DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2008. január 24. [1]

I – Bevezetés

1. A Landesgericht Bozen (Olaszország) által az EK 234. cikk értelmében előzetes döntéshozatal végett előterjesztett kérdés az olasz közigazgatási jognak a közösségi szociális joggal való összeegyeztethetőségére vonatkozik. A Bíróságot pontosabban azon nemzeti szabályozás jogszerűségéről kérdezi, amely arra kötelezi a munkáltatót, hogy a részmunkaidős szerződés megkötésétől számított 30 napon belül minden ilyen szerződésről fénymásolatot küldjön. Ezen kötelezettségnek, amelynek megszegése szigorú szabálysértési szankciókat von maga után, meg kell felelnie az UNICE, a CEEP és az ESZSZ által a részmunkaidős foglalkoztatásról kötött keretmegállapodásról szóló, 1997. december 15-i 97/81/EK tanácsi irányelvnek [2].

2. Jóllehet a 97/81 irányelvet a Bíróság már értelmezte, ez az első alkalom, hogy a Bíróságnak nem magából a szerződésből, hanem a részmunkaidős szerződés keretében a munkáltatót terhelő közigazgatási formalitásokból eredő hátrányos megkülönböztetést kell megvizsgálnia. A jelen ügy tehát lehetőséget ad a Bíróságnak arra, hogy meghatározza a 97/81 irányelvvel biztosított védelem hatályát, illetve megállapítsa egyrészt a hátrányos megkülönböztetés tilalmához, másrészt pedig a férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmód elvének a munkavállalás, a szakképzés, az előmenetel és a munkakörülmények terén történő végrehajtásáról szóló, 1976. február 9-i 76/207/EGK tanácsi irányelvhez való viszonyát [3].

II – A jogi háttér

A – *A közösségi szabályozás*

3. 1997-ben az Európai Közösség elfogadta a 97/81 irányelvet a részmunkaidős

1 – Eredeti nyelv: spanyol.

2 – HL 1998. L 14., 9. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 3. kötet, 267. o.

3 – HL L 39., 40. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 187. o.

foglalkoztatás terén az európai szintű szociális partnerek között megkötött keretmegállapodás végrehajtása érdekében. Ezen jogszabály elfogadása egyrészt a részmunkaidőben foglalkoztatott munkavállalókkal szembeni hátrányos megkülönböztetés kiküszöbölésére, másrészt pedig az ilyenfajta munkaszerződések fejlődésének elősegítésére irányult. A keretmegállapodás 4. és 5. szakasza különösen releváns:

„4. szakasz: A megkülönböztetés tilalmának elve

1. A foglalkoztatási feltételek szempontjából a részmunkaidőben foglalkoztatottak nem részesülhetnek kedvezőtlenebb bánásmódban, mint a velük összehasonlítható, teljes munkaidőben foglalkoztatottak, csupán azért, mert részmunkaidőben dolgoznak, kivéve ha az eltérő bánásmód objektív alapon igazolható.

2. Adott esetben az időarányosság elvét (pro rata temporis) kell alkalmazni.

3. E szakasz végrehajtásra történő előkészítését [helyesen: E szakasz alkalmazásának részletes szabályait] a tagállamok és/vagy a szociális partnerek az európai jog, a nemzeti jogszabályok, a kollektív megállapodások és a gyakorlat figyelembevételével határozzák meg.

4. Ha ezt objektív okok igazolják, akkor a nemzeti joggal, kollektív szerződésekkel vagy gyakorlattal összhangban, a szociális partnerekkel folytatott tanácskozást követően a tagállamok és/vagy a szociális partnerek adott esetben egy vállalkozásnál eltöltött időtől, a munkaidőtől vagy kereseti feltételektől tehetnek függővé bizonyos foglalkoztatási feltételeket. A részmunkaidőben foglalkoztatott munkavállalók különleges foglalkoztatási feltételekhez való hozzájutását időszakonként felül kell vizsgálni, tekintettel a 4. szakasz (1) bekezdésében meghatározott megkülönböztetés tilalmának elvére.

5. szakasz: A részmunkaidős foglalkoztatás lehetőségei

1. A megállapodás 1. szakaszának, valamint a részmunkaidős és a teljes munkaidős foglalkoztatás közötti megkülönböztetés tilalmának elvével összefüggésben:

a) nemzeti jogszabályokkal vagy gyakorlattal összhangban a szociális partnerekkel folytatott tanácskozást követően a tagállamoknak meg kell határozniuk és felül kell vizsgálniuk azokat a jogi vagy közigazgatási természetű akadályokat, amelyek korlátozhatják a részmunkaidős foglalkoztatás lehetőségeit, és – ahol ez megfelelő – fel kell ezeket számolni;

b) a szociális partnerek saját hatáskörükben és a kollektív megállapodásokban rögzített eljárást követve meghatározzák és felülvizsgálják azokat az akadályokat, amelyek korlátozhatják a részmunkaidős foglalkoztatás lehetőségeit, és – ahol ez megfelelő – fel kell ezeket számolni.

[…]”

4. Amint már megjegyeztem, a 97/81 irányelv célja az egyes típusú munkaszerződések közötti eltérő bánásmód elleni küzdelem; a szövege azonban – másodsorban, de jelentőségét ez nem csökkenti – a nemi alapon történő hátrányos megkülönböztetésre vonatkozó dimenziót tartalmaz. A szóban forgó irányelv (5) preambulumbekezdése ugyanis kimondja, hogy „az Essenben ülésező Európai Tanácson hangsúlyozták annak szükségességét, hogy intézkedéseket hozzanak a férfiak és a nők foglalkoztatásának, valamint egyenlő lehetőségeinek [helyesen: esélyegyenlőségének] támogatása érdekében”. Ugyanakkor a keretmegállapodás 6. szakaszának 4. pontja a részmunkaidős foglalkoztatásra vonatkozó szabályok és a nemi alapon történő hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó szabályok összefüggésével foglalkozik:

„Ez a megállapodás nem sérti a közösségi rendelkezéseket, különösen a férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmódra vagy lehetőségekre [helyesen: egyenlő bánásmódra vagy esélyegyenlőségre] vonatkozó közösségi rendelkezéseket.”

5. Az egyenlő bánásmódra vonatkozó, a keretmegállapodás által hivatkozott rendelkezések lényegében a férfiak és a nők egyenlő díjazása elvének alkalmazására vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló, 1975. február 10-i 75/117/EGK tanácsi irányelvben [4], valamint a férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmód elvének a munkavállalás, a szakképzés, az előmenetel és a munkakörülmények terén történő végrehajtásáról szóló 76/207 irányelvben [5] találhatók meg. A jelen ügyben a 76/207 irányelv 3. cikke bír különös jelentőséggel:

„1. Az egyenlő bánásmód elvének alkalmazása azt jelenti, hogy nemi alapon semmiféle megkülönböztetés nem állhat fenn a munkakörök vagy állások betöltésének a kiválasztást is magában foglaló feltételeiben, függetlenül a tevékenység területétől vagy a gazdasági ágazattól, illetve a foglalkoztatási hierarchia szintjétől.

4 – HL L 45., 19. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 179. o.

5 – Ezt a két irányelvet foglalta új keretbe nemrégiben a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatás és munkavégzés területén történő megvalósításáról szóló, 2006. július 5-i 2006/54/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 204., 23. o.). A jelen ügy tényállása azonban a 2006/54 irányelv elfogadását megelőzően valósult meg, ily módon ez nem alkalmazható.

2. E célból a tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket, hogy:

a) az egyenlő bánásmód elvével ellentétes minden törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezést hatályon kívül helyezzenek;

b) az egyenlő bánásmód elvével ellentétes minden olyan rendelkezést, amelyet kollektív szerződés, egyéni munkaszerződés, a vállalkozások belső szabályzata, illetve a szabadfoglalkozásúakra vonatkozó szabályok tartalmaznak, semmissé nyilvánítsanak vagy nyilváníthassanak, illetve módosíthassanak;

c) az egyenlő bánásmód elvével ellentétes törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket felülvizsgálják, ha az azokat eredetileg ösztönző, védelmet biztosító szándék már nem áll fenn, és ha a kollektív szerződésekben ilyen rendelkezések vannak, felkérik a szociális partnereket a kívánt felülvizsgálat elvégzésére.”

B – *Az olasz szabályozás*

6. A 2000. február 25-i 61/2000. számú törvényerejű rendelet [6] 2. cikke azt a kötelezettséget rója a munkáltatóra, hogy a részmunkaidős szerződés megkötésétől számított 30 napon belül arról fénymásolatot kell küldeni a munkaügyi és társadalombiztosítási felügyelőség illetékes tartományi igazgatósága részére.

