Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
E. SHARPSTON
представено на 18 юни 2015 година [1]

Дело C-298/14

Alain Laurent Brouillard
срещу
Jury du concours de recrutement de référendaires près la Cour de cassation
и
État belge

(Преюдициално запитване, отправено от Conseil d'État (Белгия)

„Свободно движение на работници — Изключение по отношение на „заетостта в публичната администрация“ — Директива 2005/36/ЕО — Признаване на професионалните квалификации — Понятие за „регламентирани професии“ — Допускане до участие в конкурс за назначаване на съдебни помощници в белгийския Cour de cassation“

1. Настоящото преюдициално запитване е отправено във връзка с висящо производство пред Conseil d'État (Държавен съвет, Белгия, наричан по-нататък „запитващата юрисдикция“), в което белгийският гражданин, г-н Brouillard, оспорва решението на конкурсната комисия за назначаване на съдебни помощници в Cour de cassation (Касационен съд, Белгия), с което му се отказва участие в конкурса. Мотивът за решението е, че г-н Brouillard не притежава образователните степени, необходими за кандидатстване за тази длъжност, а именно докторска, бакалавърска или магистърска степен по право от белгийски университет или образователна степен, придобита в чужбина и призната за равностойна от компетентните органи в Белгия.

2. Г-н Brouillard по същество твърди, че дипломите му, включително издадената от френски университет за едногодишна специализация като юрист-лингвист, заедно с неговия професионален опит в Службата за документация и съгласуване на текстовете към Cour de cassation [2], му осигуряват необходимите професионални квалификации. Той твърди, че като се ограничава с разглеждане на неговите образователни степени, конкурсната комисия пренебрегва както правото му на свободно движение като работник, така и системата на Европейския съюз (наричан по-нататък „ЕС“) за признаване на професионалните квалификации.

1 — Език на оригиналния текст: английски.

2 — Тази служба отговаря по-специално за превода на съдебните решения и заключения на официалните езици в Белгия и за удостоверяване на съответствието между текстовете на тези документи на различните езици.

3. Запитващата юрисдикция иска насоки от Съда по въпроса дали членове 45 ДФЕС и 49 ДФЕС и Директива 2005/36/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 септември 2005 година относно признаването на професионалните квалификации[3], доколкото са приложими спрямо фактите по главното производство, не допускат възможността конкурсната комисия да откаже достъп на г-н Brouillard до участие в конкурса, с мотива че той не притежава изискваните образователни степени, без да провери дали неговите дипломи, заедно с професионалния му опит, не му осигуряват равностойна професионална квалификация.

Право на Европейския съюз

ДФЕС

4. Въпреки че член 45 ДФЕС гарантира свободното движение на работници в рамките на Европейския съюз, член 45, параграф 4 ДФЕС предвижда, че този член не се прилага по отношение на заетостта в публичната администрация.

5. Член 49, параграф 1 ДФЕС забранява ограниченията върху свободата на установяване на граждани на държава членка на територията на друга държава членка.

Директива 2005/36

6. Директива 2005/36 има за цел да улесни свободното движение на хора (включително работници) и услуги в рамките на Европейския съюз[4]. Тя гарантира на лица, които са придобили професионална квалификация в една държава членка, правото на достъп и възможност за упражняване на тази професия в друга държава членка, без да се засягат приложимите антидискриминационни, обективно обосновани и пропорционални условия за упражняване на тази професия, които са приети от последната държава членка[5].

7. Директива 2005/36 не накърнява прилагането на член 45, параграф 4 ДФЕС[6].

8. Съгласно член 1 („Предмет“), ако държава членка обвързва достъпа до регламентирана професия или нейното упражняване на своята територия с притежаване на определени професионални квалификации, с цел достъп до тази професия и нейното упражняване, е необходимо да бъдат признати професионални квалификации, придобити в една или повече други държави членки, които позволяват на титуляря на споменатите квалификации да упражнява там същата професия[7].

9. Член 3, параграф 1 съдържа следните определения:

а) „регламентирана професия“ е професионална дейност или съвкупност от професионални дейности, достъпът до които, упражняването на които или един от начините на упражняване на които, са подчинени, пряко или непряко, от законовите, подзаконовите

3 — ОВ L 255, стр. 22; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 8, стр. 3, съгласно последното изменение към момента на настъпване на фактите по главното производство с Регламент (ЕС) № 213/2011 на Комисията от 3 март 2011 година за изменение на приложения II и V към Директива 2005/36 (ОВ L 59, стр. 4).

4 — Съображение 1 от преамбюла на Директива 2005/36.

5 — Съображение 3.

6 — Съображение 41.

7 — Тази цел съответства на целта на Директива 89/48/ЕИО на Съвета от 21 декември 1988 година относно обща система за признаване на дипломите за висше образование, издадени след завършването на професионално образование и обучение с минимална продължителност от три години (ОВ L 19, стр. 16; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 2, стр. 76), отменена с Директива 2005/36. Вж. решение Комисия/Испания, C-286/06, EU:C:2008:586, т. 71.

или административните разпоредби, на притежаването на определени професионални квалификации; по-специално, използването на професионално звание, ограничено от законови, подзаконови и административни разпоредби до титулярите на определена професионална квалификация, представлява начин на упражняване. […]

б) „професионални квалификации“ са квалификации, доказани с удостоверения за професионални квалификации, удостоверение за правоспособност по член 11, буква а), i) и/или удостоверение за професионален стаж;

в) „удостоверения за професионални квалификации“ са дипломи, свидетелства и други удостоверения, издадени от компетентен орган в държава членка, определен за тази цел по силата на законови, подзаконови и административни разпоредби на тази държава членка и удостоверяващ успешното завършване на професионално обучение, проведено преимуществено на територията на [Европейския съюз]. […]

[…]

д) „регламентирано образование и обучение“ е всяко обучение, което е специално насочено към упражняване на определена професия и което включва курс или курсове, допълнени, при необходимост, с професионално обучение или пробен, или професионален стаж. […]

[…]“.

