ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-Н YVES BOT
представено на 7 юни 2007 година [1]

1. Настоящите дела имат за предмет жалбите, подадени от г-жа Salvador García, г-жа Herrero Romeu, както и г-н Salazar Brier, длъжностни лица на Комисията на Европейските общности, и от г-н De Bustamante Tello, длъжностно лице на Съвета на Европейския съюз, срещу, решения на Първоинстанционния съд на Европейските общности, постановени на 25 октомври 2005 г. [2], с които този съд отхвърля жалбите им за отмяна на решенията на Комисията [3] и на Съвета [4], които им отказват правото на надбавката за експатриране, както и правото на свързаните с нея, според жалбоподателите, надбавка за настаняване и дневна надбавка.

2. Надбавката за експатриране се плаща на длъжностни лица на Общността, които са били принудени да променят пребиваването си от държавата по тяхното местожителство в държавата по месторабота, когато са постъпили на служба в Европейските общности. Според разпоредбите на член 4, параграф 1 от приложение VII към Правилника за длъжностните лица на Европейските общности [5] отпускането на тази надбавка е подчинено на условието длъжностното лице вече да не е пребивавало или да не е упражнявало основната си професионална дейност на територията на държавата по месторабота преди постъпването му на работа.

3. Същата разпоредба обаче предвижда, че за прилагането на това условие „обстоятелствата, произтичащи от работа за друга държава или за международна организация“ не се вземат предвид.

4. Обхватът на това изключение е предмет на споровете по настоящите дела. Жалбоподателите упрекват Първоинстанционния съд, че е постановил, че понятието „работа за друга държава“ се прилага само за работа за централната администрация на друга държава и следователно

1 — Език на оригиналния текст: френски.

2 — За дело C-7/06 P — Решение по дело Salvador García/Комисия (T-205/02, Recueil FP, стр. I-A-285 и стр. II-1311); за дело C-8/06 P — Решение по дело Herrero Romeu/Комисия (T-298/02, Recueil, стр. II-4599); за дело C-9/06 P — Решение по дело Salazar Brier/Комисия (T-83/03, Recueil FP, стр. I-A-311 и стр. II-1407) и за дело C-10/06 P — Решение по дело De Bustamante Tello/Съвет (T-368/03, Recueil FP, стр. I-A-321 и стр. II-1439) (наричани по-нататък „обжалваните съдебни решения“).

3 — За дело C-7/06 P — Решение от 28 юни 2001 г.; за дело C-8/06 P — Решение от 19 ноември 2001 г. и за дело C-9/06 P — Решение от 25 юли 2002 г.

4 — За дело C-10/06 P — Решение от 24 януари 2003 г.

5 — Наричан по-нататък „Правилника“.

не се отнася до работата за административно-териториална единица като испанските автономни области, нито a fortiori до работата за частноправно дружество, натоварено със защитата на интересите на автономна област пред органите на Общността, дори когато това дружество е натоварено със задачи от публичноправен интерес. Едно от тези дела поставя и въпроса дали дейността като сътрудник на член на Европейския парламент може да се смята като работа за международна организация по смисъла на разглежданата разпоредба.

5. В настоящото заключение ще разгледам заедно тези четири дела, които засягат основно един и същи правен проблем.

6. Ще посоча, че понятието „работа за друга държава“ според мен не се ограничава само до дейността за централната администрация на дадена държава, а също обхваща дейността за административно-териториална единица, както и дейността за структура, независимо от правната ѝ форма, която е била натоварена по силата на акт на публичен орган да извършва под контрола на последния задачи от публичноправен интерес като управлението или защитата на интересите на дадена административно-териториална единица пред органите на Общността.

7. Ще посоча също, че дейността като сътрудник на член на Европейския парламент, когато сътрудникът е бил нает направо от този член на Парламента, т.е. имало е пряка правна връзка с него, трябва да се разглежда като работа за международна организация по смисъла на член 4, параграф 1 от приложение VII към Правилника.

8. Ще изтъкна, че в обжалваните съдебни решения Първоинстанционният съд е допуснал грешка при прилагане на правото във връзка с тълкуването на понятието „работа за друга държава“, и ще представя изводите, които следва да се направят от тази грешка при прилагане на правото по всяко от разглежданите дела.

I — Правна уредба

9. Според член 62 от Правилника заплатата на длъжностните лица на Европейските общности включва основна заплата, семейни надбавки и други надбавки.

10. Сред тези надбавки е надбавката за експатриране, чийто размер е определен в член 69 от Правилника на 16 % от общия размер на основната заплата, надбавката за жилищни нужди и надбавката за дете на

издръжка, на които има право длъжностното лице. Тази надбавка се изплаща през целия период на дейност на длъжностното лице.

11. Посочената надбавка е въведена с Регламент № 31 (ЕИО), 11 (ЕОАЕ) от 18 декември 1961 година относно Правилника за длъжностните лица и Условията за работа на другите служители на Европейската икономическа общност и на Европейската общност за атомна енергия, който влиза в сила на 1 януари 1962 г.[6]

12. Надбавката за експатриране замества надбавката за раздяла. Тази надбавка за раздяла, равна на 20 % от основната заплата, се плащала на служителите, които преди постъпването си на служба пребивавали постоянно от повече от шест месеца на място, намиращо се на разстояние над 25 километра от седалището на институцията за длъжностните лица на Европейската общност за въглища и стомана и над 70 километра за длъжностните лица на Европейската икономическа общност и на Европейската общност за атомна енергия.

13. Условията за отпускане на надбавката за експатриране са посочени в член 4, параграф 1 от приложение VII към Правилника. Тези условия остават непроменени от създаването на тази надбавка през 1961 г. Тази разпоредба има следната редакция:

„Надбавката за експатриране […] се изплаща […]:

а) на длъжностни лица:

— които не са и никога не са били граждани на държавата, на чиято територия се намира мястото им на работа

и

— които през петте години, изтичащи шест месеца преди постъпването им на служба, не са живели или упражнявали основната си дейност на европейската територия на тази държава. По смисъла на настоящата разпоредба обстоятелствата, произтичащи от работа за друга държава или за международна организация, не се вземат предвид;

6 — ОВ 45, 1962 г., стр. 1385/62.

б) на длъжностни лица, които са или са били граждани на държавата, на чиято територия се намира мястото им на работа, но през последните десет години, изтичащи в деня на постъпването им на служба, са живели или упражнявали основната си дейност извън европейската територия на тази държава [да се чете: „са живели извън европейската територия на тази държава“] по причини, различни от изпълнение на задължения в служба на тази държава или на международна организация.

[…]“.

14. Според член 4, параграф 2 от приложение VII към Правилника длъжностно лице, което не е и никога не е било гражданин на държавата, на чиято територия работи, и което не отговаря на условията за получаване на надбавка за експатриране, има право на надбавка за пребиваване в чужда държава, равна на една четвърт от надбавката за експатриране.

15. Що се отнася до надбавката за настаняване и до дневната надбавка, те са предвидени съответно в членове 5 и 10 от приложение VII към Правилника.

16. В редакцията си към момента на настъпване на фактите член 5 от това приложение гласи, че длъжностно лице титуляр, което отговаря на условията за получаване на надбавка за експатриране, има право на надбавка за настаняване, равна на една месечна основна заплата.

17. Член 10 от споменатото приложение предвижда, че когато длъжностно лице представи доказателства, че за изпълнението на изискванията за пребиваване, посочени в член 20 от Правилника, се е наложила промяна на постоянното му местопребиваване, то има право на дневна надбавка, чийто размер се определя съгласно този член 10.

II — Обстоятелства в основата на настоящите дела

18. Обстоятелствата по четирите разглеждани дела могат да бъдат обобщени по следния начин.

A — *Дело C-7/06 P*

19. Г-жа Salvador García, испанска гражданка, постъпва на служба в Комисията в Брюксел, в качеството на длъжностно лице, на 16 април 2001 г.

20. Преди това тя учи в Брюксел от септември 1991 г. до юли 1992 г., след това е на стаж в Комисията от октомври 1992 г. до февруари 1993 г.

21. От 1 октомври 1993 г. до 31 декември 1994 г. тя работи в този град за правителството на автономната област Навара, след това, от 21 февруари 1995 г. до 20 август 1995 г. тя е наета от Sociedad de Desarrollo de Navarra, Sodena, SA [7] — дружество, работещо в областта на икономическото развитие на тази автономна област.

22. Между 1 септември 1995 г. и 30 юни 1996 г. г-жа Salvador García изпълнява функции на сътрудник на член на Европейския парламент.

23. През юли и август 1996 г. тя работи на доброволни начала към неправителствена организация в Перу.

24. От 2 септември 1996 г. до 28 февруари 1997 г. тя работи в Брюксел в дружеството ECO, на което Комисията е възложила задачи по техническо подпомагане.

25. От 1 март 1997 г. до 31 март 1999 г. тя е наета в този град от Sociedad de Desarrollo Exterior de Navarra, Sodexna, SA [8] — дружество, работещо в областта на външноикономическото развитие на автономната област Навара, след това от 1 април 1999 г. до 15 април 2001 г. тя изпълнява функция на представител на правителството на тази автономна област.

26. С решение от 28 юни 2001 г. Комисията приема, че жалбоподателката не може да получава надбавка за експатриране, както и свързаните с нея надбавки.

27. В решението си от 27 март 2002 г. за отхвърляне на жалбата, подадена от жалбоподателката, Комисията преценява, че дейността, извършена от нея в Брюксел, в качеството на сътрудник на член на Европейския парламент, за дружествата Sodena и Sodexna, както и за правителството на автономната област Навара, не може да се разглежда като „работа за друга държава или за международна организация“ по смисъла на член 4, параграф 1 от приложение VII към Правилника.

28. Комисията преценява, че тази дейност следователно трябва да се вземе предвид

7 — Дружество за развитие на Навара (наричано по-нататък „Sodena“).

8 — Дружество за външно развитие на Навара (наричано по-нататък „Sodexna“).

и че петгодишният период, споменат в член 4, параграф 1, буква а), второ тире от приложение VII към Правилника, наречен „референтен период“, се простира от 16 октомври 1995 г. до 16 октомври 2000 г. От това тя прави извода, че през този период жалбоподателката е живяла и е упражнявала своята основна професионална дейност в Белгия.

Б — *Дело C-8/06 P*

29. Г-жа Herrero Romeu, испанска гражданка, постъпва на служба в Комисията в Брюксел, в качеството на длъжностно лице, на 16 ноември 2001 г.

30. Преди това тя работи в Брюксел от януари 1993 г. до ноември 2001 г. в рамките на делегацията на Patronat Català Pro Europa [9] — организация, натоварена с управлението на интересите на правителството на автономната област Каталония пред общностните институции.

31. С решение от 19 ноември 2001 г. Комисията приема, че жалбоподателката не може да получава надбавка за експатриране и свързаните с нея надбавки.

32. Тя отхвърля жалбата, подадена от жалбоподателката, с решение от 10 юни 2002 г., с мотива че професионалната дейност на заинтересованото лице в служба на Patronat не може да се приравни на „работа за друга държава“. От това тя прави извода, че референтният период трябва да се определи от 15 май 1996 г. до 15 май 2001 г. и че през този период жалбоподателката е живяла и е упражнявала своята основна професионална дейност в Белгия.

В — *Дело C-9/06 P*

33. Г-н Salazar Brier, испански гражданин, постъпва на служба в Комисията в Брюксел, в качеството на длъжностно лице, на 1 юни 2002 г.

