

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

15 януари 1986 година*

(Социална сигурност – семейни надбавки – член 73, параграф 2 от Регламент № 1408/71)

По дело 41/84

с предмет преюдициално запитване, отправено до Съда, съгласно член 177 от Договора за създаване на ЕИО, от Cour de Cassation, (Френската република) по производството, висящо пред този съд между

Pietro Pinna

и

Caisse d'Allocations Familiales de la Savoie (Фонд за семейни надбавки, Savoie)

относно тълкуването на член 73, параграф 2 от Регламент № 1408/71 за прилагането на схеми за социална сигурност на наети лица и членове на техните семейства, които се движат в рамките на Общността (ОВ L 149, стр. 1),

СЪДЪТ,

в състав: лорд Mackenzie Stuart, председател, г-н U. Everling, г-н K. Bahlmann и г-н R. Joliet (председатели на състави), г-н G. Bosco, г-н T. Koopmans, г-н O. Due, г-н Y. Galmot и г-н T. F. O'Higgins, съдии,

генерален адвокат: г-н G. F. Mancini,

секретар: г-н H. A. Rühl, главен администратор,

като има предвид становищата, представени:

а) за г-н Pietro Pinna, ищец по основното дело, от адв. A. Lyon-Caen, от Conseil d'Etat (Държавен съвет) и Cour de cassation de France, (Касационен съд на Франция),

б) за Caisse d'allocations familiales de la Savoie, ответник по основното дело, от адв. J.-P. Desache, от парижката колегия,

в) за правителството на Френската република, от г-н Ph. Rouzoulet, секретар по външните работи, Министерство на външните отношения.

* Език на производството то: френски.

г) за правителството на Република Гърция, от г-н Е. Tsekouras, член на правния отдел на постоянното представителство на Гърция в Европейските общности, Brussels, в качеството на представител,

д) за правителството на Италианската република от г-н А. Squillante, председател на камара в Държавния съвет, началник на отдел Спорни дипломатически въпроси, договори и законодателни въпроси, подпомаган от г-н Р. Ferri, Avvocato dello Stato,

е) за Комисията на Европейските общности, от г-н J. Griesmar, юридически съветник, в качеството на представител, подпомаган от г-н F. Herbert, от брюкселската колегия,

ж) за Съвета на Европейските общности, от г-н J. Carberry, съветник в правния отдел, в качеството на представител,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 21 май 1985 г.,

постанови настоящото

Решение

1. С определение от 11 януари 1984 г., получено в Съда на 15 февруари същата година, Cour de Cassation de France е отнесъл до Съда, на основание на член 177 от Договора за ЕИО, два преюдициални въпроса във връзка с тълкуването на няколко разпоредби от Регламент № 1408/71 на Съвета, от 14 юни 1971 г., за прилагането на схеми за социална сигурност на наети и членове на техните семейства, които се придвижват в рамките на Общността (ОВ L 149, стр. 1).
2. Тези въпроси са повдигнати в рамките на спор, имащ за предмет отказа на Caisse d'allocations familiales de la Savoie (Касата за семейно подпомагане в Savoie) да отпусне на г-н Pinna дължими семейни обезщетения за периода, включващ 1977 и 1978 г.
3. Г-н Pinna, който е италиански гражданин, пребивава във Франция със съпругата си и техните две деца Sandro и Rosetta. През 1977 г. децата пребивавали продължителен период от време с майка си в Италия. Caisse d'allocations familiales de la Savoie отказала да изплати на г-н Pinna дължими семейни обезщетения за Sandro за периода от 1 октомври до 31 декември 1977 г., а за Rosetta – за периода от 1 октомври 1977 до 31 март 1978 г., с мотива, че същите следва да бъдат изплатени от Istituto nazionale della previdenza sociale de l'Aquila (Националният институт за социална сигурност в Aquila), мястото в Италия, където децата са пребивавали през този период.
4. От определението за преюдициално запитване на Cour de Cassation става ясно, че според член 511 от френския Кодекс за социална сигурност всеки френски или чужд гражданин с местопребиваване във Франция, имащ на своя издръжка, в качеството си на глава на семейство или на друго основание, едно или няколко деца, пребиваващи във Франция, се ползва по отношение на своите деца с право на семейни обезщетения, така както са изброени в член L 510. Съгласно стария член 6 от Декрет № 46-2880 от 10 септември 1946 г., изменен с Декрет № 65-524 от 29 юни

