

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

22. studenoga 2005. (*)

„Direktiva 1999/70/EZ - Članci 2., 5. i 8. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme - Direktiva 2000/78/EZ - Članak 6. - Jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja - Diskriminacija na temelju dobi”

U predmetu C-144/04,

Povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 234. UEZ-a, koji je uputio Arbeitsgericht München (Radni sud u Münchenu, Njemačka), odlukom od 26. veljače 2004., koju je Sud zaprimio 17. ožujka 2004., u postupku

Werner Mangold

protiv

Rüdiger Helma

SUD (veliko vijeće)

u sastavu P. Jann, predsjednik prvog vijeća, u svojstvu predsjednika, C. W. A. Timmermans, A. Rosas i K. Schiemann, predsjednici vijeća, R. Schintgen (izvjestitelj), S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, K. Lenaerts, E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet i M. Ilešič, suci,

nezavisni odvjetnik: A. Tizzano,

tajnik: K. Sztranc, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 26. travnja 2005.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za W. Mangolda, D. Hummel i B. Karthaus, *Rechtsanwälte*,
- za R. Helma, on osobno, *Rechtsanwalt*,
- za njemačku vladu, M. Lumma, u svojstvu agenta,
- za Komisiju Europskih zajednica, N. Yerrell i S. Grünheid te D. Martin i H. Kreppel, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 30. lipnja 2005.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članaka 2., 5. i 8. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme od 18. ožujka 1999. (u daljnjem tekstu: Okvirni sporazum) koji se provodi Direktivom Vijeća 1999/70/EZ od 28. lipnja 1999. o Okvirnom sporazumu o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP (SL L 175, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 4., str. 228.) i članka 6. Direktive Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja (SL L 303, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 69.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između W. Mangolda i R. Helma s obzirom na ugovor o radu na određeno vrijeme na temelju kojeg je R. Helm poslodavac, a W. Mangold zaposlenik (u daljnjem tekstu: ugovor).

Pravni okvir

Pravo Zajednice

Okvirni sporazum

- 3 Sukladno članku 1., „Svrha ovog Okvirnog sporazuma jest:
 - (a) poboljšati kvalitetu rada na određeno vrijeme osiguranjem primjene načela nediskriminacije;
 - (b) ustanoviti okvir za sprečavanje zlorab koja proizlaze iz primjene uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme.”
- 4 Članak 2. točka 1. Okvirnog sporazuma predviđa:

„Ovaj Sporazum se primjenjuje na radnike koji rade na određeno vrijeme, koji su sklopili ugovor o radu ili se nalaze u radnom odnosu na način utvrđen zakonom, kolektivnim ugovorima ili praksom u svakoj pojedinoj državi članici.”
- 5 Sukladno članku 5. stavku 1. Okvirnog sporazuma:

„Kako bi spriječile zlorabe koje proizlaze iz uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme, države članice uvode, nakon savjetovanja sa socijalnim partnerima u skladu s nacionalnim pravom, kolektivnim ugovorima ili praksom, i/ili socijalni[m] partneri[ma], kada ne postoje odgovarajuće pravne mjere za sprečavanje zloraba, tako da uzimaju u obzir potrebe pojedinačnih sektora i/ili kategorija radnika, jednu ili više sljedećih mjera:

 - (a) objektivni[e] razlozi[ge] kojima se opravdava obnavljanje tih ugovora ili odnosa;

(b) najdulje ukupno trajanje uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme;

(c) broj obnavljanja tih ugovora ili odnosa.

6 Članak 8. točka 3. Okvirnog sporazuma predviđa:

„Provedba ovog Sporazuma nije valjana osnova za smanjivanje opće razine zaštite koja se pruža radnicima u području u kojemu se Sporazum primjenjuje.”

Direktiva 2000/78

7 Direktiva 2000/78 donesena je na temelju članka 13. UEZ-a. Uvodne izjave 1., 4., 8. i 25. Direktive glase kako slijedi:

„(1) Sukladno članku 6. Ugovora o Europskoj uniji, Europska unija temelji se na načelima slobode, demokracije, poštovanja ljudskih prava i temeljnih sloboda te vladavine prava, načelima koja su zajednička svim državama članicama, i poštuje temeljna prava zajamčena Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, kao i prava koja proizlaze iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, kao opća načela prava Zajednice.

[...]

(4) Pravo svih osoba na jednakost pred zakonom i zaštita od diskriminacije predstavljaju opće pravo priznato Općom deklaracijom o ljudskim pravima, Konvencijom Ujedinjenih naroda o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena, sporazumima Ujedinjenih naroda o građanskim i političkim pravima te o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima, kao i Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda koju su potpisale sve države članice. Konvencija br. 111 Međunarodne organizacije rada (ILO) zabranjuje diskriminaciju u području zapošljavanja i obavljanja zanimanja.

[...]

(8) U Smjernicama za zapošljavanje u 2000. godini, usvojenima od strane Europskog Vijeća u Helsinkiju 10. i 11. prosinca 1999., naglašena je potreba za jačanjem tržišta radne snage naklonjenog socijalnom uključivanju, oblikovanjem povezanog niza politika koje za cilj imaju borbu protiv diskriminacije skupina kao što su osobe s invaliditetom. U Smjernicama se također ističe potreba za pridavanjem posebne pozornosti pružanju potpore starijim radnicima kako bi se povećao njihov udio u ukupnoj radnoj snazi.

[...]

