Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-ЖА E. SHARPSTON
представено на 20 септември 2012 година [1]

Дело C-363/11

Epitropos tou Elegktikou Synedriou sto Ypourgeio Politismou kai Tourismou
срещу
Ypourgeio Politismou kai Tourismou – Ypiresia Dimosionomikou Elenchou,
в присъствието на:
Konstantinos Antonopoulos

(Преюдициално запитване, отправено от Elegktiko Synedrio (Гърция)

„Преюдициално запитване — Понятие за „юрисдикция в държава членка“ по смисъла на член 267 ДФЕС — Разпореждане на Сметната палата относно разрешаване a priori на държавни разходи — Социална политика — Срочен трудов договор — Условия на работа или условия за наемане на работа — Отсъствие от работа поради отпуск за синдикална дейност“

1. В рамките на производство пред Elegktiko Synedrio (Сметна палата) (Гърция) последната иска да получи отговор на четири въпроса относно съответствието с правото на Европейския съюз („ЕС“) на националните правила, съгласно които, когато служителите от публичния сектор имат право на отпуск за синдикална дейност, този отпуск се заплаща или не се заплаща според характера на трудовото правоотношение, по-специално в зависимост от това дали то е с неопределена продължителност, или за определен срок.

2. В своя акт за преюдициално запитване Elegktiko Synedrio също така иска да докаже, че в посоченото производство действа в качеството на „юрисдикция в държава членка“ по смисъла на член 267 ДФЕС според тълкуването на Съда. Ето защо този въпрос следва да бъде проверен.

3. Поради това ще разделя заключението си на две части: първо, компетентността на Elegktiko Synedrio да отправи преюдициално запитване на основание член 267 ДФЕС; второ, отправените преюдициални въпроси.

4. Писмени становища представят г-н Antonopoulos, заплащането на чийто отпуск се оспорва, гръцкото правителство и Комисията. В заседанието на 14 юни 2012 г. същите страни представят устни становища, в които са приканени да се съсредоточат върху компетентността на Elegktiko Synedrio да отправи преюдициално запитване.

1 — Език на оригиналния текст: английски.

Относно компетентността на Elegktiko Synedrio да отправи преюдициално запитване

Правна уредба

Право на ЕС

5. В съответствие с член 267, първа алинея ДФЕС Съдът е компетентен да се произнася преюдициално относно тълкуването на правото на ЕС. Втората алинея от същия член гласи: „[к]огато такъв въпрос бъде повдигнат пред юрисдикция в държава членка, тази юрисдикция би могла, ако счита, че по този въпрос е необходимо решение, за да бъде постановено нейното решение, да поиска от Съда на Европейския съюз да се произнесе“.

Гръцкото право

6. Elegktiko Synedrio е създадена малко след като Гърция извоюва независимостта си от Османската империя, с Указ от 27 септември 1833 г., като орган, съчетаващ едновременно административни и съдебни функции по модела на френската Cour des Comptes (Сметна палата).

7. Част трета, раздел I от гръцката Конституция от 1975 г., с измененията, се отнася до устройството на държавата. В същия раздел член 26 предвижда разделянето на законодателната, изпълнителната и съдебната власт. Раздел V (членове 87—100A) се отнася до съдебната власт.

8. Член 87 предвижда по-специално, че правораздаването се осъществява от съдилища, съставени от професионални съдии, които се ползват с функционална и лична независимост и че при изпълнение на служебните си задължения съдиите трябва да се ръководят единствено от Конституцията и законите.

9. Член 93 от гръцката Конституция по-специално предвижда, че:

„2. Заседанията на всички съдилища са публични, освен ако съдът реши, че публичността би противоречала на общоприетите норми за морал или че особени причини налагат личният или семейният живот на страните по делото да бъде защитен.

3. Всички съдебни решения трябва да са конкретно и напълно мотивирани и да са постановени в открито съдебно заседание. […]“.

10. Член 98 от Конституцията гласи:

„1. Компетентността на Elegktiko Synedrio се отнася по-специално до:

α) одит на разходите на държавата, както и на тези на местните органи или други публичноправни органи, които подлежат на одит от нейна страна по силата на специално законодателство;

β) проверка на договори с висока икономическа стойност, по които е страна държавата или всяко друго юридическо лице, приравнено на държавата за тази цел, както е предвидено в закон;

γ) извършване на одит на сметките на счетоводителите и на местните органи или други юридически лица, които подлежат на одита, посочен в буква α);

δ) даване на консултативни становища по проекти на закони, свързани с пенсии или с признаването на определена работа при предоставяне на правото на пенсия, в съответствие с член 73, параграф 2, както и по всички други въпроси, предвидени в закон;

ε) изготвяне и представяне на доклад в Парламента за финансовия отчет и баланс на държавата, в съответствие с член 79, параграф 7;

στ) разрешаване на правни спорове относно отпускането на пенсиите и одита на сметките, посочени в буква γ);

ζ) разрешаване на случаи, свързани с отговорността на държавни или военни служители, както и на служители на местните органи или други публичноправни органи, за причинените от тях умишлено или поради небрежност загуби на държавата или на такива местни органи или други публичноправни органи.

2. Правомощията на Elegktiko Synedrio се уреждат и упражняват съобразно закона.

Разпоредбите на член 93, параграфи 2 и 3 не се прилагат в случаите по букви α)—δ) от настоящия параграф.

3. Решенията на Elegktiko Synedrio по посочените в параграф 1 случаи не подлежат на контрол от Simvoulio tis Epikratias [Държавен съвет]“.

11. Правилникът на Elegktiko Synedrio е кодифициран с Президентски указ 774/1980 (наричан по-нататък „Президентският указ“).

12. Съгласно член 3 от този указ Elegktiko Synedrio се състои от председател, няколко заместник-председатели и няколко съдии от два различни ранга [2].

13. Член 4 предвижда, че в хода на работата си Elegktiko Synedrio се подпомага от съдебни служители. На своя уебсайт [3] този орган добавя: „одиторските служби, оглавявани от комисарите на Палатата (т.е. съдебни служители с висше образование, с повече от 15 години опит и ранг на началник на отделение), са разположени в министерствата, префектурите и по-големите общини и са компетентни за извършването и на двата вида одит — a priori и a posteriori […]“.

14. Член 7 се отнася до начина на формиране на съдебните състави на Elegktiko Synedrio. Съгласно член 7, параграф 1 тя може да заседава в пленарен състав, по отделения или в „klimakia“ (което изглежда са формации sui generis, които притежават едновременно съдебни и административни функции). В съответствие с член 7, параграф 3 всяко отделение се председателства от заместник-председател (или от председателя), заседава в състав от четирима съдии; двама от първи ранг („symvouloi“) и двама от втори ранг („paredroi“); като последните участват само с консултативно мнение и нямат право на глас при вземането на окончателното решение.

2 — Гръцкото правителство потвърди в съдебното заседание, че съдиите са професионални съдии по смисъла на член 87 от Конституцията.