34. Преди това между 3 октомври 1994 г. и 31 август 1998 г. той работи като служител на Sociedad Canaria de Fomento Económico, Sofesa, SA [10] — дружество, натоварено с управлението на интересите на автономна област Канарски острови и с управлението на представителната служба на правителството на тази автономна област в Брюксел, след това, считано от 1 септември 1998 г. до 31 май 2002 г., като срочно нает служител за правителството на споменатата автономна област.

9 — Наричана по-нататък „Patronat“.

10 — Дружество на Канарските острови за икономическо развитие (наричано по-нататък „Sofesa“).

35. Във фиша, изготвен на 25 юли 2002 г. и определящ правата на г-н Salazar Brier, Комисията решава, че заинтересованото лице не може да получава надбавка за експатриране и свързаните с нея надбавки.

36. Жалбата, подадена от заинтересованото лице, получава мълчалив отказ на 24 февруари 2003 г., а след това изричен отказ с решение от 24 март 2003 г. Комисията преценява, че дейността на жалбоподателя в Sofesa и за правителството на автономната област Канарски острови не представлява „работа за друга държава". От това тя прави извода, че референтният период трябва да се определи от 1 декември 1996 г. до 30 ноември 2001 г. и че през този период жалбоподателят е живял и е упражнявал своята основна професионална дейност в Белгия.

Г — *Дело C-10/06 P*

37. Г-н De Bustamante Tello, испански гражданин, постъпва на служба в Съвета в Брюксел, в качеството на длъжностно лице, на 1 януари 2003 г.

38. Преди това между 2 декември 1991 г. и 31 юли 1996 г. той упражнява своята професионална дейност в Брюксел за Instituto de Fomento de la Región de Murcia [11] — публичноправна структура на автономната област Мурсия, натоварена по-специално да следи законодателството и общностните програми, представляващи интерес за тази автономна област.

39. Между август 1996 г. и декември 2002 г. той работи в Брюксел и в качеството на директор на Oficina de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia ante las Comunidades europeas [12] — административен орган на автономната област Мурсия, натоварен с управлението на нейните интереси пред общностните институции.

40. С решение от 24 януари 2003 г. Съветът приема, че жалбоподателят не може да получава надбавка за експатриране и свързаните с нея надбавки.

41. В решението си от 28 юли 2003 г. за отхвърляне на жалбата, подадена от жалбоподателя, Съветът преценява, че професионалната му дейност в INFO и в ORM не може да се разглежда като

11 — Институт за развитие на област Мурсия (наричан по-нататък „INFO").

12 — Служба на автономна област Мурсия към Европейските общности (наричана по-нататък „ORM").

„работа за друга държава“. От това той прави извода, че референтният период трябва да се определи от 1 юли 1997 г. до 30 юни 2002 г. и че през този период заинтересованото лице обичайно е живяло и е работило в Белгия.

III — Обжалваните съдебни решения

42. С жалби, подадени в секретариата на Първоинстанционния съд съответно на 4 юли 2002 г. и на 1 октомври 2002 г., както и на 3 март 2003 г. и на 4 ноември 2003 г., г-жа Salvador García и г-жа Herrero Romeu, както и г-н Salazar Brier и г-н De Bustamante Tello сезират тази юрисдикция с искане за отмяна на решенията на Комисията и на Съвета, с които им се отказва изплащане на надбавката за експатриране, както и на свързаните с нея надбавки.

43. Жалбоподателите молят също така институциите ответници да бъдат осъдени да заплатят съдебните разноски.

44. В подкрепа на жалбата си по отношение на надбавката за експатриране, жалбоподателите излагат три правни основания, изведени: първото, от нарушение на член 4, параграф 1 от приложение VII към Правилника, второто, от грешка в преценката на фактическите обстоятелства и третото, от нарушение на принципа на равно третиране.

45. Г-жа Salvador García и г-жа Herrero Romeu, както и г-н Salazar Brier и г-н De Bustamante Tello твърдят, че Комисията нарушава и задължението за мотивиране.

46. В подкрепа на жалбата си, що се отнася до дневната надбавка и надбавката за настаняване, жалбоподателите изтъкват, че съгласно Решение от 28 май 1998 г. по дело Комисия/Lozano Palacios [13] тези надбавки щели автоматично да им бъдат предоставени, ако правото им на надбавка за експатриране бе признато.

47. Първоинстанционният съд отхвърля исканията на жалбоподателите и решава всяка страна да понесе направените от нея съдебни разноски.

48. Той отхвърля правните основания, изтъкнати в подкрепа на жалбите, що се отнася до надбавката за експатриране, като недопустими или като неоснователни.

49. Що се отнася до първото правно основание, изведено от нарушението на член 4, параграф 1 от приложение VII към Правилника, Първоинстанционният съд приема, че то не е основателно поради следните съображения.

13 — C-62/97 P, Recueil, стр. I-3273.

50. Той сочи, че според постоянната съдебна практика причината за съществуване на надбавката за експатриране е да се компенсират специфичните разходи и неудобства от постоянното упражняване на функции в държава, с която длъжностното лице не е установило трайна връзка преди постъпването си на служба, както и че за да може да се установи такава трайна връзка и така да се стигне до загуба на правото на надбавката за експатриране на длъжностното лице, законодателят изисква то обичайно да е пребивавало или да е упражнявало основната си професионална дейност за петгодишен период в държавата, в която е местоработата му.

51. Първоинстанционният съд изтъква на следващо място, че причината за съществуването на изключението, предвидено в член 4, параграф 1, буква а), второ тире от приложение VII към Правилника, в полза на лица, работили за друга държава или за международна организация през референтния период, се дължи на факта, че при подобни обстоятелства тези лица не могат да бъдат разглеждани като установили трайна връзка с държавата по месторабота поради временния характер на командироването им в тази държава.

52. Той преценява, че предвид датата, на която жалбоподателите са постъпили на работа в Комисията или в Съвета, референтният период трябва да се определи: за г-жа Salvador García — от 16 октомври 1995 г. до 15 октомври 2000 г., за г-жа Herrero Romeu — от 16 май 1996 г. до 15 май 2001 г., за г-н Salazar Brier — от 1 декември 1996 г. до 30 ноември 2001 г. и за г-н De Bustamante Tello — от 1 юли 1997 г. до 30 юни 2002 г.

53. Той отбелязва, че през по-голямата част от тези референтни периоди жалбоподателите са упражнявали своята основна професионална дейност в Брюксел по следния начин:

— г-жа Salvador García, от една страна, в Sodexna и в служба на правителството на автономната област Навара в Брюксел, а от друга страна, като сътрудник на член на Европейския парламент,

— г-жа Herrero Romeu — в рамките на делегацията на Patronat,

— г-н Salazar Brier — в Sofesa, след това в служба на правителството на автономната област Канарски острови,

— г-н De Bustamante Tello — в ORM.

54. Първоинстанционният съд посочва, че въпросът, който се поставя в рамките на делата на жалбоподателите, е дали работата, извършена от всеки от тях в Брюксел през референтния период, трябва да се разглежда като работа за друга държава по смисъла на член 4, параграф 1, буква а) от приложение VII към Правилника, а що се отнася до длъжността като сътрудник на член на Европейския парламент, изпълнявана от г-жа Salvador García, дали тази дейност трябва да се класифицира като работа за международна организация по смисъла на същата разпоредба.

55. Той изтъква, че общностното право, и по-специално Правилникът, предоставя достатъчно насоки, за да се уточни обхватът на член 4 от приложение VII към него и следователно да се установи самостоятелно тълкуване на понятието за държава по отношение на различните национални правни уредби.

56. Той посочва на първо място, че според Съда от общата структура на Договора за ЕО ясно следва, че понятието за държава-членка по смисъла на институционалните разпоредби се отнася единствено до правителствените органи на държавите-членки и не би могло да обхване и правителствата на регионите или на автономните области, независимо колко широки са предоставените им правомощия. Да се признае противното водело до засягане на институционалното равновесие, заложено в Договорите, които определят по-специално условията, при които държавите-членки, т.е. държавите — страни по „учредителните“ договори и по договорите за присъединяване, участват в дейността на общностните институции [14].

57. Първоинстанционният съд поддържа на второ място, че според постоянната съдебна практика разпоредбите на Правилника, които имат за единствена крайна цел да уредят правоотношенията между институциите и длъжностните лица чрез установяване на реципрочни права и задължения, съдържат точна терминология, чието прилагане по аналогия по отношение на непредвидени изрично случаи е изключено [15].

58. Той отбелязва, че в член 4 от приложение VII към Правилника законодателят е избрал термина „държава“, при положение че към момента на приемането на Правилника вече е имало държави-членки с федерално или регионално устройство като Федерална република Германия, а не само държави с централизирано вътрешно устройство. От това той заключава, че ако е искал да въведе в споменатия член политическите подразделения или местните власти, общностният законодател е щял да го направи изрично.

14 — Първоинстанционният съд има предвид Определение на Съда от 21 март 1997 г. по дело Région wallonne/Комисия (C-95/97, Recueil, стр. I-1787, точка 6) и Определение на Съда от 1 октомври 1997 г. по дело Regione Toscana/Комисия (C-180/97, Recueil, стр. I-5245, точка 6).

15 — Първоинстанционният съд посочва Решение на Съда от 16 март 1971 г. по дело Bernardi/Парламент (48/70, Recueil, стр. 175, точки 11 и 12) и Решение на Съда от 20 юни 1985 г. по дело Klein/Комисия (123/84, Recueil, стр. 1907, точка 23), както и свое Решение от 19 юли 1999 г. по дело Mammarella/Комисия (T-74/98, Recueil FP, стр. I-A-151 и стр II-797, точка 38).

59. С оглед на гореизложените съображения той заключава, че понятието „държава“ в член 4 от приложение VII към Правилника не включва нищо друго освен държавата като правен субект и като единен субект на международното право, както и нейните органи на управление. Той посочва, че тълкуване като предлаганото от жалбоподателите би могло да доведе до това за държави да се смятат всички публичноправни структури със собствена правосубектност, на които централното правителство е прехвърлило вътрешни правомощия, включително общините или всяка друга структура, на която дадена администрация е делегирала правомощия.

60. От това той прави извода, че понятието „работа за друга държава“ в член 4 от приложение VII към Правилника трябва да се тълкува като необхващащо работата за правителствата на политическите подразделения на държавите.

61. В Решение по дело Salvador García/Комисия и Решение по дело Salazar Brier/Комисия, посочени по-горе, Първоинстанционният съд добавя, че дейността на жалбоподателите за публичноправните капиталови дружества, спадащи към някоя от категориите търговски дружества, на още по-силно основание не би могла да се смята за работа за държава. Всъщност според Първоинстанционния съд такива публичноправни търговски дружества, акционерни или с ограничена отговорност, поради самата си същност не са част от административните органи на държавата, дори да са в състояние да управляват и представляват определени публичноправни интереси или да са им поверени задачи от публичноправен интерес.

62. От тези съображения той стига до извода, че работата на жалбоподателите през референтните периоди не може да бъде смятана за работа за друга държава по смисъла на член 4 от приложение VII към Правилника.

63. Той уточнява, че тази преценка не може да бъде поставена под въпрос от довода на жалбоподателите, изведен от съществуването на самостойно понятие за държава в общностното право, което включвало децентрализираните структури. Според Първоинстанционния съд, ако в материята относно неизпълнението на задължения всички органи на държавата — както централни, така и териториални или децентрализирани — са длъжни да осигурят спазването на правилата на общностното право в рамките на съответните им правомощия, то искът, чрез който Съдът може да установи, че дадена държава-членка не е изпълнила задълженията си, може да бъде предявен само срещу правителството на последната, дори ако неизпълнението на задълженията се дължи на действие или бездействие на регион или на автономна област. Следователно на съдебната практика, посочена от жалбоподателите, не би могло да се извърши основателно позоваване в подкрепа на тезата за широко тълкуване на понятието за държава, поддържана от последните.