(25) Zabrana diskriminacije na temelju dobi predstavlja bitan dio ispunjavanja ciljeva navedenih u smjernicama za zapošljavanje, kao i poticanja raznolikosti radne snage. Međutim, u određenim okolnostima, razlike u postupanju povezane sa starosnom dobi mogu se opravdati te su stoga potrebni posebni propisi koji se mogu razlikovati ovisno o stanju u pojedinoj državi članici. Stoga je važno razlikovati opravdano različito

postupanja, posebice onog koje se temelji na opravdanim ciljevima politike zapošljavanja, tržišta rada i ciljeva usavršavanja, od diskriminacije koju treba zabraniti.”

8 Sukladno njezinom članku 1. „svrha Direktive 2000/78 je utvrditi opći okvir za borbu protiv diskriminacije na temelju vjere ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili spolnog opredjeljenja u vezi sa zapošljavanjem i obavljanjem zanimanja, kako bi se u državama članicama ostvarila primjena načela jednakog postupanja.”

9 Članak 2. Direktive 2000/78, pod naslovom „Pojam diskriminacije” predviđa u podstavcima 1. i 2., točki (a):

„1. Za potrebe ove Direktive „načelo jednakog postupanja” znači nepostojanje bilo kakve izravne ili neizravne diskriminacije na temelju bilo kojeg od razloga iz članka 1.

2. Za potrebe stavka 1.:

(a) smatra se da se radi o izravnoj diskriminaciji u slučaju kada se prema jednoj osobi postupa lošije nego prema drugoj osobi ili je došlo do takvog postupanja ili je moglo doći do takvog postupanja u sličnim situacijama, zbog bilo kojeg od razloga iz članka 1.”

10 Članak 3. Direktive 2000/78 pod naslovom „Područje primjene” u podstavku 1. predviđa:

„U granicama nadležnosti prenesenih na Zajednicu, ova se Direktiva primjenjuje na sve osobe, bilo u javnom ili privatnom sektoru, uključujući javna tijela, u odnosu na:

(a) uvjete za pristup zapošljavanju, samozapošljavanju ili uvjete za obavljanje zanimanja, uključujući mjerila odabira i uvjete za primanje u radni odnos, bez obzira na to o kojoj se vrsti djelatnosti radi te na svim profesionalnim razinama, uključujući napredovanje;

[...]

(c) zapošljavanje i uvjete rada, uključujući otkaze i plaće;

[...]”.

11 Članak 6. stavak 1. Direktive 2000/78 predviđa:

„Neovisno o članku 2. stavku 2., države članice mogu predvidjeti da se različito postupanje na temelju dobi neće smatrati diskriminacijom, ako su, u kontekstu nacionalnog prava, te razlike objektivno i razumno opravdane legitimnim ciljem, uključujući legitimnu politiku zapošljavanja, tržište rada i strukovno obrazovanje te ako su načini ostvarivanja tog cilja primjereni i nužni.

Takvo različito postupanje može, između ostalog, uključivati:

(a) postavljanje posebnih uvjeta za pristup zapošljavanju i strukovnom osposobljavanju, za zapošljavanje i obavljanje zanimanja, uključujući uvjete u pogledu otkaza i naknada za rad, za mlade osobe, starije radnike i osobe koje su dužne skrbiti o drugima, radi poticanja njihove strukovne integracije ili osiguranja njihove zaštite;

(b) određivanje minimalnih uvjeta u pogledu dobi, radnog iskustva ili godina provedenih u službi za pristup zapošljavanju ili određenim prednostima vezanim uz zaposlenje;

(c) određivanje najviše dobi za zapošljavanje, koja se temelji na zahtjevima obuke za određeno radno mjesto ili na potrebi postojanja razumnog razdoblja zaposlenja prije umirovljenja.”

- 12 Sukladno članku 18. stavku 1. Direktive 2000/78, države članice donose zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s ovom direktivom najkasnije do 2. prosinca 2003. Međutim, sukladno stavku 2. toga članka:

„Radi uzimanja u obzir posebnih uvjeta, države članice prema potrebi mogu uzeti dodatno razdoblje od 3 godine, počevši od 2. prosinca 2003., odnosno ukupno 6 godina, za provedbu odredbi ove Direktive u vezi s diskriminacijom na temelju dobi i invaliditeta. U tom slučaju o tome odmah obavješćuju Komisiju. Svaka država članica koja odluči da će koristiti dodatno razdoblje mora godišnje izvještavati Komisiju o mjerama koje poduzima za rješavanje problema diskriminacije na temelju dobi i invaliditeta, kao i o napretku u provedbi. Komisija svake godine izvješćuje Vijeće.”

- 13 Savezna Republika Njemačka zatražila je takvo dodatno razdoblje za provedbu ove direktive, tako da za dotičnu državu članicu dozvoljeno razdoblje ističe 2. prosinca 2006.

Nacionalno pravo

- 14 Članak 1. Zakona za poticanje zapošljavanja (Beschäftigungsförderungsgesetz), kako je izmijenjen zakonom od 25. rujna 1996. (BGBl. 1996. I, str. 1476.) (u daljnjem tekstu: BeschFG 1996.), predviđa:

„(1) Ugovori o radu na određeno vrijeme sklapaju se na razdoblje od najdulje dvije godine. Unutar tog maksimalnog ograničenja od dvije godine ugovor na određeno vrijeme može se obnoviti najviše tri puta.

(2) Ugovor o radu na određeno vrijeme može se sklopiti uz izuzeće uvjeta predviđenog stavkom 1. ako je zaposlenik napunio 60 godina života u trenutku početka radnog odnosa na određeno vrijeme.