10. Член 4 се отнася до последиците от признаването и предвижда:

„1. Признаването на професионални квалификации от приемащата държава членка предоставя на бенефициера достъп в тази държава членка до професията, за която е придобил квалификация в държавата членка по произход, и [възможност] да упражнява тази професия в приемащата държава членка при същите условия, които се прилагат за нейните граждани.

2. За целите на настоящата директива професията, която молителят желае да упражнява в приемащата държава членка, е същата, за която е придобил квалификация в своята държава членка по произход, ако съответните професионални дейности са съпоставими“.

11. Съгласно член 13, параграф 1 („Условия за признаване“), който се отнася до общата система за признаване на удостоверения за обучение, „[а]ко достъпът до регламентирана професия или нейното упражняване в приемащата държава членка са обвързани с притежаване на определени професионални квалификации, компетентният орган на тази държава членка разрешава достъпа до тази професия и нейното упражняване при същите условия, които се прилагат към нейните граждани, на молителите, притежаващи удостоверение за правоспособност или удостоверение за професионални квалификации, изисквани от друга държава членка, за получаване на достъп до тази професия и за нейното упражняване на нейната територия […]“.

12. Съгласно член 14, параграф 1 член 13 не е пречка за приемащата държава членка да изисква от молителя полагане на период за приспособяване с продължителност до три години или на изпит за правоспособност по-специално ако: i) обучението, което е преминал той, обхваща съществено различно съдържание от съдържанието, включено в удостоверението за професионални квалификации, изисквано от приемащата държава членка, или ii) регламентираната професия в приемащата държава членка включва една или повече регламентирани професионални дейности, които не са включени в съответстващата професия в държавата членка по произход на молителя, и съдържанието на обучението, изисквано в приемащата държава членка, се различава съществено от включеното в удостоверенията за правоспособност или за професионални квалификации на молителя. Съгласно член 14,

параграф 3, първа алинея приемащата държава членка може да предвиди изискване за период на приспособяване или изпит за правоспособност за професии, чието упражняване изисква прецизно познаване на националното законодателство и които се състоят главно в постоянното предоставяне на консултации и/или съдействие във връзка с националното законодателство.

Белгийско законодателство

13. В съответствие с член 135 bis от Code judiciaire (Съдебен кодекс) Cour de cassation се подпомага от „référendaires“ (съдебни помощници), които подготвят работата на съветниците и на членовете на Procureur général (Главна прокуратура)[8], участват в работата, като изпълняват функции, свързани с обработването на документацията, превода и публикуването на съдебните решения, както и със съгласуването на текстовете на френски и нидерландски език. Член 259 duodecies от Code judiciaire предвижда, че съдебният помощник трябва да е навършил 25 години и да притежава докторска или бакалавърска степен по право, равностойна на магистърска степен по право в Белгия[9]. Кандидатите се избират въз основа на конкурси, резултатите от които са валидни за срок от 6 години. Съгласно член 259 terdecies съдебните помощници се назначават от краля на стаж за срок от три години, след изтичане на който назначаването им става окончателно, освен ако кралят не вземе решение в противен смисъл по предложение на първия председател на съда или главния кралски прокурор.

14. Към момента на настъпване на фактите по главното производство членове 43 и 44 от Декрета на Френската общност от 31 март 2004 г. за висшето образование, интегрирането му в Европейското пространство за висше образование и рефинансирането на университетите предвиждат правомощие на правителството на Френската общност да приема мерки с общо приложение или индивидуални мерки за признаване на получено в чужбина образование за равностойно на присъжданите в тази общност образователни степени, включително магистърската степен по право.

Фактически обстоятелства, производство и преюдициални въпроси

15. В продължение на няколко години г-н Brouillard е работил в службата за документация и съгласуване на текстовете към Cour de cassation. Той е преводач с образователна степен бакалавър, следвал е първоначален двугодишен цикъл на юридическо образование (candidature en droit) в белгийски университет[10], притежава диплома за специализирано образование в областта на правата на човека, издаден от същия университет през 2006 г., както и, за академичната 2009—2010 г., диплома за завършена едногодишна магистратура по право, икономика и управление с професионална насоченост, профил частно право, и специалност юрист-лингвист (наричана по-нататък „диплома за завършена едногодишна магистратура“), издадена на 22 ноември 2010 г. от университета в Поатие (Франция).

16. На 24 май 2011 г. г-н Brouillard се записва за участие в конкурс за назначаване на съдебни помощници в Cour de cassation.

8 — Според информацията, достъпна на уебсайта на белгийското Министерство на правосъдието, службата на главния кралски прокурор при Cour de cassation се състои от главния кралски прокурор, главния прокурор и прокурори.

9 — Член 2 от Закона от 30 декември 2009 г.

10 — Преди реформата на висшето образование от Болоня „candidature en droit“ обхваща основно встъпителни курсове по няколко общи правни дисциплини и съставлява по принцип задължителна предпоставка за започване на тригодишното обучение за бакалавърска степен по право, което включва изучаване на основните клонове на белгийското право, както и право на ЕС и международно право. За придобиване на квалификация като практикуващ юрист едно лице следва да е завършило бакалавърска степен по белгийско право (понастоящем магистърска степен по белгийско право). Понастоящем първоначалният цикъл и бакалавърската степен по право са заместени от тригодишен курс за бакалавърска степен и двугодишен курс за магистърска степен по право.

17. На 23 юни 2011 г. той иска от Френската общност да признае неговата диплома за завършена едногодишна магистратура за напълно равностойна на магистърска степен по белгийско право.