1965 г., и съгласно член 2 от Декрета от 10 декември 1946 г., изменен с Декрета от 17 март 1978 г., за пребиваващо във Франция се счита онова дете, което, като запазва семейните си връзки на територията на френския район, където постоянно е живяло до този момент, осъществи извън тази територия едно или няколко временни пребивавания, чиято обща продължителност не надвишава три месеца в рамките на една календарна година. Решението, което е предмет на настоящия спор, изглежда се основава на член 73, параграф 2 от Регламент № 1408/71, който гласи, че едно наето лице, подчинено на френското законодателство, има право „... по отношение на членовете на неговото семейство, които живеят на територията на държава-членка, различна от Франция, на семейните надбавки, предвидени в законодателството на държавата, на чиято територия пребивават тези членове на семейството; то трябва да отговаря на условията за трудова заетост, на които френското законодателство подчинява ползването с право на такива обезщетения”.

5. В рамките на подадената от г-н Pinna касационна жалба, Cour de Cassation е поискал Съдът да се произнесе относно:

1. Валидността и запазването в сила на член 73, параграф 2 от Регламент № 1408/71 от 14 юни 1971 г.;

2. Тълкуването на термина „пребиваване”, съдържащ се в този текст.

6. Член 73, параграф 1 от Регламент № 1408/71 гласи, че:

„Наето лице, подчинено на законодателството на държава-членка, различна от Франция, има право по отношение на членовете на неговото семейство, които живеят на територията на друга държава-членка, на семейните обезщетения, предвидени в законодателството на първата държава, както ако те са пребивавали на територията на първата държава.”

7. Независимо от това, цитираният по-горе член 73, параграф 2 урежда различно правило, засягащо наетите лица, подчинени на френското законодателство, семействата на които пребивават в държава-членка, различна от Франция.

8. Член 98 (сегашен 99) от Регламент № 1408/71 предвижда, че:

„Преди 1 януари 1973 г. Съветът пристъпва, по предложение на Комисията, към цялостно преразглеждане на проблема с изплащането на семейните обезщетения на членовете на семейството, които не пребивават на територията на компетентната държава, с цел достигане до единно решение за всички държави-членки.”

9. От документите, представени в Съда, е видно, че Комисията е предала с известно закъснение, дължащо се на присъединяването на новите държави-членки, на 10 април 1975 г. предложение за регламент до Съвета (ОВ С 96, стр. 4), в което тя предлага да се уеднакви системата за отпускане на семейните обезщетения на страната на трудова заетост, независимо от страната на местопребиваване на членовете на семейството. Това решение е получило подкрепата на Европейския парламент (Становище от 14 октомври 1975 г., ОВ С 257) и на Икономическия и социален комитет (Становище от 24 септември 1975 г., ОВ С 286). Въпросът е бил

подложен на разискване от Съвета по време на заседанията от 18 декември 1975 г. и от 9 декември 1976 г., без да се стигне до някакво решение.

