SHARPSTON
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2012. szeptember 20.[1]

C-363/11. sz. ügy

Epitropos tou Elegktikou Sinedriou sto Ipourgio Politismou kai Tourismou
kontra
Ipourgio Politismou kai Tourismou – Ipiresia Dimosionomikou Elenchou,
az eljárásban részt vevő harmadik fél:
Konstantinos Antonopoulos

(Az Elegktiko Sinedrio [Görögország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal iránti kérelem — A »tagállami bíróság« fogalma az EUMSZ 267. cikk értelmében — Az állami kiadás engedélyezéséről előzetesen döntő számvevőszék — Szociálpolitika — Határozott időre szóló munkaszerződés — Munka- vagy foglalkoztatási feltételek — Szakszervezeti szabadság”

1. Az előtte folyamatban lévő eljárás keretében az Elegktiko Sinedrio (számvevőszék) (Görögország) négy kérdésre vár választ, amelyek arra vonatkoznak, hogy összeegyeztethetők-e az Európai Unió jogával azok a nemzeti jogszabályok, amelyek szerint, amennyiben a közszféra alkalmazottai jogosultak szakszervezeti szabadságra ez – az alkalmazotti jogviszony besorolásától függően, különös tekintettel arra, hogy az alkalmazotti jogviszony határozatlan vagy határozott idejű – fizetett vagy fizetés nélküli szabadság-e.

2. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelme keretében az Elegktiko Sinedrio azt is bizonyítani kívánja, hogy a Bíróság által értelmezett EUMSZ 267. cikk szerinti „tagállami bíróságnak” minősül ezekben az eljárásokban. Ennélfogva meg kell vizsgálni ezt a kérdést.

3. Ennek megfelelően az indítványomat két részre osztom: az első részben megvizsgálom, hogy az Elegktiko Sinedrio rendelkezik-e hatáskörrel az EUMSZ 267. cikk szerinti előzetes döntéshozatali iránti kérelem előterjesztésére, a második részben pedig az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseket vizsgálom meg.

4. Írásbeli észrevételeket terjesztettek elő: K. Antonopoulos – aki esetében vitatott a szabadság fizetett jellege – a görög kormány és a Bizottság. A 2012. június 12-i tárgyaláson ugyanezek a felek szóbeli észrevételeket terjesztettek elő; a tárgyalás során felhívták őket, hogy összpontosítsanak az Elegktiko Sinedrio előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztésére vonatkozó hatáskörére.

1 — Eredeti nyelv: angol.

Az Elegktiko Sinedrio Sinedrio előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztésére vonatkozó hatásköréről

Jogi háttér

Az Európai Unió joga

5. Az EUMSZ 267. cikk első bekezdésének megfelelően az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik előzetes döntés meghozatalára az Európai Unió jogának értelmezésével kapcsolatban. Ugyanezen cikk második bekezdése ekként rendelkezik: „Ha egy tagállam bírósága előtt ilyen kérdés merül fel, és ez a bíróság úgy ítéli meg, hogy ítélete meghozatalához szükség van a kérdés eldöntésére, kérheti az Európai Unió Bíróságát, hogy hozzon ebben a kérdésben döntést”.

A görög jog

6. Az Elegktiko Sinedriót az 1833. szeptember 27-i rendelettel a francia Cour des Comptes (számvevőszék) mintájára, közigazgatási és igazságszolgáltatási feladatokat egyesítő szervként hozták létre, kevéssel azt követően, hogy Görögország függetlenné vált az Ottomán Birodalomtól.

7. Az 1975. évi felülvizsgált görög alkotmány I. szakaszának harmadik része az államszervezetre vonatkozik. Ebben a szakaszban a 26. cikk rendelkezik a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom szétválasztásáról. Az V. szakasz (87–100A. cikk) a bírói hatalomra vonatkozik.

8. A 87. cikk többek között úgy rendelkezik, hogy az igazságszolgáltatás a hivatásos bírókból álló bíróságok feladata, akiknek funkcionális és személyes függetlenséget kell élvezniük, és a feladataik teljesítése során kizárólag az alkotmánynak és a törvényeknek vannak alárendelve.

9. A görög alkotmány 93. cikke többek között így rendelkezik:

„(2) A bíróság ülései nyilvánosak, kivéve ha a bíróság úgy határoz, hogy a nyilvánosság ellentétes volna az elfogadott erkölcsi szabályokkal, vagy hogy bizonyos különleges indokok megkövetelik a felek magánéletének vagy családi életének védelmét.

(3) Valamennyi bírósági ítéletet külön és teljes körűen meg kell indokolni, és azokat nyilvános tárgyaláson kell kihirdetni.[…]”[nem hivatalos fordítás]

10. Az alkotmány 98. cikke értelmében:

„(1) Az Elegktiko Sinedrio hatásköre többek között a következőket foglalja magában:

a) az állam, a helyi önkormányzatok és az olyan jogi személyek kiadásainak ellenőrzése, amelyek valamely különleges jogszabály alapján alá vannak vetve ennek az ellenőrzésnek;

b) azok a jelentős gazdasági értékű szerződések, amelyekben az állam vagy valamely törvényi előírás alapján ebből a szempontból az állammal egy tekintet alá eső másik jogi személy szerződő félként vesz rész;

c) a számvevők, a helyi hatóságok és olyan más jogi személyek elszámolásainak vizsgálata, amelyek alá vannak vetve az a) pontban meghatározott vizsgálatnak;

d) állásfoglalás nyújtása a nyugdíjakra vagy a 73. cikk (2) bekezdésével összhangban a nyugdíjjogosultságot megalapozó szolgálat elismeréséről vagy törvényben meghatározott bármely más tárgyakról szóló törvényjavaslatokról;

e) a 79. cikk (7) bekezdésével összhangban az állam éves beszámolójáról és a fizetési mérlegéről szóló törvényre vonatkozó jelentés megszövegezése és a Parlament elé terjesztése;

f) döntéshozatal a nyugdíjak odaítélésével és a fenti c) pontban meghatározott elszámolások ellenőrzésével kapcsolatos jogvitákban;

g) döntéshozatal az állam polgári vagy katonai alkalmazottai, valamint a helyi hatóságok vagy más közjogi szervek alkalmazottai által az államnak, az ilyen helyi hatóságoknak vagy más közjogi szerveknek szándékosan vagy gondatlanul okozott bármilyen kár miatti felelősségre vonatkozó ügyekben.

(2) Az Elegktiko Sinedrio hatáskörét a törvényi rendelkezéseknek megfelelően kell szabályozni és gyakorolni.

A 93. cikk (2) és (3) bekezdésének rendelkezései nem vonatkoznak az előző bekezdés a)–d) pontjában meghatározott esetekre.

(3) Az Elegktiko Sinedrio által az (1) bekezdésben meghatározott ügyekben hozott határozatok felett az Simvoulio tis Epikratias (államtanács) nem gyakorol felülvizsgálatot.” [nem hivatalos fordítás]

11. Az Elegktiko Sinedrio alapszabályát a 774/1980 elnöki rendelet (a továbbiakban: elnöki rendelet) kodifikálta.

12. E rendelet 3. cikke szerint az Elegktiko Sinedrio az elnökből, meghatározott számú alelnökökből és bírókból áll; a bírók két kategóriát alkotnak.[2]

13. A 4. cikk szerint az Elegktiko Sinedriót a munkájában a bírósági alkalmazottak támogatják. Az Elegktiko Sinedrio ezt a következőkkel egészíti ki a weboldalán[3]: „A számvevőszéki biztosok által irányított számvevőszéki hivatalok (azaz egyetemi oklevéllel és több mint 15 év tapasztalattal rendelkező egységvezetői beosztásban lévő bírósági tisztviselők) minisztériumokban, prefektúrákon és nagyobb városokban találhatók, és hatáskörrel rendelkeznek mind az előzetes, mind az utólagos ellenőrzésre. […]”

14. A 7. cikk az Elegktiko Sinedrio tanácsainak összetételéről szól. A 7. cikk (1) bekezdése szerint eljárhat teljes ülésen, tanácsülésen vagy „klimakiában” (amely olyan *sui generis* összetételű egységnek tűnik, amely igazságszolgáltatási és közigazgatási feladatokkal egyaránt rendelkezik). A 7. cikk (3) bekezdésének megfelelően az egyes tanácsokat az alelnök (vagy az elnök) vezeti, és azok négy bíróból állnak; két első kategóriába tartozó („symvouloi”) és két második kategóriába tartozó bíróból („paredroi”) állnak; az utóbbiakkal csak tanácskoznak, a végső határozatra nincs befolyásuk.

15. Az elnöki rendelet 17. cikke az Elegktiko Sinedrio azon hatáskörére vonatkozik, amely alapján ellenőrzi, hogy helyesen engedélyezték-e a közkiadásokat, és azok összhangban vannak-e az összes releváns jogi előírással (17. cikk, (1) bekezdés). Ezen ellenőrzés során a jogerőre vonatkozó előírások (17. cikk, (3) bekezdés) sérelme nélkül bármilyen felmerülő kapcsolódó kérdést megvizsgálhat, azonban nincs hatásköre a közigazgatási aktusok megfelelőségének felülvizsgálatára (17. cikk, (5) bekezdés).