64. Първоинстанционният съд посочва причините, поради които доводите на жалбоподателите, изведени от присъщите на автономните области правомощия съгласно испанския правен ред, трябва да бъдат отхвърлени.

65. Той отхвърля също и довода на жалбоподателите, основан на факта, че те се осигуряват съгласно същата здравно осигурителна схема и са подчинени на същия данъчен режим като лицата, работещи в Постоянното представителство на Кралство Испания към Европейския съюз в Брюксел.

66. Накрая, що се отнася до довода на жалбоподателите, изведен от участието на представителите на автономните области в консултативните комитети на Комисията, той посочва, че за да се приложи изключението, предвидено в член 4, параграф 1, буква а), второ тире от приложение VII към Правилника, се изисква заинтересованото лице да има пряка правна връзка със съответната държава или международна организация. Той установява, че жалбоподателите изрично признават в хода на съдебното заседание, че никога не са се включвали, нито са били част от испанската делегация, участваща в проведените през референтните периоди заседания на органите на Съвета и на Комисията. Жалбоподателите също така не твърдели, че са поддържали пряка правна връзка с централното правителство на Кралство Испания, въз основа на която да се приеме, че през тези периоди те са работили за тази държава.

67. В Решение по дело Salvador García/Комисия, посочено по-горе, Първоинстанционният съд разглежда и въпроса дали дейността на жалбоподателката като сътрудник на член на Европейския парламент трябва да се смята за работа за международна организация по смисъла на член 4 от приложение VII към Правилника.

68. Той постановява, че не е необходимо да отговаря на този въпрос поради следните причини. Според Първоинстанционния съд, макар тази дейност да трябва да се смята за работа за международна организация и макар съответният период да трябва да се изключи от референтния период, последният започнал на 16 декември 1994 г, а към онзи момент жалбоподателката вече била вписана в община Saint-Gilles, считано от 17 декември 1993 г., и от 1 октомври 1993 г. работела за правителството на автономната област Навара в Брюксел. Следователно от тези обстоятелства можело да се установи, че поне от 16 декември 1994 г. мястото на обичайното пребиваване на жалбоподателката се намира в Брюксел.

69. Накрая, в обжалваните съдебни решения Първоинстанционният съд извежда от липсата на право на жалбоподателите да получават надбавка за експатриране, че искането им относно надбавката за настаняване и дневната надбавка, основано на автоматичния характер на правото на тези надбавки в случай на отпусната надбавка за експатриране, трябва да бъде отхвърлено.

IV — Жалбите

70. Жалбоподателите искат от Съда да обяви техните жалби за допустими и да отмени обжалваните съдебни решения.

71. Г-жа Salvador García и г-н Salazar Brier искат също така, ако е необходимо, тяхното дело да бъде върнато на Първоинстанционния съд.

72. Накрая, четиримата жалбоподатели искат институцията ответник да бъде осъдена да понесе всички съдебни разноски, направени в производствата пред Съда и пред Първоинстанционния съд.

73. Комисията иска да бъдат отхвърлени жалбите по дела C-7/06 P—C-9/06 P.

74. По дело C-10/06 P Съветът иска от Съда да отхвърли жалбата като недопустима и при условията на евентуалност като неоснователна, както и да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

А — *Доводи на страните*

1. Жалбоподателите

75. Жалбоподателите основават жалбите си върху едно и също правно основание, изведено от нарушение от Първоинстанционния съд на разпоредбите на член 4, параграф 1, буква а), второ тире от приложение VII към Правилника.

76. В рамките на това правно основание жалбоподателите излагат четири оплаквания.

77. В четирите разглеждани дела жалбоподателите упрекват Първоинстанционния съд, първо, че е направил стриктно тълкуване на спорното изключение и второ, че не е зачел ratio legis и контекста му.

78. В дела C-7/06 P и C-9/06 P г-жа Salvador García и г-н Salazar Brier упрекват също Първоинстанционния съд, че е изключил от понятието „работа за друга държава“ работата, извършена като служител на публичноправно търговско дружество, акционерно или с ограничена отговорност, натоварено със задачи от публичноправен интерес, без да проучи въпроса дали това дружество е контролирано от държавата.

79. Накрая, по дело C-7/06 P г-жа Salvador García упреква Първоинстанционния съд, че е пропуснал да тълкува понятието „работа за международна организация“ и следователно не е постановил, че дейността като сътрудник на член на Европейския парламент е обхванатa от това понятие.

а) Стриктното тълкуване на спорното изключение

80. Жалбоподателите упрекват Първоинстанционния съд, че е тълкувал стриктно спорната разпоредба, въпреки че, тъй като се отнася до изключение от изключението, той трябвало да направи широко тълкуване.

81. Те изтъкват, че като се произнася така в обжалваните съдебни решения, Първоинстанционният съд се отклонява от предишната си съдебна практика, и по-специално от Решение от 30 март 1993 г. по дело Vardakas/Комисия [16].

б) Незачитането на ratio legis и на контекста на член 4, параграф 1, буква а), второ тире от приложение VII към Правилника

82. Жалбоподателите напомнят, че причината за съществуването на изключението, предвидено в член 4, параграф 1, буква а), второ тире от приложение VII към Правилника в полза на лица, извършвали работа за друга държава или за международна организация, се дължи на факта, че поради временния характер на командироването им в тази държава тези лица не могат да бъдат разглеждани като установили трайна връзка с държавата по месторабота.

83. Те посочват също, че в това отношение в посоченото по-горе Решение по дело Vardakas/Комисия вече е било постановено, че експатрирането на лицето не зависи от специфичния статут, от който то се ползва като член на персонала на международна публична организация по силата на международното право.

84. От това те стигат до извода, че като изваждат от обхвата на това изключение работата за държавата посредством автономните области, обжалваните съдебни решения пренебрегват причината за съществуване на тази разпоредба и освен това установяват дискриминация между длъжностните лица, които са работили за държавата посредством централната администрация в рамките на постоянно представителство, и лицата, които са работили за нея посредством автономните области. Всъщност според жалбоподателите в тези две хипотези длъжностното лице не е установило трайна връзка с държавата по месторабота преди постъпването си на служба в Общността поради временния характер на командироването си в тази държава. Онова, което в крайна сметка имало значение, било трайният или нетраен характер на връзката, установена от длъжностното лице с неговата държава по месторабота.

85. Според тях между хипотезите на тези две категории лица не съществува разлика, която да обоснове това дискриминационно отношение. Освен това тези категории лица упражнявали сходни функции, състоящи се в контакти с

16 — T-4/92, Recueil, стр. II-357.

Комисията, в изпращане на информация и т.н., все в служба на държавата, в контекст, в който участието на автономните области в общностната сфера било все по-широко.

86. Жалбоподателите поддържат, че като урежда това изключение, законодателят иска презумпцията за липса на трайна връзка с държавата по месторабота да се прилага, щом като функциите в тази държава са свързани с изпълнението на задачи от публичноправен интерес.

87. Накрая, обратно на анализа на Първоинстанционния съд, посоченото широко тълкуване не водело до това за държави да се смятат всички публичноправни структури със собствена правосубектност. Обхватът на изключението оставал ограничен до структури с правомощия в общностната сфера, какъвто е случаят с автономните области.

в) Изключване на работата, извършена за дружество, което е натоварено със задачи от публичноправен интерес

88. Г-жа Salvador García и г-н Salazar Brier поддържат, че като изключва от понятието „работа за друга държава“ работата, извършена като служители на дружество, което е натоварено със задачи от публичноправен интерес, без да изследва дали предвид своя състав, предвидените от закона функции и зависимост от държавната власт това дружество принадлежи към държавата, Първоинстанционният съд не зачита съдебната практика, и по-специално Решение на Съда от 20 септември 1988 г. по дело Beentjes [17] и Решение на Съда от 17 декември 1998 г. по дело Комисия/Ирландия [18].

г) Въздържането от страна на Първоинстанционния съд да приеме дейността като сътрудник на член на Европейския парламент за работа за международна организация

89. Накрая, по дело C-7/06 P г-жа Salvador García посочва, че ако Съдът прецени, че при анализа на нейната дейност в Брюксел за правителството на автономната област Навара и за Sodexna Първоинстанционният съд е допуснал грешка при прилагане на правото, трябва да се разгледа въпросът за квалификацията на дейността ѝ като сътрудник на член на Европейския парламент.

17 — 31/87, Recueil, стр. 4635 (точка 12).

18 — C-353/96, Recueil, стр. I-8565 (точка 26).

2. Защитата на Комисията по дела C-7/06 P—C-9/06 P

90. Комисията изтъква следните доводи.

а) По оплакването, свързано със стриктното тълкуване на спорното изключение

91. Комисията изтъква, че Първоинстанционният съд не прави стеснително тълкуване на спорното изключение. Тя посочва, че той правилно преценява, че понятието „работа за държава“ изисква да е съществувала пряка правна връзка между заинтересованото лице и тази държава. Жалбоподателите обаче нямали пряка правна връзка с Кралство Испания.

б) По незачитането от Първоинстанционния съд на ratio legis и на контекста на член 4, параграф 1, буква а), второ тире от приложение VII към Правилника

92. Комисията поддържа, на първо място, че доводът на жалбоподателите почива на неоснователна предпоставка.

93. Според нея жалбоподателите смесват две различни понятия, а именно ratio legis на изключението по член 4 от приложение VII към Правилника и ratio legis на използването на термина „държава“, който се съдържа в това изключение. Това, което било разисквано пред Първоинстанционния съд и което се разисквало понастоящем пред Съда, било тълкуването на термина „държава“. Ratio legis на изключението относно несъществуването на трайна връзка с държавата по местоработата не било релевантно за тълкуването на понятието „държава“, съдържащо се в тази разпоредба.

94. От това Комисията стига до извода, че Първоинстанционният съд не допуска грешка при прилагане на правото, основавайки се на обстоятелството, че в член 4 от приложение VII към Правилника общностният законодател е избрал термина „държава“, при положение че към момента на приемането на Правилника вече е имало държави-членки с федерално или регионално устройство като Федерална република Германия, по такъв начин, че ако е искал да включи в споменатия член политическите подразделения или местните власти, законодателят е щял изрично да го направи.

95. На второ място, Комисията смята, че не е основателно твърдението на жалбоподателите, според което Първоинстанционният съд допуска дискриминация между длъжностните лица, които са работили за тази държава посредством централната администрация в рамките на

постоянно представителство, и лицата, които са работили за държавата посредством автономни области.

96. Всъщност двете хипотези не били сравними, що се отнася до изпълняваните функции, защото както посочва Първоинстанционният съд, делегациите на автономните области имали за задача да управляват интересите на административните органи, които представляват, а тези интереси не съвпадали непременно с интересите на другите автономни области, нито с тези на Кралство Испания като държава.

97. На трето място, Комисията изтъква, че не е релевантно твърдението на жалбоподателите, според което в случай на работа, извършвана за автономна област, съответното длъжностното лице не било установило трайна връзка в държавата по месторабота поради временния характер на назначаването му в тази държава. Според Комисията е необходимо придържане към решението на общностния законодател, който не е искал да включи в спорното изключение политическите подразделения на една държава, като например правителствата на регионите, на автономните области или на други местни структури.

98. На четвърто място, Комисията не приема довода на жалбоподателите, според който изключението, съдържащо се в член 4 от приложение VII към Правилника, трябва да се прилага към всички дейности, извършени в публичноправен интерес, обратно на дейностите, извършени в полза на частни интереси.