3 — http://www.elsyn.gr/elsyn/files/Greece0012.pdf.

15. Член 17 от Президентския указ се отнася до компетентността на Elegktiko Synedrio да проверява дали публичните разходи са правилно разрешени и съответстват на всички приложими правни разпоредби (член 17, параграф 1). При тази проверка тя може да разгледа всеки случайно възникнал въпрос, без да се засягат разпоредбите относно res judicata (член 17, параграф 3), но не е компетентна да преразглежда целесъобразността на административни актове (член 17, параграф 5).

16. Член 19, параграф 1 от Президентския указ предвижда одитът a priori на платежни нареждания за разходите на министерствата да се извършва в зависимост от случая от съдии от втори ранг или комисари от Elegktiko Synedrio, намиращи се в централното управление на въпросните министерства.

17. Съгласно член 21, параграф 1 от Президентския указ компетентният съдия от втори ранг или комисар трябва да откаже разрешаването на всеки разход, който не отговаря на условията, посочени в член 17, параграф 1. Ако впоследствие разходът му бъдат представен отново и той прецени, че разходът все още не отговаря на тези условия, той трябва да внесе въпроса в компетентното отделение на Elegktiko Synedrio, което следва да вземе окончателно решение.

18. В акта за преюдициално запитване се посочва, че в съответствие с член 141 от Президентски указ 1225/1981 (и независимо от член 98, параграф 2, втора алинея от Конституцията) в решението трябва да се изложат мотивите, на които то се основава. По време на заседанието обаче се посочва, че няма изискване производството да бъде публично и че процедурата не включва каквато и да е размяна на становища.

19. В акта за преюдициалното запитване се пояснява също, че производства пред Elegktiko Synedrio в случаи като този не засягат само комисаря и органа, чийто разход не е разрешен — между които решението ѝ е задължително — но и третото лице, претендиращо ползата от този разход. Интересите на тази страна се представляват от съответния орган, но в случай на неблагоприятно решение на съответното отделение, на определени основания тя може да поиска от същото отделение да оттегли своето решение. С изключение на тези ограничени хипотези, решението е окончателно и не подлежи на обжалване.

20. В заседанието обаче, както адвокатът на г-н Antonopoulos, така и представителят на гръцкото правителство са съгласни, че третата страна всъщност не е страна в производството пред Elegktiko Synedrio, което е свързано единствено с разминаване в становищата на комисаря и публичния орган, искащ извършването на разхода, относно законосъобразността на предвидения разход и относно следваната процедура.

21. Elegktiko Synedrio по-нататък обяснява — и по това е постигнато съгласие по време на заседанието — че нейното решение не представлява res judicata, в случай че бъде образувано производство пред административните съдилища от частноправен субект, поискал от административен орган заплащането на сума, която не е била разрешена. В такива случаи член 17 от Закон 2145/1993 изисква частноправният субект да представи релевантно решение от съответното отделение (или удостоверение, че решението, с което се отказва разрешение, не е внесено за преразглеждане или че това преразглеждане от страна на отделението е висящо), а така също и че всяко подобно решение трябва да бъде взето предвид от сезирания със спора съд преди той да постанови собственото си решение.

Производство пред Elegktiko Synedrio в настоящия случай

22. Производството пред Elegktiko Synedrio касае платежното нареждане, издадено от отдела за финансов одит на гръцкото Министерство на културата и туризма (наричано по-нататък „министерството“), с което на г-н Antonopoulos се изплаща сума, представляваща заплата за отпуск, ползван от него за синдикална дейност. Безспорно е, че тези производства попадат в приложното поле на компетентността, уредена в член 98, параграф 1, буква α)от гръцката Конституция и член 17 от Президентския указ. Elegktiko Synedrio посочва обаче в акта си за преюдициално запитване, че съгласно националното законодателство единствено компетентността, уредена в член 98, параграф 1, букви στ) и ζ) от Конституцията, се счита за правораздавателна в тесен смисъл [4].

23. Въпросното платежно нареждане е представено на комисаря на Elegktiko Synedrio, отговарящ за министерството (наричан по-нататък „комисарят“), за извършване на одит a priori. Комисарят отказва да даде разрешение с довода, че съгласно националното законодателство режимът на службата на г-н Antonopoulos като работник от публичния сектор със срочно трудово правоотношение, който не заема постоянна длъжност, не му дава право да получи заплащане за отпуск за синдикална дейност [5].

24. Тъй като актът се отнася до плащане, което вече е отказал да разреши, впоследствие комисарят сезира първо отделение на Elegktiko Synedrio в съответствие с член 21, параграф 1 от Президентския указ.

25. Това отделение счита, че му е необходимо тълкуване на правото на ЕС, за да реши дали позицията на комисаря и националното законодателство, на което тя се основава, са в съответствие с правните норми на ЕС относно равното третиране, по-специално между работниците със срочни трудови договори и тези с постоянни трудови договори.

Преценка

26. Съгласно постоянната съдебна практика, за да прецени дали запитващият орган притежава качеството на юрисдикция по смисъла на член 267 ДФЕС — въпрос, уреден единствено от правото на ЕС — Съдът взема предвид съвкупност от елементи, каквито са законоустановеният характер на органа, постоянното му естество, задължителността на неговата юрисдикция, състезателността на производството пред него, прилагането от него на правни норми и независимостта му. Освен това националните юрисдикции могат да сезират Съда само ако пред тях има висящ правен спор и ако те трябва да постановят решение в рамките на производство, което трябва да завърши с произнасяне на решение с правораздавателен характер [6].

27. Следователно въпросът дали определен орган може да отправя преюдициално запитване до Съда трябва да се преценява въз основа на критерии, свързани както с неговото създаване, така и с неговите функции. Даден орган може да бъде „юрисдикция“ при изпълнение на правораздавателни функции, но да не бъде „юрисдикция“ при упражняване на функции от административен характер. Поради това е необходимо да се определи точното качество, в което той действа в рамките на конкретния правен контекст, в който се отправя запитването. За тази цел е без значение обстоятелството, че макар да е конституиран по друг начин или за упражняване на други правомощия, съответният орган следва да бъде квалифициран като

4 — По време на заседанието гръцкото правителство заявява, че Simvoulio tis Epikratias наскоро е потвърдил тази позиция в Решение 22/2009.

5 — Повече подробности са изложени в частта относно преюдициалните въпроси. (вж. точка 58 и сл.).

6 — Вж. наскоро постановеното Решение от 19 април 2012 г. по дело Grillo Star Fallimento (C-443/09, точки 20 и 21 и цитираната съдебна практика).

юрисдикция по смисъла на член 267 ДФЕС. Така Съдът установява, че италианската Corte Dei Conti (Сметна палата) не упражнява правораздавателна функция при упражняването на контрол a posteriori на разходите на държавните служби — административна функция, състояща се в оценка и проверка на резултатите от административна дейност [7].

