Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
N. WAHL
представено на 22 май 2014 година[1]

Дело C-221/13

Teresa Mascellani
срещу
Ministero della Giustizia

(Преюдициално запитване, отправено от Tribunale ordinario di Trento (Италия)

„Социална политика — Директива 97/81/ЕО — Рамково споразумение за работа при непълно работно време, сключено между Съюза на конфедерациите на индустриалците и на работодателите в Европа (UNICE), Европейския център на предприятията с държавно участие (CEEP) и Европейската конфедерация на профсъюзите (ЕКП) — Преобразуване на трудов договор на непълно работно време в трудов договор на пълно работно време против волята на работника“

1. Съвместимо ли е с Директива 97/81/ЕО[2] една държава членка да предвижда правила, които допускат работодателят да изменя едностранно трудовото правоотношение, като по този начин задължава работника да премине от трудово правоотношение на непълно работно време към трудово правоотношение на пълно работно време против желанието му? Това е по същество въпросът, по който Съдът следва да се произнесе в настоящия случай.

I – **Правна рамка**

A– *Законодателството на ЕС*

2. Директива 97/81 въвежда в правото на ЕС Рамковото споразумение за работа при непълно работно време, сключено между Съюза на конфедерациите на индустриалците и на работодателите в Европа (UNICE), Европейския център на предприятията с държавно участие (CEEP) и Европейската конфедерация на профсъюзите (ЕКП) (наричано по-нататък „Рамковото споразумение“). Самото рамково споразумение се намира в приложението към Директива 97/81.

1 — Език на оригиналния текст: английски.

2 — Директива 97/81/ЕО на Съвета от 15 декември 1997 година относно Рамково споразумение за работа при непълно работно време, сключено между Съюза на конфедерациите на индустриалците и на работодателите в Европа (UNICE), Европейския център на предприятията с държавно участие (CEEP) и Европейската конфедерация на профсъюзите (ЕКП) (ОВ L 14, стр. 9; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 5, стр. 35).

3. Както се препотвърждава в съображение 5 от преамбюла на Директива 97/81, заключенията от заседанията на Европейския съвет в Есен подчертават необходимостта да се вземат мерки за насърчаване на заетостта и на равните възможности за жените и мъжете, и призовават за вземане на мерки за увеличаване на интензивността на заетостта на растежа, по-специално чрез по-гъвкава организация на работата, които да отговарят както на желанията на работниците, така и на изискванията на конкуренцията.

4. Съображение 11 от преамбюла на Директива 97/81 гласи:

„[…] подписалите страни желаят да сключат рамково споразумение за работа при непълно работно време, като посочат общите принципи и минималните изисквания за работа при непълно работно време; […] те са показали желанието си да установят обща рамка за премахване на дискриминацията по отношение на работниците на непълно работно време и да допринесат за развитието на възможности за работа при непълно работно време на основа, която е приемлива както за работодателите, така и за работниците“.

5. Втора алинея от преамбюла на Рамковото споразумение гласи:

„Като отчита разнообразието в положението в държавите членки и признава, че работата при непълно работно време е характеристика на заетостта в някои сектори и дейности, [това рамково споразумение] определя общите принципи и минималните изисквания, отнасящи се до работата при непълно работно време. То илюстрира готовността на социалните партньори да установят обща рамка за премахване на дискриминацията по отношение на работници, работещи на непълно работно време, и да помогне за развиването на възможности за работа при непълно работно време на основа, приемлива за работодателите и работниците“.

6. Съгласно точка 5 от общите съображения на Рамковото споразумение страните по него придават значение на мерките, които биха улеснили достъпа до работа при непълно работно време за мъже и жени, за да се подготвят за пенсиониране, да съчетаят професионалния и личния си живот и да се възползват от възможности за образование и обучение с цел да подобрят уменията си и постигнат израстване в кариерата си е във взаимна полза както за работодателите, така и за работниците и по начин, който би подпомогнал развитието на предприятията.

7. Клауза 1 от Рамковото споразумение („Цел“) предвижда:

„Целта на настоящото рамково споразумение е:

а) да се осигури премахване дискриминацията спрямо работниците на непълно работно време и да се подобри качеството на работата при непълно работно време;

б) да улесни развитието на работата при непълно работно време на доброволна основа и да допринесе за гъвкава организация на работното време по начин, който отчита нуждите на работодателите и работниците“.

8. Клауза 3, точка 2 от Рамковото споразумение („Определения“) определя термина „сравним работник на пълно работно време“. Този термин означава работник или служител на пълно работно време в същото предприятие, който има същия вид трудов договор или правоотношение, който е нает за същата или подобна работа/професия, като се отдаде дължимото внимание на други съображения, които могат да включват ранг и квалификация/умения. Освен това клауза 3, точка 2 посочва, че когато в същото учреждение

няма сравним работник на пълно работно време, сравнението се прави чрез препращане към приложим колективен трудов договор или, когато няма приложим колективен трудов договор, в съответствие с националното законодателство, колективните трудови договори или практиката.

9. Клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение („Принцип на недискриминация“) предвижда:

„По отношение на условията за наемане на работа, работниците на непълно работно време не трябва да се третират по по-неблагоприятен начин, отколкото работниците на пълно работно време които са взети за сравнение, само поради това, че те работят на непълно работно време, освен ако различното отношение не е оправдано от обективни причини“.

10. Клауза 5 от Рамковото споразумение („Възможности за работа при непълно работно време“) предвижда:

„1. В контекста на клауза 1 на настоящото споразумение и на принципа на недискриминация между работниците на непълно работно време и тези на пълно работно време:

а) държавите членки, след консултации със социалните партньори в съответствие с националното законодателство или практика, трябва да определят и да прегледат пречките от правно или административно естество, които могат да ограничат възможностите за работа при непълно работно време и, при необходимост, да ги отстранят;

б) социалните партньори, като действат в своята сфера на компетентност и чрез предвидените в колективните трудови договори процедури, трябва да определят и прегледат пречките, които могат да ограничат възможностите за непълна заетост и, при необходимост, да ги отстранят.