99. Тя посочва, че това тълкуване на споменатото изключение не само че противоречи на волята на законодателя, но също довежда до това за държави да се смятат всички публичноправни структури със собствена правосубектност, на които централното правителство е прехвърлило вътрешни правомощия, включително общините или всяка друга структура, на която дадена администрация е делегирала правомощия.

100. Що се отнася до довода на жалбоподателите, основан на схващането, че „[о]нова, което в крайна сметка има значение, е трайният или нетраен характер на връзката, установена от длъжностното лице с държавата му по месторабота, и [че може да се твърди,] че между професионалното и личното положение на лице, което е извършвало работа за държавата посредством автономна област, и на друго лице, което я е извършвало посредством централната администрация (постоянно представителство) не съществува никаква разлика, която да обоснове това дискриминационно отношение“, Комисията по-нататък посочва, че става въпрос за нов довод или поне за довод, който най-малкото не е бил изтъкнат по този начин пред Първоинстанционния съд и

чиято допустимост следователно буди съмнение. Комисията оставя решението по този въпрос на преценката на Съда.

в) По изложеното в дела C-7/06 P и C-9/06 P оплакване, свързано с неправилното изключване на работата като служители на публичноправно дружество

101. Комисията поддържа, че това оплакване е неоснователно, тъй като Решение по дело Beentjes и Решение по дело Комисия/Ирландия, посочени по-горе, на които се позовават жалбоподателите, се отнасят до Директива 71/305/ЕИО на Съвета от 26 юли 1971 година относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителни работи [19], чието ratio legis било различно от това на спорното изключение.

102. Комисията добавя, че лице, работило за публичноправно дружество, няма преки правни връзки с държавата, докато наличието на такива връзки е императивно условие, установено от съдебната практика, за прилагането на спорното изключение.

19 — ОВ L 185, стр. 5.

г) По въздържането от страна на Първоинстанционния съд да приеме дейността като сътрудник на член на Европейския парламент за работа за международна организация

103. Комисията посочва, че Първоинстанционният съд не пропуска да се произнесе по въпроса дали дейността като сътрудник на член на Европейския парламент, упражнявана от г-жа Salvador García, трябва да се разглежда като работа за международна организация, тъй като постановява, че отговорът на този въпрос няма никакво отражение върху отпускането на надбавката за експатриране, понеже жалбоподателката е пребивавала обичайно в Брюксел преди и след упражняването на тази дейност.

104. Освен това според Комисията такава дейност не попада в приложното поле на спорното изключение, тъй като в рамките на тази дейност жалбоподателката не е имала преки правоотношения с Европейския парламент.

3. Защитата на Съвета по дело C-10/06 P

105. Като основен аргумент Съветът поддържа, че жалбата на г-н De Bustamante Tello е недопустима, тъй като

той се ограничил да възпроизведе доводите, които е изложил пред Първоинстанционния съд, и да поиска от Съда само да ги преразгледа.

106. При условията на евентуалност той изтъква, че жалбата трябва да се отхвърли като неоснователна.

107. Що се отнася до първото оплакване, изведено от стриктното тълкуване на спорното изключение и от незачитането на становището, възприето от Първоинстанционния съд в Решение по дело Vardakas/Комисия, посочено по-горе, Съветът посочва, че жалбоподателят се позовава на това решение извън неговия контекст, за да се противопостави на постоянната съдебна практика, според която разпоредбите на общностното право, които предоставят право на финансови обезщетения, трябва да бъдат тълкувани стриктно [20].

108. Освен това Съветът поддържа, че тълкуването на понятието „работа за друга държава“, застъпвано от жалбоподателя, противоречи на постоянната съдебна практика на Съда, според която понятието „държава-членка“ по смисъла на институционалните разпоредби се отнася единствено до правителствените органи на държавите-членки и не би могло да се разпростре до правителствата на регионите или автономните области, независимо колко широки са предоставените им правомощия. От това Съветът стига до извода, че признаването противното би довело до засягане на институционалното равновесие, заложено в Договорите.

109. Що се отнася по-нататък до твърдяното незачитане на ratio legis и на контекста на спорната разпоредба, Съветът изтъква, че позицията на Първоинстанционния съд напълно съответства на институционалното равновесие, заложено в Договорите. Според тази институция възприемането на довода на жалбоподателя можело да доведе до разпростиране на понятието за държава не само до автономните области или до други аналогични регионални власти, но също и до общински и местни власти, и до публични предприятия в граници, които са трудно предвидими.

Б — *Преценка*

1. По допустимостта на жалбата по дело C-10/06 P

110. Възпроизвеждането в рамките на една жалба на правните основания и доводи, изтъкнати пред съда, който се произнася по съществото на делото, не представлява само по себе си основание за недопустимост на тази жалба. Именно

20 — Съветът се позовава на Решение на Първоинстанционния съд от 30 ноември 1994 г. по дело Dornonville de la Cour/Комисия (T-498/93, Recueil FP, стр. I-A-257 и стр. II-813, точка 38).

защото това правно средство за защита не трябва да има за предмет втора преценка по съществото на спора, жалбоподателят не може само да възпроизведе посочените в първоинстанционното производство правни основания и доводи и по този начин да иска просто преразглеждане на жалбата си от Съда.

111. Щом като жалбоподателят обаче оспорва тълкуването или прилагането на общностното право от Първоинстанционния съд, повдигнатите и разгледани в първата инстанция правни въпроси могат отново да бъдат обсъдени в хода на производството по обжалване [21]. Както Съдът посочва многократно, ако жалбоподателят не е имал възможност да основе жалбата на вече изложени пред Първоинстанционния съд основания и доводи, това производство отчасти би се обезсмислило [22].

112. В случая от прегледа на подадената от г-н De Bustamante Tello жалба следва, че той не моли Съда за преразглеждането ѝ. Той оспорва съображенията на Първоинстанционния съд относно двете оплаквания, свързани със стриктното тълкуване на спорното изключение, както и с незачитането на ratio legis и на контекста му. Той уточнява пунктовете от мотивите на решението на Първоинстанционния съд, към които специално се отнася неговото оспорване.

113. Следователно смятам, че жалбата на г-н De Bustamante Tello трябва да се приеме за допустима. Освен това установявам, че жалбите, подадени от тримата други жалбоподатели, са формулирани по същия начин като тази на г-н De Bustamante Tello и че Комисията не оспорва тяхната допустимост.

2. По допустимостта на довода на жалбоподателите, основан на схващането, че „[о]нова, което в крайна сметка има значение, е трайният или нетраен характер на връзката, установена от длъжностното лице с държавата му по месторабота“

114. Смятам, че този довод е допустим. Всъщност дори да се предположи, че споменатият довод не е бил изложен пред Първоинстанционния съд със същите думи, той не представлява ново правно основание по смисъла на член 42, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда, което би могло да измени предмета на спора пред Първоинстанционния съд и при чието разглеждане Съдът би бил задължен да излезе извън функцията си в рамките на обжалването, която се свежда до контрол на приетото в първоинстанционното производство решение.

115. Всъщност става въпрос само за съображения, чрез които жалбоподателите се стремят да докажат, че Първоинстанционният съд не е зачел ratio legis на член 4, параграф 1, буква а), второ тире от приложение VII към Правилника.

21 — Вж. Решение от 13 юли 2000 г. по дело Salzgitter/Комисия (C-210/98 P, Recueil, стр. I-5843, точка 43).

22 — Решение от 6 март 2003 г. по дело Interporc/Комисия (C-41/00 P, Recueil, стр. I-2125, точка 17). Вж. също като неотдавнашна практика Решение от 18 януари 2007 г. по дело PKK и KNK/Съвет (C-229/05 P, Сборник, стр. I-439, точка 32).

Следователно това са доводи, които са изтъкнати в подкрепа на правното основание, изведено от нарушение от Първоинстанционния съд на тази разпоредба, и не съществува никакво задължение изложеният при обжалването довод преди това да е бил предмет на обсъждане в първоинстанционното производство [23].

3. По съществото на спора

116. Жалбите, подадени от жалбоподателите, ме карат в самото начало да разгледам два правни въпроса. Първият, който е общ за четирите дела, се отнася до понятието „работа за друга държава“ в член 4, параграф 1, буква а), второ тире от приложение VII към Правилника.

117. Ще посоча защо според мен това понятие не обхваща само работата за правителствените органи на държавите-членки, а трябва да се разбира и като включващо работата за административно-териториална единица, както и работата за структура, независимо от правната ѝ форма, която е била натоварена по силата на акт на публичен орган да извършва под контрола на последния задачи от публичноправен интерес като управлението или защитата на интересите на дадена административно-териториална единица пред органите на Общността.

118. Вторият въпрос е специфичен за дело C-7/06 P. В Решение по дело Salvador García/Комисия, посочено по-горе, Първоинстанционният съд постановява, че предвид анализа му на дейностите, извършени от жалбоподателката в служба на дружеството Sodexna и на автономната област Навара през референтния период, не е необходимо да се произнася относно това дали дейността ѝ като сътрудник на европейски депутат трябва да се разглежда като работа за международна организация по смисъла на член 4, параграф 1 от приложение VII към Правилника.

119. Ако Съдът сподели моята позиция относно тълкуването на понятието „работа за друга държава“, квалификацията на дейността като сътрудник на член на Европейския парламент с оглед на разглежданата разпоредба от Правилника би могла да бъде релевантна за решаването на спора по дело C-7/06 P. Ще посоча при какви условия според мен тази дейност трябва да се разглежда като работа за международна организация по смисъла на тази разпоредба.

а) Понятието „работа за друга държава“

120. Доколкото Правилникът не препраща към правото на държавите-членки за определянето на смисъла и

23 — Решение по дело PKK и KNK/Съвет, посочено по-горе (точка 66).

обхвата на понятието „работа за друга държава“, предвидено в член 4, параграф 1, буква а), второ тире от приложение VII към него, това понятие, както Първоинстанционният съд посочва в обжалваните съдебни решения, трябва да бъде предмет на самостоятелно и еднакво тълкуване в Общността.

121. В тези решения Първоинстанционният съд основава върху два мотива анализа си, според който трябва да се приеме, че разглежданото понятие обхваща само работата за сметка на правителствените или централните органи на една държава. На първо място, според Първоинстанционния съд понятието „държава-членка“ по смисъла на институционалните разпоредби обхваща само правителствените органи на държавата. На второ място, разпоредбите от Правилника, които определят реципрочните права и задължения между общностните институции и длъжностни лица, съдържали точна терминология, чието прилагане по аналогия по отношение на непредвидени изрично случаи било изключено. Ако искал да включи в спорната разпоредба политическите подразделения, законодателят щял да го направи изрично, тъй като по времето, по което е приета тази разпоредба, държави с федерално или регионално устройство като Федерална република Германия са членки на Общностите.

122. Според мен тези мотиви са неубедителни поради следните причини.

123. Що се отнася до първия мотив, отбелязвам, че Правилникът не определя понятието „работа за друга държава“, предвидено в член 4, параграф 1, буква а), второ тире от приложение VII към него. Освен това понятието за държава също не е определено в общностното право. То е дефинирано от Съда в рамките на дейността му по тълкуване на Договорите и това тълкуване не е еднозначно. Понятието за държава има широко или тясно значение в зависимост от контекста, в който се прилага, и това, което изглежда необходимо за ефективното прилагане на общностното право.