(3) Nije dopušteno sklopiti ugovor o radu u smislu stavaka 1. i 2. ako postoji uska povezanost s prethodnim ugovorom o radu na neodređeno vrijeme ili prethodnim ugovorom o radu na određeno vrijeme u smislu stavka 1. koji je sklopljen s istim poslodavcem. Pretpostavlja se da postoji uska povezanost ako je razdoblje između dva ugovora o radu kraći od četiri mjeseca.

(4) Mogućnost ograničavanja trajanja ugovora o radu iz drugih razloga ostaje nepromijenjena.

[...]"

- 15 Na temelju članka 1. stavka 6. BeschFG-a 1996. ti su se propisi primjenjivali do 31. prosinca 2000.
- 16 Direktiva 1999/70 o provedbi Okvirnog sporazuma prenesena je u njemački pravni poredak Zakonom o ugovorima o radu s nepunim radnim vremenom i ugovorima o radu na određeno vrijeme kojim se izmjenjuju i stavljaju izvan snage odredbe zakona o zapošljavanju (Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge und zur Änderung und Aufhebung arbeitsrechtlicher Bestimmungen) od 21. prosinca 2000. (BGBl. 2000 I, str. 1966., u daljnjem tekstu: TzBfG). Taj je zakon stupio na snagu 1. siječnja 2001.
- 17 Članak 1. TzBfG-a pod naslovom „Cilj“ predviđa:
- „Cilj je ovog zakona potaknuti rad s nepunim radnim vremenom, utvrditi uvjete na temelju kojih se mogu sklopiti ugovori o radu na određeno vrijeme te spriječiti diskriminaciju radnika s nepunim radnim vremenom i radnika zaposlenih na temelju ugovora o radu na određeno vrijeme.“
- 18 Članak 14. TzBfG-a kojim se uređuju ugovori o radu na određeno vrijeme predviđa:
- „(1) Ugovor o radu na određeno vrijeme može se sklopiti ako za to postoje objektivni razlozi. Objektivni razlozi postoje posebno u slučajevima kada:
1. potreba za obavljanjem posla je samo privremena,
 2. ugovor o radu na određeno vrijeme sklapa se nakon razdoblja obuke ili studija kako bi se zaposleniku olakšao pristup sljedećem zaposlenju,
 3. zaposlenik je zamjena drugom zaposleniku,
 4. posebna priroda posla opravdava ugovor na određeno vrijeme,
 5. ugovor je sklopljen na određeno vrijeme zbog probnog rada,
 6. razlozi povezani s osobnošću zaposlenika opravdavaju ugovor na određeno vrijeme,
 7. zaposlenik se plaća iz proračunskih sredstava koja su osigurana za zaposlenje na određeno vrijeme te je na temelju toga sklopljen ugovor o radu na određeno vrijeme, ili
 8. određeno vrijeme je utvrđeno zajedničkim sporazumom pred sudom.
- (2) Ako ne postoje objektivni razlozi, ugovor o radu na određeno vrijeme može se sklopiti za razdoblje od najdulje dvije godine. Unutar tog najduljeg razdoblja ugovor o radu na određeno vrijeme može se obnoviti najviše tri puta. Nije dopušteno sklapanje

ugovora na određeno vrijeme u smislu prve rečenice ako je tom ugovoru neposredno prethodio radni odnos na određeno ili neodređeno vrijeme s istim poslodavcem. Kolektivnim se ugovorom može utvrditi broj obnavljanja ili najdulje trajanje rada na određeno vrijeme protivno odredbi iz prve rečenice. Poslodavci i zaposlenici iz sektora na koji se kolektivni ugovor odnosi, ali za koje on nije obvezujući, mogu dogovoriti njegovu primjenu.

(3) Sklapanje ugovora o radu na određeno vrijeme ne zahtijeva objektivni razlog ako je radnik napunio 58 godina starosti do početka radnog odnosa na određeno vrijeme. Ne dopušta se sklapanje radnog odnosa na određeno vrijeme ako postoji uska povezanost s prethodnim ugovorom o radu na neodređeno vrijeme koji je sklopljen s istim poslodavcem. Pretpostavlja se da postoji uska povezanost ako je razdoblje između dva ugovora o radu kraće od šest mjeseci.

(4) Ograničenje trajanja ugovora o radu mora se odrediti u pisanom obliku.”

- 19 Članak 14. stavak 3. TzBfG-a izmijenjen je prvim zakonom o pružanju modernih usluga na tržištu rada od 23. prosinca 2002. (BGBl. 2002 I, str. 14607., u daljnjem tekstu: Zakon iz 2002.). Nova verzija te odredbe, koja je stupila na snagu 1. siječnja 2003., od tada glasi:

„Sklapanje ugovora o radu na određeno vrijeme ne zahtijeva objektivni razlog ako je radnik napunio 58 godina do početka radnog odnosa na određeno vrijeme. Ne dopušta se sklapanje radnog odnosa na određeno vrijeme ako postoji uska povezanost s prethodnim ugovorom o radu na neodređeno vrijeme koji je sklopljen s istim poslodavcem. Pretpostavlja se da postoji uska povezanost ako je razdoblje između dva ugovora o radu kraće od šest mjeseci. Do 31. prosinca 2006., umjesto dobi od 58 godina iz prve rečenice primjenjuje se dob od 52 godine.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 20 W. Mangold, tada star 56 godina, 26. lipnja 2003. sklopio je s R. Helmom, koji je odvjetnik, ugovor koji je stupio na snagu 1. srpnja 2003.

- 21 Članak 5. tog ugovora predviđa:

„1. Radni odnos započinje 1. srpnja 2003. i traje do 28. veljače 2004.

