въпрос не се различава съществено от поставения в настоящото производство. Всъщност, преди да бъдат наети на работа от институция на Съюза, както г-жа Melchior, така и г-н My са членували в *белгийска схема за социално осигуряване, зависеща от вноски*. Също като г-жа Melchior и г-н My е поискал да му бъдат признати периодите, прослужени на работа в Съюза, за да може да има право на плащане, предвидено в рамките на схемата за социално осигуряване, в която е членувал, в случая пенсия за по-ранно пенсиониране. И в единия, и в другия случай това право е зависело от това дали посочените периоди се включват или не при изчисляването на дните или годините работа, които приложимото национално законодателство изисква, за да възникне право на съответното плащане. Подчертаното от белгийското правителство обстоятелство, че за разлика от г-жа Melchior г-н My е придобил право на пенсия по силата на белгийската схема, е неотносимо, тъй като правото на поисканото плащане, както в случая с г-жа Melchior, е било подчинено на изисквания, които г-н My е изпълнявал единствено ако се вземат предвид годините, прекарани на служба в Съвета.

41. На второ място, обратно на това, което белгийското правителство твърди, решение My (EU:C:2004:821) не се основава само на една специфична разпоредба от Правилника за длъжностните лица, в случая член 11, параграф 2 от приложение VIII към него.

42. В това отношение е важно да се припомни, че преюдициалният въпрос, по който е постановено решение My (EU:C:2004:821), съдържа две части. От една страна, Tribunal du travail de Bruxelles е имал съмнение в съвместимостта както на белгийската правна уредба, така и на посочената по-горе разпоредба от Правилника за длъжностните лица с принципите на свободно

21 — Вж. точка 9 и в същия смисъл, решение Комисия/Испания (EU:C:1997:382, т. 9).

22 — В случая тези цели са равенство между длъжностните лица на Съюза, независимо от коя държава членка са, и набиране на най-квалифицирания персонал, вж. точка 19 от решението.

движение на работници и недопускане на дискриминация, а също и с правата, които Договорът за ЕО предоставя на гражданите на Съюза, тъй като посочените правна уредба и разпоредба не гарантират трансфера на пенсионни права от общностната към националната схема. От друга страна, той изразява същите съмнения по отношение на националните разпоредби, които не позволяват при отпускането на по-ранна пенсия да бъдат зачетени периодите на работа, прослужени в общностна институция.

43. В точки 24—26 от посоченото решение Съдът констатира, че жалбоподателят в главното производство никога не е искал прехвърляне към белгийската пенсионноосигурителна схема на пенсионни права, придобити по силата на общностната схема, а е поискал само да му бъде отпусната национална пенсия за предсрочно пенсиониране, като поради това е оспорил отказа на Националната пенсионна служба (ONP) да вземе предвид при изчисляване на 35-те години трудов стаж, които се изискват, за да се придобие право на тази пенсия, 27-те години, прослужени от него като длъжностно лице в Съвета. С оглед на това Съдът достига до извода, че спорът в главното производство се отнася единствено до въпроса дали общностното право задължава белгийските власти да вземат предвид както периодите на работа на жалбоподателя, през които той е участвал в белгийската пенсионна схема, така и тези, през които е участвал в общностната схема, и че поради това не е необходимо да се отговаря на първата част от преюдициалния въпрос.

44. Като разделя въпроса за трансфера към националната схема на правата, придобити по общностната схема, от този дали белгийските власти са длъжни да вземат предвид периодите на работа в институция, Съдът всъщност не приема член 11, параграф 2 от приложение VIII към Правилника за длъжностните лица за релевантен, или поне не пряко, за решаването на преюдициалния въпрос, поставен от запитващата юрисдикция[23]. Макар в точки 44 и 45 от мотивите на решението[24] да изглежда, че Съдът се съсредоточава отново върху посочената разпоредба, всъщност той се задоволява да препрати към направеното от него тълкуване на същата разпоредба в решение Комисия/Белгия, което тълкуване използва като отправна точка на разсъжденията си в решение My.