124. По същия начин според постоянната съдебна практика понятието „държава-членка“ в член 230, втора алинея ЕО, в който се посочват страните, оправомощени пряко да обжалват всеки общностен акт от вторичното право, обхваща само правителствените органи на държавите [24]. Органите на административно-териториалните единици на държавите-членки, както и органите под техен контрол не разполагат с такова правно средство за защита освен срещу акт, който ги засяга пряко и лично.

125. В същия смисъл изключението от забраните на пречките пред свободата на движение на лицата, предвидени в членове 39, параграф 4 ЕО и член 45 ЕО, според което тези забрани не се прилагат

24 — Определение по дело Région wallonne/Комисия, посочено по-горе (точка 6).

по отношение на „заетостта в публичната администрация“ или на дейностите, свързани с упражняването на публична власт, е предмет на стеснително тълкуване. Така според съдебната практика това изключение не обхваща всяка заетост в публичната администрация, а само длъжности, които предполагат упражняване на най-важните суверенни функции на държавите, т.е. задачите, които са свързани с упражняването на публична власт и с отговорността за защитата на общите интереси на държавата [25].

126. Обратното, когато преценява обхвата на отговорността на държавите-членки за прилагането на общностното право, Съдът дава широко тълкуване на понятието за държава. С цел да се избегне изпълнението на общностното право да зависи от политическата, институционалната и административна организация на държавите-членки и за да няма намеса в тази организация, Съдът прилага принципа от международното право, според който правният субект, който поема задължения и носи отговорност за тяхното изпълнение, е държавата като такава, разглеждана в своето органично и функционално единство [26].

127. При този подход понятието за държава-членка не се ограничава само до правителствените органи на държавите. За да се осигури ефективно и еднакво прилагане на общностното право, Съдът разпростира това понятие до всички органи и публични власти на държавите, като например административно-териториалните единици. Той също постановява, че споменатото понятие обхваща и частноправните образувания, намиращи се под техен контрол.

128. Така Съдът приема, че предвидената в член 226 ЕО процедура може да започне независимо от това кой е органът на държавата-членка, чието действие или бездействие се намира в основата на неизпълнението на нейно задължение. Съдът вменява отговорност на държавите-членки не само за поведението на техните централни органи, включително независимите според конституцията органи [27], но и за това на техните административно-териториални единици като регион на федерална държава или община [28]. Съдът също им вменява отговорност за поведението на частноправни образувания, които имат правосубектност и чиито дейности са

25 — Решение от 30 септември 2003 г. по дело Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española (C-405/01, Recueil, стр I-10391, точка 39).

26 — Вж. в този смисъл Решение от по дело Brasserie du pêcheur et Factortame (C-46/93 и C-48/93, Recueil, стр. I-1029, точка 34).

27 — Вж., що се отнася до неизпълнение на задължения, което се вменява на законодателя, Решение от 5 май 1970 г. по дело Комисия/Белгия (77/69, Recueil, стр. 237, точка 15) и що се отнася до неизпълнение на задължения, което се вменява на съдебна инстанция, Решение от 9 декември 2003 г. по дело Комисия/Италия (C-129/00, Recueil, стр. I-14637, точки 29 и 32).

28 — Вж., що се отнася до германските провинции, Решение от 14 май 2002 г. по дело Комисия/Германия (C-383/00, Recueil, стр. I-4219, точка 18); що се отнася до белгийски регион, вж. Решение от 17 януари 2002 г. по дело Комисия/Белгия (C-423/00, Recueil, стр. I-593, точка 16) и що се отнася до френска община, Решение от 18 юни 1985 г. по дело Steinhauser (197/84, Recueil, стр. 1819).

подчинени пряко или непряко на техния контрол [29].

129. По същия начин Съдът приема, че ясните и точни разпоредби на една директива могат да бъдат прилагани пряко в спор с административно-териториалните единици на държавите-членки [30]. Той постановява, че те могат да се прилагат и срещу образувания или структури, независимо от правната им форма, които са подчинени на държавата или са контролирани от нея или от публичен орган като административно-териториалната единица [31] или които са натоварени по силата на акт на публичен орган да извършват работа от публичноправен интерес под контрола на този орган [32].

130. В същата насока понятието „държавна помощ“ в член 87, параграф 1 ЕО, така както се тълкува от съдебната практика, не се ограничава до помощите, предоставяни пряко от правителствените органи на държавите-членки. То обхваща също помощите, отпускани от техните административно-териториални единици, независимо от равнището им [33], както и от частноправни образувания, действащи под техен контрол [34].

131. Мога също да цитирам определението на понятието за възлагащ орган в приетите в областта на обществените поръчки директиви, на които се позовават жалбоподателите и които целят да създадат рамка за поведението на държавите при предоставянето на този вид поръчки, за да гарантират конкуренцията [35].

132. Следователно, когато става дума за осигуряване на ефективното прилагане на общностното право, за действията,

29 — В Решение от 24 ноември 1982 г. по дело Комисия/Ирландия (249/81, Recueil, стр. 4005) Съдът обявява за основателен иск за неизпълнение на задължения, предявен срещу Ирландия заради кампанията „Buy Irish“, провеждана от Irish Goods Council, дружество с ограничена отговорност по ирландското право. Той приема, че частноправният статус на това дружество не позволява на ирландското правителство да се освободи от отговорността си по това дело, в противоречие с общностното право, щом като това правителство назначава членовете на управителния съвет на споменатото дружество, предоставя му публични субсидии за покриване на разноските му и освен това определя съдържанието на извършваната от него рекламна кампания (точка 15).

30 — Решение от 22 юни 1989 г. по дело Fratelli Costanzo (103/88, Recueil, стр. 1839)

31 — Решение от 12 юли 1990 г. по дело Foster и др. (C-188/89, Recueil, стр. I-3313, точка 18), както и Определение от 26 май 2005 г. по дело Sozialhilfeverband Rohrbach (C-297/03, Recueil, стр. I-4305, точки 27 и 30).

32 — Решение от 4 декември 1997 г. по дело Kampelmann и др. (C-253/96—C-258/96, Recueil, стр. I-6907, точка 46) и Решение от 5 февруари 2004 г. по дело Rieser Internationale Transporte (C-157/02, Recueil, стр. I-1477, точка 24).

33 — Решение от 14 октомври 1987 г. по дело Германия/Комисия (248/84, Recueil, стр. 4013, точка 17) относно помощите, отпуснати от германска провинция.

34 — Решение от 22 март 1977 г. по дело Steinike & Weinlig (78/76, Recueil, стр. 595, точка 21).

35 — Понятието „възлагащ орган“ означава държавата, административно-териториалните единици, публичноправните образувания и сдруженията на една или повече от тези териториални единици или от тези публичноправни образувания. Понятието „публичноправно образование“ определя като такова всяко образование, създадено за задоволяване специално на нужди от общ интерес, различни от промишлените или търговските нужди, което притежава правосубектност и чиято дейност или е финансирана предимно от държавата, от административно-териториалните единици или от други публичноправни образувания, или управлението му е подчинено на контрола на последните, или негов административен, управителен или надзорен орган е съставен от членове, повече от половината от които се назначават от държавата, от административно-териториалните единици или от други публичноправни образувания (вж. член 1, буква б) от Директива 92/50/ЕИО на Съвета от 18 юни 1992 година относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за услуги (ОВ L 209, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 2, стр. 50), Директива 93/36/ЕИО на Съвета от 14 юни 1993 година относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за доставки (ОВ L 199, стр. 1) и Директива 93/37/ЕИО на Съвета от 14 юни 1993 година относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство (ОВ L 199, стр. 54).

извършени в служба на административно-териториалните единици или на частноправните дружества, които се намират под контрола на правителствените органи на държава-членка или на нейните административно-териториални единици, носи отговорност тази държава по смисъла на член 226 ЕО, член 249, трета алинея ЕО или член 87, параграф 1 ЕО. Ето защо предвид липсата на ограничение в Правилника, що се отнася до обхвата на понятието „работа за друга държава“, не смятам, че с оглед на неговата формулировка това понятие трябва непременно да се разбира като обхващащо единствено работата, извършена за централните органи на държавите-членки.

133. Що се отнася до втория мотив, според който ако е искал да включи административно-териториалните единици в спорното изключение, общностният законодател е щял да ги предвиди изрично, също не е определящ според мен. Видяхме, че съдебната практика дава широко тълкуване на понятието „държава“, предвидено в член 226 ЕО във връзка с исковете за неизпълнение на задължения от държава-членка, в член 249, трета алинея ЕО във връзка с непосредственото действие на директивите или още в член 87, параграф 1 ЕО, що се отнася до понятието за държавна помощ, макар тези членове от Договора също да не предвиждат изрично тези административно-териториални единици, нито други органи, които могат да бъдат свързани с държавата.

134. Ето защо според мен не е възможно да се изведе от съдебната практика, според която разпоредбите на Правилника са формулирани точно и не трябва да се разпростират до случаи, които не са предвидени изрично, че спорното изключение обхваща само работата за правителствените органи на друга държава.

135. За сметка на това доводите, изложени от жалбоподателите в подкрепа на тяхната теза, според мен са по-убедителни.

136. Както те поддържат, обхватът на понятието „работа за друга държава“ трябва да се определи в зависимост от ratio legis на тази разпоредба. Противно на застъпваната от Комисията позиция, понятието за държава, съдържащо се в този израз, според мен не трябва да се отделя от него и да е предмет на отделно тълкуване. Понятието „работа за друга държава“ трябва да се разглежда в неговата цялост и да се тълкува според метода, възприет от съдебната практика, в зависимост от структурата и целите на правната уредба, в която тя се съдържа [36].

137. Надбавката за експатриране, така както следва от постоянната съдебна

36 — Решение от 16 май 2002 г. по дело Schilling и Nehring (C-63/00, Recueil, стр. I-4483, точка 24), както и Решение от 10 декември 2002 г. по дело British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco (C-491/01, Recueil, стр. I-11453, точки 203—206 и цитираната съдебна практика). Вж. като неотдавнашна практика Решение от 14 декември 2006 г. по дело ASML (C-283/05, Recueil, стр. I-12041, точки 16 и 22).

практика, цели „компенсирането на специфичните разходи и трудности, които понасят длъжностните лица при постъпването си на работа в Общностите, тъй като тези лица са принудени да променят местопребиваването си от държавата по своето местожителство в държавата по месторабота и да се интегрират в нова среда“ [37].

138. Условията за предоставяне на тази надбавка зависят от степента, в която длъжностното лице се интегрира в държавата по месторабота. Критериите за тази интеграция, възприети от общностния законодател, са пребиваването или работата в държавата по месторабота през значителен период преди постъпването на служба в Общностите. Приема се, че длъжностно лице, което вече е живяло или е работило в държавата по месторабота, се е интегрирало в нея и има право, ако не е и никога не е било гражданин на тази държава, само на надбавка за пребиваване в чужда държава, равна на една четвърт от надбавката за експатриране.

139. Следователно надбавката за експатриране се плаща съгласно член 4, параграф 1, буква а) от приложение VII към Правилника на длъжностни лица, които не са и никога не са били граждани на държавата по месторабота и които не са живели или упражнявали обичайно там основната си дейност през петте години, изтичащи шест месеца преди постъпването им на служба.

140. Съгласно спорното изключение, в отклонение от горепосочените условия пребиваването или работата на територията на държавата по месторабота не се вземат предвид, когато се дължат на работа за друга държава или за международна организация.

141. Когато разглеждам съдържанието на това изключение с оглед на контекста му, установявам, че общностният законодател е искал да изключи от релевантния период всички „обстоятелства, произтичащи от работа за друга държава или за международна организация“, без ограничение според вида на извършваната работа, трудовото правоотношение с държавата или с международната организация и продължителността на тази дейност.