7. A szóban forgó törvényerejű rendelet 8. cikke értelmében ezen kötelezettség elmulasztása esetén érintett munkavállalónként és a késedelem minden napjára 15 euró összegű szabálysértési bírság szabható ki. A bírság összegének nem szab felső határt, illetve a szabálysértő bűnösségi fokától függő enyhítő vagy súlyosító körülményeket nem állapít meg.

8. Három évvel a 61/2000. számú törvényerejű rendelet hatálybalépését követően, 2003-ban a 2. cikket hatályon kívül helyezték [7]. Mivel azonban Olaszországban a szóban forgó téren a *tempus regit actum* elv érvényesül, a szabálysértéseket és a szabálysértési bírságokat eltörlő, kedvezőbb rendelkezések visszaható hatályú alkalmazása nem lehetséges.

6 – *Gazzetta ufficiale della Reppublica italiana* 66. szám, 2000. március 20.

7 – A 2003. szeptember 10-i 276/2003. számú törvényerejű rendelet (GURI 235. szám, 2003. október 9.).

III – A tényállás

9. A Landesgericht Bozen előzetes döntéshozatalra utaló végzése megjelöli, hogy Ruth Volgger asszony, Othmar Michaeler úr és a Subito társaság megsértették a 61/2000. számú törvényerejű rendelet 2. cikkét. A tényállás szűkszavú leírása ellenére az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy az Arbeitsinspektorat der Autonomen Provinz Bozen (Bolzanói Autonóm Tartományi Munkaügyi Felügyelőség) 216 750 euró bírságot szabott ki Michaeler úrra és a Subito társaságra. A C-55/07. sz. ügyben előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést ezen bírságot kiszabó határozat elleni fellebbezés keretében terjesztették elő.

Ezzel egyidejűleg Volgger asszonyra, Michaeler úrra és a Subito társaságra 16 800 euró összegű közigazgatási bírságot szabtak ki, akik azt a Landesgericht Bozen előtt megtámadták, ami a C-56/07. sz. ügyben történt előzetes döntéshozatalra utaláshoz vezetett.

10. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés nem szolgáltat további tényállási elemeket, azonban – amint azt a későbbiekben kifejtem – a felmerült kétség az alkalmazandó jogszabályok alapvetően absztrakt elemzését teszi szükségessé. Semmi akadálya tehát annak, hogy a Bíróság a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel kapcsolatban állást foglaljon.

IV – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés és a Bíróság előtti eljárás

11. A Landesgericht Bozen a közösségi és a nemzeti jogszabályi háttér teljes ismeretében a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé:

„Összeegyeztethetők-e a közösségi jogi rendelkezésekkel és a 97/81 irányelvvel azon nemzeti rendelkezések (a 61/2000. számú törvényerejű rendelet 2. és 8. cikke), amelyek a munkaadó számára azt a kötelezettséget írják elő, hogy a részmunkaidős szerződés megkötésétől számított 30 napon belül arról fénymásolatot kell küldeni a munkaügyi felügyelőség illetékes tartományi igazgatósága részére azzal, hogy amennyiben a megküldést elmulasztja, érintett munkavállalónként és a késedelem minden napjára 15 euró összegű pénzbírság szabható ki, a szabálysértési bírság […] felső határának meghatározása nélkül?”

12. A Bíróság elnöke a 2007. április 18-i végzésében elrendelte a két ügy egyesítését azok tárgyi összefüggésére tekintettel.

13. Az írásbeli szakasz során az olasz kormány és az Európai Közösségek Bizottsága nyújtott be észrevételeket. Mivel senki nem nyújtott be tárgyalás tartása iránti

kérelmet, így a 2007. november 27-i általános értekezletet követően sor kerülhetett a jelen főtanácsnoki indítvány kidolgozására.

V – Jogi elemzés

A – *Előzetes megjegyzés: az általános jogelvek és a 97/81, illetve a 76/207 irányelv közötti viszony*

14. Az ügy érdemi vizsgálatát megelőzően meg kell határozni a vonatkozó jogszabályi hátteret. Amint az az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből kitűnik, a Landesgericht Bozen kétségeit fejezi ki a szóban forgó olasz intézkedéseknek a 97/81 irányelvvel és a „közösségi jogi rendelkezésekkel" való összeegyeztethetőségét illetően. Ez utóbbi kifejezés és az előzetes döntéshozatalra utaló határozat indokolása arra enged következtetni, hogy a nemzeti bíróság kétségeket táplál afelől, hogy az olasz jogrend megfelel *más* európai jogszabályoknak.

15. A „közösségi jogi rendelkezésekre" való ezen utalás véleményem szerint a nemi alapon történő hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozik. Amint azt az olasz bíróság hangsúlyozza, a részmunkaidős munkaszerződésekkel és a teljes munkaidős munkaszerződésekkel szembeni megkülönböztető bánásmód közvetett hátrányos megkülönböztetéshez vezethet, mivel a nők olyan csoportot alkotnak, amely különösen az előbbi típusú munkaszerződést részesíti előnyben.

16. Az alkalmazandó jogszabályi háttér meghatározásának kétértelműsége a nemi alapon történő hátrányos megkülönböztetés tilalmának az egyenlőséggel kapcsolatos irányelvekben betöltött szerepe pontosabb meghatározására ösztönöz. A hasznos válasz megtalálása érdekében röviden el kell időzni a közösségi jogforrási rendszer egyes általános kérdéseinél.

17. Az, hogy az általános jogelvek milyen hatást fejtenek ki a közösségi irányelvekre, nem volt mindig egyszerű kérdés. Az ezen elvekhez hasonló nyílt és meghatározatlan, az irányelv teleologikus jellegéhez hozzájáruló szabályok fellépése megtéveszthet a jogalkalmazókat, amikor valamely jogvita eldöntését lehetővé tevő világos kritériumok alkalmazásáról van szó. E két jogforrás közötti kölcsönös hatás és bonyolult együtthatás tisztázást igényel.

18. Az általános jogelvek az Európai Unió jogrendjében heterogén funkciót töltenek be: egyrészt az elsődleges jog szabályaihoz hasonlítható, önálló szabályok ezek, amelyek egy másodlagos jogi aktus érvényességét vagy egy nemzeti jogszabály alkalmazhatóságát

határozzák meg [8]; másrészt kiegészítik egy másik, elsődleges jogi vagy másodlagos jogi jogszabály értelmezését, beleértve a nemzeti jogszabályt is, és anélkül, hogy teljes függetlenségre tennének szert, jelentős mértékben befolyásolják egy konkrét eset megoldását [9].

19. Az alapvető jogelvek ezen funkciója egyszerűsödik az írott jogba való átültetésükkel, amint ez az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalmával történt (EK 12. cikk); ily módon demokratikus jelleget öltenek, amely hiányzik, ha az ítélkezési gyakorlat alakítja ki azokat. Egyik-másik azonban a más szabályokkal való összeegyeztethetőség mércéjeként és értelmezési ismérvként szolgál.

20. Ez a nyilvánvaló kettősség azonban bizonyos mértékig elhalványul az irányelvek terén. A Mangold-ügyben hozott ítéletben [10] a Bíróság úgy értékelte, hogy egy általános jogelv akkor alkalmazandó, ha valamely irányelvre a tartalma, a horizontális közvetlen hatály hiánya és a nyitva álló átültetési határidő miatt egy jogvitában nem lehet hivatkozni. A Mangold-ügyben szóban forgó jogszabály a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló, 2000. november 27-i 2000/78/EK tanácsi irányelv volt [11]. A Bíróság ezen irányelv alkalmazhatóságának problémáját úgy oldotta meg, hogy az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma általános elvét önálló elvként ismerte el [12]. Amit a közösségi jogalkotó az irányelvvel nem védett meg, azt a Bíróság biztosította egy általános jogelv útján.

21. Mazák főtanácsnok a Palacios de la Villa-ügyben benyújtott indítványában [13] komolyan kritizálta a Mangold-ügyben megalapozott ítélkezési gyakorlatot, mivel az a jogrendet

8 – Jóllehet a nemzeti bíróság köteles eltekinteni a közösségi joggal összeegyeztethetetlen nemzeti rendelkezések alkalmazásától (a 106/77. sz. Simmenthal-ügyben 1978. március 9-én hozott ítélet [EBHT 1978., 629. o.] 21–24. pontja), azokat adott esetben ki kell küszöbölnie (a 167/73. sz., Bizottság kontra Farnciaország ügyben 1974. április 4-én hozott ítélet [EBHT 1974., 359. o.] 35. pontja). Ez áll fenn a közösségi jogszabályok és a nemzeti közigazgatási rendelkezések összeegyeztethetetlensége esetén, amelynek jogi megítélése és ezt követő megsemmisítése az egyes tagállamok bíróságainak feladata. Ez a tény bizonyítja, hogy a közösségi jog és a nemzeti jogrend között nem áll fenn tisztán (az alkalmazandóságon alapuló) „elsőbbségi" viszony, ellentétben (az érvényességre alapító) „felsőbbrendűségi" viszonnyal, mivel bizonyos esetekben ez a megkülönböztetés elhalványul. Ferreres Comella, V., „La Constitución española ante la cláusula de primacía del Derecho de la Unión Europea", Closa Montero, C. (ed.), *Constitución española y Constitución europea. Análisis de la Declaración del Tribunal Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005., 92. o.