45. Ето защо, обратно на твърденията на белгийското правителство, посочените разсъждения се основават не на член 11, параграф 2 от приложение VIII към Правилника за длъжностните лица, а по-скоро на мотивите за приемането му, който Съдът е решил да обобщи и въздигне в критерий, с оглед на който да бъде преценявано положението на работниците, обхванати едновременно както в социалноосигурителна схема на държава членка, така и в тази по Правилника за длъжностните лица. Това намерение според мен ясно се установява от връзката между точки 44, 45 и 46 от решение My (EU:C:2004:821). След като в точки 44 и 45 припомня, че в решението си Комисия/Белгия (EU:C:1981:237) е приел, че член 11, параграф 2 от приложение VIII към Правилника за длъжностните лица има за цел да улесни преминаването от национална обществена или частна служба на служба в общностната администрация и по този начин да гарантира най-добрите възможности за избор на квалифициран персонал с придобит професионален опит, поради което неспазването му би могло да „направи по-трудно набирането на национални служители с определен стаж от страна на Общността“, в точка 46 Съдът констатира, че *„такъв е и случаят*, когато държава членка отказва да отчете натрупаните по схемата на Общността години осигурителен стаж с оглед на отпускане на пенсия за ранно пенсиониране по националната пенсионна схема“.

23 — Такъв подход впрочем е бил наложителен, тъй като евентуалното задължение за държавите членки да променят приложимите норми при отпускането на плащания по техните социалноосигурителни схеми, за да позволят вземането предвид на периоди на работа, прослужени в институциите на Съюза, не би могло да се изведе от член 11, параграф 2 от приложение VIII към Правилника за длъжностните лица, както не може и от член 69 от УРДС, видно от горните примери (вж. по-горе, точки 22—29).

24 — Тази точки са предшествани от заглавието „По член 11, параграф 2 от приложение VIII към Правилника и член 10 ЕО“.

46. По този начин, като надхвърля рамката на член 11, параграф 2 от приложение VIII към Правилника за длъжностните лица, Съдът определя съдържанието на задължение на държавите членки, което е *автономно* спрямо другите произтичащи от тази разпоредба задължения, като уточнява границите и обхвата му, свързвайки го по-нататък в решението с установения в член 10 ЕО принцип на лоялно сътрудничество. Ето защо, след като констатира в точка 47, „че национална правна уредба като разглежданата в главното производство може да създаде пречки и съответно да обезсърчи упражняването на професионална дейност в рамките на институция на Европейския съюз“, в точка 48 той достига до заключението, че „такива последици не биха могли да се допуснат предвид задължението за лоялно сътрудничество и съдействие, което държавите членки имат по отношение на Общността и което намира израз в предвиденото в член 10 ЕО задължение да съдействат на последната при изпълнението на нейните задачи“ [25].

47. В съответствие с линията на разсъждение на Съда диспозитивът на решението не споменава член 11, параграф 2 от приложение VIII към Правилника за длъжностните лица, а извежда задължението на белгийските власти да вземат предвид прослужените от жалбоподателя на служба в Съвета години от член 10 ЕО *„във връзка с Правилника на длъжностните лица“*.

48. Ето защо въпреки специфичните особености на делата, по които са постановени решения Комисия/Белгия (EU:C:1981:237) и My (EU:C:2004:821), с тях Съдът иска по-конкретно да утвърди принципа, че държава членка, приела правна уредба, която може да обезсърчи упражняването на професионална дейност в институция на Съюза, не изпълнява задължението си да съдейства на Съюза при изпълнение на неговите задачи, като нарушава принципа за лоялно сътрудничество във връзка с разпоредбите на Правилника за длъжностните лица. Впрочем следва да се подчертае, че в решение My (EU:C:2004:821) Съдът имплицитно признава, че това задължение може да има преки правни последици в отношенията между държавите членки и техните правни субекти [26].

