



## Határozatok Tára

MICHAL BOBEK  
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA  
Az ismertetés napja: 2019. május 23.<sup>1</sup>

**C-703/17. sz. ügy**

**Adelheid Krah  
kontra  
Universität Wien**

(az Oberlandesgericht Wien [bécsi regionális felsőbbíróság, Ausztria] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatali eljárás – A munkavállalók szabad mozgása – Posztdoktori egyetemi oktatók – A korábban szerzett, szakmailag releváns tapasztalat felvételkor való beszámításának négy évre korlátozása – Szolgálati időn alapuló javadalmazási rendszer – A kizárólag ugyanazon munkáltatónál eltöltött szolgálati idő – A szabad mozgás akadályának fogalma – Igazolás – Arányosság”

### I. Bevezetés

1. Dr. Adelheid Krah (a továbbiakban: fellebbező) posztdoktori egyetemi oktató az Universität Wienen (bécsi egyetem). Az Universität Wien – belső szabályzata értelmében – Dr. A. Krah felvételét követően az egyetemi oktatók megfelelő kategóriájába történő besorolásakor csak négy év erejéig vette figyelembe a korábbi szakmai gyakorlatát.
2. Az Universität Wien (a továbbiakban: ellenérdekű fél) a javadalmazás szempontjából két módot kínál a posztdoktori egyetemi oktatók tapasztalatainak figyelembevételére. Először is, *a felvételkor* be lehet számítani az Universität Wien vagy Ausztriában, vagy más uniós tagállamban letelepedett munkáltatónál eltöltött legfeljebb négy év szakmailag releváns korábbi szolgálati időt. Másodszor, *ha az érintett már szolgálatban van*, az Universität Wienen szerzett szolgálati idővel is jogosultságot szerez. Ez lehetővé teszi, hogy az egyetemi oktatók ugyanazon besorolási fokozaton belül nyolcéves rendszeres időközönként az egyik besorolási fokozatból fokozatosan átkerüljenek egy másikba.
3. A fellebbező szerint az, hogy a korábbi szakmai tapasztalatot a felvételkor csak korlátozottan számítják be, a más tagállamokból érkező munkavállalókkal szembeni hátrányos megkülönböztetést jelent. A javadalmazás szolgálati időn alapuló alakulása szükségszerűen előnyben részesíti azokat az egyetemi oktatókat, akik mindvégig ugyanazon osztrák egyetemen dolgoztak, vagyis többnyire az osztrák állampolgárokat.
4. Jelen ügyben a Bíróságnak a munkavállalók szabad mozgására vonatkozó ítélkezési gyakorlat külső korlátait kell ismételtelen körüljárnia és kifejezetten meg kell fogalmaznia az annak alapját képező logikát. Minősülhet-e a szabad mozgást gátló *akadály* az a nemzeti szabály, amely kialakítását tekintve semleges, vagyis nem valósít meg állampolgárságon alapuló *közvetlen hátrányos megkülönböztetést*, és hatását tekintve nyilvánvalóan semleges, mivel nem állapítottak meg *közvetett*

<sup>1</sup> Eredeti nyelv: angol.

*hátrányos megkülönböztetést* sem? A munkavállalók szabad mozgására vonatkozó ítélkezési gyakorlatban vizsgált, az akadályozásra és a kevésbé vonzóvá tételre irányuló megközelítés egy teljesen különálló harmadik kategóriát jelent-e, amely akkor is fennáll, ha hátrányos megkülönböztetésre nem került sor? Az EUMSZ 45. cikkel ellentétes-e minden egyes nemzeti szabály, amely valamely munkavállaló számára kevésbé vonzóvá teszi a szabad mozgást?

## II. Jogi háttér

### A. Az uniós jog

5. Az EUMSZ 45. cikk szövege a következő:

„(1) Az Unión belül biztosítani kell a munkavállalók szabad mozgását.

(2) A munkavállalók szabad mozgása magában foglalja az állampolgárság alapján történő minden megkülönböztetés megszüntetését a tagállamok munkavállalói között a foglalkoztatás, a javadalmazás, valamint az egyéb munka- és foglalkoztatási feltételek tekintetében.

(3) A közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okok alapján indokolt korlátozásokra is figyelemmel, a munkavállalók szabad mozgása jogot biztosít a munkavállalónak arra, hogy:

[...]

c) munkavállalás céljából valamely tagállamban tartózkodjon az adott tagállam állampolgárainak foglalkoztatására vonatkozó törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseknek megfelelően;

[...]”

6. A munkavállalók Unión belüli szabad mozgásáról szóló, 2011. április 5-i 492/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet<sup>2</sup> 7. cikke (1) bekezdésének szövege a következő:

„Valamely tagállamnak egy másik tagállam területén foglalkoztatott állampolgárát a foglalkoztatási és munkafeltételek tekintetében nem kezelhetik állampolgársága miatt a hazai állampolgároktól [helyesen: munkavállalóktól] eltérő módon, különösen, ami a javadalmazást, a munkaviszony megszüntetését és munkanélkülivé válás esetén az újraelhelyezést vagy újrafoglalkoztatást illeti.”

### B. Az osztrák jog

7. A 2011. február 15-i Rahmenkollektivvertrag für ArbeitnehmerInnen an Universitäten (egyetemi munkavállalókra vonatkozó kollektív keretszerződés; a továbbiakban: kollektív szerződés) „Az egyetemi tudományos/művészi munkatársak besorolása” című 47. §-ának (1) bekezdése a következőket írja elő:

„Az 5. § (2) bekezdésének (1) albekezdése értelmében vett minden munkavállalót a munkaszerződése szerinti feladatkörének jellege szerint A–C munkavállalói kategóriába kell besorolni.”

8. A 48. § meghatározza az egyetemi tudományos és művészeti munkatársak munkavállalói kategóriáinak rendszerét. Ennek értelmében:

„A1 munkavállalói kategória: kiválasztási eljárás alapján kinevezett egyetemi professzorok [...]

<sup>2</sup> HL 2011. L 141., 1. o.

A2 munkavállalói kategória: olyan tudományos/művészeti munkatársak, akikkel képesítési szerződést kötöttek.

B munkavállalói kategória: egyetemi asszisztensek, senior scientistek, senior artistek, senior lecturerek, projektmunkatársak (28. §) a munkaviszony szempontjából releváns mesterképzés vagy más posztgraduális program elvégzését követően, lektorok. A munkavállalói kategória magában foglalja a B1 és a B2 besorolási fokozatot. Az egyetemi asszisztenseket, senior scienisteket, senior artisteket, senior lecturereket és a projektmunkatársakat [...] a B1 besorolási fokozatba, míg a lektorokat a B2 besorolási fokozatba kell besorolni.

C munkavállalói kategória: hallgatói munkatársak és a B1 kategóriában nem szereplő projektmunkatársak.”

9. A kollektív szerződés 49. §-a meghatározza az egyetemi tudományos és művészeti munkatársak bértábláját. Ez a következőképpen rendelkezik:

„(1) Az A1 besorolási fokozatban a havi bruttó jövedelem 4891,10 euró. Amennyiben a releváns időszakban [...] legalább egy pozitív értékelésre sor kerül, ez az összeg az alábbiak szerint emelkedik:

6 évnyi tevékenységet követően 5372,80 euróra,

12 évnyi tevékenységet követően 5854,50 euróra,

18 évnyi tevékenységet követően 6336,20 euróra,

és

24 évnyi tevékenységet követően 6817,90 euróra,

(2) Az A2 besorolási fokozatban a havi bruttó jövedelem 3686,70 euró, releváns doktori vagy Ph.D. fokozattal rendelkező munkavállalók esetében 4288,8 euró. Ezek az összegek az alábbiak szerint emelkednek:

a) a képesítési szerződés teljesítését követően [...] 4650,20 euróra,

b) amennyiben a releváns időszakban [...] legalább egy pozitív értékelésre sor kerül,

6 évnyi egyetemi docensi tevékenységet követően 5131,90 euróra,

12 évnyi tevékenységet követően 5613,70 euróra,

18 évnyi tevékenységet követően 6095,40 euróra,

és

24 évnyi tevékenységet követően 6577,00 euróra,

(3) A B1 besorolási fokozatban a havi bruttó jövedelem 2696,50 euró.

Ezen összeg az alábbiak szerint emelkedik:

a) hároméves tevékenységet követően 3203,30 euróra. A hároméves időtartam csökken azokkal az időszakokkal, amelyek tekintetében a tevékenységgel kapcsolatos korábbi tapasztalatok igazolására kerül sor;

- b) az a) pont szerinti besorolásban végzett nyolcévnyi tevékenységet követően vagy a munkaviszony létesítésének feltételét képező doktori fokozat megszerzése (posztdoktori állás) esetén 3590,70 euróra;
- c) a b) pont szerinti besorolásban végzett nyolcévnyi tevékenységet követően 3978,30 euróra;
- d) a c) pont szerinti besorolásban végzett nyolcévnyi tevékenységet követően 4186,90 euróra.”

### III. A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

10. A fellebbező német állampolgár, és doktori fokozattal rendelkezik történelemből. A 2000/2001-es téli szemesztertől az ellenérdekű fél, az Universität Wien történeti intézetében dolgozott megbízott oktatóként. Ezt megelőzően 5 évig az Universität Münchenen végzett szakmailag releváns oktatói tevékenységet.

11. *Habilitationsschriftjének* (habilitációs dolgozatának) benyújtását követően az ellenérdekű fél bölcsészet- és kultúratudományi kara dékáni hivatalának 2002. március 12-i határozata a középkori történelem egyetemi docenseként oktatási jogosultságot adott részére. A fellebbező ezt követően minden szemeszterben a szorgalmi időszakban heti legalább 7 tanórányi oktatást végzett határozott idejű oktatói megbízások alapján.

12. 2010. október 1-jétől a fellebbezőt először határozott, majd később határozatlan időre posztdoktori egyetemi oktatóként heti 20 tanórányi időben foglalkoztatták.

13. A rektor 2011. november 8-i határozata nyomán döntés született arról, hogy a posztdoktori egyetemi oktatók és posztdoktori egyetemi tudósok esetében a korábbi szolgálati időket négy év időtartamban számítják be, ha a munkaviszony 2011. október 1-jén vagy később kezdődött. E határozatot követően a fellebbezőt a B foglalkoztatási csoport B1 fizetési fokozatának b) pontjába sorolták be.

14. A fellebbező azonban azt állítja, hogy korábban az Universität Münchenen 5 évnyi, az Universität Wienen pedig 8,5 évnyi, összesen 13,5 évnyi szakmailag releváns tapasztalatot szerzett. Ezért a fellebbező azzal érvel, hogy esetében 13,5 évet kellett volna elismerni és hogy őt magasabb bérfokozatba kellett volna besorolni.

15. A fellebbező az állítólagos javadalmazásbeli különbség kamatokkal, díjakkal és költségekkel növelt összegeként 3385,20 eurót követel az Arbeits- und Sozialgericht Wien (bécsi szociális és munkaügyi bíróság, Ausztria) előtt, amely a keresetet elutasította. A fellebbező ezen ítélettel szemben fellebbezést nyújtott be a kérdést előterjesztő bírósághoz.

16. Az Oberlandesgericht Wien (bécsi regionális felsőbíróság, Ausztria) e ténybeli és jogszabályi háttér mellett határozott úgy, hogy felfüggeszti az eljárást és a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1. Úgy kell-e értelmezni az uniós jogot, különösen az EUMSZ 45. cikket, a [492/2011 rendelet] 7. cikkének (1) bekezdését és az Alapjogi Charta 20. és 21. cikkét, hogy azzal ellentétes az olyan szabályozás, amely szerint az Universität Wien oktatói testületének egyik tagja által korábban szerzett, szakmailag releváns szolgálati idők legfeljebb összesen három, illetve négy év időtartamban számíthatók be, attól függetlenül, hogy az Universität Wiennél vagy más bel- vagy külföldi egyetemekenél, illetve hasonló intézményeknél szerzett foglalkoztatási időkről van-e szó?