9 – Lásd ebben a vonatkozásban Alonso García, R., *Derecho Comunitario. Sistema Constitucional y Administrativo de la Comunidad Europea*, CEURA, Madrid, 1994., 238–244. o. Groussot, X., *Creation, Development and Impact of the General Principles of Community Law: towards a jus commune europaeum?*, Lund University, Lund, 2005., 16–27. o., az alábbi osztályozást javasolja: kiegészítő (vagy másodlagos), szabályozó és működési jogelvek. Az elsőként említettek lefedik a közösségi jog házagait, a második típusú jogelvek egy magasabb normatív célkitűzést követnek (szabadság, szubszidiaritás vagy intézményi együttműködési kötelezettség), míg a harmadikként említettek alapvetően az egyes aktusok megítélésének mércéjeként szolgálnak (arányosság, egyenlőség, jogbiztonság […]).

10 – A C-144/04. sz. ügyben 2005. november 22-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-9981. o.).

11 – HL L 303., 16. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 4. kötet, 79. o.

12 – A fenti 10. lábjegyzetben hivatkozott Mangold-ügyben hozott ítélet 75. pontja.

13 – A C-411/05. sz. ügyben 2007. február 15-én benyújtott főtanácsnoki indítvány (2007. október 16-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-8531. o.]).

egészében károsítja [14]. Osztom a főtanácsnok úr véleményét, mivel az általános jogelvek szubszidiárius alkalmazhatósága nem csupán jogbizonytalansághoz vezet, hanem a jogforrási rendszer értékét is csökkenti, azáltal hogy a tipikus közösségi jogi aktusokat olyan díszművekké alakítja, amelyek az általános jogelvekkel könnyedén helyettesíthetők [15].

22. Úgy vélem, hogy a Bíróságnak az irányelvek és az általános jogelvek párhuzamos alkalmazása során igen óvatosan kell eljárnia. Az együttes fennállásuk ugyanis a jogalkalmazó számára gyümölcsözőbb lenne, ha megállapítást nyerne, hogy az irányelvek, amint a jogrend részévé válnak, az értelmezést elősegítendő kiegészülnek az általános jogelvekkel, anélkül azonban, hogy egyenlőségi alapon léteznének egymás mellett; ha ugyanis valamely irányelv elfogadását követően a hatálya alá tartozó egyes kérdéseket az általános jogelvek szabályoznák, akkor annak funkciója és jellege komolyan veszítene értékéből. Megfelelőbbnek tűnik, ha az általános jogelvek valamely olyan ügyben, amelyben irányelvekre hivatkoznak, értelmezési mérceként jutnak szerephez. Ily módon az általános jogelvek és az irányelvek közötti viszony magasabb fokú jogbiztonságot biztosítana, és jobban tiszteletben tartaná egy a közösségi rendszerhez hasonló jogforrási rendszerben rejlő intézményi egyensúlyt [16].

23. Ezen feltételek mellett, annak érdekében, hogy a Landesgericht Bozen kérdésére válaszoljunk, meg kell vizsgálni, hogy a felmerült kétségek feloldhatók-e a közösségi jogszabályi eszközök alapján, amely esetben az általános jogelvek kizárólag értelmezési eszközként szolgálnának; alkalmazandó irányelvek hiányában azonban a közösségi jog általános elvei önálló normatív tényezőkként jutnának szerephez.

14 – A Palacios de la Villa-ügyben Mazák főtanácsnok által benyújtott indítvány különösen példaértékű, úgy az indokolása, mint a világos fogalmazása miatt, amellyel kifejti a Mangold-ügyben kialakított ítélkezési gyakorlattal való egyet nem értését. A legjelentősebb rész kétségtelenül a végső megfontolásokban jelenik meg, amelyben a főtanácsnok kimondja, hogy „[…] amikor is valamely irányelv elfogadásra került, az ilyen másodlagos közösségi jogi aktust az azt megalapozó általános elvek fényében kell értelmezni, és ezen elvek szerint kell megítélni. Így az általános jogelveket – amelyekre a Bíróság az EK 220. cikk alapján mint az elsődleges közösségi jog részére hivatkozik – a konkrét közösségi jogszabályok fejezik ki és ruházzák fel hatásokkal. […]
Problémás helyzetet eredményezhetne azonban az, ha ezt a fogalmat szinte teljesen megfordítanánk, azáltal hogy a közösségi jog valamely általános, […] egy konkrét közösségi jogszabályban kimondott elvének […] olyan önállóságot tulajdonítanánk, hogy akár a jogszabály helyett, akár attól függetlenül is hivatkozni lehetne rá.
Az ilyen megközelítés nemcsak a jogbiztonsággal kapcsolatosan keltene komoly aggodalmat, hanem megkérdőjelezné a Közösség és a tagállamok közötti hatáskörmegosztást és általánosságban a hatáskörök Szerződésen alapuló elosztását […]" (136–138. pont).

15 – A *Common Market Law Review* 2006. évi 1. számában (43. kötet) a szerkesztők egy jelentős, kritikus hangvételű kommentárt fűznek a Mangold-ügyben hozott ítélethez, hangsúlyozva, hogy a közösségi jogszabályi keret ezáltal még bonyolultabb lesz (lásd különösen a 7. és 8. oldalt).

16 – Más kérdés az, amikor az irányelv a tagállamoktól az Európai Unió alapjogainak fényében történő átültetést követeli meg. A Bíróság a C-200/00. és C-64/00. sz., Booker Aquaculture és Hydro Seafood ügyben 2003. július 10-én hozott ítéletében (EBHT 2003., I-7411. o.), követve Mischo főtanácsnok indítványát, kimondta, hogy az alapjogokat, mint a közösségi jog általános elveit, a tagállamoknak tiszteletben kell tartaniuk valamely irányelv belső jogba való átültetésekor. Az Unió alapjogai ugyanis nem csupán az értelmezést szolgálják, hanem a tagállami hatóságok tevékenységének ellenőrzését is. Ez a funkció az alapjogok anyagi jogi alkotmányos jellegén nyugszik, mivel azon túl, hogy a magánszemélyek számára a szabadság tereit teremtik meg, legitimálják az Unió tevékenységét is.

24. Véleményem szerint a Landesgericht Bozen kétségei a két irányelvből fakadnak: a részmunkaidős foglalkoztatást szabályozó 97/81 irányelvből, amelyre a kérdést előterjesztő bíróság kifejezetten hivatkozik, és a férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmód elvének a munkavállalás, a szakképzés, az előmenetel és a munkakörülmények terén történő végrehajtásáról szóló 76/207 irányelvből. Jóllehet a kérdést előterjesztő bíróság az EK 137. cikkre hivatkozik, a kérdése a fent hivatkozott 76/207 irányelvre vonatkozik.

25. Következésképpen, a jelen ügyben lehetőség adódik az irányelveknek az általános jogelvek értelmében történő értelmezésére, ami lehetővé tenné az általános jogelvek önálló szabályokként való alkalmazásának elkerülését, szélesítve ezáltal – kiskapun keresztül és a demokratikus döntéshozatali eljárás határán – az irányelvek hatókörét.

26. Végül, mélyrehatóbban meg kell vizsgálni a 97/81 és a 76/207 irányelv közötti viszonyt.

27. A Steinicke-ügyben Tizzano főtanácsnok véleménye szerint semmi nem szólt e két irányelv alkalmazása ellen egy, a korra való tekintettel történő részmunkaidős foglalkoztatásra vonatkozó szabályozás tekintetében, amelyre csakis olyan munkavállalók hivatkozhattak, akik a legutóbbi öt évben összesen legalább három évet dolgoztak teljes munkaidőben [17]. A Bíróság ezzel szemben úgy értékelte, hogy a szóban forgó szabályrendszer a munkafeltételekre vonatkozik, kizárva ily módon a 97/81 irányelvet, és elkerülve a vitatott kérdés vizsgálatát [18].

