Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
PAOLA MENGOZZIJA
od 4. rujna 2014.[1]

Spojeni predmeti C-464/13 i C-465/13

Europäische Schule München
protiv
Silvane Oberto (C-464/13),
Barbare O'Leary (C-465/13)

(zahtjevi za prethodnu odluku koje je uputio Bundesarbeitsgericht (Njemačka))

„Statut Europskih škola – Nadležnost Odbora za pritužbe Europskih škola ili sudova njihova sjedišta za odlučivanje o ugovoru o radu na određeno vrijeme sklopljenom između Europske škole i nastavnika kojeg nije privremeno dodijelila ili premjestila država članica"

I – **Uvod**

1. Ulaze li sporovi o određenom trajanju ugovora o radu koje je tijekom višegodišnjeg razdoblja ravnatelj jedne europske škole opetovano sklapao s njezinim privremenim nastavnicima u nadležnost sudova države sjedišta navedene škole ili u nadležnost Odbora za pritužbe Europskih škola, na temelju članka 27. stavka 2. Konvencije o Statutu Europskih škola koju su 21. lipnja 1994.[2] u Luxembourgu sklopile države članice i Europske zajednice (u daljnjem tekstu: Konvencija iz 1994.)?

2. To je u bitnom predmet prethodnih pitanja koje je uputio Bundesarbeitsgericht (Savezni radni sud, Njemačka) u okviru dvaju postupaka koji se vode između Europäische Schule München (Europske škole u Münchenu) i dviju privremenih nastavnica, S. Oberto i B. O'Leary, koje su tu djelatnost obavljale od 1998. odnosno 2003. godine na temelju jednogodišnjih ugovora na određeno vrijeme koje je periodično obnavljao ravnatelj te škole sukladno Pravilniku o osoblju za privremene nastavnike Europskih škola zaposlene između 1. rujna 1994. i 31. kolovoza 2011., što ga je odobrio Odbor guvernera Europskih škola (u daljnjem tekstu: Pravilnik o osoblju za privremene nastavnike)[3].

3. Dvjema tužbama koje su podnijele Arbeitsgerichtu München (radnom sudu u Münchenu), S. Oberto i B. O'Leary osporavale su ograničavanje svojih ugovora o radu, od kojih su posljednji istekli u mjesecu kolovozu 2011., na jednu godinu. Pred Arbeitsgerichtom München su iznijele tvrdnju o nadležnosti njemačkih sudova za odlučivanje o valjanosti ograničavanja trajanja njihovih radnih odnosa s Europäische Schule München. Potonja je, suprotno tomu, navela da ne podliježe njemačkom pravosuđu, s obzirom na to da glavni postupak ulazi u isključivu nadležnost Odbora za pritužbe Europskih škola.

1 — Izvorni jezik: francuski

2 — (SL L 212, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 16., svezak 1., str. 15.) Konvencija je stupila na snagu 1. listopada 2002.

3 — Ref.: 2011-06-D-24-fr-1

4. Arbeitsgericht München je međupresudom tužbu proglasio dopuštenom, što je potvrđeno u žalbenom postupku. Bundesarbeitsgericht, koji je u predmetu odlučivao po „zahtjevu za reviziju“ koji je podnijela Europäische Schule München, dvoji o tumačenju prve rečenice članka 27. stavka 2. Konvencije iz 1994.

5. U tim je okolnostima Bundesarbeitsgericht odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1) Treba li prvu rečenicu članka 27. stavka 2. Konvencije [iz 1994.] tumačiti na način da privremene nastavnike koje je zaposlila jedna europska škola, a nisu ih premjestile države članice, treba smatrati osobama koje su obuhvaćene [tom] Konvencijom i, za razliku od administrativnog i pomoćnog osoblja, nisu isključene iz njezine primjene?

2) U slučaju da Sud potvrdno odgovori na prvo pitanje:

Treba li prvu rečenicu članka 27. stavka 2. Konvencije [iz 1994.] tumačiti na način da obuhvaća i zakonitost akata koje je u izvršavanju svojih ovlasti donio ravnatelj škole i koji negativno utječu na privremene nastavnike, a temelje se na [navedenoj] konvenciji ili na pravilima donesenima u skladu s njom?

3) U slučaju da Sud potvrdno odgovori na drugo pitanje:

Treba li prvu rečenicu članka 27. stavka 2. Konvencije [iz 1994.] tumačiti na način da sporazum što su ga sklopili ravnatelj jedne europske škole i privremeni nastavnik, a kojim se ograničava trajanje radnog odnosa potonjeg, predstavlja akt ravnatelja koji se odnosi na tog privremenog nastavnika i na njega negativno utječe?

4) U slučaju da Sud negativno odgovori na drugo i treće pitanje:

Treba li prvu rečenicu članka 27. stavka 2. Konvencije [iz 1994.] tumačiti na način da je njome ustanovljeni Odbor za pritužbe isključivo nadležan da, nakon što se iscrpe sva upravna sredstva, u prvom i zadnjem stupnju odlučuje o sporu o ograničavanju trajanja ugovora o radu što ga je ravnatelj jedne europske škole sklopio s privremenim nastavnikom, kada se takav sporazum u bitnom temelji na odredbi Odbora guvernera iz točke 1.3. Pravilnika o osoblju za privremene nastavnike […] koja predviđa jednogodišnje ugovore o radu?“

6. O navedenim su se pitanjima pisano očitovale stranke glavnog postupka i Europska komisija. Te su zainteresirane osobe također saslušane na raspravi održanoj 15. svibnja 2014.

