

Информация за последващите действия по повод на жалбите, регистрирани под номер СНАР(2013)01917

Европейската комисия получи множество жалби относно възможна злоупотреба с последователни срочни трудови договори в публичния сектор в Испания.

В жалбите се посочва, че испанското правителство е сключило споразумение със синдикатите на 29 март 2017 г. Жалбоподателите се опасяват, че чрез това споразумение испанското правителство иска да уреди [regularizar y blanquear] положението на онези служители в публичния сектор, които преди това са работили на последователни срочни трудови договори, и по този начин да избегне започването на производство за установяване на нарушение.

Приложимо законодателство на ЕС

Съгласно клауза 5, параграф 1 от сключеното между ETUC, UNICE и CEEP Рамково споразумение относно срочната работа, приложено към Директива 1999/70/ЕО („Рамковото споразумение“), за да предотвратят злоупотреба, която произтича от използването на последователни срочни трудови договори или правоотношения, държавите членки, когато няма еквивалентни правни мерки за предотвратяване на злоупотребата, въвеждат една или повече от следните мерки:

- а) обективни причини, които оправдават подновяването на такива договори или правоотношения; или
- б) максималната обща продължителност на последователните срочни трудови договори или правоотношения; или
- в) броя на подновяванията на такива договори или правоотношения.

Съгласно установената съдебна практика на Съда на ЕС свързани със заетостта ситуации могат да бъдат определени като „злоупотреба“ за целите на клауза 5, параграф 1 от Рамковото споразумение, ако използването на срочни договори в сектора е с цел удовлетворяване на потребността от персонал на работодателя, когато тази потребност е определена и постоянна¹.

Комисията анализира понастоящем съответствието на испанското законодателство, уреждащо положението на служителите в публичния сектор, с клауза 5 от Рамковото споразумение относно срочната заетост, която задължава държавите членки да приемат мерки за предотвратяване на злоупотребата с последователни срочни трудови договори.

Във връзка с предполагаемото искане сключените срочни трудови договори да бъдат преобразувани в безсрочни трудови договори

Жалбоподателите посочват, че в съответствие със споразумението от 29 март 2017 г. испанското правителство няма да преобразува последователните срочни трудови договори на служителите от публичния сектор в безсрочни, а вместо това ще наема на работа постоянни служители чрез конкурси на общо основание.

Съдът на ЕС постанови, че тъй като клауза 5, параграф 2 от Рамковото споразумение не посочва общо задължение за държавите членки да предвидят преобразуването на срочните трудови договори в трудови договори с неопределена продължителност, нито

¹ В този смисъл вж. решението на Съда от 26 януари 2012 г. по дело *Kücük*, C-586/10, EU:C:2012:39, точка 39 и посочената съдебна практика, както и решението на Съда от 26 ноември 2014 г. по дела *Mascolo и други*, C-22/13, C-61/13, C-63/13 и C-418/13, EU:C:2014:2401, точка 101.

определя точните условия, при които може да се използват срочни трудови договори, тази клауза дава на държавите членки свобода на преценка по този въпрос (решение на Съда от 7 септември 2006 г. по дело *Marrosu u Sardino*, C-53/04, EU:C:2006:517, точка 47).

Следователно клауза 5 от Рамковото споразумение сама по себе си допуска държавите членки да предвидят различни последици при злоупотреба с последователни срочни трудови договори или правоотношения в зависимост от това дали тези договори или правоотношения са сключени с работодател от частния или от публичния сектор (Решение на Съда от 7 септември 2006 г. по дело *Marrosu u Sardino*, C-53/04, EU:C:2006:517, точка 48).

За да може обаче национална правна уредба, която забранява единствено в публичния сектор преобразуването на поредица от срочни трудови договори в трудови договори за неопределено време, да се счита за съответстваща на Рамковото споразумение, във вътрешния правов ред на съответната държава членка трябва да има в посочения сектор друга ефективна мярка, за да не се допусне и ако е необходимо, да се санкционира злоупотребата с последователни срочни трудови договори (решение на Съда от 7 септември 2006 г. по дело *Marrosu u Sardino*, C-53/04, EU:C:2006:517, точка 49).

