Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
P. MENGOZZI
представено на 4 септември 2014 година [1]

Съединени дела C-464/13 и C-465/13

Europäische Schule München
срещу
Silvana Oberto (C-464/13)
Barbara O'Leary (C-465/13)

(Преюдициални запитвания, отправени от Bundesarbeitsgericht (Германия)

„Статут на Европейските училища — Компетентност на Съвета по жалбите на Европейските училища или на юрисдикциите по тяхното седалище за произнасяне във връзка със срочен трудов договор, сключен между Европейско училище и учител, който не е назначен или командирован от държава членка“

I – **Въведение**

1. Попадат ли споровете относно срочния характер на трудови договори, сключвани многократно в продължение на много години между директора на Европейско училище и учителите на непълен работен ден в това училище, в компетентността на юрисдикциите на държавата по седалището на това училище или са от компетентността на Съвета по жалбите на Европейските училища съгласно член 27, параграф 2 от Конвенцията за определяне на статута на Европейските училища, сключена в Люксембург на 21 юни 1994 г. [2] между държавите членки и Европейските общности (наричана по-нататък „Конвенцията от 1994 г.“)?

2. По същество това е предметът на преюдициалните въпроси, отправени от Bundesarbeitsgericht (Федерален съд по трудовоправни спорове, Германия) в рамките на две производства между Europäische Schule München (Европейското училище в Мюнхен) и две учителки на непълен работен ден в него, г-жа Oberto и г-жа O'Leary, които упражняват тази дейност съответно от 1998 г. и от 2003 г. по едногодишни срочни договори, подновявани периодично от директора на училището съгласно Статута на учителите на непълен работен ден в Европейските училища, назначени между 1 септември 1994 г. и 31 август 2011 г., одобрен от Управителния съвет на Европейските училища (наричан по-нататък „Статут на учителите на непълен работен ден“) [3].

3. С искови молби, предявени в Arbeitsgericht München (Съд по трудови спорове, Мюнхен), г-жа Oberto и г-жа O'Leary искат ограничаването до една година на срока на трудовите им договори, последният от които е изтекъл през август 2011 г., да бъде обявено за недействително. Пред Arbeitsgericht München те твърдят, че германските юрисдикции следва да

1 — Език на оригиналния текст: френски.

2 — ОВ L 212, стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 16, том 1, стр. 16. Конвенцията влиза в сила на 1 октомври 2002 г.

3 — Индекс: 2011-06-D-24-fr-1.

се произнесат относно действителността на срочните им трудови договори с Europäische Schule München. Обратно, последното счита, че се ползва с имунитет по отношение на германските юрисдикции, тъй като спорът по главното производство е от изключителната компетентност на Съвета по жалбите на Европейските училища.

4. С междинно решение Arbeitsgericht München обявява исковете за допустими, което е потвърдено и в производството по обжалване. Сезиран с ревизионна жалба, подадена от Europäische Schule München, Bundesarbeitsgericht има някои въпроси относно тълкуването на член 27, параграф 2, първо изречение от Конвенцията от 1994 г.

5. При тези условия Bundesarbeitsgericht решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли член 27, параграф 2, първо изречение от Конвенцията [от 1994 г.] да се тълкува в смисъл, че назначените от Европейското училище учители на непълен работен ден, които не са командировани от държавите членки, попадат в кръга на посочените в Конвенцията лица и не се изключват, както административния и помощния персонал, от приложното поле на режима?

2) Ако Съдът отговори утвърдително на първия въпрос:

Трябва ли член 27, параграф 2, първо изречение от Конвенцията [от 1994 г.] да се тълкува в смисъл, че режимът обхваща и законността на актовете, които се основават на Конвенцията или на правилата, приети въз основа на нея, издадени са от директора на училището при упражняване на неговите правомощия съгласно тази конвенция по отношение на учител на непълен работен ден и го засягат неблагоприятно?

3) Ако Съдът отговори утвърдително на втория въпрос:

Трябва ли член 27, параграф 2, първо изречение от Конвенцията [от 1994 г.] да се тълкува в смисъл, че и сключването на договор между директора на Европейското училище и учител на непълен работен ден за срочно трудово правоотношение на учителя на непълен работен ден представлява акт, който се отнася до това лице и го засяга неблагоприятно?

4) Ако Съдът отговори отрицателно на втория или третия въпрос:

Трябва ли член 27, параграф 2, първо изречение от Конвенцията [от 1994 г.] да се тълкува в смисъл, че посоченият в него Съвет по жалбите има изключителна юрисдикция като първа и последна инстанция само ако всички административни средства са изчерпани по спор относно срока на трудовия договор, който сключва директорът на училището с учител на непълен работен ден, когато този договор се основава изключително на изискванията на Управителния съвет в точка 1.3 от Статута на [...] учители[те] на непълно работно време, който предвижда „годишни трудови договори“?“.

6. Страните по главното производство и Европейската комисия представят становища по тези въпроси. Устните становища на посочените заинтересувани страни също са изслушани в заседанието, проведено на 15 май 2014 г.

II – **Анализ**

A– *По компетентността на Съда да отговори на преюдициалните въпроси*

7. В писменото си становище Europäische Schule München поставя под съмнение компетентността на Съда да отговори на преюдициалните въпроси поради това, че Конвенцията от 1994 г. представлява международен договор. Независимо че в заседанието Europäische Schule München с основание оттегли това възражение, тъй като въпросът така или иначе е свързан с абсолютна процесуална предпоставка, следва да му се отдели известно внимание.