II – **Analiza**

A – *Nadležnost Suda za davanje odgovora na prethodna pitanja*

7. U svom pisanom očitovanju Europäische Schule München osporava nadležnost Suda za davanje odgovora na prethodna pitanja zbog međunarodnog karaktera Konvencije iz 1994. Iako je Europäische Schule München s pravom odustala od tog prigovora tijekom rasprave, ovo pitanje, koje je uostalom u javnom interesu, zaslužuje da mu se posveti malo pažnje.

8. Točno je da su u vrijeme svog osnivanja Europske škole, čiji je cilj osigurati zajedničko obrazovanje djece osoblja Europske unije od predškolskog odgoja do srednjoškolskog obrazovanja [4], bile uređene Statutom Europske škole potpisanim u Luxembourgu 12. travnja 1957. [5], i Protokolom o osnivanju Europskih škola, sastavljenim pozivanjem na Statut Europske škole i potpisanim 13. travnja 1962. [6], što ih je sklopilo šest izvornih država članica Europskih zajednica koje, sa svoje strane, nisu pristupile tim pravnim instrumentima.

9. Sud je iz međuvladinog karaktera Statuta iz 1957. izvodio zaključak o svojoj nadležnosti za tumačenje njegovih odredaba, kako u kontekstu prethodnog postupka tako i u okviru postupka iz članka 226. UEZ-a za utvrđivanje povrede obveze koju država članica ima na temelju Ugovora o EZ-u. [7] Naime, s obzirom da su ga sklopile isključivo države članice, taj instrument nije bio sastavni dio prava Zajednice [8].

10. Statut iz 1957. i Protokol o osnivanju Europskih škola ukinuti su i zamijenjeni Konvencijom iz 1994., sukladno njezinom članku 34.

11. Konvenciju iz 1994. nisu, međutim, sklopile isključivo države članice nego i Europske zajednice, kojih je pristupanje bilo predmet Odluke Vijeća 94/557/EZ, Euratom od 17. lipnja 1954. o ovlašćivanju Europske zajednice i Europske zajednice za atomsku energiju za potpisivanje i zaključivanje Konvencije o Statutu Europskih škola [9].

12. Konvencija je, prema tome, sporazum koji je zaključilo Vijeće Europske unije i koji je, što se tiče današnje Europske unije, sastavni dio njezinog pravnog poretka od njegova stupanja na snagu 1. listopada 2002. Iz navedenog proizlazi da je Sud nadležan u prethodnom postupku tumačiti odredbe Konvencije iz 1994. [10].

13. Takva ocjena nije dovedena u pitanje presudom Miles i dr. [11] jer u njoj nije bila riječ o karakteru Konvencije iz 1994. u odnosu na pravni poredak Unije nego o kvalifikaciji Odbora za pritužbe kao „suda države članice“ u smislu članka 267. UFEU-a.

14. Dodajem da, prema mojem mišljenju, u nadležnost Suda za davanje odgovora na prethodna pitanja suda koji ih je uputio o tumačenju odredaba Konvencije iz 1994. ulaze i akti koji se donose na temelju tih odredaba ili na njih upućuju, osobito radi razumijevanja njihova dosega. Navedeni akti, naime, omogućavaju da se protumači točan doseg odredaba Konvencije. S njima nužno čine cjelinu pa ih Sud ne može zanemariti.

4 — Vidjeti članke 1. i 3. Konvencije iz 1994. Statut se trenutačno primjenjuje na četrnaest Europskih škola koje prihvaćaju oko 23.000 učenika i izdaju europsku srednjoškolsku svjedodžbu. Pet tih škola nalazi se u Belgiji, tri u Njemačkoj (među kojima je Europska škola u Münchenu), dvije u Luksemburgu, te po jedna u Španjolskoj, Italiji, Nizozemskoj i Ujedinjenoj Kraljevini. Od 2005. Odbor guvernera Europskih škola odlučio je, osobito kako bi udovoljio potrebama agencija i drugih sličnih tijela Unije u drugim državama članicama, osnovati određeni broj akreditiranih Europskih škola, nazvanih školama tipa II, koje nude obrazovni program jednak onome u četrnaest Europskih škola i koje su također ovlaštene izdavati europsku srednjoškolsku svjedodžbu. Trenutačno postoji devet takvih škola (dvije u Francuskoj te po jedna u Njemačkoj, Finskoj, Grčkoj, Irskoj, Italiji, Nizozemskoj i Ujedinjenoj Kraljevini) koje, međutim, nisu taksativno navedene u Prilogu I. Konvenciji iz 1994.

5 — Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, sv. 443., str. 129.

6 — Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, sv. 752., str. 267.

7 — Vidjeti presude Hurd (44/84, EU:C:1986:2, t. 20. do. 22.) i Komisija/Belgija (C-132/09, EU:C:2010:562, t. 45.).

8 — Vidjeti osobito presudu Komisija/Belgija (EU:C:2010:562, t. 44.). K tome, treba napomenuti da Europske zajednice ni na koji način nisu preuzele obveze država članica u okviru tijela ustanovljenih Konvencijom iz 1957. i da potonja nije predviđala nijednu odredbu o dodjeljivanju nadležnosti Sudu.

9 — (SL L 212, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 16., svezak 1., str. 13.)

10 — Vidjeti osobito, analogijom, presude Bogiatzi (C-301/08, EU:C:2009:649, t. 23.) i Air Transport Association of America i dr. (C-366/10, EU:C:2011:864, t. 73.). Vidjeti, u pogledu Konvencije iz 1994., moje mišljenje u predmetu Komisija/Belgija (C-132/09, EU:C:2010:342, bilješka 46).

11 — Presuda Miles i dr. (C-196/09, EU:C:2011:388).