2 — A görög kormány a tárgyaláson megerősítette, hogy ezek a bírók az alkotmány 87. cikke értelmében vett hivatásos bírók.

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

16. Az elnöki rendelet 19. cikkének (1) bekezdése szerint a minisztériumi kiadások kifizetési utasításainak előzetes ellenőrzését az esettől függően az Elegktiko Sinedrio második kategóriába tartozó bíróknak vagy a biztosoknak kell végezniük a kérdéses minisztérium központi hivatalában tartott ülésen.

17. Az elnöki rendelet 21. cikke (1) bekezdésének megfelelően a hatáskörrel rendelkező második kategóriába tartozó bíró vagy a biztos köteles megtagadni azon kiadás engedélyezését, amely nem felel meg a 17. cikk (1) bekezdése feltételeinek. Ha a kiadásra vonatkozó javaslatot újból benyújtják hozzá, és úgy véli, hogy az ezeknek a feltételeknek még mindig nem felel meg, akkor az ügyet az Elegktiko Sinedrio hatáskörrel rendelkező tanácsa elé kell terjesztenie, amelynek végleges határozatot kell hoznia.

18. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés szerint az 1225/1981 elnöki rendelet 141. cikke alapján (és eltérően az alkotmány 98. cikke (2) bekezdésének második albekezdésétől) a határozatnak tartalmaznia kell az azt megalapozó indokolást. A tárgyaláson azonban azt állították, hogy nincs olyan követelmény, amely szerint az eljárásnak nyilvánosnak kellene lennie, és az eljárás nem foglalja magában a beadványok kölcsönös benyújtását.

19. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés azt is kifejti, hogy az Elegktiko Sinedrio előtti eljárás, a szóban forgóhoz hasonló esetekben, nem csak a biztost és azt a hatóságot érinti, amelynek kiadását nem engedélyezték – amely felek között az Elegktiko Sinedrio határozata kötelező – hanem az ezen kiadás kedvezményét igénylő harmadik felet is. E fél érdekeit az érintett hatóság képviseli, de amennyiben az érintett tanács kedvezőtlen határozatot hoz, bizonyos indokok alapján jogosult ugyanettől a tanácstól a határozat visszavonását kérni. E néhány körülmény kivételével a határozat végleges, és azt nem lehet megfellebbezni.

20. A tárgyaláson azonban mind K. Antonopoulos jogi képviselője, mind a görög kormány meghatalmazottja elismerte, hogy a harmadik fél valójában nem minősül félnek az Elegktiko Sinedrio előtti eljárásban, amely eljárás csupán a biztos és a kiadást teljesíteni kívánó hatóság közötti – a tervezett kiadás jogszerűsége és a követendő eljárás tárgyában fennálló – nézetkülönbséget érinti.

21. Az Elegktiko Sinedrio kifejti továbbá – és ezt a tárgyalás során is elismerték –, hogy a határozata nem rendelkezik jogerővel abban az esetben, ha valamely magánszemély a közigazgatási bíróság előtt arra irányuló eljárást kezdeményez, hogy a közigazgatási hatóságot a nem engedélyezett összeg kifizetésére kényszerítse. Az ilyen esetekre a 2145/1993 törvény 17. cikke azt írja elő, hogy ennek a magánszemélynek elő kell terjesztenie az érintett tanács megfelelő határozatát (vagy annak igazolását, hogy az engedélyt megtagadó határozatot nem vizsgálták felül, vagy ez a felülvizsgálat folyamatban van valamelyik tanács előtt), és ezt a határozatot a jogvitában eljáró bíróságnak figyelembe kell vennie a saját határozatának meghozatala előtt.

Az Elegktiko Sinedrio által a jelen ügyben lefolytatott vizsgálat

22. Az Elegktiko Sinedrio előtti eljárás tárgya a görög kulturális és idegenforgalmi minisztérium (a továbbiakban: minisztérium) számviteli osztálya által kibocsátott kifizetési utasítás, amely a K. Antonopoulos által kivett szakszervezeti szabadságra vonatkozó fizetésnek megfelelő összeg kifizetésére vonatkozott. Nem vitatott, hogy ezek az eljárások a görög alkotmány 98. cikke (1) bekezdésének a) pontjában és az elnöki rendelet 17. cikkében szabályozott hatáskörbe tartoznak. Mindazonáltal az Elegktiko Sinedrio az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben azt állítja, hogy a nemzeti jog szerint csak az alkotmány 98. cikke (1) bekezdésének f) és g) pontjában szabályozott hatáskört lehet szigorúan értelemben vett igazságszolgáltatási hatáskörnek tekinteni. [4]

4 — A tárgyaláson a görög kormány azt állította, hogy a Simvoulio tis Epikratias a közelmúltban megerősítette ezt az álláspontot a 22/2009 ítéletben.

23. A kérdéses kifizetési utasítást az Elegktiko Sinedrio minisztériumért felelős biztosa (a továbbiakban: biztos) elé terjesztették előzetes ellenőrzés céljából. A biztos azzal az indokolással tagadta meg az engedélyezést, hogy a nemzeti jog alapján K. Antonopoulos alkalmazotti jogviszonya alapján – a közszférában határozott idejű munkaviszonyban álló, végleges álláshellyel nem rendelkező munkavállalóként – nem jogosult fizetett szakszervezeti szabadságra. [5]

24. A biztos – mivel a kifizetési utasítás olyan kifizetésre vonatkozott, amelynek már megtagadta engedélyezését – az ügyet döntéshozatal céljából az elnöki rendelet 21. cikkének (1) bekezdése alapján az Elegktiko Sinedrio első tanácsa elé utalta.

25. Ez a tanács úgy véli, hogy az Európai Uniós jog értelmezésére van szükség ahhoz, hogy döntést hozhasson arról, hogy a biztos álláspontja, és az annak alapját képező nemzeti jog, összhangban van-e az Európai Unió egyenlő bánásmódra vonatkozó szabályaival, így különösen a határozott időre alkalmazott munkavállalók és a határozatlan időre alkalmazott munkavállalók közötti egyenlő bánásmóddal.

Értékelés

26. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint annak megítéléséhez, hogy valamely előzetes döntéshozatalt kezdeményező szervezet az EUMSZ 267. cikk szerinti bíróság jellemzőivel rendelkezik-e – ami kizárólag az uniós jog alapján eldöntendő kérdés –, a Bíróság számos tényező figyelembe vesz, így azt, hogy a szervezet törvény alapján jött-e létre, állandó jelleggel működik-e, hatásköre kötelező jellegű-e, az eljárása kontradiktórius jellegű-e, a szervezet jogszabályokat alkalmaz-e, valamint hogy a szervezet független-e. Azonkívül a Bírósághoz kizárólag olyan nemzeti bíróság fordulhat, amely előtt eljárás van folyamatban, és ha hozzá igazságszolgáltatási jellegű határozat meghozatalára irányuló eljárás keretében való határozathozatal érdekében fordultak. [6]

27. Ennélfogva azt a kérdést, hogy valamely szervezet jogosult-e a Bíróság elé kérdést terjeszteni strukturális és funkcionális szempontok alapján kell eldönteni. Valamely szervezet akkor minősülhet „bíróságnak”, ha igazságszolgáltatási feladatokat lát el, akkor azonban nem, ha közigazgatási feladatokat gyakorol. Ennélfogva meg kell határozni az általa gyakorolt feladatok sajátos természetét abban a különös normatív összefüggésben, amelyben az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet előterjeszti. Ennek érdekében nincs jelentősége annak a ténynek, hogy az EUMSZ 267. cikk értelmében bíróságnak kell-e minősíteni az érintett szervezetet, amennyiben az eltérő összetételben jár el, vagy másféle hatáskört gyakorol. A Bíróság ennélfogva megállapította, hogy az olasz Corte dei Conti (számvevőszék) nem gyakorol igazságszolgáltatási feladatot, amikor az állami ügynökségek kiadásainak utólagos felülvizsgálatát végzi, amely közigazgatási tevékenység következményeinek értékeléséből és ellenőrzéséből álló közigazgatási szerepnek minősül [7].

28. Ez a második alkalom, amikor az Elegktiko Sinedrio előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjeszt a Bíróság elé. Az első alkalommal [8] az ilyen kérelem előterjesztésére vonatkozó hatásköre nem volt vitatott. Ezen ügy alapeljárásában az Elegktiko Sinedriónak abban a jogvitában kellett döntést hoznia, amely nyugdíj odaítélésére vonatkozott egy olyan személy számára, aki az adott ügy érdekében köztisztviselőnek minősült. Az Elegktiko Sinedrio hatásköre tehát a görög alkotmánynak a jogviták

5 — A részletek bővebben kifejtésre kerülnek lentebb, az előterjesztett kérdésekre vonatkozó részben (lásd az 58. és az azt követő pontokat).