8. Към момента на създаването си Европейските училища, които имат за цел да осигурят съвместното образование на децата на служителите на институциите на Европейския съюз от детската градина до средното образование[4], се уреждат от Устава на Европейското училище, подписан в Люксембург на 12 април 1957 г.[5], и от Протокола относно създаването на Европейски училища, подписан на 13 април 1962 г.[6] — инструменти, сключени от шестте държави членки, които създават Европейските общности, като от своя страна последните не се присъединяват към тях.

9. Въз основа на междуправителствения характер на Устава от 1957 г. Съдът стига до извода, че не е компетентен да тълкува неговите клаузи нито в рамките на преюдициалното производство, нито в производството по член 226 ЕО за неизпълнение от държава членка на задълженията ѝ по Договора ЕО[7]. Действително, тъй като този акт е сключен само от държави членки, той не е неразделна част от общностното право[8].

10. Уставът от 1957 г. и Протоколът относно създаването на Европейски училища обаче са отменени и заменени с Конвенцията от 1994 г., в съответствие с член 34 от нея.

11. Страни по Конвенцията от 1994 г. обаче са не само държавите членки, но и Европейските общности, чието участие е уредено с Решение 94/557/ЕО, Евратом на Съвета от 17 юни 1994 година относно упълномощаване на Европейската общност и Европейската общност за атомна енергия да подпишат и приемат Конвенция за определяне на Устава на Европейските училища[9].

4 — Вж. членове 1 и 3 от Конвенцията от 1994 г. В момента статутът се прилага за 14 Европейски училища, в които се обучават почти 23 000 ученици и които издават Европейска диплома за средно образование. Пет от тези училища се намират в Белгия, три в Германия (сред тях и Europäische Schule München), две в Люксембург, едно в Испания, едно в Италия, едно в Нидерландия и едно в Обединеното кралство. След 2005 г., за да се реши по-специално проблемът, който възниква с присъствието на агенции на Съюза или на други сходни органи или служби в останалите държави членки, Управителният съвет на Европейските училища взема решение да създаде определен брой акредитирани Европейски училища, наричани от тип II, които предлагат обучение, еквивалентно с това на 14-те Европейски училища, и също имат право да издават Европейска диплома за средно образование.Акредитираните Европейски училища обаче, които в момента са 9 (едно в Германия, едно в Ирландия, две във Франция, едно в Гърция, едно в Италия, едно в Нидерландия, едно във Финландия и едно в Обединеното кралство), не са изброени в приложение I към Конвенцията от 1994 г.

5 — Recueil des traités des Nations unies [Сборник с договори на ООН], том 443, стр. 129 (наричан по-нататък „Уставът от 1957 г.“).

6 — Recueil des traités des Nations unies [Сборник с договори на ООН], том 752, стр. 267.

7 — Вж. съответно решение Hurd (44/84, EU:C:1986:2, т. 20—22) и решение Комисия/Белгия (C-132/09, EU:C:2010:562, т. 45).

8 — Вж. по-специално решение Комисия/Белгия (EU:C:2010:562, т. 44). Важно е също да се отбележи, че Европейските общности не са правоприемници на задълженията на държавите членки в рамките на създадените с Устава от 1957 г. органи, както и че този устав не съдържа нито една клауза, предоставяща компетентност на Съда.

9 — ОВ L 212, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 16, том 1, стр. 14.

12. При това положение Конвенцията представлява договор, сключен от Съвета на Европейския съюз, което означава, що се отнася днес до Европейския съюз, че този договор е неразделна част от неговия правен ред, считано от влизането му в сила, а именно на 1 октомври 2002 г. От това следва, че Съдът е компетентен да се произнася преюдициално относно тълкуването на клаузите на Конвенцията от 1994 г.[10].

13. Този извод не се поставя под съмнение с оглед на решение Miles и др.[11], което се отнася не до естеството на Конвенцията от 1994 г. от гледна точка на правния ред на Съюза, а до квалификацията на Съвета по жалбите на Европейските училища като „юрисдикция в държава членка" по смисъла на член 267 ДФЕС.

14. Добавям, че компетентността на Съда да даде отговор на поставените от запитващата юрисдикция преюдициални въпроси относно тълкуването на клаузите на Конвенцията от 1994 г. обхваща според мен и актовете, приети въз основа на тези клаузи и на които тези актове се позовават, по-специално с цел да се определи техният обхват. Всъщност посочените актове позволяват тълкуване на точния обхват на посочените клаузи. Клаузите и актовете неизбежно формират едно цяло, поради което не е възможно да не бъдат взети под внимание от Съда.

15. Видно от направеното по-долу изложение във връзка с отговора, който следва да бъде даден на преюдициалните въпроси, сред тези актове в случая е и Статутът на учителите на непълен работен ден, който е с общо приложение и е приет от Управителния съвет на Европейските училища, а това е основният орган, който взема решения, общ за посочените училища, в чийто състав влизат по-специално представители на държавите членки и на Европейската комисия[12]. Впрочем самата запитваща юрисдикция си дава ясна сметка за необходимостта от такъв подход, тъй като в четвъртия си преюдициален въпрос изрично се позовава на Статута на учителите на непълен работен ден във връзка с тълкуването на член 27, параграф 2 от Конвенцията от 1994 г.