10. По отношение на валидността на член 73, параграф 2, г-н Pinna изтъква, че тази разпоредба води до изплащането на обезщетения в по-нисък размер и до различно третиране на работниците от страните от Общността, които са наети във Франция и на тези, които работят в една от деветте други страни от Общността. Тази дискриминация не е оправдана нито в политически, нито в икономически, нито в юридически план. Що се отнася до пенсиите за старост, Съдът е постановил, че член 51 оправомощава Съвета да предоставя права на мигриращите работници, но не му разрешава да ги лиши от правата, с които се ползват по силата на националното законодателство. Г-н Pinna твърди че това, което е валидно за пенсиите за старост, е валидно и за семейните обезщетения. Едновременното прилагане на закона на страната на заетост (предоставяне на права) и на този на страната на пребиваване на семейството на работещия (вид и размер на обезщетенията) няма за цел да доведе до намаляване на социалната закрила. С оглед на горното, той твърди, че член 73, параграф 2 противоречи на член 51 от Договора. Според г-н Pinna, с член 51 е въведен принципът на „износимост” на обезщетенията. В резултат на това, получателят на всяко парично обезщетение в брой може да се позове на член 51, независимо от мястото, където е установил местоживеенето си или това на семейството си, за да изиска дължимите обезщетения да му бъдат изплатени там, където той е решил. Частичната “неизносимост” на даден вид социално обезщетение, предвидено в член 73, параграф 2, влиза в противоречие с общото правило, установено в член 51. Със забраната на “износимостта” на френските семейни обезщетения, член 73, параграф 2 нарушава разпоредбата на член 51 от Договора.
11. Caisse d’allocations familiales de la Savoie, която е ответник по основното дело, изтъква, че разпоредбата на член 73, параграф 2 е съвместима с тези на членове 48 и 51 от Договора. Член 51 предвижда, че паричните обезщетения следва винаги да се изплащат на мигриращия работник. Член 73, параграф 2 гарантира, че мигриращият работник винаги ще получава полагащите се семейни обезщетения, независимо от местопребиваването на неговото семейство. Институцията, която дължи изплащането и приложимото към семейните обезщетения законодателство се различават от предписаните за работниците, попадащи в приложното поле на член 73, параграф 1, но правото на работника да получава семейните обезщетения неизменно се запазва. По мнение на Caisse d’allocations familiales de la Savoie, член 73, параграф 2 е съвместим с член 7 от Договора, тъй като по никакъв начин не въвежда дискриминация между мигриращите работници. Няма съмнение, че в определени случаи обезщетенията на мигриращия работник могат да бъдат намалени, в зависимост от избраната страна за пребиваване от неговото семейство, но това намаление ще е резултат от различията в законодателството на държавите-членки, а именно по отношение на размера на обезщетенията. При тези условия, член 73, параграф 2 очевидно сам по себе не е източник на дискриминация. В резултат на това, Caisse d’allocations familiales de la Savoie твърди, че член 73, параграф 2 е съвместим с разпоредбите на правото на Общността.
12. Френското правителство счита, че член 73, параграф 2 е валиден. Различията в третирането, които могат да произтекат от член 73, параграф 2, не съставляват дискриминация, противоречаща на членове 7, 48 и 51 от Договора. Причина за

различното третиране, което е в ущърб на не-френските работници, подчинени на френското законодателство, фактически се явява съществуващото разминаване между системите на семейни надбавки, които са в сила в различните държави-членки. Преодоляване на това разминаване в третирането е единствено възможно по пътя на хармонизиране на националните системи за социална сигурност. То обаче не е предмет на Регламент № 1408/71, който има за цел единствено да се постигне съгласуваност на тези системи, с цел да бъдат премахнати, в сферата на социалната сигурност, пречките пред свободното движение на работна ръка.

