

Дело C-283/20

**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

25 юни 2020 г.

Запитваща юрисдикция:

Tribunal du travail francophone de Bruxelles (Белгия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

1 октомври 2019 г.

Ищци:

CO

ME

GC

и 42-ма други

Ответници:

MJ

Европейска комисия

Европейска служба за външна дейност (ЕСВД)

Съвет на Европейския съюз

Eulex Kosovo

I. Предмет на спора и релевантни факти

- 1 Мисията EULEX KOSOVO е създадена със Съвместно действие 2008/124/ОВППС на Съвета от 4 февруари 2008 година относно мисията на Европейския съюз в областта на върховенството на закона в Косово, EULEX KOSOVO (ОВ L 42, 2008 г., стр. 92) (наричано по-нататък „Съвместното

действие от 2008 г.). Въведена първоначално за срок от 28 месеца, тази мисия е удължавана многократно.

- 2 В началото мисията EULEX KOSOVO няма правосубектност и действа чрез ръководителя на мисията, който по-специално отговаря за мисията на място, дава инструкции на целия персонал и отговаря за изпълнението на бюджета съгласно условията на договор, подписан с Комисията; възложено му е и сключването на договорите с членовете на международния и местния граждански персонал.
- 3 На мисията EULEX KOSOVO е предоставена правосубектност и процесуална правоспособност с Решение 2014/349/ОВППС на Съвета от 12 юни 2014 година за изменение на Съвместно действие 2008/124/ОВППС относно мисията на Европейския съюз в областта на върховенството на закона в Косово, EULEX KOSOVO (ОВ L 174, 2014 г., стр. 42) (наричано по-нататък „Решение 2014/349“).
- 4 МЈ заема длъжността ръководител на мисия в периода от 1 февруари 2013 г. до 14 октомври 2014 г. съгласно реда и условията, уточнени по-специално в договорите, които той сключва с Комисията на 1 февруари и на 7 юни 2013 г.
- 5 Ищците са работили, а някои от тях все още работят в Косово в мисията EULEX KOSOVO като международен граждански персонал по силата на срочни договори за наемане на работа, сключени за един или няколко месеца (най-много за една година), които многократно се подновяват.
- 6 Договорите, сключени и подновени преди мисията EULEX KOSOVO да има правосубектност, изготвя и подписва от свое име ръководителят на мисия. За договорите, изготвени и подписани в периода от 12 юни 2014 г. до 14 октомври 2014 г., през който мисията има правосубектност, обаче МЈ, тогава ръководител на мисия, действа като „представител“ на мисията, с пълен представителен мандат, дори в качеството на орган на тази мисия.
- 7 През 2012 г. според ищците в резултат от прекласиране на различни длъжности, длъжностната им характеристика е изменена и възнаграждението им е намалено значително. То е последвано от три „вълни“ на неподновяване на договори през пролетта и лятото на 2013 г., през есента на 2014 г. и през есента на 2016 г.
- 8 Ищците оспорват прекласирането на длъжностите си (и настъпилите поради това изменения на условията им на работа) и/или неподновяването на техните договори, както и определения им „статут“, по-специално от гледна точка на социалната сигурност.
- 9 Прекласирането на длъжности и първата вълна на неподновяване на договори настъпват, когато мисията EULEX KOSOVO все още няма

правосубектност, въз основа на решенията на ръководителя на мисия, който действа от свое име.