2. Отказът на работник да премине от работа на пълно работно време към работа на непълно работно време или обратно сам по себе си не представлява основателна причина за прекратяване на трудовото правоотношение, без да се засяга прекратяването в съответствие с националното законодателство, колективните трудови договори и практиката, по други причини, които могат да възникнат от оперативните изисквания в съответното учреждение.

3. Доколкото е възможно, работодателите трябва да взимат под внимание:

а) молбите на работници за преминаване от работа на пълно работно време на непълно работно време, ако възникне такава възможност в учреждението;

[…]

г) мерки за улесняване достъпа до работа на непълно работно време на всички нива на предприятието, включително длъжности за квалифицирани работници и ръководен персонал и, по целесъобразност, да се улесни достъпът на работниците на непълно работно време до професионално обучение с цел да се увеличат възможностите за израстване в кариерата и професионална мобилност;

[…]“.

11. Клауза 6 от Рамковото споразумение („Разпоредби относно прилагането“) установява някои правила. Съгласно клауза 6, точка 1 държавите членки могат да въвеждат по-благоприятни от определените в рамковото споразумение разпоредби. Освен това, съгласно клауза 6, точка 2:

„Прилагането на разпоредбите на настоящото споразумение не представлява основателна причина за намаляване на общото ниво на закрила, предоставена на работниците в областта, обхванатата от настоящото споразумение. То не засяга правото на държавите членки […] да разработват законови, подзаконови или договорни разпоредби в светлината на променящите се обстоятелства и не накърнява прилагането на клауза 5.1 докато се спазва принципът на недискриминация, определен в клауза 4.1“.

Б– *Италианското законодателство*

12. Съгласно член 16 от италианския Закон № 183 от 4 ноември 2010 г.[3] (наричан по-нататък „Закон № 183/2010“) е възможно при първоначалното прилагане на разпоредбите, въведени с Декрет-закон № 112 от 25 юни 2008 г. (наричан по-нататък „Декрет-закон № 112/2008“)[4], някои публични органи да преразгледат решенията за одобряване на преобразуването на трудови правоотношения на пълно работно време в трудови правоотношения на непълно работно време, когато такива решения са приети преди влизането в сила на Декрет-закон № 112/2008. Подобно преразглеждане трябва да се извърши в срок от 180 дни от влизането в сила на член 16 от Закон № 183/2010 и трябва да съблюдава принципите на справедливост и добросъвестност.

13. Италианската дирекция за държавната служба приема министерско окръжно писмо, за да даде насоки за прилагането по-специално на член 16 от Закон № 183/2010[5]. Съгласно окръжното писмо тази разпоредба е оправдана от по-строгите бюджетни ограничения, приложими в контекста на глобалната финансова криза. Окръжното писмо посочва и че едностранното правомощие на публичните работодатели да разпоредят на даден служител да се върне на работа на пълно работно време следва да се разглежда като изключително и трябва да се упражнява в посочените в точка 12 по-горе рамки.

14. Тълкуването на член 16 от Закон № 183/2010, както фигурира в министерското окръжно писмо, впоследствие се потвърждава от Corte costituzionale (Конституционен съд) (Италия)[6].

II – **Факти, производство и преюдициални въпроси**

15. Г-жа Mascellani е служител на италианското Министерство на правосъдието и работи в запитващата юрисдикция. От 28 август 2000 г. тя работи на непълно работно време в съответствие със седмичен график, при който нормалната продължителност на работното време е намалена с 50 % и е разпределена в три дни от седмицата („непълно работно време от вертикален тип“).

3 — GURI № 262 от 9 ноември 2010 г., редовна притурка № 243.

4 — Вж. член 73 от Декрет-закон № 112 от 25 юни 2008 (GURI № 147 от 25 юни 2008 г., редовна притурка № 152/L), преобразуван в Закон № 133 от 6 август 2008 г. (GURI № 195 от 21 август 2008 г., редовна притурка № 196).

5 — Окръжно писмо № 9/2011 от 30 юни 2011 г.

6 — Решение № 224/2013 от 16 юли 2013 г. В своето решение Corte costituzionale анализира взаимоотношението между тази разпоредба и клауза 5, точка 2 от Рамковото споразумение.

16. След влизането в сила на Закон № 183/2010 Министерството на правосъдието чрез директора на администрацията на съда в Тренто приема Решение № 20384 от 8 февруари 2011 г. и Решение № 1882 от 21 март 2011 г. (наричани по-нататък „оспорените решения“). Оспорените решения едностранно преразглеждат и отменят работния график на непълно работно време на г-жа Mascellani съгласно член 16 от Закон № 183/2010 и ѝ разпореждат да работи при пълно работно време на шестдневна работна седмица, считано от 1 април 2011 г.

17. Г-жа Mascellani възразява срещу това преобразуване на трудовия ѝ договор и завежда дело пред Отделението по трудови спорове на запитващата юрисдикция с искане за отмяна на оспорените решения и за постановяване, че трудовото ѝ правоотношение на непълно работно време не може да се преобразува в трудово правоотношение на пълно работно време против нейното желание. Тя твърди, че преобразуването е незаконосъобразно съгласно Директива 97/81.

18. Според г-жа Mascellani работата ѝ на непълно работно време ѝ позволява да използва времето си както за да полага грижи за семейството си, така и за да предприеме професионално обучение. Тя се е вписала в регистъра на адвокатите в Тренто, завършила е специализиран колеж за правни професии и учи в Университета на Падуа в тригодишен курс за придобиване на степен за обучаващи инструктори на работното място. Работата на непълно работно време е дала възможност на г-жа Mascellani и да предоставя помощ на единствения ѝ жив родител — вече на над 90-годишна възраст — който живее с нея и няма в близост други роднини.