Обобщение:

- Рамковото споразумение не съдържа общо задължение за държавите членки да предвидят преобразуването на срочните трудови договори в договори за неопределено време;
- Рамковото споразумение не възпрепятства държавите членки да приемат различни мерки в публичния и в частния сектор;
- Рамковото споразумение не обхваща случаи на дискриминация между две категории работници на срочни договори (само дискриминация между работник на срочен договор и работник на постоянен договор в сходно положение);
- необходимо е националното законодателство да предвижда ефективни мерки, за да не се допусне и ако е необходимо, да се санкционира злоупотребата с последователни срочни трудови договори.

Във връзка с предполагаемото искане възрастта и опитът да се вземат под внимание при организирането на конкурси на общо основание

Жалбоподателите твърдят, че фактът, че тяхната възраст и опит не се вземат под внимание при организирането на конкурси на общо основание, на които те трябва да се съревновават с по-млади и по-неопитни кандидати, представлява дискриминация, основана на възраст, която е забранена по силата на Директива 2000/78/ЕО на Съвета от 27 ноември 2000 г.

Следва да се отбележи, че държавите членки (в качеството си на работодатели) по принцип са свободни да определят най-ефективните процедури за подбор на своите служители и да оценяват качествата на кандидатите в съответствие с тези процедури, при условие че няма дискриминация на някое от основанията, забранени от правото на ЕС.

Членове 1 и 2 от Директива 2000/78/ЕО на Съвета от 27 ноември 2000 г. забраняват дискриминацията, основана на възраст, а в член 3 се посочва, че публичният сектор попада в приложното поле на тази директива. В конкретния случай обаче не бяха представени достатъчно доказателства за дискриминация, основана на възраст.

За дискриминация се говори, когато е налице различно третиране, което не е обективно обосновано. В конкретния случай обаче не е представено доказателство за такова различно третиране: служителите, които в миналото са работили на последователни срочни трудови договори, могат да участват в новообявените конкурси на общо основание по същия начин, по който и кандидатите, които не са работили в публичния сектор преди това.

Испания е транспонира Директива 2000/78/ЕО във вътрешния си правов ред чрез Закон 62/2003, който впоследствие е бил изменен. Понастоящем Комисията не разполага с доказателства, че Директива 2000/78/ЕО е била транспонирана неправилно в испанския правов ред.

Дело Santoro: обезщетение за извършена в миналото злоупотреба

През септември 2016 г. италиански граждански съд (*Tribunale di Trapani*) отправи преюдициално запитване към Съда на ЕС с искане за насоки дали италианското законодателство предоставя ефективна защита — по-специално адекватно обезщетение — за служители в публичния сектор, чиито права съгласно клауза 5, параграф 1 от Рамковото споразумение са били нарушени².

Този въпрос възникна в контекст, в който националните правила в това отношение се прилагат различно за служителите в частния и в публичния сектор. Ако служител работи в частния сектор по-дълго от срока, посочен в договора, или по-дълго от максималния срок от 36 месеца, италианското законодателство предвижда автоматично преобразуване на срочния трудов договор в трудов договор с неопределена продължителност в частния сектор. И обратно, ако става въпрос за служители в публичния сектор, обезщетението е ограничено до фиксирана сума и плащане за вреди вследствие на загубване на възможност.

В решението си от 7 март 2018 г. (дело C-494/16, *Santoro*) Съдът на ЕС потвърди, че държавите членки могат да разглеждат злоупотребите със срочни трудови договори по различен начин в публичния сектор, при условие че съществуват други ефективни мерки.

Съдът на ЕС потвърди също така, че тъй като няма правно задължение за преобразуването на срочните договори в постоянни за работниците в публичната администрация (тъй като тези работници трябва да издържат конкурс на общо основание, преди да получат постоянен трудов договор), тези работници нямат правото на обезщетение за липсата на преобразуване, което работниците в частния сектор имат. Въпреки това служителите в публичния сектор следва да имат право на обезщетение за загубване на възможност. Изчислението на това обезщетение е оставено на националния съд, но Съдът на ЕС посочи, позовавайки се на трудностите, присъщи на доказването на съществуване на загубване на възможност, че доказателствената тежест за липсата на загубване на възможност не следва да се поема от служителя.