15. Kao što će u daljnjem tekstu biti pokazano tijekom oblikovanja odgovora koji je potrebno dati na prethodna pitanja, među tim se aktima u predmetnom slučaju nalazi Pravilnik o osoblju za privremene nastavnike kao opći pravni akt koji je donio Odbor guvernera Europskih škola kao glavno tijelo za donošenje odluka zajedničko navedenim školama, u čijem se sastavu, među ostalim, nalaze predstavnici država članica i Europske komisije [12]. Uostalom, sam je sud koji je uputio zahtjev u potpunosti svjestan nužnosti takvog pristupa kada se u četvrtom prethodnom pitanju u svrhu tumačenja članka 27. stavka 2. Konvencije iz 1994. izričito poziva na Pravilnik o osoblju za privremene nastavnike.

16. Budući da je Sud, prema mojem mišljenju, nesumnjivo nadležan za davanje odgovora na pitanja suda koji je uputio zahtjev, važno je u ovom trenutku razmotriti ta pitanja kojima se u bitnom traži jedinstven odgovor treba li članak 27. stavak 2. Konvencije iz 1994. tumačiti na način da isključuje nadležnost suda koji je uputio zahtjev, kao suda države sjedišta Europäische Schule München, za odlučivanje o tužbama S. Oberto i B. O'Leary jer je te tužbe, sukladno navedenom članku, trebalo podnijeti Odboru za pritužbe Europskih škola.

B – *Članak 27. stavak 2. Konvencije iz 1994. i opseg nadležnosti Odbora za pritužbe europskih škola*

17. Dok Statut iz 1957. nije predviđala nikakav poseban mehanizam rješavanja sporova između njome obuhvaćenih osoba i Europskih škola, Konvencijom iz 1994. ustanovljen je Odbor za pritužbe sa „strogo ograničenom nadležnošću" s ciljem „pruž[anja] odgovarajuć[e] pravn[e] zaštit[e] od odluka Odbora guvernera ili upravnih odbora [navedenih škola] nastavnom osoblju kao i ostalim osobama koje obuhvaća" statut tih škola [13].

18. U prvom prethodnom pitanju navode se dvije kategorije osoblja zaposlenog u Europskim školama: s jedne strane, nastavno osoblje i, s druge, administrativno i pomoćno osoblje.

19. U pogledu nadležnosti Odbora za pritužbe Europskih škola, iz članka 27. stavka 2. podstavka 1. Konvencije iz 1994. proizlazi da se ona prostire u prvom i zadnjem stupnju, a nakon što se iscrpe sva upravna sredstva, na „sve sporove koji se tiču primjene [navedene] konvencije na sve osobe koje su njome obuhvaćene, osim na administrativno i pomoćno osoblje, i u pogledu zakonitosti svih akata ili pravila koja se temelje na Konvenciji [iz 1994.], a koja negativno utječu na takve osobe, [donesenih] od strane Odbora guvernera [ili] Upravnog odbora škole u izvršavanju njihovih ovlasti […]".

20. Iz navedene odredbe proizlazi da područje primjene *ratione personae* nadležnosti Odbora za pritužbe Europskih škola ulaze sporovi u koje su uključene osobe obuhvaćene Konvencijom iz 1994., uz iznimku sporova koji se tiču administrativnog i pomoćnog osoblja.

21. Iz navedenog proizlazi da su za sporove između administrativnog i pomoćnog osoblja i Europskih škola nadležni sudovi države sjedišta navedenih škola.

22. Takvo tumačenje potvrđuje ponajprije članak 27. stavak 7. Konvencije iz 1994., prema kojemu su „ostali sporovi u kojima su [Europske] škole stranka", to jest oni koji ne ulaze u isključivu i strogo ograničenu nadležnost Odbora za pritužbe Europskih škola, „u nacionalnim nadležnostima".

12 — Vidjeti članke 8. i 10. Konvencije iz 1994.

13 — Vidjeti uvodnu izjavu 4. preambule Konvencije iz 1994.

23. Nadalje, takvo tumačenje potvrđuje i članak 36. Pravilnika o osoblju za administrativno i pomoćno osoblje Europskih škola koji je u Lisabonu 17. i 18. travnja 2007. odobrio Odbor guvernera, a prema kojemu su nacionalni sudovi isključivo nadležni za odlučivanje o sporovima između članova administrativnog i pomoćnog osoblja i Europskih škola te o sporovima o zakonitosti akata kojima se provodi navedeni pravilnik, a koji na njih negativno utječu [14].

24. Suprotno tome, sukladno članku 27. stavku 2. podstavku 1. Konvencije iz 1994., sporovi između nastavnog osoblja i Europskih škola ulaze u isključivu nadležnost Odbora za pritužbe Europskih škola.

25. Takav zaključak, međutim, nije dovoljan za rješavanje problematike koju je iznio sud koji je uputio zahtjev u pogledu sporova između Europskih škola i njihovih privremenih nastavnika.

26. Na prvom mjestu, iz odredaba Konvencije iz 1994. proizlazi da u njoj navedena kategorija „nastavnog osoblja" ne obuhvaća *stricto sensu* privremene nastavnike.

27. Iz članka 3. stavka 2. Konvencije iz 1994., naime, proizlazi da nastavu održavaju nastavnici koje države članice privremeno premjeste ili dodijele, to jest oni koji, s obzirom na to da pripadaju obrazovnom sustavu dotične države članice, tijekom svog premještaja odnosno dodjeljivanja Europskim školama bezuvjetno zadržavaju prava na napredovanje i mirovinu koja su im zajamčena nacionalnim propisima, u smislu članka 12. stavka 4. točke (a) Konvencije [15].

28. K tome, članak 27. stavak 2. podstavak 2. Konvencije iz 1994. razlikuje „Pravila o osoblju za nastavno osoblje", koja u skladu s člankom 12. stavkom 1. navedene konvencije donosi Odbor guvernera [16], od „uvjeta zapošljavanja privremenih nastavnika".