18. На 6 септември 2011 г. председателят на Cour de cassation съобщава на г-н Brouillard решението на конкурсната комисия, в което се приема, че неговата молба за записване за участие в конкурса е недопустима. В това решение конкурсната комисия посочва, че за назначаване като съдебен помощник в Cour de cassation е необходима докторска или бакалавърска степен по право или магистърска степен по право, присъдена от белгийски университет, за да се гарантира способността на кандидата да упражнява тази професия в Белгия. Г-н Brouillard не отговаря на това изискване, тъй като неговата диплома за завършена едногодишна магистратура не е била призната от Френската общност за равностойна на магистърска степен по право, присъдена в Белгия, и той не е преминал програма за приравняване в белгийски университет.

19. На 27 октомври 2011 г. Френската общност отхвърля искането на г-н Brouillard за приравняване, като признава дипломата му само за равностойна на общата образователна степен магистър. Подобна равностойност се отнася по-скоро до равнището на образователната степен, отколкото до конкретното съдържание на издадената диплома. Това решение се основава на становище на комисията за приравняване при отдел право и криминология към Френската общност, мотивирано както следва:

— Притежаването на диплома за завършено юридическо образование удостоверява способност и фактически умения, свързани с характеристиките на правния ред, в рамките на който е издадена тази диплома; подобно образование, следвано в чужбина, не съответства на изискванията на юридическите факултети във Френската общност в Белгия, които осигуряват образоване за своите студенти за юридически професии по белгийския правен ред;

— В рамките на получената [диплома за завършена едногодишна магистратура], за която е поискано да бъде призната за равностойна, не са преподавани някои предмети и не са усвоени определени знания, необходими за завършване във Френската общност в Белгия на втори цикъл на юридическо образование (по-специално по облигационно право, договорно право, административно право и трудово и осигурително право)“.

20. Г-н Brouillard обжалва решението на конкурсната комисия и Кралските укази от 20 септември 2012 г. за назначаване на трима нови съдебни помощници в Cour de cassation пред запитващата юрисдикция, която спира производството и отправя следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли членове 45 ДФЕС и 49 ДФЕС, както и Директива 2005/36 […] да се тълкуват в смисъл, че са приложими, в случай че белгийски гражданин, който пребивава в Белгия и не е упражнявал професионална дейност в друга държава членка, се позовава в подкрепа на молбата си за участие в конкурс за назначаване на съдебни помощници в белгийския Cour de cassation на [диплома за завършена едногодишна магистратура, издадена от френски университет]?

2) Представлява ли регламентирана професия по смисъла на член 3 от Директива 2005/36 […] длъжността съдебен помощник в белгийския Cour de cassation, за която член 259 duodecies от Code judiciaire предвижда, че за назначаването се изисква кандидатът да е доктор или бакалавър по право?

3) Представлява ли длъжността съдебен помощник в Cour de cassation […] заетост в публичната администрация по смисъла на член 45, параграф 4 ДФЕС и при това положение изключено ли е прилагането на членове 45 ДФЕС и 49 ДФЕС, както и на Директива 2005/36 […] по силата на посочения член 45, параграф 4?

4) Ако в случая са приложими членове 45 ДФЕС и 49 ДФЕС, както и Директива 2005/36 […], трябва ли тези правни норми да се тълкуват в смисъл, че не допускат конкурсната комисия за назначаване на съдебни помощници в Cour de cassation да постави като условие за участие в конкурс притежаването на диплома за доктор или бакалавър по право, издадена от белгийски университет, или признаването от Френската общност, компетентна в областта на образованието, на [диплома за завършена едногодишна магистратура] за равностойна на получена от белгийски университет образователна степен доктор, бакалавър или магистър?

5) Ако в случая са приложими членове 45 ДФЕС и 49 ДФЕС, както и Директива 2005/36 […], трябва ли тези правни норми да се тълкуват в смисъл, че налагат задължение на конкурсната комисия за назначаване на съдебни помощници в Cour de cassation да сравни произтичащата от дипломите и от професионалния опит на жалбоподателя квалификация с тази, която произтича от получена от белгийски университет образователна степен доктор или бакалавър по право, и при необходимост да му наложи компенсационна мярка по член 14 от Директива 2005/36?“.

21. Освен това г-н Brouillard обжалва решението на Френската общност от 27 октомври 2011 г. пред запитващата юрисдикция. Това искане за отмяна, което не е част от главното производство, е отхвърлено на 15 май 2014 г.

22. Писмени становища са представили г-н Brouillard, белгийското и италианското правителство, както и Европейската комисия. Г-н Brouillard, белгийското правителство и Комисията представят устни становища в съдебното заседание на 25 март 2015 г.

Анализ

Предварителни бележки

23. С първите 3 въпроса запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали принципите за свободно движение и Директива 2005/36 се прилагат по отношение на главното производство. Най-напред ще разгледам въпроса дали фактите по главното производство съставляват изцяло вътрешно положение, спрямо което член 45 ДФЕС не може да се прилага (въпрос 1). След това ще разгледам въпроса дали член 45, параграф 4 ДФЕС изключва прилагането на останалата част от този член и на Директива 2005/36 спрямо фактите по главното производство (въпрос 3). Ще продължа с разглеждането на въпроса дали длъжността съдебен помощник в Cour de cassation представлява „регламентирана професия“ по смисъла на Директива 2005/36 (въпрос 2). Отговорът на този въпрос е определящ за това дали директивата се прилага по главното производство.

24. Въпроси 4 и 5 следва да се разглеждат заедно. По същество те се отнасят до въпроса дали принципите за свободно движение и Директива 2005/36, доколкото са приложими спрямо главното производство, са пречка конкурсната комисия да отхвърли молбата на г-н Brouillard за участие в конкурса, с мотива че той не притежава необходимите образователни степени, *без* да сравнява последните със знанията и уменията на г-н Brouillard, произтичащи от неговите дипломи професионален опит, и ако е подходящо, да му наложи компенсационна мярка съгласно член 14 от Директива 2005/36.