2. Ellentétes-e a munkavállalóknak az EUMSZ 45. cikk (2) bekezdése és a [492/2011 rendelet] 7. cikkének (1) bekezdése szerinti szabad mozgásával az olyan javadalmazási rendszer, amely nem teszi lehetővé a szakmailag releváns korábbi szolgálati idők teljes beszámítását, ugyanakkor az ugyanazon munkáltató általi foglalkoztatás időtartamához magasabb díjazást kapcsol?”

17. A fellebbező és az ellenérdekű fél, valamint az Európai Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételt. Ez a három fél és az osztrák kormány vett részt a 2019. január 23-án megtartott tárgyaláson.

#### IV. Értékelés

18. A jelen indítvány felépítése a következő. Először bevezetésképpen néhány pontosító megjegyzést teszek az egyetemi oktatók osztrák javadalmazási rendszerét, és különösen a nemzeti szabályokat és az Universitát Wiennek az egyetemi oktatók korábbi szakmai tapasztalatának elismeréséről szóló szabályokat illetően (A). Ezt követően azt javaslom, hogy a korábban szerzett, szakmailag releváns tapasztalat felvételtkor való beszámításának négy évre történő korlátozása összeegyeztethető a munkavállalók szabad mozgásával, mivel nem valósít meg hátrányos megkülönböztetést és – véleményem szerint – a munkavállalók szabad mozgását gátló akadályt sem képez (B). Végezetül rátérek arra a szabályra, amely szerint a már szolgálatban lévő munkatársak esetében az Universitát Wienen szerzett szolgálati idő alapján nő a javadalmazás.

##### A. Előzetes pontosító megjegyzések

19. A jelen ügy a B1 besorolási fokozatba besorolt egyetemi oktatók javadalmazásának mind nemzeti szinten (a kollektív szerződés 49. §-ának (3) bekezdésében), mind pedig az Universitát Wien által (annak belső szabályzatában) meghatározott szabályaira vonatkozik.

20. A kollektív szerződés az egyetemi oktatók javadalmazásának alakulását illetően tartalmaz szabályokat. Ezek a szabályok figyelembe veszik a szolgálati időt. A már szolgálatban lévő egyetemi munkatárs javadalmazása általában az ugyanazon egyetemen eltöltött idővel rendszeres időközönként növekszik. Gyakorlatilag egy bizonyos számú év teljesítése után (először a szolgálatban eltöltött három év után, majd pedig nyolcévente) az egyetemi oktató a B1 besorolási fokozaton belül egyik fizetési alfokozatból átkerül a másikba.

21. Ugyanakkor ez a javadalmazási rendszer nem kizárólag a szolgálati időn/megszerzett időn alapul. A nemzeti szabályok két kivételt tesznek lehetővé, amelyek alapján valamely egyetemi oktató a felvételekor magasabb besorolási fokozatba sorolható, mint amely a szolgálati időn alapuló szabályok gépies alkalmazásából következne. Először is azok esetében, akikkel úgy kötnek egyetemi oktatói szerződést, hogy *nem* rendelkeznek doktori fokozattal, az (első) három évet csökkentik azokkal az időszakokkal, amelyek tekintetében a tevékenységgel kapcsolatos korábbi tapasztalatok igazolására kerül sor; másodsor, azoknak a doktori fokozattal rendelkezőknek, akiket *posztdoktori* egyetemi oktatóként alkalmaznak, nem kell kitölteniük az első három- és nyolcéves szolgálati időt, így közvetlenül a B1 besorolási fokozat b) pontja szerinti fokozatba sorolják be őket.

22. Amint azt az ellenérdekű fél és az osztrák kormány kifejtette, a kollektív szerződés a szociális partnerek közötti tárgyalás eredményeként jött létre. Meghatározza azokat a minimumszabályokat, amelyeket az osztrák egyetemeknek alkalmazniuk kell. Nem akadályozza meg, hogy maguk az említett egyetemek kedvezőbb szabályokat fogadjanak el.

23. Az Universitat Wien belső szabályzata alapján legfeljebb négy év erejéig figyelembe lehet venni a korábbi szakmai tapasztalatot, amikor a felvételkor a posztdoktori egyetemi oktató kezdő besorolási fokozatát meghatározzák. Az ellenérdekű fél szerint ezen utóbbi szabály miatt az Universitat Wien kedvezőbb bánásmódot biztosít azon más osztrák egyetemekhez képest, amelyek csupán a kollektív szerződésben meghatározott szabályokat alkalmazzák.

24. A nemzeti és helyi háttérrel figyelembe véve további négy pontosítást kell tenni.

25. Eloszor is, még ha a jelen ügy középpontjában a B1 besorolási fokozat (vagyis az egyetemi oktatók kategóriája) áll is, ezt a besorolási fokozatot nem lehet elszigetelten vizsgálni. Az az egyetemi oktatók javadalmazására vonatkozó tágabb nemzeti szabályok részét képezi. A kollektív szerződés 47., 48. és 49. §-a értelmében az egyetemi oktatók kategóriája számos szakmai alkategóriára oszlik, amelyekhez konkrét besorolási fokozatok vannak hozzárendelve, nevezetesen egyetemi professzorokra (A1 besorolási fokozat), karrierlehetőséget biztosító (ún. tenure-track) tudományos munkatársakra (A2 besorolási fokozat), valamint egyetemi oktatókra (B1 besorolási fokozat), előadókra (B2 besorolási fokozat) és hallgatói munkatársra (C besorolási fokozat). Az egyes besorolási fokozatok maguk is *besorolási fokozatokra* tagolódnak, amelyeknek egy adott bér felel meg.

26. A kollektív szerződésben meghatározott egész javadalmazási rendszert, jellegénél fogva – amint azt az ellenérdekű fél a tárgyaláson hangsúlyozta – úgy építették fel, hogy a tudományos pályafutást két különböző módon, az egyes besorolási fokozatokon belül és azok között segítse elő. Az egyes besorolási fokozatokon *belüli* szakmai előmenetel egyfajta horizontális előmenetel. Bár az illető ugyanazon tudományos kategórián belül marad, a javadalmazás fokozatosan emelkedik, például az idő múlásával megszerzett szolgálati idő alapján.<sup>3</sup> A fokozatok *közötti* szakmai előmenetel vertikális elomenetelként jellemezhető, ahol is az illető nem marad ugyanazon tudományos kategóriában, hanem feljebb lép. Ez a változás általában további képesítés, például tudományos eredmények, kutatás befejezésének vagy valamely vizsga teljesítésének függvénye.

27. Ily módon, amint azt az ellenérdekű fél állította, e rendszer alapjául szolgáló megfontolás az, hogy az egyetemi oktatók szakmai előmenetelét osztonozni kell. Emiatt a szakmai előmenetel bizonyos fajtái szükségszerűen egy magasabb besorolási fokozat eléréséhez kötődnek, amely bizonyos értelemben mindkét szálat magában foglalja: az említett fokozathoz szükséges további képesítést, közvetetten pedig az említett képesítés megszerzéséhez szükséges bizonyos időszak megszerzését is. Ugyanakkor azok, akik tudományos pályájukon vertikálisan nem lépnek előre, a szolgálati idő/megszerzett idő révén továbbra is eloleptethetok, vagyis ugyanazon besorolási fokozaton belül a következő fizetési fokozatba léphetnek.

28. Másodsor, egyetértek az osztrák kormánnyal abban, hogy annak értékeléséhez, hogy a munkavállalók szabad mozgásának esetleges jogellenes korlátozása fennáll-e, elengedhetetlen elhatárolni egymástól az egyetemi oktatók javadalmazására vonatkozó osztrák rendszeren belüli két különböző szabályt.

29. Az első szabály az, hogy az Universitat Wien legfeljebb négy év erejéig veszi figyelembe a korábbi szakmai tapasztalatot, amikor a *felvételkor* a posztdoktori egyetemi oktató kezdő besorolási fokozatát a B1 besorolási fokozaton belül meghatározzák (a továbbiakban: korábbi tapasztalat alapuló szabály). A második szabály az, hogy *amikor a posztdoktori egyetemi oktató már szolgálatban van*, az Universitat Wiennel kötött szerződés időtartama alatt az említett munkakörben megszerzett szolgálati idő

3 Úgy tűnik, a kollektív szerződésből az következik, hogy az ilyen szakmai előmenetel nemcsak a egyetemi oktató egyetemi oktatókra, hanem az egyetemi oktatók egyéb kategóriáira, például az egyetemi tanárookra is vonatkozik, habár ez utóbbi esetben az egyik besorolási fokozatból a másikba való átlépés nemcsak a megszerzett idotól függ, hanem a tevékenység (pozitív) értékelésetl is (lásd a kollektív szerződés 49. §-ának (1) bekezdését).

határozza meg ezt követően az egyik besorolási fokozatból a másikba való továbblépést (a továbbiakban: szolgálati időn alapuló szabály). Az egyetemi oktatók esetében feltételezik, hogy az ilyen továbblépés automatikus, és a korábbi tapasztalaton alapuló szabállyal ellentétben nem vonja maga után az egyetemi oktató érdemeinek érdemi értékelését.

30. Természetesen e két szabálynak vannak közös vonásai. Mindkettő a korábbi szakmai tapasztalat figyelembevételére vonatkozik és befolyásolja a javadalmazást. Itt azonban véget is érnek a hasonlóságok. Hogy egyértelmű legyen, kit hasonlítunk kihez, mely időpontban és milyen célból, e két szabályt külön kell kezelni.

31. A fellebbező és a Bizottság által – különösen a nemzeti bíróság által előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés vonatkozásában – benyújtott észrevételek szépen illusztrálják, milyen veszélyeket rejt a két szabály összemosása. Lehetetlenné teszi a hátrányos megkülönböztetés elemzését, mivel nehezen megfoghatóvá válik a kérdés, hogy pontosan kit és kivel szemben részesítenek hátrányos megkülönböztetésben, nem is szólva az igazolási okok előterjesztéséről. A felvétel idején a korábbi tapasztalaton alapuló szabályt egy bizonyos okból és személyek egy bizonyos csoportjára alkalmazzák. Ezzel szemben a szolgálati időn alapuló szabály egy másik időpontban, emberek más csoportjára alkalmazandó. A szolgálati időn alapuló szabály értelemszerűen soha nem alkalmazandó az újonnan érkező munkatársakra, és az annak alapjául szolgáló megfontolás is más.

32. Ha ezeket a különböző szabályokat egy kalap alá vesszük, ez implicit módon egyidejű alkalmazásukat igényli: azt jelentené, hogy a szolgálati időn alapuló szabály gyakorlatilag már a felvétel pillanatában alkalmazandó. Erre természetesen szakpolitikai döntés alapján lehetőség van, ebben az esetben azonban nem két különböző szabály lenne, hanem csak egy (és az igencsak eltérne a nemzeti szinten választott szabálytól).

33. Ezért elengedhetetlen, hogy a jelen értékelés szempontjából e két szabályt elkülönítetten kezeljük. Ennélfogva először a korábbi tapasztalaton alapuló szabály felvételtkor való érvényesülését értékelem az első kérdéssel kapcsolatban, hogy csak azután térjek rá a második kérdésben szereplő, a szolgálati időn alapuló szabályra.

34. Harmadszor, ahhoz, hogy a kérdést előterjesztő bíróság kérdését megválaszoljam, meg kell vizsgálni a fellebbező helyzetét, ahogy az a jelen ügyben ténylegesen kibontakozott. Ebből a szempontból két vonatkozást kell tisztázni.

35. Egyfelől, a kollektív szerződéstől eltérően, amely *egyáltalán* nem írja elő a posztdoktori egyetemi oktatók múltbeli szakmai tapasztalatának elismerését,<sup>4</sup> a fellebbező esetében az Universitát Wien belső szabályzatának (kedvezőbb) szabályát alkalmazták. Ily módon ez utóbbi szabályt (nem pedig a kollektív szerződés szabályait) kell a kollektív szerződésben meghatározott általános javadalmazási rendszer összefüggésében megvizsgálni.

