

Информация за последващите действия по жалбата, регистрирана под номер СНАР(2013)2870

Европейската комисия изразява становище по повод на получената от нея поредица жалби относно евентуална злоупотреба с последователни срочни трудови договори в италианския публичен сектор.

Засегнатите служители са:

- лицата, назначени в италианските оперни и филхармонични дружества;
- срочните договори, сключени с преподаватели и административни и технически служители със спомагателни функции (наричан по-нататък „персоналът АТС“) с цел попълването на временни вакантни места;
- срочните договори, сключени със здравни работници, включително ръководители в Националната здравна служба;
- срочните договори, сключени с работещи в сферата на висшето образование по изкуства, музика и танци (AFAM), за които надзорният орган е Ministero dell'Istruzione Università e Ricerca (MIUR), Министерството на образованието, университетите и научните изследвания;
- срочните договори, сключени в съответствие със Закон № 240 от 30 декември 2010 г. Закон № 240 от 30 декември 2010 г. съдържа правила относно организацията на университетите, работещите в академичните среди и наемането им на работа;
- трудовите правоотношения между земеделските работодатели и работниците на срочен трудов договор, както е определено в член 12, алинея 2 от Законодателен декрет № 375 от 11 август 1993 г.;
- повиквания на доброволческия персонал на националната противопожарна служба.

Приложимо законодателство на ЕС

Клауза 5, параграф 1 от Рамковото споразумение за срочната работа, сключено между Европейската конфедерация на профсъюзите, Съюза на индустриалците в Европейската общност и Европейския център на предприятията с държавно участие и приложено към Директива № 1999/70/ЕО („Рамковото споразумение“)¹, предвижда, че с оглед предотвратяване на злоупотребата, която произтича от използването на последователни срочни трудови договори или правоотношения, държавите членки – когато няма еквивалентни правни мерки – въвеждат „една или повече от следните мерки“:

¹ Директива 1999/70/ЕО на Съвета от 28 юни 1999 г. относно Рамково споразумение за срочната работа, сключено от ЕКП, СКИРЕ и ЕЦПДУ, ОВ L 175, 10.7.1999 г., стр. 43).

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

С цел клауза 5, параграф 1 от Рамковото споразумение да бъде спазена, трябва да се провери дали подновяването на последователни срочни трудови договори или правоотношения цели да удовлетвори временни нужди и дали разпоредба от националното законодателство не се използва за задоволяване на трайни и постоянни нужди от персонал на работодателя².

През септември 2016 г. италиански граждански съд (*Tribunale di Trapani*) отправи искане за преюдициално заключение до Съда на Европейския съюз с молба за насоки по въпроса дали италианското законодателство предвижда ефективна защита – по-специално подходяща компенсация – за заетите в публичния сектор, чиито права съгласно клауза 5, параграф 1 от Рамковото споразумение са били нарушени.³

Този въпрос възникна в контекст, в който националните разпоредби в това отношение са прилагани по различен начин за служители от частния и публичния сектор. Ако наето лице е заето в частния сектор след изтичане на срока, установен в договора, или след изтичане на максималния срок от 36 месеца, италианското законодателство предвижда автоматично преобразуване на срочен трудов договор в безсрочен трудов договор в частния сектор. Когато обаче става въпрос за служители от публичния сектор, компенсацията е ограничена до формата на фиксирана сума и заплащане на обезщетение за загубата на благоприятни възможности.

В решението си от 7 март 2018 г. 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 Европейския съюз също потвърди, че тъй като няма правно задължение за преобразуване на срочни договори в постоянни за работещите в публичния сектор (тъй като последно споменатите трябва да издържат редовен конкурс преди да станат постоянни), тези работещи нямат правото на обезщетение за липса на преобразуване, което работещите в частния сектор имат. Въпреки това служителите в публичния сектор следва да имат право на обезщетение за загубата 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 голяма доказателствена тежест може да лиши дадена мярка от нейната ефективност. Съдът на Европейския съюз констатира, че като имат предвид трудностите относно доказването на загубването на възможност, презумпция — целяща да гарантира на работник, който поради злоупотребата с последователни

² Вж. в този смисъл решения от 26 януари 2012 г., Küçük, C-586/10, EU:C:2012:39, т. 39 и цитираната съдебна практика, и от 26 ноември 2014 г., Mascolo и др., C-22/13, C-61/13, C-63/13 и C-418/13, EU:C:2014:2401, т. 101).

³ Дело C-494/16, Santoro, EU:C:2018:166.

срочни трудови договори е загубил възможности за работа, заличаване на последиците от нарушението на правото на Съюза — може да отговаря на изискването за ефективност.

Съдът на Европейския съюз също посочва други съществуващи мерки за предотвратяване и санкциониране на злоупотребите със срочни трудови договори, като например отговорността на управителя, заложена в член 36, параграф 5 на законодателен декрет № 165/2001.

Съдът на Европейския съюз стига до заключението, че е от компетентността на запитващата юрисдикция да прецени дали съществуващите санкции, наложени на публичните органи (фиксираното обезщетение, обезщетението за загуба на възможност и отговорността на управителя), са достатъчно ефективни и възпиращи, за да осигурят пълната ефикасност на нормите, приети в приложение на Рамковото споразумение.