28. Elegktiko Synedrio отправя преюдициално запитване до Съда за втори път. В първия случай [8] компетентността ѝ да отправи запитването не е била оспорена. В главното производство по този случай Elegktiko Synedrio е трябвало да разреши правен спор относно отпускане на пенсия на лице, което за целта е било третирано като държавен служител. Следователно тогава нейната компетентност е произтичала от член 98, параграф 1, буква στ) от гръцката Конституция, отнасящ се до разрешаването на правни спорове, докато в настоящия случай компетентността ѝ произтича от член 98, параграф 1, буква α) от Конституцията и се отнася до одита на държавните разходи. Изглежда, че съгласно националното законодателство първата компетентност се счита за правораздавателна в тесен смисъл, но не и втората [9].

29. Следователно, съмненията, които могат да възникнат по отношение на компетентността на Elegktiko Synedrio да отправи преюдициално запитване в настоящия случай, не се отнасят до присъщите ѝ характеристики. Най-важното в това отношение е, че тя безспорно е законоустановен постоянен орган, състоящ се от съдии, чиято независимост не се оспорва, притежаващ компетентност, която (в случаи като настоящия) е задължителна и прилагащ правни норми, включително (в случаи като настоящия) норми от правото на ЕС. Подобни съмнения по-скоро се отнасят до аспекти на функцията ѝ в главното производство. По-специално изглежда важно да се прецени дали Elegktiko Synedrio е сезирана с искане да разреши безпристрастно спор между страни в правораздавателен контекст, или по административен ред да преразгледа взето от член на нейния персонал решение, и дали решението ѝ ще има същата сила и последици като тези, които произтичат от решението на обикновен съд.

30. Преди разглеждането на тези въпроси би било полезно да се разгледа накратко историята на практиката на Съда в тази област. Квалификацията на запитващия орган като юрисдикция в държава членка не е проблем, който е възниквал често в първите години от съществуването на Съда [10], но през последните три десетилетия са постановени около 50 решения по дела, свързани със съмнения по този въпрос [11].

31. Най-показателни са 11-те дела, в които Съдът се е произнасял в обратен смисъл на предложенията на генералния адвокат. Най-общо те са разпределени равномерно между случаите, в които генералният адвокат е считал, че запитващият орган не трябва да се счита за юрисдикция в държава членка, но Съдът е приемал, че органът трябва да се счита за такъв

7 — Вж. Определение от 26 ноември 1999 г. по дело ANAS (C-192/98, Recueil, стр. I-8583, точки 22—25) и Определение от 26 ноември 1999 г. по дело RAI (C-440/98, Recueil, стр. I-8597, точки 13—16). По-късно в Решение от 21 декември 2011 г. по дело Cicala (C-482/10, Сборник, стр. I-14139) Съдът приема, че не е компетентен да отговори на въпросите, поставени от Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, но причината е в това, че актът за преюдициално запитване не е съдържал достатъчно информация, за да се направи връзка между поставените въпроси и нормите от правото на ЕС, чието тълкуване е поискано; Съдът изрично не проверява дали в контекста на спора по главното производство отправилият запитването орган е юрисдикция по смисъла на член 267 ДФЕС (точка 31 от решението).

8 — Решение от 22 ноември 1995 г. по дело Vougioukas (C-443/93, Recueil, стр. I-4033).

9 — Вж. точка 22 по-горе.

10 — Единственият случай преди 1980 г. изглежда е Решение от 30 юни 1966 г. по дело Vaassen-Göbbels (61/65, Recueil, стр. 377), въпреки че въпросът е засегнат в Решение от 14 декември 1971 г. по дело Politi (41/73, Recueil, стр. 1039) и е възможно да е бил отправян мимоходом при разглеждането на други дела.

11 — Като цяло се забелязва леко предпочитание в полза на приемане за разглеждане отколкото отказ от разглеждане на преюдициално запитване, отправено от орган, чиито статут е оспорван. Най-общо в четири пети от тези дела резултатът изглежда е бил сравнително ясен: или решението на Съда е съвпадало с предложението на генералния адвокат, или въпросът е решаван без официално заключение на генералния адвокат, което по принцип предполага липса на трудност или противоречие.

(шест дела[12]), и тези, в които положението е обратно (пет дела[13]). Прави впечатление, че в първата група дела трима генерални адвокати с образование, в основата на което е римското гражданско право[14], защитават по същество виждането, че единствено съдилищата stricto sensu са компетентни да отправят преюдициални запитвания, докато във втората група дела четирима генерални адвокати с образование, в основата на което не е римското право, а главно системата common law[15], твърдят основно, че в интерес на процесуалната икономия и еднаквото прилагане на правото на ЕС Съдът следва по принцип да отговори на релевантните въпроси на органите, които притежават характеристики на юрисдикция и които трябва да прилагат закона при разрешаването на истински спор.

32. Би могло да се приеме, че като избягва и двата подхода, Съдът възприема разумна средна позиция между средиземноморския формализъм и англо-скандинавската неформалност — въпреки че както отбелязва генералният адвокат Ruiz-Jarabo Colomer в заключението си по дело De Coster[16], може да се окаже просто, че подходът като цяло е по-скоро казуистичен, отколкото научен. Считам, че би било подходящо при разглеждането на настоящото дело или при друг подходящ повод в не много далечно бъдеще, предвид натрупаната до момента значителна съдебна практика, Съдът да посочи дали ще се придържа към един от подходите, предложени от генералните адвокати в посочените по-горе дела, дали споделя някой от различаващите се за всеки отделен подход правни принципи, или просто всяко дело трябва да бъде разглеждано от самото начало и съобразно собствените му особености.

33. Няма да се опитвам тук отново да правя пълна равносметка на развитието на практиката на Съда; това вече е правено многократно в заключенията по решените вече дела, по-специално по делата, посочени в бележки под линия 12 и 13 по-горе. Бих искала само да подчертая три елемента, които по мое мнение Съдът следва да вземе предвид.

34. Първо, въпреки че решението относно това дали даден орган е „юрисдикция на държава членка“ се определя единствено от правото на ЕС (и от този съд), то може да бъде взето само въз основа на устройствените правила на въпросния орган и на специфичните производства пред него. Това са въпроси от компетентността на националното законодателство. Следователно Съдът трябва да основава решението си на правилата, уреждащи функционирането на въпросния орган, въпреки че Съдът не е компетентен да тълкува тези правила. Въпреки че вероятността от неразбиране или недоразумение по този въпрос е малка, тя не може да бъде изключена. Поради това ми се струва, че Съдът следва да се стреми да избягва грешки, ако въобще допусне такива, по отношение на по-големите рискове в сравнение с по-малките. По-малък е рискът да се отговори на орган, чиято компетентност да отправи преюдициално запитване не е ясно установена, докато по-големият риск е да се остави неразрешен въпрос от правото на ЕС с възможно разнородно прилагане на национално равнище.