29. Privremeni nastavnici ne pripadaju, prema tome, ni kategoriji „administrativnog i pomoćnog osoblja" škola ni kategoriji „nastavnog osoblja" u smislu odredaba Konvencije iz 1994.

30. Prema mojem mišljenju, navedeni pripadaju kategoriji ostalih „osoba obuhvaćenih" navedenom konvencijom čije sporove s Europskim školama načelno treba iznijeti pred Odbor za pritužbe Europskih škola, na temelju članka 27. stavka 2. podstavka 1. Konvencije iz 1994.

31. Na drugom mjestu, međutim, valja podsjetiti da članak 27. stavak 2. podstavak 2. Konvencije iz 1994. u pogledu utvrđivanja „uvjeta i detaljnih pravila" za postupke pred Odborom za pritužbe upućuje baš na „uvjete zapošljavanja privremenih nastavnika".

32. Uvjeti zapošljavanja privremenih nastavnika preneseni su u Pravilnik o osoblju za privremene nastavnike što ga je donio Odbor guvernera, a kojim su u glavnim postupcima uređeni i radni odnosi B. O'Leary i S. Oberto s Europäische Schule München.

33. Iz navedenog Pravilnika o osoblju proizlazi da se privremeni nastavnici zapošljavaju radi zadovoljavanja potreba službe privremene naravi i da su njihovi ugovori o radu jednogodišnji [17].

14 — Ref. dok.: 2007-D-153-fr-6, str. 18.

15 — Vidjeti u tom smislu presudu Komisija/Ujedinjena Kraljevina (C-545/09, EU:C:2012:52, t. 41. i 48.). Prethodno je Odbor za pritužbe Europskih škola uzastopne jednogodišnje ugovore između jedne privremene nastavnice i Europske škole u Bruxellesu kvalificirao kao radnopravni odnos „u režimu privatnog prava potpuno različitom od onoga koji vrijedi za osoblje premješteno u Europske škole", pretpostavljajući da to osoblje, za razliku od privremenih nastavnika, izvršava zadaću koju su mu povjerila nadležna nacionalna tijela: vidjeti odluku Odbora za pritužbe od 22. lipnja, pritužba 01/001, str. 7. Ta odluka, kao i sve druge odluke Odbora za pritužbe, dostupna je na njegovoj internetskoj stranici: http://schola-europaea.eu/cree/

16 — Vidjeti Pravilnik o osoblju za premješteno osoblje Europskih škola, kako ga je zadnji put izmijenio Odbor guvernera 5. prosinca 2013., Ref. 2011-04-D-14-fr-3.

17 — Vidjeti članak 1. stavak 2., članak 2. točku (b) i članak 1. stavak 3. Pravilnika o osoblju za privremene nastavnike. U svojem pisanom očitovanju Europska škola u Münchenu navodi da privremeni nastavnici čine gotovo 40% osoblja te škole. Nadalje, u dokumentu glavnog tajnika Europskih škola o reformi sustava tih škola, koji je 23. travnja 2009. odobrio Odbor guvernera (Ref.: 2009-D-353-fr-4, str. 5.), ocijenjeno je da je broj privremenih nastavnika, koji čine oko 25% nastavnog osoblja, prijeko potreban i da se ne može smanjiti.

34. K tome, dok članak 3. stavak 2. Pravilnika o osoblju za privremene nastavnike određuje da se „na nastavnike koje zapošljava ravnatelj primjenjuje“ više odredaba Pravilnika o osoblju za premješteno osoblje Europskih škola, među kojima i članak 80. tog pravilnika o osoblju koji se odnosi na postupak pred Odborom za pritužbe Europskih škola, članak 3. stavak 4. Pravilnika o osoblju za privremene nastavnike, naslovljen „zakonodavstvo države sjedišta škole“, navodi da su „uvjeti zapošljavanja i otkazivanja za privremene nastavnike […] uređeni zakonodavstvom države sjedišta škole u području rada i radnih odnosa, socijalne sigurnosti i oporezivanja, ne dirajući time u odredbe koje prethode. Sudovi sjedišta škole nadležni su za rješavanje eventualnih sporova“.

35. Provodeći upućivanje iz članka 27. stavka 2. podstavka 2. Konvencije iz 1994. na uvjete i detaljna pravila utvrđena u uvjetima za zapošljavanje privremenih nastavnika, članak 3. stavak 4. Pravilnika o osoblju za privremene nastavnike uvjetuje, u mjeri koju valja utvrditi, opseg nadležnosti Odbora za pritužbe Europskih škola i primjenu mjerodavnog postupka pred tim odborom u sporovima između privremenih nastavnika i Europskih škola.

36. Pozivajući se u svom pisanom očitovanju na odluku Odbora za pritužbe Europskih škola od 21. kolovoza 2012. u predmetu 12/12 (u daljnjem tekstu: odluka u predmetu 12/12), Europäische Schule München načelno smatra da u nadležnost Odbora za pritužbe Europskih škola, u skladu s člankom 3. stavkom 2. Pravilnika o osoblju za privremene nastavnike, ulaze svi sporovi između privremenih nastavnika i Europskih škola u području zapošljavanja.

37. Iako je očito da ocjene Odbora za pritužbe ne mogu obvezivati Sud, smatram da zaključak koji Europäische Schule München izvodi iz odluke u predmetu 12/12 treba u svakom slučaju dobro nijansirati, i to iz dva razloga.