28. Egy évvel később az irányelvek együttes léte ismételten felmerült a Wippel-ügyben, amelyben végül is a párhuzamos alkalmazásuk egy konkrét eset kapcsán elismerést nyert [19]. Helytállónak találom a jelen ügyben felidézni Kokott főtanácsnoknak ezen ügyben benyújtott indítványát [20]. Véleménye szerint, amelyet teljes egészében osztok, e két irányelv eltérő célkitűzéseket követ. A tárgyi azonosság hiányában nem lehet az általános-különös viszonyára hivatkozni [21].

29. Az irányelvek alkalmazhatóságának tisztázását követően, úgy az általános jogelvek viszonylatában, mint az egymás közötti

17 – A C-77/02. sz. ügyben Tizzano főtanácsnok által benyújtott indítvány (a 2003. szeptember 11-én hozott ítélet [EBHT 2003., I-9027. o.]).

18 – A fenti 17. lábjegyzetben hivatkozott Steinicke-ügyben hozott ítélet 52. pontja.

19 – A C-313/02. sz. ügyben 2004. október 12-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-9483. o.).

20 – A Wippel-ügyben Kokott főtanácsnok által benyújtott indítvány 64–67. pontja (a fenti 19. lábjegyzetben hivatkozott ítélet).

21 – Amint azt a főtanácsnok a Wippel-ügyben benyújtott indítványának 67. pontjában [helyesen: 81. pontjában] kifejti, „[a] 76/207 irányelv szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalma egyébként együtt alkalmazandó a részmunkaidős foglalkoztatásról kötött keretmegállapodás szerinti, a részmunkaidőben foglalkoztatottakkal szemben alkalmazott hátrányos bánásmód tilalmával […], mivel e két rendelkezés különböző tényállásokat szabályoz, és különböző célokat követ. Mindkettő tiltja a hátrányos megkülönböztetést, de más-más alapon. Nem áll fenn közöttük az általános-különös viszonya”.

viszonyban, a Landesgericht Bozen által előterjesztett kérdést érdemben kell megvizsgálni, elsőként a vitatott olasz intézkedéseknek a 97/81 irányelvvel való összeegyeztethetőségét mérlegelve, majd pedig a 76/207 irányelvvel összevetve.

B – *A 61/2000. számú törvényerejű rendeletből eredő közigazgatási kötelezettségek a 97/81 irányelv fényében*

1. A kérdés tárgya

30. A Landesgericht Bozen a 97/81 irányelv értelmezését kéri annak érdekében, hogy abból azon 61/2000. számú törvényerejű rendelet két rendelkezésének (2. és 8. cikkének) a közösségi jogszabályokkal való összeegyeztethetőségére következtethessen, amely a munkáltatók számára azt a kötelezettséget írja elő, hogy a részmunkaidős szerződés megkötésétől számított 30 napon belül arról fénymásolatot kell küldeni a munkaügyi felügyelőség illetékes igazgatósága részére. Ezen kötelezettség elmulasztása szigorú szabálysértési szankciókat von maga után, érintett munkavállalónként és a késedelem minden napjára 15 euró összegű pénzbírságot meghatározva, felső határ megállapítása nélkül.

31. A 97/81 irányelv a foglalkoztatás előmozdítása érdekében a részmunkaidős szerződések és a teljes munkaidős szerződések közötti bármely hátrányos megkülönböztetés kiküszöbölésére irányul. Ez a cél kerül megfogalmazásra a szóban forgó irányelvhez csatolt keretmegállapodás 1. szakaszának a) pontjában, amely kimondja, hogy a keretmegállapodás célja „a részmunkaidőben foglalkoztatottak megkülönböztetésének kiküszöbölése és a részmunkaidős munka minőségének javítása” [22].

32. A 97/81 irányelv által megkövetelt egyenlő bánásmód lényegében a munkajogi jogviszony lényegi feltételeire vonatkozik. Ezen szerződéstípusok között a részmunkaidős szerződés hátrányára való minden egyenlőtlenség felszámolására irányul. A Bíróság ítélkezési gyakorlata e téren megerősítette ezt a nézetet [23].

33. A jelen ügy azonban nem a munkaszerződés tartalmára vonatkozik, mivel az olasz szabályozás bürokratikus eszközöket vezet be a munkáltatókra háruló közigazgatási kötelezettségek körébe. Következésképpen a hatóságok (munkafelügyelet) és a magánszemélyek (munkáltató) közötti vertikális jogviszonyt érinti.

34. Jóllehet, a jelen üggyel összefüggésben a 97/81 irányelvben elsődlegesen

22 – A 97/81 irányelvvel foglalkozik Ellis, E., *EU Anti-Discrimination Law*, Oxford University Press, Oxford, 2005., 266–267. o. és Barnard, C., *EC Employment Law*, 3. kiadás, Oxford University Press, Oxford, 2006., 429–432. o.

23 – A fenti 19. lábjegyzetben hivatkozott Wippel-ügyben hozott ítélet. A C-300/06. sz. Voß-ügyben benyújtott főtanácsnoki indítványom 28–31. pontjában a részmunkaidős foglalkoztatással kapcsolatos egyes kérdéseket vizsgálom meg (a 2007. december 6-i ítélet [EBHT 2007., I-10573. o.]).

meghatározott hátrányos megkülönböztetési forma nem valósul meg, az Olaszországban elfogadott intézkedés vizsgálatához fűződő érdek továbbra is fennmarad. A keretmegállapodás 5. szakasza 1. pontjának a) alpontja értelmében a tagállamoknak meg kell határozniuk és felül kell vizsgálniuk azokat a jogi vagy közigazgatási természetű akadályokat, amelyek korlátozhatják a részmunkaidős foglalkoztatás lehetőségeit, és – ahol ez megfelelő – fel kell ezeket számolni. Következésképpen, nyilvánvalónak tűnik, hogy a részmunkaidős foglalkoztatásra vonatkozó szerződés megkötéséhez fűzött bürokratikus megszorítások alkalmasak a 97/81 irányelv megsértésére.

35. Következésképpen, a válaszom a 61/2000. számú törvényerejű rendeletnek a 97/81 irányelv 5. szakasza 1. pontjának a) alpontjával való összeegyeztethetőségére összpontosít. Elsőként meg kell vizsgálni az értesítési kötelezettség jogszerűségét, ezt követően pedig a szankciórendszert. Mindkét szabály sérti a 97/81 irányelvben lefektetett, a munkaszerződések közötti hátrányos megkülönböztetés tilalmát. A fogalmi pontosság és a fejtegetés érthetősége érdekében a szabályozás hiányosságait egyenként szükséges bemutatni.

2. A közigazgatási értesítési kötelezettség

36. A Landesgericht Bozen azt kérdezi, hogy az a kötelezettség, hogy a munkaügyi felügyelőséget minden részmunkaidős munkaszerződésről értesíteni kell, sérti-e a közösségi jogot. Azt kell tehát meghatározni, hogy a szóban forgó megkülönböztető bánásmód objektív és ésszerű módon igazolható-e.

37. A Bíróság ítélkezési gyakorlata és több tagállam joggyakorlata az arányosság elvének különös szerepet tulajdonított a hátrányos megkülönböztetés közösségi tilalmának mérlegelésében. A jogtudomány is elismerte azt [24]. Az arányosság hármas feltétele tehát a dilemma megoldásának megfelelő eszköze lehet; a hátrányos megkülönböztetésnek alkalmasnak, szükségesnek és szigorú értelemben véve arányban állónak kell lennie [25]. Ezen lépésenként és nem kumulatíve végrehajtandó hármas értékeléssel az egyenlőség mérlegelése átláthatóbbá válik, és növeli a jogbiztonságot.

38. Az arányosság elvének vizsgálata megerősíti továbbá a jelen indítvány fenti

24 – Craig, P., *EU Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2006., 695–700. o. Lásd még Ellis, E., „The Concept of Proportionality in European Community Sex Discrimination Law", en Ellis, E. (kiadás), *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*, Hart Publishers, Oxford, 1999., 170. és 171. o.

25 – A Bíróság ezt a hármas mérlegelést meglehetősen rendszeresen alkalmazza. A közösségi jogban az arányosság e hármas feltételéről lásd Schwarze, J., *European Administrative Law*, Sweet & Maxwell, London, 2006.; de Búrca, G., *The Principle of Proportionality and its Application in EC Law*, Yearbook of European Law, 13. kötet, 1993.; Emiliou, N., *The Principle of Proportionality in European Law*, Kluwer, 1996., és Ellis, E. (kiadás), *The Principle of Proportionality in the Law of Europe*, id. m. Az arányosság elvének elméleti felépítéséről, módszertani szempontból és az elv alkotmányos dimenziójára hangsúlyt fektetve, lásd Bernal Pulido, C., *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, 2. kiadás, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

17–22. pontjában kifejtett megfontolásokat. Amennyiben olyan irányelvről van szó, amely egy sajátos ágazatot harmonizál, az általános jogelvek értelmező szerepet töltenek be. A jelen ügyben az arányosság elve segít meghatározni a 97/81 irányelvhez csatolt keretmegállapodás 5. szakasza 1. pontja a) alpontjának értelmét.