142. Следователно общностният законодател не е искал да ограничи обхвата на споменатото изключение до определени функции или лица, които са били наети от държава или международна организация съгласно специфичен режим или статут. Този анализ е потвърден от съдебната практика, в която се приема, че работата като стажант [38] или независим

37 — Вж. по-специално Решение от 15 септември 1994 г. по дело Magdalena Fernández/Комисия (C-452/93 P, Recueil, стр. I-4295, точка 20 и цитираната съдебна практика).

38 — Решение на Съда от 10 октомври 1989 г. по дело Atala-Palmerini/Комисия (201/88, Recueil, стр. 3109, точка 6) и Решение на Първоинстанционния съд от 3 май 2001 г. по дело Liaskou/Съвет (T-60/00, Recueil FP, стр. I-A-107 и II-489, точки 49 и 50).

консултант на общностна институция [39] попада в приложното поле на спорното изключение.

143. С оглед на тези съображения, доколкото понятието „работа за друга държава“ в член 4, параграф 1, буква а), второ тире от приложение VII към Правилника обхваща всяка работа за държава или международна организация, изглежда логично от това да се заключи, че понятието за държава, съдържащо се в същата разпоредба, трябва също да е предмет на широко тълкуване и следователно да се прилага по отношение на работата за различни органи или структури, които могат да бъдат свързани с държавата [40].

144. Този анализ според мен се подкрепя от целта, която общностният законодател преследва посредством тази разпоредба.

145. Според съдебната практика целта на изключението, предвидено в спомената разпоредба, е да не бъдат лишени от надбавка за експатриране лицата, които са се установили в държавата по бъдещата си месторабота, за да осъществяват там такива дейности, тъй като естеството на тези дейности не им позволява да имат трайна връзка с тази държава [41]. Следователно се презумира, че длъжностните лица, които през релевантния период са пребивавали или са работили в държавата по бъдещата си месторабота в служба на друга държава или на международна организация, не са установили трайна връзка с тази държава [42].

146. Схващането, което стои в основата на това изключение, е изложено от генералния адвокат Reischl в заключението му по дело Vutera/Комисия, посочено по-горе. Според генералния адвокат „въпреки продължителния престой в държавата по следващата си месторабота, длъжностните лица, които работят за друга държава или за международна организация, преди постъпването си на работа не са пребивавали там обичайно в смисъла на трайно установена връзка с тази държава. По общо правило, те са изпратени в определена държава само за ограничен период и през това време запазват тесните си връзки с държавата по произход“ [43].

147. Следователно общностният законодател е искал работата за друга държава или за международна организация да не лишава въпросното лице от надбавката за

39 — Решение на Първоинстанционния съд от 14 декември 1995 г. по дело Diamantaras/Комисия (T-72/94, Recueil FP, стр. I-A-285 и II-865, точка 52).

40 — Този анализ се присъединява към направения от Първоинстанционния съд анализ в Решение по дело Vardakas/Комисия, посочено по-горе. В това решение Първоинстанционният съд извежда също от редакцията на спорното изключение и от неговия контекст, че намерението на законодателя е било да разшири случаите на предоставяне на надбавката за експатриране (точка 37). С оглед на причината за съществуване на тази надбавка той приема също, че понятието „международна организация“ в спорното изключение не трябва повече да е предмет на стеснително тълкуване (точка 41).

41 — Решение от 31 май 1988 г. по дело Nuñez/Комисия (211/87, Recueil, стр. 2791, точка 11).

42 — Вж. също Решение от 15 януари 1981 г. по дело Vutera/Комисия (1322/79, Recueil, стр. 127, точка 8).

43 — Вж. стр. 143.

експатриране, защото се презумира, че по своето естество тази работа не му позволява да се интегрира в тази държава. Този анализ се потвърждава от член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника. По силата на тази разпоредба надбавката за експатриране се изплаща и на длъжностни лица, които са или са били граждани на държавата по месторабота, при условие че обичайно са живели в друга държава през десетте години преди тяхното наемане поради *„причина, различна от упражняване на дейност в служба на държава или на международна организация“* [44].

148. Следователно, както поддържат жалбоподателите, презумира се, че дейността в служба на държава или на международна организация пречи на създаването на трайна връзка между съответното лице и държавата по месторабота.

149. Поради това не виждам защо тази презумпция трябва да се прилага само за работата за централното правителство на държавите-членки. Нито в мотивите на Първоинстанционния съд, нито в доводите на институциите ответници намирам доказателства, въз основа на които да се установи като общо правило, че когато работещите за административно-териториална единица лица са командировани в друга държава, те са командировани за неограничен период и не запазват същите връзки със своята държава като длъжностните лица на централното правителство. Както посочват жалбоподателите, командироването в държавата по месторабота за административно-териториална единица по принцип също притежава временен характер. Следователно понятието „държава“ в спорния израз не се ограничава до централните органи, а според мен обхваща също всички административно-териториални единици на държавите, както и структурите, които от институционална гледна точка са част от централната или териториалната администрация на държавите.

150. Предходният анализ според мен важи също за лицата, работещи за образувания, които макар да не принадлежат формално или институционално към администрацията на централното правителство на държавата, могат да бъдат разглеждани като свързани с него съгласно съдебната практика, защото по силата на акт на публичен орган те изпълняват задача от публичноправен интерес под контрола на последния [45].

151. Всъщност щом като работата за държавата оправдава презумпцията за липса на интеграция в държавата по месторабота, а не специфичните функции или статут, тази презумпция трябва да може да се прилага независимо от формата на образуването, на което държавата е предоставила упражняването на своите

44 — Курсивът е мой.

45 — Вж. Решение по дело Foster и др., посочено по-горе (точка 20).

правомощия в рамките на суверенната си власт във връзка с институционалната, политическата и административната организация. Тъй като понятието „работа за друга държава“ трябва да бъде предмет на самостоятелно и еднакво тълкуване в Общността, терминът „държава“, съдържащ се в това понятие, не трябва да се свежда до институционален критерий, който би зависел от административната организация на всяка държава, а трябва също да отразява и функционален критерий.

152. По-нататък отбелязвам, че в настоящото дело четиримата жалбоподатели изтъкват, че през периода им на дейност в Брюксел в служба на испанска автономна област те се намират в положение, сравнимо с това на лицата, работещи в Постоянното представителство на Кралство Испания към Европейския съюз, тъй като се осигуряват съгласно същата здравно осигурителна схема и са подчинени на същия данъчен режим [46]. Освен това като лица, работещи в това постоянно представителство, жалбоподателите са изпълнявали задача от публичноправен интерес, защитавайки пред органите на Общността интересите на своите автономни области, които са неделима част от Кралство Испания.

46 — Същият довод може да бъде направен по дело Adam/Комисия (C-211/06 P), което понастоящем е висящо пред Съда. Г-жа Adam, германска гражданка, постъпва на работа в Комисията на 1 юли 2003 г. Надбавката за експатриране ѝ е отказана, защото е работила в Брюксел в Службата за връзки на Land de Sarre от 1 октомври 1997 г., тъй като Комисията счита, че тези функции не представлявали работа за друга държава. В рамките на жалбата си срещу това решение на Комисията жалбоподателката изтъква, че се намира в същото положение като федералните служители, изпълняващи функциите си в чужбина. Също като тези служители тя е трябвало да обещае, че ще спазва Основния закон и нейният трудов договор е подчинен на колективния трудов договор, приложим към федералните служители.

153. Ето защо съм на мнение, че с оглед на спорното изключение не съществува релевантна разлика между лице, което работи за държавата посредством административно-териториална единица или структура, действаща под контрола на последната, и лице, което работи посредством централната администрация като постоянното представителство на тази държава. Жалбоподателите също основателно поддържат, че като ограничава приложното поле на спорното изключение до работата за централното правителство на държавата, Първоинстанционният съд допуска дискриминация във вреда на лицата, работещи за административно-териториалните единици на държавите-членки или за други зависими от държавата структури.

154. Институциите ответници изтъкват няколко довода срещу този анализ.

155. Те поддържат на първо място, че съответните хипотези на лицата, работещи за централното правителство, и лицата, работещи пряко или непряко за административно-териториална единица, са различни, тъй като тези две категории лица не изпълняват едни и същи функции и невинаги има съвпадение между интересите, които те защитават.

156. Според мен този довод не поставя под въпрос основателността на позицията

на жалбоподателите поради следните съображения. Смятам, че това, което има значение, е въпросът дали условията, при които въпросните лица са командировани в друга държава, им позволяват като общо правило да създадат трайна връзка с нея. Както видяхме, общностният законодател презюмира, че работа за държава не позволява създаването на такава връзка. Наред с това прилагането на спорното изключение не зависи от естеството на изпълняваните функции, тъй като то обхваща всяка работа за държава или за международна организация.

157. Институциите ответници изтъкват на следващо място, че в рамките на работата за административно-териториална единица въпросните лица нямат пряка връзка с държавата.

158. Не споделям този анализ. Наистина спорното изключение може да намери приложение само ако въпросното лице е нает пряко от държавата. Това условие логично произтича от основанието за изключението, съгласно което лицата, наети от държавата, когато се назначават в друга държава, са назначени за ограничен период и запазват тесни връзки със своята държава, които не им позволяват да се интегрират в държавата по месторабота. Следователно това условие за наличие на пряка връзка според мен цели да ограничи прилагането на изключението само по отношение на лицата, които са били наети пряко от държавата, като изключи от неговото приложно поле лицата, които като работници или служители на дружество — трето лице, са полагали чрез последното труд за дадена държава [47].

159. С оглед на тези съображения лицата, които са наети пряко от административно-териториална единица или от структура, натоварена, под контрола на тази териториална единица, с изпълнението на задача от публичноправен интерес, наистина имат пряка връзка с тази териториална единица или с тази структура и следователно с държавата.

160. Институциите ответници накрая изтъкват, че разширяването на съдържащото се в спорната разпоредба понятие за държава до административно-териториалните единици и a fortiori до други структури води до трудно предвидимо разширяване на обхвата на правото на надбавката, въпреки че разпоредбите от общностното право, които предоставят право на финансови обезщетения, трябва да се тълкуват стриктно.

161. Тези възражения по мое мнение трябва да бъдат отхвърлени поради следните съображения. От една страна, понятието за държава, както е определено в

47 — Обхватът на условието, свързано с наличието на пряка правна връзка, се разглежда и в дело Комисия/Hosman-Chevalier (C-424/05), понастоящем висящо пред Съда, по което генералният адвокат Mengozzi представя заключението си на 15 март 2007 г.

съдебната практика, не е неограничено. Както посочих преди това, съдебната практика, и по-специално свързаната с непосредственото действие на директивите, определя критериите, въз основа на които една структура може да бъде свързана с държавата.

162. В това отношение г-жа Salvador García и г-н Salazar Brier се позовават на практиката, изведена от Съда в Решение по дело Beentjes и Решение от 17 декември 1998 г. по дело Комисия/Ирландия, посочени по-горе. Наистина, както посочва Комисията, тези решения са постановени в специфичната област на обществените поръчки. Следователно критериите, съгласно които определен орган трябва да се квалифицира като „възлагащ орган", не биха могли да се използват като такива с оглед на прилагането на спорната разпоредба от Правилника.

163. Тези критерии обаче преследват една и съща цел като критериите, приети от Съда във връзка с членове 226 ЕО, 249 ЕО и 87 ЕО, а именно осигуряване на ефективно и еднакво прилагане на общностното право, независимо от административната организация на държавите-членки. Следователно според мен те могат да се вземат предвид като указания, когато се преценява наличието на контрол от публичния орган върху дружество, натоварено да защитава интересите на дадена административно-териториална единица пред органите на Общността.