16. Тъй като според мен компетентността на Съда да отговори на отправените от запитващата юрисдикция въпроси не буди съмнение, сега те следва да бъдат разгледани, като се има предвид, че по същество по всички тях трябва да се реши дали член 27, параграф 2 от Конвенцията от 1994 г. трябва да се тълкува в смисъл, че като юрисдикция на държавата по седалището на Europäische Schule München запитващата юрисдикция не е компетентна да разгледа предявените пред нея искове от г-жа Oberto и г-жа O'Leary, тъй като съгласно посочения член същите е трябвало да бъдат предявени пред Съвета по жалбите на Европейските училища.

Б– *По член 27, параграф 2 от Конвенцията от 1994 г. и обхвата на компетентност на Съвета по жалбите на Европейските училища*

17. Докато Уставът от 1957 г. изобщо не предвижда специфичен механизъм за уреждане на споровете между лицата, по отношение на които се прилага, и Европейските училища, Конвенцията от 1994 г. създава Съвет по жалбите с „точно определена юрисдикция" с цел „да се предостави адекватна правна защита […] срещу актове на Управителния съвет и Административния съвет [на тези училища]" за „учителския състав, както и за други лица", посочени в Статута на училищата[13].

10 — Вж. по-специално по аналогия решение Bogiatzi (C-301/08, EU:C:2009:649, т. 23) и решение Air Transport Association of America и др. (C-366/10, EU:C:2011:864, т. 73). Във връзка с Конвенцията от 1994 г. вж. моето заключение Комисия/Белгия (C-132/09, EU:C:2010:342, бележка под линия 46).

11 — C-196/09, EU:C:2011:388.

12 — Вж. член 8 и член 10 от Конвенцията от 1994 г.

13 — Вж. четвъртото съображение от преамбюла на Конвенцията от 1994 г.

18. Текстът на първия преюдициален въпрос посочва две категории лица, които работят в Европейските училища, а именно учителския състав, от една страна, и от друга, административния и помощния персонал.

19. Видно от член 27, параграф 2, първа алинея от Конвенцията от 1994 г., компетентността на Съвета по жалбите на Европейските училища като първа и последна инстанция след изчерпване на всички административни средства се простира по отношение на „всеки спор, отнасящ се до прилагането на [посочената] конвенция, по отношение на всички лица, за които се отнася, с изключение на административния и помощния персонал, и по отношение на законността на всеки акт, основаващ се на [К]онвенцията [от 1994 г.] или на правилата, приети въз основа на нея, който акт засяга неблагоприятно тези лица [и е приет от] членове на Управителния съвет или на Административния съвет на училището при изпълнение на техните задължения […]“.

20. От посочената клауза е видно, че компетентността на Съвета по жалбите на Европейските училища ratione personae обхваща споровете, страни по които са посочените в Конвенцията от 1994 г. лица, с изключение на административния и помощния персонал.

21. От това следва, че споровете, по които страни са служители от административния и помощен персонал, и Европейските училища, са от компетентността на юрисдикциите на държавата по седалището на училищата.

22. Това тълкуване се потвърждава най-напред от член 27, параграф 7 от Конвенцията от 1994 г., съгласно който „[д]ругите спорове, в които [Европейските] училища са страна“, а именно които не са от компетентността на изключителната и точно определена юрисдикция на Съвета по жалбите на Европейските училища, „попадат под националната юрисдикция“.

23. На следващо място това тълкуване се потвърждава от член 36 от Устава на административния и помощен персонал на Европейските училища, одобрен от Управителния съвет в Лисабон на 17 и 18 април 2007 г., съгласно който само националните юрисдикции са компетентни да се произнасят по съдебен ред по спорове между членове на административния и помощен персонал и дадено Европейско училище, отнасящи се до законосъобразността на акт по прилагане на Устава на този персонал, който засяга неблагоприятно неговите членове[14].

24. Обратно, съгласно член 27, параграф 2, първа алинея от Конвенцията от 1994 г. споровете между учителския състав и Европейските училища са от изключителната компетентност на Съвета по жалбите на Европейските училища.

25. Тази констатация обаче не е достатъчна, за да се отговори на повдигнатата от запитващата юрисдикция проблематика във връзка със споровете между дадено Европейско училище и наетите от него учители на непълен работен ден.

26. На първо място, видно от клаузите на Конвенцията от 1994 г., категорията на „учителския състав“ или „учителите“ съгласно тази конвенция не включва учителите на непълен работен ден в тесен смисъл.

14 — Индекс: 2007-D-153-fr-6, стр. 18.

27. Действително от член 3, параграф 2 от Конвенцията от 1994 г. следва, че обучението се осъществява от учители, командировани или назначени от държавите членки, тоест такива, които, след като принадлежат към образователната система на съответните държави членки, по време на командироването или назначението си в Европейските училища запазват безусловно правата си за повишение и пенсиониране, гарантирани им по силата на съответното национално законодателство по смисъла на член 12, параграф 4, буква а) от същата конвенция [15].

28. Освен това член 27, параграф 2, втора алинея от Конвенцията от 1994 г. прави разграничение между „правилника за работа на учителския състав", приет от Управителния съвет [16] съгласно член 12, параграф 1 от тази конвенция, и „условията за наемане на работа на учители на непълен работен ден".