39. Az ítélkezési gyakorlat számos példát szolgáltat a közösségi célkitűzések megvalósítását akadályozó nemzeti szabályozásokra [26]. A legtermékenyebb a szabad mozgások területe. Ezen a területen a Bíróság különös szigorral sújtja a közvetlenül hátrányosan megkülönböztető jogi eszközöket, amiatt hogy azok nyilvánvaló egyenlőtlenséghez vezetnek, amelynek igazolása a tagállamok feladata. Amennyiben azonban az intézkedések csak közvetetten megkülönböztető jellegűek, akkor az ellenőrzési mérce kimértebb és óvatosabb azon nehézségekre tekintettel, amelyek elé az ilyenfajta mérlegelés a bíróságot állítja [27].

40. Úgy értékelem, hogy a szabad mozgás területével foglalkozó ítélkezési gyakorlat az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés megoldása tekintetében viszonyítási pontot ad. A szabadságok rendszere és egy, a munkajoghoz hasonló harmonizált terület közötti nyilvánvaló eltérések ellenére a Bíróság által alkalmazott ellenőrzési technikák hasznosak lehetnek a 97/81 irányelv értelmezésére vonatkozó egyes szabályok kidolgozása szempontjából.

41. A szolgáltatásnyújtás szabadsága és a letelepedés szabadsága lehetővé tették a Bíróság számára, hogy állást foglaljon az egyes olyan nemzeti közigazgatási formaságoknak a közösségi joggal való összeegyeztethetőségével kapcsolatban, amelyek kizárólag a szabad mozgáshoz való jogukat gyakorló szakemberekre vonatkoznak. A Vander Elst-ügyben hozott ítéletben [28] a Bíróság kimondta, hogy „a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának minősül az a nemzeti szabályozás, amely […] a nemzeti területen végzett szolgáltatásnyújtást közigazgatási engedély kibocsátásához köti” [29]. Ez az állásfoglalás, amelyet számos ítélet átvett, és amelyet az arányosság ellenőrzésének példájaként emlegetnek, a szóban forgó közigazgatási intézkedések alkalmasságára és szükségességére alapít. A Bíróság elsősorban azt mérlegeli, hogy a nemzeti kötelezettség és az általa elérni kívánt cél között logikai összefüggés áll-e fenn [30]. Másodsorban megvizsgálja, hogy léteznek-e kevésbé korlátozó alternatívák, amelyek lehetővé teszik a tagállam számára ugyanazon

26 – Tridimas, T., *The General Principles of EU Law*, 2. kiadás, Oxford University Press, Oxford, 2006., 5. fejezet.

27 – Az arányosság elve védelmi szint, garanciaszint előzetes meghatározását teszi szükségessé, amelyet a bíróságnak az adott ügy tényállási, intézményi és jogszabályi összefüggésében alkalmaznia kell. Így van ez mindazon tagállamok jogrendjében, amelyek a szóban forgó elvet elismerik. Craig, P., id. m., 657. o., szerint „[i]n any system of administrative law the courts will have to decide not only which tests to apply to determine the legality of administrative action, but also the rigour or intensity with which to apply them. In some legal systems this is worked out to a high degree, but the issue is pertinent for all systems. The relative intensity of judicial review is just as much a live question in relation to proportionality in the EU”.

28 – A C-43/93. sz. ügyben 1994. augusztus 9-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-3803. o.).

29 – A fenti 28. lábjegyzetben hivatkozott Vander Elst-ügyben hozott ítélet 15. pontja.

30 – A fenti 28. lábjegyzetben hivatkozott Vander Elst-ügyben hozott ítélet 18–22. pontja.

célok elérését kevésbé kényszerítő eszközök útján [31]. Ezen második ellenőrzési szakasz gyakran a közösségi jogi jogsértés megállapításához vezet.

42. A Vander Elst-ügyben hozott ítélet megállapította, hogy egy más tagállamban székhellyel rendelkező vállalkozás arra való kötelezése, hogy a munkavállalói részére szabálysértési bírság terhe mellett munkavállalási engedélyt szerezzen be egy nemzeti bevándorlási hatóságtól, összeegyeztethetetlen a szolgáltatásnyújtás szabadságával. Pár évvel később a Bíróság a Bizottság kontra Belgium ügyben hozott ítéletében [32] még tovább ment, és ezt az érvelést kiterjesztette a különbségtétel nélkül alkalmazandó nemzeti intézkedésekre, pontosabban a őrző-védő vállalkozásokra háruló azon kötelezettségre, hogy közigazgatási engedélyt szerezzenek be [33].

43. A Bíróság annak meghatározása érdekében, hogy egy bürokratikus kötelezettség igazolható-e, különösen a szükségesség követelményének mérlegelése érdekében, az ítélkezési gyakorlatában egy következetes érvelést alkalmazott. A Schnitzer-ügyben hozott ítélet [34], amely a tagállamokban székhellyel rendelkező és a szolgáltatásaikat Németországban nyújtó vállalkozásokra háruló, a kisiparosok jegyzékébe való felvételre vonatkozó kötelezettségre vonatkozik, különösen példaértékű. A Németországi Szövetségi Köztársaság ezt a kötelezettséget a kisipari munkák minősége biztosításának szükségességével indokolta, a Bíróság azonban úgy értékelte, hogy egy ilyen kivétel nem döntő jelentőségű, és hogy más utat kell követni, mégpedig a szóban forgó közigazgatási rendelkezések *hatékonyságára* vonatkozó utat. A Bíróság hozzátette, hogy „a fogadó tagállam által felállított engedélyezési eljárás nem késleltetheti, és nem nehezítheti meg egy másik tagállamban letelepedett személy azon jogának gyakorlását, hogy az előbbi tagállamban nyújtsa a szolgáltatásait, amennyiben az érintett tevékenységek végzéséhez szükséges feltételeket már megvizsgálták, és amennyiben megállapítást nyert, hogy ezek a feltételek teljesülnek” [35].

44. A fentiekből következik, hogy a Bíróság különös figyelmet szentel az olyan nemzeti bürokratikus kötelezettségek hatékonyságának, amelyek eleve a közösségi jog által tiltott hátrányos megkülönböztetést foglalnak magukban. Az olyan releváns indokokhoz, mint a fogyasztók biztonsága vagy védelme, fűződő igazolások nem tűnnek meggyőzőnek, amennyiben bizonyos közösségi célokról van szó. Jóllehet az ítélkezési gyakorlat fent kifejtett érvelése a szabadságok terén fejlődött ki, véleményem szerint az elméleti felépítése a jelen ügy vonatkozásában is alkalmazható.

31 – A fenti 28. lábjegyzetben hivatkozott Vander Elst-ügyben hozott ítélet 23–26. pontja.

32 – A C-355/98. sz. ügyben 2000. március 9-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-1221. o.).

33 – A fenti 32. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Belgium ügyben hozott ítélet 35–40. pontja.

34 – A C-215/01. sz. ügyben 2003. december 11-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-14847. o.).

35 – A fenti 34. lábjegyzetben hivatkozott Schnitzer-ügyben hozott ítélet 36. pontja.

45. Az olasz kormány az írásbeli észrevételeiben a vitatott intézkedéseknek jelentős szerepet tulajdonít a csalás és a feketemunka elleni küzdelemben; véleménye szerint a részmunkaidős munkaszerződések begyűjtése egy olyan adatbázishoz szükséges, amely a közpolitikák kidolgozását és végrehajtását segíti elő. Ezzel szemben a Bizottság úgy értékeli, hogy ezek a kötelezettségek a 97/81 irányelvvel és ennek egy bizonyos szerződési típus ösztönzésére irányuló céljával összeegyeztethetetlen akadályt képeznek, amelynek alkalmazását a jelen esetben alaptalanul megnehezítették.

46. A Bíróságnak a közösségi jog által kifejezetten tiltott, hátrányosan megkülönböztető nemzeti intézkedésekkel szembeni szigorából azt lehet gyanítani, hogy az olasz kormány által felhozott érvelés nem vezethet sikerre. Kétségtelen, hogy a szóban forgó intézkedések megfelelnek a kitűzött célnak; a szükségességük mérlegelése, amely annak vizsgálatát feltételezi, hogy léteznek-e kevésbé kényszerítő intézkedések, azonban azt mutatja, hogy az olasz jogszabály összeegyeztethetetlen a 97/81 irányelvvel. A részmunkaidős szerződések fénymásolatának megküldésére vonatkozó kötelezettség könnyedén helyettesíthető más, ugyanolyan hatékony, de a munkáltatók számára kevésbé költséges eszközökkel, akikre olyan kötelezettség hárul, amelyet a közigazgatás főszabály szerint a felügyeleti, ellenőrzési és igazgatási feladatkörében már ellát.

