

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

16. travnja 2013. (*)

„Sloboda kretanja radnika – Članak 45. UFEU-a – Društvo s poslovnim nastanom na nizozemskom govornom području Kraljevine Belgije – Obveza sastavljanja ugovora o radu na nizozemskom jeziku – Prekogranični ugovor o radu – Ograničenje – Nepostojanje proporcionalnosti”

U predmetu C-202/11,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio arbeidsrechtbank te Antwerpen (Belgija), odlukom od 18. siječnja 2011., koju je Sud zaprimio 28. travnja 2011., u postupku

Anton Las

protiv

PSA Antwerp NV,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, K. Lenaerts, potpredsjednik, A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz i J. Malenovský, predsjednici vijeća, U. Lõhmus, E. Levits, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, i D. Šváby (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: N. Jääskinen,

tajnik: M. Ferreira, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 17. travnja 2012.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za A. Lasa, C. Delporte, *advocaat*,
- za PSA Antwerp NV, C. Engels i M. Holvoet, *advocaten*,
- za belgijsku vladu, M. Jacobs i C. Pochet, u svojstvu agenata, uz asistenciju J. Stuycka, *advocaat*,
- za grčku vladu, S. Vodina i G. Karipsiades, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, M. van Beek i G. Rozet, u svojstvu agenata,
- za nadzorno tijelo EFTA-e, X. Lewis, M. Moustakali i F. Simonetti, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 12. srpnja 2012.,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 45. UFEU-a.
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između A. Lasa i njegovog bivšeg poslodavca, PSA Antwerp NV (u daljnjem tekstu: PSA Antwerp), povodom otpremnina koje je poslodavac isplatio nakon otpuštanja A. Lasa.

Pravni okvir

Belgijsko pravo

- 3 Članak 4. Ustava propisuje:

„Belgija ima četiri jezična govorna područja: francusko govorno područje, nizozemsko govorno područje, dvojezično područje Bruxelles-glavni grad i njemačko govorno područje.

Svaka općina Kraljevine je dio jednog od ovih govornih područja.

[...]”

- 4 Dekret Vlaamse Gemeenschap od 19. srpnja 1973. o upotrebi jezika u odnosima između poslodavaca i radnika te u pogledu akata i dokumenata poduzeća propisanih zakonom i propisima (Belgisch Staatsblad od 6. rujna 1973., str. 10089.; u daljnjem tekstu: dekret o upotrebi jezika) donesen je na temelju članka 129. stavka 1. točke 3. Ustava, u skladu s kojim „[p]arlamenti Flamanske i Francuske zajednice, svaki za svoje područje, određuju dekretom i bez federalnog zakonodavca upotrebu jezika u: [...] društvenim odnosima između poslodavaca i njihovih osoblja, te aktima i dokumentima poduzeća koji su propisani zakonom i propisima.“
- 5 Članak 1. tog dekreta određuje:

„Ovaj dekret se primjenjuje na fizičke i pravne osobe sa sjedištem poslovanja u nizozemskom govornom području. Njime se uređuje upotreba jezika u području društvenih odnosa između poslodavaca i radnika te kod akata i dokumenata poduzeća propisanih zakonima i propisima.

[...]”

6 Članak 2. navedenog dekreta pobliže određuje da je „jezik koji treba koristiti u društvenim odnosima između poslodavaca i radnika te kod akata i dokumenata poduzeća propisanih zakonom, [...] nizozemski jezik”.

7 Članak 5. istog dekreta glasi:

„Svi zakonom propisani akti i dokumenti poslodavaca te svi dokumenti namijenjeni osoblju sastavljaju se na nizozemskom jeziku.

Međutim, ako sastav osoblja to opravdava i na jednoglasni zahtjev predstavnika radnika u radničkom vijeću ili, ako ne postoji radničko vijeće, na jednoglasni zahtjev sindikalnog predstavništva, ili ako ne postoji ni jedno ni drugo, na zahtjev predstavnika reprezentativne sindikalne organizacije, poslodavac mora objavama, obavijestima, aktima, potvrdama i obrascima namijenjenim osoblju priložiti prijevod na jedan ili više jezika.

[...]