6 — Lásd legutóbb a C-443/09. sz. Grillo Star ügyben 2012. április 19-én hozott ítélet 20. és 21. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

7 — Lásd a C-192/98. sz. ANAS-ügyben 1999. november 26-án hozott végzés (EBHT 1999., I-8583. o.) 22–25. pontját és a C-440/98. sz. RAI-ügyben 1999. november 26-án hozott végzés (EBHT 1999., I-8597. o.) 13–16. pontját. Később, a C-482/10. sz. Cicala-ügyben 2011. december 21-én hozott ítéletében (EBHT 2011., I-14139. o.) a Bíróság azt állapította meg, hogy nem rendelkezik hatáskörrel a Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana által előterjesztett kérdések megválaszolására, ennek azonban az volt az oka, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló végzés nem tartalmazott elegendő információt az előterjesztett kérdések és az Európai Uniós jog azon szabályai közötti kapcsolat megállapításához, amelyeknek az értelmezését kérték; a Bíróság nem vizsgálta meg kifejezetten, hogy az alapügy összefüggésében a kérdést előterjesztő szervezet az EUMSZ 267. cikk értelmében vett bíróságnak minősül-e (az ítélet 31. pontja).

8 — A C-443/93. sz. Vougioukas-ügyben 1995. november 22-én hozott ítélet (EBHT 1995., I-4033. o.).

rendezésére vonatkozó 98. cikke (1) bekezdése f) pontjának hatálya alá tartozott, míg a jelen ügyben a hatásköre az alkotmány 98. cikke (1) bekezdésének a) pontján alapul, és az állami kiadások ellenőrzésére vonatkozik. Az első hatáskör a nemzeti jog alapján szigorúan vett igazságszolgáltatásnak minősül, míg a második nem minősül annak.[9]

29. Ennélfogva azok a kételyek, amelyek a jelen ügyben az Elegktiko Sinedriónak az előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztésére vonatkozó hatáskörével kapcsolatban felmerülhetnek, nem annak belső természetére vonatkoznak. Ami a leginkább fontos: az Elegktiko Sinedrio kétségtelenül törvény alapján létrejött, állandó jellegű szervezet, amely olyan bírókból áll, akiknek a függetlenségét nem vonták kétségbe, amelynek hatásköre (a jelen ügyhöz hasonló ügyekben) kötelező jellegű, és amely jogszabályokat alkalmaz, beleértve (a jelen ügyhöz hasonló ügyekben) az Európai Uniós jog szabályait is. Az alapeljárásban ezek a kételyek inkább a feladatainak bizonyos szempontjaira vonatkoznak. Így különösen annak megvizsgálása tűnik fontosnak, hogy az Elegktiko Sinedriónak igazságszolgáltatási összefüggésben, felek közötti jogvitában, függetlenül kell-e döntést hoznia, vagy valamely közigazgatási összefüggésben a saját személyi állományának egyik tagja által hozott határozatot kell felülvizsgálnia, és hogy ez a határozat ugyanolyan státusszal és joghatásokkal rendelkezik-e majd, mint a rendes bírósági határozatok.

30. E kérdések megvizsgálása előtt hasznos lehet röviden végiggondolni a Bíróságnak erre a tárgyra vonatkozó ítélkezési gyakorlatát. A kérdést előterjesztő szervezetnek valamely tagállami bíróságnak történő minősítésének kérdése nem merült fel gyakran a Bíróság fennállásának korai éveiben,[10] az elmúlt három évtizedben azonban hozzávetőleg 50 ítéletet hoztak az ezzel kapcsolatos kétségekre vonatkozó ügyekben.[11]

31. Leginkább az a tizenegy ügy tanulságos, amelyekben a Bíróság a főtanácsnokkal ellentétes álláspontot volt. Ezek között nagyjából azonos számban találhatók olyan ítéletek, amelyekben a főtanácsnok úgy vélte, hogy a kérdést előterjesztő szervezetet nem lehet tagállami bíróságnak tekinteni, a Bíróság azonban úgy határozott, hogy lehet (hat ügy[12]) és azok, amelyekben ennek ellentéte fordult elő (öt ügy[13]). Az a meglepő, hogy az ügyek első csoportjában három főtanácsnok, akik valamennyien római jogi–polgári jogi háttérrel rendelkeznek,[14] lényegében azt az álláspontot képviselte, hogy kizárólag a szó szigorú értelmében vett bíróságok rendelkeznek hatáskörrel az előzetes döntéshozatal iránti kérdések előterjesztésére, míg a második csoportban négy nem római jogi, főként common law

9 — Lásd a fenti 22. pontot

10 — Úgy tűnik, hogy 1980 előtt az egyetlen alkalom a 61/65. sz. Vaassen-Göbbels-ügyben 1966. június 30-án hozott ítélet (EBHT 1966., 1039. o.) volt, jóllehet a kérdést érintette a 43/71. sz. Politi-ügyben 1971. december 14-én hozott ítélet (EBHT 1971., 1039. o.) is, és arra a Bíróság, mellékesen, más ügyekben is hivatkozhatott.

11 — A vitatott jogállású szervezetektől származó előzetes döntéshozatalra utaló végzések esetén fennáll egy általános, enyhe tendencia, amely inkább az elfogadást részesíti előnyben az elutasítás rovására. Ezen esetek közel négyötödében az eredmény viszonylag egyértelműnek tűnik: vagy összhangban van a Bíróság ítélete a főtanácsnok által javasolt megoldással, vagy pedig a formális indítvány nélkül döntötték el a kérdést, ami általánosságban a nehézség vagy vita hiányára enged következtetni.

12 — A C-54/96. sz. Dorsch Consult ügyben 1997. szeptember 17-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-4961. o.); a C-103/97. sz., Köllensperger és Atzwanger ügyben 1999. február 4-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-551. o.); a C-110/98-C-147/98. sz., Gabalfrisa és társai egyesített ügyekben 2000. március 21-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-1577. o.); a C-407/98. sz., Abrahamsson és Anderson ügyben 2001. november 29-én hozott ítélet (EBHT 2001., I-5539. o.); a C-17/00. sz. De Coster-ügyben 2001. november 29-én hozott ítélet (EBHT 2001., I-9445. o.) és a C-195/06. sz. Österreichischer Rundfunk ügyben 2007. október 18-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-8817. o.).

13 — A C-111/94. sz. Job Centre ügyben 1995. október 19-én hozott ítélet (EBHT 1995., I-3361. o.); a C-134/97. sz. Victoria Film ügyben 1998. november 12-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-7023. o.); a C-53/03. sz., Syfait és társai ügyben 2005. május 31-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-4609. o.); a C-96/04. sz. Standesamt Stadt Niebüll ügyben 2006. április 27-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-3561. o.) és a C-196/09. sz., Miles és a társai ügyben 2011. június 14-én hozott ítélet (EBHT 2011., I-5105. o.).

14 — Főtanácsnokok: Tesauro (Dorsch Consult ügy), Saggio (Köllensperger és Atzwanger ügy, Gabalfrisa és társai ügy, valamint Abrahamsson és Anderson ügy) és Ruiz-Jarabo Colomer (De Coster-ügy és Österreichischer Rundfunk ügy).

háttérrel rendelkező főtanácsnok [15] nagyjából úgy érvelt, hogy az eljárásgazdaságosság és az Európai Uniós jog egységes alkalmazása érdekében a Bíróságnak általában választ kell adnia azokra a releváns kérdésekre, amelyek a bíróság jellemzőivel rendelkező olyan szervezetektől származnak, amelyeknek tényleges jogviták eldöntése céljából jogot kell alkalmazniuk.

32. Azt lehet gondolni, hogy a Bíróság, mindkét fenti megközelítést mellőzve egy megfontolt középúton haladt a mediterrán formalizmus és és az anglo-skandináv formalizmushiány között – bár egyszerűen az is lehet, ahogyan azt Ruiz-Jarabo Colomer főtanácsnok érzékeltette a De Coster-ügyre vonatkozó indítványában, [16] hogy az általános megközelítés inkább kazuisztikus volt, mintsem tudományos. Úgy vélem, hogy a jelen ügy keretében vagy egy másik megfelelő alkalommal a Bíróságnak a nem túl távoli jövőben meg kellene határoznia, hogy – az általa felhalmozott mára már jelentőssé vált jogesetmennyiségre tekintettel – csatlakozik-e a főtanácsnokai által a fenti ügyekben javasolt valamelyik megközelítéshez, vagy valamely mindkét megközelítéstől eltérő iránymutatást követ, vagy pedig egyszerűen minden egyes ügyet újonnan, és a saját jellemzői alapján kell megvizsgálnia.

33. Nem fogom ezen a helyen még egyszer megkísérelni, hogy a Bíróság esetjogának fejlődéséről teljes körűen beszámoljak; ezt már számos alkalommal megtették olyan ügyekre vonatkozó indítványokban, amelyekben a Bíróság már határozatot hozott, így különösen a fenti 12. és 13. lábjegyzetben hivatkozott indítványokban. Mindössze három olyan pontot szeretnék hangsúlyozni, amelyeket álláspontom szerint a Bíróságnak figyelembe kellene vennie.