25. Преди разглеждането на тези въпроси следва да се направят три предварителни уточнения.

26. Първо, споделям становището на белгийското и италианското правителство, че главното производство по-скоро се отнася до достъпа до заетост в публичната администрация в Белгия, отколкото достъпа до упражняване на дейност като самостоятелно заето лице в тази държава членка. Следователно член 49 ДФЕС не е релевантен и анализът ми ще се ограничи до член 45 ДФЕС и Директива 2005/36.

27. На следващо място, запитващата юрисдикция е приела, че член 4 и член 13, параграф 1 от Директива 2005/36 имат вертикално непосредствено действие и следователно г-н Brouillard има право да се позовава пряко на тези разпоредби в главното производство. Това становище е правилно. Тези разпоредби безусловно и с достатъчно точни термини изискват от компетентните органи на държава членка да дадат възможност на едно лице да упражнява в тази държава членка и при условията, приложими за нейните граждани, професия, за която се изисква притежаването на специфични професионални квалификации, когато това лице е квалифицирано да упражнява същата професия в друга държава членка [11].

28. Накрая, Директива 2005/36 не хармонизира условията за упражняване на регламентирани професии в държавите членки. Вместо това тази директива установява механизъм за признаване на професионални квалификации. Тя предоставя на бенефициерите достъп в тази държава членка до професията, за която са придобили квалификация в държавата членка по произход, и възможност да упражняват тази професия в приемащата държава членка при същите условия, които се прилагат за нейните граждани [12]. При условие че всички останали изисквания за прилагане на Директива 2005/36 са изпълнени (по-специално че длъжността съдебен помощник в Cour de cassation представлява „регламентирана професия“), г-н Brouillard би могъл да се позове на тази директива само ако притежава професионалните квалификации, необходими за упражняване във Франция на дейности, сравними с тези на съдебен помощник в Cour de cassation [13]. Според мен обаче длъжността съдебен помощник в Cour de cassation не представлява регламентирана професия, поради което Директива 2005/36 не се прилага спрямо главното производство [14]. В случай че Съдът възприеме същото становище, запитващата юрисдикция няма да бъде длъжна да разглежда този въпрос.

Съставляват ли фактическите обстоятелства по главното производство „изцяло вътрешно положение“, което не попада в приложното поле на член 45 ДФЕС? (Въпрос 1)

29. Белгийското правителство твърди, че член 45 ДФЕС не се прилага спрямо главното производство, което няма достатъчна връзка с правото на ЕС. Въпреки че г-н Brouillard основава своето искане за участие в конкурса на образователна степен, придобита в друга държава членка, той е следвал тази университетска програма дистанционно.

30. Смятам, че доводът на белгийското правителство не е убедителен.

11 — Вж. по аналогия решения Beuttenmüller, C-102/02, EU:C:2004:264, т. 55 (относно член 3, буква а) от Директива 89/48) и Aslanidou, C-142/04, EU:C:2005:473, т. 33 (относно член 3, буква а) от Директива 92/51/ЕИО на Съвета от 18 юни 1992 година относно втора обща система за признаване на професионално образование и обучение за допълнение на Директива 89/48/ЕИО (ОВ L 209, стр. 25; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 2, стр. 212), който по същество съответства на член 3, буква а) от Директива 89/48).

12 — Вж. членове 1 и 4 от Директива 2005/36. По отношение на г-н Brouillard „приемащата държава членка“ по смисъла на тези разпоредби в действителност е неговата държава членка по произход (Белгия).

13 — Това обаче не е пречка Белгия да изиска от него покриване на период за приспособяване или явяване на изпит за правоспособност съгласно член 14 от Директива 2005/36.

14 — Вж. точки 48—57 по-долу.

31. Според постоянната съдебна практика разпоредбите на Договора относно свободното движение не са приложими към дейности, чиито релевантни елементи изцяло са в рамките само на една държава членка [15]. Все пак тези разпоредби предоставят облаги за гражданите на дадена държава членка, когато поради факта, че законно са пребивавали на територията на друга държава членка и са придобили там професионална квалификация, те се намират по отношение на тяхната държава по произход в положение, което може да бъде оприличено на положението на всички други лица, разполагащи с правата и свободите, гарантирани от първичното право на ЕС [16]. По-общо казано, свободното движение на работници не би било напълно постигнато, ако държавите членки биха могли да отказват предоставяне на облагата, произтичаща от тази свобода, на своите собствени граждани, които са се възползвали от законодателството на ЕС, за да придобият професионални квалификации в други държави членки. Това е така по-специално когато тези граждани са получили там университетско образование, което допълва основното им образование и обучение и което те възнамеряват да използват след завръщането си в държавата си по произход [17].

32. Г-н Brouillard се позовава на образователна степен, придобита от академична институция във Франция. По този начин той упражнява правото си на образователни услуги, предоставяни от университет, установен в друга държава членка. В този контекст, според мен, за прилагането на член 45ДФЕС спрямо фактите в главното производство е без значение дали е имало физическо преминаване на граници, за да бъде придобита тази професионална квалификация. Да предположим например, че студент, който пребивава в една държава членка, се обучава дистанционно в учебно заведение, намиращо се в друга държава членка. Предвижда се той да отиде в това учебно заведение за полагане на последен устен изпит. Той обаче бива възпрепятстван да пътува по здравословни причини. Учебното заведение, което предлага дистанционното обучение, му разрешава да положи устния изпит от дома си чрез конферентна видеовръзка. Той издържа успешно изпита и придобива професионалната си квалификация. Не виждам причина този студент впоследствие да не се възползва от член 45 ДФЕС съгласно тълкуването му в съдебната практика, цитирана в точка 31 по-горе.