12 — Решение от 17 септември 1997 г. по дело Dorsch Consult (C-54/96, Recueil, стр. I-4961), Решение от 4 февруари 1999 г. по дело Köllensperger и Atzwanger (C-103/97, Recueil, стр. I-551), Решение от 21 март 2000 г. по съединени дела Gabalfrisa и др. (C-110/98-C-147/98, Recueil, стр. I-1577), Решение от 6 юли 2000 г. по дело Abrahamsson и Anderson (C-407/98, Recueil, стр. I-5539), Решение от 29 ноември 2001 г. по дело De Coster (C-17/00, Recueil, стр. I-9445) и Решение от 18 октомври 2007 г. по дело Österreichischer Rundfunk (C-195/06, Сборник, стр. I-8817).

13 — Решение от 19 октомври 1995 г. по дело Job Centre (C-111/94, Recueil, стр. I-3361), Решение от 12 ноември 1998 г. по дело Victoria Film (C-134/97, Recueil, стр. I-7023), Решение от 31 май 2005 г. по дело Syfait и др. (C-53/03, Recueil, стр. I-4609), Решение от 27 април 2006 г. по дело Standesamt Stadt Niebüll (C-96/04, Recueil, стр. I-3561) и Решение от 14 юни 2011 г. по дело Miles и др. (C-196/09, Сборник, стр. I-5105).

14 — Генералните адвокати Tesauro (дело Dorsch Consult), Saggio (дело Köllensperger и Atzwanger, дело Gabalfrisa и др., както и дело Abrahamsson и Anderson) и Ruiz-Jarabo Colomer (дело De Coster и дело Österreichischer Rundfunk).

15 — Генералните адвокати Elmer (дело Job Centre), Fennelly (дело Victoria Film) и Jacobs (дело Syfait и др., както и дело Standesamt Stadt Niebüll), и аз (дело Miles и др. — като обаче трябва да се отбележи, че в това дело по-скоро се разглежда статутът на органа като юрисдикция *в държава членка*, а не като юрисдикция изобщо).

16 — Посочено в бележка под линия 12 по-горе, точка 14 от заключението.

35. Второ, посочих пет дела, в които генералният адвокат е преценил, че преюдициалното запитване е допустимо, но Съдът е взел друго решение. След това въпросите, на които не е отговорено в три от тези дела, отново са отправени до Съда по различни, но свързани с тези дела производства, и е трябвало да им се отговори. И в трите дела се е наложило изготвянето на повторно заключение (в две от делата от различни генерални адвокати), така че във всички случаи съществените въпроси са анализирани два пъти от генерален адвокат и са получили отговор от Съда около две или три години след първото съдебно решение[17]. Такива обстоятелства не свидетелстват за много голяма процесуална икономия.

36. На трето място, ще припомня казаното от генералния адвокат Ruiz-Jarabo Colomer в заключението му по дело Österreichischer Rundfunk[18]: „[…] подходящо [е] да се приеме намесата на несъдебните органи в диалога […] когато техните решения не са предмет на последващ съдебен контрол, който има последната дума съгласно националния правен ред — условие, което им дава достъп до преюдициалното производство, за да отстранят опасността части от [правото на ЕС] да останат извън обсега на обединяващата намеса на Съда“.

37. Предвид тези съображения на фона на съдебната практика на Съда в тази област, предпочитам либерален подход по делата, в които прилагането на развитите от Съда критерии[19] все още оставя място за съмнение.

38. Връщайки се към настоящото дело ще отбележа четири фактора, които биха могли да накарат Съда да прецени, че Elegktiko Synedrio не е компетентна да отправи преюдициално запитване в настоящото производство. Първо, съгласно националното законодателство това производство не се счита за правораздавателно в тесен смисъл. Второ, контролът a priori върху държавните разходи, извършван от Elegktiko Synedrio, може да се сравни с контрола a posteriori, който в дело ANAS и в дело RAI[20] се приема от Съда по скоро за административна, отколкото за съдебна функция. Трето, една от страните по главното производство — комисарят, е служител на самата Elegktiko Synedrio. Четвърто, въпреки че решението на съответното отделение е окончателно по отношение на разрешаването a priori на въпросните разходи и не подлежи на преразглеждане от по-горестоящ орган, то не е окончателно относно правото на г-н Antonopoulos да получи заплащане; в случай на неблагоприятно решение, изглежда той все още може да обжалва пред административните съдилища с искане министерството да му заплати, като в случай че то бъде уважено, разходът ще трябва да бъде разрешен.

39. Считам, че по никакъв начин първият фактор не е решаващ. Съгласно постоянната практика на Съда квалифицирането на един орган или на едно производство съобразно правото на ЕС, а не съобразно националното законодателство, определя дали преюдициалното запитване е отправено от компетентен орган[21].

40. Не ми се струва също, че решенията на Съда по дело ANAS и по дело RAI могат да бъдат отнесени сполучливо към настоящото дело. Вярно е, че контролът върху държавните разходи винаги ще съдържа много от същите характеристики, независимо дали се извършва a priori или a posteriori. Въпреки това от определенията в тези по-ранни случаи е ясно, че Съдът се позовава

17 — По същество същите въпроси като тези по дело Job Centre (C-111/94) са отправени от съда, разгледал жалбата срещу решението на съда, чието запитване е било обявено за недопустимо, в дело Job Centre (C-55/96, Recueil, стр. I-7119), по което е постановено Решение от 11 декември 1997 г.; въпроси, идентични на тези по дело Syfait и др., са отправени от друг съд по съединени дела Sot. Lelos kai Sia и др., по които е постановено Решение от 16 септември 2008 г. (C-468/06-C-478/06, Сборник, стр. I-7139); и по същество същият въпрос като в дело Standesamt Stadt Niebüll е отправен в различно производство, основаващо се на същите факти, по дело Grunkin и Paul, по което е постановено Решение от 14 октомври 2008 г. (C-353/06, Сборник, стр. I-7639). При последните две дела генералният адвокат Jacobs, който е изготвил първото заключение, бе напуснал Съда и бе заместен от друг генерален адвокат (съответно от генералния адвокат Ruiz-Jarabo Colomer и от мен).

18 — Посочено в бележка под линия 12 по-горе, точка 37.

19 — Вж. точки 26 и 27 по-горе.

20 — Посочени в бележка под линия 7 по-горе.

21 — Вж. точка 26 по-горе.

конкретно на доводите на италианското правителство и на Комисията, в които се подчертават разликите между контрола a priori и контрола a posteriori, извършван от Corte Dei Conti. По-специално, докато в много отношения първият е сравним с правораздавателна функция, вторият не се свежда само до последваща преценка на осъществени вече мерки, а се ръководи от критерии, различни от самите правни норми [22]. В настоящия случай функцията на Elegktiko Synedrio е да определи единствено в съответствие с правните норми дали планираният разход трябва да бъдат разрешен или не.