8 Članak 10. dekreta o upotrebi jezika predviđa:

„Dokumenti ili akti kojima se ne poštuju odredbe ovog dekreta su ništavi. Njihovu ništavost utvrđuje sud po službenoj dužnosti.

[...]

Utvrđivanje ništavosti ne smije štetiti radniku ni zadirati u prava trećih osoba. Poslodavac je odgovoran za štetu koju su radniku ili trećim osobama uzrokovali njegovi ništavi dokumenti ili akti.

[...]

Glavni postupak i prethodno pitanje

9 Na temelju „Letter of Employment“ od 10. srpnja 2004. sastavljenog na engleskom jeziku (u daljnjem tekstu: ugovor o radu), A. Las, nizozemski državljanin s boravištem u Nizozemskoj, zaposlio se kao „Chief Financial Officer“ na neodređeno vrijeme u društvu PSA Antwerp sa sjedištem u Antwerpenu (Belgija), koje je dio multinacionalnog koncerna koji upravlja lučkim terminalima i ima sjedište u Singapuru. U ugovoru o radu je bilo predviđeno da A. Las obavlja svoje poslovne aktivnosti u Belgiji, iako je neke poslove obavljao iz Nizozemske.

10 Dopisom od 7. rujna 2009., sastavljenom na engleskom, A. Las je otpušten s trenutačnim učinkom. Na temelju članka 8. ugovora o radu društvo PSA Antwerp je A. Lasu isplatilo otpremninu u slučaju otkaza u visini od tri mjesečne plaće i dodatnu otpremninu u visini od šest mjesečnih plaća.

11 Odvjetnik A. Lasa je u dopisu društvu PSA Antwerp od 26. listopada 2009. istaknuo da ugovor o radu, a posebno njegov članak 8. koji se tiče otpremnina u slučaju otkaza na koje je A. Las imao pravo, nisu bili sastavljeni na nizozemskom i zato bi morali biti ništavi u skladu sa sankcijom predviđenom člankom 10. dekreta o upotrebi jezika,

budući da je društvo PSA Antwerp poduzeće čije je sjedište poslovanja u nizozemskom govornom području Kraljevine Belgije. Odvjetnik A. Lasa iz ovoga je zaključio da stranke ne obvezuje članak 8. ugovora o radu i da A. Las ima pravo od svojeg bivšeg poslodavca tražiti veću otpremninu.

- 12 Budući da PSA Antwerp i A. Las nisu postigli dogovor o ovom pitanju, A. Las se 23. prosinca 2009. obratio arbeidsrechtbanku te Antwerpen, kako bi taj sud odlučio o iznosu otpremnina na koje ima pravo.
- 13 A. Las je u prilog svojem zahtjevu ponovio argument da je članak 8. njegovog ugovora o radu apsolutno ništavan zbog kršenja odredaba dekreta o upotrebi jezika. Društvo PSA Antwerp ističe da sud koji je uputio zahtjev treba izuzeti iz primjene ovaj dekret, budući da se ugovor o radu odnosi na osobu koja koristi svoje pravo na slobodu kretanja radnika. Primjena tog dekreta predstavljala bi prepreku toj temeljnoj slobodi, koja se ne bi mogla opravdati važnim razlozima od općeg interesa u smislu sudske prakse Suda. Društvo PSA Antwerp dodaje da treba poštovati ugovor o radu, jer je on izraz volje stranaka izražene na jeziku koji razumiju obje stranke, a to je engleski, pogotovo jer je predsjednik navedenog društva, koji je potpisao ugovor, singapurski državljanin koji ne zna nizozemski jezik.
- 14 Osim toga, iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da arbeidsrechtbank te Antwerpen izražava sumnju u to da razlog od općeg interesa zahtijeva da ugovor o radu bude sastavljen na nizozemskom jeziku u pograničnom području u kojem su stranke – u slučaju zaposlenika iz nizozemskog govornog područja i poslodavca koji nije iz nizozemskog govornog područja – zbog važnosti radnog mjesta očito odlučile sastaviti ugovor o radu na jeziku koji razumiju obje stranke.
- 15 U tim je okolnostima arbeidsrechtbank te Antwerpen odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Krši li [dekret o upotrebi jezika] članak [45. UFEU-a] o slobodi kretanja radnika u Europskoj uniji time što svakom poduzeću sa sjedištem u nizozemskom govornom području propisuje da pri zapošljavanju radnika na radno mjesto međunarodnog karaktera sve dokumente koji se odnose na radni odnos sastavlja na nizozemskom jeziku pod prijetnjom ništavosti? ”

