M. POIARES MADURO
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2005. szeptember 20. [1]

1. A Tribunale di Genova (Olaszország) két különböző előzetes döntéshozatalra utaló határozatában előzetes döntéshozatal iránti kérelmekkel fordult a Bírósághoz, amelyek 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.) értelmezésére vonatkoznak.

I – Ténybeli és jogi háttér

3. A tényállás mindkét ügyben egyszerű. Az egyetlen nehézség az alkalmazandó jog meghatározásában rejlik.

A – *A Marrosu és Sardino ügy*

2. E kérelmeket a C. Marrosu, G. Sardino, és A. Vassallo, illetve munkáltatójuk, az Azienda Ospedaliera Ospedale San Martino di Genova e Cliniche Universitarie Convenzionate (a genovai San Martino kórház és a vele szerződött egyetemi klinikák, a továbbiakban: alperes) között folyamatban lévő jogvitában terjesztették elő a közigazgatásban dolgozók határozott idejű munkaviszonyával kapcsolatos olasz szabályozás kapcsán.

4. Az alperes C. Marrosut és G. Sardinót konyhai kisegítőként alkalmazta 1999-től 2002-ig több határozott időre kötött szerződés alapján. Mindkét munkavállaló utolsó szerződését a megelőző szerződésük lejártát követő nyolcadik napon kötötték meg. E hat hónapra kötött szerződés lejárata előtt kevéssel az alperes főigazgatója értesítette őket azon határozatról, amely szerint az új munkaviszonyuk alapjául szolgáló határozatot „minden szempontból úgy kell érteni, mint a határozott időre szóló szerződéseknek az azok létrehozására szolgáló okok további fennállása miatti meghosszabbítását". Ezt a határozatot támadta meg a két alkalmazott a Tribunale di Genova előtt azzal az indokkal,

1 – Eredeti nyelv: portugál.

hogy a határozat sérti az 1999. június 28-i 1999/70/EK tanácsi irányelvnek az olasz jogrendben történő végrehajtásáról szóló 368. törvényerejű rendeletet (235. sz. GURI, 2001. október 9., 4. o.; a továbbiakban: 368/2001 törvényerejű rendelet).

5. Ha ugyanis e rendelet 1. cikkének (1) bekezdése szerint „munkaszerződést műszaki okokból, illetve a termeléssel, munkaszervezéssel vagy a munkavállalók helyettesítésével összefüggő okokból határozott időre is lehet kötni", ugyanezen rendelet 5. cikkének (3) bekezdése kimondja, hogy „amennyiben a munkavállalót az 1. cikk alkalmazásával a hat hónapos vagy annál rövidebb időtartamú szerződés leteltétől számított tíz napon belül [...] határozott időre alkalmazzák, a második szerződés határozatlan időre kötöttnek tekintendő".

6. Ennek alapján C. Marrosu és G. Sardino a kérdést előterjesztő bíróságtól kérték, hogy fent nevezett rendelet hatálybalépésekor fennálló első munkaviszony kezdetétől számítva állapítsa meg a fennálló határozatlan idejű munkaviszony meglétét, és a munkavállalók jogállásáról szóló 1970. május 20-i 300. sz. törvény (131. GURI, 1970. május 27.) alapján kötelezze a munkáltatót a nekik járó díjazás megfizetésére és az elszenvedett károk megtérítésére.

7. E kérelmekkel szemben az alperes egy másik törvényerejű rendeletnek, a közigazgatásban való munkaszervezésre vonatkozó általános szabályokról szóló 2001. március 30-i 165. törvényerejű rendeletnek (a 106. GURI rendes melléklete, 2001. május 9., a továbbiakban: 165/2001 törvényerejű rendelet) az alkalmazásával érvel. Érvelését többek között a 36. cikkre alapítja, amely a következőképpen rendelkezik:

„(1) Az előző bekezdésekben felsorolt személyzet felvételére vonatkozó szabályozás betartásával a közigazgatási szervek a felvételnek és alkalmazásnak a polgári törvénykönyvben és a vállalkozáson belüli munkaviszonyokkal kapcsolatos törvényekben előírt rugalmas szerződéses formáját alkalmazzák. A nemzeti kollektív szerződések szabályozzák a határozott idejű szerződéseket, a képzési és munkaszerződéseket, valamint a képzéssel és az ideiglenes munkával kapcsolatos egyéb jogviszonyokat [...].

(2) A munkavállaló felvételével vagy alkalmazásával kapcsolatos feltétlenül érvényesítendő rendelkezéseknek a közigazgatási szerv általi megsértése – az azzal járó felelősség és szankciók sérelme nélkül – nem vezethet az adott közigazgatási szervvel való határozatlan idejű szerződések létrejöttéhez. Az érintett munkavállalónak joga van az általa a feltétlen érvényesítendő rendelkezések megsértésével elvégzett munkából eredő kár megtérítésére. A közigazgatási szervek kötelesek az e jogcímen kifizetett összegeket a

felelős vezetőkkel megtéríttetni, amennyiben a jogsértés szándékos volt, vagy az súlyos kötelezettségszegés eredménye."

8. Így az alapeljárások az alkalmazandó nemzeti szabályozással kapcsolatos ellentmondás köré fonódnak. A kérdést előterjesztő bíróság szerint egy alkotmányos természetű ellentmondást is figyelembe kell venni. Egyrészt a bíróság megállapítja, hogy 2003. március 13-i határozatában a Corte costituzionale (alkotmánybíróság) megállapította: a 165/2001 törvényerejű rendelet 36. cikkének (2) bekezdése összhangban van az olasz Alkotmányban az egyenlőséget és a gondos ügyintézést védő 3. és 97. cikkel. Mindazonáltal e bíróság kiemeli, hogy ezt a határozatot a közösségi jogrendszerből származó kötelezettségek olasz jogrendszerbeli tiszteletben tartását biztosító alkotmányos rendelkezések figyelmen kívül hagyásával hozták. Márpedig ha elfogadjuk a rendelet alkalmazását a jelen ügy tényállására, e bíróság véleménye szerint felmerül az 1999/70 irányelv tiszteletben tartásának kérdése.