33. Във всеки случай, в отговор на мой въпрос, зададен в съдебното заседание, г-н Brouillard изрично посочва, че на 10 юли 2010 г е отишъл в университета в Поатие, за да се яви на тричасов устен изпит. Въпреки че в крайна сметка компетентна да се произнесе по фактите е националната юрисдикция, Съдът може да приеме (с почти пълна сигурност), че е имало физическо преминаване на граници и че въз основа на фактите, не става въпрос за изцяло вътрешно положение.

Изключва ли член 45, параграф 4 ДФЕС прилагането на останалата част от този член и на Директива 2005/36 спрямо фактите по главното производство? (Въпрос 3)

34. Запитващата юрисдикция иска насоки относно това дали длъжността съдебен помощник в Cour de cassation представлява „заетост в публичната администрация“ по смисъла на член 45, параграф 4 ДФЕС.

35. Като се има предвид фундаменталното естество на принципите на свободно движение и равно третиране на работниците в рамките на Европейския съюз, обхватът на това изключение не трябва да нахвърля неговата първоначална цел да даде възможност на държавите членки да ограничат назначаването на чужденци на определени длъжности в публичната администрация,

15 — Вж. по-специално решения López Brea и Hidalgo Palacios, C-330/90 и C-331/90, EU:C:1992:39, т. 7—9 и Steen, C-332/90, EU:C:1992:40, т. 9.

16 — Вж. по-специално решения Knoors, 115/78, EU:C:1979:31, т. 24; Kraus, C-19/92, EU:C:1993:125, т. 15 и Fernández de Bobadilla, C-234/97, EU:C:1999:367, т. 30.

17 — Решение Kraus, C-19/92, EU:C:1993:125, т. 16 и 17.

което предполага от страна на заемащите ги лица особено отношение на солидарност към държавата, както и реципрочност на права и задължения, които са в основата на гражданството [18]. Следователно изключението в член 45, параграф 4 ДФЕС засяга само достъпа на чужденци до определени длъжности в публичната администрация на държава членка [19].

36. Г-н Brouillard е *белгийски* гражданин, който иска достъп до длъжност в публичната администрация в *Белгия*. Следователно член 45, параграф 4 ДФЕС не може да съставлява валидно основание Белгия да му откаже закрилата, на която той има право съгласно първите три параграфа от тази разпоредба. Затова член 45, параграф 4 ДФЕС не изключва прилагането на Директива 2005/36 спрямо фактите по главното производство.

37. При различните факти може да е необходимо отново да се разгледа въпросът дали длъжността съдебен помощник в Cour de cassation съставлява „заетост в публичната администрация“ по смисъла на член 45, параграф 4 ДФЕС. Страните са отделили значително внимание на този въпрос в своите писмени и устни становища. Затова ще го разгледам накратко.

38. Според мен длъжността съдебен помощник в Cour de cassation не съставлява „заетост в публичната администрация“ по смисъла на член 45, параграф 4 ДФЕС.

39. Като изключение от основния принцип за свободно движение на работници член 45, параграф 4 ДФЕС следва да се тълкува стеснително [20].

40. По дело Комисия/Белгия [21] белгийското правителство твърди, че „заетост в публичната администрация“ е институционално понятие, което не съответства на „упражняването на публична власт“ съгласно настоящия член 51 ДФЕС [22]. Следователно според неговото становище от значение е идентичността на работодателя, а не естеството на извършваните от служителя дейности.

41. Съдът отхвърля този довод и предпочита функционално тълкуване на понятието „заетост в публичната администрация“. Член 45, параграф 4 ДФЕС се прилага само доколкото съответният работник 1) участва пряко или непряко в упражняването на правомощия, предоставени от публичното право, и 2) осъществява задачи, свързани с изпълнение на функции, насочени към опазване на общия интерес на държавата и на други публични органи [23]. Следователно е от значение дали длъжността е типична за специфичните дейности на публичната администрация, доколкото характеристиката ѝ включва упражняването на правомощия, предоставени от публичното право, и задължението за опазване на общия интерес на държавата [24].

42. Въз основа на информацията, с която Съдът разполага, не споделям становището на белгийското и италианското правителство, че длъжността съдебен помощник в белгийския Cour de cassation отговаря на първото условие.

18 — Решение Alevizos, C-392/05, EU:C:2007:251, т. 69 и 70 и цитираната съдебна практика. Това определение се основава на решението на Международния съд по дело Nottebohm (решение от 6 април 1955 г., втора фаза, Сборник съдебна практика 1955 г., т. 4 на стр. 23).

19 — Вж. решения Grahame и Hollanders, C-248/96, EU:C:1997:543, т. 32, и Österreichischer Gewerkschaftsbund, C-195/98, EU:C:2000:655, т. 36.

20 — Вж. по-специално решения Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española, C-405/01, EU:C:2003:515, т. 41, и Комисия/Гърция, C-460/08, EU:C:2009:774, т. 29.

21 — 149/79, EU:C:1980:297.

22 — Съгласно този член разпоредбите на ДФЕС относно свободата на установяване не се прилагат по отношение на „дейности, които са свързани, макар и епизодично, с упражняването на публична власт“. Член 62 ДФЕС предвижда, че това изключение се прилага и по отношение на свободното движение на услуги.

23 — Решение Комисия/Белгия, 149/79, EU:C:1980:297, т. 10.

24 — Решение Комисия/Белгия, 149/79, EU:C:1980:297, т. 12.

43. Според мен длъжностите на първи председател, председател и съдия в Cour de cassation, от една страна, и тези на главен кралски прокурор, първи прокурор и прокурори при същия съд, от друга страна, са действително типични за специфичните дейности на публичната администрация в областта на правораздаването [25]. Тези длъжности включват или произнасяне по висящи жалби пред Cour de cassation, който е висшата съдебна инстанция по граждански и наказателни дела в Белгия, или даване на независими становища (формални заключения) по тези жалби. Освен това тези длъжности са свързани с изпълнение на функции, насочени към опазване на общия интерес на държавата, като гарантират спазването на законите както при спорове между частни лица, така и при спорове с участието на публични органи.