O prethodnom pitanju

- 16 Sud koji je uputio zahtjev svojim pitanjem u biti pita treba li članak 45. UFEU-a tumačiti na način da mu je protivan propis federalne jedinice države članice kao što je onaj u glavnom postupku, koji obvezuje svakog poslodavca sa sjedištem poslovanja na području te jedinice da prekogranične ugovore o radu sastavlja isključivo na službenom jeziku te federalne jedinice, pod prijetnjom ništavosti tih ugovora, što sud utvrđuje po službenoj dužnosti.
- 17 Najprije valja utvrditi da nije sporno da ugovor o radu iz glavnog postupka potpada pod područje primjene članka 45. UFEU-a, budući da je sklopljen između nizozemskog državljanina koji boravi u Nizozemskoj i društva sa sjedištem na državnom području Kraljevine Belgije.

- 18 Osim toga, suprotno tvrdnjama tužitelja u glavnom postupku, na članak 45. UFEU-a se mogu pozvati ne samo radnici već i njihovi poslodavci. Kako bi pravo radnika da se zaposle i budu zaposleni bez diskriminacije bilo učinkovito i korisno, obavezno ga treba dopunjavati pravo poslodavaca da ih zaposle u skladu s pravilima slobode kretanja radnika (vidjeti u tom smislu presude od 11. siječnja 2007., ITC, C-208/05, Zb., str. I-181., t. 23., i od 13. prosinca 2012., Caves Krier Freres, C-379/11, t. 28.).
- 19 U pogledu postojanja ograničenja, valja podsjetiti da skup odredaba UFEU-a o slobodi kretanja osoba imaju za cilj olakšati državljanima država članica obavljanje različitih profesionalnih djelatnosti na teritoriju Unije te se suprotstavljaju mjerama koje bi mogle staviti te državljane u nepovoljniji položaj ako žele obavljati gospodarsku djelatnost na državnom području druge države članice (presuda od 8. studenoga 2012., Radziejewski, C-461/11, t. 29. i navedena sudska praksa).
- 20 Tim odredbama i posebno članku 45. UFEU-a tako je protivna svaka mjera koja, iako se primjenjuje bez razlike u odnosu na državnu pripadnost, može ometati ili učiniti manje privlačnim izvršavanje temeljnih sloboda državljana Unije zajamčenih Ugovorom (presuda od 10. ožujka 2011., Casteels, C-379/09, Zb., str. I-1379., t. 22. i navedena sudska praksa).
- 21 S tim u vezi, iz spisa podnesenog Sudu i očitovanja stranaka na raspravi proizlazi da je pri sastavljanju prekograničnih ugovora o radu koje sklapaju poslodavci sa sjedištem poslovanja na nizozemskom govornom području Kraljevine Belgije vjerodostojan samo nizozemski jezik.
- 22 Takva odredba može imati odvratajući učinak za radnike i poslodavce koji ne razumiju nizozemski i dolaze iz drugih država članica te stoga predstavlja ograničenje slobode kretanja radnika.
- 23 Što se tiče opravdanja za takvo ograničenje, prema ustaljenoj sudskoj praksi nacionalne mjere koje bi mogle otežati ili učiniti manje privlačnim uživanje temeljnih sloboda zajamčenih Ugovorom mogu se opravdati jedino time da teže ostvarivanju cilja od općeg interesa, da su prikladne za ostvarenje tog cilja i da ne prelaze ono što je nužno za postizanje zadanog cilja (vidjeti posebno presudu od 1. travnja 2008., Gouvernement de la Communauté française i gouvernement wallon, C-212/06, Zb., str. I-1683., t. 55.).
- 24 S tim u vezi belgijska vlada ističe da zakonodavstvo iz glavnog postupka ispunjava sva tri zahtjeva, prije svega promiče i potiče korištenje jednog od službenih jezika Belgije, zatim osigurava zaštitu radnicima tako što im omogućava da pregledaju dokumente o radnom odnosu na svojem jeziku te da uživaju učinkovitu zaštitu predstavničkih radničkih institucija te upravnih i sudskih tijela koji priznaju te dokumente i, konačno, osigurava učinkovitost provjera i nadzora radne inspekcije.
- 25 Što se tiče prvog cilja koji navodi belgijska vlada, valja spomenuti da odredbama prava Unije nije protivno prihvaćanje politike čiji je cilj zaštita i promicanje jednog ili više službenih jezika države članice (vidjeti u tom smislu presude od 28. studenoga 1989., Groener, C-379/87, Zb., str. 3967., t. 19., i od 12. svibnja 2011., Runevič-Vardyn i Wardyn, C-391/09, Zb., str. I-3787., t. 85.).