13. Гръцкото правителство изтъква, че целта на Регламент № 1408/71 е да гарантира на всички работници – граждани на държавите-членки, придвижващи се в границите на Общността, еднакво третиране от гледна точка на законодателството на различните държави-членки и изплащането на обезщетения по линия на социалната сигурност. Проблемът с отпускането на семейни обезщетения на работниците, които са подчинени на законодателството на държава-членка, различна от тази, където пребивават членовете на тяхното семейство, следователно трябва да бъде разрешен еднакво във всички държави-членки. По мнение на гръцкото правителство, авторите на регламента са съзнавали тази необходимост, когато са приели текста на член 98. Постигането на единно решение по смисъла на член 98 означава да се възприеме като критерий местоработата на работника. Гръцкото правителство твърди, че да се разчита на действащата система по местоработата на работника означава, от една страна, държавите да се придържат към духа на Регламент № 1408/71, имащ за цел свободното движение на работна ръка в границите на Общността, а, от друга, към принципа на еднакво третиране на чуждестранните и националните работници по въпроси на социалната сигурност. Гръцкото правителство счита, че разпоредбата на член 73, параграф 2 не е обоснована, доколкото тя не насърчава еднаквото третиране на мигриращите и националните работници по отношение на изплащането на семейните обезщетения, когато членовете на семейството на работника пребивават в различна държава-членка от тази, където пребивава самият работник. Мигриращият работник трябва да има право да получава парични обезщетения по линия на социалната сигурност в съответствие със законодателството, на което се подчинява и по силата на което той плаща осигурителни вноски и данъци.
14. Италианското правителство изтъква, че разпоредбата на член 73, параграф 2 поражда дискриминация, основаваща се на националната принадлежност, между работниците, наети на една и съща територия. Съгласно установената съдебна практика на Съда, разпоредбите, по силата на които всяко местене на работник от една държава-членка в друга води до редуциране на придобитите права в областта на социалната сигурност, противоречат на предоставените от Договора гаранции по отношение на свободното движение на работна ръка. Приложението на законодателството на държавата-членка по местопребиваване при изчисляването на семейните надбавки има за цел да редуцира по същество придобитото от работника право по силата на френското законодателство.
15. Комисията счита, че разпоредбата на член 73, параграф 2 е съвместима с тази на член 51 от Договора. Тя не отрича, че при определени обстоятелства, в резултат на приложението на разпоредбата на член 73, параграф 2, работникът, чиито деца имат местопребиваване в друга държава-членка, може да има право на семейни надбавки в по-нисък размер от този, който би му се полагал, ако членовете на семейството му

имаха местопребиваване във Франция или ако френските семейни надбавки бяха отпуснати също и за членовете на семейството, имащи местопребиваване в друга държава-членка. Независимо от това, тя счита, че разпоредбата на член 73, параграф 2 не е източник на дискриминация, противоречаща на Договора. Според Комисията, наблюдаваните различия основно се дължат на обстоятелството, че Регламент № 1408/71 е средство за постигане на целите на член 51 от Договора, чрез съгласуване на системите за социална сигурност с цел премахване на пречките пред свободното движение на хора.

16. Съветът счита, че поставените от националната юрисдикция въпроси поставят под въпрос валидността на разпоредбата на член 73, параграф 2 поради две причини. На първо място, понеже се касае за извънредно дерогиране, което от самото начало е било предвидено да бъде обвързано с конкретен срок, а именно 1 януари 1973 г. На второ място, поради евентуалното съществуване, в ущърб на не-френските работници, подчиняващи се на френското законодателство, на двойна дискриминация по отношение на френските работници, от една страна, а от друга, по отношение на работниците, които се подчиняват на законодателството на държава-членка, различна от Франция. Съветът счита, че не съществува такава двойна дискриминация. Според него, и френският, и чуждестранният работник получават еднакви добавки на френска територия; френският работник губи правото си на надбавки след три месеца, ако неговите деца престанат да пребивават на френска територия, докато мигриращият работник получава надбавки по силата на Регламент № 1408/71 за децата си, които имат местопребиваване в държава-членка, различна от Франция. Нещо повече, според Съвета, не би могло да се различи наличие на дискриминация в начина, по който са третираны мигриращите работници в две или повече различни държави-членки, поради обстоятелството, че националното им законодателство в областта на социалната сигурност само е съгласувано. Действително, по отношение на социалната сигурност всяка държава-членка си е запазила правото да определя вида и размера на обезщетенията, след като член 51 от Договора не изисква от Съвета да създаде за държавите-членки на Общността единна система за социална сигурност.