44. От писмените и устните становища на белгийското правителство е видно, че съдебните помощници в Cour de cassation оказват помощ и съдействие на тези магистрати. Основната им работа се състои в проучване на висящите пред съда дела, извършване на правни анализи и подпомагане на тези магистрати при изготвяне на съдебни решения и заключения.

45. Белгийското правителство потвърждава в съдебното заседание, че съдебните помощници в Cour de cassation *нямат* правомощието да приемат (и дори да участват в приемането на) съдебни актове, не могат да задават въпроси на страните в съдебно заседание и нямат последна дума по отношение на мотивите, обосноваващи съдебните решения и заключенията. Съдебните помощници изпълняват своите задачи изключително под надзора на магистратите, за които работят и които единствени носят отговорност за решенията и заключенията, които постановяват. Следователно помощните и подготвителни функции на съдебните помощници не засягат свободното упражняване на съдебната власт от тези магистрати.

46. Затова, макар в крайна сметка запитващата юрисдикция да е компетентна да реши при необходимост този въпрос, според мен задачите на съдебните помощници са твърде далеч от същността на публичната администрация в областта на правораздаването, за да включват (дори непряко) участие в упражняването на правомощия, предоставени от публичното право [26].

47. Твърденията на белгийското правителство, че член 310 от Code judiciaire формално определя съдебните помощници в Cour de cassation като „членове“ на този съд и че те са частично обвързани от същите законови правила, както и съдиите и другите магистрати, по-специално във връзка с назначаванията и възнагражденията, ваканции, „privilège de jurisdiction“ [27] и забраната за упражняване на (някои) несъдебни функции, според мен не са достатъчни да поставят под съмнение този извод. Подобни аспекти не се отнасят пряко до естеството на действителните задачи, осъществявани от съдебните помощници.

25 — Вж. в това отношение заключението на генералния адвокат Cruz Villalón по дело Комисия/Португалия (C-52/08, EU:C:2010:514, т. 41).

26 — Вж. по аналогия, относно изключението в член 51 ДФЕС, решения Reyners, 2/74, EU:C:1974:68, т. 53 (относно адвокатите в Белгия), Thijssen, C-42/92, EU:C:1993:304, т. 22 (относно „одобрените инспектори“ към Инспектората по застраховане в Белгия) и Peñarroja Fa, C-372/09 и C-373/09, EU:C:2011:156, т. 44 (относно съдебните експерти във Франция).

27 — За определени престъпления магистратите в Белгия биват съдени на първа инстанция от апелативни съдилища (член 479 от Наказателнопроцесуалния кодекс).

Представлява ли длъжността съдебен помощник в Cour de cassation „регламентирана професия“ по смисъла на Директива 2005/36 (Въпрос 2)

48. Прилагането на Директива 2005/36 спрямо фактите по главното производство зависи също от това дали длъжността съдебен помощник в Cour de cassation представлява „регламентирана професия“ по смисъла на член 3, параграф 1, буква а) от Директива 2005/36. Това от своя страна зависи от отговора на въпроса дали достъпът до или упражняването на тази професия е обвързано с притежаването на „определени професионални квалификации“ [28].

49. На първо място, фактът, че съгласно белгийското законодателство тази заетост се урежда от специални правила за публичната администрация, е ирелевантен при определянето дали тя представлява регламентирана професия по смисъла на Директива 2005/36 [29].

50. На следващо място, доводът на белгийското правителство, че длъжността съдебен помощник не е включена в списъка на регламентираните професии, публикуван от Комисията, също е ирелевантен. Този списък не е част от обвързващ акт на ЕС и следователно е само примерен.

51. Комисията твърди, че назначаването като съдебен помощник в Cour de cassation не е обвързано с притежаване на „определени професионални квалификации“ по смисъла на член 3, параграф 1, буква а) от Директива 2005/36. Докторската или бакалавърска степен по право или магистърската степен по право са дипломи от общ характер, които предоставят достъп до голям брой професии. Освен това процесът на подбор за назначаване на съдебни помощници не включва тест, въз основа на който да се издава удостоверение за правоспособност.

52. Споделям този анализ.

53. Някои от определенията в член 3 от Директива 2005/36 предоставят полезни насоки за тълкуването на понятието „определени професионални квалификации“. Съгласно член 3, параграф 1, буква б) професионални квалификации са квалификациите, доказани с удостоверения за професионални квалификации; член 3, параграф 1, буква в) предвижда, че удостоверенията за професионални квалификации включват дипломи, „удостоверяващи успешното завършване на професионално обучение, проведено преимуществено на територията на [ЕС]“. Освен това член 3, параграф 1, буква д) от Директива 2005/36 определя „регламентирано образование и обучение“ като „всяко обучение, което е *специално насочено* към упражняване на определена професия и което включва курс или курсове, допълнени, при необходимост, с професионално обучение или пробен, или професионален стаж“ [30].

54. В този контекст изглежда явно, че не всяка образователна степен може да се счита за определена професионална квалификация по смисъла на Директива 2005/36. Само тези образователни степени, които са насочени специално към подготовката на кандидатите за упражняване на дадена професия и които удостоверяват успешното завършване на професионално обучение, проведено преимуществено на територията на ЕС, се включват в това понятие.

28 — Безспорно е, че длъжността съдебен помощник в Cour de cassation не е професия, упражнявана от членовете на сдружение или организация, изброени в приложение I на Директива 2005/36. Следователно не може да бъде третирана като регламентирана професия въз основа на последното изречение на член 3, параграф 1, буква а) във връзка с член 3, параграф 2 от тази директива.

29 — Решение Burbaud, C-285/01, EU:C:2003:432, т. 42 и 43 и цитираната съдебна практика.

30 — Курсивът е мой.