41. Що се отнася до третия фактор, случаят може да се сравни с този по дело Corbiau [23], по което преюдициалното запитване е отправено от Directeur des Contributions Directes et des Accises (директор по прякото данъчно облагане и акцизите) на Великото херцогство Люксембург в административно производство по жалба, подадена от данъчнозадължено лице срещу решение на отдел, който е подчинен на посочения директор. Съдът посочва, че независимо от обстоятелството, че според люксембургското правителство и Комисията директорът до голяма степен е упражнявал правораздавателна функция в това производство, той не е действал като трета страна по отношение на отдела, приел решението — предмет на производството, защото е имал ясна организационна връзка с отделите, определили размера на данъка, срещу който е насочена подадената до него жалба. По подобен начин в своето Решение по дело Syfait и др. [24] Съдът подчертава оперативна връзка между Epitropi Antagonismou (Комисия по конкуренцията) — орган за вземане на решения, и нейния секретариат — орган, извършващ фактическите констатации, въз основа на чиито предложения тя приема решения.

42. В настоящото дело, в писменото си становище гръцкото правителство поставя под въпрос това, че Elegktiko Synedrio действа като трета страна по отношение на комисаря. В акта си за преюдициално запитване самата Elegktiko Synedrio подчертава пълното функционално разделение между съответното отделение и комисаря, чиято функция се свежда до i) даване и потвърждаване на неговата първоначална констатация, ii) отнасяне на спора пред отделението и iii) представяне единствено на обстоятелствата и неговите основания за неодобряване на разходите. Впоследствие предвид всички приведени доводи отделението решава това, което в акта за преюдициално запитване е представено като тристранен спор между комисаря, държавната агенция, чиито разходи не са одобрени, и предполагаемия получател на разходите.

43. От казаното в хода на заседанието — макар функционалното разделение между съответното отделение и комисаря да не се оспорва — определянето на спора като тристранен поражда известно съмнение. От процедурна гледна точка по-скоро изглежда, че отделението е сезирано да се произнесе по противоположните становища на министерството и комисаря [25]. Макар че интересът на г-н Antonopoulos към резултата не може да се отрече, той, така да се каже, се явява просто зрител на производството. Поради това гръцкото правителство и Комисията считат, че функцията на отделението е от вътрешен, административен характер. Комисията я сравнява с функцията на Skatterättsnämnden в главното производство по дело Victoria Film [26], за който орган Съдът (за разлика от генералния адвокат) приема, че действа в качеството си на административен орган, когато постановява предварително обвързващо решение.

22 — Вж. по-специално точка 16 и сл. от Определение по дело ANAS, посочено в бележка под линия 7 по-горе.

23 — Решение от 30 март 1993 г. по дело C-24/92, Recueil, стр. I-1277, точки 15—17; вж. също заключението на генералния адвокат Darmon, точки 3—55.

24 — Посочено в бележка под линия 13 по-горе, точка 33.

25 — Следователно, дори производството да не е inter partes що се отнася до господин Antonopoulos, то изглежда е такова по отношение на министерството и комисаря.

26 — Посочено в бележка под линия 13 по-горе.

44. Въпреки че разбирам съображенията, довели гръцкото правителство и Комисията до възприемането на това разбиране, струва ми се, че положението не е изяснено, както и че подобаващо значение трябва да се придаде на обстоятелството, че съответното отделение на Elegktiko Synedrio е функционално независимо, както от министерството, така и от комисаря, и неговата функция е да вземе решение със задължителна сила в спора помежду им въз основа на законовите разпоредби. Поради това, доколкото все пак съществува известно съмнение, бих препоръчала то да се разреши чрез допускане, а не чрез отхвърляне на преюдициалното запитване [27].

45. Накрая, що се отнася до четвъртия фактор — дали по същество решението, което ще постанови Elegktiko Synedrio в главното производство, има силата на решение на обикновен съд — изглежда полезно да се разгледат двата възможни резултата.

46. Ако според решението заплащането не следва да бъде разрешено, това изглежда няма да попречи на г-н Antonopoulos да поиска и евентуално да получи обезщетение от административните съдилища, които няма да бъдат обвързани с решението [28]. Следователно всяко право на възнаграждение, което г-н Antonopoulos би могъл да има, изглежда остава незасегнато по какъвто и да е обвързващ начин от едно неблагоприятно решение на Elegktiko Synedrio. При тези обстоятелства изглежда може разумно да се приеме, че единствено административните съдилища, чиито решения ще бъдат окончателни и обвързващи по отношение на всички страни, следва да отправят запитвания до Съда. Това обаче не се отнася за обратния случай — с други думи, комисарят не може по същия начин да иска от административните съдилища да бъде разпоредено налагане на забрана за извършване на разхода, въпреки решение на отделението в обратния смисъл [29]. Ако отделението реши, че разходът трябва да бъде разрешен, неговото решение не може да бъде оспорено от комисаря, а от самото естество на спора следва, че нито министерството, нито г-н Antonopoulos ще го оспорят. В този случай ще бъде взето окончателно и обвързващо от правна гледна точка решение и няма да има възможност за сезиране на друг съдебен орган — независимо дали чрез обжалване или чрез друг вид процедури — и поради това, ако Elegktiko Synedrio не бъде приета като юрисдикция в държава членка, отпада и възможността за отправяне на преюдициално запитване до Съда [30].

47. Не изглежда възможно компетентността на един орган да отправя преюдициално запитване до Съда — и съответно неговият статут на юрисдикция в държава членка по смисъла на член 267 от ДФЕС — да се поставя в зависимост от това дали решението, което той взема за решаването на спора, с който е сезиран,, ще е положително или отрицателно, при положение че той се нуждае от запитването, за да постанови решението си. Тъй като едно от възможните решения, които Elegktiko Synedrio може да вземе, очевидно има действие, равносилно на решение на обикновен съд, не мисля, че тя трябва да бъде възпрепятствана да отправи преюдициално запитване до Съда с довода, че другото възможно решение не би имало такова действие.

48. Всички изложени по-горе съображения — по-специално посочените в точки 34—37 по-горе — ме навеждат на мисълта, че в контекста на производството пред нея, в настоящия случай Elegktiko Synedrio следва да се приеме за юрисдикция в държава членка, компетентна да отправи преюдициално запитване до Съда на основание на член 267 ДФЕС.

27 — Вж. също точка 37 по-горе.

28 — Действително изглежда, че той би могъл да сезира съда, без да изчаква решението на Elegktiko Sinedrio — вж. точка 21 по-горе.

29 — Вж. точка 19 по-горе.

30 — Вж. точка 36 по-горе.

По преюдициалните въпроси

Правна уредба

Правото на ЕС

49. Главното производство е свързано с трудово правоотношение, което е приключило преди влизането в сила на Договора от Лисабон. Към съответния момент член 136, първа алинея ЕО[31] гласи:

„Общността и държавите членки, като осъзнават основните социални права, като онези, залегнали в Европейската социална харта, подписана в Торино на 18 октомври 1961 г. и в Хартата на Общността за основните социални права на работниците от 1989 г., си поставят за цел насърчаване на заетостта, подобряване на условията на живот и труд, така че да се постигне тяхното хармонизиране, докато се осъществява подобряването, осигуряване на подходяща социална закрила, социален диалог, развитие на човешките ресурси с оглед високо и устойчиво равнище на заетост и борба с изключването от социалния живот“.