29. Следователно учителите на непълен работен ден не попадат нито в категорията на „административния и помощен персонал" на училищата, нито в категорията на „състава на учителите" по смисъла на клаузите на Конвенцията от 1994 г.

30. Според мен е по-правилно да се приеме, че те принадлежат към категорията на други „лица, включени" в посочената конвенция, чиито спорове с Европейските училища трябва по принцип да бъдат отнасяни към Съвета по жалбите на Европейските училища в съответствие с член 27, параграф 2, първа алинея от Конвенцията от 1994 г.

31. Все пак, на второ място, е важно да се напомни, че член 27, параграф 2, втора алинея от Конвенцията от 1994 г. посочва, че именно в „условията за наемане на учители на непълен работен ден" се определят „[у]словията и подробните правила, отнасящи се до" производствата пред Съвета по жалбите.

32. Условията за наемане на учители на непълен работен ден се съдържат в Статута на учителите на непълен работен ден, приет от Управителния съвет и уреждащ трудовите правоотношения на г-жа Oberto и г-жа O'Leary с Europäische Schule München, които са предмет на споровете в главните производства.

33. От този статут е видно, че учителите на непълен работен ден се наемат в определени случаи за предоставянето на услуга, нуждата от която е временна, и договорите за наемането им на работа са с едногодишен срок [17].

34. Освен това, докато член 3.2 от Статута на учителите на непълен работен ден уточнява, че редица разпоредби от Устава на командирования персонал на Европейските училища, сред които член 80, уреждащ производството пред Съвета по жалбите на Европейските училища, „се прилагат за учителите, назначени от директора", член 3.4 от Статута на учителите на непълен работен ден, озаглавен „Законодателство на страната по седалището на училището", гласи, че „[п]о отношение на условията за наемане на работа и прекратяване на договора на учители на

15 — Вж. в този смисъл решение Комисия/Обединено кралство (C-545/09, EU:C:2012:52, т. 41 и 48). По-рано Съветът по жалбите на Европейските училища квалифицираше последователните годишни договори на учителите на непълен работен ден с Европейското училище Брюксел II като трудово правоотношение „от частноправен характер, отличаващо се изцяло от режима на командированите в Европейските училища служители", което предполага, че задачата на тези служители е възложена от националните органи, а това не е така при учителите на непълен работен ден: вж. решение на Съвета по жалбите от 22 юни 2001 г., жалба 01/001, стр. 7. Това решение, както и всички останали, приети от Съвета по жалбите, е на разположение на неговия сайт: http://schola-europaea.eu/cree/.

16 — Вж. Устав на командирования персонал в Европейските училища, последно изменен от Управителния съвет на 5 декември 2013 г., индекс 2011-04-D-14-fr-3.

17 — Вж. съответно член 1.2, член 2, буква а) и член 1.3 от Статута на учителите на непълен работен ден. В писменото си становище обаче Europäische Schule München уточнява, че учителите на непълен работен ден представляват почти 40 % от целия персонал в училището. Освен това съгласно документ на главния секретар на Европейските училища, посветен на реформата в системата на тези училища и одобрен от Управителния съвет на 23 април 2009 г. (индекс: 2009-D-353-fr-4, стр. 5), абсолютно необходим е неснижаем брой учители на непълен работен ден, представляващи около 25 % от общия брой учители.

непълен работен ден […] се прилага законодателството на държавата по седалище на училището във връзка с условията на труд, организацията на труд, социалната сигурност и данъчното право, без да се засягат горните разпоредби. За решаване на евентуални спорове са компетентни съдилищата в държавата по седалището на училището".

35. Следователно съгласно препращането по член 27, параграф 2, втора алинея от Конвенцията от 1994 г. към условията и подробните правила, установени с Условията за наемане на учители на непълен работен ден, член 3.4 от Статута на учителите на непълен работен ден предопределя обхвата на компетентността на Съвета по жалбите на Европейските училища и на приложимото пред него производство по спорове между тези учители и Европейските училища в степен, която следва да бъде установена.

36. Позовавайки се в писменото си становище на решението от 21 август 2012 г. на Съвета по жалбите по дело 12/12 (наричано по-нататък „решението по дело 12/12"), Europäische Schule München по същество счита, че Съветът по жалбите на Европейските училища е компетентен по всички трудови спорове между учители на непълен работен ден и дадено Европейско училище съгласно член 3.2 от Статута на учителите на непълен работен ден.

37. Въпреки че очевидно преценките на посочения Съвет по жалбите не биха могли да обвържат Съда, изводът, до който Europäische Schule München достига въз основа на решението по дело 12/12, според мен следва да бъде значително нюансиран поради две съображения.

38. От една страна, е важно да се уточни, че по това дело Съветът по жалбите на Европейските училища е трябвало да се произнесе по законосъобразността на решение на директора на Europäische Schule München във връзка с отказа на един от учителите на непълен работен ден в това училище да се изплати обезщетение за възпитателна дейност и наблюдение като възнаграждение за извънреден труд. Съветът по жалбите отхвърля жалбата като недопустима основно поради това, че подаването ѝ не е било предшествано от предвиденото по статут досъдебно производство [18]. Видно обаче от предмета на спора, както и от мотивите, посочени от Съвета по жалбите при условията на евентуалност в решението по същество, жалбата е свързана с условията за изплащане на възнаграждение на учителите на непълен работен ден, а не с „условията за наемане на работа и прекратяване на договора" по смисъла на член 3.4 от Статута на учителите на непълен работен ден.