55. Академичните образователни степени, необходими за назначаване като съдебен помощник в Cour de cassation, не са предназначени специално за подготовка на лица за длъжността съдебен помощник в този съд, а предоставят достъп до широк кръг професии. Предвид техния общ характер, тези квалификации не удостоверяват завършване на специално професионално обучение и затова не съставляват „определени професионални квалификации“. Следователно г-н Brouillard не може да се позовава на Директива 2005/36 в главното производство.

56. Фактът, че съдебните помощници се избират чрез конкурс, включващ сравнителна оценка на кандидатите, не поставя под съмнение този извод. По делото Rubino Съдът е приел, че успешното преминаване на процедура за избиране на предварително определен брой лица въз основа на сравнителна оценка, а не чрез прилагане на абсолютни критерии, и признаването на квалификация, валидна за определен срок, не може да се счита за професионална квалификация по смисъла на член 3, параграф 1, буква б) от Директива 2005/36 [31].

57. Изводът, до който достигам, не се опровергава и от правилото на член 259 terdecies от Code judiciaire, според което назначаването на съдебни помощници в Cour de cassation става окончателно едва 3 години след заемането на длъжността. Вярно е, че при определени обстоятелства задължителното обучение за определен период от време може да допринесе за определянето на дадена професия като регламентирана. По дело Burbaud например Съдът е приел, че заетостта като управител във френската болнична администрация съставлява регламентирана професия. Тази констатация се основава по същество на факта, че френското законодателство запазва достъпа до тази професия за обучени лица, които са завършили успешно курс в École nationale de la santé publique и са издържали окончателен изпит, с което се удостоверява, че притежават необходимите теоретични и практически знания за работа в управлението на болница [32]. Тези изисквания обаче не са сравними с изискванията, установени от националните разпоредби в настоящия случай. В съдебното заседание белгийското правителство потвърждава, че тези разпоредби не установяват особена програма за обучение, в края на която успешно преминалите кандидати получават удостоверение, че притежават необходимата професионална квалификация. Формулировката на член 259 terdecies предполага, че тригодишният период след първоначалното назначаване е предвиден по-скоро като изпитателен срок, позволяващ на магистратите, подпомагани от съдебните помощници, да се уверят, че последните надлежно изпълняват задачите си, и според това да преценят дали назначаването им да стане окончателно [33].

Какви задължения възлага на конкурсната комисия член 45 ДФЕС? (Въпроси 4 и 5)

58. Достигнах до извода, че Директива 2005/36 не се прилага спрямо фактите по главното производство. Затова анализът ми на въпроси 4 и 5 се ограничава до член 45 ДФЕС. Изисква ли тази разпоредба конкурсната комисия да провери дали академичните квалификации на г-н Brouillard, заедно с неговия професионален опит, му осигуряват знания и умения, равностойни на тези, удостоверени с докторска, бакалавърска или магистърска степен по право, получена от белгийски университет?

31 — Решение Rubino, C-586/08, EU:C:2009:801, т. 32.

32 — Решение Burbaud, C-285/01, EU:C:2003:432, т. 44-53.

33 — Следователно този период не е сравним с периода на стажа, необходим за придобиване на правоспособност за явяване в съда в качеството на адвокат. Вж. решения Morgenbesser, C-313/01, EU:C:2003:612, т. 51 и Peśla, C-345/08, EU:C:2009:771, т. 23.

59. При липсата на хармонизирани условия за достъп до въпросната професия, законодателството на ЕС не забранява на държава членка да обуслови назначаването на длъжност съдебен помощник в едно от своите съдилища от притежаването на особени знания и квалификации, показващи годност за тази длъжност [34]. Все пак тази компетенция следва да се упражнява при зачитане на основните свободи, гарантирани от Договорите [35].

60. Съгласно постоянната съдебна практика, когато разглеждат искане за допускане на едно лице до професия, достъпът до която съгласно националното право е обусловен от притежаването на дадена диплома или професионална квалификация, органите на държава членка следва да вземат предвид професионалната квалификация на въпросното лице чрез сравняване на квалификациите, удостоверени с неговите дипломи, свидетелства и други удостоверения, и релевантния му професионален опит с професионалните квалификации, изисквани съгласно националните норми за упражняване на въпросната професия [36].

61. Процедурата по проверка трябва да позволи на органите на съответната държава членка да се уверят обективно, че по отношение на своя притежател чуждестранната диплома удостоверява знания и квалификации, които, ако не идентични, са поне равностойни на удостоверените с националната диплома. Тази преценка трябва да се направи изключително съобразно степента на знания и квалификации, които това лице се предполага, че притежава въз основа на тази диплома, като се вземат предвид естеството и продължителността на образованието и практическото обучение, за които дипломата се отнася [37]. Освен това знанията, удостоверени с издадена в друга държава членка диплома, и квалификациите и/или професионалният опит, получени в други държави членки, както и опитът, придобит в държавата членка, в която кандидатът иска вписване, трябва да се разгледат именно спрямо професионалната квалификация, която се изисква от законодателството на приемащата държава членка [38].

62. Доколкото обаче всеки практически опит при упражняването на дейности, свързани с професията, до която е поискан достъп, може да увеличи знанията на молителя, компетентните национални органи са длъжни да вземат предвид всеки практически опит, който е от полза за упражняването на тази професия. Компетентният национален орган трябва да определи конкретната стойност, която следва да се придаде на този опит с оглед на изпълняваните специфични функции, на придобитите и прилагани знания при изпълнението на тези функции, на възложените отговорности, както и на степента на самостоятелност, предоставена на съответното заинтересовано лице [39].

63. В рамките на тази проверка дадена държава членка може да вземе предвид обективни разлики, които се отнасят както до правната уредба на въпросната професия в държавата членка, от която идва лицето, така и до приложното ѝ поле [40]. Следователно, когато става въпрос за юридически професии, държавата членка може да извърши сравнителна проверка на дипломи, като вземе предвид установените различия между съответните национални правни системи. Ако сравнението разкрива само частично съответствие между знанията и

34 — Вж. по специално решения Vlassopoulou, C-340/89, EU:C:1991:193, т. 9 и цитираната съдебна практика и Fernández de Bobadilla, C-234/97, EU:C:1999:367, т. 11.