9. Emlékeztetek arra, hogy az EK 139. cikk (2) bekezdése alapján elfogadott irányelv „célja az általános célú szakmaközi szervezetek (ESZSZ, UNICE CEEP) között 1999. március 18-án kötött, a határozott idejű munkaviszonyról szóló keretmegállapodás végrehajtása". Tekintettel arra, hogy „a határozatlan idejű munkaszerződések a [...] munkajogviszonyok általános formái", e keretmegállapodás célja nevezetesen „az egymást követő, határozott ideig tartó munkaszerződések vagy munkaviszonyok alkalmazásából származó visszaélések megakadályozása kereteinek megállapítása". E célból tartalmazza „[a] visszaélés megakadályozására irányuló intézkedések[ről]" szóló 5. szakaszt, amelynek szövege a következő:

„1. Az egymást követő, határozott időre létrejött munkaszerződések vagy munkaviszonyok alkalmazásából származó visszaélés megakadályozása érdekében a tagállamok a szociális partnerekkel a nemzeti jognak, kollektív szerződéseknek vagy gyakorlatnak megfelelően folytatott konzultációt követően és/vagy a szociális partnerek, a visszaélés megakadályozására irányuló megfelelő jogi intézkedések hiányában, meghatározott ágazatok és/vagy munkavállalói kategóriák igényeinek figyelembevételével, a következő intézkedések közül vezetnek be egyet vagy többet:

a) az ilyen szerződések vagy munkaviszonyok megújítását alátámasztó objektív okok;

b) az egymást követő, határozott időre létrejött munkaszerződések vagy munkaviszonyok maximális teljes időtartama;

c) az ilyen szerződések vagy jogviszonyok megújításának száma.

2. A szociális partnerekkel folytatott konzultációt követően a tagállamok és/vagy a szociális partnerek, ha szükséges, meghatározzák, hogy a határozott időre létrejött munkaszerződéseket vagy munkaviszonyokat milyen feltételek mellett tekintik:

a) »egymást követőnek«;

b) a szerződéseket vagy jogviszonyokat határozatlan időre szólónak."

10. E körülmények alapján a kérdést előterjesztő bíróságban kérdés merült fel, amelyet az alábbiak szerint tett fel a Bíróságnak:

„Az 1999/70/EK tanácsi irányelv [1. cikke, valamint az ESZSZ, az UNICE és a CEEP által a határozott ideig tartó munkaviszonyról kötött keretmegállapodás 1. szakaszának b) pontja és 5. szakasza] úgy értelmezendő-e, hogy azzal ellentétes az (említett irányelv átültetését megelőzően elfogadott) olyan belső szabályozás, amely különbséget tesz a közigazgatási szervvel és a magánszektorhoz tartozó munkáltatóval kötött munkaszerződések között, kizárva az előbbieket a határozott idejű egymást követő szerződésekre vonatkozó feltétlenül érvényesítendő szabályok megsértése esetén a határozatlan idejű munkaviszonnyá történő átalakulás elismerésével biztosított védelemből?"

B – *A Vassallo-ügy*

11. A. Vassalót ugyanezen kórház szakácsként foglalkoztatta. E munkaviszony két egymást követő határozott idejű szerződésen alapult, amelyek közül az első a 2001. július 5-e és 2002. január 4-e közötti időszakra vonatkozott, a második pedig – amelyet 2002. január 1-jei hatálybalépéssel írtak alá – ezt az időtartamot 2002. július 11-ig hosszabbította meg. E szerződés lejártakor A. Vassallo keresetet nyújtott be a Tribunale di Genovához, amelyben vitatja szerződése felbontását. E kereset jogalapjainak mindegyike hasonló a Marrosu és Sardino ügy hátterében benyújtottakhoz.

12. Mindazonáltal az előzetes döntéshozatalra utaló végzések a Tribunale di Genova bírái között az alkalmazandó jog kapcsán fennálló egyet nem értésre világítanak rá. A C. Marrosu és G. Sardino ügyben eljáró testület – úgy tűnik – úgy véli, hogy az 1999/70 irányelvet átültető 368/2001 törvényerejű rendelet minden esetben elsőbbséget élvez a 165/2001 törvényerejű rendelet korábbi rendelkezéseivel szemben. Ezzel ellentétben a Vassallo-ügyben eljáró testület – úgy tűnik – kizárja, hogy az alapügy idején alkalmazandó olasz jog tekintetében ezt az irányelvet átültették volna a közigazgatási munkaviszonyokkal kapcsolatban. Álláspontjaik védelmére a bírák eltérő szabályokra hivatkoznak: míg az előbbi testület a közösségi jog elsőbbségének elvére utal, amely előírja az 1999/70 irányelv rendelkezéseivel ellentétes minden nemzeti szabály figyelmen kívül hagyását, addig az utóbbi testület az

alkotmánybírósági ítélkezési gyakorlatra hivatkozik, amely kimondja a határozott idejű munkaszerződések tárgyában az általános szabályozás alól kivételt képező különös szabály érvényességét. Tudatában azonban annak, hogy e szabályt a közösségi jog szempontjából is igazolni kell, ez utóbbi bíróság a következő kérdéseket terjeszti előzetes döntéshozatalra a Bíróság elé:

„1) Tekintettel a megkülönböztetés tilalmának elvére és a hatékony érvényesülés elvére, valamint az Olaszország vonatkozásában az általa hozott, a munkavállalónak a közszektortól független munkáltatóval fennálló munkaviszonyára vonatkozó intézkedésekre, az 1999. június 28-i 1999/70/EK tanácsi irányelv [1. cikke, valamint az irányelvben végrehajtott, az ESZSZ, az UNICE és a CEEP által a határozott ideig tartó munkaviszonyról kötött keretmegállapodás 1. szakaszának b) pontja és 5. szakasza] úgy értelmezendő-e, hogy azzal ellentétes a 2001. március 30-i 165. törvényerejű rendelet 36. cikkéhez hasonló olyan belső szabályozás, amely nem határozza meg, hogy »a határozott időre létrejött munkaszerződéseket vagy munkaviszonyokat milyen feltételek mellett kell határozatlan időre szólónak tekinteni«, és amely eleve teljes mértékben kizárja, hogy az ilyen munkaszerződés és munkaviszony alkalmazásával való visszaélés határozatlan idejű munkaviszony létrehozásához vezessen?