По първия въпрос

17. С цел да се разреши спорният въпрос, е целесъобразно да се изтъкне най-напред, че член 40 от Регламент № 3/58 на Съвета, от 25 септември 1958 г., за социалната сигурност на мигриращите работници (ОВ № 30, стр. 561) предвижда, че наето или приравнено към него лице, което е наето на територията на държава-членка и има деца, които постоянно пребивават или се обучават на територията на друга държава-членка, има право, по отношение на тези деца, на семейни надбавки в съответствие с разпоредбите на законодателството на първата държава до размера на надбавките, които се полагат по силата на законодателството на втората държава.
18. Регламент № 1408/71 е изменил правната уредба, отнасяща се до децата на мигриращите работници, като е разширил спектъра на обезщетенията, за които могат да претендират мигриращите работници. Той им е предоставил правото на семейни обезщетения, т.е. на „всякакви обезщетения в натура или в брой, предназначени да компенсират семейните разходи” (член 1, буква ф) i)), докато по силата на Регламент № 3/58 те са имали право само на семейни надбавки, т.е. на „периодични обезщетения в брой, предоставяни изключително в зависимост от броя

и, при нужда, от възрастта на членовете на семейството” (член 1, буква ф) ii)) от Регламент № 1408/71).

19. Що се отнася до мигриращите работници, наети в държава-членка, семейството на които пребивава в друга държава-членка, Регламент № 1408/71 прави разграничение между работниците, наети във Франция и тези, наети в другите държави-членки. Член 73, параграф 1 гласи, че работник, който е подчинен на законодателството на държава-членка, различна от Франция, има право, по отношение на членовете на неговото семейство, които пребивават на територията на друга държава-членка, на предвидените в законодателството на първата държава семейни обезщетения, както ако те са пребивавали на територията на първата държава. Член 73, параграф 2 предвижда, че работник, който е подчинен на френското законодателство, има право, по отношение на членовете на неговото семейство, които пребивават на територията на държава-членка, различна от Франция, на семейните надбавки, предвидени в законодателството на държавата, на чиято територия пребивават членовете на неговото семейство.
20. Що се отнася до различията в третирането на работниците, спрямо които се прилага член 73, параграф 1, и на тези, които са подчинени на уредбата, предвидена в член 73, параграф 2, следва да се отбележи, че член 51 от Договора предвижда съгласуване, а не хармонизиране на законодателството на държавите-членки. Следователно, член 51 запазва съществуването на различия между системите за социална сигурност и, съответно, в правата на лицата, работещи в държавите-членки. Следователно, материалните и процедурните различия между системите за социална сигурност в отделните държави-членки, а оттам и в правата на лицата, които работят в държавите-членки, не са засегнати от член 51 от Договора.
21. Независимо от това, постигането на целта за гарантиране на свободното придвижване на работниците в границите на Общността, така както е предвидена в членове 48 до 51 от Договора, е улеснено, когато условията на труд, включващи правилата за социална сигурност, са възможно най-сходни в различните държави-членки. Тази цел, напротив, е компрометирана и нейната реализация е затруднена, ако с правото на Общността са въведени ненужни различия в правилата за социална сигурност. Оттук следва, че правната уредба на Общността в областта на социалната сигурност, приета на основание на член 51 от Договора, трябва да се въздържа от прибавянето на допълнителни несъответствия към онези, които вече са следствие от липсата на хармонизация на националното законодателство.
22. Член 73 от Регламент № 1408/71 създава за мигриращите работници две различни системи, в зависимост от това дали тези работници са подчинени на френското законодателство или на това на друга държава-членка. По този начин, той увеличава броя на несъответствията, произтичащи от самото национално законодателство, и, в резултат на това, се явява пречка за постигането на целите, изложени в членове 48 и 51 от Договора.
23. По-специално, по отношение на преценката за валидността на самия член 73, параграф 2, следва да се заяви, че правилото за еднакво третиране забранява не само явната дискриминация, основаваща се на националността, но и всички прикрити форми на дискриминация, които, посредством прилагането на други разграничителни критерии, на практика водят до същия резултат.