19. Министерството на правосъдието оспорва жалбата на г-жа Mascellani. То твърди, че съгласно член 16 от Закон № 183/2010 може да прекрати трудовото правоотношение на непълно работно време и да наложи работа на пълен работен ден дори против желанието на служителя. Според министерството Директива 97/81 не изключва такава разпоредба.

20. Тъй като изпитва съмнения относно тълкуването на Директива 97/81, запитващата юрисдикция решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1. Доколкото предвижда, че „[о]тказът на работник да премине от работа на пълно работно време към работа на непълно работно време, или обратно, сам по себе си не представлява основателна причина за прекратяване на трудовото правоотношение, без да се засяга възможността за прекратяване в съответствие с националното законодателство, колективните трудови договори и практиката, по други причини, които могат да възникнат от оперативните изисквания в съответното учреждение“ трябва ли клауза 5, точка 2 от [Рамковото споразумение] да се тълкува в смисъл, че не допуска националните законодателства на държавите членки да предвиждат възможност за работодателите да преобразуват трудовото правоотношение на непълно работно време в трудово правоотношение на пълно работно време дори когато работникът не е съгласен?

2. Изключва ли [Директива 97/81] разпоредба на националното право (като член 16 от [Закон № 183/2010]), съгласно която работодателите могат да преобразуват трудовото правоотношение на непълно работно време в трудово правоотношение на пълно работно време дори когато работникът не е съгласен?“.

21. Писмени становища са представени от италианското и чешкото правителство, както и от Комисията. На съдебното заседание от 20 март 2014 г. устни доводи представят г-жа Mascellani, италианското правителство и Комисията.

III – **Становища, представени пред Съда**

22. Според *г-жа Mascellani* клауза 5, точка 2 от Рамковото споразумение трябва да се тълкува в смисъл, че възпрепятства възможността работодателят — независимо дали в частния или в публичния сектор — да променя трудовото правоотношение без изричното съгласие на работника. Тъй като целта на Рамковото споразумение е да възпрепятства дискриминацията на работници на непълно работно време, това би било единственото подходящо тълкуване на тази клауза.

23. *Италианското правителство* подчертава преходното естество на член 16 от Закон № 183/2010. Това правителство отбелязва, че съгласно режима, който по-рано се е прилагал към публичния сектор[7], работниците са разполагали с почти неограничено право работното им време да бъде намалено. Настоящият режим съгласно Декрет-закон № 112/2008 обаче се стреми да постигне справедлив баланс между правата на работодателя, от една страна, и правата на работника, от друга. Един работодател от публичния сектор понастоящем може да отхвърли молба за намалено работно време, когато уважаването на тази молба по-специално би засегнало неблагоприятно функционирането на публичния орган. Следователно член 16 от Закон № 183/2010 урежда прехода от предишния режим към настоящия. Целта на член 16 от Закон № 183/2010 е да балансира разминаващите се интереси на работодателите от публичния сектор и работниците от публичния сектор. Друга цел е да се поставят работниците, които са отправили молба за работа на непълно работно време съгласно предишния режим, на равна основа с тези, които са отправили подобна молба съгласно настоящия режим.

24. Според италианското правителство клауза 5, точка 2 от Рамковото споразумение не може да се тълкува като изискваща преобразуването от работа на непълно работно време в работа на пълно работно време задължително да се извършва при взаимно съгласие. Тази разпоредба има за цел само да ограничи възможността за уволнение, когато работникът не е съгласен с подобно преобразуване, но не забранява по-малко строги мерки, предприети от работодателя. Освен това тази разпоредба не е формулирана в правнообвързваща форма и следователно не предоставя на работника изпълняемо право.

25. Освен това италианското правителство твърди, че Директива 97/81 не може да се тълкува като общо изискваща получаване на съгласието на работника, за да бъдат извършени промени в работното време. Да не се поиска съгласие не означава дискриминация между работници на пълно работно време и работници на непълно работно време съгласно клауза 4 от Рамковото споразумение, нито пък ограничава възможността да се работи на непълно работно време. Всъщност според италианското правителство съгласно клауза 1, буква б) от споразумението само преходът от работа на пълно работно време към работа на непълно работно време трябва да се предприеме на доброволна основа, тъй като подобен преход поражда икономическа загуба за работника.

26. Според *чешкото правителство* трудово правоотношение, което по-рано е било при непълно работно време, не може да се променя едностранно от работодателя против желанието на работника. В противен случай би се накърнило развитието на работата на непълно работно време против волята на работника, което противоречи на целта на рамковото споразумение съгласно клауза 1, буква б) от него и както се посочва в петото общо съображение от него. Чешкото правителство счита и че — обратно на другата цел на това споразумение, както е посочена в клауза 1, буква а) от него — подобна възможност създава неоправдана дискриминация срещу работници на непълно работно време, тъй като работниците на пълно

7 — По-рано уреден от член 1, параграф 58 от Закон № 662 от 23 декември 1996 г., GURI № 303 от 28 декември 1996 г., редовна притурка № 233.

работно време не са изправени пред същата опасност. Това правителство се позовава по-общо на принципа на свобода на договаряне, забраната на принудителния труд, въплътена в член 5, параграф 2 от Хартата на основните права на Европейския съюз [8], и твърди, че работодателите от публичния сектор не трябва да се ползват от по-големи права отколкото останалите.

27. *Комисията*, която предлага на двата въпроса да се предостави съвместен отговор, отбелязва, че клауза 5, точка 2 и клауза 5, точка 3, буква а) от Рамковото споразумение са формулирани твърде общо. Тя посочва и че Рамковото споразумение не предоставя на работниците правото да останат по схема за заетост на непълно работно време. По-специално, клауза 5, точка 2 не изключва възможността за уволняване на работник, който отказва преобразуване на трудово правоотношение на пълно работно време, когато оперативните изисквания на съответното учреждение го изискват. Това се потвърждава от целта на Рамковото споразумение, която — както се посочва в клауза 1, буква б) — е да допринесе за гъвкава организация на работното време по начин, който отчита нуждите както на работодателите, така и на работниците.