- 10 Първоначално претенцията на ищците е само срещу първите четирима ответници:
- МЈ, като ръководител на мисията EULEX KOSOVO „*която няма правосубектност*“, и подписал договорите им от свое име;
 - Комисията, като делегиращ орган, пряк ръководител на ръководителя на мисия и отговарящ за изпълнението на бюджета на мисията;
 - Европейската служба за външна дейност, като отговаряща общо за командването на гражданските операции, и по-специално за решенията, взети съгласно Съвместното действие от 2008 г.;
 - Съвета, като институция, назначила МЈ в качеството на ръководител на мисия, който трябва да отговаря за действията, които могат да му бъдат вменени.
- 11 Посочените четирима ответници оспорват правомощията и обхвата на компетентността на Tribunal (Първоинстанционен съд) да се произнесе по исковете, предявени срещу всеки от тях. Впрочем МЈ оспорва допустимостта на предявените срещу него искове, като твърди, че когато мисията EULEX KOSOVO не е имала правосубектност, той е трябвало да подписва трудовите договори на ищците най-много в качеството си на представител на Европейския съюз и в това си качество той не може да носи лична отговорност; той се позовава по-специално на решение на Cour du travail de Bruxelles (Съд по трудови спорове, Брюксел) (4 състав) от 12 декември 2017 г. по дело между бивш служител на мисията EULEX KOSOVO, от една страна, и бивш ръководител на мисията и самата мисия, когато тя все още не е имала правосубектност, от друга.
- 12 Европейските институции оспорват, че ръководителите на мисията EULEX KOSOVO изобщо някога са били представители на Европейския съюз, тъй като преди мисията да има собствена правосубектност, те изрично са били оправомощени да действат от свое име. Впрочем те изтъкват, че първоначално ръководителите на мисия са действали „*es qualité*“, тоест в качеството на представители на мисията EULEX KOSOVO, независимо че тя (все още) не е имала правосубектност, по същия начин като пълномощниците на фактическо сдружение или представителите на синдикална организация.
- 13 МЈ и европейските институции оспорват също допустимостта на предявените срещу тях искове, като изтъкват, че откакто мисията EULEX KOSOVO има правосубектност и процесуална правоспособност, тя единствена отговаря за претенциите и задълженията, произтичащи от изпълнението на мандата, както за в бъдеще, така и за времето преди това, в

съответствие с новия член 16, параграф 5, включен в Съвместното действие от 2008 г. с Решение 2014/349. В резултат на това оспорване, по искане на ищците мисията EULEX KOSOVO е привлечена като подпомагаща страна в производството.

- 14 С решение от 1 юни 2018 г., с което изключва отговорността на ръководителя на мисия и на европейските институции за периода, започнал на 12 юни 2014 г., запитващата юрисдикция разпорежда възобновяване на устните състезания, за да могат страните да разгледат въпроса за съществуването на „мандат“ на ръководителя на мисия за периода преди 12 юни 2014 г.

II. Относими разпоредби

- 15 Единствените разпоредби, които могат да се приложат в случая, са европейски и по-специално са следните.

Съвместно действие от 2008 г. (преди изменението му от 12 юни 2014 г.)

Член 8

„1. Ръководителят на мисията носи отговорност и упражнява командването и контрола на EULEX KOSOVO на мястото на операциите.

[...]

3. Ръководителят на мисията издава инструкции на целия персонал на EULEX KOSOVO, включително в този случай и на поддържащия елемент в Брюксел, с оглед ефективното провеждане на EULEX KOSOVO на мястото на операциите, като поема координацията и текущото управление на мисията и като следва инструкциите на командващия гражданските операции.

[...]

5. Ръководителят на мисията отговаря за изпълнението на бюджета на EULEX KOSOVO. За тази цел ръководителят на мисията подписва договор с Комисията“.

Член 9, параграф 3

„EULEX KOSOVO може също да наема на работа и международен и местен персонал на договорна основа“.

Член 10, параграф 3

„Условията на наемане на работа, както и правата и задълженията на международния или местния граждански персонал, са установени в сключените договори между ръководителя на мисията и членовете на персонала.“

Съобщение на Комисията от 30 ноември 2009 година относно специалните съветници на Комисията, на които е възложено изпълнението на оперативни действия в рамките на ОВППС, както и относно международния договорен персонал

- 16 В това съобщение се уточнява, че „в договора следва да се предвиди, че специалните съветници по ОВППС сключват от свое име договори за наемане на работа в приложение на правилата, действащи за служителите, наемани на работа от специалните съветници по ОВППС“, че специалният съветник по ОВППС сключва от свое име договор за наемане на работа на лице като международен служител“ и че „договорът за наемане на работа на лице като международен служител от специален съветник по ОВППС се подписва от специалния съветник по ОВППС“.