25 — Съдът излага аналогични разсъждения в решения Bruce of Donington (208/80, EU:C:1981:194) и Hurd (44/84, EU:C:1986:2, т. 38—45), в които от принципа на лоялно сътрудничество, който по това време е уреден в член 5 от Договора за ЕИО, извежда съответно забрана за облагане на обезщетенията, получавани като пътни и дневни разноски от членовете на Европейския парламент (чийто финансов режим към момента на настъпване на фактите в главното производство е уреден единствено в националните законодателства), като по този начин създава финансови препятствия пред техните пътувания, и забрана за облагане с национални данъци на европейските надбавки на учителите в европейско училище, тъй като такова облагане може да засегне системата на финансиране на Общността и разпределението на финансовата тежест между държавите членки.

26 — Разгледан сам по себе си, член 4, параграф 3 ДЕС (както преди това и член 5 от Договора за ЕИО, член 5 от Договора за ЕО и член 10 ЕО) е формулиран много по-общо, за да може на него да се извършва позоваване пред националните юрисдикции (в този смисъл вж. например решение Hurd, EU:C:1986:2, в което става въпрос за произтичащото от член 5 от Договора за ЕИО задължение да не се засяга с едностранни мерки системата за финансиране на Общността и за разпределение на финансовите разходи между държавите членки, което задължение Обединеното кралство нарушава, като събира национални данъци върху европейската надбавка на преподавателите в европейско училище; вж. още заключение на генералния адвокат Slynn по дело Hurd, EU:C:1985:222, т. 30). Положението е различно, когато тази разпоредба се прилага във връзка с други разпоредби от правото на Съюза, които са пряко приложими (вж. например решение Acereda Herrera, C-466/04, EU:C:2006:405, т. 41—45), или когато се разглежда в контекста на правила, които се извеждат от общата система на Договора или друг акт на Съюза, както е в решение My (EU:C:2004:821), и които позволяват да се определи достатъчно ясно съдържанието на задължението, установено с посочената разпоредба, и неговия безусловен характер (вж. също решение Bruce of Donington, EU:C:1981:194, т. 14—20, където обстоятелството, че се облагат обезщетенията за пътни и дневни разноски на членовете на Европейския парламент, чийто финансов режим по времето на настъпване на фактите в главното производство се урежда само от националните законодателства, е прието от Съда за препятстващо вътрешното функциониране на Парламента чрез създаване на финансови пречки пред пътуванията на неговите членове и нарушаващо член 5 от Договора за ЕИО, във връзка по-специално с член 8 от Протокола за привилегиите и имунитетите).

49. Макар досега да е бил потвърждаван само по дела в областта на пенсиите [27], посоченият принцип теоретично може да бъде прилаган във всяко положение, в което на работник биват отказани социални права и предимства, които би могъл да претендира на основание правната уредба на дадена държава членка, с единствения мотив, че част от неговата професионална кариера е протекла в институции на Съюза [28]. Впрочем в заключението ми Gysen вече предвидих възможността съдебната практика My (EU:C:2004:821) да бъде приложена извън областта на пенсиите, по-специално в сферата на семейните надбавки [29], както основателно припомня запитващата юрисдикция.

50. Следователно на този етап става въпрос да се прецени дали разглежданата в главното производство правна уредба, така както се тълкува и прилага от белгийските органи, която изключва при предоставяне на право на обезщетение за безработица по силата на националната схема в случаи като настоящия да бъдат зачитани периоди, прослужени в институциите на Съюза, може да обезсърчи упражняването на професионална дейност в Съюза, било като разколебае определени лица да постъпят на служба там, било като ги кара да напуснат упражняваните от тях функции, и следователно да затрудни набирането и/или задържането на най-квалифицирания персонал на служба в Съюза. Според мен случаят е такъв.

51. Договорно наетите служители се назначават от институциите, агенциите или други органи на Съюза, за да изпълняват определени функции или да заместват длъжностни лица или срочно наети служители на дадена институция, които са временно възпрепятствани да изпълняват задълженията си (членове 3а и 3б от УРДС) [30]. Те се наемат по договори за определен срок от не по-малко от три месеца и не повече от пет години (за категорията служители по член 3а от УРДС) или три години (за категорията служители по член 3б от УРДС), които могат да бъдат подновявани при обща максимална продължителност съответно десет и шест години. Следователно перспективата на работниците, заемащи тези постове в краткосрочен или средносрочен план, по принцип е да се върнат на националния пазар на труда. Правна уредба като разглежданата в главното производство, така както се тълкува и прилага от ONEM, която не включва прослужените от бившите договорно наети служители периоди в Съюза при изчисляване на работните дни, които дават право на обезщетение за безработица, обаче препятства придобиването от тях на права, в смисъл на достъп до посочените обезщетения, които биха им били признати, ако бяха продължили да са наети на националния пазар на труда. Като се имат предвид временният характер на заеманите от тези служители постове, обстоятелството, че най-вероятният изход след прекратяване на функциите им е връщането им на националните пазари на труда, както и факта, че тези пазари, които все повече и повече се