36. Másfelől, az ügy tényállása alapján az Universitát Wien korábbi tapasztalaton alapuló szabályának és a kollektív szerződés szolgálati időn alapuló szabályának együttes alkalmazása állítólag akadályozta a fellebbező mint német állampolgár *belépését* az osztrák munkaerőpiacra. Az érvelés lényegében a következő: a külföldi munkavállalókat visszatartja az osztrák munkaerőpiacra való *belépéstől* az, hogy a javadalmazás szempontjából teljes mértékben figyelembe veszik a posztdoktori egyetemi oktatóknak az Universitát Wienen belül megszerzett szolgálati idejét, míg a felvétel során csak legfeljebb négy év erejéig számítják be a más munkahelyen szerzett korábbi tapasztalatot.

<sup>4</sup> Az ellenérdekű fél a tárgyaláson megerősítette, hogy a kollektív szerződés 49. §-a (3) bekezdésének a) pontja értelmében a korábbi szakmai tapasztalat elismerése – bár csak *három* éven belül – kizárólag a doktori fokozattal *nem* rendelkező egyetemi oktatókra alkalmazandó.

37. A munkavállalók szabad mozgását potenciálisan gátló akadály természetére és hatályára vonatkozó általános eszmecsereben a (származási tagállamból való) kiutazás akadály és a (fogadó államba való) beutazás akadály a szabad mozgás ugyanazon éremének két külön oldala.<sup>5</sup> Jelen ügy ténybeli háttere mellett ez azt jelenti, hogy a fellebbező potenciális akadályokba ütközik a német munkaerőpiacról való kilépés és az osztrák munkaerőpiacra való belépés során.

38. Ugyanakkor világosan ki kell emelni, hogy a fellebbező által előterjesztett érveléssel ellentétben egyszerűen nem tartozik a jelen ügy hatálya alá az a hipotetikus forgatókönyv, amely szerint a szóban forgó nemzeti szabályok működése potenciálisan akadályozza, hogy a fellebbező a fogadó állam (Ausztria) munkaerőpiacát elhagyja, vagy továbbmenve, miután máshol némi időt eltöltött, vissza akarjon térni az osztrák tudományos munkaerőpiacra.

39. Negyedszer és végezetül, a jelen értékelés uniós jogi keretrendszerét illetően, a kérdést előterjesztő bíróság a második kérdést az EUMSZ 45. cikk és a 492/2011 rendelet 7. cikkének (1) bekezdésére tekintettel fogalmazta meg. E két rendelkezés mellett az első kérdés az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 20. és 21. cikkét is említi.

40. A Bíróság szerint az EUMSZ 45. cikk és a Szerződésnek a személyek szabad mozgására vonatkozó rendelkezéseinek összessége általánosságban annak megkönnyítését szolgálja, hogy az uniós polgárok az Unió egész területén bármilyen keresőtevékenységet folytathassanak, és azzal ellentétesek az olyan intézkedések, amelyek az uniós polgárokat hátrányosan érinthetik, amennyiben másik tagállam területén kívánnak tevékenységet folytatni. Következésképpen az EUMSZ 45. cikkel ellentétes bármely olyan nemzeti intézkedés, amely alkalmas arra, hogy megzavarja vagy kevésbé vonzóvá tegye az e cikk által biztosított alapvető szabadságnak az uniós polgárok általi gyakorlását.<sup>6</sup>

41. Emellett az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében különösen az EUMSZ 45. cikk (2) bekezdése az állampolgárság alapján történő minden hátrányos megkülönböztetést tilt a tagállamok munkavállalói között a foglalkoztatás, a javadalmazás, valamint az egyéb munka- és foglalkoztatási feltételek tekintetében. A 492/2011 rendelet 7. cikkének (1) bekezdése mindössze a hátrányos megkülönböztetés tilalmának az EUMSZ 45. cikk (2) bekezdésében kimondott elvét fejt ki egyedi jelleggel a foglalkoztatási és munkafeltételekre vonatkoztatva, és ezért azt ugyanúgy kell értelmezni, mint az EUMSZ 45. cikk (2) bekezdését.<sup>7</sup>

42. A korábbi tapasztalaton alapuló szabály – valamint a szolgálati időn alapuló szabály, a jelen ügyben való korlátozott relevanciájának erejéig – egyértelműen e rendelkezések hatálya alá tartozik, amennyiben azok hatással vannak Ausztriában az egyetemi oktatók javadalmazására, amely munkafeltételnek minősül. Az, hogy a szolgálati időn alapuló szabály egy kollektív szerződésben kapott helyet, nem változtat ezen a következtetésen, mivel az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma nem csak a hatóságok tevékenységére terjed ki, hanem a keresőtevékenység és a szolgáltatásnyújtás kollektív szabályozására irányuló más jellegű szabályokra is.<sup>8</sup>

43. Általánosságban bármilyen fontos is, nem látom, hogy a jelen ügyben szereplő körülmények között a Charta 20. és 21. cikke milyen további megfontolásokat emelhetne be az egyenletbe, amelyeket nem fed le konkrétan és részletesebben az EUMSZ 45. cikk és a 492/2011 rendelet 7. cikke.

5 Amint azt a jelen indítvány 78–85. pontjában részletesebben tárgyalom.

6 Lásd például: 2017. július 18-i *Erzberger* ítélet (C-566/15, EU:C:2017:562, 33. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2019. március 13-i *Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach* ítélet (C-437/17, EU:C:2019:193, 36. pont).

7 Lásd például: 2006. október 26-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-371/04, EU:C:2006:668, 17. pont); 2013. december 5-i *Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs* ítélet (C-514/12, EU:C:2013:799 23. pont); 2019. március 13-i *Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach* ítélet (C-437/17, EU:C:2019:193, 16. pont).

8 Lásd például: 2000. június 6-i *Angonese* ítélet (C-281/98, EU:C:2000:296, 31. pont); 2011. március 10-i *Casteels* ítélet (C-379/09, EU:C:2011:131, 19. pont).



44. Ezért nem tűnik szükségesnek a jelen ügynek kifejezetten a Charta 20. és 21. cikk tükrében történő vizsgálata.<sup>9</sup>

### **B. Az első kérdés**

45. Az első kérdéssel a kérdést előterjesztő bíróság arra kíván választ kapni, hogy az EUMSZ 45. cikkel és a 492/2011/EU rendelet 7. cikkének (1) bekezdésével ellentétesek-e azok a nemzeti rendelkezések, amelyek szerint az Universitát Wien által alkalmazott egyetemi oktató által korábban szerzett, szakmailag releváns szolgálati idők attól függetlenül, hogy az Universitát Wiennél vagy más bel- vagy külföldi egyetemekenél, illetve hasonló intézményeknél szerzett foglalkoztatási időkről van-e szó, legfeljebb összesen három, illetve négy év időtartamban számíthatók be.

46. Ezzel a kérdéssel a kérdést előterjesztő bíróság a *korábbi tapasztalaton alapuló szabályt* helyezi a középpontba, amely felső határt állapít meg a korábbi szakmai tevékenységek elismerésére annak eldöntése során, hogy valamely egyetemi oktató mely besorolási fokozatba sorolandó be valamely osztrák egyetemen munkaviszonya megkezdésekor. Az első kérdést úgy fogalmazták meg, hogy az magában foglalja a kollektív szerződésnek a doktori fokozattal *nem rendelkező* egyetemi oktatók pozíciójára vonatkozó rendelkezéseit és az Universitát Wien *posztdoktori* egyetemi oktatókra vonatkozó belső szabályzatát is. Ugyanakkor az eset körülményei alapján nem szükséges kifejezetten foglalkozni az előbbi rendelkezéssel, mivel az a fellebbező helyzetére nem alkalmazandó.

47. Ezért kizárólag azon (kedvezőbb) egyetemi szabálynak a munkavállalók szabad mozgásával való összeegyeztethetőségét vizsgálom, amely legfeljebb *négyévnnyi* korábbi szakmai tapasztalat elismerését írja elő a posztdoktori egyetemi oktató alkalmazása és besorolása esetén.

48. A kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy az elismerés négyévnnyi tapasztalatra való korlátozása miatt a korábbi tapasztalaton alapuló szabály összeegyeztethetetlen lehet a munkavállalók szabad mozgásával. Előfordulhat, hogy valamely migráns munkavállaló azért nem vált munkahelyet és vállalt munkát Ausztriában, mivel a korábban szerzett, szakmailag releváns szolgálati idejét besorolásukkor és ennek következtében javadalmazásukkor nem veszik teljes egészében figyelembe.

49. A fellebbező szerint az, hogy a korábbi szakmai tapasztalatot felvételkor csak korlátozottan számítják be, a más tagállamokból érkező munkavállalókkal szemben hátrányos megkülönböztetést valósít meg, és az osztrák egyetemek munkavállalóit is eltántorítja attól, hogy Ausztria határain túl vállaljanak munkát. Szélsőséges esetekben akár az Universitát Wienen kívül szerzett 24 évnnyi szolgálati idő is elveszhet.

50. Az ellenérdekű fél szerint az uniós jog nem követeli meg semmiféle korábbi szolgálati idő kötelező beszámítását. A beszámított korábbi tapasztalat négy évre történő korlátozása nem valósít meg állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetést, mivel a migráns munkavállalókat és a belföldi munkavállalókat egyaránt érinti. Mivel az Universitát Wien által alkalmazott egyetemi oktatók 50%-a és a posztdoktori egyetemi oktatók egyharmada külföldi állampolgár, a korábbi tapasztalaton alapuló szabály nem érinti a migráns munkavállalóknak az osztrák munkaerőpiachoz való hozzáférést. A korábbi tapasztalat elismerése, még ha korlátozott is, akár ösztönözheti is az Universitát Wienenre való jelentkezést, függetlenül attól, hogy az illető osztrák állampolgár-e, vagy sem.

51. Mindenesetre, mivel az egyetemi oktató elsősorban oktatási tevékenységet végez, a négy évre történő korlátozás nem lépi túl a kitűzött cél eléréséhez, vagyis az annak biztosításához szükséges mértéket, hogy az egyetemi oktatók a lehető legmagasabb színvonalon végezzék munkájukat. Ez az időtartam tudományos körökben általában megfelelő az ehhez szükséges tudás megszerzéséhez.

<sup>9</sup> Hasonlóképpen lásd: 2013. július 4-i Gardella ítélet (C-233/12, EU:C:2013:449, 39. és 41. pont); 2016. április 7-i ONEm és M. ítélet (C-284/15, EU:C:2016:220, 33–34. pont).

52. Azon a véleményen vagyok, hogy nem valósít meg hátrányos megkülönböztetést az a szabály, amely az újonnan felvett egyetemi oktatók kezdeti besorolásakor beszámítható, bárhol, *többek közt az Universität Wienen*, megszerzett korábbi szakmai tapasztalatot négy évben korlátozza (1). Nem minősül a munkavállalók szabad mozgása korlátozásának sem (2). Az Universität Wien korábbi tapasztalaton alapuló szabálya mindenesetre egyértelműen igazolt és megfelelő az említett szabály által kitűzött cél eléréséhez (3).

### 1. Az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés

53. A *közvetlen hátrányos megkülönböztetés* azt jelenti, hogy a szóban forgó nemzeti szabály az állampolgárság alapján eltérő bánásmódot alkalmaz, és így más uniós tagállamok állampolgárai kedvezőtlenebb bánásmódban részesülnek, mint a hasonló helyzetben lévő más állampolgárok.<sup>10</sup> A jelen ügyben egyértelmű, hogy a korábbi tapasztalaton alapuló szabály közvetlen hátrányos megkülönböztetést nem valósít meg. A megkülönböztetésre nem nyilvánvalóan az állampolgárság miatt kerül sor.