38. S jedne strane, važno je napomenuti da je u tom predmetu Odbor za pritužbe Europskih škola bio pozvan odlučiti o zakonitosti odluke ravnatelja Europäische Schule München u pogledu odbijanja da se jednom od privremenih nastavnika vrijeme provedeno u dežurstvu plati kao prekovremeni rad. Odbor za pritužbe odbio je predmetni zahtjev kao nedopušten, navodeći kao glavni razlog to da mu nije prethodio predsudski postupak predviđen statutom [18]. Međutim, kako se može naslutiti iz predmeta spora i alternativnog obrazloženja merituma odluke Odbora, zahtjev se odnosi na uvjete plaćanja privremenih nastavnika, a ne na njihove „uvjete zapošljavanja i otkazivanja“ u smislu članka 3. stavka 4. Pravilnika o osoblju za privremene nastavnike.

39. S druge strane, točno je da je Odbor za pritužbe Europskih škola, prije proglašavanja zahtjeva nedopuštenim, našao za shodno naznačiti da je nadležan za odlučivanje u svjetlu upućivanja iz članka 3. stavka 2. Pravilnika o osoblju za privremene nastavnike na članak 80. Pravilnika o osoblju za premješteno osoblje i činjenice da članak 3. stavak 2. „odnosi prevagu nad [člankom] 3. stavkom 4. Pravilnika o osoblju [za privremene nastavnike] koji predviđa nadležnost suda države sjedišta, što je u predmetnom slučaju Arbeitsgericht München, ali 'ne dira time u odredbe koje prethode' pa se, dakle, 'podredno' primjenjuje [19]. Međutim, sviđalo se to ili ne Odboru za pritužbe, iz teksta članka 3. stavka 4. Pravilnika o osoblju za privremene nastavnike, navedenog u točki 34. ovog mišljenja, jasno proizlazi da se izraz „ne dirajući time u odredbe koje prethode“ na kraju prve rečenice tog članka ni u kojem slučaju ne odnosi na drugu rečenicu u istom članku koja govori o sudovima sjedišta nadležnima za „rješavanje eventualnih sporova“.

18 — Točka 9. podtočka (b) odluke od 21. kolovoza 2012. Podredno, Odbor za pritužbe ocijenio je da je zahtjev u svakom slučaju potrebno odbiti kao neosnovan ponajprije stoga što vrijeme provedeno u dežurstvu treba smatrati „drugom aktivnošću“ koja je sporedna u odnosu na održavanje nastave i koja ne daje pravo na dodatnu naknadu.

19 — Točka 9. podtočka (b) gore navedene odluke.

40. Naposljetku, izraz „ne dirajući time u odredbe koje prethode“, iz prve rečenice članka 3. stavka 4. Pravilnika o osoblju za privremene nastavnike, odnosi se isključivo na „uvjete zapošljavanja i otkazivanja za privremene nastavnike“ i ne može se, prema tome, smatrati mjerodavnim samo za materijalne, a ne i za postupovne uvjete predviđene u drugim odredbama Pravilnika o osoblju za privremene nastavnike.

41. Takav mi se pristup čini sukladan već istaknutom cilju da se Konvencijom iz 1994. strogo ograniči nadležnost Odbora za pritužbe Europskih škola, bez prekomjernog zadiranja u preostalu nadležnost sudova države sjedišta škole, kakva proizlazi iz članka 27. stavka 7. Konvencije.

42. U tom pogledu, radi otklanjanja svake sumnje, očito je da se u svjetlu svega izloženog ne može prihvatiti ni općenit argument Europäische Schule München prema kojemu te škole kao međunarodne organizacije [20] uživaju pred nacionalnim sudovima imunitet od sudskih postupaka.

43. Naime, Konvencija iz 1994. i akti doneseni radi njene provedbe u dovoljnoj mjeri svjedoče o volji ugovornih stranaka da osiguraju uravnoteženu podjelu nadležnosti između Odbora za pritužbe Europskih škola i sudova države sjedišta Europskih škola, a ne da potonjima omoguće uživanje punog imuniteta pred nacionalnim sudovima, uključujući i u području zapošljavanja i to, kako za osoblje koje sudjeluje u izvršavanju temeljne funkcije Europskih škola, to jest nastavne djelatnosti, tako i za osoblje čije je sudjelovanje tek sporedno i posredno.

44. Iz navedenog, mišljenja sam, proizlazi da je Odbor za pritužbe Europskih škola nadležan za sporove između privremenih nastavnika i Europske škole osim, s jedne strane, sporova koji se odnose na za njih mjerodavne uvjete zapošljavanja i otkazivanja na temelju članka 27. stavka 2. podstavka 2. Konvencije iz 1994. i članka 3. stavka 4. Pravilnika o osoblju za privremene nastavnike i, s druge strane, ostalih sporova u kojima su škole stranke, osobito onih koji se tiču građanske i kaznene odgovornosti, u smislu članka 27. stavka 7. Konvencije iz 1994.

45. Budući da se u predmetnom slučaju glavni postupci tiču uzastopnog korištenja jednogodišnjih ugovora [21] i, prema tome, temeljnog uvjeta za zapošljavanje privremenih nastavnika, ulaze u nadležnost sudova sjedišta Europäische Schule München na temelju članka 3. stavka 4. Pravilnika o osoblju za privremene nastavnike.

46. Priznati takvu nadležnost sudovima sjedišta Europskih škola čini mi se još ispravnijim i opravdanijim sa stajališta osiguravanja odgovarajuće materijalnopravne zaštite prava privremenih nastavnika u pogledu uvjeta njihova zapošljavanja i otkazivanja, s obzirom na to da pravno sredstvo uspostavljeno Konvencijom iz 1994. ne jamči takvu zaštitu izvan svake sumnje unatoč osobito tome da je privremenim nastavnicima priznat status radnika.