35 — Вж. по специално решение Mac Quen и други, C-108/96, EU:C:2001:67, т. 24 и 25.

36 — Вж. решения Vlassopoulou, C-340/89, ECR, EU:C:1991:193, т. 16, и Morgenbesser, C-313/01, EU:C:2003:612, т. 57.

37 — Вж. решения Vlassopoulou, C-340/89, EU:C:1991:193, т. 17, и Morgenbesser, C-313/01, EU:C:2003:612, т. 66 и 68.

38 — Решение Peśla, C-345/08, EU:C:2009:771, т. 45 и цитираната съдебна практика.

39 — Решение Vandorou и други, C-422/09, C-425/09 и C-426/09, EU:C:2010:732, т. 67—69.

40 — По отношение на г-н Brouillard неговата „държава членка по произход“ в действителност е Франция, където той е получил дипломата си за завършена едногодишна магистратура, на която се позовава в главното производство. Неговата „приемаща държава членка“ е Белгия (вж. бележка под линия 12 по-горе).

квалификациите, удостоверени с чуждестранната диплома, и изискваните съгласно националните разпоредби, приемащата държава членка е в правото си да изисква от заинтересованото лице да докаже, че е придобило (например чрез професионален опит) липсващите знания и квалификации [41].

64. От главното производство е видно, че г-н Brouillard не е получил пълно юридическо образование според възприетата система в Белгия. По-специално в съдебното заседание той потвърждава, че завършената в университета в Поатие едногодишна магистратура не включва курсове по белгийско право. Освен това той признава, че тази диплома не обхваща курсове по административно, трудово и осигурително право, които според комисията за приравняване към Френската общност са необходими за завършване на следдипломно обучение по право в тази общност.

65. Въпреки това дипломата на г-н Brouillard за завършена едногодишна магистратура е университетска диплома, която покрива определени аспекти на юридическо образование. Затова поне в известна степен тя е от значение prima facie по отношение степента на квалификация, която се изисква за назначаване като съдебен помощник в Cour de cassation.

66. Освен това, за да покаже, че е подходящ за тази длъжност, г-н Brouillard се позовава пред белгийските органи не само на своите университетски квалификации, а и на целия си професионален опит [42]. Той е на мнение, че заетостта му в продължение на няколко години в службата за документация и съгласуване на текстовете към Cour de cassation, която обхваща голяма част от дейностите, изпълнявани от съдебните помощници, както и неговите университетски квалификации, са му осигурили знания и умения, равностойни на тези, които се изискват за назначаване на длъжност съдебен помощник.

67. Въз основа на това [43] конкурсната комисия е длъжна да разгледа въпроса дали знанията и уменията, които г-н Brouillard е придобил чрез своя цялостен професионален опит, включително заетостта му в Службата за документация и съгласуване на текстовете към Cour de cassation, показват в достатъчна степен, че той притежава квалификациите, които му липсват, ако се разглеждат единствено неговите дипломи.

68. Съмнявам се, че решението, предмет на разглеждане в главното производство, съответства на тези принципи, доколкото конкурсната комисия явно се позовава изключително на факта, че г-н Brouillard не притежава университетските квалификации, необходими за назначаване като съдебен помощник. Но това в крайна сметка е въпрос, по който е компетентна да се произнесе запитващата юрисдикция въз основа на всички релевантни обстоятелства по делото.

41 — Решения Vlassopoulou, C-340/89, EU:C:1991:193, т. 18—20 и Morgenbesser, C-313/01, EU:C:2003:612, т. 69—71.

42 — Изглежда това се потвърждава от писмото, изпратено от г-н Brouillard до първия председател на Cour de cassation на 24 май 2011 г, което е част от преписката по главното производство, представена пред Съда.

43 — Съдебната практика, която посочвам в точки 60—63 по-горе, не може да означава, че всяка квалификация, придобита в друга държава членка, колкото и да е слаба относимостта ѝ към достъпа до и упражняването на съответната професия, налага изискване за оценка на професионалния опит, придобит в приемащата държава членка или другаде. Такова изискване би било непропорционално.

Заключение

69. Предвид изложените по-горе съображения предлагам на Съда да се произнесе в отговор на отправените от Conseil d'État (Белгия) въпроси, както следва:

„1) Член 45 ДФЕС се прилага в случай, когато, за да участва в конкурс за назначаване на съдебни помощници в белгийския Cour de cassation, белгийски гражданин, който пребивава в Белгия и не е упражнявал професионална дейност в друга държава членка, се позовава по-специално на квалификация, придобита от него във френски университет.

2) Държава членка не може да се позовава на изключението, установено в член 45, параграф 4 ДФЕС, срещу свой собствен гражданин; следователно гореописаният случай не се изключва на това основание от приложното поле на Директива 2005/36/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 септември 2005 година относно признаването на професионалните квалификации.

3) Длъжността съдебен помощник в Cour de cassation не представлява „регламентирана професия“ по смисъла на член 3, параграф 1, буква а) от Директива 2005/36.

4) Член 45 ДФЕС не допуска публичен орган в държава членка да откаже достъп на лице до участие в конкурс за назначаване на съдебни помощници, с мотива че лицето не притежава докторска, бакалавърска или магистърска степен по право от университет в същата държава членка или образователна степен, придобита в чужбина и призната за равностойна от друг публичен органи в тази държава членка, без да провери дали всички негови университетски квалификации, включително квалификации, придобити в друга държава членка, които са релевантни в достатъчна степен към достъпа до и упражняването на съответната професия, както и професионалният му опит, не му осигуряват необходимите знания и умения“.