39. От друга страна, е вярно, че преди да обяви жалбата за недопустима, Съветът по жалбите на Европейските училища все пак държи да отбележи, че е компетентен да я разгледа предвид препращането в член 3.2 от Статута на учителите на непълен работен ден към член 80 от Устава на командирования персонал, като посоченият член 3.2 „се прилага с предимство пред [член] 3.4 от Статута [на учителите на непълен работен ден], предвиждащ компетентността на съда в страната по седалището, в случая на Arbeitsgericht München, но „без да се засягат горните разпоредби", тоест при условията на евентуалност" [19]. Независимо от това, каквото и да счита Съветът по жалбите, от текста на член 3.4 от Статута на учителите на непълен работен ден, възпроизведен в точка 34 от настоящото заключение, ясно се вижда, че изразът „без да се засягат горните разпоредби", който се съдържа в края на първото изречение от този член, няма никаква връзка с второто изречение от същия член, което се отнася до компетентността на съдилищата по седалището за „решаване на евентуални спорове".

18 — Точка 9, буква б) от решението по дело 12/12. При условията на евентуалност Съветът по жалбите на Европейските училища счита, че при всички положения жалбата следва да се отхвърли като неоснователна преди всичко поради това, че времето за възпитателна дейност и наблюдение трябва да се счита за „друга дейност", която съпътства обучението и за която не се дължи допълнително възнаграждение.

19 — Точка 9, буква а) от решение по дело 12/12.

40. В крайна сметка изразът „без да се засягат горните разпоредби“, който се съдържа в първото изречение на член 3.4 от Статута на учителите на непълен работен ден, е свързан изключително с „условията за наемане на работа и прекратяване на договора на учителите на непълен работен ден“ и при това положение може да се счита, че се отнася само до материалните, но не и до процесуалните условия, предвидени в останалите разпоредби от Статута на учителите на непълен работен ден.

41. Според мен този подход е в съответствие с вече посочената цел, преследвана от Конвенцията от 1994 г., юрисдикцията на Съвета по жалбите на Европейските училища да бъде очертана стриктно, без да се засяга прекомерно остатъчната компетентност на юрисдикциите в държавата по седалището на училищата, произтичаща от член 27, параграф 7 от тази конвенция.

42. В тази връзка, за да се разсеят всякакви двусмислия, с оглед на всички изложени съображения е очевидно, че не може да се приеме и общият довод на Europäische Schule München относно съдебния имунитет пред националните юрисдикции на Европейските училища в качеството им на международни организации[20].

43. Действително Конвенцията от 1994 г. и актовете за нейното прилагане показват в достатъчна степен желанието на договарящите страни да се осигури балансирано разпределение на съответните компетенции на Съвета по жалбите на Европейските училища и на юрисдикциите на държавите по седалището на Европейските училища, а не да се даде възможност на училищата да се ползват с пълен имунитет пред националните юрисдикции, включително по въпросите на заетостта, което се отнася както за служителите, участващи в основната задача на Европейските училища, а именно обучението, така и за служителите, които участват в осъществяването ѝ единствено акцесорно или непряко.

44. Според мен от това следва, че юрисдикцията на Съвета по жалбите на Европейските училища обхваща споровете между учител на непълен работен ден и дадено Европейско училище, с изключение, от една страна, на споровете относно условията за наемане на работа и прекратяване на договора на тези служители в съответствие с член 27, параграф 2, втора алинея от Конвенцията от 1994 г. във връзка с член 3.4 от Статута на учителите на непълен работен ден и от друга страна, на останалите спорове, по които училищата са страна, по-конкретно относно въпроси на гражданската и наказателната отговорност по смисъла на член 27, параграф 7 от Конвенцията от 1994 г.

45. В случая, доколкото споровете по главното производство се отнасят до използването на последователни едногодишни договори[21] и следователно до съществено условие във връзка с наемането на учителите на непълен работен ден, тези спорове попадат под юрисдикцията на съдилищата по седалището на Europäische Schule München съгласно член 3.4 от Статута на учителите на непълен работен ден.

46. Признаването на подобна компетентност в полза на съдилищата по седалището на Европейките училища ми се струва съвсем правилно и оправдано, още повече тъй като дава възможност да се осигури и адекватна закрила от материалноправна гледна точка на правата на учителите на непълен работен ден във връзка с условията за наемане на работа и прекратяване на договора, като се има предвид, че без всякакво съмнение тази закрила не е, въпреки по-специално статута на работници на посочените учители на непълен работен ден, гарантирана от системата за съдебна защита, въведена с Конвенцията от 1994 г.

20 — Вж. наскоро по темата по-специално *Orzan*, M. F. Le immunità ed i privilegi delle organizzazioni internazionali. — In: *Del Vecchio*, A. Diritto delle Organizzazioni Internazionali, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012, p. 243.

21 — Напомням все пак, че член 1.3 от Статута на учителите на непълен работен ден предвижда, че „договорите за наемане на работа са с едногодишен срок“.