2) Az első kérdésre adott igenlő válasz esetén, tekintettel az irányelv átültetésére előírt határidő leteltére, az 1999/70 irányelvet (és különösen annak 5. szakaszát), illetve a közösségi jog alkalmazandó elveit úgy kell-e tekinteni – tekintettel a 368/2001 törvényerejű rendeletre, és különösen annak 5. cikkére, amely kimondja, hogy a határozott idejű munkaszerződéssel vagy munkaviszonnyal való visszaélés rendes következménye a munkaviszony határozatlan idejűvé alakulása –, hogy olyan, a jelen esetben leginkább releváns belső jog (vagyis a 368/2001 törvényerejű rendeletben előírt szabályok) alapján tényleges és közvetlenül kikényszeríthető joggal ruházzák fel a magánszemélyeket, amely biztosítja a határozatlan idejű munkaviszony fennállásának elismerését?

3) Az első kérdésre adott igenlő és a második kérdésre adott tagadó válasz esetén – tekintettel az átültetésére rendelkezésre álló határidő leteltére – az 1999/70 irányelvet (és különösen annak 5. szakaszát) és az alkalmazandó közösségi jogi elveket úgy kell-e tekinteni, hogy magánszemélyeknek kizárólag ahhoz biztosítanak jogot, hogy részükre megtérítsék az esetlegesen amiatt elszenvedett kárt, hogy az Olasz Köztársaság nem fogadta el a határozott idejű munkaszerződéseknek vagy munkaviszonyoknak a közigazgatási szerveknél történő alkalmazása során történő visszaélések megakadályozásához szükséges megfelelő intézkedéseket?"

II – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

13. Jóllehet a jelen ügyekben előterjesztett kérdéseket nem azonos módon fogalmazták meg, a közösségi jognak ugyanarra az értelmezési problémájára vonatkoznak. Ilyen körülmények mellett az elemzés szempontjából összeköthető a két ügy.

A – *Az elfogadhatóságról*

14. Mindkét ügyben elfogadhatatlansági kifogásokat emeltek.

15. Elsőként mindkét kérdéses ügyben az alperes arra hivatkozik, hogy irányelv a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint önmagában nem teremthet kötelezettségeket magánszemély számára, tehát nem hivatkozható vele szemben. Az alperes nem függ sem az olasz államtól sem valamely minisztériumtól, ebből pedig arra következtetnek, hogy az 1999/70 irányelv nem alkalmazható az alapügyekben.

16. Ez az érvelés nem fogadható el. Fontos emlékeztetni ugyanis arra, hogy az irányelv hatálya nem merül ki a felek által közvetlenül hivatkozható jogok létrehozatalában. Még ha feltételezzük is, hogy a kérdéses ügyekben magánszemélyek kerültek egymással szembe, ahogyan azt az alperes állítja, ebből nem következik, hogy a fent nevezett irányelv semmilyen hatállyal nem bír. Az bizonyos, hogy magánszemély nem hivatkozhat a közvetlen hatály feltételeit kielégítő irányelv rendelkezéseire más magánszeméllyel szemben. Mindazonáltal az állandó ítélkezési gyakorlat alapján ilyen körülmények között elvileg a nemzeti bíróságnak a nemzeti jogot a lehetséges kereteken belül a kérdéses irányelv szövegének és céljának fényében kell értelmeznie úgy, hogy elérje az irányelv által megfogalmazott eredményt.[2] Ebből pedig minden esetben az következik, hogy a jelen ügyhöz hasonló körülmények között az 1999/70 irányelv rendelkezéseire vonatkozó értelmezési kérelem nem tekinthetőek alaptalannak.

17. Mindenesetre nehéz azzal az indokkal, hogy az alapügyekben magánszemélyek áll-

2 – Lásd így utolsóként a Bíróság C-397/01–C-403/01. sz., Pfeiffer és társai ügyben 2004. október 5-én hozott (EBHT 2004., I-8835. o.) ítéletének 113. pontját.

nak szemben, a kérelem elfogadhatatlanságára, és az alperes közigazgatási intézmény jellege miatt az alapul szolgáló irányelv alkalmazásának elutasítására következtetni. A Bíróság ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy e két álláspont, amelyre az alperes hivatkozik, egymásnak ellentmond. Emlékeztetek ugyanis arra, hogy valamely irányelvre nemcsak a állami hatóságokkal szemben lehet hivatkozni, hanem „olyan szervezetekkel vagy testületekkel szemben is, amelyek állami ellenőrzés alatt állnak, illetve amelyek a magánszemélyek közötti viszonyokra alkalmazandó szabályokban foglaltakhoz képest többlet-hatáskörrel rendelkeznek, így az olyan területi szerveződésekkel vagy szervezetekkel szemben is, amelyek jogi formájuktól függetlenül valamely hatósági aktus alapján e hatóság ellenőrzése alatt közérdekű szolgáltatást nyújtanak". [3] A jelen ügy körülményei között bizonyítást nyert, hogy az alperes közigazgatáshoz kötött szervezet. Innentől pedig nincs akadálya annak, hogy vele szemben magánszemélyek az 1999/70 irányelvre hivatkozzanak.

18. Másodszor az olasz kormány kifejti a Vassallo-ügyben előterjesztett írásbeli észrevételeiben, hogy a kérdést előterjesztő bíróság kérdésének az ügyben nincs jelentősége, mivel két szerződés egymás utániságára vonatkozik, amelyek közül az első az 1999/70 irányelv átültetésére előírt határidőn belül telt le. A tárgyalás alkalmával e kormány ezt az elfogadhatatlansági indokot kiterjesztette a Marrosu és Sardino ügyben eljáró bíróság által feltett kérdésre is.

19. E tekintetben elegendő emlékeztetni arra, hogy a kért értelmezés egy a határozott idejű munkaszerződések megújításáról szóló irányelvre vonatkozik. [4] Márpedig a Vassallo-ügyben a kérdéses megújítás 2002. január 1-jén történt. A Marrosu és Sardino ügyben az utolsó határozott idejű, a két érdekelt féllel kötött szerződések megújítása pedig 2002. január 10-én, illetve 11-én történt. E napokon az 1999/70 irányelv átültetésére 2001. július 10-ig adott határidő már lejárt. Az irányelv tehát alkalmas volt arra, hogy valamennyi hatását kiváltsa.