47. A közigazgatás feladatainak csökkentését vagy mérséklését célzó bürokratikus kötelezettségek megállapítása nem mindig tükrözi a hatékony igazgatást. A felesleges eljárások, a magánforrások bevonása az olyan feladatok elvégzése érdekében, amelyek hasznossága kétséges, illetve a közigazgatás ellenőrzési buzgalma mind olyan tünetek, amelyek még inkább kérdésessé válnak, ha megkülönböztető módon kizárólag egy bizonyos csoport ellen irányulnak. Nem tudok ellenállni a kísértésnek, hogy meg ne említsem Ramón Villamil hivatalnokot, a *Miau* regény tragikus hősét, amely regényben Benito Pérez Galdós olyan embereket mutat be, akik a bürokrácia hatalmával szemben eredménytelenül és fizetség nélkül harcolnak, és akiket a felesleges eljárásokból élő hatósági apparátus bekebelez [36].

48. A szóban forgó értesítési kötelezettség ellentétes a 97/81 irányelv által a részmunkaidős szerződésnek, valamint az általa lefektetett hátrányos megkülönböztetés tilalmának tulajdonított jelentőséggel. Amennyiben léteznek más, kevésbé kényszerítő eszközök, amelyek az olasz kormány számára ugyanazon célok elérését lehetővé teszik, akkor a 61/2000. számú törvényerejű rendelet 2. cikkében meghatározott kötelezettség aránytalan, következésképpen összeegyeztethetetlen a 97/81 irányelvhez csatolt

36 – Villamil, aki a közigazgatási egyszerűsítésének híve, illetve Buenaventura Pantoja, a XIX. század hivatalnokának szatírikus mintája, közötti párbeszédben Benito Pérez Galdós mesterien és humorosan írja le, hogy „ami Pantoját végképp elkeserítette, az az, hogy a barátja [Villamil] az *income tax*-et részesítette előnyben, és a földadót, az iparűzési adót és a fogyasztási adót el akarta törölni. A bevalláson alapuló – az önértékelés és a jóhiszem által támogatott – jövedelemadó eretnekség egy olyan országban, ahol majdhogynem akasztófa elé kell állítani az adófizetőt, ahhoz, hogy fizessen. Az egyszerűsítés általában ellentétes a feddhetetlen hivatalnok szellemével, aki a tömérdek személyzetet, a nagy összevisszaságot és különösen a papírok rendszerezését és válogatását értékeli. Végülis Pantoja egyfajta személyes bizamatlanságot táplált, mivel az adók eltörlésének őrülete számára olyan volt, mintha őt magát akarták volna eltörölni" (szabad fordítás). Pérez Galdós, B., *Miau*, col. Austral, 470. szám, Espasa Calpe kiadó, Madrid, 2007., 193. o.

keretmegállapodás 5. szakasza 1. pontjának a) alpontjával.

49. Ezt a megállapítást alátámasztja a vitatott kötelezettség megszegésével járó jogkövetkezmények mérlegelése.

51. Amennyiben a Bíróság úgy tekinti, hogy a részmunkaidős szerződések bejelentésének kötelezettsége sérti a 97/81 irányelvet, akkor nem szükséges a büntető intézkedések elmélyült vizsgálata. Amint már szó volt róla, a közigazgatási intézkedés jogellenességének megállapítása kiterjed a szankciókra is. Arra az esetre azonban, ha a Bíróság nem osztja az értesítési kötelezettséggel kapcsolatos nézetemet, a következőkben a 61/2000. számú törvényerejű rendelet 8. cikkében megállapított szankciórendszer jogszerűségének vizsgálatára térek rá.

3. A közigazgatási szankciók rendszere

50. A Bíróság számos alkalommal kimondta, hogy a tagállamok által a közösségi jog végrehajtása érdekében elfogadott közigazgatási, illetve büntető intézkedések nem haladhatják meg a célok eléréséhez feltétlenül szükséges mértéket. Ebben a vonatkozásban a szankciók a jogsértés tárgyi súlyához képest nem lehetnek olyan mértékben aránytalanok, hogy akadályozzák az EK-Szerződésben szentesített szabadságok gyakorlását [37]. A Bíróság azt is megállapította, hogy amennyiben valamely nemzeti közigazgatási intézkedés a közösségi joggal összeegyeztethetetlennek bizonyul, akkor a betartásának biztosítása érdekében meghatározott szankciók maguk is ellentétesek az Unió jogával [38].

52. A tagállamok a közösségi jogi védőmechanizmusok végrehajtása terén széles mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek. Úgy a harmonizált területeken, mint azokon a területeken, amelyeken a negatív integrációs szándék uralkodik, a tagállamok a mulasztások elleni küzdelmet célzó rendelkezéseket, különösen a büntető jellegűeket, szabad belátásuk szerint alakítják ki és hajtják végre. Ezt a szabályt azonban korlátozza a tagállamokra háruló azon kötelezettség, hogy a fent hivatkozott tényleges érvényesülés, egyenértékűség és arányosság közösségi elveit tiszteletben kell tartaniuk.

37 – A C-210/91. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 1992. december 16-án hozott ítélet (EBHT 1992., I-6735. o.) 19. pontja, a C-36/94. sz. Siesse-ügyben 1995. október 26-án hozott ítélet (EBHT 1995., I-3573. o.) 21. pontja és a C-213/99. sz. Andrade-ügyben 2000. december 7-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-11083. o.) 20. pontja.

38 – A 8/77. sz., Sagulo és társai ügyben 1977. július 14-én hozott ítélet (EBHT 1977., 1495. o.) 12. pontja, a 157/79. sz. Pieck-ügyben 1980. július 3-án hozott ítélet (EBHT 1980., 2171. o.) 19. pontja és a C-265/88. sz. Messner-ügyben 1989. december 12-én hozott ítélet (EBHT 1989., 4209. o.) 14. pontja.

53. A közösségi jog végrehajtására hivatott – akár büntető, akár közigazgatási jellegű – szankciórendszernek bizonyos *eljárási* és

anyagi jogi feltételeknek meg kell felelnie [39]. Az eljárási feltételekre a tényleges érvényesülés és az egyenértékűség elve irányadó [40]; az anyagi jogi feltételekre pedig az arányosság elve. Ezért szükséges az arányosság vizsgálatának elvégzése.

54. A minket foglalkoztató ügy nem az olasz közigazgatás és bíróságok előtti eljárás tekintetében mutat bizonytalanságot, hanem a szóban forgó szabályok anyagi jogi tartalmát illetően.

55. Amint már kifejtettem, a 61/2000. számú törvényerejű rendelet érintett munkavállalónként és a szerződés megkötéséről való értesítés késedelmének minden napjára 15 euró összegű pénzbírságot szab ki a munkáltatóra. Ugyanakkor a bírság felső határát nem állapították meg, mivel folytatólagos elkövetés esetén a jogsértés időben elhúzódhat, ez pedig korlátlanul megemelheti a szankció mértékét.

56. Egy ilyenfajta rendszer a bűnösség tekintetében komoly nehézségeket idéz elő. Jóllehet a közigazgatási szankciók rendszere nem ugyanolyan intenzitású, mint a büntetőjog, mindkét jogterület ugyanazon általános jogelveken alapul. A Bizottság kontra Tanács ügyben 2005. május 26-án benyújtott főtanácsnoki indítványomban azt állítom, hogy a büntetőjogi szankciók és a közigazgatási szankciók e hasonlósága a Bíróság ítélkezési gyakorlatából is megállapítható [41]. Az intenzitás, amellyel ezek az elvek alkalmazásra kerülnek, változó, nyilvánvaló azonban, hogy az olyan elvek, mint az ártatlanság vélelme, a *non bis in idem* elve, a jogszerűség elve vagy a bűnösség elve, mind a büntetőjogban, mind pedig a közigazgatás által alkalmazott szankciórendszerben szerepet játszó jogszabályi struktúrák [42].

57. Ezen előfeltevés alapján úgy értékelem, hogy a 61/2000. számú törvényerejű rendelettel felállított szankciórendszer jogellenes a bűnösség elvére tekintettel, amelynek értelmében a szankció a jogsértés elkövetőjének szándékától függ. Ezen követelmény biztosítása érdekében a jogrendek az enyhítő vagy súlyosító körülmények formájában korrekciós szempontokat állapítanak meg. Ugyanezen gondolatmenetet követve az elkövetés szándékosnak vagy gondatlannak minősülhet. A szankció ily módon az elkövető szándékától függően fokozatosan megállapított, amely így tükrözi a felelősségét. Az ítél-

39 – Lenaerts, K., Arts, D. és Maselis, I., *Procedural Law of the European Union*, 2. kiadás, London, 2006., 83. o., 3-001. szakasz.