Съдът на Европейския съюз отново се позовава на това, колко е важно за служителя да има възможността да разчита на презумпция, съгласно която държавата трябва да докаже, че служителят, който е бил обект на злоупотреба с последователни срочни договори, не е претърпял никаква загуба на възможност за работа или че ако е бил организиран редовен конкурс, той е нямало да го спечели.

Решението ще улесни в бъдеще италианските служители в публичния сектор, които са били жертва на злоупотреба с последователни срочни договори, да получат обезщетение за загубата на възможност, пред която са били изправени поради злоупотребата с последователни срочни договори.

Освен това, в отделни процедури, (Дело C-494/17 Rossato)⁴, Corte d'Appello di Trento отправи искане за преюдициално заключение до Съда на Европейския съюз с молба за насоки по въпроса дали закон № 187 от 2015 г. предвижда ефективна защита – поспециално подходяща компенсация – за служителите на AFAM, чиито права съгласно клауза 5, параграф 1 от Рамковото споразумение са били нарушени. Запитващата юрисдикция иска да установи дали мерките, предвидени в Закон № 187 от 2015 г. са достатъчно ефективни, пропорционални и достатъчно възпиращи, за да се гарантира, че клауза 5, параграф 1 от Рамковото споразумение за срочната работа е ефективна.

Г-н Rossato е учител с работен стаж от единадесет години и два месеца, поместени в 17 срочни трудови договора.

Италианското право, както е изменено с Декрета за достойнството (Декрет-закон № 87 от 12 юли 2018 г., превърнат и изменен от Закон № 96 от 9 август 2018 г.), предвижда, че лице, наето в частния сектор с поредица от срочни договори за общ период от повече от 12 месеца (и в някои случаи 24 месеца) се счита за наето с безсрочен договор; служителите в публичния сектор са изключени от това правило.

Италиански закон, приет през 2015 г. (Закон № 107 от 2015 г.), въведе 36-месечен максимален срок за продължителността на срочните трудови договори, считано от 1 септември 2016 г., и установи специална процедура за набиране на преподаватели, която дава възможност за „стабилизиране“ на техните договори. Това не води до

⁴ Дело C-494/17 Rossato, ECLI:EU:C:2019:387.

автоматично преобразуване на последователни срочни договори в безсрочен договор, но предвижда нов безсрочен договор.

В случая на служителите от публичния сектор, италианското законодателство предвижда два вида обезщетение за понесените вреди: фиксирано обезщетение или обезщетение за пропуснати благоприятни възможности, но това обезщетение не е приложимо към училищния сектор. Основната причина за тази разлика изглежда е, че служителите в публичния сектор извън училищния сектор, не могат да се ползват от стабилизиране на договора, докато служителите в публичния сектор, наети в училищния сектор, могат (но само след влизането в сила на Закон № 107 от 2015 г.).

Препращащия съдия по делото Rossato отпрати до Съда на Европейския съюз следния преюдициален въпрос:

„Трябва ли клауза 5, точка 1 от Рамковото споразумение [...] да се тълкува в смисъл, че не допуска прилагането на член 1, параграфи 95, 131 и 132 от Закон № 107/2015, чиито разпоредби предвиждат преобразуване на срочните трудови правоотношения на преподавателите в трудови правоотношения за неопределено време за в бъдеще, без обратно действие и без обезщетение за вреди, като пропорционални мерки, които са достатъчно ефективни и възпиращи, за да гарантират пълната ефикасност на нормите на Рамковото споразумение по отношение на нарушаването на същото чрез злоупотреба с използването на последователни срочни договори за периода, предшестваш този, в който предвидените в посочените разпоредби мерки трябва да произведат действие?“

Решението, постановено от Съда на Европейския съюз гласи, че:

- преобразуването на срочен договор, представляващ злоупотреба, е само по себе си ефективна мярка за предотвратяването на злоупотреби и следователно Рамковото споразумение не налага обезщетение за претърпените вреди преди преобразуването.
- Въпреки че секторът на образованието се отличава с особена нужда от гъвкавост, държавите членки не могат да пренебрегват задължението си да установяват подходящи мерки, предназначени за надлежно санкциониране на злоупотребите с последователни срочни трудови договори. Независимо от това Рамковото споразумение им оставя избор по отношение на начините за изпълняването на това задължение.
- Такива мерки за санкциониране на злоупотреби трябва да са пропорционални и ефикасни. При все че държавата членка може да вземе предвид потребностите на определен сектор, тя не може прекомерно да ограничи действието със задна дата на трудовия стаж. Трудовият стаж в този контекст следва да бъде разбран като годините, през които служителят е работил на срочни трудови договори, до момента, в който длъжността му е превърната в постоянна. Датата, от която трудовият стаж се отчита, следва да взема предвид продължителността на злоупотребата (в този случай повече от 11 години).

Комисията разгледа италианското национално законодателство по отношение на неговото съответствие с клауза 4 и клауза 5 от Рамковото споразумение, и стигна до заключението, че то не е в съответствие с тези разпоредби. Поради това Комисията изпрати официално уведомително писмо на Италия на 25 юли 2019 г. За повече информация относно тази процедура, Комисията би искала да се позове на своето съобщение за пресата от 25 юли 2019 г.⁵

Чрез този уебсайт⁶ Комисията ще държи жалбоподателите информирани относно всички последващи действия, които реши да предприеме по настоящата процедура за нарушение.

⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/inf_19_4251

⁶ https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/how-make-complaint-eu-level/joining-similar-complaints/decisions-multiple-complaints_bg