2. Trajanje ugovora temelji se na zakonskoj odredbi čiji je cilj olakšati sklapanje ugovora o radu na određeno vrijeme sa starijim radnicima (zajedničke odredbe članka 14. stavka 3. četvrte i prve rečenice TzBfG-a [...]), budući da je zaposlenik stariji od 52 godine.

3. Stranke su suglasne da je jedini razlog za sklapanje ugovora na određeno vrijeme onaj prethodno naveden u točki 2. Svi ostali razlozi za sklapanje ugovora na određeno vrijeme koje u načelu dopušta zakonodavac i sudska praksa izričito su isključeni iz ovog sporazuma.”

- 22 Prema W. Mangoldu, članak 5. koji ograničava trajanje njegovog ugovora, iako je takvo ograničenje sukladno članku 14. stavku 3. TzBfG-a, nije u skladu s Okvirnim sporazumom i Direktivom 2000/78.
- 23 R. Helm tvrdi da se člankom 5. Okvirnog sporazuma zahtijeva od država članica uvođenje mjera za sprečavanje zlorabom, koje proizlaze iz primjene uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme, koje posebno zahtijevaju objektivne razloge kojima se opravdava obnavljanje tih ugovora ili određuju najdulje ukupno trajanje ugovora ili radnih odnosa na određeno vrijeme ili pak ograničavaju broja obnavljanja tih ugovora ili radnih odnosa.
- 24 On smatra da iako članak 14. stavak 3., četvrta rečenica TzBfG-a izričito ne utvrđuje takva ograničenja koja se odnose na starije radnike, ipak u smislu članka 5. stavka 1. točke (a) Okvirnog sporazuma postoji objektivni razlog koji opravdava sklapanje ugovora o radu na određeno vrijeme, a to je činjenica da ti radnici teško pronalaze zaposlenje s obzirom na obilježja tržišta rada.
- 25 Arbeitsgericht München dvoji je li prva rečenica članka 14. stavka 3. TzBfG-a u skladu s pravom Zajednice.
- 26 Prvo, taj sud smatra da je navedena odredba protivna zabrani „reformacije“ predviđene člankom 8. stavkom 3. Okvirnog sporazuma na način da se tom odredbom, prenošenjem Direktive 1999/70, smanjila sa 60 na 58 godina dob osoba kojima se ne pruža zaštita od uporabe ugovora o radu na određeno vrijeme ako ta uporaba nije opravdana objektivnim razlogom, te je kao posljedica smanjena opća razina zaštite za tu grupu radnika. Ta je odredba također protivna članku 5. Okvirnog sporazuma kojim se zahtijeva sprečavanje zlorabe takvih ugovora, na način da ona ne predviđa ograničenja sklapanja takvih ugovora s velikim brojem radnika koji ulaze u tu kategoriju samo na temelju dobi.
- 27 Drugo, nacionalni sud nije siguran jesu li pravila poput onih iz članka 14. stavka 3. TzBfG-a sukladna članku 6. Direktive 2000/78, jer Zakon iz 2002. predviđa smanjenje dobi u kojoj je dopušteno sklapati ugovore o radu na određeno vrijeme s 58 na 52 godine bez objektivnog opravdanja, koje starijim osobama ne jamči zaštitu pri zapošljavanju. Nije poštovano ni načelo proporcionalnosti.
- 28 Točno je da je nacionalni sud utvrdio da na datum sklapanja ugovora o radu, tj. 26. lipnja 2003., još nije isteklo propisano razdoblje za prenošenje Direktive 2000/78 u nacionalno pravo. Unatoč tome, sud navodi da u skladu s točkom 45. presude od 18. prosinca 1997., Inter-Environnement Wallonie (C-129/96 Zb., str. I-7411.), država članica kojoj je direktiva upućena ne smije tijekom razdoblja propisanog za njezino prenošenje donijeti mjere koje bi mogle ozbiljno ugroziti postizanje rezultata propisanog tom direktivom.
- 29 U predmetu u glavnom postupku izmjena članka 14. stavka 3. TzBfG-a Zakonom iz 2002. stupila je na snagu 1. siječnja 2003., što znači nakon objave Direktive 2000/78 u Službenom listu Europskih zajednica, ali prije isteka predviđenog razdoblja za prenošenje iz njezinog članka 18.

- 30 Treće, sud koji je uputio zahtjev pita mora li nacionalni sudac u postupku između pojedinaca zanemariti pravila nacionalnog prava koja nisu u skladu s pravom Zajednice. U tom smislu sud smatra da zbog prvenstva prava Zajednice mora utvrditi da članak 14. stavak 3. TzBfG-a u cijelosti nije primjenjiv te je stoga potrebno primijeniti temeljno pravilo predviđeno stavkom 1. toga članka, sukladno kojem moraju postojati određeni objektivni razlozi za sklapanje ugovora o radu na određeno vrijeme.
- 31 U tim je okolnostima Arbeitsgericht München odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. (a) Treba li članak 8. stavak 3. Okvirnog sporazuma [...] tumačiti na način da prilikom prijenosa u nacionalno pravo zabranjuje reformaciju koja proizlazi iz smanjenja dobne granice sa 60 na 58 godina?
1. (b) Treba li članak 5. stavak 1. Okvirnog sporazuma [...] tumačiti na način da mu je protivna odredba nacionalnog prava, poput one u glavnom postupku, koja ne sadržava nijedno od tri ograničenja predviđena stavkom 1. toga članka?
2. Treba li članak 6. Direktive 2000/78 [...] tumačiti na način da mu je protivna odredba nacionalnog prava, poput one u glavnom postupku, koja dopušta sklapanje ugovora o radu na određeno vrijeme s radnicima u dobi od 52 godine i starijima, i to bez objektivnog razloga, suprotno načelu kojim se zahtijeva takav objektivni razlog?
3. Ako je odgovor na jedno od navedenih triju pitanja potvrđan: mora li nacionalni sudac odbiti primjenu odredbe nacionalnog prava koja je suprotna pravu Zajednice i primijeniti opće načelo nacionalnog prava na temelju kojeg se dopušta sklapanje ugovora o radu na određeno vrijeme samo ako je opravdano na temelju objektivnog razloga?”

Dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku

- 32 Na raspravi je Savezna republika Njemačka izrazila sumnju u dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku zbog toga što je spor iz glavnog postupka fiktivan ili umjetan. U prošlosti je R. Helm zaista javno zastupao stajalište jednako stajalištu W. Mangolda u pogledu nezakonitosti članka 14. stavka 3. TzBfG-a.
- 33 U tom pogledu prije svega valja podsjetiti da, u skladu s člankom 234. UEZ-a, bilo koji sud države članice kojemu se postavi pitanje tumačenja Ugovora ili akata institucija Zajednice, može, ako smatra da mu je potrebna prethodna odluka kako bi mogao donijeti presudu, uputiti zahtjev za prethodnu odluku Sudu (vidjeti, inter alia, presudu od 21. ožujka 2002., Cura Anlagen, C-451/99, Zb., str. I-3193., t. 22.).
- 34 U okviru tog postupka upućivanja zahtjeva nacionalni je sud, koji sam ima izravna saznanja o činjenicama iz predmeta, u najboljoj poziciji da uz puno poznavanje predmeta koji rješava ocijeni potrebe upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku kako bi mogao donijeti presudu (vidjeti presude od 16. srpnja 1992., Meilicke, C-83/91, Zb., str. I-4871., t. 23.; od 7. srpnja 1994., McLachlan, C-146/93, Zb. str. I-3229., t. 20.; od

9. veljače 1995., Leclerc-Siplec, C-412/93, Zb, str. I-179., t. 10.; i od 30. rujna 2003., Inspire Art, C-167/01, Zb., str. I-10155., t. 43.).

- 35 Posljedično, s obzirom na to da se pitanja koja je postavio nacionalni sud odnose na tumačenje odredbe prava Zajednice, Sud je u načelu dužan donijeti odluku (vidjeti presudu od 8. studenoga 1990. Gmurzynska-Bscher, C-231/89, Zb. str. I-4003., t. 20.; gore navedenu presudu Leclerc-Siplec, t. 11.; presudu od 23. veljače 1995., Bordessa i dr., C-358/93, Zb. str. I-361., t. 10.; i gore navedenu presudu Inspire Art, t. 44.).
- 36 Međutim, Sud smatra da prilikom provjere svoje nadležnosti mora istražiti okolnosti u kojima mu je nacionalni sud uputio predmet. Duh suradnje koji treba prevladavati u prethodnom postupku zahtijeva od nacionalnog suda da uzme u obzir zadaću povjerenu Sudu, a to je doprinos sudovanju u državama članicama, a ne davanje mišljenja o općim ili hipotetskim pitanjima (vidjeti presudu od 3. veljače 1983., Robards, C-149/82, Zb., str. 171., t. 19.; gore navedenu presudu Meilicke, t. 25.; i gore navedenu presudu Inspire Art, t. 45.).
- 37 S obzirom na tu zadaću, Sud je smatrao da nije nadležan donijeti prethodnu odluku o pitanju koje je postavljeno nacionalnom sudu ako tumačenje prava Zajednice nema nikakve veze sa stvarnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku.
- 38 Međutim, u predmetu u glavnom postupku nije sporno da tumačenje prava Zajednice koje zahtijeva nacionalni sud zapravo odgovara objektivnoj potrebi za rješavanje spora koji se pred njim vodi. Zapravo je jasno da je ugovor o radu realiziran te da iz njegove primjene proizlazi pitanje o tumačenju prava Zajednice. Činjenica da su stranke spora u glavnom postupku suglasne u tumačenju članka 14. stavka 3. TzBfG-a ne utječe na činjenicu da spor postoji.
- 39 Stoga se zahtjev za prethodnu odluku smatra dopuštenim.

O prethodnim pitanjima

Pitanje 1. (b)

- 40 Pitanjem 1. (b), koje valja prvo razmotriti, nacionalni sud pita treba li članak 5. Okvirnog sporazuma tumačiti na način da mu je protivna odredba nacionalnog prava, poput one u glavnom postupku, koja ne sadržava nijedno ograničenje predviđeno tim člankom s obzirom na uporabu ugovora o radu na određeno vrijeme.
- 41 U pogledu tog pitanja treba istaknuti da članak 5. točka 1. Okvirnog sporazuma treba „spriječiti zlorababe koje proizlaze iz uzastopnih ugovora o radu ili radnih odnosa na određeno vrijeme”.
- 42 Stranke spora u glavnom postupku potvrdile su na raspravi da je taj ugovor prvi i jedini ugovor o radu koji su one sklopile.
- 43 U takvim je okolnostima jasno da tumačenje članka 5. točke 1. Okvirnog sporazuma nije relevantno za rješavanje spora pred nacionalnim sudom te stoga nije potrebno odgovoriti na pitanje 1. (b).