28. Въпреки това Комисията твърди, че от клауза 1, буква б) от Рамковото споразумение във връзка с клауза 5, точка 2 от него следва, че работодателят е длъжен да се консултира с работника и да вземе предвид неговите нужди, да прецени други възможности и да даде на работника период от време, през който да се приспособи към новата схема. До уволнение може да се стигне само когато то е необходимо, за да се изпълнят оперативните изисквания на съответното учреждение. Според Комисията, като не предвижда уволнение като автоматична последица от отказа и като подчинява преобразуването на трудовото правоотношение на принципите на справедливост и добросъвестност, италианското законодателство се съобразява с изискванията на Рамковото споразумение.

29. Накрая, що се отнася до съображения 5 и 11 от Директива 97/81, преамбюлът на Рамковото споразумение, приложено към тази директива, точка 5 от общите съображения към него и клаузи 1, 4 и 5 от него, *запитващата юрисдикция* счита член 16 от Закон № 183/2010 за несъвместим с Директива 97/81. Според нея член 16 от Закон № 183/2010 позволява дискриминация срещу работници на непълно работно време, които за разлика от работниците на пълно работно време са изложени на опасност от промяна на работното им време. Освен това според запитващата юрисдикция от клауза 5, точка 2 от Рамковото споразумение следва, че едно трудово правоотношение на непълно работно време не може да се преобразува в правоотношение на пълно работно време (или обратно), освен ако работникът се съгласи. Ако прекратяването по тази клауза се счита за незаконно, тогава отказът на работника да се съгласи с промяната трябва да е законосъобразен и следователно трябва да се получи съгласието на работника.

IV – **Анализ**

A– *Преформулиране на преюдициалните въпроси*

30. Двата поставени от съда в Тренто въпроса очевидно са свързани. С първия си въпрос запитващата юрисдикция пита дали клауза 5, точка 2 от Рамковото споразумение изключва възможността работодателят едностранно да преобразува трудово правоотношение на непълно работно време в такова на пълно работно време. С втория си въпрос запитващата юрисдикция

8 — Член 5, параграф 2 от Хартата на основните права на Европейския съюз предвижда, че „[н]икой не може да бъде заставян да извършва принудителен или задължителен труд“.

по същество иска същото пояснение, но без да се позовава на конкретна разпоредба от Директива 97/81 или Рамковото споразумение. По този начин вторият въпрос действително се отнася до същия въпрос като първия, макар да изглежда, че той е с евентуален характер, в случай че отговорът на първия въпрос е отрицателен.

31. Съгласен съм с Комисията, че Съдът трябва да предостави съвместен отговор на двата въпроса. В този процес обаче — за разлика от Комисията — вярвам, че ще бъде полезно на запитващата юрисдикция да разгледа по-общо съвместимостта на разглежданите правила с Рамковото споразумение, тъй като това е основният проблем, повдигнат с втория въпрос. Аз ще направя това в последната част от настоящото заключение.

32. Следователно ще преформулирам въпросите, както следва:

„Изключва ли Директива 97/81 — и по-специално клауза 5, точка 2 от Рамковото споразумение, приложено към нея — възможността разпоредба на националното право като член 16 от Закон № 183/2010, според която работодателят може да преобразува трудово правоотношение на непълно работно време в трудово правоотношение на пълно работно време без съгласието на работника?“.

Б– *Разглеждане на преформулирания въпрос*

33. Отговорът на така преформулирания въпрос се отнася до това каква защита трябва да се предостави на работниците съгласно клауза 5, точка 2 от Рамковото споразумение. Ще направя оценка на горното, като разгледам текста, контекста и целта на тази разпоредба.

34. По отношение на *текста* в самото начало ще отбележа — подобно на италианското правителство и Комисията — че клауза 5, точка 2 от това споразумение е съставена така, че да се размие реалното ѝ същинско значение.

35. Първо, използваният в клауза 5, точка 2 от Рамковото споразумение изказ изглежда умишлено неясен. Съгласно тази разпоредба „[о]тказът на работник да премине от работа на пълно работно време към работа на непълно работно време или обратно сам по себе си *не представлява* основателна причина за прекратяване на трудовото правоотношение“ (курсивът е мой). От една страна, се създава впечатление, че съгласно тази разпоредба подобен отказ не оправдава prima facie уволнението на работник, който не желае преобразуване на трудовото правоотношение. От друга страна обаче, използването на израза „не представлява“ не внушава, че съгласието на работника с промяната в работното време е задължително.

36. Второ, клауза 5, точка 2 от Рамковото споразумение предвижда и че отказът да се премине от работа на непълно работно време към работа на пълно работно време може дори да бъде основателна причина за прекратяване на трудов договор „в съответствие с националното законодателство, колективните трудови договори и практиката, *по други причини, които могат да възникнат от оперативните изисквания в съответното учреждение* (курсивът е мой). Според мен и тук е трудно, когато се разглежда подчертаната част от цитирания пасаж от гледна точка на правата, да се направи еднозначен извод, че тя предоставя на работниците неоспоримо право да откажат преобразуване на трудовото правоотношение. Наистина правомощието да се прекрати трудово правоотношение поради постоянно променящите се оперативни изисквания на работното място изглежда отрича от самото начало идеята, че клауза 5, точка 2 предоставя каквато и да било материалноправна защита.

37. От *систематична* гледна точка подобно съображение се поддържа, първо, от начина, по който е съставена останалата част от клауза 5. Клауза 5, точка 1, буква а) и клауза 5, точка 1 буква б) споменават, че държавите членки, заедно със социалните партньори *„трябва* да определят“ пречките пред работата на непълно работно време и *„при необходимост“* да ги отстранят; клауза 5, точка 3 посочва, че *„[д]околкото е възможно*, работодателите *трябва да взимат под внимание“* списък от различни мерки, някои от които имат дори още по-смекчен изказ (курсивът е добавен от мен във всички цитати)[9].