54. Ugyanakkor az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EUMSZ 45. cikkben és a 492/2011 rendelet 7. cikkében megtalálható egyenlő bánásmódra vonatkozó szabály nem csupán az állampolgárságon alapuló, nyílt hátrányos megkülönböztetést, hanem a hátrányos megkülönböztetés valamennyi leplezett formáját is tiltja, ezek ugyanis más megkülönböztető ismérvek alkalmazásával valójában ugyanahhoz az eredményhez vezetnek.<sup>11</sup> A nemzeti jog valamely rendelkezése *közvetetten hátrányosan megkülönböztetőnek* tekintendő, amennyiben jellegénél fogva inkább a migráns munkavállalókat érintheti, mint a belföldi munkavállalókat, és következésképpen fennáll annak a veszélye, hogy különösen az előbbieket hozza hátrányosabb helyzetbe. Ahhoz, hogy valamely intézkedést közvetetten hátrányosan megkülönböztetőnek lehessen minősíteni, nem szükséges, hogy az összes belföldi állampolgárt előnyben részesítse, vagy kizárólag más tagállamok állampolgárait érintse hátrányosan, a belföldi állampolgárokat kivéve.<sup>12</sup> Ez különösen az EUMSZ 45. cikk (2) bekezdéséből következik.<sup>13</sup>

55. A jelen ügyben nem vitatott, hogy a tapasztalat beszámításának korlátozása megkülönböztetés nélkül alkalmazandó bármely, akár más tagállamban, akár Ausztriában letelepedett munkáltatónál szerzett minden releváns tapasztalatra. A tárgyaláson kifejezetten megerősítették, hogy magán az Universität Wienen, nem egyetemi oktató minőségben szerzett tapasztalatra is alkalmazandó. Vagyis úgy tűnik, hogy minden potenciális jelölt pontosan ugyanabban a bánásmódban részesül, függetlenül attól, hogy valamely más tagállamból, egy másik osztrák egyetemről, vagy akár az Universität Wien más tanszékéről vagy posztjáról érkezik-e.

56. Bevallom, nehéz megértenem, hogy egy ilyen teljesen semleges szabály miként minősülhetne (akár) közvetetten (állampolgárságon alapuló) hátrányosan megkülönböztető jellegűnek. A releváns referenciacsoportok a következők: i. a négy évnél kevesebb és ii. a négy évnél több korábbi szakmai tapasztalattal rendelkezők. Tulajdonképpen a második kategóriába tartozó személyek hivatkozhatnak arra, hogy a korábbi tapasztalaton alapuló szabály alkalmazása hátrányos helyzetbe hozza őket: a korábbi tapasztalatuk egy részét nem ismerik el, amikor a felvétel során javadalmazási szintjüket megállapítják.

10 Lásd például: 2004. szeptember 16-i Bizottság kontra Ausztria ítélet (C-465/01, EU:C:2004:530, 31–33. pont).

11 Lásd például: 2012. június 28-i Erny ítélet (C-172/11, EU:C:2012:399, 39. pont); 2013. december 5-i Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs ítélet (C-514/12, EU:C:2013:799, 25. pont).

12 Lásd például: 2012. június 28-i Erny ítélet (C-172/11, EU:C:399, 41. pont); 2013. június 20-i Giersch és társai ítélet (C-20/12, EU:C:2013:411, 45. pont).

13 Lásd e tekintetben: 2019. március 13-i Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach ítélet (C-437/17, EU:C:2019:193, 16–34. pont).

57. Ugyanakkor jelentősen eltér a fenti állítás és az a felvetés, hogy állampolgárság alapján különbséget tennének, vagy annak bármilyen hatása lenne. Az sem bizonyított, és nem is lehet észszerűen állítani, hogy más tagállamok állampolgárai értelemszerűen nagyobb valószínűséggel rendelkeznek négy évnél több szakmailag releváns tapasztalattal, amikor az Universitát Wienen tudományos állásra jelentkeznek.

58. Más szóval abból, hogy nem áll fenn hátrányos megkülönböztetés (nincs olyan rejtett ok, ami alapján különbséget tennének), az is következik, hogy nyilvánvalóan nincs ilyen következmény sem (nincs nyilvánvaló különböző hatás).

59. A Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján az ilyen következményt hagyományosan egy *valószínűségi hipotézis* alapján értékelik: nagyobb-e a valószínűsége, hogy az intézkedés inkább érinti a más tagállamokból érkező munkavállalókat? A védett csoportot mindenképpen hátrányosabban érinti? Ehhez az észszerű valószínűséget vizsgálják, nem pedig erre vonatkozó pontos adatokat és statisztikákat kell bemutatni.<sup>14</sup>

60. A jelen ügyben sem hitelt érdemlő hipotézis, sem a közvetett hátrányos megkülönböztetésre utaló adatok nincsenek. Nem fejtették ki meggyőzően, hogy egyetemi oktatóként való alkalmazásukkor más tagállamokból származó munkavállalók – hipotetikusan – miként szereztek nagyobb valószínűséggel négy évet meghaladó szakmai tapasztalatot, mint az osztrák munkavállalók. A szabály minden potenciális munkavállalói csoportra nézve ebből a szempontból is semleges.

61. Az adatokat illetően kizárólag az ellenérdekű fél által előterjesztett statisztikák állnak rendelkezésre,<sup>15</sup> vagyis hogy az Universitát Wienen az egyetemi oktatók 50%-a és a posztdoktori egyetemi oktatók harmada nem rendelkezik osztrák állampolgársággal. Ezek a statisztikák tehát nem arra utalnak, hogy az osztrák állampolgárokhoz képest a külföldi állampolgárokat jelentősen magas arányban érinti ez a szabály, éppen ellenkezőleg. Ha ezek az adatok helytállóak, abból az következik, hogy jelentős számú külföldi munkavállaló lépett be az osztrák munkaerőpiacra „annak ellenére”, hogy az Universitát Wien a korábbi szakmai tapasztalat beszámítását korlátozta.

62. Ezért úgy tűnik, hogy a felvétel pillanatában alkalmazandó korábbi tapasztalaton alapuló szabály az osztrák tudományos munkaerőpiacra való belépést illetően nem valósít meg sem közvetlen, sem közvetett hátrányos megkülönböztetést. Ezek fényében minősülhet-e az említett szabály a munkavállalók szabad mozgása korlátozásának vagy akadályának, annak ellenére, hogy az állampolgárságra egyáltalán nincs tekintettel?

## 2. A szabad mozgást gátló akadály?

### a) A szabad mozgás korlátozása és az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés

63. Az állandó ítélkezési gyakorlatból következik, hogy a közvetett és közvetlen hátrányos megkülönböztetés kategóriája mellett az EUMSZ 45. cikk egy harmadik kategóriára is vonatkozik, nevezetesen a hátrányos megkülönböztetéstől mentes korlátozásokra.<sup>16</sup> A Bíróság szerint az említett rendelkezés nemcsak minden, az állampolgárságon alapuló közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetést tilt, hanem azokat a nemzeti szabályokat is, amelyek az érintett munkavállalókra állampolgárságuktól függetlenül alkalmazandók, azonban *alkalmasak arra, hogy szabad mozgáshoz*

14 Lásd azonban e tekintetben: 2019. március 13-i Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach ítélet (C-437/17, EU:C:2019:193, 28. és 30. pont).

15 Hangsúlyozva, hogy bár ezt az adatot az eljárásban részt vevő egyik fél sem cáfolta, a Bíróság nem kérte ezek bemutatását és nem is ellenőrizte helytállóságukat. Hozzáteszem, hogy véleményem szerint továbbra is az erősebb hatás *valószínű, észszerű hipotézise* lesz a döntő, amelyet a felek által bemutatott statisztikák színezhettek, megerősíthetnek, élesíthetnek, vagy akár egyértelműen cáfolhatnak. Az ilyen valószínűség megállapításához azonban nem feltétlenül szükségesek a statisztikai adatok.

16 Lásd különösen: Fennelly főtanácsnok Graf ügyre vonatkozó indítványa (C-190/98, EU:C:1999:423).

való jogukat *akadályozzák vagy kevésbé vonzóvá tegyék*.<sup>17</sup> Azok a rendelkezések, amelyek még ha megkülönböztetés nélkül alkalmazandók is, de megakadályozzák valamely tagállam állampolgárait abban vagy visszatartják attól, hogy a szabad mozgásra vonatkozó jogukat gyakorolva elhagyják származási országukat, az e szabadságot gátló akadálnak minősülnek.<sup>18</sup>

64. A Bíróság egyértelművé tette, hogy a munkavállalók szabad mozgását illetően az akadály/korlátozás/eltántorítás/kevesbé vonzóvá tétel mögött meghúzódoó elgondolás az EUMSZ 45. cikk (1) bekezdésén alapul. Ugyanis az EUMSZ 45. cikk (2) bekezdésével szemben, amely a hátrányos megkülönböztetés fogalmát alkalmazza, a 45. cikk (1) bekezdése tágabban írja elő, hogy „az Unión belül biztosítani kell a munkavállalók szabad mozgását”.

65. Ezért meg kell határozni, hogy az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetésen túl a szóban forgó nemzeti szabályok az EUMSZ 45. cikk (1) bekezdésével tiltott módon a munkavállalók szabad mozgását gátló akadálnak minősülnek-e.<sup>19</sup>

66. Az ennek okán azonnal felmerülő kérdés azonban arra vonatkozik, hogy milyen viszony áll fenn a szabad mozgást gátló akadály és az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés kategóriája között. E két kategória valóban teljesen független, és így külön lehet és kell őket vizsgálni? Az akadály szerinti megközelítés elválik-e a hátrányos megkülönböztetés logikájától és annak vizsgálatától? Vagy az akadály szerinti megközelítés inkább egyfajta „kiegészítő” kategória, amely a közvetett hátrányos megkülönböztetés tilalmát erősíti és fokozza, azonban nem teljesen független attól?

67. Amint azt jelen ügy is mutatja, ez nem pusztán elméleti vita. Ha – amint azt jelen indítvány előző alszakasza javasolja – a korábbi tapasztalaton alapuló szabály még közvetetten sem valósít meg hátrányos megkülönböztetést, jelenthet-e a munkavállalók szabad mozgása szempontjából akadályt? Beszélhetünk-e akadályról, ha az (állampolgárságon alapuló) eltérő bánásmód legapróbb jele sem mutatkozik?

68. Ha alaposabban tanulmányozzuk a Bíróság ítélkezési gyakorlatát, a munkavállalók szabad mozgását illetően a Bíróság a korlátozás megfogalmazásával elsősorban jellemzően akkor érvel, amikor a nemzeti szabályok *a kilépést akadályozzák*, kisebb mértékben azonban akkor is, ha olyan, a *nemzetinél alacsonyabb* szintű szabályokról van szó, amelyek a *belépést akadályozzák*.

69. Az első kategóriára jellemző ügyeket azok a származási állambeli intézkedések jelentik, amelyek a *szóban forgó állam állampolgárait* eltántorítják attól, hogy a származási államot elhagyva a szabad mozgást gyakorolják, és ezzel lehetetlenné vagy rendkívül nehézé teszik más állam munkaerőpiacához való hozzáférést. A Bosman ítélet ebből a szempontból tanulságos. Ez az ügy labdarúgó-játékosok áthelyezéséről szóló (a játékosoknak ugyanazon tagállamon belüli, különböző nemzeti egyesületekhez tartozó klubok közötti áthelyezésére alkalmazandó) nemzeti szabályokra vonatkozott, amelyek előírták, hogy az új klubnak a régi klub számára díjat kell fizetnie akkor is, ha a régi klubbal kötött szerződés már lejárt. Bár ezek a szabályok semmiképpen nem valósítottak meg állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetést, a Bíróság megállapította, hogy valószínűleg korlátozták a tevékenységüket más tagállamban folytatni kívánó játékosok szabad mozgáshoz való jogát azzal, hogy megakadályozták, hogy ezek a játékosok elhagyják a saját klubjukat vagy ettől eltántorították őket.<sup>20</sup>

17 Lásd például: 1993. március 31-i Kraus ítélet (C-19/92, EU:C:1993:125, 32. pont); 2000. január 27-i Graf ítélet (C-190/98, EU:C:2000:49, 18. pont).

18 Lásd például: 1991. március 7-i Masgio ítélet (C-10/90, EU:C:1991:107, 23. pont); 1995. december 15-i Bosman ítélet (C-415/93, EU:C:1995:463, 96. pont); 1999. január 26-i Terhoeve ítélet (C-18/95, EU:C:1999:22, 39. pont); 2003. szeptember 9-i Burbaud ítélet (C-285/01, EU:C:2003:432, 95. pont).