164. От друга страна, разпоредбите на Правилника като свързаните с надбавката за експатриране, имат за цел да снабдят Общностите с независима европейска публична служба на високо ниво, съставена от длъжностни лица, които отговарят на високи изисквания за компетентност, ефективност и почтеност и които са наети на възможно най-широка географска основа сред гражданите на държавите-членки [48].

165. Както видяхме, целта на спорното изключение е лицата, работили за друга държава или международна организация в държавата по бъдещата им месторабота, да не бъдат лишени от надбавката за експатриране. Тази надбавка за експатриране, равна на 16 % от основната заплата и от надбавката за жилищни нужди, както и от надбавката за дете на издръжка, която се изплаща през целия период на дейност в служба на Общностите, прави значително по-привлекателни длъжностите, предлагани от последните. Според мен Общностите имат интерес да не ограничават обхвата на това предимство само до лицата, работили за централното правителство на държавите, за да могат да се ползват също, ако е необходимо, от опита, придобит от лицата, работили в държавата по месторабота за административно-териториални единици, както и за различни зависими от държавите образувания.

48 — Вж. второ съображение от Регламент № 31 (ЕИО), 11(ЕОВС); съображения 2 и 3 от Регламент (ЕО, Евратом) № 723/2004 на Съвета от 22 март 2004 година за изменение на Правилника за длъжностните лица на Европейските общности, както и на Условията за работа на другите служители на тези общности (ОВ L 124, стр. 1), както и отговора на г-н Kinnock, заместник-председател на Комисията, отговарящ за административната реформа, на парламентарен въпрос от 22 март 2001 г. (ОВ C 40 E, стр. 9).

166. С оглед на всички гореизложени съображения смятам, че понятието „работа за друга държава“ не обхваща само работата за правителствените органи на държавите-членки, но трябва да се разбира и като включващо работата за административно-териториална единица, както и работата за структура, независимо от правната ѝ форма, която е била натоварена по силата на акт на публичен орган да извършва под контрола на последния задачи от публичноправен интерес като управление или защита на интересите на дадена административно-териториална единица пред органите на Общността.

б) Дали дейността като сътрудник на член на Европейския парламент представлява „работа за международна организация“ по смисъла на член 4, параграф 1 от приложение VII към Правилника?

167. Не се спори и изглежда безспорно, че Парламентът трябва да се разглежда като международна организация по смисъла на член 4, параграф 1 от приложение VII към Правилника. В това отношение следва да се напомни, че дейностите, осъществени в Комисията, са били счетени от Съда и от Първоинстанционния съд като работа за международна организация по смисъла на тази разпоредба [49].

168. Комисията поддържа, че дейността като сътрудник на член на Европейския парламент не може да влезе в приложното поле на спорното изключение, тъй като такъв сътрудник нямал пряка правна връзка с тази институция [50].

169. Не съм съгласен с това становище. Както посочих по-горе, условието за наличие на пряка връзка между въпросното лице и съответната държава или международна организация, която се налага с оглед на целта, преследвана от спорното изключение, предполага, че това лице е било нает пряко от тази държава или тази международна организация. Това условие трябва да води до положение, при което изключението не се прилага спрямо лицата, които като работници или служители на дружество — трето лице, са полагали чрез последното труд за дадена държава или международна организация [51].

170. Следователно условието за наличие на пряка връзка между съответното лице и общностната институция е изпълнено, когато това лице е било нает пряко от тази институция чрез договор или под друга форма съгласно Условията за работа

49 — Решение по дело Atala-Palmerini/Комисия (точка 6) и Решение по дело Liaskou/Съвет (точки 49 и 50), посочени по-горе.

50 — Това е и позицията, защитавана от Комисията по дело Asturias Cuerno/Комисия (Т-473/04), висящо пред Първоинстанционния съд.

51 — Вж. във връзка с лице, нает в Комисията чрез посредничеството на предприятие за временна работа, Решение на Първоинстанционния съд от 11 септември 2002 г. по дело Nevin/Комисия (Т-127/00, Recueil FP, стр. I-A-149 и стр. II-781, точки 53 и 58).

на другите служители на Европейските общности или друг общностен акт [52].

171. В член 14 от правната уредба относно разноските и надбавките на членовете на Европейския парламент, приета от Бюрото на тази институция през 1984 г. [53], се предвижда възможност всеки член на Парламента да получава надбавка, предназначена да покрие разноските, произтичащи от работата или от ползването на услугите на един или повече сътрудници. Според тази разпоредба няколко членове на Парламента могат също съвместно да ангажират един и същи сътрудник.

172. Ето защо от приетите от Европейския парламент разпоредби за неговото функциониране следва, че членовете на Парламента могат пряко да наемат парламентарни сътрудници, които да ги подпомагат в дейността им по време на техния мандат. По-нататък, депутатите са тези, които като членове на Европейския парламент упражняват при условията, предвидени от Договора и от приетите от тази институция правила, правомощията, които са ѝ предоставени.

173. Според мен, щом като сътрудникът на член на Европейския парламент е бил нает пряко от него, а не чрез посредничеството на доставчик на услуги, той има пряка връзка с Парламента като международна организация по смисъла на член 4, параграф 1 от приложение VII към Правилника. Обстоятелството, че договорът, обвързващ този сътрудник със съответния депутат, е частноправен договор, подчинен на дадено национално право, както договорът, сключен между г-жа Salvador García и члена на Парламента, в служба на когото тя е била наета, не опровергава този анализ. Важното според мен е, че този договор е сключен между сътрудника и члена на Парламента и че възможността последният да си наеме помощник по този начин, за да му съдейства за изпълнението на дейността му в тази институция, е предвидена в акт на институцията.

174. Следователно дейността като сътрудник на член на Европейския парламент според мен трябва да се разглежда като работа за международна организация по смисъла на тази разпоредба, ако съответният сътрудник е нает пряко от члена на Парламента, а не чрез посредничеството на дружество — доставчик на услуги, на което този сътрудник е работник или служител.

175. Сега ще изложа заключенията, които според мен трябва да се изведат от тези анализи в четирите разглеждани дела.

52 — Решение на Първоинстанционния съд от 22 март 1995 г. по дело Lo Giudice/Парламент (T-43/93, Recueil FP, стр. I-A-57 и стр. II-189, точка 34).

53 — Този непубликуван документ е озаглавен „Rules governing the payment of expenses and allowances to Members“ (PE 133.116).

4. Заключенията от тези анализи в четирите разглеждани дела

а) По дело C-7/06 P

176. Ще напомня, че г-жа Salvador García постъпва на служба в Комисията в Брюксел на 16 април 2001 г. По отношение на нея Първоинстанционният съд определя референтния период между 16 октомври 1995 г. и 15 октомври 2000 г.

177. В Решение по дело Salvador García/Комисия, посочено по-горе, Първоинстанционният съд установява, че жалбоподателката упражнява своята основна професионална дейност в Брюксел през по-голямата част от този период, първоначално в служба на Sodexna — дружество, работещо в областта на външноикономическото развитие на автономната област Навара, след това в качеството на представител на правителството на тази автономна област.

178. Първоинстанционният съд приема, че тази дейност не може да се разглежда като работа за друга държава по смисъла на член 4, параграф 1, буква а), второ тире от приложение VII към Правилника, тъй като тази разпоредба не обхващала работата за политическите подразделения на държавата, нито a fortiori работата за дружество като Sodexna, защото поради естеството си то не е част от органите на държавата, макар да е натоварено със задача от публичноправен интерес.

179. Ако Съдът възприеме моя анализ на понятието „работа за друга държава“, предвидено в член 4, параграф 1, буква а), второ тире от приложение VII към Правилника, то Първоинстанционният съд е допуснал грешка при прилагане на споменатата разпоредба, като е изключил тази дейност от приложното поле на това понятие, макар автономната област Навара да представлява публичен орган на Кралство Испания, и като не е изследвал дали Sodexna извършва дейността си под неин контрол.

180. Следователно правното основание, изведено от нарушението на член 4, параграф 1, буква а) от приложение VII към Правилника, е основателно.

181. За да се преценят заключенията, които следва да се направят от тази грешка при прилагане на правото, е необходимо да се разгледа дали дейността на г-жа Salvador García в Белгия през петте години, които предшестват нейното постъпване на служба в Sodexna на 1 март 1997 г., е достатъчна, за да обоснове отхвърлянето на нейната жалба за отмяна срещу решението на Комисията, с което ѝ се отказва правото на надбавка за експатриране.

182. Всъщност съгласно съдебната практика, когато лицето е работило за друга държава или за международна организация през референтния период, изчислен от неговото постъпване на служба в Общностите, органът по назначаването (ОН) трябва да отчете период от пет години, изключвайки времето, посветено на тази работа [54]. Въпросното лице не може да претендира надбавка за експатриране, ако през отчетения по този начин референтен период то обичайно е живяло или е упражнявало основната си професионална дейност на европейската територия на държавата по месторабота [55].

183. Когато разглеждам хипотезата на жалбоподателката през годините преди постъпването ѝ на работа за Sodexna на 1 март 1997 г., установявам, че тя учи в Белгия от септември 1991 г. до юли 1992 г., а след това е на стаж в Комисията в Брюксел от октомври 1992 г. до февруари 1993 г.

184. От 1 октомври 1993 г. до 31 декември 1994 г. жалбоподателката работи в този град за правителството на автономната област Навара, а след това от 21 февруари 1995 г. до 20 август 1995 г. — в Sodena — дружество, работещо в областта на икономическото развитие на тази автономна област.

185. Между 1 септември 1995 г. и 30 юни 1996 г. г-жа Salvador García работи като сътрудник на член на Европейския парламент.

186. През месеците юли и август 1996 г. тя работи на доброволни начала към неправителствена организация в Перу, след това от 2 септември 1996 г. до 28 февруари 1997 г. тя упражнява професионалната си дейност в рамките на трудов договор, подписан на 17 юли 1996 г. с частното дружество ECO, на което Комисията е възложила задачи по техническо подпомагане.

187. Когато разглеждам целия този период, установявам, че голямата част от него е посветена на дейности, извършени в качеството на служител на правителството на автономната област Навара (15 месеца) и на Sodena (6 месеца), на сътрудник на член на Европейския парламент (10 месеца), както и на стажант в Комисията (5 месеца). Съгласно моя анализ на понятието „работа за друга

54 — Така в Решение по дело Atala-Palmerini/Комисия, посочено по-горе, пред Съда е изложена следната хипотеза. Г-жа Atala-Palmerini, по рождение гражданка на Перу и с придобито чрез брак италианско гражданство, учи в Белгия от септември 1970 г. до юни 1973 г., а впоследствие, след кратък престой в Перу, тя е на стаж в Комисията от 1 септември 1973 г. до 31 януари 1974 г. На 7 декември 1974 г. сключва брак с длъжностно лице в Комисията (италиански гражданин), работещо в Брюксел. За академичната 1974/1975 и 1975/1976 година тя се записва в университета „Париж X“ в Nanterre, за да подготви докторат. От 6 март 1978 г. до 30 март 1987 г. работи в посолството на Перу в Белгия. На 16 април 1987 г. г-жа Atala-Palmerini постъпва на служба в Комисията в Брюксел. Съдът постановява, че петгодишният референтен период се простира от 6 октомври 1972 г. до 31 август 1973 г. и от 1 февруари 1974 г. до 5 март 1978 г., тъй като периодът на стаж в Комисията и този в служба на посолството на Перу не трябва да се вземат предвид.