38. Второ, не трябва да се пропуска, че съгласно член 288 ДФЕС Рамковото споразумение като приложение към Директива 97/81 оставя на държавите членки да определят начина, по който трябва да се приложат целите на този документ. Съгласно клауза 6, точка 1 от Рамковото споразумение то предвижда само минимално хармонизиране. Освен това някои разпоредби от Директивата и Рамковото споразумение изрично предоставят някои нормативни правомощия на държавите членки[10]. Фактът, че толкова много неуредени въпроси са оставени на преценката на държавите членки, подкрепя разбирането, че използваният в клауза 5 от това споразумение изказ не е от обвързващо естество.

39. Що се отнася до неговата *цел*, основната цел на клауза 5 от Рамковото споразумение се посочва изрично в клауза 1, буква б), а именно „да улесни развитието на работата при непълно работно време на доброволна основа и да допринесе за гъвкава организация на работното време по начин, който отчита нуждите на работодателите и работниците“. Споменатата в този текст гъвкавост е двуполюсна, тъй като обхваща както гъвкавост „от страната на търсенето“ за работодателите, така и гъвкавост „от страната на предлагането“ за работниците[11], *без обаче да дава превес на някоя от двете страни*[12].

40. С оглед на тези обстоятелства някои коментатори са на мнение, че за разлика от клауза 4, текстът на клауза 5 от Рамковото споразумение (и/или някои точки от нея) е съставен неясно и има декларативно естество[13], докато други са на мнение, че изобщо няма право на работа на непълно работно време[14]. Трябва обаче да се признае, че не всички споделят мнението, че клауза 5 изобщо не предвижда никакви правни задължения[15].

9 — Вж. клауза 5, точка 3, буква б), която отново съдържа думата „трябва“, клауза 5, точка 3, буква г), която използва израза „по целесъобразност“, и клауза 5, точка 3, буква д), където също се използва думата „подходяща“.

10 — Вж. например съображение 16 от Директива 97/81, съгласно което „с оглед на използваните в [р]амковото споразумение термини, които не са конкретно определени в него, настоящата директива предоставя на държавите членки свободата да определят тези термини в съответствие с националното им законодателство и практика, какъвто е случаят с другите директиви за социална политика, които използват подобни термини при условие че тези определения съответстват на съдържанието на [р]амковото споразумение“; вж. освен това клауза 2, точка 2; клауза 3, точка 2, второ изречение; клауза 4, точка 3; клауза 4, точка 4 и клауза 6, точка 5 от Рамковото споразумение.

11 — Вж. по-специално *Deakin*, S. и *Reed*, H. The Contested Meaning of Labour Market Flexibility in: Shaw, J. (ed.), Social Law and Policy in an Evolving European Union, Hart Publishing, Oxford: 2000, p. 75.

12 — Както съображение 11 от Директива 97/81, така и второто съображение в преамбюла на Рамковото споразумение споменават, че целта на това споразумение е да допринесе за развитието на възможности за работа на непълно работно време на основа, която е приемлива както за работодателите, така и за работниците. По подобен начин съображение 5 от Директивата споменава по-гъвкава организация на работата, която да отговаря както на желанията на работниците, така и на изискванията на конкуренцията.

13 — Вж. по-специално *Rodière*, P. Droit social de l'Union européene, L.G.D.J., Paris: 2002 (2nd ed.), според когото „[e]n dehors de la règle de non-discrimination, l'accord-cadre prend une tournure recommandationnelle“; *Barnard*, C. EU Employment Law, Oxford University Press, Oxford: 2012 (4th ed.), p. 437, според когото „[д]оста от останалата част на Директива 97/81 създава усещането за препоръка с призивно звучене, а не за мярка с обвързващ характер“; *Jeffery*, M. Not Really Going to Work? Of the Directive on Part-Time Work, Atypical Work and Attempts to Regulate It, 3(27) 1998 Industrial Law Journal 193, p. 198, 203, където се посочва, че „текстът на [клауза 5, точка 2] е неясен и оставя във висока степен несигурна приложимостта на общото правило“.

14 — В това отношение вж. *Hepple*, B. et *Barnard*, C. Substantive Equality 3(59) 2000 Cambridge Law Journal 562, p. 582, според които „не съществува задължение да се създават работни места на непълно работно време или работни места с поделяне на работата („job-shares“)“; *Nielsen*, R. European Labour Law, DJØF, Copenhagen: 2000, p. 152, където се посочва, че „[Директива 97/81] не установява право за работниците, които биха желали да работят на непълно работно време“.

15 — Вж. *Kilpatrick*, C. et *Freedland*, M. The United Kingdom: how is EU governance transformative? in: Sciarra, S., Davies, P., et Freedland, M. (eds.), Employment Policy and the Regulation of Part-time Work in the European Union. A Comparative Analysis, Cambridge University Press, Cambridge: 2004, p. 329 et sq., където, като се позовават на клауза 5, точка 2, посочват, че *„[клауза] 5 не може да се отхвърли изначално като необвързваща разпоредба, която съдържа само желани цели на социална закрила и цели за насърчаване на заетостта“*.

41. Изобщо не се противопоставям на становището, че уволнение трябва да се извършва само когато е необходимо, за да се изпълнят оперативните изисквания в съответното учреждение. Съмнявам се обаче, че съществува в правото на ЕС правно задължение по клауза 5, точка 2 в този смисъл. Всъщност ми се струва, че клауза 5, точка 2 от Рамковото споразумение е твърде неясна, за да може да се упражнява пред съд. Извън бележките, направени в точки 34—39 по-горе, считам, че подобно тълкуване се подкрепя от няколко обстоятелства, по-специално законодателната история и контекста на Рамковото споразумение.