27 — Той е потвърден по-специално в определение Ricci и Pisaneschi (C-286/09 и C-287/09, EU:C:2010:420), където става въпрос за право на редовна пенсия. Вж. също препратката към член 4, параграф 3 ДЕС в решение Časta (C-166/12, EU:C:2013:792, т. 36 и 37). За разлика обаче от това, което запитващата юрисдикция изглежда твърди, и както основателно подчертава белгийското правителство, в решения Öberg (C-185/04, EU:C:2006:107) и Rockler (C-137/04, EU:C:2006:106) положението на жалбоподателите в главните производства, на които шведските власти отказват при изчисляването на родителските надбавки да включат периодите, през които са били обхванати в общата схема за здравно осигуряване по Правилника за длъжностните лица, е анализирано от Съда единствено от гледна точка на свободното движение на работници, като т. 47 от решение My (EU:C:2004:821) е цитирана там единствено с цел да се констатира възпиращото действие на разглежданата правна уредба за упражняване на посочената свобода.

28 — Извън областта на социалната политика аналогични разсъждения са изложени от Съда в решение, което предшества решение My (EU:C:2004:821), в което става въпрос за данъчно облекчение, от което общностните служители и длъжностни лица не са можели да се ползват. В този случай Съдът изключва загубата на такова облекчение да е в състояние да възпре постъпването или оставането на служба в общностните институции и съответно да попречи на функционирането на посочените институции, вж. решение Tither (C-333/88, EU:C:1990:131, т. 16).

29 — Вж. моето заключение Gysen (C-449/06, EU:C:2007:663, т. 54—61). В главното производство, във връзка с което е постановено това решение, става въпрос за национална правна уредба, съгласно която при изплащането от компетентния национален орган на семейни надбавки за деца на издръжка на самостоятелно заето лице, детето, което е бенефициер на семейни надбавки, изплащани по силата на Правилника за длъжностните лица, не е взето предвид при определянето на ранга на останалите деца на същото лице, който ранг по силата на тази правна уредба оказва влияние върху размера на семейните надбавки, които следва да бъдат изплатени за останалите деца.

30 — Категорията на договорно наетите служители е въведена в УРДС с Регламент (ЕО) № 723/2004 на Съвета от 22 март 2004 година за изменение на Правилника на длъжностните лица на Европейските общности и Условията за работа на другите служители на тези Общности (ОВ L 124, стр. 1).

характеризират с несигурност и загуба на работа и това прави реална перспективата за нови периоди на безработица, тази последица не може да бъде считана за прекалено косвена или странична, за да може породи такъв разколебаващ (или насърчаващ) ефект, за какъвто става въпрос в припомнената по-горе практика на Съда [31].

52. Вярно е наистина, че при прекратяване на функциите им, по принцип и при непоемане от национална схема, договорно наетите служители имат право на обезщетения, предвидени в схемата за осигуряване за безработица по УРДС за (максимален) срок от три години [32]. При все това обаче, от една страна, това покритие е предвидено само когато бившият договорно нает служител е прослужил минимум шест месеца (член 96, параграф 1, буква в) и е ограничено до период, който не надвишава една трета от реално прослуженото време (член 96, параграф 4), така че е много ограничено по-конкретно по отношение на служителите, наети с краткосрочни договори, и може дори напълно да отсъства, когато срокът на тези договори е по-малък от шест месеца. От друга страна, при действието на правна уредба като разглежданата в главното производство, както се тълкува и прилага от ONEM, бившият договорно нает служител, който се връща на националния пазар на труда, ще бъде лишен от всякакво осигуряване за риска от безработица след приключване на периода на изплащане на обезщетение по УРДС (тоест максимум тридесет и шест месеца) до момента, в който набере броя работни дни, които се изискват за придобиване на право на национално обезщетение [33]. От тази гледна точка такава правна уредба може да засегне неблагоприятно в частност бившите договорно наети служители, които са работили продължително време в служба на Съюза.