50. Член 137 ЕО[32] предвижда по-конкретно:

„1. С цел постигането на целите на член 136, Общността подкрепя и допълва дейностите на държавите членки в следните области:

[…]

б) условията на труд,

[…]

5. Разпоредбите на настоящия член не се прилагат спрямо заплащането на труда, правото на сдружаване, правото на стачка или правото да се обявява локаут“.

51. Член 139 ЕО[33] предвижда по конкретно:

„1. Диалогът между социалните партньори на равнище Общност може да доведе, ако те пожелаят, до договорни отношения, включително и до споразумения.

2. Споразуменията, сключени на равнище Общност, се изпълняват било в съответствие с процедурите и практиките, специфични за социалните партньори и за държавите членки, било при въпроси, обхванати от член 137 — по съвместно искане на подписалите ги страни, с решение на Съвета, по предложение на Комисията.

[…]“.

31 — Понастоящем член 151 ДФЕС с малки изменения в редакцията.

32 — Понастоящем член 153 ДФЕС с малки изменения в редакцията.

33 — Понастоящем член 155 ДФЕС с малки изменения в редакцията.

52. Член 12, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) гарантира на всеки „право на свобода на мирни събрания и на свободно сдружаване, на всяко равнище, по-специално в областите на политическото, профсъюзното или гражданското сдружаване, включително правото да образува и членува в професионални съюзи за защита на своите интереси“.

53. Член 20 от Хартата гарантира равенството пред закона, а член 21, параграф 1 забранява всякаква дискриминация „основана по-специално на пол, раса, цвят на кожата, етнически или социален произход, генетични характеристики, език, религия или убеждения, политически или други мнения, принадлежност към национално малцинство, имотно състояние, рождение, увреждане, възраст или сексуална ориентация“, докато член 21, параграф 2 забранява дискриминация, основана на гражданство.

54. Съгласно член 28 от Хартата:

„В съответствие с правото на Съюза и с националните законодателства и практики работниците и работодателите, или съответните им организации, имат правото да преговарят и да сключват колективни договори на съответните равнища, както и да предприемат колективни действия за защита на техните интереси, включително стачка, в случай на конфликт на интереси“.

55. На 18 март 1999 г. три европейски междуотраслови организации[34] сключват рамково споразумение за срочната работа (наричано по-нататък „Рамковото споразумение“). Рамковото споразумение съставлява приложение към Директива 1999/70 (наричана по-нататък „Директивата“)[35], която е приета въз основа на член 139, параграф 2 ЕО. На практика член 2 от Директивата изисква държавите членки да гарантират, че необходимите мерки за влизане в сила на Рамковото споразумение ще са налице към 10 юли 2001 г. (или най-късно към 1 юли 2002 г.).

56. Клауза 3, точка 2 от Рамковото споразумение определя, че „работник на постоянен трудов договор[, който се намира в сходно положение,]“ означава „работник с трудов договор или правоотношение с неопределена продължителност в същото ведомство, ангажиран със същата или подобна работа/занятие, като се отдава дължимото внимание на квалификациите/уменията“.

57. Съгласно клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение:

„По отношение на условията за наемане на работа, работниците на срочни трудови договори не се третират по по-неблагоприятен начин спрямо работници на постоянен трудов договор[, които се намират в сходно положение], само защото имат срочен договор или правоотношение, освен ако различното третиране не е оправдано от обективни причини“.

34 — А именно Европейската конфедерация на профсъюзите (CES), Съюзът на индустриалците в Европейската общност (UNICE) и Европейският център на предприятията с държавно участие (CEEP).

35 — 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) (ОВ L 175, стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 5, стр. 129).

Гръцкото право

58. Според акта за преюдициално запитване член 103 от Конституцията, който урежда правното положение на държавните и други служители от публичната администрация, различава три категории служители в зависимост от естеството на трудовите правоотношения. Основно:

а) държавни служители, които заемат постоянна длъжност, предвидена в закон; условията за наемането им на работа се определят от специално законодателство;

б) работници от публичния сектор със срочен или безсрочен частноправен трудов договор, които заемат предвидена в закон постоянна длъжност, без възможност за назначаване постоянно на тази длъжност, нито за превръщане на срочния договор в такъв с неопределена продължителност; някои от условията за наемането им се уреждат от специално законодателство;

в) работници от публичния сектор със срочен частноправен трудов договор, назначени с цел удовлетворяване на непредвидени и неотложни нужди, които не заемат постоянна длъжност, без възможност за превръщане на срочния договор в такъв с неопределена продължителност; някои от условията за наемането им се уреждат от специално законодателство.

59. Закон 1264/1982 предвижда система на отпуск за синдикална дейност, чиято продължителност варира — в някои случаи до петнадесет дни месечно — в зависимост от размера на синдикалната организация и функцията, която членовете ѝ изпълняват в нейните рамки. Такъв отпуск трябва да се счита за работно време за всички цели, различни от правото на възнаграждение, като синдикалната организация е длъжна да заплаща съответните вноски за социално осигуряване [36]. За тези цели законът не прави разлика между работниците с различни видове трудови правоотношения.

60. Впоследствие Закон 1400/1983 предвижда, че за държавните служители и работниците от публичния сектор, които заемат постоянна длъжност по частноправно трудово правоотношение (категории а) и б) в точка 58 по-горе), въпросният отпуск за синдикална дейност се заплаща. Към момента на настъпване на фактите по главното производство обаче е липсвало такова право на заплащане за работниците в публичния сектор със срочен частноправен договор, назначени с цел удовлетворяване на непредвидени и неотложни нужди, които не заемат постоянна длъжност (категория в) в точка 58 по-горе).

Обстоятелства, производство и отправени въпроси

61. Г-н Antonopoulos е нает от министерството със срочен частноправен договор (попадащ в категория в) по-горе) от ноември 2008 г. до октомври 2009 г. Той е членувал в синдикална организация и в рамките на горепосочения период е имал право да отсъства от работа в продължение на 34 дни поради отпуск за синдикална дейност. Министерството е искало да изплати заплатата му за тези 34 дни, но комисарят е отказал да разреши заплащането с довода, че режимът на службата на г-н Antonopoulos не му дава право на такова заплащане.

36 — А съгласно други разпоредби да заплаща възнаграждение.

62. Първо отделение на Elegktiko Synedrio трябва да определи дали по-неблагоприятното третиране на лицата в положението на г-н Antonopoulos е в съответствие с изискванията на правото на ЕС. То иска Съдът да се произнесе по следните въпроси:

„1) Представлява ли заплащането или незаплащането на възнаграждение на работника за времето на неговото отсъствие от работа поради отпуск за синдикална дейност условие на труд или условие за наемане на работа съгласно правото на ЕС; по-специално представляват ли законовите разпоредби, които предвиждат предоставянето на неплатен отпуск за синдикална дейност на работници от публичния сектор със срочно трудово правоотношение, които не заемат щатна длъжност и са членове на ръководния орган на синдикална организация, „условие на труд“ по смисъла на член 137, параграф 1, буква б) ЕО и „условие за наемане на работа“ в съответствие с клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение, или този въпрос е свързан с областите на заплащането и на правото на сдружаване, които не попадат под действието на правото на ЕС?