Твърде голямата доказателствена тежест може да лиши дадена мярка от нейната ефективност. Съдът на ЕС отбеляза, че като се имат предвид трудностите относно доказването на загубването на възможност, презумпция, целяща да гарантира заличаване на последиците от нарушението на правото на Съюза на работник, който поради злоупотребата с последователни срочни трудови договори е загубил възможности за работа, би отговаряла на изискването за ефективност.

² Дело C-494/16, *Santoro*, EU:C:2018:166.

Съдът на ЕС посочва също така други съществуващи мерки за предотвратяване и санкциониране на злоупотребите със срочни трудови договори, като например отговорността на управителите, заложена в член 36, параграф 5 от Законодателен декрет № 165/2001.

Съдът на ЕС заключава, че е от компетентността на запитващата юрисдикция да прецени дали съществуващите санкции, наложени на публичните органи (фиксираното обезщетение, обезщетението за загубване на възможност и отговорността на управителя) са достатъчно ефективни и възпиращи, за да осигурят пълната ефикасност на разпоредбите, приети в съответствие с Рамковото споразумение. Съдът на Европейския съюз отново се позовава на това колко е важно за служителя да има възможността да разчита на презумпцията, че държавата трябва да докаже, че служителят, който е бил обект на злоупотреба с последователни срочни договори, не е загубил възможност да намери работа, нито е щял да премине успешно конкурс за работа, в случай че такъв е бил надлежно организиран.

Благодарение на решението в бъдеще работниците в публичния сектор, които са били наети на работа на представляващи злоупотреба последователни срочни трудови договори в нарушение на клауза 5 от Рамковото споразумение, ще могат да получават по-лесно обезщетение за загубването на възможност, което са претърпели в резултат на тези последователни срочни трудови договори, представляващи злоупотреба.

По принцип националните органи на съответните държави членки, в т.ч. съдилищата, са тези, които прилагат националното законодателство, включително разпоредбите за транспониране на законодателството на ЕС, във всеки отделен случай. Тези органи могат най-добре да вземат решение по същество по всеки един случай. Ако жалбоподателите смятат, че са жертви на представляващи злоупотреба последователни срочни трудови договори и че вследствие на това са претърпели загуби, те могат да подадат искане за обезщетение пред компетентния национален съд по трудовоправни въпроси.

Дело Sanchez Ruiz

В отделно производство (дело C-103/18 Sanchez Ruiz) Juzgado de lo Centencioso-Administrativo No 8 de Madrid отправи към Съда на ЕС преюдициално запитване³ с искане за насоки по следните четири въпроса:

1) Първият въпрос се отнася до смисъла на фразата „използването на последователни срочни трудови договори или правоотношения“ в клауза 5, параграф 1 от Рамковото споразумение.

2) Вторият въпрос се отнася до съдържанието на съдебните решения по дело Martínez Andrés и Castrejana López и по дело Pérez López. Решението по дело Pérez López разглежда понятията „обективна причина“ и „постоянна необходимост“ и запитващата юрисдикция не е сигурна какви са последиците от тези понятия по отношение на публичния сектор и по-конкретно по отношение на основни публични услуги (здравеопазване, образование и правосъдие). То се позовава на съответната испанска съдебна практика, според която ако за всеки от временните договори има причина той да бъде такъв, временното назначаване не нарушава закона, нито пък използването на последователни договори представлява нарушение на закона, тъй като нищо не възпрепятства сключването на няколко последователни временни договора с един и същ

³ ОВ С 161, 7.5.2018 г., стр. 23.

работник, при условие че причината за всеки от тях съвпада с основанията за съответната форма на назначаване и че назначаването е извършено в съответствие с останалите законоустановени формални изисквания и условия. Това води до заключението, което според запитващата юрисдикция е несъпоставимо с практиката на Съда на ЕС, а именно че поради специфичните характеристики на една основна публична услуга никога няма да възникне злоупотреба в публичния сектор, Директива 1999/70/ЕО никога няма да бъде приложена и следователно временните/помощните/заместващите работници никога няма да постигнат целите за стабилност, заложи в Директивата.