47. Напомням, че съгласно съдебната практика гражданин на държава членка, който в друга държава членка заема длъжност в международна организация, не губи качеството си на работник по смисъла на член 45 ДФЕС[22]. Признаването и запазването на това качество имат още по-голямо значение, когато за съответните лица, подобно на учителите на непълен работен ден, наети на работа от Европейските училища, във връзка с условията на труд, организацията на труд, социалната сигурност и данъчното облагане на трудовите възнаграждения в голяма степен се прилагат законодателните разпоредби на държавата по седалището на въпросната международна организация.

48. Важно е също да се подчертае, че с исковите молби, подадени пред юрисдикциите по седалището на Europäische Schule München, г-жа Oberto и г-жа O'Leary по същество искат да получат закрилата съгласно германското законодателство, с което се транспонира Директива 1999/70/ЕО на Съвета от 28 юни 1999 година относно Рамково споразумение за срочната работа, сключено между Европейската конфедерация на профсъюзите (CES), Съюза на индустриалците в Европейската общност (UNICE) и Европейския център на предприятията с държавно участие (CEEP)[23], и по-специално клауза 5, точка 1 от Рамковото споразумение относно срочната работа, сключено на 18 март 1999 г. (наричано по-нататък „Рамковото споразумение"), приложено към тази директива.

49. Тази клауза е насочена към постигането на една от преследваните от посоченото Рамково споразумение цели, а именно да се ограничи последователното използване на срочни трудови договори или правоотношения, което се счита за *възможен* източник на злоупотреби във вреда на работниците, като се предвидят известен брой разпоредби за минимална закрила, чието предназначение е да предотвратят поставянето на работниците в несигурно положение[24].

50. По този начин, за да се предотвратят злоупотребите при използването на последователни срочни трудови договори или правоотношения, Директива 1999/70 задължава държавите членки да приемат като ефективна и обвързваща най-малко една от трите мерки, изброени в клауза 5, точка 1, букви а)—в) от Рамковото споразумение, свързани съответно с обективни причини, които оправдават подновяването на такива трудови договори или правоотношения, с максималната обща продължителност на тези последователни срочни трудови договори или тези правоотношения и с броя на подновяванията им[25].

51. За целта член 2, първа алинея от Директива 1999/70 изисква държавите членки „по всяко време" да могат да гарантират постигането на наложените от тази директива резултати.

52. Освен това съдът на Съюза признава също, че клауза 5, точка 1 от Рамковото споразумение, приложено с Директива 1999/70, представлява специфично проявление на принципа на забрана на злоупотребата с право, който е общ принцип на правото, поради което в отношенията между институциите на Съюза и техните срочно наети служители би следвало приложимите за тези служители разпоредби да се тълкуват, доколкото е възможно, в съответствие с целите и минималните изисквания на Рамковото споразумение и в крайна сметка, на принципа на забрана на злоупотребата с право[26].

22 — Вж. по-специално решение Gardella (C-233/12, EU:C:2013:449, т. 25 и 26) във връзка със служител в Европейското патентно ведомство.

23 — ОВ L 175, стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 5, стр. 129.

24 — Вж. по-специално решение Márquez Samohano (C-190/13, EU:C:2014:146, т. 41 и цитираната съдебна практика).

25 — Вж. в този смисъл решение Márquez Samohano (EU:C:2014:146, т. 42 и цитираната съдебна практика).

26 — Вж. по-специално решение от 21 септември 2011г., Adjemian и др./Комисия (T-325/09 P, EU:T:2011:506, т. 57 и 62), както и определение Christoph и др./Комисия (F-63/08, EU:F:2013:36, т. 75). Напомням, че в решение Kofoed (C-321/05, EU:C:2007:408, т. 38) Съдът признава изрично, че забраната на злоупотребата с право е общ принцип на правото на Съюза.

53. При това положение служители, наети на работа за определен срок, както от работодател от държава членка, така и от институциите на Съюза, трябва да са в състояние да очакват, че ще се ползват от общия набор минимални предписания, предвидени в клауза 5, точка 1 от Рамковото споразумение, приложено с Директива 1999/70, или в принципа на забрана на злоупотребата с право, който намира специфично проявление в посочената клауза.

54. Не е възможно държавите членки и Съюзът, които, напомням, са единствените договарящи страни по Конвенцията от 1994 г., действително да са имали намерение да откажат да осигурят на работници в Съюза възможността да се ползват от този общ набор предписания, сключвайки помежду си Конвенцията от 1994 г., при положение освен това че режимът на тези работници, подобно на учителите на непълен работен ден в Европейските училища, се урежда до голяма степен от законодателството на държавата членка по седалището на тези училища.

55. Впрочем по време на заседанието Комисията не отрече, че минималните предписания, предлагани от клауза 5, точка 1 от Рамковото споразумение, приложено с Директива 1999/70, могат да се прилагат в трудовите правоотношения между Европейските училища и работещите в тях учители на непълен работен ден, но по същество се ограничи с твърдението, че Статутът на учителите на непълен работен ден, приет в приложение на Конвенцията от 1994 г., не е бил адаптиран към развитието в правната уредба, произтичащо от посочената клауза 5, точка 1 от Рамковото споразумение като специфично проявление на принципа на забрана на злоупотребата с право.