20. A Marrosu és Sardino ügyben végül még egy kifogást emeltek. Ebben az ügyben az olasz kormány azzal érvel, hogy a feltett kérdés tárgytalan, hiszen csupán a nemzeti jogra vonatkozik, és e tekintetben nem kétséges az alkalmazandó jog. Ebből pedig arra következtet, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tisztán elméleti.

3 - Lásd különösen a Bíróság C-253/96–C-258/96. sz., Kampermann és társai ügyben 1997. december 4-én hozott ítéletének (EBHT 1997., I-6907. o.) 46. pontját.

4 - Lásd, szintén ebben az értelemben, Tizzano főtanácsnoknak a Bíróság előtt jelenleg is folyó, C-144/04. sz. Mangold-ügyben 2005. június 30-án előterjesztett indítványának 38–40. pontját.

21. Nem vonható kétségbe, hogy az EK 234. cikk alapján indított eljárás keretében a Bíróságnak nincs hatásköre arra, hogy a nemzeti jogot értelmezze, az ellentmondó szabályok közötti konfliktus megoldásának belső technikáit érvényesnek minősítse. [5] Minthogy azonban egyedül az alapeljárást folytató nemzeti bíróság jogosult mérlegelni – az ügy sajátosságaira figyelemmel – egyrészt az előzetes döntéshozatal szükségességét annak érdekében, hogy határozatát meghozhassa, másrészt azt, hogy a Bíróság számára feltett kérdések relevánsak-e [6], ahhoz, hogy a Bíróság elvben köteles legyen eljárni, elegendő, hogy az e bíróság által feltett kérdések olyan közösségi jogi értelmezési problémára vonatkozzanak, amelyről nem állítható, hogy nyilvánvalóan nincs kapcsolatban az adott ügy valóságával vagy tárgyával. [7]

22. Ebből pedig az következik, hogy noha nem tartozik a Bíróságra, hogy a közösségi jog szempontjából állást foglaljon az alapügyben hivatkozott törvényerejű rendeletek közötti normatív konfliktusban, feladata, hogy a nemzeti bíróság számára a közösségi jog minden olyan értelmezését megadja, amely hasznos lehet ez utóbbi bíróság számára ahhoz, hogy meghatározza az eléje hozott jogvitában alkalmazandó rendelkezést.

23. A jelen ügyben a kérdést előterjesztő bírósághoz olyan helyzettel fordultak, amelyben két olyan látszólag releváns szabályozás alkalmazásáról van szó, amelyek közül az egyik kifejezetten egy közösségi jogi aktust ültet át. Egyértelmű tehát, hogy az ezen aktus értelmezésére vonatkozó előzetes döntéshozatal iránti kérelem nem tekinthető elméletinek.

24. Következésképpen úgy vélem, hogy e két ügyben a Tribunale di Genova által feltett kérdéseket elfogadhatónak kell minősíteni.

B – *Az ügyek érdeméről*

1. Előzetes megfontolás

25. Kezdjük azzal, hogy elvetem az olasz kormánynak a Vassallo-ügy keretében felhozott érvét, amely szerint az 1999/70 irányelv kizárólag a munkavállalókat a magánmunkáltatókhoz kötő jogviszonyaira alkalmazandó. Ezen érv alátámasztására az olasz kormány az irányelv kialakulására hivatkozik, amely a magánvállalkozások munkavállalóit

5 – A Bíróság belső joghoz kapcsolódó szabályok értelmezésére vonatkozó hatáskörének előzetes döntéshozatali eljárásbeli hiányáról lásd a Bíróság 75/63. sz. Unger-ügyben 1964. március 19-én hozott ítéletét (EBHT 1964., 347. o.). Ellenben a Bíróság teljesen megalapozott módon hívhatja fel a nemzeti bíróságok figyelmét azon kötelezettségükre, hogy a nemzeti jog által elfogadható olyan értelmezési módokat válasszanak, amelyek lehetővé teszik az 1997/70 irányelv által kívánt céloknak a lehető leghatékonyabb módon történő elérését (lásd, szintén ebben az értelemben, a fent hivatkozott Pfeiffer és társai ügyben hozott ítélet 116. pontját).

6 – Lásd így utolsóként a Bíróság C-145/03. sz. Keller-ügyben 2005. április 12-én hozott ítéletének (EBHT 2005., I-2529. o.) 33. pontját.

7 – Lásd a Bíróság C-415/93. sz. Bosman-ügyben 1995. december 15-én hozott ítéletének (EBHT 1995., I-4921. o.) 59. pontját.

képviselő szervezetek által kötött megállapodáson alapul.

26. Ez utóbbi pont vitatott a felek között. Anélkül, hogy hasznos lenne vitatni a megállapodást megkötő szervezetek kilétét, pontosítani kell, hogy az értelmezendő szöveg jogi természete szerint a Tanács által elfogadott irányelv. [8] Az irányelv hatályát világosan meghatározza az általa végrehajtott keretmegállapodás 2. szakasza. E rendelkezés szerint „a jelen megállapodás olyan határozott időre alkalmazott munkavállalókra vonatkozik, akik a törvény, kollektív szerződés vagy a tagállamokban kialakult gyakorlat szerint munkaszerződéssel vagy munkaviszonnyal rendelkeznek". Márpedig e munkavállalókat a következő szakasz úgy határozza meg, mint olyan „személyek, akik határozott idejű munkaszerződéssel vagy munkaviszonnyal rendelkeznek", és megfelelnek az ott pontosított feltételeknek. A 2. szakasz szerint az érintett irányelv nem biztosít választási lehetőséget a tagállamok számára a tekintetben, hogy eltérjenek a megállapodás rendelkezéseitől, csak a „szakképzési viszonyok és szakmai képzési rendszerek" esetén, valamint azon munkaszerződések és munkaviszonyok esetén, amelyek „meghatározott állami vagy államilag támogatott képzési, szakmai, beilleszkedési és átképzési programokon belül kerültek megkötésre". Nem tűnik tehát úgy, hogy az irányelv ki akarta volna zárni hatálya alól a közigazgatásban kötött határozott idejű munkaszerződéseket vagy munkaviszonyokat.