19 Lásd e tekintetben: 2019. március 13-i Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach ítélet (C-437/17, EU:C:2019:193, 16. és azt követő pontok, szemben a 35. és azt követő pontokkal).

20 1995. december 15-i Bosman ítélet (C-415/93, EU:C:1995:463, 97–100. pont). Hasonló logika mentén lásd még: 2005. március 17-i Kranemann ítélet (C-109/04, EU:C:2005:187, 28–30. pont); 2010. március 16-i Olympique Lyonnais ítélet (C-325/08, EU:C:2010:143, 35. pont).

70. A kilépés egy másik (látszólag) hátrányos megkülönböztetéstől mentes akadály lehet a származási állam azon intézkedése, amely megnehezíti a *visszatérést* egy olyan állampolgárának, aki a szabad mozgáshoz való jogát gyakorolta. A Köbler ügy például az osztrák állam mint munkáltató által azon egyetemi tanároknak odaítélt, a szolgálati idő alapján járó különleges pótlékról szólt, akik hivatásukat legalább tizenöt évig osztrák egyetemen, és nem egy másik tagállam egyetemén gyakorolták. Ebben a vonatkozásban a Bíróság megállapította, hogy az Osztrák Köztársaságon kívüli más tagállamban egyetemi tanárként eltöltött időszakok elismerésének teljes elutasítása akadályozza a munkavállalók szabad mozgását Ausztriában, mivel jellegénél fogva ez utóbbiakat eltéríti attól, hogy az ország elhagyásával éljenek e szabadsággal.<sup>21</sup>

71. A második kategórián belül a Bíróság szintén hasonlóképpen közelítette meg a szabad mozgásnak a *nemzetinél alacsonyabb szintű intézkedések* formájában történő akadályozását, akár a tagállamon belüli regionális vagy más helyi szervek által hozott, akár a helyi szervekre vonatkozó különös szabályokról volt szó. Az úgynevezett SALK ügyben<sup>22</sup> például – amelyre a felek többször is hivatkoztak – a Bíróság azokat az osztrák szabályokat vizsgálta, amelyek értelmében az előrelépés szempontjából releváns referencianap meghatározásakor a Land Salzburgban lévő közkórházaknak munkáltatóként az e Landra vonatkozó minden, folyamatosan megszerzett szolgálati időt figyelembe kellett venniük, azonban a más munkáltatóknál, akár Ausztrián belül, akár más tagállamban megszerzett szolgálati időt csak részben. A Bíróság ezeket a szabályokat *mind* a belépés (hátrányosan megkülönböztető), *mind* pedig a kilépés (hátrányos megkülönböztetéstől mentes) akadályát vizsgálva értékelte.<sup>23</sup> Megállapította, hogy ezek a szabályok „inkább a migráns munkavállalókat érintheti[k], mint a belföldi munkavállalókat, különösen az előbbieket hátrányosabb helyzetbe hozva” és „megakadályozzák abban, vagy visszatartják attól, hogy szabad mozgáshoz való jog[ukat] gyakorolva elhagyj[ák] származási ország[ukat], [...] még abban az esetben is, ha az érintett munkavállalók állampolgárságától függetlenül alkalmazandók”.<sup>24</sup>

72. Igaz, hogy a nemzetinél alacsonyabb szintű intézkedések nem könnyen egyeztethetők össze a szabad mozgásra vonatkozó hagyományos érveléssel. Nehezebb arra a következtetésre jutni, hogy állampolgárságon alapuló közvetett hátrányos megkülönböztetést valósítanak meg.<sup>25</sup> Korlátozottabb földrajzi hatályuk miatt a származási tagállam más régiókból érkező állampolgáraival szemben is előnytelenek. Ugyanakkor a nemzetinél alacsonyabb szintű intézkedéseket illetően, még ha az állampolgárságon alapuló közvetett hátrányos megkülönböztetéssel való kapcsolatuk meglehetősen csekély is, a valószínű hatáson alapuló hagyományos gondolatmenet értelmében<sup>26</sup> vélelmezni lehet az ilyen hátrányos megkülönböztetést: a nemzetinél alacsonyabb szintű intézkedések egyszerűen nagyobb valószínűséggel érintik a külföldi állampolgárokat, azon oknál fogva, hogy a helyi lakosok többsége valószínűleg a szóban forgó tagállam állampolgára.

73. Így a nemzetinél alacsonyabb szintű intézkedések esetében a közvetett hátrányos megkülönböztetés talán kevésbé nyilvánvaló, a háttérben azonban mégis fennállhat. A korlátozás nyelvezetének ilyen helyzetekre való alkalmazása ezért nem jelenti azt, hogy nem valósul meg bármiféle állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés. Mégis van valamiféle, az állampolgársághoz közvetetten kapcsolódó megkülönböztetés, amely megnehezíti vagy ellehetetleníti a munkához jutást.<sup>27</sup> E

21 2003. szeptember 30-i Köbler ítélet (C-224/01, EU:C:2003:513, 74. pont). További példaként lásd: 1993. március 31-i Kraus ítélet (C-19/92, EU:C:1993:125, 32. pont).

22 2013. december 5-i Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs ítélet (C-514/12, EU:C:2013:799).

23 Ha valamely nemzeti szabály mind a belépést, mind a kilépést gátló akadályként is jellemezhető, a Bíróság az ilyen szabályt hajlamos úgy tekinteni, hogy az *egyszerre* valósít meg állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetést és minősül a szabad mozgást gátló akadálynak. A SALK ítéleten kívül lásd például: 2003. szeptember 30-i Köbler ítélet (C-224/01, EU:C:2003:513, 73–74. pont).

24 2013. december 5-i Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs ítélet (C-514/12, EU:C:2013:799, 28–32. pont). Lásd még: 2000. június 6-i Angonese ítélet (C-281/98, EU:C:2000:296, 40–41. pont).

25 Lásd e tekintetben: Saugmandsgaard Øe főtanácsnok Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach ügyre vonatkozó indítványa (C-437/17, EU:C:2018:627, 44. pont).

26 Lásd a fenti 59. pontot.

27 Lásd például: 2000. június 6-i Angonese ítélet (C-281/98, EU:C:2000:296, 39. pont); 2013. december 5-i Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs ítélet (C-514/12, EU:C:2013:799, 35. pont).

tekintetben a Bíróság már megállapította, hogy a szabad mozgáshoz való jognak még a *kis terjedelmű és csekély jelentőségű* korlátozása is tilos.<sup>28</sup> Másként fogalmazva: a nemzetinél alacsonyabb szintű azon rendelkezések, amelyek valamely tagállamon belül eltántorítanak a *belső* mobilitástól, a szabad mozgásra vonatkozó rendelkezések hatálya alá tartozhatnak, amennyiben a *külső* (tagállamok közötti) mobilitást is kevésbé vonzóvá teszik.<sup>29</sup>

74. Összefoglalva: bár a Bíróság nem vizsgálja mindig kifejezetten, azokban az ügyekben is van valamiféle összehasonlíthatósági és megkülönböztetési elemzés, amelyekben csak a munkavállalók szabad mozgásának korlátozását értékeli.<sup>30</sup> Így a Bíróság ítélkezési gyakorlata nem támogatja azt a felvetést, hogy a szabad mozgást gátló akadályok logikáját teljesen különítsék el a hátrányos megkülönböztetés vizsgálatától. Az e szakaszban elemzett ügyek mindegyikében fennáll valamiféle eltérő bánásmód is. Mit kell hát pontosan elemezni az akadályok címszó alatt?

b) A „mozgó” és a „nem mozgó” személyek közötti hátrányos megkülönböztetés

75. Értelmezésem szerint az EUMSZ 45. cikk (1) bekezdésének és a munkavállaló szabad mozgásának akadályára vonatkozó ítélkezési gyakorlatnak a logikája még mindig a megkülönböztetésen és a hátrányos megkülönböztetés fogalmán alapul. Azonban e hátrányos megkülönböztetés alapja nem (csak) az állampolgárság és nem (csak) a munkaerőpiacról való kilépés vagy valamely másik tagállam munkaerőpiacára való belépés elszigetelten vizsgált pillanata. A hangsúly a belső piacon „mozgó” és „nem mozgó” személyek közötti hátrányos megkülönböztetés.

76. Ennélfogva tilos különbséget tenni a mozgó és nem mozgó személyek között. Így, még ha a „megkülönböztetésmentes korlátozások” fogalma alkalmazásában nem kerül is sor állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetésre, a hátrányos megkülönböztetés logikája akkor is jelen van, csak más szinten fogalmazódik újra. Fennely főtanácsnok jól megragadta ezt a fogalmat, amikor ezen a szinten a hátrányos megkülönböztetésre „migráció alapján történő hátrányos megkülönböztetésként” utalt, ahol is az eltérő bánásmód magának a szabad mozgásnak a gyakorlásából ered.<sup>31</sup>

77. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében a Szerződés személyek szabad mozgására vonatkozó rendelkezéseinek összessége annak megkönnyítését szolgálja, hogy az uniós polgárok az Európai Unió egész területén bármilyen kereső tevékenységet folytathassanak.<sup>32</sup> E logika mentén úgy tűnik, hogy a munkavállalók szabad mozgása korlátozásának megállapításához még mindig az szükséges, hogy személyek egy csoportja hátrányos helyzetbe kerüljön egy másik csoporthoz képest. A megkülönböztetés alapját azonban nem feltétlenül az állampolgárságnak kell képeznie. Úgy tűnik, ez az általános szál húzódik végig az ítélkezési gyakorlat által kialakított és a jelen indítvány előző szakaszában tárgyalt osztályozási rendszeren.

78. Ezután, a szabad mozgásnak természetesen két oldala van: a származási tagállamból való *kilépés* és a fogadó tagállam munkaerőpiacára való *belépés*. Ha e két oldal bármelyikén valamely munkavállaló hátrányos helyzetbe kerül az adott államon belül a nem mozgó személyek csoportjával szemben, akadályról beszélhetünk.

28 Lásd például: 2013. december 5-i Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs ítélet (C-514/12, EU:C:2013:799, 34. pont); 2014. december 3-i De Clercq és társai ítélet (C-315/13, EU:C:2014:2408, 61. pont).

29 Az áruk szabad mozgását illetően analógia útján lásd: 2004. szeptember 9-i Carbonati Apuani ítélet (C-72/03, EU:C:2004:506, 22–23. pont).

30 E tekintetben lásd a közelmúltból például a 2019. március 13-i Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach ítéletet (C-437/17, EU:C:2019:193), amelyben a Bíróság megállapítja, hogy a 35–41. pontban szereplő elemzés a munkavállalók szabad mozgása akadályára irányul, nem pedig az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetésre (amelynek elemzésére a 16–34. pontban került sor), azután azonban a 38. pontban összehasonlítja a származása szerinti tagállamtól eltérő tagállamban tevékenykedő munkavállalók (vagyis a külföldi állampolgárok) helyzetét az adott tagállam munkavállalóira (vagyis az állampolgárokra) vonatkozó feltételekkel, kiterjesztve a 39. pontban az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalmát a kilépési és a belépési szabályokra egyaránt.

31 Fennely főtanácsnok Graf ügyre vonatkozó indítványa (C-190/98, EU:C:1999:423, 21. pont).

32 Lásd például: 2017. július 18-i Erzberger ítélet (C-566/15, EU:C:2017:562, 33. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2019. március 13-i Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach ítélet (C-437/17, EU:C:2019:193, 36. pont).

79. Így a „munkavállalókat megtartó szabályokként” (a kilépés oldalán) vagy „munkavállalókat csalogató szabályokként” (a belépés oldalán) jellemezhető nemzeti szabályok nem akadályozhatják, hogy valamely munkavállaló egy másik tagállamba utazzon, és e szándékától nem is tántoríthatják el. Mindkét ilyen szabályfajta fennállásának értékelésekor azonban továbbra is *bizonyítani kell* a szóban forgó személyek releváns csoportjai közötti *eltérő bánásmódot*: a kilépési szabályok esetén a határátlépők a maradékhoz képest és a belépési szabályok esetén az érkezőket a már eleve ottlétükhöz képest.