53. Предвид гореизложеното съм на мнение, че отказът на белгийските власти в случай като разглеждания да зачетат прослужените периоди на работа в служба на Съюза, за да признаят право на обезщетение за безработица по националната схема, може да направи по-малко привлекателна перспективата за работа в администрацията на Съюза като договорно нает служител и съответно да попречи на неговата политика за наемане на работа, като засегне важна категория от неговия персонал. Този отказ нарушава задължението на държавите членки съгласно член 10 ЕО, във връзка с УРДС, да вземат всички необходими или подходящи мерки както за да се гарантира цялостното прилагане на УРДС, така и за да се избегне засягането на интересите на Съюза и да се застраши постигането на неговите цели. Това задължение, което има за цел да гарантира непрекъснатостта на социалните права на работниците, които са били на служба в институциите на Съюза, не може да се поставя под въпрос нито поради изтъкнатия от белгийското правителство факт, че националната схема за осигуряване за безработица зависи от вноски, което предполага само работниците, които предварително са правили вноски в тази схема, да могат да поискат отпусканите от нея социални плащания, нито от признатите правомощия на държавите членки да определят условията за възникване на право на обезщетения, изплащани от техните социалноосигурителни схеми.

54. Що се отнася до отказа за приравняване на дните на безработица, за които е получавано обезщетение по УРДС, към работни дни за целите на изчисляване на дните стаж, които се изискват, за да възникне право на обезщетение за безработица, от представената в секретариата на Съда преписка по делото се установява, че ако полаганият труд на служба в Комисията през референтния период, а именно от 14 юли 2006 г. до 13 юли 2009 г., бъде взет предвид,

31 — В заключението ми Gysen (EU:C:2007:663) в областта на семейните надбавки съм изложил обратното становище.

32 — Следва да се припомни, че съгласно член 96, параграф 4 от УРДС плащането на това обезщетение се прекратява временно, ако бившият договорно нает служител се върне на пазара на труда, и се подновява, ако преди изтичането на тригодишния период той отново остане без работа.

33 — Впрочем не мисля, че Кралският указ или трайната практика на ONEM позволяват да не се зачитат периодите на работа на служба в Съюза при определяне на референтния тригодишен период за изчисляване на работните дни, които се изискват за възникването на право на обезщетение за безработица. Всъщност от преписката по делото се установява, че ONEM постъпила по този начин при първото искане на обезщетение от г-жа Melchior, но не и при второто.

жалбоподателката би доказала 624-те работни дни, които се изискват съгласно член 30 от Кралския указ, *без да е необходимо да се взема предвид периода, през който тя е получавала обезщетение за безработица по член 96 от УРДС*[34]. Следователно не е необходимо Съдът да се произнася по този въпрос.

55. Ако въпреки това Съдът счете за подходящо да направи това, моето мнение е, че предвид същите като изложените по-горе мотиви, що се отнася до отказа в случай като разглеждания да бъдат приравнени на работни дни дните, за които е изплатено обезщетение по УРДС, се налага отново да бъде направен посоченият по-горе в точка 53 извод. В това отношение опасенията, които Комисията излага в своето становище и в отговора си на поставения от Съда писмен въпрос, а именно че такова приравняване би могло да наруши допълващия характер на предвиденото в УРДС обезщетение или да позволи кумулирането на обезщетение по Правилника за длъжностните лица с национални обезщетения, ми се струват неоснователни. Всъщност обстоятелството, че един бивш договорно нает служител, който не отговаря на условията, за да има право на национално обезщетение към момента на прекратяване на функциите му, би могъл да изпълни тези условия по-късно, по време на периода, през който получава обезщетението за безработица, предвидено в УРДС (или дори след този период), благодарение на предвиденото в националната правна уредба приравняване към работни дни на дните, за които е изплатено обезщетение през този период, само по себе си не ми изглежда да поставя под съмнение допълващия характер на обезщетението по Правилника за длъжностните лица, нито полезното действие на правилото за недопускане на кумулиране, предвидено в член 96 от УРДС. Очевидно, за да се запази посоченият допълващ характер, бившият договорно нает служител ще трябва да подаде ново искане за национално обезщетение, когато вследствие приравняването към работни дни на дните на безработица, за които е платено обезщетение по УРДС, той придобие право да получи такова обезщетение.