2) Ако отговорът на предходния въпрос е утвърдителен, може ли работник с частноправно трудово правоотношение с неопределена продължителност на публична служба, който заема предвидена в щатното разписание длъжност и полага същия вид труд като работник в рамките на срочно частноправно трудово правоотношение и не заема щатна длъжност, да бъде считан за такъв, „който се намира в сходно положение“ с последния по смисъла на клауза 3, точка 2 и на клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение, или обстоятелството, че конституцията на съответната държава (член 103) и законите за нейното прилагане предвиждат по отношение на него специален режим на служба (във връзка с назначаването и специалните гаранции в съответствие с член 103, параграф 3 от Конституцията), е достатъчно, за да се счита, че той не може да бъде такъв, „който се намира в сходно положение“, и следователно не може да се приравни на работник със срочно частноправно правоотношение, който не заема щатна длъжност?

3) В случай на утвърдителен отговор на въпроси 1 и 2:

   а) ако от националните разпоредби следва, че на служителите от публичния сектор с трудово правоотношение с неопределена продължителност, които заемат щатна длъжност и са членове на ръководния орган на местна синдикална организация, се предоставя платен отпуск за синдикална дейност (до 9 дни месечно), докато работници, които имат същото синдикално качество и работят в същата публична служба, но на срочно трудово правоотношение и не заемат щатна длъжност, получават само неплатен отпуск за синдикална дейност със същата продължителност, представлява ли посоченото разграничение по-неблагоприятно третиране на втората категория работници по смисъла на клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение; и

   б) може ли самата ограничена във времето продължителност на трудовото правоотношение на втората категория работници, както и отликите, свързани като цяло с техния режим на служба (по отношение на назначаване, повишаване, прекратяване на трудовото правоотношение), да представляват обективни причини за това различно третиране?

4) Представлява ли спорното разграничение между синдикалните дейци, които са работници с договор с неопределена продължителност на щатна длъжност в публична служба, и работниците, които притежават същото синдикално качество и работят за същата публична служба, но на срочен трудов договор и без да заемат щатна длъжност, нарушение на принципа на недопускане на дискриминация при упражняване на синдикални права по смисъла на членове 12, 20, 21 и 28 от Хартата на основните права на Европейския съюз или това разграничение може да бъде обосновано поради различията в режимите на служба на работниците от двете категории?“.

Преценка

63. Г-н Antonopoulos, гръцкото правителство и Комисията имат съгласие по същество относно отговорите на първите три въпроса. Те основно считат, че: 1) заплащането или незаплащането на възнаграждение за отсъствието от работа поради отпуск за синдикална дейност е „условие за труд“ или „условие за наемане на работа“ по смисъла на съответните разпоредби от правото на ЕС; 2) двете категории от въпросните работници „се намират в сходно положение“ по смисъла на Рамковото споразумение; и 3) разликата в третирането между тях представлява „по-неблагоприятно“ третиране на втората категория, което не е оправдано от обективни причини.

64. По четвъртия въпрос, предложените отговори леко се различават по форма, но не и по същество. Г-н Antonopoulos счита, че разликата в третирането нарушава и принципа за недопускане на дискриминация при упражняването на синдикалните права съгласно Хартата; гръцкото правителство счита само, че Хартата потвърждава извода му за наличие на неоправдана дискриминация; и Комисията счита, че след като в контекста на Рамковото споразумение се установява забранена дискриминация, не е необходимо тя да се разглежда в светлината на Хартата, но че във всеки случай разглежданите национални разпоредби не изглежда да регулират непосредствено синдикални права.

65. Тези становища, които съвпадат до голяма степен с позицията, която самата Elegktiko Synedrio изглежда е склонна да възприеме, съответстват на постоянната практика на Съда и могат да бъдат разгледани накратко.

66. Трябва да се има предвид, че Рамковото споразумение се прилага за всички работници със срочни трудови договори, без да се прави разлика между публичния и частния сектор [37].

Въпрос 1

67. Разпоредба относно това дали следва или не следва да се заплаща възнаграждение за отпуск, който се предоставя по закон на служители, които са синдикални дейци за времето на тяхното отсъствие от работа за синдикална дейност, за тези служители е — prima facie и при непосредствено тълкуване на термините — условие за труд и за наемане на работа. Въпросът е дали такова тълкуване може да бъде засегнато от разпоредбите на клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение или на член 137, параграф 5 ЕО (член 153, параграф 5 ДФЕС), който косвено ограничава правната рамка, въз основа на която е приета директивата за включване на Рамковото споразумение в законодателството на ЕС.

68. Нищо в клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение не дава каквото и да е основание за отклоняване от това тълкуване.

69. От друга страна, разглеждани заедно, членове 136 ЕО, 137 ЕО и 139 ЕО не оправомощават Общността (а членове 153 ДФЕС, 155 ДФЕС и 159 ДФЕС, разглеждани заедно, не оправомощават Съюза) да предприема действия в областта на, inter alia, заплащането или правото на сдружаване.

70. Въпреки това всички представили становища страни са съгласни, че ограничението се отнася само до пряката намеса в тези въпроси. То не изключва мерки, които ги засягат само косвено. Клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение няма за цел да регулира заплащането или правото на сдружаване по същество. Тя единствено въвежда изискване, че каквито и правила да уреждат условията за наемане на работа в държавите членки, те трябва да се прилагат без

37 — Решение от 4 юли 2006 г. по дело Adeneler и др. (C-212/04, Recueil, стр. I-6057, точка 56).

дискриминация между работниците на срочни трудови договори и работниците на постоянни трудови договори. Съдът пояснява, че член 137, параграф 5 ЕО, който трябва да се тълкува стриктно, не може да възпрепятства работник на срочен трудов договор да се позове на изискването за недискриминация в клауза 4, точка 1 на Рамковото споразумение с цел да се възползва от условие за наемане на работа, отредено за работниците на постоянни трудови договори, дори когато става въпрос за заплащане[38]. Същият извод трябва да се прилага по аналогия, ако спорната разлика в третирането е свързана с упражняването на правото на сдружаване.

71. Следователно разглежданото третиране в производството пред Elegktiko Synedrio трябва да се разглежда като попадащо в рамките на понятието „условия за наемане на работа“ в клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение и като незасегнато от ограничението в член 137, параграф 5 ЕО.

Въпрос 2

72. При тези обстоятелства Elegktiko Synedrio трябва да прецени дали двете категории работници, които се третират по различен начин, се намират в сходно положение по смисъла на Рамковото споразумение. Това е фактически въпрос, който единствено тя може да реши, но Съдът може да даде насоки за правилното тълкуване на Рамковото споразумение, вземайки предвид, че изтъкнатите от Elegktiko Synedrio обстоятелства могат да доведат до извода, че категориите не се намират в сходно положение: обстоятелството, че работниците от една категория заемат постоянни длъжности, а другите не са в това положение; и това, че специфичен режим за наемане на работа е предвиден за първата, но не и за втората категория.