Pitanje 1. (a)

- 44 Pitanjem 1. (a) nacionalni sud pita treba li članak 8. točku 3. Okvirnog sporazuma tumačiti na način da je nacionalni propis, poput onog u glavnom postupku kojim je prilikom prenošenja Direktive 1999/70 dob osoba iznad koje se ugovor o radu na određeno vrijeme može sklopiti bez ograničenja smanjena sa 60 na 58 godina, protivan toj odredbi.
- 45 Najprije treba istaknuti da je u predmetu u glavnom postupku ugovor sklopljen 26. lipnja 2003., znači kada je na snazi bio TzBfG kako je izmijenjen Zakonom iz 2002., kojim je smanjena dob iznad koje je dopušteno sklapati ugovore o radu na određeno vrijeme s 58 na 52 godine. U ovom je predmetu jasno da je R. Helm zaposlio W. Mangolda u dobi od 56 godina.
- 46 Međutim, nacionalni sud smatra da bi mu za donošenje odluke o zakonitosti članka 14. stavka 3. TzBfG-a, u njegovoj prvotnoj verziji, koristilo tumačenje članka 8. točke 3. jer, ako ta odredba nije u skladu s pravom Zajednice, njezine izmjene Zakonom iz 2002. ne bi bile važeće.
- 47 U svakom slučaju valja istaknuti da je njemačko zakonodavstvo već tijekom prenošenja Direktive 1999/70 u nacionalno pravo dob u kojoj se dopušta sklapanje ugovora o radu na određeno vrijeme smanjilo sa 60 na 58 godina.
- 48 Prema mišljenju W. Mangolda to smanjenje zaštite je, poput onog na temelju Zakona iz 2002., protivno članku 8. točki 3. Okvirnog sporazuma.
- 49 Suprotno tome, njemačka vlada smatra da je smanjenje relevantne dobi nadomješteno na način da su radnici zaposleni na temelju ugovora o radu na određeno vrijeme dobili nova socijalna jamstva, kao na primjer utvrđivanje opće zabrane diskriminacije te proširenje ograničenja predviđenih za sklapanje takve vrste ugovora na mala poduzeća i kratkoročne radne odnose.
- 50 U tom pogledu, iz teksta članka 8. točke 3. Okvirnog sporazuma proizlazi da provedba sporazuma ne predstavlja valjanu osnovu državama članicama za smanjenje opće razine zaštite radnika prethodno zajamčene nacionalnim pravnim poretkom u području u kojemu se sporazum primjenjuje.
- 51 Pojam „provedba” koji je bez dodatnih objašnjenja upotrijebljen u članku 8. točki 3. Okvirnog sporazuma ne odnosi se samo na prvotno prenošenje Direktive 1999/70, a posebno njezinog priloga koji sadržava Okvirni sporazum, već također mora obuhvatiti sve nacionalne mjere kojima se osigurava postizanje njezinog cilja, uključujući one koje nakon prenošenja u užem smislu dopunjuju ili izmjenjuju već donesena nacionalna pravila.
- 52 Suprotno tome, smanjenje zaštite (reformacija) zajamčene radnicima ugovorom o radu na određeno vrijeme nije kao takvo zabranjeno Okvirnim sporazumom, ako ni na koji način nije povezano s provedbom tog sporazuma.
- 53 Iz zahtjeva za prethodnu odluku i očitovanja njemačke vlade na raspravi proizlazi, kako je istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 75. do 77. mišljenja, da su uzastopna

smanjenja dobi iznad koje nije dopušteno sklapanje ugovora o radu na određeno vrijeme opravdana, ali ne zbog provedbe Okvirnog sporazuma već zbog potrebe da se potakne zapošljavanje starijih osoba u Njemačkoj.

- 54 U tim okolnostima, na pitanje 1. (a) valja odgovoriti da članak 8. točku 3. Okvirnog sporazuma treba tumačiti na način da nije protivan nacionalnoj odredbi poput one u glavnom postupku kojom je zbog potrebe da se potakne zapošljavanje starijih osoba u Njemačkoj, a nevezano uz provedbu tog Sporazuma, smanjena dob iznad koje se ugovor o radu na određeno vrijeme može sklopiti bez ograničenja.

Drugo i treće pitanje

- 55 Drugim i trećim pitanjem, koja valja razmotriti zajedno, sud koji je uputio zahtjev zapravo pita treba li se članak 6. stavak 1. Direktive 2000/78 o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja tumačiti na način da mu je protivna odredba nacionalnog prava poput one u glavnom postupku koja dopušta, bez ograničenja, osim kada postoji uska povezanost s prethodnim ugovorom o radu na neodređeno vrijeme koji je sklopljen s istim poslodavcem, sklapanje ugovora o radu na određeno vrijeme ako je radnik napunio 52 godine starosti. Ako je odgovor potvrđan, sud koji je uputio zahtjev pita koje zaključke mora izvesti iz takvog tumačenja.
- 56 U tom pogledu treba podsjetiti da je sukladno članku 1. svrha Direktive 2000/78 uspostaviti opći okvir za borbu protiv svih vrsta diskriminacije pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja na temelju razloga navedenih u tom članku, što uključuje i dob.
- 57 Međutim, dopuštajući poslodavcu da bez ograničenja sklapa ugovore o radu na određeno vrijeme s radnicima starijima od 52 godine, članak 14. stavak 3. TzBfG-a, uvodi različito postupanje neposredno na temelju dobi.
- 58 U pogledu različitog postupanja na temelju dobi, članak 6. stavak 1. Direktive 2000/78 predviđa da države članice mogu predvidjeti da se različito postupanje na temelju dobi „neće smatrati diskriminacijom ako su, u kontekstu nacionalnog prava, te razlike objektivno i razumno opravdane legitimnim ciljem, uključujući legitimne ciljeve politike zapošljavanja, tržišta rada i strukovnog obrazovanja, te ako su načini ostvarivanja tog cilja primjereni i nužni”. Sukladno istom stavku, drugom podstavku, točki (a), različito postupanje može, inter alia, biti „postavljanje posebnih uvjeta za pristup zapošljavanju i strukovnom osposobljavanju, za zapošljavanje i obavljanje zanimanja [...] za mlade osobe, starije radnike i osobe koje su dužne skrbiti o drugima, radi poticanja njihove strukovne integracije ili osiguranja njihove zaštite”, kao i točkama (b) i (c), određivanje uvjeta u pogledu dobi u određenim posebnim okolnostima.
- 59 Kao što proizlazi iz dokumenata koje je sud koji je uputio zahtjev poslao Sudu, svrha tog propisa je poticanje strukovnog uključivanja nezaposlenih starijih radnika budući da oni imaju znatne poteškoće prilikom pronalaska posla.
- 60 Zakonitost takvog cilja koji je u javnom interesu nije upitna, što je potvrdila i sama Komisija.