34. Először is, jóllehet az arra vonatkozó döntés, hogy valamely szervezet „tagállami bíróságnak” minősül-e, kizárólag az Európai Uniós jog hatálya alá (és ezen Bíróság hatáskörébe) tartozik, azt azonban csak azon szabályok alapján lehet meghozni, amelyek a kérdéses szervezetet és az előtte folyamatban lévő sajátos eljárásokat szabályozzák. Ezek a szabályok a nemzeti jog részét képezik. A Bíróságnak tehát a kérdéses szervezet működését szabályozó szabályokra kell alapoznia a határozatát, noha nincs hatásköre ezen szabályok értelmezésére. Jóllehet kevéssé valószínű, hogy a Bíróság tévedne ezen szabályokat illetően, vagy félreértené azokat, ezt azonban nem lehet kizárni. Számomra úgy tűnik tehát, hogy ha a Bíróság vállalja a tévedés kockázatát, akkor arra kell törekednie, hogy inkább a kisebb kockázatot vállalja, nem pedig a nagyobbat. A kisebb kockázatot az jelenti, hogy a Bíróság választ ad egy olyan szervezet kérdésére, amely esetében nem lehet egyértelműen megállapítani, hogy van-e hatásköre az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet előterjeszteni, míg a nagyobb kockázatot az, hogy megoldatlanul hagyunk egy Európai Uniós jogi kérdést, ami nemzeti szinten az egymástól különböző alkalmazások lehetőségét hordozza magában.

35. Másodszor, öt olyan ügyet említettem, amelyekben a főtanácsnok úgy vélte, hogy az előzetes döntéshozatalra utalás megengedhető, a Bíróság azonban másként határozott. Ezt követően ezen ügyek közül háromban a meg nem válaszolt kérdéseket újból a Bíróság elé terjesztették különböző, de az említett ügyekkel összefüggő eljárásokban, és azokra választ kellett adni. Mindhárom esetben szükség volt egy második indítványra is (két esetben eltérő főtanácsnoktól), így az érdemi kérdéseket minden egyes esetben kétszer vizsgálta meg főtanácsnok, és azokra a Bíróság két vagy három évvel az első ítéletét követően adott választ. [17] Az ilyen esetek nem vallanak nagyobb eljárásgazdaságosságra.

15 — Főtanácsnokok: Elmer (Job Centre ügy), Fennelly (Victoria Film ügy) és Jacobs (Syfait és Standesamt Stadt Niebüll ügy), valamint jómagam (Miles és társai ügy – mindazonáltal rá kell mutatni, hogy ebben az ügyben a szervezet tagállami bírósági jogállása volt kérdéses, nem pedig a bírósági jogállása mint olyan).

16 — A fenti 12. lábjegyzetben hivatkozott ügyben ismertetett indítvány 14. pontja.

17 — A C-111/94. sz. Job Centre ügyben előterjesztettekkel lényegében azonos kérdéseket terjesztett elő újból a C-55/96. sz. Job Centre ügyben 1997. december 11-én hozott ítéletet (EBHT 1997., I-7119. o.) megelőző eljárásban az azon bíróság ítéletével szemben előterjesztett fellebbezés tárgyában eljáró bíróság, amely esetében elfogadhatatlannak ítélték az előzetes döntéshozatalra utalást; a Syfait és társai ügyben kérdéseivel azonos kérdéseket terjesztett elő egy másik bíróság a C-468/06-C-478/06. sz., Sot. Lélos kai Sia és társai egyesített ügyekben 2008. szeptember 16-án hozott ítéletet (EBHT 2008., I-7139. o.) megelőző eljárásban; és a Standesamt Stadt Niebüll és társai ügy kérdésével lényegében azonos kérdést terjesztettek elő egy másik eljárásban, amelynek a tényállása megegyezett a C-353/06. sz. Grunkin és Paul ügyben 2008. október 14-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-7639. o.) tényállásával. A két utóbbi ügyben az első indítványokat ismertető Jacobs főtanácsnok távozott a Bíróságtól, és másik főtanácsnok vette át a helyét (Ruiz-Jarabo Colomer, illetőleg jómagam).

36. Harmadszor, emlékeztetek Ruiz-Jarabo Colomer szavaira az Österreichischer Rundfunk ügyre vonatkozó indítványában [18]: „[…] célszerű a nem bírói szerveknek e párbeszédben való részvételt csakis akkor lehetővé tenni, ha a határozataik nem képezhetik későbbi bírósági felülvizsgálat tárgyát, a nemzeti jogrendnek hagyva az utolsó szót; ezen feltételek mellett az előzetes döntéshozatali út elérhetősége egyszerűbbé válna, annak veszélyét elkerülendő, hogy a[z Európai Uniós] jog bizonyos részei a Bíróság egységesítő beavatkozásán kívül maradjanak”.

37. Ezen megfontolásokra tekintettel, figyelembe véve a Bíróságnak a tárgyra vonatkozó ítélkezési gyakorlatát, a liberális megközelítést részesítem előnyben azokban az ügyekben, amelyekben a Bíróság által kialakított szempontok [19] alkalmazása mellett is fennmaradhatnak kételyek.

38. Visszatérve a jelen ügyhöz négy olyan tényezőt látok, amelyek alapján a Bíróság azt állapíthatja meg, hogy a jelen eljárásban az Elegktiko Sinedrio nem rendelkezik hatáskörrel előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztésére. Először is ez az eljárás a nemzeti jog alapján nem tekinthető szigorú értelemben vett igazságszolgáltatási eljárásnak. Másodszor az állami kiadásoknak az Elegktiko Sinedrio által végzett előzetes ellenőrzése az utólagos ellenőrzéshez hasonlítható, amelyről a Bíróság az ANAS-ügyben és a RAI-ügyben [20] azt állapította meg, hogy inkább közigazgatási, nem pedig igazságszolgáltatási jellegű. Harmadszor, az alapeljárásban részt vevő egyik fél – a biztos – az Elegktiko Sinedrio tisztviselője. Negyedszer, noha a kérdéses kiadás előzetes engedélyezését illetően a tanács által meghozandó határozat végleges, és azt semmilyen felettes hatóság nem vizsgálhatja felül, az nem végleges K. Antonopoulos kifizetésre való jogosultsága tekintetében; úgy tűnik, hogy kedvezőtlen határozat esetén még közigazgatási bíróság elé viheti az igényét, és kérheti, hogy kötelezzék a minisztériumot a kifizetésére, amely esetben – ha a kérelmének helyt adnak – a kiadást engedélyezni kell.

39. Úgy gondolom, hogy az első pont egyáltalán nem meghatározó jellegű. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint valamely szervezetnek vagy eljárásnak az Európai Uniós jog, nem pedig a nemzeti jog szerinti besorolása határozza meg, hogy a szervezetnek van-e hatásköre előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztésére. [21]

40. Az sem tűnik számomra lehetségesnek, hogy a Bíróságnak az ANAS-ügyben és a RAI-ügyben hozott határozata hatékonyan alkalmazható volna a jelen ügyben. Tény, hogy valamely közkiadás ellenőrzése – akár előzetes, akár utólagos – mindig számos azonos jellemzővel rendelkezik. Mindazonáltal a korábbi ügyekben hozott végzésekből kitűnik, hogy a Bíróság kifejezetten az olasz kormány és a Bizottság észrevételeit vette alapul, amelyekben azok a Corte dei Conti előzetes és az utólagos ellenőrzése közötti különbségeket hangsúlyozták. Így különösen, míg az előbbi számos szempontból az igazságszolgáltatási feladathoz hasonlítható, az utóbbi nemcsak a már végrehajtott intézkedések utólagos ellenőrzéséből állt, hanem az a jogszabályoktól eltérő szempontokon is alapult. [22] A jelen ügyben az Elegktiko Sinedrio szerepe abból áll, hogy kizárólag a jogszabályok alapján meghatározza, hogy valamely tervezett kiadás engedélyezhető-e, vagy sem.

41. A harmadik pontot illetően az ügyet a Corbiau-ügyhöz [23] lehet hasonlítani, amelyben a luxemburgi nagyhercegségi directeur des contributions directes et des accises (a közvetettadó- és jövedékiadó-ügyi hivatal elnöke) terjesztett elő kérdést egy adóalanynak az igazgatóság egyik, az igazgató által irányított, szervezeti egységének határozatával szemben előterjesztett közigazgatási fellebbezése keretében. A Bíróság azt állapította meg, hogy az igazgató – noha mind a luxemburgi kormány, mind a Bizottság

18 — Lásd a fenti 12. lábjegyzetben hivatkozott indítvány 37. pontját.

19 — Lásd a fenti 26. és 27. pontot.

20 — Lásd a fenti 7. lábjegyzetet.

21 — Lásd a fenti 26. pontot.