8 - Lásd analógiaként az Elsőfokú Bíróság T-135/96. sz., UEAPME kontra Tanács ügyben 1998. június 17-én hozott ítéletének (EBHT 1998., II-2335. o.) 66. és 67. pontját.

2. Az első kérdésről

27. Az első, tartalmilag mindkét ügyben azonos kérdésével az előterjesztő bíróság azt kérdezi, hogy a keretmegállapodás 1. és 5. szakaszával, ahogyan azok végrehajtásáról az 1999/70 irányelv gondoskodik, ellentétes-e az olyan belső szabályozás, amely kizárja, hogy a közigazgatásban egymást követő határozott idejű munkaszerződések alkalmazásával megvalósuló visszaélés határozatlan idejű munkaviszony létrehozatalához vezessen, miközben ezt az intézkedést írja elő a szabályozás a magánmunkáltatók számára felróható visszaélés keretében alkalmazott határozott idejű munkaviszonyok esetére.

28. Ahhoz, hogy a feltett kérdés tárgyát és terjedelmét körülírhassuk, hasznos emlékeztetni a kérdés összefüggéseire.

29. A keretmegállapodás 5. szakasza azokra az intézkedésekre vonatkozik, amelyek célja „a határozott idejű munkaszerződések alkalmazásából származó visszaélések megelőzése". A szakaszt tehát e megállapodás 1. szakaszában előírt tárgyának fényében kell értelmezni, ez pedig „a határozott ideig tartó munkaszerződések vagy munkaviszonyok alkalmazásából származó visszaélések megakadályozásához szükséges keret megállapítása". E keret kétfajta intézkedést foglal magában: az 5. szakasz 1. pontjában előírt visszaéléseket megelőző intézkedéseket, és a nevezetesen ugyanennek a rendelkezésnek a 2. pontja b) alpontjában előírt visszaéléseket szankcionáló intézkedéseket.

30. Márpedig e rendelkezés megfogalmazásából kitűnik, hogy e kétfajta intézkedés másmás megítélés alá esik: míg az 5. szakasz 1. pontja azt a *kötelezettséget* írja elő a tagállamoknak, hogy vezessenek be jogrendszerükbe legalább egyet az a)–c) pontban előírt intézkedések közül, amennyiben az adott tagállamban még nem léteznek ezzel egyenértékű jogi rendelkezések, addig ugyanezen rendelkezés 2. pontja *lehetőséget* ad a tagállamoknak arra, hogy előírják, hogy a visszaélés maga után vonja a munkaszerződésnek határozatlan idejű munkaviszonnyá történő átminősítését. A tagállamok és/vagy a szociális partnerek ugyanis csak akkor járnak el az 5. szakasz 2. pontjának b) alpontja alapján, „ha az szükséges". El kell tehát ismerni, hogy az államok és a szociális partnerek együttesen vagy külön-külön széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek a tekintetben, hogy a szociális és jogi háttérre figyelemmel meghatározzák, hogy szükséges-e az átminősítéshez kapcsolódó intézkedések meghozatala.

31. A jelen ügyben bizonyítást nyert, hogy a 368/2001 törvényerejű rendelettel az Olasz Köztársaság a visszaélést okozó határozott idejű szerződéseket határozatlan idejű szerződéssé átminősítő intézkedést fogadott el. Ennélfogva pedig az egyetlen megválaszolandó kérdés az, hogy azoknak tagállamoknak, amelyek hasonló intézkedéseket fogadtak el, joguk van-e különbséget tenni a visszaélést okozó határozott idejű munkaviszonyok között oly módon, hogy azok közül néhánynál, amely a közigazgatásra vonatkozik, kizárják a határozatlan idejű munkaviszonnyá történő átminősítés lehetőségét.

a) Valamely tagállamnak jogában áll-e bizonyos, visszaélést okozó határozott idejű munkaviszonyok esetén az átminősítést kizárni?

32. E kérdés megválaszolásához – számomra úgy tűnik – az alábbi elemeket kell figyelembe venni.

33. Az 1999/70 irányelv által végrehajtott keretmegállapodás 5. szakasza 2. pontjának b) alpontja szerint a tagállamok „meghatározzák, hogy a határozott időre létrejött munkaszerződéseket vagy munkaviszonyokat milyen feltételek mellett tekintik határozatlan időre szólónak".[9] E szakasz megfogalmazása jól mutatja, hogy az államok széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek nem csupán annak eldöntésénél, hogy élnek-e az átminősítéshez kapcsolódó intézkedések meghozatalával, hanem amennyiben ilyen intézkedéseket elfogadtak, az átminősítés alkalmazási körének és módjának meghatározásánál is.

34. Hasonló értelmezést erősít a rendelkezés háttere is. Általános megfontolások címén a keretmegállapodás előírja, hogy az e megállapodás szakaszainak alkalmazásával kapcsolatos nemzeti szabályozási módok figyelembe vehetik *„az egyes tagállamok helyzetét és az ágazatok körülményeit és különleges nehézségeit"*. Ugyanebben az értelemben a fent

9 – Kiemelés tőlem.

nevezett megállapodás preambuluma pontosítja, hogy az *„a határozott idejű munkára vonatkozó általános elveket és minimális előírásokat tartalmazza, elismeri, hogy azok részletes alkalmazása során figyelembe kell venni a jellegzetes nemzeti, ágazati vagy szezonális helyzeteket"*. Továbbá emlékeztetek arra, hogy ez a megállapodás kifejezetten az Európai Közösség létrehozataláról szóló szerződéshez csatolt szociális politikáról szóló jegyzőkönyvhöz csatolt szociális politikáról szóló megállapodáson alapul, amely úgy rendelkezik, hogy „a Közösség és a tagállamok olyan intézkedéseket hajtanak végre, amelyek figyelembe veszik a nemzeti gyakorlatok közötti eltéréseket, különösen a szerződéses viszonyok területén". [10] Hasonló megfontolás jelenik meg magának az értelmezendő szakasznak a keretében is. Az 5. szakasz 1. pontja elismeri, hogy a tagállamok és/vagy szociális partnerek a visszaélések megelőzésére intézkedéseket vezetnek be *„oly módon, hogy figyelembe veszik az egyes különleges ágazatok és/vagy munkavállalói csoportok szükségleteit"*. Elvben tehát így kell alkalmazni e rendelkezés 2. pontját is, amely széles mérlegelési jogkört biztosít az államoknak a felsorolt intézkedések meghozatala tekintetében.