73. От самите условия на клауза 3, точка 2 от Рамковото споразумение следва, че тези аспекти не са от значение за определянето на това дали работниците се намират в сходно положение или не. Определението в тази разпоредба свежда сходното положение до идентичността на ведомството, в което са наети работниците и до идентичния или сходен характер на работата, с която те са ангажирани, като се отдава дължимо внимание на квалификацията и уменията. Следователно, както посочва Комисията, това е функционален подход, при който въпросите за режима на службата са ирелевантни.

74. Следователно, ако — както изглежда е в случая — Elegktiko Synedrio приема, че г-н Antonopoulos е ангажиран в министерството на работа — която е същата или подобна на извършваната такава от служителите с частноправно трудово правоотношение с неопределена продължителност, които заемат постоянна длъжност, като се отдава дължимо внимание на квалификацията и уменията на всеки — то от това следва, че по отношение на г-н Antonopoulos последните са работници на постоянни трудови договори, които се намират в сходно положение по смисъла на клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение.

Въпрос 3

75. Elegktiko Synedrio иска да се установи по същество а) дали разглежданата разлика в третирането представлява по-неблагоприятно третиране на лица в положението на г-н Antonopoulos и б) дали разликите между трудови правоотношения, установени за определен период от време (за удовлетворяване на нужди с определена продължителност) и тези с неопределена продължителност, както и разликите между схемите на наемане на работа като цяло, могат да бъдат обективни причини, оправдаващи тази разлика в третирането.

38 — Вж. Решение от 13 септември 2007 г. по дело Del Cerro Alonso (C-307/05 Сборник, стр. I-7109, точка 33 и сл.

76. Що се отнася до първия аспект, не може да има никакво съмнение, че когато две категории служители имат право да ползват отпуск за синдикална дейност, но едната категория има право на възнаграждение за този отпуск, а другата няма такова право, последната категория е третирана по по-неблагоприятен начин.

77. Що се отнася до втория аспект, съгласно постоянната съдебна практика за целите на прилагането на клауза 4, точка 1 на Рамковото споразумение, разлика в третирането не може да бъде оправдана с обективни причини, основаващи се на това, че разликата е предвидена от обща, абстрактна норма като закон или колективен трудов договор. По-скоро трябва да са налице точни и специфични елементи, характеризиращи съответното условие за наемане на работа в конкретния му контекст, както и обективни и прозрачни критерии, от които може да се установи, че неравното третиране в действителност отговаря на реална потребност, подходящо е за постигане на преследваната цел и е необходимо за тази цел. Тези елементи могат да включват специфичното естество или присъщите характеристики на изпълняваните задачи или преследването на законосъобразна социално-политическа цел. Временният характер на наемането на работа сам по себе си не може да представлява обективна причина за тези цели — ако беше такава, целите на Директивата и Рамковото споразумение щяха да бъдат обезсмислени и това би означавало да се запази за дълго време положение, неблагоприятно за работниците на срочни трудови договори[39]. Същото трябва да се отнася и за определената продължителност на трудовото правоотношение, която е друга често срещана характеристика на срочните договори.

78. Както посочват гръцкото правителство и Комисията, фактът, че персоналът е назначен за определен период от време, за да се отговори на непредвидени и неотложни нужди — и поради това през този период е необходимо максимално да се ползват неговите услуги — може да обоснове наличието на правило, което да му позволи ползването на по-малък отпуск за синдикални дейности в сравнение с този на постоянния персонал. Ако обаче му е разрешено да ползва същия отпуск на същите основания както постоянния персонал, няма основание за лишаването му от възнаграждение за такъв отпуск, след като то се заплаща на постоянния персонал.

Въпрос 4

79. Elegktiko Synedrio иска да се установи дали оспорваната разлика в третирането нарушава принципа за недопускане на дискриминация при упражняване на синдикални права по смисъла на членове 12, 20, 21 и 28 от Хартата или тя може да бъде обоснована поради различията в режимите на служба на работниците от двете категории.

80. Тъй като спорната разлика в третирането представлява очевидно по-неблагоприятно третиране на служители със срочни трудови правоотношения в противоречие с принципа за недопускане на дискриминация, предвиден в клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение, не е необходимо да се разглежда дали при липсата на тази разпоредба тази разлика би влязла в противоречие със същия принцип, така както е изложен в Хартата. Както Комисията посочва по същество, не е необходимо позоваване на Хартата, когато правото на ЕС вече е уредило въпроса изрично. A fortiori Хартата също така не може да предвиди основания за обосноваване на неравно третиране, които в противен случай не биха съществували.

39 — Вж. Решение от 8 септември 2011 г. по дело Rosado Santana (C-177/10, Сборник, стр. I-7907, точки 72—74 и цитираната съдебна практика).

Заключение

81. С оглед на предходните съображения считам, че Съдът трябва да отговори на поставените от Elegtiko Synedrio въпроси по следния начин:

1) (Не)заплащането на възнаграждение на работник за времето на неговото отсъствие поради отпуск за синдикална дейност е условие на труд по смисъла на член 137, параграф 1, буква б) ЕО (понастоящем член 153, параграф 1, буква б) ДФЕС) и условие за наемане на работа по смисъла на клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение, приложено към Директива 1999/70/ЕО на Съвета от 28 юни 1999 година относно рамковото споразумение за срочната работа, сключено между CES, UNICE и CEEP; изключението по отношение на заплащането и/или правото на сдружаване, предвидено в член 137, параграф 5 ЕО (понастоящем член 153, параграф 5 ДФЕС), не го засяга.

2) Работник с частноправно трудово правоотношение с неопределена продължителност на публична служба, който заема постоянна длъжност, и работник със срочно частноправно трудово правоотношение, който полага същия вид труд, но не заема постоянна длъжност, по принцип се намират в сходно положение по смисъла на клауза 3, точка 2 и клауза 4, точка 1 от това рамково споразумение.

3) Ако на работниците от първата категория, които са членове на ръководния орган на синдикална организация, се предоставя платен отпуск за синдикална дейност, докато работниците от втората категория, които имат същото синдикално качество, получават само неплатен отпуск за същата дейност, е налице по-неблагоприятно третиране на втората категория по смисъла на клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение; обстоятелствата, че трудовото правоотношение на втората категория работници е с ограничена продължителност и че като цяло режимът им на служба е различен (по отношение на назначаване, повишаване, прекратяване на трудовото правоотношение), не представляват обективни причини, които биха могли да обосноват такава дискриминация.

4) Предвид отговорите на първите три въпроса, не е необходимо да се разглежда дали въпросното третиране е забранено, или може да бъде обосновано в съответствие с разпоредбите на Хартата на основните права на Европейския съюз.