3) Третото запитване е как да се определи дали в националното законодателство съществуват санкции или ограничения, предотвратяващи злоупотребата с временни назначения чрез използването на последователни временни трудови договори, и ако такива санкции или ограничения съществуват, как да се определи дали те са ефективни и пропорционални, а ако не съществуват, какви следва да бъдат последиците. Запитващата юрисдикция заключава, че: няма максимални ограничения за временните назначения, а законовите ограничения, целящи предотвратяване на прекомерната употреба на временни трудови договори (членове 10 и 70 от ЕВЕР), не се спазват и следователно не са ефективни, както и че съгласно закона санкциите за злоупотреба с временни назначения, установени за работодателите в частния сектор, не могат да бъдат налагани на работодател в публичния сектор. Според запитващата юрисдикция преобразуването на назначаването в непостоянно назначаване за неопределен период от време, както е установено от Tribunal Supremo (Върховния съд) за работници на трудови договори, също не изпълнява изискванията на Директивата, тъй като то дава възможност за закриване на позицията или за освобождаване на работника, когато позицията е заета от постоянен член на персонала, и следователно представлява просто друга форма на временна заетост. Поради това запитващата юрисдикция е на мнение, че няма ефективни мерки, за да не се допусне и ако е необходимо, да се санкционира злоупотребата с последователни срочни трудови договори.

4) Четвъртото запитване засяга процедурни въпроси. Отправната точка е, че срочно наетият работник (независимо дали става въпрос за временен, помощен или заместващ работник) е лишен от възможността да упражнява своите произтичащи от ЕС права заради прилагането на процедурно правило, според което временният работник трябва активно да оспори или образува въззивна жалба за всички последователни назначения и прекратявания на заетостта, като окончателното решение се предоставя, без да бъде постигната предлаганата от Директивата защита. Накратко, запитващата юрисдикция отбелязва, че има окончателни административни решения (прекратявания на заетост, назначения, конкурси) и съдебни решения, издадени на първа и на последна инстанция, при които, след като станат окончателни, за работниците става трудно да подадат жалба за извършени нередности и да постигнат посочените в Директива 1999/70/ЕО цели, особено в случаите на окончателни съдебни решения, основани на съдебната практика на съдилища с една-единствена инстанция, чието тълкуване не съответства на съдебната практика на Съда на ЕС и които не са отправили преюдициално запитване по въпроса, въпреки че са били задължени да го направят. Според запитващата юрисдикция дори ако ситуацията е свързана с окончателни административни актове (последователни прекратявания на трудова заетост, назначения и конкурси за подбор), съгласно принципа на сътрудничество, произтичащ от член 4, параграф 3 от ДФЕС, административният орган е длъжен да вземе под внимание съответното тълкуване на правото на ЕС, когато е получил искане за преразглеждане на окончателно решение. Националните съдилища обаче не могат да определят съдържанието на разпоредбите, които са несъвместими с правото на ЕС, нито на актовете, които те отменят: те могат единствено да оставят настрана националното право, за да приложат правото на ЕС, постигайки по този начин неговите цели. Следователно възниква въпросът дали съгласно правото на ЕС

окончателните съдебни решения/административни актове трябва да бъдат преразглеждани при тези обстоятелства, когато са изпълнени четирите условия, посочени в решението по дело Kühne & Heitz.

Комисията чака решението по това дело.

Заклучение

Комисията е запозната със ситуацията на работниците на срочни договори в испанския публичен сектор.

Понастоящем тя анализира съответствието на испанското законодателство, уреждащо положението на служителите в публичния сектор, с клауза 5 от Рамковото споразумение относно срочната заетост.

Преди да приключи анализа си, Комисията ще изчака решението на Съда на ЕС по дело C-103/18 Sanchez Ruiz, което ще бъде важно за посочения по-горе анализ.

Неотдавнашното решение по дело C-494/16 Santoro изясни въпросите относно обезщетението за нарушения на клауза 5 от Рамковото споразумение и в бъдеще работниците в публичния сектор, които са били наети на работа на представляващи злоупотреба последователни срочни трудови договори в нарушение на клауза 5 от Рамковото споразумение, ще могат да получат по-лесно обезщетение за загубването на възможност, което са претърпели в резултат на тези последователни срочни трудови договори, представляващи злоупотреба.

Жалбоподателите ще бъдат информирани чрез този уебсайт⁴ за резултатите от разследването на Комисията и за последващите действия, които Комисията може да реши да предприеме във връзка с него.

⁴ https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/how-make-complaint-eu-level/joining-similar-complaints/decisions-multiple-complaints_bg