56. Като акт на Съюза Конвенцията от 1994 г. трябва да се тълкува с оглед на общия принцип за забрана на злоупотребата с право, който намира специфично проявление в областта на трудовите правоотношения в Съюза чрез клауза 5, точка 1 от Рамковото споразумение, приложено с Директива 1999/70, която изисква приемането на минимални мерки, целящи да предотвратят злоупотребите при използването на последователни срочни трудови договори или правоотношения.

57. Все пак се налага констатацията, че клаузите на Конвенцията от 1994 г. не гарантират възможността без всякакво съмнение такъв общ набор от минимални мерки, произтичащ от правото на Съюза, действително да се изтъква пред създадения от нея съдебен орган, по-конкретно въпреки качеството работник по смисъла на член 45 ДФЕС на учителите на непълен работен ден в Европейските училища.

58. Действително, отчитайки създадената с Конвенцията от 1994 г. система за сътрудничество „sui generis“ и качеството орган на международна организация [27], Съветът по жалбите на Европейските училища вече е приел, че международните инструменти, сред които и правото на Съюза, не са правнообвързващи за самите Европейски училища, ако те не са страна по тях [28].

59. Действително Съветът по жалбите заявява готовност да признае, че основните, а дори и общите принципи, на които се позовават тези инструменти и които са общоприети както в правния ред на Съюза, така и в този на държавите членки, „могат“ да послужат като отправна точка за действията на органите на Европейските училища в допълнение на приложимите само по отношение на тях правни норми [29].

27 — Вж. в този смисъл решение Miles и др. (EU:C:2011:388, т. 39 и 42).

28 — Вж. по-специално решение на Съвета по жалбите от 30 юли 2007 г., жалба 07/14, точка 18; решение на Съвета по жалбите от 15 октомври 2009 г., жалба 09/35, точка 12.

29 — Вж. решение на Съвета по жалбите от 28 август 2012 г., жалба 12/35, точка 11.

60. Това не променя факта, че свободата на преценка — която по този начин си запазва Съветът по жалбите на Европейските училища, когато определя кои правила и принципи, произтичащи по-конкретно от правото на Съюза, *могат* само да послужат за отправна точка при разглеждане на законосъобразността на актовете и действията на Европейските училища — не позволява по отношение на работниците (чийто режим до голяма степен, подобно на този на учителите на непълен работен ден, се урежда от трудовото, осигурителното и данъчното законодателство на държавата членка по седалището на Европейските училища) да се гарантира зачитането на общия принцип на недопускане на злоупотреба с право, който намира специфично проявление във връзка с трудовите правоотношения в рамките на Съюза в общия набор минимални предписания, съдържащи се в клауза 5, точка 1 от Рамковото споразумение, приложено с Директива 1999/70, който следва да се осигури от съответната държава членка „по всяко време".

61. Според мен подобна свобода на преценка буди още по-голяма загриженост, тъй като Съветът по жалбите на Европейските училища се произнася като първа и последна инстанция и след решението Miles и др. няма право да отправя преюдициални запитвания до Съда по реда на член 267 ДФЕС[30].

62. Създаването на Съвет по жалбите на Европейските училища с Конвенцията от 1994 г. позволява да се осигури определено ниво на съдебна защита на нейните адресати, но това очевидно не би могло да гарантира, че от материалноправна гледна точка посочените лица могат ефективно без всякакви съмнения да се позовават на минималните предписания, предвидени в клауза 5, точка 1 от Рамковото споразумение, приложено с Директива 1999/70, като специфично проявление на общ принцип на правото, който обвързва всички договарящи страни по Конвенцията от 1994 г. и който според мен не би могъл да бъде пренебрегнат от създадените с посочената конвенция органи.

63. Според мен при това положение не е достатъчно създаването на това процесуално средство за защита[31]. Необходимо е освен това то да е в състояние да осигури, че може *ефективно* да се търси защита пред създадения с тази конвенция съдебен орган на предоставените на адресатите на Конвенцията от 1994 г. права, в случая произтичащи от правните норми на Съюза относно предотвратяването на злоупотребите с право, които могат да възникнат от използването на последователни срочни договори за наемане на работа[32].

64. Тъй като възможността да се търси защита на тези права пред посочения орган, както бе отбелязано, не се гарантира извън всякакво съмнение, считам, че докато съдебната система, предвидена с Конвенцията от 1994 г., не бъде изменена, така че по-специално Съветът по жалбите на Европейските училища да получи правото да отправя до Съда въпроси относно

30 — Решение Miles и др. (EU:C:2011:388, т. 46). В тази връзка следва да се отбележи, че в отчета си за дейността през 2013 г. (индекс: 2014-02-D-16-fr-2, документ от 11-12 март 2014 г., стр. 11) председателят на Съвета по жалбите на Европейските училища, като напомня и приема „предложението" на Съда в решение Miles и др. (EU:C:2011:388, т. 45), съгласно което договарящите страни следва да предприемат необходимото за внасянето на промени в установената с Конвенцията от 1994 г. съдебна система, счита, че такива промени биха позволили да се „гарантира ефективното зачитане на правата [на] лицата, за които се отнася посочената конвенция" с цел да се „осигури съдебна защита на нейните субекти, сравнима с тази на всички граждани на Европейския съюз".