22 — Lásd különösen a fenti 7. lábjegyzetben hivatkozott ANAS-ügyben hozott végzés 16. és azt követő pontjait.

23 — A C-24/92. sz. Corbiau-ügyben 1993. május 30-án hozott ítélet (EBHT 1993., I-1277. o.) 15–17. pontja; lásd még Darmon főtanácsnok indítványának 3–55. pontját.

álláspontja szerint kellő mértékben gyakorol igazságszolgáltatási feladatot – ezekben az eljárásokban nem harmadik személyként járt el az eljárás tárgyát képező határozatot meghozó szervezeti egységhez képest, mivel egyértelműen szervezeti kapcsolatban állt az azon adókivetési határozatot meghozó szervezeti egységekkel, amelyekkel szemben a fellebbezés irányult. Ehhez hasonlóan a Syfait-ügyben [24] a Bíróság hangsúlyozta az Epitropi Antagonismou (versenybizottság) nevű döntéshozó szerv és annak titkársága között fennálló funkcionális kapcsolatot, amely utóbbi tényfeltáró szerv, és az Epitropi Antagonismou annak javaslatai alapján fogadja el a határozatait.

42. A jelen ügyben a görög kormány az írásbeli észrevételeiben azt kérdezi, hogy az Elegktiko Sinedrio harmadik személyként jár-e el a biztoshoz képest. Maga az Elegktiko Sinedrio az előzetes döntéshozatalra utaló végzésében hangsúlyozza az érintett tanács és a biztos közötti teljes funkcionális elkülönülést, amely szerint a biztos szerepe a következőkre korlátozódik: i. az eredeti értékelést adja és megerősíti ii. a jogvitát a tanács elé utalja, és iii. csak azokat a tényeket és indokokat ismerteti, amelyek miatt nem engedélyezi a kiadást. A megfogalmazott észrevételek fényében tehát a tanács hoz döntést arról, amit az előzetes döntéshozatalra utaló végzés egy olyan háromoldalú jogvitaként mutat be, amely a biztos, azon állami szolgálat, amelynek a kiadását nem engedélyezték, és a kiadás vélelmezett kedvezményezettje között van folyamatban.

43. A tárgyaláson elhangzottak alapján – noha az érintett tanács és a biztos közötti funkcionális elkülönülést nem vonták kétségbe – úgy tűnik, hogy kétségek vannak azon kérdést illetően, hogy a jogvitát valóban háromoldalúnak lehet-e minősíteni. Eljárási szempontból úgy tűnik, hogy a tanácsnak inkább a minisztérium és a biztos ellentétes álláspontjai között kell döntenie. [25] Míg K. Antonopoulosnak vitathatatlanul érdeke fűződik az eljárás kimeneteléhez, az eljárásban úgyszólván egyszerű megfigyelőként vesz részt. A görög kormány és a Bizottság ebből következően úgy véli, hogy a tanácsnak inkább belső és igazgatási jellegű szerepe van. A Bizottság a tanács szerepét összehasonlította a Victoria Film ügy [26] alapeljárásában a Skatterättsnämnden által betöltött szereppel, amelyről a Bíróság (a főtanácsnokkal ellentétben) azt állapította meg, hogy az előzetes kötelező határozat meghozatala során közigazgatási funkciót gyakorol.

44. Megértem ugyan azokat a megfontolásokat, amelyek miatt a görög kormány és Bizottság erre az álláspontra jutott, számomra azonban nem tűnik egyértelműnek a helyzet, és annak a ténynek is megfelelő jelentőséget kell tulajdonítani, hogy az Elegktiko Sinedrio érintett tanácsa funkcionálisan független mind a minisztériumtól, mind a biztostól, és hogy a tanács szerepe az, hogy az utóbbiak között a jogszabályok alapján kötelező hatályú döntést hozzon. Arra az esetre, ha a kétely lehetősége mégis fennmaradna, azt javaslom tehát, hogy ez a kétely az előzetes döntéshozatal iránti kérelem engedélyezésével, nem pedig annak elutasításával kerüljön feloldásra. [27]

45. Végül, a negyedik szempontot illetően – amely lényegében arra a kérdésre vonatkozik, hogy az Elegktiko Sinedrio által az alapeljárásban meghozandó határozat ugyanolyan hatállyal rendelkezik-e, mint a rendes bíróság által hozott határozat – hasznosnak tűnik megvizsgálni mindkét lehetséges következményt.

46. Ha a határozat szerint a kifizetést nem szabad engedélyezni, az valószínűleg nem gátolja meg K. Antonopoulost abban, hogy kártérítést kérjen – és esetleg kapjon – a közigazgatási bíróságoktól, amelyekre ez a határozat nem kötelező. [28] K. Antonopoulos esetleges munkabérhez való jogát tehát nem befolyásolja az Elegktiko Sinedrio kedvezőtlen határozatának kötelező jellege. E körülmények között ésszerűnek tűnik az a megállapítás, hogy kizárólag a közigazgatási bíróságok feladata

24 — A fenti 13. lábjegyzetben hivatkozott ügyben hozott ítélet 33. pontja

25 — Ennélfogva, noha K. Antonopoulos szempontjából nem kontradiktórius az eljárás, az annak tűnik a minisztériumot és a biztost illetően.

26 — Lásd a fenti 13. lábjegyzetet.

27 — Lásd még a fenti 37. pontot.

28 — Valójában úgy tűnik, hogy K. Antonopoulos ezen bíróságok előtt anélkül is indíthat eljárást, hogy megvárná az Elegktiko Sinedrio határozatát – lásd a fenti 21. pontot.

– amelynek a határozata végleges és az összes fél számára kötelező –, hogy kérdést terjesszenek a Bíróság elé. Mindazonáltal ez fordított esetben nincs így, azaz a biztos nem terjeszthet elő keresetet a közigazgatási bíróság előtt annak érdekében, hogy a tanács ellentétes határozata ellenére a kiadás megtiltását kérelmezze.[29] Amennyiben a tanács úgy határoz, hogy a kiadást engedélyezni kell, a biztos ezt a határozatot nem támadhatja meg, és a jogvita jellegénél fogva sem a minisztérium, sem K. Antonopoulos nem fogják megkísérelni annak megtámadását. Ebben az esetben jogilag végleges és kötelező határozat kerül elfogadásra, és egyáltalán nincs lehetőség arra, hogy azt – akár fellebbezés, akár bármely más eljárási aktus útján – valamely más bírói fórum előtt megtámadják, ennélfogva ha az Elegktiko Sinedrio nem tekinthető tagállami bíróságnak, akkor nincs lehetősége arra, hogy előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesszen a Bíróság elé.[30]

47. Nem tűnik lehetségesnek valamely szervezet előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztésére vonatkozó hatáskörét – és ezáltal az EUMSZ 267. cikk értelmében vett tagállami bírósági jogállását – attól a kérdéstől függővé tenni, hogy pozitív vagy negatív-e az a határozat, amelyet az előtte folyamatban lévő eljárás eldöntése céljából meghoz, amennyiben az előzetes döntéshozatalra e határozat meghozatala érdekében van szükség. Mivel azon határozatok egyikének hatálya, amelyeket az Elegktiko Sinedrio meghozhat, nyilvánvalóan egyenértékű lehet a rendes bíróság ítéletének hatályával, álláspontom szerint nem lehet számára megtiltani az előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztését azon az alapon, hogy a másik lehetséges határozatnak nem volna ilyen hatálya.

48. A fenti megfontolások összessége alapján – és különös tekintettel a fenti 34–37. pontokban kifejtettekre – arra a következtetésre jutottam, hogy az Elegktiko Sinedriót az előtte folyamatban lévő eljárás összefüggésében tagállami bíróságnak kell tekinteni, amelynek az EUMSZ 267. cikk értelmében hatásköre van előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztésére.

Az előterjesztett kérdésekről

Jogi háttér

Az Európai Unió joga

49. Az alapeljárás olyan munkaviszonyra vonatkozik, amely a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt szűnt meg. Ebben az időben az EK 136. cikk első bekezdése[31] ekként rendelkezett:

„Az alapvető szociális jogokat, többek között az 1961. október 18-án Torinóban aláírt Európai szociális chartában, valamint a munkavállalók alapvető szociális jogairól szóló 1989. évi közösségi chartában meghatározott jogokat szem előtt tartva, a Közösség és a tagállamok célkitűzése a foglalkoztatás, az élet- és munkakörülmények javítása – lehetővé téve ezáltal a fejlődési folyamat fenntartása mellett ezek összehangolását –, a megfelelő szociális védelem, a szociális partnerek közötti párbeszéd és az emberi erőforrások fejlesztésének elősegítése a tartósan magas foglalkoztatás és a kirekesztés elleni küzdelem érdekében.”

29 — Lásd a fenti 19. pontot.

30 — Lásd a fenti 36. pontot.

31 — Jelenleg, csekély szövegezési változtatásokkal, EUMSZ 151. cikk.