47. Podsjetit ću da prema sudskoj praksi državljanin jedne države članice koji je u drugoj državi članici zaposlen u međunarodnoj organizaciji ne gubi time svoj status radnika u smislu članka 45. UFEU-a [22]. Priznavanje i održavanje tog statusa stoga su još važniji kada se na osobe o kojima je riječ, poput privremenih nastavnika zaposlenih u Europskim školama, u znatnoj mjeri primjenjuju odredbe u području zapošljavanja i propisa o radu, te u području socijalne sigurnosti i oporezivanja prihoda od rada sadržane u zakonima države sjedišta međunarodne organizacije o kojoj je riječ.

20 — Vidjeti, od novijih radova na ovu temu, osobito Orzan, M. F., „Le immunità ed i privilegi delle organizzazioni internazionali“, Del Vecchio A. (a cura di), *Diritto delle Organizzazioni Internazionali*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012., str. 243.

21 — Iz praktičnih razloga podsjećam da članak 1. stavak 3. Pravilnika o osoblju za privremene nastavnike predviđa da su „ugovori o radu jednogodišnji“.

22 — Vidjeti presudu Gardella (C-233/12, EU:C:2013:449, t. 25. i 26.) o zaposleniku Europskog ureda za patente.

48. Također je važno naglasiti da su S. Oberto i B. O'Leary tužbama podnesenima sudovima sjedišta Europäische Schule München u bitnom težile tome da ishode zaštitu koju pružaju njemački propisi kojima je prenesena Direktiva Vijeća 1999/70/EZ od 28. lipnja 1999. o Okvirnom sporazumu o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP [23], osobito članak 5. stavak 1. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme, sklopljenog 18. ožujka 1999. (u daljnjem tekstu: okvirni sporazum), koji se nalazi u prilogu toj direktivi.

49. Navedeni je članak usmjeren na postizanje jednog od ciljeva kojima teži Okvirni sporazum, a to je da se ograniči korištenje uzastopnih ugovora ili radnih odnosa na određeno vrijeme kao *mogući* izvor zlouporaba na štetu radnika, tako što predviđa određeni broj minimalnih zaštitnih odredbi namijenjenih izbjegavanju nestabilnosti položaja zaposlenih [24].

50. Stoga Direktiva 1999/70, u cilju sprečavanja zlouporaba koje proizlaze iz uzastopnih ugovora ili radnih odnosa na određeno vrijeme, nalaže državama članicama usvajanje najmanje jedne od triju učinkovitih i obvezujućih mjera navedenih u članku 5. stavku 1. točkama (a) do (c) Okvirnog sporazuma koje se tiču objektivnih razloga kojima se opravdava obnavljanje tih ugovora ili odnosa, najduljeg ukupnog trajanja uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme i broja obnavljanja tih ugovora ili odnosa [25].

51. Člankom 2. stavkom 1. Direktive 1999/70 zahtijeva se, osobito u tu svrhu, da države članice „u svakom trenutku" mogu zajamčiti ostvarivanje rezultata predviđenih tom direktivom.

52. K tome, sudovi Unije također su prepoznali članak 5. stavak 1. Okvirnog sporazuma provedenog Direktivom 1999/70 kao specifičan izraz općeg pravnog načela zabrane zlouporabe prava, tako da u odnosima između institucija Unije i članova njihova osoblja zaposlenog na određeno vrijeme odredbe mjerodavne za to osoblje treba tumačiti, koliko je moguće, u skladu s ciljevima i minimalnim zahtjevima Okvirnog sporazuma i, naposljetku, u skadu s načelom zabrane zlouporabe prava [26].

53. Prema tome, radnici koje je na određeno vrijeme zaposlio bilo poslodavac u državi članici bilo institucije Unije morali bi biti u mougućnosti očekivati korist od zajedničkog temelja minimalnih zahtjeva iz članka 5. stavka 1. Okvirnog sporazuma provedenog Direktivom 1999/70 odnosno načela zabrane zlouporabe prava koje u tom članku nalazi svoj specifičan izraz.

54. Države članice i Unija koje su, podsjećam, jedine ugovorne stranke Konvencije iz 1994. ne mogu, s obzirom na to da su je sklopile, zanemariti svoju obvezu da radnicima Unije osiguraju korist od tog zajedničkog temelja minimalnih zahtjeva, čak i kada je status navedenih radnika većim dijelom uređen zakonima države članice sjedišta tih škola, kako je to u slučaju privremenih nastavnika Europskih škola,.

55. Uostalom, Komisija tijekom rasprave nije zanijekala da se minimalni zahtjevi iz članka 5. stavka 1. Okvirnog sporazuma provedenog Direktivom 1999/70 mogu primijeniti u radnim odnosima između Europskih škola i njihovih privremenih nastavnika, nego se u bitnom ograničila na navod o neprilagođenosti Pravilnika o osoblju za privremene nastavnike, donesenog u skladu s Konvencijom iz 1994., razvoju prava proizašlom iz članka 5. stavka 1. Okvirnog sporazuma kao specifičnog izraza načela zabrane zlouporabe prava.

23 — (SL L 175, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 4., str. 228.)

24 — Vidjeti osobito presudu Márquez Samohano (C-190/13, EU:C:2014:146, t. 42. i navedenu sudsku praksu).

25 — Vidjeti u tom smislu presudu Márquez Samohano (EU:C:2014:146, t. 42. i navedenu sudsku praksu).

26 — Vidjeti osobito presudu Adjemian i dr./Komisija (T-325/09 P, EU:T:2011:506, t. 57. i 62.) i rješenje Christoph i dr./Komisija (F-63/08, EU:F:2013:36, t. 75.). Podsjetimo da je u presudi od 5. srpnja 2007. u predmetu Kofoed (C-321/05, EU:C:2007:408, t. 38.) Sud zabranu zlouporabe izričito prihvatio kao opće načelo prava Unije.