40 – A Bíróság ítélkezési gyakorlata által is meghatározott elvek az alábbi ítéletek óta: a 33/76. sz., Rewe-Zentralfinanz és Rewe-Zentral ügyben 1976. december 16-án hozott ítélet (EBHT 1976., 1989. o.) 5. pontja és a 45/76. sz. Comet-ügyben 1976. december 16-án hozott ítélet (EBHT 1976., 2043. o.) 13. pontja.

41 – Ez az, amit a C-176/03. sz. Bizottság kontra Tanács ügyben benyújtott főtanácsnoki indítványom 47. pontjában (az ügyben 2005. szeptember 13-án hozott ítélet [EBHT 2005., I-7879. o.]) kifejtek: „[a] reakció mértéke szerint a büntetőjogi szankciókat, amelyek súlyosabbak, megkülönböztetjük a közigazgatási szankcióktól. Mindkettő az állam büntető hatalmának megnyilvánulása, és mindkettőre ugyanazok az ontologikus elvek vonatkoznak […]. Ugyanakkor az utóbbiak csekélyebb szigora gyengíti az alkalmazás során megkövetelt garanciákat, jóllehet – amint azt a Bizottság kontra Görögország ügyben benyújtott főtanácsnoki indítványomban megjegyeztem – mindkét esetben azonos elveket kell tiszteletben tartani […]”.

42 – Ezen elveknek a közösségi jogban az ítélkezési gyakorlat általi fejlődését illetően lásd Alonso García, R., *Derecho Comunitario, Derechos Nacionales y Derecho Común Europeo*, Civitas Kiadó, Madrid, 1989., 297–301. o.

kezési gyakorlatban ez a lépés az arányosság elvének egy dimenziójaként jelenik meg [43].

58. A Louloudakis-ügyben hozott ítélet [44] megerősítette egy olyan belső jogi szankciónak a közösségi joggal való összeegyeztethetetlenségét, amely egyetlen kitétel – a gépjármű hengerűrtartalma – függvényében automatikusan kerül kiszabásra, figyelmen kívül hagyva a gépjármű korát, és más olyan szempontokat vagy szabályokat, amelyeknek a tulajdonos eleget tett [45]. Jóllehet a Bíróság a nemzeti bíróságra hagyta az intézkedés végső értékelésének elvégzését, a bűnösség kapcsán megfogalmazott megállapítások megőrzik értelmüket.

59. Úgy vélem, hogy az eltelt idő és az érintett munkavállalók számának függvényében *ad infinitum* megállapított szankciók, olyan korrekciós lehetőség beépítése nélkül, amelyek lehetővé tennék a szankciónak a jogsértő bűnösségének függvényében való kiszabását, sértik az arányosság elvét. Azon bürokratikus kötelezettséghez, hogy minden megkötött részmunkaidős szerződésről fénymásolatot kell küldeni, olyan büntető jellegű kiegészítés járul, amely – amint az a munkáltatóban tudatosul – az ezen munkaszerződési típustól való tartózkodásra ösztönöz. Az eltelt idő miatti korlátlan jellegű szankciókiszabás lehetősége arra készteti a munkáltatót, hogy inkább más szerződési formákat válasszon. A más szerződési típusok megkötésére való ösztönzés annál is inkább nagyobb, ha a teljes munkaidős jogviszony nem tartalmaz ehhez hasonló szankciórendszert.

60. Ezen a ponton azonban a Bíróságnak azt indítványozom, hogy hagyja a döntést a Landesgericht Bozenre. A szóban forgó szankció automatikus jellegét a közigazgatási szankciók olasz rendszerének egészére tekintettel kell megvizsgálni. A közösségi jogi jogsértés csakis akkor bizonyosodik be, ha bizonyított a jogsértés elkövetőjének felelősségével kapcsolatos korrekciós lehetőségek hiánya. A kérdést előterjesztő bíróság előnyösebb helyzetben van, mint a Bíróság az olasz jogrend egy bizonyos ágának módszeres elemzését illetően. Az alternatíva, amelynek a Landesgericht Bozen elé terjesztését javaslom, egyszerű: amennyiben a nemzeti jogrendben a 61/2000. számú törvényerejű rendeletben meghatározott szankciók semmiféle fokozatosságot nem tesznek lehetővé, akkor az arányosság közösségi elvének sérelme megvalósul.

43 – A bűnösségnek az arányosság elvére tekintettel való megállapítása a nemzeti jogrendekben is megtalálható. Franciaországban például az Államtanács a Lebon-ügyben hozott ítélet (Section 9 juin 1978., 245. o.) óta alkalmazza ezt az elvet a szabálysértési szankciók mértékének ellenőrzése során. A spanyol jogalkotó ezt a gyakorlatot a közigazgatásról és az államigazgatási eljárásról szóló, 1992. november 26-i 30/1992. sz. törvény (del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común) 131. cikkével erősítette meg, amelyben a szabálysértési felelősség fokozatai megállapításának indokai „az arányosság elve" cím alatt jelennek meg. A bűnösség kritériumának fejlődéséről lásd, Peers, S., *EU Justice and Home Affaire Law*, 2. kiadás, Oxford University Press, Oxford, 2006., 417. és 418. o.

44 – A C-262/99. sz. ügyben 2001. július 12-én hozott ítélet (EBHT 2001., I-5547. o.).

45 – A fenti 44. lábjegyzetben hivatkozott Louloudakis-ügyben hozott ítélet 69. pontja: „[…] bár a visszaszorítás és a megelőzés követelménye indokolhatja a bizonyos súlyú szankciók nemzeti jogszabályokban való megállapítását, nem zárható ki, hogy az alapjogvitában alkalmazandóhoz hasonló szabályok értelmében meghatározott szankciók aránytalannak bizonyuljanak, és a szóban forgó szabadság akadályát képezzék, amennyiben kizárólag a gépjármű hengerűrtartalma alapján, figyelmen kívül hagyva ennek korát, átalány jelleggel meghatározott bírságot takarnak, és a megemelt mértéke az esedékes illeték tízszereséig terjedhet. Kizárólag a hengerűrtartalomtól függő szankció ugyanis aránytalan lehet az elkövetett jogsértés súlyához képest, különösen, ha valamely másik, ugyanezen jogsértés miatt kiszabott, súlyosabb szankcióhoz kapcsolódik. Ugyanez vonatkozhat az olyan szankcióra, amely a szóban forgó illeték többszörösig, például tízszereséig terjedhet." Nem hagyható figyelmen kívül, hogy kevés azon esetek száma, amelyekben a Bíróság a szankciók terén bizonyos fajta objektív felelősséget elismert volna. Ezekben az ügyekben az ítélkezési gyakorlat megkövetelte, hogy a nemzeti jogrend tiszteletben tartsa a tényleges érvényesülés, az egyenértékűség és az arányosság elvét. Lásd még a 68/88. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 1989. szeptember 21-én hozott ítélet (EBHT 1989., 2965. o.) 24. pontját, a C-326/88. sz. Hansen-ügyben 1990. július 10-én hozott ítélet (EBHT 1990., I-2911. o.) 17. pontját és a C-177/95. sz., Ebony Maritime és Loten Navigation ügyben 1997. február 27-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-1111. o.) 35. pontját.

C – A 61/2000. számú törvényerejű rendeletben megállapított közigazgatási kötelezettségek a 76/207 irányelv fényében

61. Végül, meg kell vizsgálni, hogy a 76/207 irányelvet megsértették-e. Már megjegyeztem, hogy ezen irányelv és a 97/81 irányelv között nem áll fenn az általános-különös viszonya, ami lehetővé tenné e két jogszabály együttes értelmezését. A szóban forgó intézkedésnek a 97/81 irányelvvel való összeegyeztethetetlensége megállapítását követően számomra feleslegesnek tűnik a 61/2000. számú törvényerejű rendelet kapcsán felmerült nehézségeknek a nemi alapon való hátrányos megkülönböztetésre tekintettel való vizsgálata. Úgy vélem azonban, hogy az erre vonatkozó javaslat a nemzeti bíróságot segítené a helyes döntés meghozatalában.

62. Jóllehet az olasz kormány az észrevételeiben nem hivatkozott a 76/207 irányelv kapcsán a belső jogrendben felmerült problémákra, a Bizottság e kérdéssel kapcsolatban állást foglalt, megjegyezve, hogy az említett irányelv rendelkezései nem érintik a jelen jogvita tárgyát.