2. По член 34 от Хартата

56. Тъй като предложеният от мен отговор на преюдициалния въпрос се отнася до принципа на лоялно сътрудничество, не е необходимо разглеждане на този въпрос и от гледна точка на член 34, параграф 1 от Хартата. С оглед на това кратките съображения по-долу са изложени единствено за изчерпателност. Те предполагат впрочем Съдът да приеме, че Хартата се прилага с обратна сила по отношение на фактите по спора в главното производство[35].

57. Както се установява от трайната съдебна практика, основните права, гарантирани в правния ред на Съюза, трябва да се прилагат във всички положения, уредени от правото на Съюза, но не и извън от тези положения[36]. Както Съдът уточнява в решение Åkerberg Fransson (EU:C:2013:105), не може да е налице положение, което се обхваща от правото на Съюза, но при което посочените основни права са неприложими. Следователно приложимостта на правото на Съюза включва приложимостта на основните права, гарантирани от Хартата[37]. Обратно, когато дадено правно положение не попада в приложното поле на правото на Съюза, Съдът няма компетентност да го разгледа и евентуално посочените разпоредби на Хартата сами по себе си не биха могли да учредят такава компетентност[38].

34 — Вж. приспадането, извършено от Tribunal du travail de Bruxelles в точка 4.1.4 от мотивите на решението от 14 февруари 2012 г., срещу което е подадена жалбата на ONEM, от което се установява, че жалбоподателката представя доказателства за 507 работни дни на служба в Комисията и 150 работни дни като временно нает служител в частни дружества през референтния период, или общо 657 работни дни, които надхвърлят 624-те дни, изисквани от член 30 от Кралския указ. Вж. също и становището на прокуратурата от 13 януари 2012 г.

35 — В това отношение се задоволявам да подчертая, че настоящото дело се различава от случая, по който са постановени решения DEB (C-279/09, EU:C:2010:811) и Banif Plus Bank (C-472/11, EU:C:2013:88) и при който се прави позоваване на общ принцип от правото на Съюза, и по-конкретно на принципа за ефективна съдебна защита, съществуващ още преди установяването му в член 47 от Хартата.

36 — Вж. решение Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, т. 19). Вж. също решение Pfleger и др. (C-390/12, EU:C:2014:281, т. 33).

37 — Вж. решения Åkerberg Fransson (EU:C:2013:105, т. 21) и Pfleger и др. (EU:C:2014:281, т. 34).

38 — Вж. решение Åkerberg Fransson (EU:C:2013:105, т. 22).

58. В случая е безспорно, че при определяне на условията за възникване на право на белгийски обезщетения за безработица разглежданата в главното производство национална правна уредба не прилага акт на вторичното право на Съюза. Освен това от гореизложените съображения се установява, че правното положение на г-жа Melchior е изцяло вътрешно [39] и не е пряко уредено в разпоредба от Правилника за длъжностните лица или УРДС [40]. Съдът впрочем вече е имал повод да уточни, че положението на длъжностно лице не попада в приложното поле на правото на Съюза само поради наличието на трудово правоотношение с последния [41].

59. Тоест само в случай, че Съдът приеме за приложим в спора в главното производство член 10 ЕО във връзка с разпоредбите на УРДС, както предлагам аз, положението на г-жа Melchior ще бъде уредено от правото на Съюза и съответно ще се прилага Хартата [42].