42. В хода на разглеждането от Европейския парламент на предложението на Комисията за директива парламентарната комисия за заетост и социални въпроси представя доклад по това предложение. В доклада тази комисия посочва, че клауза 5 от Рамковото споразумение „няма обвързващо действие“ по отношение на която и да е от точките, на които се позовава [16]. Парламентарната резолюция по предложението на Комисията вследствие на този доклад потвърждава направените в доклада критики [17]. Въпреки това съдържанието на Рамковото споразумение не е изменено съгласно направеното предложение.

43. Освен това клауза 5 от Рамковото споразумение изглежда е вдъхновена от членове 9 и 10 от Конвенция № 175 на Международната организация на труда (МОТ) относно работата на непълно работно време (наричана по-нататък „Конвенцията на МОТ“) [18]. Действително, законодателят на ЕС признава, че „трябва да се вземат предвид принципите на Конвенцията на МОТ“ [19]. Освен това препоръката, приета в допълнение към Конвенцията на МОТ [20] — която съгласно точка 1 от нея следва да се разглежда във връзка с разпоредбите на конвенцията — съдържа в своите точки 17—19 разпоредби, които много приличат на тези от Рамковото споразумение.

44. В това отношение се твърди — според мен убедително — че общото равнище на закрила, предоставена на работниците на непълно работно време съгласно Директива 97/81, е по-ниско, отколкото това съгласно Конвенцията на МОТ и съпътстващата препоръка [21]. Ако това е така, за мен е още по-трудно да си представя как клауза 5, точка 2 от Рамковото споразумение би

16 — Доклад от 6 ноември 1997 година относно предложението на Комисията за Директива на Съвета относно Рамково споразумение за работа при непълно работно време, сключено между Съюза на конфедерациите на индустриалците и на работодателите в Европа (UNICE), Европейския център на предприятията с държавно участие (CEEP) и Европейската конфедерация на профсъюзите (ЕКП) (A4-0352/97, стр. 16). Релевантният откъс гласи: *„Тази клауза 5 от Рамковото споразумение няма задължителен характер по отношение на който и да е от посочените по-горе въпроси. Употребата на думата „should“ [на английски език] всъщност не установява конкретно задължение за държавите членки, социалните партньори или в частност работодателите. Разпоредбата остава само декларация или израз на намерение, така че действителното съдържание на споразумението не може да постигне втората посочена в преамбюла цел, а именно да се направи работата на непълно работно време по-привлекателна и по този начин да се насърчи развитието на работните места на непълно работно време“*.

17 — Резолюция на Европейския парламент относно Предложението на Комисията за директива на Съвета относно Рамково споразумение за работа при непълно работно време, сключено между Съюза на конфедерациите на индустриалците и на работодателите в Европа (UNICE), Европейския център на предприятията с държавно участие (CEEP) и Европейската конфедерация на профсъюзите (ЕКП) (ОВ C 371, стр. 41) на стр. 62, точки 7—9: *„Европейският парламент: [...] 7. Счита за особено важно да не се налага преминаване на работници към „работа на непълно работно време“; 8. изразява съжаление, поради факта че европейското [рамково] споразумение, сключено от социалните партньори не следва Конвенцията на [Международната организация на труда] от 1994 г. относно работата на непълно работно време, която изрично предписва подразбиращо се постепенно намаляване на изключенията; 9. Счита, че реалното съдържание на споразумението, след като бъдат отстранени декларативните елементи, невинаги отговаря на заявената от него цел, тъй като споразумението не премахва дискриминацията спрямо работниците на непълно работно време и не допринася за това работата на непълно работно време да стане по-привлекателна“*.

18 — Към момента на изготвяне на това заключение Конвенцията на МОТ е ратифицирана от девет от 28-те държави членки (Кипър, Финландия, Унгария Италия, Люксембург, Нидерландия, Португалия, Словения и Швеция).

19 — Вж. Предложение на Комисията от 23 юли 1997 година за директива на Съвета относно Рамково споразумение за работа при непълно работно време, сключено между Съюза на конфедерациите на индустриалците и на работодателите в Европа (UNICE), Европейския център на предприятията с държавно участие (CEEP) и Европейската конфедерация на профсъюзите (ЕКП), COM (97) 392 окончателен, точка 5. Вж. и споменатата по-горе резолюция на Европейския парламент, точка 8.

20 — Препоръка № 182 на МОТ относно работата на непълно работно време (наричана по-нататък „Препоръката“).

21 — Вж. Hepple, B., и Barnard, C., цит.съч., стр. 580, и Jeffery, M., цит.съч, стр. 200. Вж. и споменатата по-горе резолюция на Европейския парламент, точка 8.

могла да позволи на работник, който до този момент е работил на непълно работно време, да откаже да премине на работа на пълно работно време, когато текстът на съответната разпоредба от международноправния акт, който е вдъхновил Рамковото споразумение, също не предвижда изрично подобно право.

45. Същевременно ми е известно, че Съдът приема в решение Michaeler и др., че клауза 5, точка 1 буква а) от Рамковото споразумение не допуска национални правила, които изискват, под заплаха от налагане на глоба, копия от трудовите договори на непълно работно време да се изпращат на властите в 30-дневен срок от подписването им [22]. По този начин Съдът имплицитно признава, че клауза от този вид има същинско съдържание, което националното законодателство трябва да зачита [23]. Въпреки че можем да се съгласим, че разглежданите в този случай бюрократични правила затрудняват работата на непълно работно време, трябва да призная, че не разбирам напълно как думата „should“ [в английския текст] в клауза 5, точка 1, буква а) от Рамковото споразумение — дори когато се чете във връзка с целта на Директива 97/81 — може да се тълкува като пораждаща правнообвързващо задължение [24]. Решение Michaeler и др. във всеки случай не се отнася до клауза 5, точка 2 от Рамковото споразумение. Освен това то не е подходящ прецедент за разглеждания случай, тъй като главното производство в настоящия случай не се отнася до налагането на „административни, финансови и правни ограничения, които биха забавили създаването и развитието на малки и средни предприятия“ [25]. Впрочем точно такива затруднения биха се създали, ако Съдът последва мотивите от решение Michaeler и др. в настоящия случай, като изиска формалното съгласие на работника за промяна в трудовото правоотношение.