80. Ha így fogjuk fel, a munkavállalók szabad mozgását gátló akadály fogalmába egyáltalán nem férhet be olyan nemzeti szabály, amely valószínűleg (szubjektíven) kevésbé vonzóvá teszi a szabad mozgás gyakorlását egy adott munkavállaló számára. A szabad mozgás – ha leválasztjuk a munkavállalók objektív csoportjai közötti tényleges eltérő bánásmódról – tulajdonképpen annak eszközévé válhat, hogy bármely területen meg lehessen támadni bármely nemzeti vagy a nemzetinél alacsonyabb szintű szabályt (vagy akár csak egy kedvezőtlen egyéni szerződést), amely valamely egyéni ügy körülményei között történetesen hátrányosan érint egy adott munkavállalót. Következésképpen, ha valamely személy munkavállalás érdekében egy másik tagállamba utazik, e fogadó állam munkáltatója az uniós jognál fogva mindig köteles lenne őt legalább pontosan ugyanabban a bánásmódban részesíteni, mint amelyet a migráns munkavállaló a korábbi tagállamban élvezett, vélhetően tekintet nélkül arra, hogy a fogadó tagállam nemzeti joga miként rendelkezik erről.

81. Ez nem lehet az akadály fogalmának észszerű megközelítése.<sup>33</sup> Párhuzamot vonva az áruk szabad mozgásával, a munkavállalók szabad mozgására vonatkozó ítélkezési gyakorlat egy *Dassonville*<sup>34</sup> időszakba kerülne, és sürgősen a *Keck* ügyben szereplőhöz hasonló helyzetben találná magát.<sup>35</sup>

82. Ezzel összefüggésben meg kell jegyezni, hogy az akadály szerinti megközelítéssel a Bíróság már két módon korlátozta, hogy az EUMSZ 45. cikk (1) bekezdése mindenre kiterjedhessen.

83. Először is, az utóbbi aggályra részben válaszolva a Bíróság egyértelművé tette, hogy általában nem tekinthetők az EUMSZ 45. cikk szerinti korlátozásnak azok a nemzeti intézkedések, amelyek a munkához jutás feltételeinek meghatározása nélkül pusztán irányadók valamely gazdasági tevékenységre.<sup>36</sup> Az EUMSZ 45. cikk különösen a munkavállaló számára nem biztosítja a fogadó tagállamban az olyan munkafeltételekhez való jogot, amilyenekben a származási tagállamban az utóbbi állam nemzeti jogszabályai alapján részesült.<sup>37</sup> Másként fogalmazva: a szabad mozgás nem feltétlenül jelent társadalmi semlegességet, tekintettel a nemzeti jogszabályok között egyes területeken fennálló különbségekre. Ennélfogva az objektív és hátrányos megkülönböztetéstől mentes jogalkotási döntésekből eredő, olyan területeken alkalmazandó szabályok, amelyek nincsenek uniós szinten harmonizálva, nem tekinthetők korlátozásnak (a továbbiakban: a társadalmi semlegesség garanciájának hiánya).<sup>38</sup>

84. Másodszor, a Bíróság szerint az EUMSZ 45. cikk értelmében vett „akadályként” való minősítés nem függhet „túlságosan bizonytalan és közvetett” események megvalósulásától. Másként fogalmazva: annak lehetősége, hogy a nemzeti jogszabályt a szabad mozgáshoz való jog akadályozására alkalmasnak tekintsék, nem lehet túl távoli, még kevésbé hipotetikus (a továbbiakban: a közelség követelménye).<sup>39</sup>

33 Ismét csak Fennelly főtanácsnok Graf ügyre vonatkozó indítványára (C-190/98, EU:C:1999:423, 31. pont) tudok utalni.

34 1974. július 11-i *Dassonville* ítélet (8/74, EU:C:1974:82, 5. pont).

35 1993. november 24-i *Keck és Mithouard* ítélet (C-267/91 és C-268/91, EU:C:1993:905).

36 Lásd e tekintetben: 2000. január 27-i *Graf* ítélet (C-190/98, EU:C:2000:49), Fennelly főtanácsnok indítványára (EU:C:1999:423, 32. pont) tükrében, aki ugyanis azt állította, hogy „a semleges nemzeti szabályok kizárólag akkor tekinthetők a piacra jutást lényegesen akadályozónak, ha megállapításra kerül, hogy a piaci szereplőkre ténylegesen olyan hatással voltak, mintha kizárták volna őket a piacról.”

37 Lásd: 2017. július 18-i *Erzberger* ítélet (C-566/15, EU:C:2017:562, 35. pont).

38 Lásd például: 2004. április 29-i *Weigel* ítélet (C-387/01, EU:C:2004:256, 55. pont); 2017. július 18-i *Erzberger* ítélet (C-566/15, EU:C:2017:562, 36. pont).

39 Lásd például: 1990. március 7-i *Krantz* ítélet (C-69/88, EU:C:1990:97, 11. pont); 2000. január 27-i *Graf* ítélet (C-190/98, EU:C:2000:49, 24–25. pont). Meg kell jegyezni, hogy a Bíróság a közelmúltban hozott 2019. március 13-i *Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach* ítéletben (C-437/17, EU:C:2019:193, 37. és 40. pont) mindkét korrólra hivatkozott.

85. Vagyis ahhoz, hogy a munkavállalók szabad mozgását gátló akadály fennálljon, bizonyítani kell, hogy a szóban forgó szabály i. hátrányos megkülönböztetést alkalmaz a mozgó és a nem mozgó személyek (csoportja) között a kilépéskor vagy a belépéskor és ii. így lényegesen érinti a munkához jutást egy másik tagállamban, vagyis a szabály és annak érvényesülése nem túl távoli ahhoz, hogy figyelembe lehessen venni a szabad mozgáshoz való jog gyakorlásáról szóló döntés meghozatalakor.

c) *A jelen ügy*

86. Ezen elemzési keretek között értékelve a fellebbező érvelése nem bizonyítja, hogy a mozgó és a nem mozgó személyek között a kilépéskor vagy a belépéskor tett megkülönböztetés miatt a szabad mozgást gátló akadályba ütközik.

87. A fellebbező azt állítja, hogy a korábbi tapasztalaton alapuló szabály akadályozná azok (azon állampolgárok és külföldi állampolgárok) szabad mozgását, akik Ausztria területén kívül sok éven át egyetemi oktatóként (vagy azzal egyenértékű minőségben) dolgoztak. Az, hogy az Universität Wien korlátozottan számítja be a múltbeli tapasztalatot, más tagállamok állampolgárai számára a *belépés akadályát* jelentheti. Az osztrák állampolgárok számára a *kilépés akadályát* és az *(ismételt) belépés akadályát* is jelentheti.

88. Először is, az osztrák állampolgárokra vonatkozó ezen utóbb említett forgatókönyvét (*a kilépés és az [ismételt] belépés akadály*) illetően ismét elég annyit mondani, hogy nem csak, hogy nem ez a forgatókönyv képezi jelen eljárás tárgyát,<sup>40</sup> de emellett a szabad mozgást gátló akadály imént felvázolt értelmében véve egyszerűen túl bizonytalan és közvetett, így pedig túl távoli. Ugyanis az, hogy az EUMSZ 45. cikk (1) bekezdése alapján fennáll-e „akadály”, egy hipotetikus esemény megvalósulásától, vagyis attól függne, hogy valamely osztrák munkavállaló úgy dönt, hogy *nem* hagyja el Ausztriát azzal a céllal, hogy egy másik tagállamban tudományos munkát végezzen, *mivel* arra számít, hogy amennyiben a későbbiekben visszatér Ausztriába, nem vennék figyelembe teljes mértékben a máshol szerzett tapasztalatát.

89. Ezzel szemben az előbbi forgatókönyv (*belépés akadály*) esetén észszerűen feltételezhető, hogy a korábbi tapasztalat korlátozott beszámítása nem túl közvetett és bizonytalan ahhoz, hogy azt figyelembe vegye valamely másik tagállam azon állampolgára – például a fellebbező –, aki több éven át dolgozott egyetemi oktatóként (vagy azzal egyenértékű minőségben) egy másik tagállamban és szeretne Ausztriába költözni. Ugyanis észszerűen feltételezhető, hogy az eredeti – és értelemszerűen az ezt követő – javadalmazás kiszámítására vonatkozó kritériumok és megfontolások fontos tényezőnek bizonyulnak egy ilyen döntés meghozatalakor.

90. Ugyanakkor véleményem szerint még ebben az esetben sem minősül egy ilyen nemzeti szabály a munkavállalók szabad mozgását gátló akadálnak, méghozzá meglehetősen egyszerű okból: nem tesz különbséget a kilépéskor vagy a belépéskor a mozgó és a nem mozgó személyek között.

91. Azt az érvet illetően, hogy a rendelkezés a mozgó személyeket esetleg eltántorítja attól, hogy egyáltalán elhagyják származási tagállamukat annak érdekében, hogy az Universität Wienen dolgozzanak, és így a Németországból való *kilépés akadályának* tekintendő, ismételten azt lehet mondani, hogy ez nem képezi jelen ügy tárgyát, mivel formálisan német szabály értékelésére nem kerül sor, de ehhez olyasmint kellene feltételezni, aminek megállapítására jelen ügyben nem került sor, vagyis hogy ha a fellebbező egy németországi vagy Ausztriától eltérő más tagállamban lévő, másik egyetemre jelentkezne, korábban szerzett, szakmailag releváns szolgálati idejét teljes mértékben beszámítanák. Ezt azonban nem bizonyították.

<sup>40</sup> A fenti 38. pont.



92. Ezután, az osztrák munkaerőpiacra való *belépés* potenciális *akadályára* vonatkozó érvet illetően csak arra kell emlékeztetni, hogy nyilvánvalóan nem kerül sor az (osztrák) állampolgárok és a külföldi állampolgárok között hátrányos megkülönböztetésre, vagy akár a mozgó és a nem mozgó személyek között sem. Minden felvett alkalmazottra és korábbi releváns tapasztalatuk beszámítására pontosan ugyanazok a feltételek vonatkoznak. Így nem csak az nem bizonyosodott be, hogy egy ilyen szabály valamiképpen jobban érintené a külföldi állampolgárokat,<sup>41</sup> hanem az sem egyértelmű, hogy miért érintené érzékenyebben a más tagállamokból érkezőket. A fent már kifejtettekhez hasonlóan nem hitelt érdemlő feltételezés az, hogy nagyobb a valószínűsége annak, hogy a mozgó személyek négy évet meghaladó tapasztalattal rendelkeznek, és nincs is olyan adat, amely ezt támasztaná alá; ez egyszerűen a fellebbező konkrét helyzetéből extrapolált érv. Azonban egy egyedi esetre hivatkozás egészen más, mintha olyan strukturális megkülönböztetést tárnánk fel, amely a mozgó személyek csoportja számára konkrét hátrányt jelentene.

93. Úgy vélem, a Bíróság elemzésének eddig kellene terjednie, megállapítva, hogy nem áll fenn a munkavállaló szabad mozgását gátló akadály. Ugyanakkor véleményem szerint érdemes néhány záró megjegyzést tenni – a fellebbező és a Bizottság azon érveire válaszul, amelyek lényegében azt állítják, hogy a korábbi szakmai tapasztalat teljes mértékben történő beszámításának hiánya visszatarthatja az egyetemi oktatók Európai Unión belüli szakmai mobilitását –, hogy ebben a konkrét ágazati kontextusban mutassam be, milyen következményekkel és veszélyekkel jár az akadály fogalmának túl tág megközelítése.<sup>42</sup>

94. A valós helyzet az, hogy az Európai Unióban az egyetemi oktatóknak nincs integrált munkaerőpiaca. Az egyetemi oktatókra vonatkozó keretrendszer – többek között munkafeltételeik (akár a felvételt, az előmenetelt vagy a javadalmazást illetően) – egyszerűen tagállamonként, vagy akár ugyanazon államon belül egyetemenként eltérő.