35. Hasonló körülmények között nyilvánvalónak tűnik számomra, hogy a tagállamnak jogában áll figyelemmel lenni bizonyos ágazatokra jellemző sajátosságokra akár azzal a következménnyel is, hogy olyan feltételeket határoznak meg, amelyek esetén a határozott idejű munkaszerződések határozatlan idejű szerződéssé való átminősítésének lehetőségét kizárják. Elegendő, hogy a kérdéses ágazatokat a munkaviszonyok tekintetében sajátos szükségletek és különös szabályok rendezzék. Nem vitatott, hogy ilyen eset forogna fenn az olasz közigazgatás esetén.

36. Mindazonáltal továbbra is fennáll, hogy a tagállamok számára így biztosított szabadság nem tekinthető teljes mértékűnek. Azon korlátok között gyakorolható, amelyeket a közösségi jog az irányelv alkalmazása esetén az azt alkalmazók számára előír. Márpedig a jelen ügyben kétfajta ilyen korlát létezik. Először is az érintett tagállam köteles tiszteletben tartani a közösségi jog általános elveit. Másodszor köteles alkalmazni az irányelv rendelkezéseit, anélkül hogy annak egésze sérelmet szenvedne.

b) A közösségi jog általános elveinek tiszteletben tartása

37. A Bíróság töretlen módon úgy ítélte meg, hogy a közösségi jog általános elveiből származó követelmények kötelezettségeket rónak a tagállamokra a közösségi szabályo-

10 – Ahogyan arra az 1999/70 irányelv első preambulumbekezdése emlékeztet, a szociális politikáról szóló megállapodást az Amszterdami Szerződés által módosított EK 136–EK 139. cikk tartalmazza. Az idézett rendelkezést az EK 136. cikk második bekezdése kifejezetten megismétli.

zások végrehajtása során.[11] Ilyen követelmény származik például az egyenlő bánásmód alapelvének tiszteletben tartásából, amely alapján tilalmazott eltérő módon kezelni az egymással összehasonlítható helyzeteket, vagy ugyanúgy kezelni az egymástól eltérő helyzeteket, kivéve ha az ilyen bánásmódot jogos indok igazolja.[12] Ebből pedig az következik, hogy a kérdéses tagállam köteles a jelen ügyekben valamennyi lehetséges módon alkalmazni az érintett irányelvet olyan feltételek mellett, amelyek nem veszik semmibe ezt az elvet.

38. Márpedig el kell ismerni, hogy a közigazgatásban határozott idejű szerződés alapján foglalkoztatott munkavállalók helyzete első megközelítésben az 1999/70 irányelv célja tekintetében összehasonlítható a magánmunkáltató által hasonló feltételek mellett foglalkoztatott munkavállalókéval. Tulajdonképpen az irányelv alkalmazási feltételét nem a munkáltató jellege határozza meg, hanem az a munkavállalót a munkáltatójához fűző munkaviszony jellegéhez kötődik. Ebből kiindulva pedig a keretmegállapodás 2. és 3. szakaszával összhangban ez a viszony olyan szerződésen vagy munkaviszonyon alapul, „amelynél a munkaszerződés vagy munkaviszony végét olyan tárgyilagos feltételek határozzák meg, mint egy meghatározott időpont elérkezése, egy meghatározott feladat elvégzése vagy egy meghatározott esemény bekövetkezése", a nemzeti törvényhozó által a fent nevezett irányelvvel összhangban megállapított védelmet tehát alkalmazni kell. A kizárólag a munkáltató jellegén alapuló elétérő bánásmód tehát további indok nélkül nem fogadható el. Ezért kell megvizsgálni azt, hogy a jelen ügyben a megállapított eltérés objektív indokon alapul-e.

39. Az olasz kormány és a Vassallo-ügyben a kérdést előterjesztő bíróság ezt az eltérő bánásmódot az alkotmányos követelményeknek, tudniillik a közigazgatásban az egyenlőség és a gondos ügyintézés elveinek tiszteletben tartásával igazolja. A Corte costituzionale ilyen értelmű 2003. mácius 27-i határozatára hivatkoznak.

40. Hogyan ítélhető meg ez az igazoló indok? Kétségkívül el kell ismerni a nemzeti hatóságok, és így nevezetesen az alkotmánybíróságok felelősségét annak kapcsán, hogy meghatározzák az ilyen eltérő bánásmódot igazolni tudó nemzeti jellegzetesség természetét. Ezek a hatóságok vannak ugyanis leginkább olyan helyzetben, hogy meghatározhassák a tagállamoknak azon alkotmányos jellegzetességeit, amelyek tiszteletben tartását az Európai Unió feladatául tűzte ki.[13] Mindazonáltal a Bíróságnak továbbra is kötelessége annak ellenőrzése, hogy ez az

11 – A Bíróság 5/88. sz. Wachauf-ügyben 1989. július 13-án hozott ítéletének (EBHT 1989., 2609. o.) 19. pontja.

12 – Lásd így utolsóként a Bíróság C-434/02. sz. Arnold André-ügyben 2004. december 14-én hozott ítéletének (EBHT 2004., I-11825. o.) 68. pontját.

13 – Az EU 6. cikk (3) bekezdése szerint: „az Unió tiszteletben tartja a tagállamok nemzeti identitását".

értékelés összhangban van-e azokkal az alapvető jogokkal és célokkal, amelyek tiszteletben tartását biztosítja a Közösség keretén belül.