50. Az EK 137. cikk [32] többek között ekként rendelkezett:

„(1) A 136. cikkben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében a Közösség támogatja és kiegészíti a tagállamok tevékenységeit a következő területeken:

[…]

b) munkafeltételek;

[…]

(5) E cikk rendelkezései a díjazásra, az egyesülési jogra, a sztrájkjogra vagy a kizárás jogára nem alkalmazhatók.”

51. Az EK 139. cikk [33] többek között ekként rendelkezett:

„(1) A szociális partnerek közötti közösségi szintű párbeszéd, amennyiben úgy kívánják, szerződéses kapcsolatokhoz, így megállapodásokhoz vezethet.

(2) A közösségi szinten megkötött megállapodásokat a szociális partnerek és a tagállamok sajátos eljárásainak és gyakorlatának megfelelően, vagy pedig – a 137. cikk hatálya alá tartozó kérdésekben – az aláíró felek együttes kérelmére, a Tanács által a Bizottság javaslata alapján hozott határozattal kell végrehajtani.

[…]”

52. Az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 12. cikkének (1) bekezdése szerint „[m]indenkinek joga van a békés célú gyülekezés szabadságához és a másokkal való bármilyen szintű, különösen politikai, szakszervezeti és polgári célú egyesüléshez, ami magában foglalja mindenkinek a jogát ahhoz, hogy érdekei védelmére szakszervezetet alapítson, vagy azokhoz csatlakozzon”.

53. A Charta 20. cikke biztosítja a törvény előtti egyenlőséget, és a 21. cikkének (1) bekezdése értelmében tilos minden megkülönböztetés „így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékosság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés”, míg a 21. cikkének (2) bekezdése alapján tilos az állampolgárság alapján történő minden megkülönböztetés.

54. A Charta 28. cikke értelmében:

„A munkavállalóknak és a munkaadóknak, illetőleg szervezeteiknek az uniós joggal, valamint a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban joguk van arra, hogy megfelelő szinten kollektív tárgyalásokat folytassanak, és kollektív szerződéseket kössenek, valamint hogy érdekütközés esetén érdekeik védelmében együttesen lépjenek fel, a sztrájkot is beleértve.”

32 — Jelenleg, csekély szövegezési változtatásokkal, EUMSZ 153. cikk.

33 — Jelenleg, csekély szövegezési változtatásokkal, EUMSZ 155. cikk.

55. 1999. március 18-án három európai általános iparági szervezet [34] keretmegállapodást kötött a határozott ideig tartó munkaviszonyról (a továbbiakban: keretmegállapodás). A keretmegállapodás képezi a mellékletét az 1999/70/EK irányelvnek (a továbbiakban: irányelv) [35], amelyet az EK 139. cikk (2) bekezdése alapján fogadtak el. Az irányelv 2. cikke tulajdonképpen azt írta elő, hogy a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a keretmegállapodás alkalmazásához szükséges intézkedéseket 2001. július 10. előtt (vagy legkésőbb 2002. július 1-jéig) bevezessék.

56. A keretmegállapodás 3. szakasza 2. pontjának meghatározása szerint a „»összehasonlítható állandó munkavállaló« [helyesen: összehasonlítható, határozatlan időre alkalmazott munkavállaló]: határozatlan időre szóló munkaszerződéssel vagy munkaviszonnyal rendelkező munkavállaló, aki ugyanannál a vállalkozásnál dolgozik, és akit ugyanolyan vagy hasonló munkára/tevékenységre alkalmaztak, kellő figyelmet szentelve a szakmai/gyakorlati ismereteknek”.

57. A keretmegállapodás 4. szakaszának 1. pontja ekként rendelkezik:

„A foglalkoztatási feltételek szempontjából a határozott időre foglalkoztatott munkavállalók [helyesen: határozott időre alkalmazott munkavállalók] nem részesülhetnek kedvezőtlenebb bánásmódban, mint a velük összehasonlítható, állandó munkavállalók [helyesen: határozatlan időre alkalmazott munkavállalók], csupán azért, mert határozott idejű munkaszerződéssel vagy munkaviszonnyal rendelkeznek kivéve, ha az eltérő bánásmód objektív alapon igazolható.”

A görög jog

58. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés szerint az alkotmány 103. cikke, amely az állami alkalmazottak és a közigazgatásban dolgozó egyéb munkavállalók jogállását szabályozza, a munkaviszonyuk jellege alapján a közszféra alkalmazottainak alábbi három kategóriáját különbözteti meg:

a) azok a határozatlan időre kinevezett tisztviselők, akik a törvényben meghatározott végleges álláshelyeket töltenek be, és az alkalmazásuk feltételeit különleges jogszabályok szabályozzák;

b) a határozott vagy határozatlan időre szóló magánjogi szerződéssel rendelkező, közszférában dolgozó munkavállalók, akik bizonyos típusú, törvényben meghatározott végleges álláshelyet töltenek be, azonban nem nevezhetők ki ezekre az álláshelyekre, és nincs lehetőségük a határozott idejű munkaviszonyuk határozatlan idejűvé alakítására sem; az alkalmazásuk bizonyos feltételeit különleges jogszabályok szabályozzák;

c) a határozott időre szóló magánjogi szerződéssel rendelkező közszférában dolgozó munkavállalók, akiket előre nem látott és sürgős feladatok ellátására vettek fel, nem töltenek be végleges álláshelyet, és nincs lehetőségük a határozott idejű munkaviszonyuk határozatlan idejűvé alakítására; az alkalmazásuk bizonyos feltételeit különleges jogszabályok szabályozzák.

34 — Az Európai Szakszervezetek Szövetsége (ESZSZ), az Európai Gyáriparosok és Munkáltatók Szervezeteinek Szövetsége (UNICE) és az Állami Vállalatok Európai Központja (CEEP).

35 — Az ESZSZ, az UNICE és a CEEP által a határozott ideig tartó munkaviszonyról kötött keretmegállapodásról szóló, 1999. június 28-i 1999/70/EK tanácsi irányelv (HL L 175., 43. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 3. kötet, 368. o.).

59. Az 1264/1982 törvény a szakszervezeti szabadságok rendszerét határozta meg, amely szabadság időtartama – amely bizonyos esetekben akár havi 15 nap is lehet – a szakszervezetnek és a szakszervezeti tag által a szakszervezetnél betöltött tisztségnek a jelentőségétől függ. Ezeket a szabadságokat a munkabérhez való jog kivételével minden szempontból munkaidőnek kell tekinteni, és a szakszervezet kötelezettsége a megfelelő társadalombiztosítási járulék kifizetése.[36] Ez a törvény ebből a szempontból nem tett különbséget a különböző típusú alkalmazotti viszonnyal rendelkező munkavállalók között.

60. Az 1400/1983 törvény ezt követően rögzítette, hogy a köztisztviselők és a közszféra magánjogi munkaviszonyban álló, végleges álláshelyet betöltő munkavállalói (a fenti 58. pont a) és b) pontja szerinti kategória) szakszervezeti szabadságának idejére munkabért kell fizetni. Mindazonáltal az alapeljárás tényállásának idején ez a munkabérhez való jog nem illette meg a határozott időre szóló magánjogi szerződéssel rendelkező, közszférában dolgozó munkavállalókat, akiket előre nem látott és sürgős feladatok ellátására vettek fel, és nem töltenek be végleges álláshelyet (az 58. pont c) pontja szerinti kategória).

Tényállás, eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

61. K. Antonopoulos 2008 novembere és 2009 októbere között a minisztérium alkalmazásában állt határozott időre szóló magánjogi szerződés alapján (amely a fenti c) kategória hatálya alá tartozik). Szakszervezeti tag volt, és ezen időszak alatt 34 nap szakszervezeti szabadság kivételét engedélyezték számára. A minisztérium ki akarta fizetni neki az erre a 34 napra járó munkabért, a biztos azonban megtagadta a kifizetés engedélyezését, azzal az indokkal, hogy K. Antonopoulos az alkalmazotti jogállása alapján nem jogosult ilyen díjazásra.

62. Az Elegktiko Sinedrio első tanácsának azt kell megállapítania, hogy összeegyeztethető-e az Európai Uniós jog követelményeivel a K. Antonopoulos helyzetében lévő személyek számára biztosított kedvezőtlenebb bánásmód. Az Elegktiko Sinedrio kéri, hogy a Bíróság határozzon a következő kérdésekről:

„1. Az uniós jog értelmében munkafeltételnek vagy foglalkoztatási feltételnek minősül-e a munkavállaló szakszervezeti szabadság miatti munkából való távolléte idejére fizetett vagy nem fizetett munkabér; nevezetesen azok a törvényi rendelkezések, amelyek a közszférában határozott időre szóló munkaviszonyban foglalkoztatott, végleges álláshellyel nem rendelkező, szakszervezeti tisztségviselő munkavállalók fizetés nélküli szakszervezeti szabadságáról rendelkeznek, az EK 137. cikk (1) bekezdésének b) pontja értelmében vett »munkafeltételt« és a keretmegállapodás 4. szakaszának 1. pontja értelmében vett »foglalkoztatási feltételt« vezetnek be, vagy pedig e kérdés a díjazás és az egyesülési jog területére tartozik, amelyekre az uniós jog nem vonatkozik?