46. Въз основа на това правя извода, че клауза 5, точка 2 от Рамковото споразумение допуска национално правило, съгласно което работодателят може да преобразува трудово правоотношение на непълно работно време в трудово правоотношение на пълно работно време без съгласието на работника.

47. Остава да се определи дали този извод се засяга по някакъв начин от други разпоредби на Директива 97/81.

B– *Допълнителни съображения*

48. В самото начало ще посоча, че клауза 5, точка 2 от Рамковото споразумение е единствената разпоредба в Директива 97/81, която конкретно разглежда повдигнатия от запитващата юрисдикция въпрос, а именно последиците от отказа да се премине от работа на непълно работно време към работа на пълно работно време. Смятам, че по силата на принципа lex specialis derogat legi generali въпросът, по който от Съда е поискано да се произнесе, трябва да се разреши само въз основа на тази клауза и че не е необходимо да се отива по-далеч. Ако въпреки това Съдът счете за необходимо да направи това, ще предоставя следващите съображения.

22 — Вж. диспозитива на решение Michaeler и др. (C-55/07 и C-56/07, EU:C:2008:248).

23 — Любопитно е, че разглежданите в решение Michaeler и др. (EU:C:2008:248) италиански правила са приети в изпълнение на Директива 97/81 и италианското правителство твърди, че те способстват за защитата и насърчаването на работата на непълно работно време; вж. точки 6, 7 и 22 от това съдебно решение.

24 — Вж. решение Michaeler и др. (EU:C:2008:248), т. 21.

25 — Вж. решение Michaeler и др. (EU:C:2008:248), т. 22, в която се препраща към член 2, параграф 2 от Споразумението за социалната политика, сключено между държавите — членки на Европейската общност, с изключение на Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия (ОВ C 191, 1992 г., стр. 1), на стр. 91, приложено към протокола (№ 14) относно социалната политика, приложен към Договора за създаване на Европейската общност.

49. Според мен фактът, че само работниците на непълно работно време са изложени на опасността от промяна към работа на пълно работно време, не поражда никаква дискриминация, забранена от клауза 4 от Рамковото споразумение. Въпросните правила действително не се отнасят до по-неблагоприятно третиране на работници на непълно работно време по отношение на условията за наемане на работа в сравнение с работниците на пълно работно време.

50. Разглежданият в случая релевантен критерий за сравнение не е заплата, пенсии или други „традиционни“ условия за наемане на работа, които се определят въз основа на критерия за наемане на работа (с други думи, трудовото правоотношение между работника и неговия работодател)[26]. Сравнителният критерий, върху който запитващата юрисдикция желае Съдът да се съсредоточи, е по-скоро опасността за работника, работещ на непълно работно време, посветеното на трудова дейност време на ден да бъде променено против волята му. Това обаче не е въпрос, който може да се разглежда за наличие на дискриминация съгласно тази клауза. Като се има предвид определението в клауза 3, точка 2 от Рамковото споразумение, не може да се сравнява опасността за работник, работещ на непълно работно време, от преобразуване на трудовото му правоотношение в работа на пълно работно време с опасността същото да се случи на сравним работник на пълно работно време, тъй като последният вече работи на пълно работно време[27].

51. При всички положения, във всеки случай е съмнително дали положението на работник, работещ на непълно работно време, който е изправен пред опасността да му се наложи да работи на пълно работно време против неговата воля, всъщност е сравнимо с това на работник на пълно работно време, който е изправен пред опасността да му се наложи да работи на непълно работно време. Да ти се възложи повече работа не е същото като да ти се възложи по-малко работа — или поне от гледна точка на прехраната на работника. Следователно може да се спори дали съществува сравним работник на пълно работно време[28].

52. Освен в решение Michaeler и др. Съдът наистина приема в решение Bruno и др., че когато националните правила нарушават клауза 4 от Рамковото споразумение, те също така биха могли да нарушат и клауза 5, точка 1 от това споразумение[29]. Трудно мога да не се съглася с това становище, тъй като началната част на тази разпоредба изрично се позовава по-специално на принципа на недискриминация[30]. Както обаче вече посочих, не смятам, че в този случай се повдига въпрос за дискриминация. Освен това, както подсказвам по-горе, този извод се отнася до пречки от административно естество, които могат да ограничат възможностите за работа на непълно работно време, каквото не е положението в случая пред запитващата юрисдикция.

26 — Вж. относно понятието за „условия за наемане на работа“ в клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение решение Carratù (C-361/12, EU:C:2013:830, т. 34 и 35). Съдът приема, че договор, който предвижда схема за „работа на повикване“ попада в обхвата на това понятие; вж. решение Wippel (C-313/02, EU:C:2004:607, т. 30 и 32).

27 — В решение Wippel (EU:C:2004:607) Съдът е на мнение, че количествена горна граница на работното време, което очевидно е от значение най-вече за работниците на пълно работно време, не представлява по-неблагоприятно третиране на работниците на непълно работно време по отношение на сравнимите работници на пълно работно време. Вж. точки 49 и 50 от това съдебно решение.

28 — Вж. в този смисъл решение Wippel (EU:C:2004:607, т. 57—62), където Съдът приема, че трудовото правоотношение на типичен работник на пълно работно време не може да се сравнява с оглед на предмет и основа с това на работник на непълно работно време, който работи „на повикване“. Вж. по аналогия и решение Carratù (EU:C:2013:830, т. 41—45), където Съдът приема, че обезщетението при незаконосъобразно определяне на срок на договор за наемане на работа на работник не може да се сравнява с обезщетението при незаконно уволнение на работник с трудово правоотношение за неопределено време.