III. Съдебна практика, която може да е от значение

- 17 Tribunal (Първоинстанционен съд) се позовава на две решения на Cour du travail de Bruxelles (Апелативен съд по трудови спорове Брюксел):
- решение от 12 декември 2017 г., с което Cour du travail (Апелативен съд по трудови спорове) постановява, че работодателят на член на международния персонал, нает на служба в мисията EULEX KOSOVO, преди тя да придобие правосубектност, не е ръководителят на мисия, а Европейският съюз, когото ръководителят на мисия само представлява;
 - решение от 8 януари 2019 г. с което същият състав на същия съд, състоящ се от други членове, постановява решение в същия смисъл относно друга мисия „ОВППС“, като уточнява, че работодателят е „Европейският съюз, представляван от Комисията“.

IV. Преценка на Tribunal (Първоинстанционен съд) и възобновяване на устните състезания

- 18 Що се отнася до договорите, сключени на 1 февруари 2013 г. и на 7 юни 2013 г. между МЈ и Комисията, Tribunal (Първоинстанционен съд) изтъква следните обстоятелства:
- МЈ е подписал от свое име договорите, сключени с Комисията на 1 февруари 2013 г. и на 7 юни 2013 г., по силата на които действително са му отпуснати определени средства за нуждите на мисията, по-специално за покриване на възнаграждението на персонала (член 4 от договора от 7

- юни 2013 г.), средства, за които той впрочем се задължава да носи пълна отговорност, като дори се задължава по отношение на Комисията да възстанови всички суми, които са му били неоснователно изплатени или са използвани от него не по предназначение (член 9 от същия договор) и да сключи специална застраховка за покриване на финансовата му отговорност в това отношение, както и на всички вреди, които е причинил със собствените си действия (*by himself*) на Комисията или на всяко трето лице в рамките на изпълнението на задачата си, включително на страните, с които ще трябва да сключи договори в тази връзка (член 12.3 от същия договор);
- в член 11.1 от договора, сключен на 7 юни 2013 г., се уточнява също, че специалният съветник сключва трудови договори с персонала си от свое име.
- 19 Tribunal (Първоинстанционен съд) изтъква също, че в трудовите договори, сключени с МЈ преди юни 2014 г., той е представен изрично не само в лично качество, но и като „работодател“, а освен това те изрично препращат към член 11.1 от договора от 7 юни 2013 г., като се уточнява, че този член позволява на МЈ, „в качеството му на специален съветник да сключва трудови договори от свое име“ (точка II от встъпителната част на договора).
- 20 Що се отнася до периода преди 12 юни 2014 г., с оглед на приложимите разпоредби и договори Tribunal (Първоинстанционен съд) счита, че ищците основателно са привлекли МЈ лично като страна в производството и затова той следва да остане привлечена страна, и то независимо от решението на Cour du travail de Bruxelles (Апелативен съд по трудови спорове Брюксел) от 12 декември 2017 г.
- 21 Всъщност според Tribunal (Първоинстанционен съд) не може да се твърди а fortiori абсолютно категорично, безрезервно или без допълнителен анализ, че ръководителят на мисията EULEX KOSOVO е бил „само представител на Европейския съюз за изпълнението на тази мисия“, тъй като тогава мисията EULEX KOSOVO не е имала собствена правосубектност, и най-вече не може да се приеме, че предявеният срещу него иск е недопустим единствено с мотива, че „по правило искът не може да се предяви срещу пълномощника, а само срещу упълномощителя“, именно защото има различни случаи, при които „пълномощник“ отговаря лично за действията, които е извършил за сметка на „упълномощителя“ си, и/или може да се конституира като страна в рамките на съдебно производство вместо упълномощителя си, дори само в това си качество. Това е така по-специално:
- при представителство, наречено „несъщинско“, или мандат, наречен „непредставителен“, тоест именно, когато пълномощникът действа от свое име за сметка на своя упълномощител. В този случай договорното отношение по принцип възниква между пълномощника, лично, и неговия

съдоговорител, без да съществуват преки способи за защита в полза на упълномощителя срещу съдоговорителя и обратно,

- или също в случай на упълномощаване *ad agendum* (да се различава от упълномощаването *ad litem*, което по-специално се използва за нуждите на представителството на неперсонифицирано образование), по силата на което упълномощеният формално може да участва в производство от свое име, но за сметка на упълномощителя си, само като се посочи качеството му.