2. Az előző kérdésre adandó igenlő válasz esetén a közszférában határozatlan időre szóló magánjogi munkaviszonyban alkalmazott, végleges álláshelyet betöltő munkavállaló, aki ugyanazt a munkakört látja el, mint a határozott időre szóló magánjogi munkaviszonyban alkalmazott, végleges álláshellyel nem rendelkező munkavállaló, »összehasonlítható« munkavállalónak minősülhet-e az utóbbival a keretmegállapodás 3. szakaszának 2. pontja és 4. szakaszának 1. pontja értelmében, vagy az a tény, hogy a nemzeti alkotmány (103. cikk) és az annak végrehajtását biztosító törvények különleges alkalmazási szabályokat határoznak meg ezen munkavállalók számára (az alkotmány 103. cikkének (3) bekezdése értelmében a felvétel és különleges biztosítékok tekintetében), elegendő ahhoz, hogy azok ne legyenek »összehasonlíthatóak« a határozott időre szóló magánjogi munkaviszonyban alkalmazott, végleges álláshellyel nem rendelkező munkavállalóval?

36 — És más rendelkezések alapján a munkabér megfizetésére.

3. A fenti kérdésekre adandó igenlő válasz esetén:

   a) ha a nemzeti rendelkezések együtteséből az következik, hogy a közszférában határozatlan időre szóló magánjogi munkaviszonyban alkalmazott, végleges álláshelyet betöltő, másodszintű szakszervezeti tisztségviselő munkavállalók fizetett szakszervezeti szabadságban részesülnek (havonta 9 nap erejéig), míg ugyanannál a szervezeti egységnél a határozott időre szóló munkaviszonyban alkalmazott, végleges álláshellyel nem rendelkező, azonos szakszervezeti jogállású munkavállalók ugyanolyan hosszúságú, de fizetés nélküli szakszervezeti szabadságban részesülnek, e különbségtétel a második kategóriába tartozó munkavállalókkal szembeni kedvezőtlen bánásmódnak minősül-e a keretmegállapodás 4. szakaszának 1. pontja értelmében; és

   b) a második kategóriába tartozó alkalmazottak munkaviszonyának korlátozott időtartama, valamint általában a különböző jogállásuk (a felvétel, az előléptetés és a munkaviszony megszűnésének feltételei tekintetében) olyan objektív okoknak minősülnek-e, amelyek alkalmasak ezen megkülönböztetés igazolására?

4. A vitatott megkülönböztetés a közszférában határozatlan időre szóló munkaviszonyban alkalmazott, végleges álláshelyet betöltő szakszervezeti tisztségviselők és az azonos szakszervezeti jogállású, ugyanazon szervezeti egységnél határozott időre alkalmazott végleges álláshellyel nem rendelkező munkavállalók között az Európai Unió Alapjogi Chartája 12., 20., 21. és 28. cikke szerinti szakszervezeti jog megkülönböztetéstől mentes gyakorlásának elve megsértésének minősül-e, vagy ez a megkülönböztetés igazolható a két kategória munkavállalóinak eltérő alkalmazotti jogállásával?”

Értékelés

63. K. Antonopoulos, a görög kormány és a Bizottság lényegében egyetértenek az első három kérdésre adandó válaszok vonatkozásában. Az álláspontjuk lényegében a következő: 1. a szakszervezeti szabadság során a munkabér kifizetése vagy ki nem fizetése „munkafeltételnek”, illetve „foglalkoztatási feltételnek” minősül a releváns Európai Uniós jogi rendelkezések értelmében; 2. a kérdéses munkavállalók két kategóriája „összehasonlítható” helyzetben van a keretmegállapodás értelmében; és 3. a két kategória közötti eltérő bánásmód a második kategóriát érintő, objektív okokkal nem igazolható „kedvezőtlenebb” bánásmódnak minősül.

64. A negyedik kérdés esetében a javasolt válaszok a formát illetően kissé eltérőek, a lényeget illetően azonban nem. K. Antonopoulos szerint az eltérő bánásmód a Chartában biztosított szakszervezeti jogok gyakorlását illetően a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét is sérti; a görög kormány szerint a Charta egyszerűen megerősíti azt a következtetését, hogy igazolatlan hátrányos megkülönböztetés áll fenn; és a Bizottság szerint, mivel a keretmegállapodás összefüggésében tilos hátrányos megkülönböztetést állapítottak meg, azt nem szükséges a Charta fényében is megvizsgálni, azonban mindenesetre úgy tűnik, hogy a szóban forgó nemzeti rendelkezések közvetlenül nem szabályozzák a szakszervezeti jogokat.

65. Ezek az álláspontok – amelyek nagyjából megegyeznek azzal az állásponttal, amelyet maga az Elegktiko Sinedrio is hajlandónak látszik elfogadni – összhangban vannak a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatával, és azok röviden is megvizsgálhatók.

66. Nem szabad szem elől téveszteni, hogy a keretmegállapodás valamennyi határozott időre szóló munkaviszonyban alkalmazott munkavállalóra vonatkozik, a köz- és a magánszféra közötti megkülönböztetés nélkül. [37]

37 — A C-212/04. sz., Adeneler és társai ügyben 2006. július 4-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-6057. o.) 56. pontja.

Első kérdés

67. Az arról rendelkező szabály, hogy a szakszervezeti tisztviselő munkavállalók számára a törvényben biztosított szakszervezeti szabadság vonatkozásában kell-e fizetni munkabért, vagy sem, első ránézésre és a használt szavak egyszerű értelmezése alapján foglalkoztatási vagy munkafeltételeknek minősül. Az a kérdés merül fel, hogy befolyásolhatják-e ezt az értelmezést a keretmegállapodás 4. szakasza 1. pontjának és az EK 137. cikk (5) bekezdésének (jelenleg az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdése) rendelkezései, amelyek közvetetten körülírják azt a jogalapot, amelynek alapulvételével elfogadták a keretmegállapodást az Európai Uniós jogba bevezető irányelvet.

68. A keretmegállapodás 4. szakaszának 1. pontjában semmi nem indokolja, hogy eltérjünk ettől az értelmezéstől.

69. Másrészt az együttesen értelmezett EK 136., EK 137. és EK 139. cikk nem hatalmazza fel a Közösséget (és az EUMSZ 153., EUMSZ 155. és EUMSZ 159. cikk nem hatalmazza fel az Uniót), hogy beavatkozzon többek között a díjazás és az egyesülési jog területén.

70. Mindazonáltal, amint abban az észrevételt előterjesztők valamennyien egyetértenek, ez a korlátozás csak az e tárgyakat érintő közvetlen beavatkozásra vonatkozik. Az nem tiltja meg azokat az intézkedéseket, amelyek csupán közvetlenül befolyásolják e tárgyakat. A keretmegállapodás 4. szakaszának 1. pontja nem irányul a munkabér vagy az egyesülési jog érdemi szabályozására. Pusztán az írja elő, hogy függetlenül attól, hogy a tagállamokban a foglalkoztatási feltételekre milyen szabályok vonatkoznak, azokat a határozott időre és a határozatlan időre alkalmazott munkavállalók közötti megkülönböztetés nélkül kell alkalmazni. A Bíróság kimondta, hogy az EK 137. cikk (5) bekezdése – amelyet szigorúan kell értelmezni – nem gátolhatja meg a határozott időre alkalmazott munkavállalót abban, hogy a keretmegállapodás 4. szakaszának 1. pontjában kimondott hátrányos megkülönböztetés tilalmának követelményére hivatkozzon a határozatlan időre alkalmazott munkavállalók számára fenntartott foglalkoztatási feltételek kedvezményének igénybevétele céljából, még akkor sem, ha az a munkabért érinti.[38] Ugyanez a következtetés analógia útján arra az esetre is alkalmazandó, ha a vitatott eltérő bánásmód az egyesülési jog gyakorlására vonatkozik.

71. Következésképpen meg kell állapítani, hogy az Elegktiko Sinedrio előtti eljárásban szóban forgó bánásmód a keretmegállapodás 4. szakaszának 1. pontjában szereplő „foglalkoztatási feltételek” hatálya alá tartozik, és azt nem érinti az EK 137. cikk (5) bekezdése szerinti korlátozás.

A második kérdés

72. E körülmények között az Elegktiko Sinedriónak azt kell megvizsgálnia, hogy a keretmegállapodás értelmében összehasonlítható-e egymással a munkavállalók azon két kategóriája, amelyek eltérő bánásmódban részesültek. Ez olyan ténykérdésnek minősül, amelyben csak a Elegktiko Sinedrio képes határozni, a Bíróság azonban iránymutatással szolgálhat a keretmegállapodás helyes értelmezését illetően, azokra a adatokra tekintettel, amelyek Elegktiko Sinedrio állítása szerint a kategóriákat alkalmatlanná teszik az összehasonlításra: az a tény, hogy az egyik kategóriába tartozó munkavállalók végleges álláshelyeket töltenek be, míg a másik kategória munkavállalói nem; és hogy az előbbi kategória esetében különleges alkalmazási feltételeket állapítottak meg, az utóbbi esetében azonban nem.