95. Vagyis egy ilyen töredezett piacon a mobilitás a verseny lehetővé tételével és erősítésével mozdítható elő, ragaszkodva a nemzeti piacok megnyitásához és a nemzeti vagy akár nacionalista sajátosságok formájában meglévő közvetett belépési akadályok megszüntetéséhez, aminek jelen pillanatban kevés köze van a munkára való objektív képesítéshez. Néha az eredetileg igazolt hagyományok fokozatosan átváltoznak felesleges díszletté, majd a belépés közvetlen (vagy közvetett) akadályává.

96. Ezzel szemben egyet kell értenem az osztrák kormánnyal abban, hogy ha a jelenlegihez hasonló helyzetekben ragaszkodunk ahhoz, hogy a munkavállalók szabad mozgása ténylegesen biztosítja, hogy a munkavállalók bármiféle változása semleges,<sup>43</sup> az a Bizottság által nyilvánvalóan áhítottakhoz képest éppen ellenkező következményeket válthat ki: valószínűleg akadályozza az egyetemi oktatók szabad mozgását.

97. Először is, a konkrét szabályt illetően az ilyen tág értelmezés arra készítené a szociális partnereket és/vagy az osztrák egyetemeket, hogy ne vegyenek figyelembe *semmilyen* korábbi szakmai tapasztalatot, ami egyik munkavállaló érdekét sem szolgálná.

98. Másodszor, általánosabban, ha a fogadó tagállam munkáltatója csak abban az esetben alkalmazhatna egy másik tagállamból érkező egyetemi oktatót, ha pontosan ugyanabban a bánásmódban részesítené, és ugyanúgy számítaná be a korábbi szakmai tapasztalatot, mint az illető származási tagállamában, ezzel ezek a munkavállalók végső soron „alkalmazhatatlanná” válhatnának az

41 A fenti 56–62. pont.

42 Általános kifejtése a fenti 75–85. pontban történt.

43 Lásd a fenti 83. pontban leírt értelemben vett „társadalmi semlegességet”.

ezzel járó költségek miatt (arra a fajta munkára, amelyre jelentkeznek). Ez valószínűleg nem csak ténylegesen akadályozná a határokon átnyúló mobilitást, de bizonyos fokig szociális (életkorral összefüggő) akadályt is képezne, mivel előfordulhat, hogy az idősebb egyetemi oktatók úgy vélik, mozgási képességük erőteljesen csorbult (a tényleges piaci „árak” miatt).

99. Harmadszor, szerkezeti szempontból, az akadály ilyen átfogó fogalmának további problémás következménye az lenne, hogy azon országok egyetemeit szankcionálná, amelyek veszik a fáradságot, hogy a többi tagállamból érkező egyetemi oktatók alkalmazása szempontjából nyitottak legyenek. Talán nem titok, hogy a tudományos munkaerőpiac nyitottságát illetően többsebességes Európáról beszélhetünk: nemcsak nyitott tudományos munkaerőpiacok vannak Európában, hanem vannak azok, amelyek látszólag nyitottak, és azok, amelyek meg sem próbálnak nyitottnak tűnni (vagy ha igen, nem túl jól csinálják). Ha a szakmailag nyitott egyetemek vagy rendszerek állami rendelet révén kénytelenek lennének módosítani a munkaerő-felvételre vonatkozó (egyébként észszerű és nyitott) szakpolitikájukat, annak érdekében, hogy a többi tagállamból érkező potenciális munkavállalók különös és eltérő igényeinek helyt adjanak, a talán el nem ismert, de meglehetősen természetes reakció az lenne, hogy a továbbiakban nem vesznek fel munkatársakat más tagállamokból.

100. Összefoglalva: e megkülönböztetések mögött talán egymással némileg ellentétes elképzelések húzódnak. Egyfelől lényegében létezik a Bizottság azon elképzelése, hogy az európai tudományos munkaerőpiac egyetlen nagy „európai közszolgálat” legyen, ahol a közalkalmazottak szabadon mozoghatnak. E mobilitás mögött az egyetlen közszolgálati rendszeren belüli áthelyezés vagy kirendelés elgondolása húzódná. Másfelől van az az elképzelés, amely szerint az európai tudományos munkaerőpiac versenyképes piac, ahol a tájékozott szereplők maguk hozzák meg döntéseiket arról, hogy hová szeretnének menni és miért, miközben a különböző és szükségszerűen különböző nemzeti piacok között mozognak.

101. Anélkül, hogy egyáltalán rátérnék az ilyen egymással szemben álló elképzelésekkel kapcsolatos további problémákra – mint a meglepő mértékű paternalizmus és a szerződések megkötésekor (még meglévő) szerződési szabadságba való beavatkozás, vagy annak a kérdése, hogy ezek hogyan ültethetők át a nem állami egyetemekre vagy akár a magánszektorbeli munkáltatókra –, azonnal látszik, hogy mi a probléma azzal, ha a szabad mozgást gátló akadály egy igen tág fogalma révén akarjuk átültetni az első szakpolitikai döntést a nyitott, félig nyitott és zárt, de mindenképpen töredezett piacok valóságába. Röviden: ahhoz, hogy a valóságot megváltoztatni kívánó társadalmi tervezés sikerrel járjon, kiindulási pontként el kell fogadnia ezt a valóságot.

102. A fentiek miatt véleményem szerint az első kérdést a következőképpen kell megválaszolni: az EUMSZ 45. cikket és a 492/2011 rendelet 7. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az a rendelkezés, amely szerint legfeljebb összesen négy év időtartamban számíthatók be az Universitát Wienre felvett egyetemi oktató által korábban szerzett, szakmailag releváns szolgálati idők attól függetlenül, hogy az Universitát Wiennél vagy Ausztriában vagy más tagállamban székhellyel rendelkező felsőoktatási intézménynél szerzett foglalkoztatási időkről van-e szó.

### *3. Lehetséges igazolás és arányosság*

103. A kérdést előterjesztő bíróság által feltett első kérdésre imént javasolt válasz ismeretében nem szabadna felmerülnie a lehetséges igazolás és arányosság kérdésének. Azonban nem árulok el titkot azzal, hogy a munkavállalók szabad mozgását gátló akadály fogalmának pontos hatálya elemzési szempontból nem a legegyszerűsebb. Így a Bíróságnak nyújtott legteljesebb támogatás érdekében a lehetséges igazolásra és arányosságra vonatkozóan is érdemes néhány záró megjegyzést tenni.<sup>44</sup>

<sup>44</sup> Hozzátéve, hogy az ilyen rendezett előrehaladás kiemeli az akadály – jogszerű cél – arányosság összemosódó kategóriáit, ahol az egyik cím alatt megjelenő érvek többsége később megismétlődik egy másik cím alatt, és ez megint csak azt hangsúlyozza, hogy az akadály fogalmával kapcsolatban egyértelműsége van szükség. A letelepedés szabadságával összefüggésben hasonló kérdésekre vonatkozóan lásd: Hornbach-Baumarkt ügyre vonatkozó indítványomat (C-382/16, EU:C:2017:974, különösen a 28–44. és a 128–134. pont).

104. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint azon tagállami rendelkezések, amelyek alkalmasak arra, hogy zavarják vagy kevésbé vonzóvá tegyék a Szerződés által biztosított alapvető szabadságok gyakorlását, kizárólag azzal a feltétellel fogadhatók el, hogy közérdekű célt szolgálnak, alkalmasak e célok megvalósításának biztosítására, és nem haladják meg az elérni kívánt cél megvalósításához szükséges mértéket.<sup>45</sup>

105. A fellebbező és a Bizottság szerint a korábbi tapasztalat beszámításának négy évre való korlátozása aránytalan, mivel ez egyes szélsőséges esetekben az egyetemi oktatóként vagy az Universitát Wienen kívüli ezzel egyenértékű minőségben szerzett sokévnnyi tapasztalat elvesztését jelentené. A Bizottság konkrétan úgy véli, hogy a releváns korábbi tapasztalat értékelését eseti alapon kellene végezni.

106. Az ellenérdekű fél és az osztrák kormány szerint az uniós jog egyáltalán nem írja elő a korábbi tapasztalat beszámítását. Az ellenérdekű fél úgy döntött, hogy legfeljebb négyévnnyi tapasztalatot számít be, tekintettel arra a hozzáadott értékre, amelyet ez az egyetemi oktatók számára feladatuk elvégzése során képvisel. A négy évre történő korlátozást elsősorban az igazolja, hogy ez az időtartam az oktatás színvonalának biztosítása szempontjából hasznos és megfelelő. A korábbi tapasztalat hosszabb időszakai rendszerint nem javítják tovább az oktatás színvonalát. Amennyiben az egyetemi oktatók az egyetemen további szakmai előmenetelt szeretnének elérni, egy magasabb besorolási fokozatnak megfelelő másik beosztásra kell jelentkezniük.

107. A felvételnél alkalmazandó korábbi tapasztalaton alapuló szabály igazolásának és arányosságának értékelésekor kénytelen vagyok egyetérteni az ellenérdekű féllel és az osztrák kormánnyal.

108. A Bíróság szerint az érintett területen szerzett, azon tapasztalat jutalmazása, amely lehetővé teszi a munkavállaló számára feladatainak jobb teljesítését, a munkabér-politika jogszerű céljának minősül.<sup>46</sup> Ezért egyértelműen jogszerű, hogy az ellenérdekű fél a posztdoktori egyetemi oktatók felvételekor a javadalmazás szempontjából konkrét fizetési skála révén értékeli korábbi tapasztalatukat. Úgy tűnik, hogy ez a konkrét cél a felsőoktatás színvonalának biztosítására irányuló céllal is összhangban van, amelyet a Bíróság már jogszerű célnak minősített.<sup>47</sup>

109. Ugyanakkor arányos-e a korábbi tapasztalatok beszámításának négy évre történő korlátozása? Véleményem szerint igen.

110. Az ellenérdekű fél érvelése szerint az oktatás magas színvonalának biztosítására irányuló konkrét célkitűzés elérése érdekében arányos a négy év, mivel egy (jó) egyetemi oktató szükséges készségeit vélhetően elsősorban az első oktatással töltött években szerzi meg. Természetesen mindig lehet azzal érvelni, hogy az egyik személy esetleg egy év alatt szerzi meg az ilyen készségeket, egy másik tíz év után sem, és hogy emiatt nem kellene-e valamiféle egyéni értékelést végezni. Azonban, ha itt megengedhető egy általános szabály, és természetesen megengedhető, nem látok semmi aránytalant abban, hogy ezt az időszakot négy évben határozták meg.

111. A Bizottság kétségbe vonta ezt a megközelítést, azt állítva, hogy a korábbi szakmai tapasztalat beszámítását nem lehet *meghatározott időben* korlátozni, és hogy inkább eseti alapon kellene arról dönteni, hogy meg lehessen határozni, hogy az egyedi esetekben mi megfelelő és arányos.

45 Lásd például: 2013. szeptember 12-i Konstantinides ítélet (C-475/11, EU:C:2013:542, 50. pont); 2016. július 13-i Pöpperl ítélet (C-187/15, EU:C:2016:550, 29. pont).

46 Lásd például: 2009. június 18-i Hütter ítélet (C-88/08, EU:C:2009:381, 47. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2018. március 14-i Stollwitzer ítélet (C-482/16, EU:C:2018:180, 39. pont).

47 Lásd például: 2003. november 13-i Neri ítélet (C-153/02, EU:C:2003:614, 46. pont).

112. Ebben nem értek egyet a Bizottsággal. Először is, az arányosság kritériumának oly módon történő értelmezése, hogy gyakorlatilag minden általános szabályt megtilt és minden esetben eseti értékelést ír elő, nem csak, hogy messzire megy, de strukturálisan is helytelen. A nemzeti jogszabályokban – az uniós joghoz hasonlóan – gyakran előfordul, hogy általános tapasztalatokat és feltevéseket általános jogi szabályokká alakítanak. Az ilyen szabályok arányosságának értékelése ezután szükségszerűen elvont lesz abban az értelemben, hogy azt biztosítja, hogy a szabály az esetek többségében nem helytelen eredményre vezet, nem pedig azt, hogy minden egyes esetben pontos lesz.<sup>48</sup> Másodszor, az egyértelmű szabályoknak az az előnyük, hogy kiszámíthatóak, és – amennyire lehet – elkerülhető velük az önkényesség. Ismételten: e két elv tulajdonképpen a szabad mozgás mellett szól abban az értelemben, hogy egy potenciális mozgó személy egyértelműen és előre láthatja a rá vonatkozó kritériumokat és feltételeket, és így átgondolt döntést tud hozni már a mozgás célszerűségéről is.