- 61 Stoga se taj cilj u načelu treba smatrati takvim da, „objektivno i razumno”, sukladno članku 6. stavku 1. prvom podstavku Direktive 2000/78, opravdava različito postupanje na temelju dobi koje su propisale države članice.
- 62 Potrebno je još utvrditi jesu li, prema tekstu navedene odredbe, načini ostvarivanja tog cilja „primjereni i nužni”.
- 63 U tom pogledu države članice neosporno raspolažu velikim diskrecijskim ovlastima kada biraju mjere za provedbu postizanja ciljeva u području socijalne politike i politike zapošljavanja.
- 64 Međutim, kako je naglasio sud koji je uputio zahtjev, primjena nacionalnog propisa poput onog u glavnom postupku dovodi do situacije u kojoj se svim radnicima koji su navršili 52 godine, bez obzira jesu li prije sklapanja ugovora o radu bili nezaposleni i bez obzira na trajanje razdoblja nezaposlenosti, može zakonito ponuditi, do dobi u kojoj imaju pravo na mirovinu, sklapanje ugovora o radu na određeno vrijeme koji se mogu produljiti neodređeni broj puta. Stoga je ta velika skupina radnika, određena isključivo na temelju dobi, u opasnosti da tijekom znatnog dijela svog radnog vijeka bude lišena pogodnosti stalnog zaposlenja što, međutim, kao što je jasno istaknuto u Okvirnom sporazumu, predstavlja glavni element zaštite radnika.
- 65 Takav propis u kojem je dob dotičnog radnika jedini kriterij za primjenu ugovora o radu na određeno vrijeme, a da nije dokazano da je utvrđivanje starosnog praga kao takvog neovisno o drugim okolnostima povezanim sa strukturom dotičnog tržišta rada ili osobnom situacijom dotične osobe objektivno je neophodan za postizanje cilja strukovne integracije nezaposlenih starijih radnika, nadilazi ono što je primjereno i nužno za postizanje određenog cilja. Poštovanje načela proporcionalnosti znači da se prilikom odstupanja od individualnog prava, u mjeri u kojoj je to moguće, usklade zahtjevi načela jednakog postupanja s postavljenim ciljem (vidjeti, u tom smislu, presudu od 19. ožujka 2002., Lommers, C-476/99, Zb., str. I-2891., t. 39.) Takav se nacionalni propis stoga ne može opravdati sukladno članku 6. stavku 1. Direktive 2000/78.
- 66 Ovaj zaključak ne može pobiti činjenica da u vrijeme sklapanja ugovora još nije isteklo razdoblje propisano za prenošenje Direktive 2000/78.
- 67 Prvo, Sud je već presudio da se tijekom roka propisanoga za prenošenje Direktive države članice moraju suzdržati od poduzimanja svih mjera koje bi mogle ozbiljnije ugroziti postizanje rezultata predviđenog tom Direktivom (vidjeti gore navedenu presudu Inter-Environnement Wallonie, t. 45.).
- 68 U tom pogledu nije od značaja odnosi li se dotično pravilo nacionalnog prava, doneseno nakon što je dotična direktiva stupila na snagu, na njezino prenošenje (vidjeti, u tom smislu, presudu od 8. svibnja 2003., ATRAL, C-14/02, Zb., str. I-4431., t. 58. i 59.).
- 69 U predmetu u glavnom postupku dob iznad koje je dopušteno sklapati ugovore o radu na određeno vrijeme, sukladno članku 14. stavku 3. „TzBfG-a”, smanjena je s 58 na 52 godine u prosincu 2002. i tu mjeru treba primjenjivati do 31. prosinca 2006.