41. A Corte costituzionale 89. sz., 2003. március 27-i határozatában a 165/2001 törvényerejű rendelet 36. cikke második bekezdésének az olasz Alkotmánnyal, nevezetesen annak 3. és 97. cikkével való összhangjáról foglalt állást. [14] Ezt a határozatot az alapügyeket alkotó jogvitákhoz hasonló jogvita keretében hozta. [15] Az ítéletben az alkotmánybíróság emlékeztetett arra, hogy „a közigazgatás szolgálatára szóló munkaviszony létesítésének alapelve a magánmunkaviszonyok rendszerétől teljesen idegen, versenyvizsga útján történő alkalmazásba vétel, amelyet az Alkotmány 97. cikkének harmadik bekezdése ír elő". Az olasz Alkotmány ugyanis a versenyvizsgát „a személyzet kiválasztásának elvileg legmegfelelőbb eszköz [ének tartja] ahhoz, hogy az egyenlőség és a gondos ügyintézés biztosítva legyen a közigazgatásban". Ebből kiindulva pedig „ezen elv léte, amelynek célja az Alkotmány 97. cikke első bekezdésében meghatározott egyenlőségnek és gondos ügyintézés követelményeinek védelme, nyilvánvalóvá teszi [a közigazgatásban dolgozó munkavállalók helyzetének és a magánszektor munkavállalói] helyzetének nem homogén jellegét az adott szempontból, és igazolja a törvényhozó azon választását, amellyel a munkavállalók közigazgatás általi alkalmazására és foglalkoztatására vonatkozó feltétlenül érvényesítendő szabályok megsértéséhez kizárólag kártérítési jellegű következményeket fűz a munkaviszony határozatlan idejű jogviszonnyá történő átalakítása helyett".

42. Világos, hogy ez a határozat védeni kívánja az olasz közigazgatás sajátos alkalmazási rendszerét. Tartani lehetne ugyanis attól, hogy bizonyos, a közigazgatás által kötött határozott idejű szerződések határozatlan idejű szerződésekké történő rendszeres átalakítása azzal a hatással járna, hogy csökkenne azon alkotmányos szabály alkalmazása, amely szerint közigazgatási munkakörbe történő alkalmazásba vétel elviekben versenyvizsga útján lehetséges.

43. Számomra úgy tűnik, hogy egy ilyen rendszer figyelembevétele nem ütközik a

14 – 3. cikk:
„Minden állampolgár egyenlő társadalmi megbecsülést élvez, és a törvény előtt nemre, fajra, anyanyelvre, vallásra, politikai hovatartozásra, személyi és társadalmi körülményekre tekintet nélkül egyenlő. A Köztársaság feladata, hogy megszüntesse azokat a gazdasági és társadalmi akadályokat, amelyek lényegesen korlátozva az állampolgárok egyenlőségét és szabadságát, meggátolják a személyiség kibontakozását és minden dolgozó tényleges részvételét az ország politikai, gazdasági és társadalmi életében."
97. cikk:
„A közhivatalokat a törvényi rendelkezések alapján úgy kell szervezni, hogy biztosítva legyen a hatékony ügyintézés és a közigazgatás pártatlansága. A hivatali szervezet határozza meg minden egyes tisztviselő hatáskörét, feladatait és felelősségét. A közigazgatási munkaköröket a törvényben meghatározott esetek kivételével versenyvizsga útján kell betölteni."

15 – A munkavállalók és a közigazgatás közötti jogvitáról van szó, amelynek keretében az előbbiek munkajogviszonyuknak a magánszektor munkavállalóihoz hasonló elbírálását kérik abból a célból, hogy a határozott idejű munkaszerződésről szóló 230. sz. 1962. április 18-i törvénnyel összhangban szerződésüket határozatlan idejű szerződéssé alakítsák. Jóllehet ezt a határozatot a 368/2001 törvényerejű rendelettel hatályon kívül helyezett törvény alapján hozták, mégis még mindig érvényes viszonyulási pontnak tekinthetjük. A minket foglalkoztató ponton ugyanis a hatályon kívül helyezett törvény nem tér el a fent nevezett, most is hatályos rendelettől. Ez utóbbival tartalmilag azonos módon mondta ki a törvény a határozott idejű munkaszerződés elvét, és írta elő a visszaélésszerűen meghosszabbított határozott idejű szerződések átminősítését. E törvény rendelkezésemek az 1999/70 irányelvből következő kötelezettségekkel való összhangját egyébként a Corte costituzionale 40. sz. 2000. február 7-i határozatában elismerte, amely döntésben ezzel az indokkal utasította el a fent nevezett törvény hatályon kívül helyezése iránti népi kezdeményezés elfogadhatóságát.

közösségi jogba. Egyrészt – számomra úgy tűnik – a közösségi jognak nem célja, hogy beavatkozzon a közigazgatásba történő kiválasztással és alkalmazással kapcsolatos eljárásba. [16] Másrészt nem zárható ki, hogy az átminősítések általánossá válása megkérdőjelezze az állandó közigazgatási munkakörök versenyvizsga útján alkalmazott hivatalnokokkal történő betöltésének elvét. Ilyen feltételek mellett annak szükségessége, hogy megőrizzék a versenyvizsgát mint a közigazgatásban történő alkalmazás sajátságos módját, olyan törvényes célnak tekinthető, amely igazolja ebben az ágazatban a határozott idejű munkaszerződések határozatlan idejű szerződéssé történő átalakításának kizárását.

44. Mindazonáltal nem elegendő azt elfogadni, hogy a munkavállalási rendszerek közötti eltérés alkalmazása törvényes céllal történik. Ellenőrizni kell továbbá azt is, hogy a közigazgatásban alkalmazandó rendszer végrehajtása tiszteletben tartja-e az arányosság elvét. Valamely igazolt megkülönböztetést felállító intézkedés ugyanis csak akkor áll összhangban az egyenlő bánásmód közösségi elvével, ha az általa alkalmazott eszközök szükségesek és alkalmasak a kívánt törvényes cél elérésére. [17]