- 22 Tribunal (Първоинстанционен съд) счита, че преди да се произнесе окончателно по въпроса дали МЈ може/трябва да остане като страна по делото или отговорността му трябва да бъде изключена с мотива, че тогава всъщност е действал само от името и за сметка на Европейския съюз (с участие на една/или друга от неговите институции, които също са страни по делото), в рамките на пълен представителен мандат, се налага страните да разгледат по-подробно въпроса за съществуването на „мандата“, с който МЈ е разполагал като ръководител на мисия, и евентуално точното естество на този мандат и произтичащите от него последици за МЈ. Поради това той разпорежда възобновяването на устните състезания.

V. Становища на страните

- 23 Ищците искат исковете им срещу европейските институции да бъдат обявени за допустими, доколкото се отнасят за всеки акт/всяко действие/всяко неизпълнение на задължение от ръководител на мисия. При условията на евентуалност те искат производството да бъде спряно до постановяване на решение по дело T-602/15 RENV, а при условията на евентуалност спрямо предходното, искат обявяването на исковете им за допустими, доколкото са предявени срещу МЈ.
- 24 МЈ иска от Tribunal (Първоинстанционен съд) да обяви предявените срещу него искове за недопустими. Всъщност той счита, че мисията Eulex Kosovo е работодателят на ищците за всички разглеждани договори.
- 25 Европейските институции считат, че нямат качеството на работодатели на ищците и искат предявените срещу тях искове във връзка с трудов договор да бъдат обявени за недопустими или поне за неоснователни.
- 26 В заседание за изслушване на устните състезания от 4 юни 2019 г. страните се съгласяват, че въпросът за съществуването на мандат на ръководителя на мисия и за естеството и последиците от такъв мандат трябва да бъде предмет на преюдициален въпрос, който да се постави на Съда на Европейския съюз, тъй като предполага тълкуването на актове на институциите, органите, службите или агенциите на Съюза по смисъла на член 267 ДФЕС. Tribunal (Първоинстанционен съд) се присъединява към това предложение.

VI. Мотиви на преюдициалното запитване

- 27 Tribunal (Първоинстанционен съд) и Съдът на Европейския съюз вече са се произнасяли по различни дела, в които участва мисията EULEX KOSOVO или други мисии от същия вид, по инициатива на наетия за нуждите на мисията международен граждански персонал.
- 28 Все пак те все още не са имали възможност да разгледат въпроса за идентифицирането на работодателя на този персонал и/или на неговото представителство за периода преди мисията да придобие правосубектност, въпреки че мисията вече е могла да наема персонал на договорна основа чрез ръководителя на мисия, който е подписвал от свое име договорите, и всъщност персоналетът вече реално е бил нает на служба в мисията.
- 29 В случая това идентифициране е необходимо, за да може да се провери допустимостта и/или основателността на някои от исквете, предявени както срещу MJ, така и срещу европейските институции, доколкото те се отнасят за периода преди 12 юни 2014 г.

VII. Преюдициалният въпрос

- 30 По изложените съображения Tribunal (Първоинстанционен съд) поставя на Съда следния преюдициален въпрос:

„Трябва ли членове 8.3 и 10.3 от Съвместно действие 2008/124/ОВППС на Съвета от 4 февруари 2008 година относно мисията на Европейския съюз в областта на върховенството на закона в Косово, EULEX KOSOVO, преди изменението му с Решение 2014/349/ОВППС на Съвета от 12 юни 2014 г., евентуално във връзка с всички други възможни релевантни разпоредби, да се тълкуват в смисъл, че предоставят на ръководителя на мисия правото да действа от свое име и за своя сметка в качеството на работодател на международния граждански персонал, зает на служба в мисията EULEX KOSOVO за периода преди 12 юни 2014 г., или като се вземат предвид по-специално членове 8.5 и 9.3 от Съвместно действие 2008/124/ОВППС, преди изменението му от 12 юни 2014 г., в смисъл че предоставят качеството работодател на Европейския съюз и/или на институция на Европейския съюз като Европейската комисия, Европейската служба за външна дейност, Съвета на Европейския съюз или на всяка друга възможна институция, за сметка на който/която ръководителят на мисия е действал до тази дата по силата на мандат, на делегиране на правомощия или на всякаква друга форма на представителство, която се определя според случая?“.