38 — Lásd a C-307/05. sz. Del Cerro Alonso-ügyben 2007. szeptember 13-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-7109. o.) 33. és azt követő pontjait.

73. A keretmegállapodás 3. szakaszának 2. pontja alapján egyértelmű, hogy ezeknek a szempontoknak nincs jelentőségük annak meghatározása során, hogy a munkavállalók összehasonlíthatóak-e, vagy sem. Az e rendelkezésben szereplő meghatározás az összehasonlítást arra korlátozza, hogy a munkavállalókat ugyanaz a munkáltató alkalmazza-e, és – kellő figyelemmel a képesítésükre és ismereteikre – ugyanolyan vagy hasonló jellegű-e az általuk végzett munka. Ennélfogva – amint arra a Bizottság rámutat – funkcionális megközelítésről van szó, amelynél a jogállásra vonatkozó kérdéseknek nincs jelentősége.

74. Következésképpen úgy tűnik, hogy ha az Elegktiko Sinedriónak az az álláspontja, hogy K. Antonopoulost a minisztériumnál olyan munkakörben alkalmazták, amely azonos volt azzal, vagy hasonlított ahhoz, amelyet a határozatlan időre szóló magánjogi munkaviszonnyal rendelkező, végleges álláshelyet betöltő munkavállalók végeznek, kellő figyelemmel mindegyikük képesítésére és ismereteire, akkor azt a következtetést kell levonnia, hogy az utóbbiak K. Antonopouloshoz képest a keretmegállapodás 4. szakaszának 1. pontja értelmében összehasonlítható – határozatlan időre alkalmazott – munkavállalók voltak.

A harmadik kérdés

75. Az Elegktiko Sinedrio lényegében azt kérdezi, hogy a) a szóban forgó eltérő bánásmód a K. Antonopoulos helyzetében lévő személyekkel szembeni kedvezőtlenebb bánásmódnak minősül-e, és b) hogy (a szükségletek korlátozott időtartamig való kielégítése érdekében) korlátozott időtartamra létrejött munkaviszonyok és a korlátlan időtartamra létrejött munkaviszonyok közötti különbségek, továbbá általánosságban az alkalmazási rendszerek közötti különbségek olyan objektív okoknak minősülhetnek-e, amelyek alapján az eltérő bánásmód igazolható.

76. Az első szempontot illetően nem lehet vitatott, hogy amennyiben a munkavállalók két kategóriája jogosult szakszervezeti szabadságra, de az egyik kategória e szabadság vonatkozásában jogosult munkabérre, míg a másik nem, akkor a második kategóriával szembeni bánásmód kevésbé kedvező.

77. A második szempontot illetően az állandó ítélkezési gyakorlatból kitűnik, hogy a keretmegállapodás 4. szakaszának 1. pontja értelmében vett „objektív okokkal” nem lehet igazolni az eltérő bánásmódot azon tény alapján, hogy azt egy általános és absztrakt norma, így törvény vagy kollektív szerződés írja elő. Ezzel szemben az érintett munkafeltételre – a hátterét képező egyedi körülmények között – jellemző, pontosan meghatározott és konkrét tényezőknek, valamint objektív és átlátható szempontoknak kell fennállniuk, amelyek lehetővé teszik annak értékelését, hogy a megállapított eltérő bánásmód valós igénynek felel-e meg, alkalmas-e a kitűzött cél elérésére, és ahhoz szükséges-e. Az említett tényezők magukban foglalhatják az ellátott feladatok különös jellegét vagy sajátos jellemzőit, illetve jogszerű szociálpolitikai célokat. Ennek érdekében az alkalmazás ideiglenes jellege önmagában nem minősülhet objektív oknak, mivel – ha így volna – az a lényegétől fosztaná meg az irányelv és a keretmegállapodás céljait, és a határozott időre alkalmazott munkavállalók számára hátrányos helyzet állandósulását eredményezné.[39] Ugyanennek kell vonatkoznia az alkalmazás korlátozott időtartamára is, amely a határozott időre szóló szerződések másik gyakran előforduló jellemzője.

78. Amint arra a görög kormány és a Bizottság is rámutatott, az a tény, hogy ezt a személyi állományt korlátozott időre veszik fel előre nem látott és sürgős feladatok ellátására – és így az említett időszak alatt a lehető legnagyobb mértékben ki kell használni a szolgálataikat –, alkalmas lenne egy olyan szabály igazolására, amely számukra kevesebb szakszervezeti szabadságot biztosít, mint a határozatlan

39 — Lásd a C-177/10. sz. Rosado Santana-ügyben 2011. szeptember 8-án hozott ítélet (EBHT 2011., I-7907. o.) 72–74. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

időre alkalmazott személyi állomány számára. Amennyiben azonban ugyanannyi szabadságban részesülnek, mint a határozatlan időre alkalmazott személyi állomány és ugyanazon okokból, az említett tény nem indokolhatja azt, hogy ezen szabadság vonatkozásában nem fizetnek nekik munkabért, amikor a határozatlan időre alkalmazott személyi állománynak fizetnek.

A negyedik kérdés

79. Az Elegktiko Sinedrio azt kérdezi, hogy az Európai Unió Alapjogi Chartája 12., 20., 21. és 28. cikke értelmében a vitatott eltérő bánásmód sérti-e a szakszervezeti jog megkülönböztetéstől mentes gyakorlásának elvét, vagy az igazolható-e azzal, hogy a munkavállalók e két kategóriájának különböző az alkalmazotti jogállása.

80. Amennyiben a vitatott eltérő bánásmód nyilvánvalóan a határozott időre alkalmazott munkavállalókkal szembeni kevésbé kedvező bánásmódnak minősül, amely ellentétes a keretmegállapodás 4. szakaszának (1) pontjában kimondott hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvével, nincs szükség annak vizsgálatára, hogy ezen előírás hiányában ez az eltérő bánásmód sértené-e a Chartában szereplő ugyanezen elvet. Amint azt lényegében a Bizottság is hangsúlyozza: nem szükséges a Chartára hivatkozni, ha az Európai Uniós jog már egyértelmű a kérdésben. Az eltérő bánásmód esetén a Charta még inkább alkalmatlan igazoló indokot szolgáltatni, ha ezek az indokok egyébként is hiányoznak.

Végkövetkeztetések

81. A fenti megfontolások összességére tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság az Elegktiko Sinedrio által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseket a következőképpen válaszolja meg:

1. A szakszervezeti szabadság során a munkabér megfizetése (vagy meg nem fizetése) az EK 137. cikk (1) bekezdésének b) pontja (jelenleg az EUMSZ 153. cikk (1) bekezdésének b) pontja) értelmében vett munkafeltételnek és az ESZSZ, az UNICE és a CEEP által a határozott ideig tartó munkaviszonyról kötött keretmegállapodásról szóló, 1999. június 28-i 1999/70/EK tanácsi irányelv mellékletét képező keretmegállapodás 4. szakaszának 1. pontja értelmében vett foglalkoztatási feltételnek minősül; azt nem érinti az EK 137. cikk (5) bekezdése (jelenleg az EK 153. cikk (5) bekezdése) szerinti, a díjazásra és/vagy az egyesülési jogra vonatkozó kizárás.

2. A közszférában határozatlan időre szóló magánjogi munkaviszonyban alkalmazott, végleges álláshelyet betöltő munkavállaló, és a határozott időre szóló magánjogi munkaviszonyban alkalmazott munkavállaló, aki ugyanazt a munkakört látja el, de nem rendelkezik végleges álláshellyel, a keretmegállapodás 3. szakaszának 2. pontja és 4. szakaszának 1. pontja értelmében főszabály szerint összehasonlítható munkavállalóknak minősülnek.

3. Amennyiben az első kategóriába tartozó, szakszervezeti tisztségviselő munkavállalók fizetett szakszervezeti szabadságban részesülnek, míg a második kategóriába tartozó, azonos szakszervezeti jogállással rendelkező munkavállalók ugyanazon célból fizetés nélküli szabadságban részesülnek, akkor a második kategóriával szemben kedvezőtlenebb bánásmód áll fenn a keretmegállapodás 4. szakaszának 1. pontja értelmében; a második kategóriába tartozó alkalmazottak munkaviszonyának korlátozott időtartama és általánosságban az alkalmazotti jogállásuk különbözősége (a felvétel, az előléptetés és a munkaviszony megszűnése) nem minősülnek olyan objektív okoknak, amelyek igazolhatnák ezt a megkülönböztetést.

4. Az első három kérdésre tekintettel fölösleges megvizsgálni, hogy a kérdéses bánásmód tilos-e, vagy igazolható-e az Európai Unió Alapjogi Chartájának rendelkezései alapján.