31 — То евентуално би могло да е достатъчно с оглед на *гражданските и процесуални права*, гарантирани в рамките на Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г., що се отнася общо до вътрешноправните средства за защита, създадени от международни организации, които нямат толкова тесни връзки с държавите членки и институциите на Съюза като европейските училища: вж. в тази връзка по-специално ЕСПЧ, решение от 19 февруари 1999 г. Waite и Kennedy с/у Германия, № 26083/94, CEDH 1999-I, §§ 67-73; решение от 5 март 2013 г. Chapman с/у Белгия, № 39619/06, §§ 48-54.

32 — Следва да се отбележи, че дори във връзка с правото на достъп до съд по смисъла на член 6 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи някои национални юрисдикции контролират доколко ефективен в действителност е механизмът на международните организации за уреждане на трудови спорове, като в противен случай при наличие на привръзка тези национални юрисдикции приемат, че са компетентни да разрешат отнесените пред тях спорове: вж. по този въпрос примерите, посочени от M. F. *Orzan*, цит. съч., бележка под линия 20, стр. 260 и 265.

тълкуването на законодателството на Съюза [33], в случая е оправдано юрисдикциите на държавата членка по седалището на Европейските училища да упражняват контрол относно спазването на правата на учителите на непълен работен ден, що се отнася до условията за наемането им на работа и прекратяването на договорите им от тези училища.

65. Обратното разрешение би означавало извън компетентността на националните юрисдикции да останат спорове, които поне отчасти са обективно свързани с прилагането и тълкуването на правото на Съюза, докато създаденият с Конвенцията от 1994 г. съдебен орган понастоящем не е част от съдебната система на Съюза. По аналогия с мотивите, изложени в становището на Съда по повод на проекта за споразумение за създаване на унифицирана система за патентно съдопроизводство [34], подобно разрешение според мен е несъвместимо с първичното право на Съюза.

66. Поради това считам, че както текстът на член 27 от Конвенцията от 1994 г., разгледана във връзка със Статута на учителите на непълен работен ден, така и контекстът и духът, в който тези инструменти трябва да се тълкуват, сочат, че условията за наемане на работа и прекратяване на договора на учителите на непълен работен ден следва да попаднат в компетентността на юрисдикциите на държавата членка по седалището на Европейските училища.

67. Противно на твърденията на Europäische Schule München по време на заседанието пред Съда, да се приеме подобна компетентност на юрисдикциите на държавата членка по седалището на Европейските училища изобщо не означава, че за учителите на непълен работен ден ще се прилагат разнородни режими. Всъщност, както признават и самото училище, и Комисията по време на заседанието, освен че някои Европейски училища вече не се ограничават да предлагат само едногодишни договори на своите учители на непълен работен ден и поради това правилата за назначаването на тези служители не са напълно еднакви, минималните предписания, предвидени в клауза 5, точка 1 от Рамковото споразумение, приложено с Директива 1999/70, които са специфични проявления на принципа на забраната за злоупотреба с право и следва да се гарантират от националните юрисдикции, съставляват общ за всички държави членки набор от правила, и по-специално за тези, в които съгласно Конвенцията от 1994 г. се намират Европейските училища.

68. Накрая, искам още веднъж да подчертая, че подходът, който приканвам Съдът да последва по настоящите дела, не следва да се тълкува в смисъл, че поставя под съмнение съдебния имунитет, от който се ползват международните организации съгласно учредителните си инструменти.

69. Напротив, този подход се основава както върху многократно припомняните особено тесни функционални връзки на Европейските училища с държавите членки и институциите на Съюза, така и върху замисъла при приемането на клаузите на Конвенцията от 1994 г. и на актовете за нейното прилагане, в които по-специално е призната остатъчната компетентност на националните юрисдикции във връзка с разглеждането на спорове между адресатите на тази Конвенция и Европейските училища, различни от изрично отредените за разглеждане от Съвета по жалбите на Европейските училища.

33 — В отчета за дейността през 2013 г., посочен по-горе в бележка под линия 30, председателят на Съвета по жалбите на Европейските училища отбелязва, че в момента оглавява работна група, която има за задача да представи на главния секретар на Управителния съвет на Европейските училища предложение относно „начина за укрепване на съдебната защита в системата на Европейските училища“. Най-общо Съдът е приел, че сключено с трети държави международно споразумение може да му предостави нови правораздавателни правомощия, стига това да не води до засягане на установената с ДЕС и ДФЕС функция на Съда: вж. по-специално становище 1/09 (EU:C:2011:123, т. 75). По аргумент за по-силното основание подобна възможност трябва да бъде призната в случай на международно споразумение, сключено единствено от държавите членки и Съюза.

34 — Становище 1/09 (EU:C:2011:123, т. 80—82).

III – **Заключение**

70. Поради всички изложени по-горе съображения предлагам на поставените от Bundesarbeitsgericht преюдициални въпроси Съдът да даде следния отговор:

„Член 27, параграфи 2 и 7 от Конвенцията за определяне на статута на Европейските училища, сключена в Люксембург на 21 юни 1994 г. между държавите членки и Европейските общности, трябва да се тълкува в смисъл, че предоставя на юрисдикциите на държавата по седалището на Европейските училища компетентност да разглеждат споровете между посочените училища и наетите от тях учители на непълен работен ден по повод на условията за наемането им на работа и прекратяване на договорите им по смисъла на Статута на учителите на непълен работен ден в Европейските училища, назначени между 1 септември 1994 г. и 31 август 2011 г., одобрен от Управителния съвет на тези училища“.