63. Nem értek egyet a Bizottsággal.

64. A Jenkins-ügyben hozott ítélet[46] óta nyilvánvaló, hogy a szociálpolitika terén és különösen a nemi alapon történő hátrányos megkülönböztetés elleni harc terén a közösségi jog a közvetett hátrányos megkülönböztetés ellen is küzd. Ez az ügy egy részmunkaidőben foglalkoztatott női munkavállalót érintett, aki lényegesen alacsonyabb órabért kapott, mint a férfi kollégái. Az alperes azt állította, hogy a díjazásbeli egyenlőtlenség nem a férfiak és a nők közötti különbségtételre alapított rendszer felállítását, hanem a díjazásnak egyrészről a teljes munkaidőben, másrészről pedig a részmunkaidőben foglalkoztatott munkavállalók sajátos körülményeihez való igazítását célozta. A Bíróság kimondta, hogy ez a megkülönböztető bánásmód díjazási szempontból összeegyeztethető lehet a nemi alapon való hátrányos megkülönböztetés tilalmával (EK 141. cikk), amennyiben azt objektív körülmények indokolják[47], kifejtette azonban, hogy amennyiben a teljes munkaidőben foglalkoztatott nők száma jelentősen alacsonyabb a férfiak számánál, akkor tiltott hátrányos megkülönböztetés valósul meg[48].

65. A nemek közötti egyenlőségnek a Jenkins-ügyben hozott ítéletben első alkalommal elvégzett vizsgálata a Bíróságtól a tényállás olyan vizsgálatát követeli meg, amelyet a Bíróság nem minden esetben képes elvégezni. Éppen ezért kimondta, hogy a férfiak és nők közötti hátrányos megkülönböztetés megállapítását lehetővé tevő adatok értékelése a nemzeti bíróság feladata, amelynek különböző tényezőket kell figyelembe vennie, úgy mint a munkafelügyeleti

46 – A 96/80. sz. ügyben 1981. március 31-én hozott ítélet (EBHT 1981., 911. o.).

47 – A fenti 46. lábjegyzetben hivatkozott Jenkins-ügyben hozott ítélet 11. és 12. pontja. A fent hivatkozott Voß-ügyben benyújtott főtanácsnoki indítvány 32–38. pontjában részletesen kifejtem a nemi alapon történő közvetett hátrányos megkülönböztetés ítélkezési gyakorlatban való fejlődését. Lásd Craig, P., és de Búrca, G., *EU Law*, 4. kiadás, Oxford University Press, Oxford, 2007., 886–896. o.

48 – A fenti 46. lábjegyzetben hivatkozott Jenkins-ügyben hozott ítélet 13. és 14. pontja.

hatóság által kidolgozott statisztikákat vagy más egyenértékű információkat [49].

66. A Jenkins-ügyben hozott ítélettel megalapozott ítélkezési gyakorlat több ízben nyert megerősítést [50], jóllehet ez az esetek többségében az egyenlő díjazás elvét sajátos módon meghatározó EK 141. cikkre vonatkozóan történt. Végeredményben a nemi alapon való közvetett hátrányos megkülönböztetés jelenleg ugyanúgy tiltott, mint a közvetlen hátrányos megkülönböztetés. A nemi alapon történő hátrányos megkülönböztetés esetén a bizonyítási teherről szóló, 1997. december 15-i 97/80/EK tanácsi irányelv [51] 2. cikkének (2) bekezdése, amely a Jenkins-ügyben hozott ítélet alapján kialakult ítélkezési gyakorlatot rögzíti, ennek világos példáját nyújtja:

„Az […] egyenlő bánásmód elvére vonatkozóan közvetett megkülönböztetés áll fenn, amikor egy látszólag semleges rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat az egyik nemhez tartozókat lényegesen nagyobb arányban érinti kedvezőtlenül, kivéve ha a rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat helyes és szükséges, és a nemi hovatartozástól független, objektív okok igazolják.” [52]

67. Mivel a 97/80 irányelv 2. cikkének (2) bekezdése a 76/207 irányelv által tiltott, hátrányosan megkülönböztető helyzeteket szabályozza, a Jenkins-ügyben hozott ítélet alapján kialakult ítélkezési gyakorlat a jelen ügyre is alkalmazandó.

68. Ezen feltételek mellett, az olasz rendelkezéseknek a fentiekben elvégzett vizsgálatára kell visszautalni. Ezen értékelés alapján a Bíróságnak annak megállapítását indítványozom, hogy a részmunkaidős munkaszerződésektől való tartózkodásra ösztönző intézkedések is alkalmasak arra, hogy akadályozzák a munkához való hozzájutást. A jelen főtanácsnoki indítvány 36–60. pontjában kifejtettek alapján a szóban forgó nemzeti intézkedések visszatartják a munkáltatót a részmunkaidős munkaszerződések alkalmazásától. Ez alapján a Landesgericht Bozen feladata annak megállapítása, hogy fennállnak-e olyan tényállási elemek, amelyek a nemi alapon való hátrányos megkülönböztetés bizonyítékát nyújtják. Amennyiben ezen vizsgálat arra az eredményre vezet, hogy a vitatott intézkedés jelentősen nagyobb arányban érinti a nőket, mint a férfiakat, akkor a 76/207 irányelv, pontosabban az irányelv 3. cikkének sérelmét meg kell állapítani.

49 – A Bíróság ítélkezési gyakorlatában a statisztikai szempontok alkalmazásáról lásd Nielsen, R., *European Labour Law*, DJØF Publishing, Koppenhága, 2000., 217–220. o.

50 – A Jenkins-ügyben hozott ítélet következtében kialakult ítélkezési gyakorlatot nem sokkal később megerősítette a 170/84. sz. Bilka-Kaufhaus-ügyben 1986. május 13-án hozott ítélet (EBHT 1986., 1607. o.) 29. pontja. Lásd ugyanebben a vonatkozásban a 171/88. sz. Rinner-Kühn-ügyben 1989. július 13-án hozott ítélet (EBHT 1989., 2743. o.) 11. pontját; a C-33/89. sz. Kowalska-ügyben 1990. június 27-én hozott ítélet (EBHT 1990., I-2591. o.) 13. pontját; a C-184/89. sz. Nimz-ügyben 1991. február 7-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-297. o.) 14. pontját; a C-360/90. sz. Bötel-ügyben 1992. június 4-én hozott ítélet (EBHT 1992., I-3589. o.) 30. pontját; a C-100/95. sz. Kording-ügyben 1997. október 2-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-5289. o.) 16. pontját, valamint a C-236/98. sz. JämO-ügyben 2000. március 30-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-2189. o.) 52. pontját.

51 – HL 1998. L 14., 6. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 3. kötet, 264. o.

52 – A 2006/54 irányelv ezt a fogalmat pontosította a következőképpen meghatározva a közvetett hátrányos megkülönböztetést: „ha egy látszólag semleges rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat az egyik nemhez tartozó személyeket a másik nemhez tartozó személyekhez képest hátrányosan érint, kivéve ha ez a rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat jogszerű céllal objektív módon igazolható, továbbá e cél megvalósításának eszközei megfelelőek és szükségesek”. Ezen új megfogalmazásból kitűnik, hogy a mennyiségi tényező – a nőknek a férfiakénál jelentősebb mértékű érintettsége – már nem meghatározó tényező, hanem más tényezőkkel együtt szerepel.

VI – Végkövetkeztetések

69. A fenti fejtegetésekre tekintettel azt javasolom, hogy a Bíróság a Landesgericht Bozen által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést a következőképpen válaszolja meg:

„Az UNICE, a CEEP és az ESZSZ által a részmunkaidős foglalkoztatásról kötött keretmegállapodásról szóló, 1997. december 15-i 97/81/EK tanácsi irányelv 4. és 5. szakaszát akként kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes az a nemzeti szabályozás, amely azt a kötelezettséget írja elő, hogy a részmunkaidős szerződés megkötésétől számított 30 napon belül arról fénymásolatot kell küldeni az illetékes hatóság részére.

A férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmód elvének a munkavállalás, a szakképzés, az előmenetel és a munkakörülmények terén történő végrehajtásáról szóló, 1976. február 9-i 76/207/EGK tanácsi irányelv 3. cikkét akként kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az a nemzeti szabályozás, amely azt a kötelezettséget írja elő, hogy a részmunkaidős szerződés megkötésétől számított 30 napon belül arról fénymásolatot kell küldeni az illetékes hatóság részére, amennyiben bebizonyosodik, hogy ez az intézkedés jelentősen nagyobb arányban érinti a nőket, mint a férfiakat. A nemzeti bíróság feladata annak meghatározása, hogy fennállnak-e olyan tényállási elemek, amelyek a nemi alapon való hátrányos megkülönböztetést bizonyítják.”