113. Végezetül ismételten hangsúlyozni kell, hogy a korábbi tapasztalat beszámítása az Universitát Wien által hozott diszkrecionális elvi döntés, amely a kollektív szerződés rendelkezéseire képest már eleve igen kedvező.<sup>49</sup> Amint azt az osztrák kormány a tárgyaláson megjegyezte, annak megállapítása, hogy a legfeljebb négyévnnyi korábbi tapasztalat beszámítása ellentétes az EUMSZ 45. cikkel, valószínűleg azt eredményezné, hogy a munkáltatók *egyáltalán* nem számítanak be a korábbi tapasztalatot, amennyiben választási lehetőségük lényegében arra korlátozódik, hogy a korábbi tapasztalatot teljes egészében beszámítják vagy egyáltalán nem számítják be. A Bíróság szerint a tagállamok széles mérlegelési mozgásteret élveznek nemcsak a szociál- és foglalkoztatáspolitikai területét érintő célok, hanem az e kitűzött célok elérésére alkalmas intézkedések megválasztása terén is.<sup>50</sup>

### C. A második kérdés

114. A második kérdéssel a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra kíván választ kapni, hogy a munkavállalók szabad mozgásával összeegyeztethető-e az a javadalmazási rendszer, amely az ugyanazon munkáltatónál szerzett szolgálati időn alapul, ugyanakkor a máshol teljesített korábban szerzett, szakmailag releváns szolgálati időt nem számítja be teljes mértékben.

115. Ez a kérdés egyfelől kapcsolódik az első kérdéshez, mivel ez is a korábbi tapasztalaton alapuló szabályra hivatkozik. Másfelől egy további réteggel egészül ki, méghozzá a kollektív szerződésben szereplő szolgálati időn alapuló szabállyal, amely értelmében, ha valamely munkavállaló valamely osztrák egyetemen *már szolgálatban van*, a (egyetemi oktatókra vonatkozó) javadalmazás az adott egyetemen eltöltött idővel növekszik.

116. A fellebbező és a Bizottság azt állítja, hogy a két szabálynak az Universitát Wien által történő *együttes* alkalmazása állampolgárságon alapuló közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül. A beralakulás nagyrészt az ugyanazon osztrák egyetemen történt folyamatos munkavégzésen alapul. Mivel csak azok esetében számítható be teljes egészében a korábbi szolgálati idő, akik pályájuk kezdetétől az Universitát Wienen dolgoznak, és nem váltanak munkahelyet, ezek a munkavállalók (akik valószínűleg osztrák állampolgárok) előnybe kerülnek. Szélsőséges esetekben akár 24 évnyi szolgálati idő is elveszhet, ha a munkavállaló visszatér, miután elhagyta az adott egyetemet, és ez valószínűleg eltántorítja a munkavállalókat attól, hogy elmenjenek. Amennyiben úgy döntenek, hogy elmennek az egyetemről és később visszatérnek, legfeljebb négyévnnyi, más tagállamban végzett tevékenység vehető figyelembe. Ugyanakkor várható és feltételezhető, hogy egy rendes tudományos pályafutás során sor kerül a munkatársak cseréjére vagy áthelyezésére.

48 Lásd például a 2017. július 5-i Fries ítéletben (C-190/16, EU:C:2017:513, 57–68. pont) egy hasonló okfejtést a pilóták egyes kategóriájára 65 évben meghatározott (általánosan alkalmazandó) korhatárának arányosságára vonatkozóan, ahol is egy ilyen szabályt szintén meg lehetett támadni arra hivatkozva, hogy egyes pilóták még 66 évesen is igen energikusak.

49 Lásd a jelen indítvány 35. pontját.

50 Lásd például: 2010. október 12-i Rosenbladt ítélet (C-45/09, EU:C:2010:601, 41. pont); 2018. március 14-i Stollwitzer ítélet (C-482/16, EU:C:2018:180, 45. pont).

117. Az ellenérdekű fél és bizonyos mértékben az osztrák kormány szerint a kollektív szerződésben megállapított bérnövekedési rendszer nem a korábbi szolgálati idők beszámításán, hanem az idő múlásával történő előmenetelen alapul. A fellebbező nem tett különbséget a korábbi szolgálati idők beszámítása és a bértáblában a szolgálati időn alapuló előrelépés között. A fellebbező érvelése ellenkezik a teljes osztrák kollektív szerződéses rendszerrel, valamint a közszolgálati joggal is, mert az alapján a szolgálati időn alapuló előrelépés bármely formája megengedhetetlen lenne.

118. Amint azt jelen indítvány előzetes észrevételeiben már kifejtettem,<sup>51</sup> meglehetősen zavart keltett az érdekelt felek beadványaiban és a tárgyaláson az, ahogyan a kérdést előterjesztő bíróság a két szabályt és a két különböző kérdéskört összefonta. Két különböző, más időpontban és emberek más csoportjára alkalmazandó és más célra irányuló szabályt a jelen ügy tárgyi hatályán kívül álló hipotetikus forgatókönyvekre hivatkozással kapcsoltak össze.

119. Tulajdonképpen e két szabály összekapcsolásával az érvelés jelentős mértékben túllép a hátrányos megkülönböztetésre vagy akadályra vonatkozó minden logikán. Inkább a nemzeti szabályok teljes átfogalmazására irányuló kérésnek tűnik: a megfelelő idő elteltével az intézményben rendes körülmények között mindenkire alkalmazandó szolgálati időn alapuló szabályt a más tagállamokból érkező állampolgárokra a felvételtől azonnal alkalmazni kell, ezzel gyakorlatilag felváltva a jelenleg rendszeresen alkalmazandó korábbi tapasztalaton alapuló szabályt.

120. A jelen indítványban először inkább a felvételtől alkalmazandó korábbi tapasztalaton alapuló szabállyal foglalkoztam, és csak ezt követően, a második kérdéssel összefüggésben tértem rá a szolgálati időn alapuló szabályra, amely kizárólag az Universität Wienen eltöltött időre vonatkozik. Máskülönben lehetetlen lett volna az összehasonlíthatóság és a hátrányos megkülönböztetés vizsgálata, ahogy az esetleges igazolás megvitatása is, mivel a két szabály eltérő célra irányul.

121. Ugyanis – amint azt az ellenérdekű fél és az osztrák kormány állította – a korábbi tapasztalaton alapuló szabálytól eltérően a szolgálati időn alapuló szabály nem arra irányul, hogy a korábbi releváns tapasztalatot az oktatás színvonalának végső célja érdekében figyelembe vegye. Kettős célja van: lehetővé tenni a szakmai előmenetelt (horizontális mobilitás) azon egyetemi oktatók számára, akik nem kívánnak vagy nem tudnak karrierlehetőséget biztosító állandó munkatárssá vagy egyetemi tanárrá válni, miközben biztosítja a lojalitást egyetlen munkáltató felé.

122. Általánosságban a Bíróság már megállapította, hogy a munkavállalók egyetlen munkáltató iránti lojalitásának jutalmazására irányuló foglalkoztatáspolitikai célkitűzés közérdekű kényszerítő indok.<sup>52</sup> Amint azt maga a Bizottság hangsúlyozta, a lojalitás jutalmazása indokolhatja a szabad mozgás korlátozását: a valamely vállalkozáshoz való tartozás érzése ugyanis szükséges a tartós gazdasági tevékenységhez, így pedig előmozdítja a vállalkozás szabadságát és a munkavállaló motivációját.

123. Ezenfelül a legtöbb javadalmazási rendszer valamiképpen figyelembe veszi a szolgálati időt. Amint azt a kérdést előterjesztő bíróság kifejtette, a tagállamok és a szociális partnereket nemzeti szinten széles mérlegelési jogkör illeti meg a szociális és foglalkoztatáspolitikai célkitűzés meghatározása, valamint az e cél elérésére alkalmas intézkedések megválasztása során.<sup>53</sup>

124. Ezen általános kijelentésekre tekintettel, és mivel valamely intézményen belül a szolgálati idő relevanciája a javadalmazás kiszámításakor figyelembe vehető, azt javasolom, hogy a Bíróság a második kérdést nyilvánítsa elfogadhatatlannak.

<sup>51</sup> A fenti 28–33. pont.

<sup>52</sup> 2003. szeptember 30-i Köbler ítélet (C-224/01, EU:C:2003:513, 83. és 85. pont); vagy 2005. március 10-i Marhold végzés (C-178/04, nem tették közzé, EU:C:2005:164, 34. pont).

<sup>53</sup> 2011. szeptember 8-i Hennigs és Mai ítélet (C-297/10 és C-298/10, EU:C:2011:560, 65. pont); 2012. július 5-i Hörnfeldt ítélet (C-141/11, EU:C:2012:421, 32. pont).

125. Először is, a Bíróság szerint a szabad mozgás gyakorlásának tisztán hipotetikus lehetősége nem hoz létre kellő kapcsolatot az uniós joggal ahhoz, hogy indokolt legyen az uniós rendelkezések alkalmazása.<sup>54</sup>

126. A jelen ügy körülményei között a második kérdés hipotetikus, mivel *elvontan* veti fel azon egyetemi oktatók kérdését, akik valamely osztrák egyetemről egy másik egyetemre mennek, majd később visszatérnek Ausztriába. Amint azt az ellenérdekű fél helytállóan megjegyezte, a jelen ügyet egyáltalán nem érinti az, hogy a szolgálati időn alapuló szabály potenciálisan *akadályozhatja a kilépést* az osztrák állampolgárok, vagy tágabban, valamely osztrák egyetemen alkalmazott munkavállalók esetében. A fellebbező német állampolgár, aki szabad mozgását gyakorolva Ausztriába költözött, hogy az Universitat Wienen munkát vállaljon. Az, hogy a jövőben erről az egyetemről valamely más egyetemen történő munkavallas erdekeben elmegy (és még hipotetikusabban, visszatér), jelenleg megmarad a feltételezés szintjén.

127. Másodszor, a második kérdéssel a kérdést előterjesztő bíróság szigorú értelemben véve lényegében arra kíván választ kapni, hogy fennáll-e *„a korábbi szakmai tapasztalat szabad mozgása”*, *„a szolgálati idő szabad mozgása”* azonban nem. Ugyanakkor a releváns korábbi szakmai tapasztalat beszámításának kérdésével az első kérdés keretében már meglehetősen részletesen foglalkoztam, ismételtelen hangsúlyozva, hogy a két szabály egyszerűen nem vehető egy kalap alá.<sup>55</sup>

## V. Vegkövetkeztetés

128. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javaslom a Bíróságnak, hogy az Oberlandesgericht Wien (bécsi regionális felsőbíróság, Ausztria) által előterjesztett kérdéseket a következőképpen válaszolja meg:

- Az EUMSZ 45. cikket és a munkavallalók Unión belüli szabad mozgásáról szóló, 2011. április 5-i 492/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 7. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az a rendelkezés, amely szerint legfeljebb összesen négy év időtartamban számíthatók be az Universitat Wienen alkalmazni kívánt egyetemi oktató által korábban szerzett, szakmailag releváns szolgálati idők attól függetlenül, hogy az Universitat Wiennél vagy Ausztriában vagy más tagállamban székhellyel rendelkező felsőoktatási intézménynél szerzett foglalkoztatási idokról van-e szó.

<sup>54</sup> Lásd például: 1997. május 29-i Kremzow ítélet (C-299/95, EU:C:1997:254, 16. pont).

<sup>55</sup> A fenti 28–33. és 118–120. pont.