45. Elviekben a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak ellenőrzése, hogy fennáll-e ez az elé tárt ügyekben. Mindazonáltal a Bíróságnak – amelyhez előzetes döntéshozatal iránt fordultak – biztosítania kell mindazokat az értelmezési elemeket, amelyek szükségesek a nemzeti szabályozás közösségi joggal való összhangjának nemzeti bíróság általi mérlegeléséhez. Márpedig ezen ügyek azon adatainak elemzése, amelyek az előzetes döntéshozatalra utaló határozatokból kitűnnek, az alábbi pontosítást teszik szükségessé. A megállapított eltérés alkalmazása csak a kifejtett igazolás korlátjai között, azaz azokban az esetekben fogadható el, amelyekben a versenyvizsga elve elsőbbséget nyer. Amennyiben pedig a törvény – az olasz Alkotmány 97. cikkének harmadik bekezdésével összhangban – mentességet ad a fent nevezett elv alól, egyértelmű, hogy e mentességek keretében a rendszerek közötti különbségtétel elveszti jogalapját.

c) Az 1999/70 irányelv tiszteletben tartása

46. Minután ezt megállapítottuk, még azt szükséges ellenőrizni, hogy a visszaélést okozó határozott idejű szerződések átminősítésének előírására lehetőséget adó rendelkezés végrehajtásakor az érintett tagállam nem vonta-e kétségbe az 1999/70 irányelv által meghatározott célt és keretet. A keretmegállapodás 5. szakasza 2. pontjának b) alpontja ugyanis egy kiegészítő szakasz, amelyre hivatkozni lehet az egymást követő határozott idejű munkaszerződések vagy munkaviszonyok visszaélésszerű alkalmazását megelőző keret kibővítésének céljából.

16 – Véleményem szerint ilyen fenntartást tartalmaz közvetett, de világos módon a Bíróság C-285/01. sz. Burbaud-ügyben 2003. szeptember 9-én hozott ítélete (EBHT 2003., I-8219. o.), amelyben a Bíróság emlékeztet arra, hogy a közösségi jog rendelkezései alapján, nem feladata az alkalmazásba vételi eljárás megválasztását vagy természetét ellenőrizni, hanem csupán azt kell vizsgálnia, hogy ezek végrehajtásának módozatai nem sértik-e az EK-Szerződés által védett alapvető szabadságokat (91–101. pont).

17 – Lásd, szintén ebben az értelemben, a Bíróság C-476/99. sz. Lommers-ügyben 2002. március 19-én hozott ítéletének (EBHT 2002., I-2891. o.) 39. pontját.

Következésképpen nem fogadható el, hogy egy ilyen rendelkezés alapján meghozott intézkedések alkalmazása a megállapodás által meghatározott keretre hatással legyen.

47. Ebből pedig az következik, hogy még ha a szerződések átminősítésének kizárása igazolható is a közigazgatásban, legalább arról meg kell bizonyosodni, hogy a fent nevezett megállapodás 1. és 5. szakaszaiban előírtakhoz hasonló megelőző intézkedéseket kifejezetten előírjanak és hatékonyan szankcionáljanak. A közigazgatásban dolgozó munkavállalókat a határozott idejű munkaszerződések visszaélésszerű alkalmazásával szemben mindenféle védelemtől megfosztó intézkedés nyilvánvalóan túlmenne a keretmegállapodás 5. szakasza 2. pontjának szövegén, és ellentétes lenne a szabályozás által meghatározott kerettel.

48. Az, hogy a nemzeti keret sajátos követelményeit elismerjük, nem zárja ki a közösségi keretből származó alapvető kötelezettségek tiszteletben tartását. Véleményem szerint ilyen értelmet kell adni az 1999/70 irányelv által a sajátos nemzeti és ágazati helyzetekre tett utalásnak.

49. E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság olyan nemzeti szabályozásról számol be, amely előírja, hogy a közigazgatás felelősséget vállal, és szankcióknak teszi ki magát, amennyiben megsérti az alkalmazásba vétel és a foglalkoztatás feltétlenül érvényesítendő szabályait. A kérdést előterjesztő bíróságnak arról kellene bizonyosságot szereznie, hogy ezek a szabályok a határozott idejű szerződések visszaélésszerű alkalmazását is érintik, és a lehetséges szankciók hatékonyak.

50. A megelőző elemzésből az következik, hogy az 1999/70 irányelvvel nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely kizárja azt, hogy az egymást követő határozott idejű munkaszerződések közigazgatás általi visszaélésszerű alkalmazása határozatlan idejű munkaviszonyt keletkeztessen, miközben ilyen jogkövetkezményt ír elő a magánmunkáltatókkal kötött szerződések esetén, akkor, ha ezt a kizárást olyan ezen ágazatra sajátosan jellemző követelmény igazolja, mint amilyen a közigazgatásban a munkaviszony versenyvizsga útján történő létesítésének alkotmányos elve, és feltéve, hogy a fent említett szektorban e szabályozás tartalmaz a határozott idejű munkaszerződések visszaélésszerű alkalmazásának megakadályozására és szankcionálására irányuló hatékony intézkedéseket.

3. A Vassallo-ügy második és harmadik kérdéseiről

51. Mivel a második és harmadik kérdés akkor képezi a Bíróság előtt vizsgálat tárgyát, ha az első kérdésre adandó válasz pozitív, úgy vélem, hogy nem szükséges azokra választ adni.

III – Végkövetkeztetések

52. A fenti megfontolások fényében, azt javaslom a Bíróságnak, hogy ugyanazt a választ adja a Tribunale di Genova által e két ügyben feltett kérdésekre:

„Az ESZSZ, az UNICE és a CEEP által a határozott ideig tartó munkaviszonyról kötött keretmegállapodásról szóló, 1999. június 28-i 1999/70/EK tanácsi irányelvvel nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely kizárja azt, hogy az egymást követő határozott idejű munkaszerződések közigazgatás általi visszaélésszerű alkalmazása határozatlan idejű munkaviszonyt keletkeztessen, miközben ilyen jogkövetkezményt ír elő a magánmunkáltatókkal kötött szerződések esetén, akkor, ha ezt a kizárást olyan ezen ágazatra sajátosan jellemző követelmény igazolja, mint amilyen a közigazgatásban a munkaviszony versenyvizsga útján történő létesítésének alkotmányos elve, és feltéve, hogy a fent említett szektorban e szabályozás tartalmaz a határozott idejű munkaszerződések visszaélésszerű alkalmazásának megakadályozására és szankcionálására irányuló hatékony intézkedéseket."