56. Međutim, Konvenciju iz 1994. kao akt Unije treba tumačiti u svjetlu općeg načela zabrane zlouporabe prava koje u području radnih odnosa unutar Unije nalazi svoj specifičan izraz u članku 5. stavku 1. Okvirnog sporazuma provedenog Direktivom 1999/70, koji zahtijeva usvajanje minimalnih mjera s ciljem sprečavanja zlouporaba proizašlih iz uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme.

57. Treba, međutim, ustvrditi da odredbe Konvencije iz 1994. ne osiguravaju, izvan svake sumnje, učinkovito korištenje takvim zajedničkim temeljem minimalnih mjera proizašlim iz prava Unije pred pravosudnim tijelom koje je Konvencijom uspostavljeno, unatoč, među ostalim, činjenici da se privremeni nastavnici Europskih škola smatraju radnicima u smislu članka 45. UFEU-a.

58. Doista, zbog naravi *sui generis* sustava suradnje uspostavljenog Konvencijom iz 1994. te svojstva tijela međunarodne organizacije [27], Odbor za pritužbe Europskih škola već je ocijenio da međunarodni instrumenti poput prava Unije, ne mogu pravno obvezivati Europske škole ako im one same nisu pristupile [28].

59. Točno je da je Odbor za pritužbe spreman prihvatiti to da temeljna pa čak i opća načela, na koja se pozivaju ti instrumenti i koja su općeprihvaćena kako u pravnom poretku Unije tako i u pravnim porecima država članica, mogu, pored pravnih pravila koja su im svojstvena, poslužiti kao orijentir u djelovanju Europskih škola [29].

60. Također je točno da diskrecijski prostor, koji si ostavlja Odbor za pritužbe Europskih škola kada utvrđuje koja pravila i načela proizašla osobito iz prava Unije *mogu* poslužiti kao orijentir pri ispitivanju zakonitosti djelovanja i akata Europskih škola, ne jamči radnicima poput privremenih nastavnika, čiji je status u velikoj mjeri uređen zakonima države članice sjedišta Europskih škola u području zapošljavanja, socijalne sigurnosti i oporezivanja, poštovanje općeg načela zabrane zlouporabe prava koje u području radnih odnosa unutar Unije svoj specifični izraz nalazi u zajedničkom temelju minimalnih zahtjeva iz članka 5. stavka 1. Okvirnog sporazuma provedenog Direktivom 1999/70 i koje navedena država članica mora zajamčiti „u svakom trenutku".

61. Postojanje takvog diskrecijskog prostora čini mi se tim više problematičnim zbog činjenice da Odbor za pritužbe Europskih škola odlučuje u prvom i zadnjem stupnju i zbog toga što nakon presude Miles i dr. [30] taj odbor nije ovlašten uputiti Sudu prethodna pitanja na temelju članka 267. UFEU-a.

62. Iako je ustanovljenje Odbora za pritužbe Europskih škola Konvencijom iz 1994. moglo osigurati određenu razinu sudske zaštite njome obuhvaćenih osoba, ono očito ne može, s gledišta materijalnog prava, zajamčiti tim osobama, izvan svake sumnje, mogućnost učinkovitog korištenja minimalnih zahtjeva iz članka 5. Okvirnog sporazuma provedenog Direktivom 1999/70 kao specifičnog izraza jednog općeg pravnog načela koje obvezuje sve ugovorne stranke Konvencije iz 1994. i koje, prema mojem mišljenju, tijela ustanovljena navedenom konvencijom ne mogu zanemariti.

27 — Vidjeti u tom smislu presudu Miles i dr. (EU:C:2011:388, t. 39. i 42.).

28 — Vidjeti osobito odluku Odbora za pritužbe od 30. srpnja 2007., pritužba 07/14, t. 18., i odluku Odbora za pritužbe od 15. listopada 2009., pritužba 09/35, t. 12.

29 — Vidjeti odluku Odbora za pritužbe od 28. kolovoza 2012., pritužba 12/35, t. 11.

30 — Presuda Miles i dr. (EU:C:2011:388, t. 46.). U tom pogledu treba istaknuti da je u svom izvješću o radu za 2013. godinu (ref.: 2014-02-D-16-fr-2, dokument od 11.-12. ožujka 2014., str. 11.) predsjednik Odbora za pritužbe Europskih škola, podsjećajući na i prihvaćajući „preporuku" Suda u presudi Miles i dr. (EU:C:2011:388, t. 45.), prema kojoj je dužnost ugovornih stranaka razviti sustav sudske zaštite ustanovljen Konvencijom iz 1994., ocijenio da bi se takvim razvojem moglo „zajamčiti učinkovito poštovanje prava osoba obuhvaćenih navedenom konvencijom" s ciljem „osiguravanja sudske zaštite stranaka u sporu koja bi bila usporediva s onom koju ima svaki građanin Europske unije".

63. Stoga smatram nedovoljnim to što je ustanovljena takva vrsta postupka [31]. Uz to je potrebno njome osigurati da se osobe obuhvaćene Konvencijom iz 1994. pred pravosudnim tijelom koje je njome uspostavljeno *učinkovito* koriste priznatim im pravima, u predmetnom slučaju onima koja proizlaze iz pravnih pravila Unije o sprečavanju zlouporaba prava koje mogu proizlaziti iz korištenja uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme [32].

64. Budući da, kako je pokazano, mogućnost korištenja tim pravima pred navedenim tijelom nije osigurana izvan svake sumnje, smatram da je do izmjene pravosudnog sustava uspostavljenog Konvencijom iz 1994. tako da, među ostalim, Odbor za pritužbe Europskih škola dobije ovlast Sudu upućivati pitanja o tumačenju prava Unije [33], sudovima države sjedišta Europskih škola opravdano povjeriti u predmetnom slučaju nadzor poštovanja prava privremenih nastavnika u pogledu uvjeta njihovog zapošljavanja i otkazivanja u tim školama.