24. Именно такъв е случаят, когато критерият по член 73, параграф 2 е използван, за да се определи приложимото законодателство спрямо семейните обезщетения на мигриращите работници. Въпреки че френското законодателство като правило прилага същия критерий при определяне на правото на семейни обезщетения на френските работници, наети на френска територия, този критерий по никакъв начин няма същото значение за тази категория работници, тъй като проблемът с членовете на семейството, пребиваващи извън Франция, възниква основно при мигриращите работници. Ето защо, този критерий не е в състояние да осигури еднаквото третиране, предписано от член 48 от Договора и следователно не може да бъде използван в контекста на съгласуването на националното законодателство, което е предвидено в член 51 от Договора, с цел насърчаване свободното придвижване на работниците в границите на Общността, в съответствие с член 48.
25. Оттук следва, че член 73, параграф 2 от Регламент № 1408/71 е недействителен, доколкото изключва предоставянето на работниците, подчинени на френското законодателство, на френски семейни обезщетения за онези членове на семействата им, които пребивават на територията на друга държава-членка.
26. Що се отнася до последиците от невалидността на член 73, параграф 2, следва да се отбележи, че в решението си от 27 февруари 1985 г. по дело 112/83 (*Société des produits de maïs SA / Administration des douanes et droits indirects*, 112/83, Recueil 1985, стр. 732) Съдът постанови, че когато това е обосновано от важни съображения, член 174, параграф 2 от Договора предоставя на Съда дискреционното правомощие да определя конкретно за всеки отделен случай кои именно последици на един обявен за нищожен нормативен акт трябва да бъдат запазени.
27. Тъй като Съветът все още не е успял да достигне до единното решение, изисквано от член 98 от Регламент № 1408/71, следва да се има предвид, по изключение, обстоятелството, че Франция е била принудена, в течение на продължителен период от време, да запази определени практики, които са били съобразени с изискванията на Регламент № 1408/71, но които не намират правно основание в членове 48 и 51 от Договора.
28. При тези условия следва да се констатира, че важни съображения, имащи отношение към правната сигурност и съвкупността от всички застрашени публични и частни интереси, по принцип са пречка, за да бъде поставен на преразглеждане въпросът за получаването на семейни обезщетения за периоди, предшествващи произнасянето на настоящото решение.
29. В подобен случай, когато Съдът използва възможността да ограничи действието в миналото на обявяването на невалидност по член 177 от Договора, именно Съдът е този, който трябва да реши дали може да се предвиди изключение от това ограничение на действието във времето на неговото решение, било в полза на страната, която е подала жалба пред националната юрисдикция, било в полза на всяко друго лице, което е предприело аналогични стъпки преди обявяването на невалидност, или дали, обратно, едно обявяването на невалидност, приложимо само в бъдеще време, представлява адекватно средство за защита дори за лицата, които своевременно са предприели действия за защита на правата си.

30. В конкретния случай, следва да се определи, че не може да се извършва позоваване на констатираната невалидност на член 73, параграф 2 от Регламент № 1408/71, в подкрепа на претенции, отнасящи се до обезщетения за периоди, предшестващи датата на настоящото решение, освен по отношение на работниците, които преди тази дата са завели съдебен иск или са направили равностойно искане.
31. При тези условия не е необходимо да се отговаря на втората част на първия въпрос, отнасящ се до запазването на действието на член 73, параграф 2 от Регламент № 1408/71, нито на втория въпрос, касаещ тълкуването на термина „пребиваване” в контекста на член 73, параграф 2.

По съдебните разноски

32. Разходите, направени от правителствата на Република Гърция, Република Италия и Република Франция, а също и от Съвета и Комисията на Европейските общности, представили становища на Съда, не подлежат на възстановяване. С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело има характер на инцидентен установителен иск в производството, висящо пред националната юрисдикция, тя следва да се произнесе по съдебните разноски.

По изложените съображения,

Съдът,

като се произнася по въпросите, поставени пред него от Cour de Cassation de France с определение от 11 януари 1984 г., реши:

- 1. Член 73, параграф 2 от Регламент № 1408/71 е недействителен, доколкото изключва предоставянето на френски семейни обезщетения на работници, подчинени на френското законодателство, по отношение на онези членове на семействата им, които пребивават на територията на друга държава-членка.**
- 2. Не може се извършва позоваване на констатираната невалидност на член 73, параграф 2 от Регламент № 1408/71 в подкрепа на претенции, отнасящи се до обезщетения за периоди, предшестващи датата на настоящото решение, освен по отношение на работниците, които преди тази дата са завели съдебен иск или са направили равностойно искане.**

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 15 януари 1986 година.

Подписи