60. Съгласно член 34, параграф 1 от Хартата „Съюзът признава и зачита правото на достъп до обезщетенията за социална сигурност и до социалните служби, които осигуряват закрила [...] в случай на загуба на работа, в съответствие с правилата, установени от правото на Съюза и от националните законодателства и практики“. Както се установява от неговия текст и от разясненията относно Хартата [43] (наричани по-нататък „разясненията“), тази разпоредба установява „принцип“ [44], който се основава на членове 153 ДФЕС и 156 ДФЕС, на член 12 от Европейската социална харта, както и на точка 10 от Хартата на Общността за основните права на работниците [45]. Съгласно член 51, параграф 2 и член 52, параграф 5 от Хартата разпоредбите ѝ, които съдържат принципи, се отнасят преди всичко за публичните власти и имат само програмен характер [46] (за разлика от диспозитивните разпоредби, които прогласяват „права“) и се нуждаят от „актове за прилагане“ [47]. По отношение на възможността да бъдат предявени пред съд, те не създават, или поне не без „нормативно опосредстване“, права да се иска определено поведение от страна на органите на държавите членки [48] и позоваването на тях пред съд е допустимо само за тълкуване и проверка на законността на актовете, чрез които се прилагат [49].

61. В случая разглежданата в главното производство национална правна уредба представлява конкретизация на национално равнище на принципите на солидарност и защита, чийто израз на равнището на Съюза е член 34, параграф 1 от Хартата. Прилагането на такава правна уредба в положение, което се обхваща от правото на Съюза, следва да се извърши при зачитане на тази разпоредба на Хартата. Като изключва при определяне на правото на национални обезщетения за безработица събирането на периодите на труд, през които са правени вноски в националната схема за социално осигуряване, и периодите, за които са правени вноски в схемата по УРДС, разглежданата в главното производство правна уредба, така както се тълкува и прилага от белгийските власти, води до положение като разглежданото, в което фактически се отрича правото на достъп на работника до плащанията по социалното осигуряване в случай на загуба на работа в нарушение на установения в член 34, параграф 1 от Хартата принцип.

39 — Вж. точки 15 и 16 по-горе.

40 — Вж. точки 19—31 по-горе.

41 — Вж. решение Johannes (C-430/97, EU:C:1999:293, т. 26—29).

42 — Следва да се подчертае между другото, че Хартата ще се прилага дори и ако се приеме, че макар член 10 ЕО да е *приложим* в случая, г-жа Melchior *не може да се позове* на него пред съда. Този извод следва от решение Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, т. 30—41).

43 — ОВ C 303, стр. 17.

44 — Разликата между признати от Хартата „принципи“ и „права“ е посочена в нейния преамбюл и обяснена по-специално в член 51, параграф 1 от нея.

45 — Вж. разясненията по член 34 от Хартата.

46 — Съгласно член 51, параграф 1 правата трябва да се зачитат, а принципите трябва само да се „спазват“ и да се „насърчава[...] тяхното прилагане“.

47 — Вж. член 52, параграф 5, първо изречение от Хартата.

48 — За невъзможността за пряко позоваване на социалните принципи, установени от Хартата, и по-специално член 27 от същата, вж. решение Association de médiation sociale (EU:C:2014:2, т. 42—49). Това решение ограничава и позоваването на посочените принципи при хоризонтални положения само до позоваване за целите на тълкуването.

49 — Вж. член 52, параграф 5, второ изречение от Хартата.

62. По гореизложените съображения считам, че ако Съдът приеме Хартата за приложима ratione temporis към фактите в спора в главното производство и постанови, че разглежданата в главното производство правна уредба, така както се тълкува и прилага от белгийските власти, нарушава задълженията на държавите членки, произтичащи от принципа на лоялно сътрудничество, установен с член 10 ЕО във връзка с Правилника за длъжностните лица, тази правна уредба противоречи и на член 34, параграф 1 от Хартата.

IV – **Заключение**

63. Въз основа на всички изложени по-горе съображения предлагам на Cour du travail de Bruxelles да се отговори, както следва:

„При обстоятелства като разглежданите в главното производство член 10 ЕО във връзка с Условията за работа на другите служители на Европейските общности, не допуска правна уредба на държава членка, която не зачита за целите на предоставяне на работник на право на национални обезщетения за безработица периодите, през които същият е работил като договорно нает служител в институция на Европейския съюз“.