55 — Решение по дело Atala-Pallmerini/Комисия, посочено по-горе (точки 10 и 11). Вж. в този смисъл Решение по дело Nuñez/Комисия, посочено по-горе (точка 12).

държава или международна организация“ тези дейности попадат или могат да попаднат в приложното му поле.

188. Що се отнася до периодите, които жалбоподателката е прекарала в Брюксел, където учи от септември 1991 г. до юли 1992 г. и работи в качеството на служител на дружеството ECO за период от шест месеца, те не са достатъчни сами по себе си, за да докажат, че заинтересованото лице обичайно е живяло или е упражнявало своята основна професионална дейност в Белгия за петгодишен период.

189. С оглед на тези обстоятелства смятам, че жалбата на жалбоподателката е основателна и че Решение по дело Salvador García/Комисия, посочено по-горе, трябва да бъде отменено.

190. Съгласно член 61 от Статута на Съда, ако жалбата е основателна, Съдът отменя решението на Първоинстанционния съд и може сам да постанови окончателно решение по делото, когато фазата на производството позволява това. Смятам, че такъв е случаят по настоящото дело.

191. Г-жа Salvador García иска отмяна на решението на Комисията от 27 март 2002 г. за отхвърляне на нейната жалба срещу решение от 28 юни 2001 г., с което Комисията отказва да ѝ отпусне надбавка за експатриране, както и свързаните с нея надбавки.

192. Съгласно решението от 27 март 2002 г. този отказ е основателен предимно поради същите мотиви като възприетите от Първоинстанционния съд, които според мен са опорочени от грешка при прилагане на правото.

193. Така Комисията основава решението си на следните мотиви:

— дейността като сътрудник на член на Европейския парламент не може да се смята за „работа за международна организация“ по смисъла на член 4, параграф 1, буква а) от приложение VII към Правилника, тъй като жалбоподателката не е имала пряка правна връзка с Парламента, доколкото нейната единствена договорна връзка бил частноправен договор, сключен с член на Европейския парламент,

— професионалната дейност, упражнявана от жалбоподателката за

дружествата Sodena и Sodexna, не попада в приложното поле на горепосочената разпоредба, защото дори да се приеме, че тези дружества са имали публичен характер, тъй като са били натоварени с представителството на интересите на автономната област Навара в Брюксел, работата, извършена от жалбоподателката в посочените дружества, е била уредена с частноправни договори, и

— работата, извършена пряко от г-жа Salvador García в полза на правителството на Навара, също не може да бъде смятана за „работа за друга държава“ по смисъла на посочената разпоредба, защото обстоятелството, че испанските автономни области разполагат със собствени правомощия, които са им предоставени от конституцията, не ги превръща в държави.

194. Тези мотиви са погрешни по причините, които изложих по-горе, поради което правното основание, изведено от нарушението на член 4, параграф 1, буква а) от приложение VII към Правилника, е основателно. Следователно решенията на Комисията от 28 юни 2001 г. и от 27 март 2002 г., с които на жалбоподателката се отказва правото на предвидената в посочения член надбавка за експатриране, както и правото на свързаните с нея надбавки, трябва да бъдат отменени.

195. Ако Съдът сподели моята гледна точка, Комисията ще трябва да приеме ново решение по силата на член 233 ЕО по искане на г-жа Salvador García за плащане на тези надбавки, което да съответства на приетото от Съда решение и на неговите мотиви.

196. Съгласно член 122, първа алинея от Процедурния правилник на Съда, когато жалбата е основателна и окончателното решение по правния спор се взема от Съда, той се произнася по съдебните разноски. Съгласно член 69, параграф 2 от този правилник, приложим към производството по обжалване по силата на член 118 от същия, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.

197. Съгласно тези разпоредби и в съответствие с исканията на г-жа Salvador García предлагам също на Съда да постанови, че Комисията понася съдебните разноски по настоящото производство и по производството пред Първоинстанционния съд.

б) По делата C-8/06 P—C-10/06 P

198. Според мен заключенията, които предлагам да се направят по дело C-7/06 P,

трябва да се изведат също по другите три разглеждани дела, като се следват същите съображения.

199. Г-жа Herrero Romeu (дело C-8/06 P) постъпва на служба в Комисията в Брюксел на 16 ноември 2001 г. По отношение на нея Първоинстанционният съд определя референтния период между 16 май 1996 г. и 15 май 2001 г. През целия този период жалбоподателката работи в Брюксел към Patronat — публичноправна структура, натоварена с управлението на интересите на правителството на автономна област Каталония.

200. Г-н Salazar Brier (дело C-9/06 P) постъпва на служба в Комисията в Брюксел на 1 юни 2002 г. По отношение на него Първоинстанционният съд определя референтния период между 1 декември 1996 г. и 30 ноември 2001 г. Той установява, че през този период жалбоподателят упражнява своята основна професионална дейност в Брюксел, първо на служба в Sofesa — дружество, натоварено с управлението на интересите на автономна област Канарски острови и с управлението на представителната служба на тази автономна област, след това направо на служба в правителството на последната.

201. Що се отнася до г-н De Bustamante Tello (дело C-10/06 P), той постъпва на служба в Съвета в Брюксел в качеството на длъжностно лице на 1 януари 2003 г. По отношение на него Първоинстанционният съд определя референтния период между 1 юли 1997 г. и 30 юни 2002 г. Той установява, че през този период жалбоподателят упражнява основната си професионална дейност в Брюксел на служба в ORM — орган, натоварен с управлението на интересите на автономната област Мурсия към Европейските общности.

202. В трите посочени по-горе решения по дело Herrero Romeu/Комисия, по дело Salazar Brier/Комисия и по дело De Bustamante Tello/Съвет Първоинстанционният съд постановява, че дейността на жалбоподателите през тези референтни периоди не може да се счита за работа за друга държава по смисъла на член 4, параграф 1, буква а) от приложение VII към Правилника поради същите мотиви като съдържащите се в Решение по дело Salvador García/Комисия, посочено по-горе. Тези мотиви, както вече посочих, според мен са опорочени от грешка при прилагане на правото.

203. Когато разглеждам хипотезите на тези жалбоподатели през периода, предшестващ определения от Първоинстанционния съд референтен период, установявам, че тяхната дейност в Белгия не може да обоснове отказа да им се предостави надбавка за експатриране.

204. Така, що се отнася до г-жа Herrero Romeu, единствената дейност, която тя извършва в Белгия, е дейността в служба на Patronat от януари 1993 г.

205. Що се отнася до г-н Salazar Brier, той работи в Sofesa в Брюксел от 3 октомври 1994 г. до 31 август 1998 г. първо като стажант, а след това по силата на трудов договор. Няма никакви данни, че за период от 5 години преди постъпването си на служба в Sofesa на 3 октомври 1994 г., г-н Salazar Brier обичайно е живял или е упражнявал основната си професионална дейност в Белгия.

206. По същия начин, що се отнася до г-н De Bustamante Tello, от материалите по делото е видно, че той упражнява професионалната си дейност в Брюксел между 2 декември 1991 г. и 31 юли 1996 г. в служба на INFO — публичноправна структура на автономната област Мурсия, натоварена по-специално да следи законодателството и общностните програми, представляващи интерес за тази автономна област, първо като стажант, след това по силата на трудов договор за неопределен срок. От август 1996 г. той работи в Брюксел като директор на ORM.

207. Всички тези дейности могат да бъдат квалифицирани като „работа за друга държава“ по смисъла на член 4, параграф 1, буква а), второ тире от приложение VII към Правилника. С оглед на тези съображения смятам, че жалбите на жалбоподателите по трите разглеждани дела са основателни и че Решение по дело Herrero Romeu/Комисия, Решение по дело Salazar Brier/Комисия и Решение по дело De Bustamante Tello/Съвет, посочени по-горе, трябва да бъдат отменени.

208. Тъй като според мен тези дела позволяват постановяването на окончателно решение, предлагам на Съда да се произнесе по споровете.

209. Г-жа Herrero Romeu, както и г-н Salazar Brier и г-н De Bustamante Tello искат отмяна на решенията, приети съответно на 19 ноември 2001 г. и на 25 юли 2001 г. от Комисията, както и на 24 януари 2003 г. от Съвета, с които тези институции решават, че съответните лица не могат да получават надбавката за експатриране и свързаните с нея надбавки.

210. Установявам, че съображенията, поради които посочените институции отказват, така както е видно от решенията, приети съответно на 10 юни 2002 г., на 24 март 2003 г. и на 28 юли 2003 г., с които се отхвърлят подадените от жалбоподателите жалби, са идентични по същество със съображенията на Първоинстанционния съд в обжалваните съдебни решения и според мен са опорочени от грешка при прилагане на правото. Следователно правното основание, изведено от нарушението на член 4, параграф 1, буква а) от приложение VII към Правилника, е основателно.

211. Ето защо предлагам на Съда да отмени тези решения и съгласно исканията на жалбоподателите да постанови, че институциите ответници понасят всички съдебни разноски по настоящите производства и по производствата пред Първоинстанционния съд.

V — Заключение

212. С оглед на гореизложените съображения предлагам на Съда да се произнесе по следния начин:

1) По дело C-7/06 P

— да отмени Решение на Първоинстанционния съд на Европейските общности от 25 октомври 2005 г. по дело Salvador García/Комисия (T-205/02),

— да отмени решенията на Комисията от 28 юни 2001 г. и от 27 март 2002 г., с които на г-жа Salvador García се отказва правото на надбавка за експатриране, предвидена в член 4 от приложение VII към Правилника за длъжностните лица на Европейските общности, както и правото на свързаните с нея надбавки,

— да осъди Комисията на Европейските общности да понесе съдебните разноски по производството пред Първоинстанционния съд и по производството пред Съда.

2) По дело C-8/06 P

— да отмени Решение на Първоинстанционния съд на Европейските общности от 25 октомври 2005 г. по дело Herrero Romeu/Комисия (T-298/02),

— да отмени решенията на Комисията от 19 ноември 2001 г. и от 10 юни 2002 г., с които на г-жа Herrero Romeu се отказва правото на надбавка за експатриране, предвидена в член 4 от приложение VII към Правилника за длъжностните лица на Европейските общности, както и правото на свързаните с нея надбавки,

— да осъди Комисията на Европейските общности да понесе съдебните разноски по производството пред Първоинстанционния съд и по производството пред Съда.

3) По дело C-9/06 P

— да отмени Решение на Първоинстанционния на Европейските общности от 25 октомври 2005 г. по дело Salazar Brier/Комисия (T-83/03),

— да отмени решенията на Комисията от 25 юли 2002 г., от 24 февруари и от 24 март 2003 г., с които на г-н Salazar Brier се отказва правото на надбавка за експатриране, предвидена в член 4 от приложение VII към Правилника за длъжностните лица на Европейските общности, както и правото на свързаните с нея надбавки,

— да осъди Комисията на Европейските общности да понесе съдебните разноски по производството пред Първоинстанционния съд и по производството пред Съда.

4) По дело C-10/06 P

— да отмени Решение на Първоинстанционния на Европейските общности от 25 октомври 2005 г. по дело De Bustamante Tello/Съвет (T-368/03),

— да отмени решенията на Съвета от 24 януари 2003 г. и от 28 юли 2003 г., с които на г-н De Bustamante Tello се отказва правото на надбавка за експатриране, предвидена в член 4 от приложение VII към Правилника за длъжностните лица на Европейските общности, както и правото на свързаните с нея надбавки,

— да осъди Съвета на Европейския съюз да понесе съдебните разноски по производството пред Първоинстанционния съд и по производството пред Съда.