- 70 Sama činjenica da ta odredba ističe 31. prosinca 2006., samo nekoliko tjedana nakon datuma do kojeg države članice moraju prenijeti direktivu, nije sama po sebi odlučujuća.
- 71 S jedne strane, iz teksta drugog podstavka članka 18. Direktive 2000/78 proizlazi da kada država članica, kao što je Savezna Republika Njemačka u ovom predmetu, odluči da će od 2. prosinca 2003. koristiti dodatno razdoblje od tri godine za prenošenje te direktive, ta država članica „mora godišnje izvještavati Komisiju o mjerama koje poduzima za rješavanje problema diskriminacije na temelju dobi [...] kao i o napretku u provedbi.”
- 72 Stoga ta odredba podrazumijeva da država članica, koja iznimno koristi produljeno razdoblje za prenošenje, mora postupno poduzeti konkretne mjere u svrhu usklađivanja nacionalnih propisa s rezultatom propisanim u toj direktivi. Ta bi obveza bila lišena korisnog učinka da je državama članicama dopušteno da tijekom razdoblja dozvoljenog za provedbu te direktive donose mjere koje nisu sukladne njezinim cjevima.
- 73 S druge strane, nezavisni odvjetnik je naglasio u točki 96. svojeg mišljenja, da će veliki broj radnika na koje se odnosi dotični propis iz glavnog postupka, uključujući W. Mangolda, 31. prosinca 2006. već napuniti 58 godina te će se stoga na njih odnositi posebna pravila predviđena člankom 14. stavkom 3. TzBfG-a, tako da za tu skupina ljudi postoji opasnosti da izgubi jamstvo stalnog zaposlenja definitivno stečeno ugovorom o radu na određeno vrijeme, bez obzira na činjenicu da će se uvjet kojim je određena dob od 52 godine prestati primjenjivati krajem 2006. godine.
- 74 Drugo i prije svega, Direktiva 2000/78 sama ne propisuje načelo jednakog postupanja u području zapošljavanja i obavljanja zanimanja. Sukladno članku 1. jedina je svrha ove Direktive „utvrditi opći okvir za borbu protiv diskriminacije na temelju vjere ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili spolnog opredjeljenja”, a izvor načela na temelju kojeg se zabranjuju ovi oblici diskriminacije čine, što je jasno iz treće i četvrte uvodne izjave direktive, različiti međunarodni instrumenti te ustavne tradicije zajedničke državama članicama.
- 75 Načelo nediskriminacije na temelju dobi mora se stoga smatrati općim načelom prava Zajednice. Kada nacionalni propis ulazi u područje primjene prava Zajednice, što je slučaj s člankom 14. stavkom 3. TzBfG-a, kako je izmijenjen zakonom iz 2002., kao provedbena mjera Direktive 1999/70 (vidjeti također, u tom smislu, točke 51. i 64. ove presude), Sud mora, kada mu se uputi zahtjev za prethodnu odluku, dati sve elemente tumačenja koji su potrebni nacionalnom sudu da ocijeni sukladnost tog propisa s tim načelom (vidjeti, u tom smislu, presudu od 12. prosinca 2002., Rodríguez Caballero, C-442/00, Zb., str. I-11915., t. 30. do 32.).
- 76 Posljedično tome, poštovanje općeg načela jednakog postupanja, posebno u pogledu dobi, ne može kao takvo ovisiti o isteku roka koji je državama članicama odobren za prenošenje direktive čiji je cilj utvrditi opći okvir za borbu protiv diskriminacije na temelju dobi, posebno zato jer se radi o organiziranju primjerenih pravnih lijekova, tereta dokazivanja, zaštite protiv retorzije, socijalnog dijaloga, pozitivnih mjera i drugih posebnih mjera za provedbu takve direktive.

- 77 U takvim okolnostima, nakon rasprave u sporu koji se odnosi na načelo nediskriminacije s obzirom na dob, nacionalni sud treba u okviru svoje nadležnosti osigurati pravnu zaštitu pojedinaca koja proizlazi iz pravila prava Zajednice kao i osigurati njihovu punu učinkovitost, zanemarujući pritom sve odredbe nacionalnog prava koje bi mu mogle biti protivne (vidjeti, u tom smislu, presudu od 9. ožujka 1978., Simmenthal, C-106/77, Zb., str. 629., t. 21., i presudu od 5. ožujka 1998., Solred, C-347/96, Zb., str. I-937., t. 30.).
- 78 S obzirom na navedeno, na drugo i treće pitanje valja odgovoriti da pravo Zajednice, a posebno članak 6. stavak 1. Direktive 2000/78, treba tumačiti u smislu da mu je protivna odredba nacionalnog prava koja, poput one u glavnom postupku, dopušta neograničeno sklapanje ugovora o radu na određeno vrijeme kad radnik napuni 52 godine starosti, osim kada postoji uska povezanost s prethodnim ugovorom o radu na neodređeno vrijeme koji je sklopljen s istim poslodavcem.

Nacionalni sud treba osigurati punu učinkovitost općeg načela nediskriminacije na temelju dobi time što će neće primijeniti odredbe nacionalnog prava koje su mu suprotne, čak i ako još nije isteklo propisano razdoblje za prenošenje te direktive.

Troškovi

- 79 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

- 1. Članak 8. točka 3. Okvirnog sporazuma o radu na određeno vrijeme od 18. ožujka 1999. koji se provodi Direktivom Vijeća 1999/70/EZ od 28. lipnja 1999. o Okvirnom sporazumu o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP, treba tumačiti na način da mu nije protivan nacionalni propis poput onog u glavnom postupku kojim je, zbog razloga povezanih s potrebom poticanja zapošljavanja i bez obzira na provedbu tog sporazuma, smanjena dob iznad koje se mogu sklapati ugovori o radu na određeno vrijeme bez ograničenja.**
- 2. Pravo Zajednice, a posebno članak 6. stavak 1. Direktive 2000/78 o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja, treba tumačiti na način da mu je protivna odredba nacionalnog prava poput one u glavnom postupku koja dopušta neograničeno sklapanje ugovora o radu na određeno vrijeme kad radnik napuni 52 godine starosti, osim kada postoji uska povezanost s prethodnim ugovorom o radu na neodređeno vrijeme koji je sklopljen s istim poslodavcem,.**

Nacionalni sud treba osigurati punu učinkovitost općih načela nediskriminacije na temelju dobi, zanemarujući sve odredbe nacionalnog prava koje su mu protivne, čak i ako još nije isteklo propisano razdoblje za prenošenje te direktive.

[Potpisi]

* Jezik postupka: njemački

RADNI PRIJEVOD