29 — Вж. решение Bruno и др. (C-395/08 и C-396/08, EU:C:2010:329, т. 81). Вж. освен това и определения Dai Cugini (C-151/10, EU:C:2011:223, т. 56) и Yangwei (C-349/11, EU:C:2011:826, т. 37).

30 — В точка 112 от своето заключение от 21 януари 2010 г. по съединени дела Bruno и др. (EU:C:2010:329) генералният адвокат Sharpston твърди: „смятам, че предвиденото в клауза 5 от рамковото споразумение задължение представлява специфично прилагане на забраната за дискриминация по клауза 4“. В случаите когато, както изглежда от фактите по това дело, общото препращане към „клауза 5“ следва да се разбира като клауза 5, точка 1 от това споразумение, съм склонен да споделя това становище.

53. От друга страна, чешкото правителство доста правилно се позовава на факта, че Съдът приема, че договорът се характеризира от принципа на автономия на волята [31]. Този принцип обаче не означава според това правителство, че на отправените преюдициални въпроси следва да се отговори положително. Всъщност законодателни разпоредби като член 18 от Закон № 183/2010 могат да се намесят в свободата на договаряне. Това е изрично предвидено в клауза 5, точка 2 от Рамковото споразумение. Освен това работникът винаги може да прекрати трудовото правоотношение, ако не желае да работи на пълно работно време. Поради тази причина съм учуден от направеното от чешкото правителство сравнение с положение на принудителен труд.

54. Освен това ще обърна внимание и на клаузата, наречена „за запазване на нивото на закрила“ в клауза 6, точка 2 от Рамковото споразумение. Тази клауза изрично предоставя на държавите членки правото да „разработват законови, подзаконови или договорни разпоредби в светлината на променящите се обстоятелства и не накърнява прилагането на клауза 5.1 докато се спазва принципът на недискриминация, определен в клауза 4.1“. Струва ми се, че *raison d'être* на тази разпоредба е да се позволи на държавите членки да изменят и ако е нужно, да намалят нивото на предоставената закрила съгласно правилата си за работа на непълно работно време по време на криза. Тази разпоредба изяснява поне, че подобни правила не са неизменни. Във връзка с това отбелязвам факта, че приложимият след 2008 г. италиански режим съвпада с началото на глобалната финансова криза.

55. Оценявам факта, че съгласно италианското право възможността да се разпореди на работник на непълно работно време да се върне на работа при пълно работно време е от изключително естество и освен това е ограничена от принципите на справедливост и добросъвестност. За разлика обаче от Комисията, не мога да различа никакво правно основание *в Рамковото споразумение*, което да задължава работодателя да съблюдава гаранциите, предложени в точка 28 по-горе. Комисията смята, че подобен подход следва от клауза 1, буква б), която посочва целта на Рамковото споразумение, във връзка с клауза 5, точка 2. Собственото тълкуване на клауза 5, точка 2 обаче изисква само по себе си анализ на тази цел (вж. точка 39 по-горе). Следователно клауза 1, буква б) не може с нищо да допълни този анализ.

56. Въз основа на това ми се струва, че при отсъствието на хармонизация в този смисъл [32] държавите членки следва да предвидят подобни гаранции в рамките на предоставената им от Директива 97/81 свобода на преценка, при условие че спазват принципите на ефективност и еквивалентност при изпълнението на Директивата, както и останалите общи принципи на правото на ЕС [33]. В Италия подобни гаранции не са чисто теоретична възможност, а са въпрос на право в съответствие с практиката на Corte costituzionale [34].

57. Също така обаче е ясно, че всяка промяна в работното време — и по-специално намаляването му — когато се преминава от работа на пълно работно време към работа на непълно работно време, не може да намали никакви права, които работникът *вече е придобил* и е натрупал през периода на работа на пълно работно време [35].

31 — Вж. решение Werhof (C-499/04, EU:C:2006:168, т. 23).

32 — Що се отнася до задължението на работодателя да информира работника за условията на договора, този въпрос всъщност *е* хармонизиран; вж. Директива 91/533/ЕИО на Съвета от 14 октомври 1991 година относно задължението на работодателя да информира работниците или служителите за условията на трудовия договор или на трудовото правоотношение (ОВ L 288, стр. 32; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 2, стр. 174).

33 — Вж. в този смисъл решение O'Brien (C-393/10, EU:C:2012:110, т. 34). В този смисъл не се чувствам способен — за разлика от генералния адвокат Kokott в нейното заключение по дело Wippel (EU:C:2004:607), т. 108 и 109 — без съответна (позитивна) разпоредба в този смисъл в Рамковото споразумение или в друг акт, да тълкувам целта за подходяща социална закрила, спомената по-специално в член 151, параграф 1 ДФЕС, като налагаща правно задължение на работодателите да предприемат някои стъпки спрямо работниците.

34 — Вж. точка 3.3 от съдебното решение, посочено в точка 14 по-горе.

35 — Вж. в този смисъл решения Zentralbetriebsrat der Landeskrankenhäuser Tirols (C-486/08, EU:C:2010:215, т. 32) и Heimann (C-229/11 и C-230/11, EU:C:2012:693, т. 35).

V – **Заключение**

58. С оглед на изложените по-горе доводи предлагам на Съда да отговори на поставените от Tribunale ordinario di Trento (Италия) въпроси по следния начин:

„Директива 97/81/ЕО на Съвета от 15 декември 1997 година относно Рамково споразумение за работа при непълно работно време, сключено между Съюза на конфедерациите на индустриалците и на работодателите в Европа (UNICE), Европейския център на предприятията с държавно участие (CEEP) и Европейската конфедерация на профсъюзите (ЕКП) трябва да се тълкува, при обстоятелства като тези в случая пред запитващата юрисдикция, че не изключва национално правило, според което работодателят може да разпореди преобразуването на трудово правоотношение на непълно работно време в трудово правоотношение на пълно работно време без съгласието на работника“.