65. Drukčije rješenje dovelo bi do toga da se nacionalnim sudovima oduzme nadležnost za odlučivanje o sporovima koji se u cijelosti ili djelomično odnose na primjenu i tumačenje prava Unije, iako pravosudno tijelo ustanovljeno Konvencijom iz 1994. u ovom trenutku ne pripada Unijinom pravosudnom sustavu. Međutim, analogno obrazloženju iznesenom u mišljenju Suda o nacrtu sporazuma o uspostavi jedinstvenog sustava za rješavanje sporova u vezi s patentima [34], takvo mi se rješenje čini nesukladnim s primarnim pravom Unije.

66. Iz navedenog razloga smatram da tekst članka 27. Konvencije iz 1994., u svjetlu Pravilnika o osoblju za privremene nastavnike, jednako kao i kontekst te duh u kojem treba tumačiti te pravne instrumente idu u prilog tvrdnji da uvjeti zapošljavanja i otkazivanja za privremene nastavnike ulaze u nadležnost sudova države članice sjedišta Europskih škola.

67. Suprotno onomu što je Europäische Schule München navela na raspravi pred Sudom, priznati takvu nadležnost sudovima države članice sjedišta Europskih škola nikako ne znači podvrgnuti privremene nastavnike različitim režimima. Naime, osim što pojedine Europske škole, što su tijekom rasprave priznale i Europäische Schule München i Komisija, svojim privremenim nastavnicima više ne nude isključivo jednogodišnje ugovore, zbog čega to osoblje nije podvrgnuto potpuno istim pravilima o zapošljavanju, minimalni zahtjevi iz članka 5. stavka 1. Okvirnog sporazuma provedenog Direktivom 1999/70, kao specifičan izraz načela zabrane zlouporabe prava koji su nacionalni sudovi pozvani štititi, čine temelj koji je zajednički svim državama članicama, a napose onima na čijem su području smještene europske škole na temelju Konvencije iz 1994.

68. Naposljetku, moram ponoviti da pristup koji Sudu predlažem u ovim predmetima ne treba tumačiti tako da dovodi u pitanje imunitet od sudskih postupaka što ga uživaju međunarodne organizacije na temelju svojih akata o osnivanju.

31 — Ono što bi u svjetlu *građanskih i postupovnih prava* zajamčenih Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (EKLJP) eventualno moglo biti dovoljno kada je općenito riječ o unutarnjim pravnim sredstvima što su ih uspostavile međunarodne organizacije koje ne održavaju tako bliske odnose s državama članicama i institucijama Unije kao što je to slučaj s Europskim školama: vidjeti u tom smislu osobito presudu ESLJP-a od 19. veljače 1999., Waite i Kennedy protiv Njemačke, br. 26083/94, ESLJP 1999-I, §§ 67.-73. i odluku od 5. ožujka 2013., Chapman protiv Belgije, br. 39619/06, §§ 48.-54.

32 — Treba istaknuti da pojedini nacionalni sudovi, čak i u pogledu prava na pristup sudu u smislu članka 6. EKLJP-a, nadziru stvarnu učinkovitost mehanizama rješavanja sporova u području radnih odnosa što su ih uspostavile međunarodne organizacije i u slučaju propusta prihvaćaju nadležnost za odlučivanje o sporovima koji su im podneseni ako postoji povezujuća okolnost. Vidjeti u tom pogledu primjere koje navodi F. Orzan, gore navedena bilj. br. 20, str. 260. i 265.

33 — U izvješću o radu za 2013. godinu, navedenom u bilj. br. 30, predsjednik Odbora za pritužbe Europskih škola napominje da trenutačno predsjeda radnom skupinom ovlaštenom da glavnom tajniku Odbora guvernera Europskih škola podnese prijedlog o „načinu jačanja sudske zaštite u sustavu Europskih škola“. Općenito, Sud prihvaća mogućnost da mu se međunarodnim sporazumom sklopljenim s trećim državama valjano dodijele nove nadležnosti, pod uvjetom da se time ne izmijeni narav uloge Suda kakva je zamišljena u UEU-u i UFEU-u: vidjeti osobito mišljenje 1/09 (EU:C:2011:123, t. 75.). Takvu mogućnost treba tim više prihvatiti u slučaju međunarodnog sporazuma koji su sklopile isključivo države članice i Unija.

34 — Mišljenje 1/09 (EU:C:2011:123, t. 80. do 82.).

69. Predloženi se pristup, suprotno tome, temelji kako na osobito uskim i funkcionalnim vezama na koje je ukazano u više navrata, a koje Europske škole održavaju s državama članicama i institucijama Unije tako i na izvornoj strukturi odredaba Konvencije iz 1994. i akata donesenih radi njezine provedbe koji, među ostalim, priznaju preostalu nadležnost nacionalnih sudova za odlučivanje o sporovima između osoba obuhvaćenih navedenom konvencijom i Europskih škola, različitima od onih čije je rješavanje strogo povjereno Odboru za pritužbe Europskih škola.

III – **Zaključak**

70. S obzirom na sva prethodna razmatranja predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputio Bundesarbeitsgericht odgovori na sljedeći način:

„Članak 27. stavke 2. i 7. Konvencije o Statutu Europskih škola, koju su 21. lipnja 1994. sklopile države članice i Europske zajednice, treba tumačiti tako da sudovima države članice sjedišta Europskih škola daje nadležnost za odlučivanje o sporovima između navedenih škola i njihovih privremenih nastavnika koji se tiču uvjeta njihova zapošljavanja i otkazivanja, u smislu Pravilnika o osoblju za privremene nastavnike Europskih škola zaposlene između 1. rujna 1994. i 31. kolovoza 2011., što ga je odobrio Odbor guvernera tih škola.“