- 26 U skladu s člankom 3. stavkom 3. podstavkom 4. UEU-a i člankom 22. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, Unija poštuje svoju bogatu kulturnu i jezičnu raznolikost. U skladu s člankom 4. stavkom 2. UEU-a Unija također poštuje nacionalni identitet svojih država članica, čiji je dio zaštita službenog ili službenih jezika tih država članica (vidjeti u tom smislu navedenu presudu Runevič-Vardyn i Wardyn, t. 86.).
- 27 Stoga cilj promicanja i poticanja upotrebe nizozemskog jezika, koji je jedan od službenih jezika Kraljevine Belgije, predstavlja legitimni interes koji načelno opravdava ograničenje obveza predviđenih člankom 45. TFEU-a.
- 28 U pogledu drugog i trećeg cilja koje je navela belgijska vlada i koji se temelje na socijalnoj zaštiti radnika odnosno olakšanju povezanih administrativnih kontrola, Sud je već presudio da su ti ciljevi među odlučujućim razlozima od općeg interesa koji mogu opravdati ograničenje ostvarenja temeljnih sloboda zajamčenih Ugovorom (vidjeti u tom smislu presude od 18. srpnja 2007., Komisija/Njemačka, C-490/04, Zb., str. I-6095., t. 70. i 71., i od 7. listopada 2010., dos Santos Palhota i drugi, C-515/08, Zb., str. I-9133., t. 47. i navedenu sudsku praksu).
- 29 Međutim, propis kao što je onaj u glavnom postupku treba biti proporcionalan navedenim ciljevima kako bi ispunio zahtjeve prava Unije.
- 30 U ovom slučaju iz navedenog propisa proizlazi da je kršenje obveze sastavljanja ugovora o radu na nizozemskom jeziku između radnika i poslodavca koji ima sjedište poslovanja na nizozemskom govornom području Kraljevine Belgije sankcionirano ništavošću tog ugovora, koju po službenoj dužnosti utvrđuje sudac, pod uvjetom da to utvrđivanje ništavosti ne šteti radniku i ne dovodi u pitanje prava trećih osoba.
- 31 Međutim, stranke prekograničnog ugovora o radu ne vladaju nužno znanjem službenog jezika dotične države članice. U takvoj situaciji za postizanje slobodne i informirane suglasnosti između stranaka potrebno je da one imaju mogućnost ugovor sastaviti na jeziku koji nije službeni jezik te države članice.
- 32 Osim toga, propis države članice koji bi ne samo zahtijevao upotrebu službenog jezika te države članice za prekogranične ugovore o radu, već bi između ostalog dozvoljavao sastavljanje vjerodostojne inačice takvih ugovora i na jeziku koji razumiju sve dotične stranke, bio bi manje štetan za slobodu kretanja radnika od propisa iz glavnog postupka, pri čemu bi i dalje bio primjeren za ostvarenje ciljeva utvrđenih navedenim propisom.
- 33 S obzirom na gore navedeno, valja utvrditi da propis kao što je onaj u glavnom postupku prelazi ono što je potrebno za postizanje ciljeva navedenih u točki 24. ove presude i stoga se ne može smatrati proporcionalnim.
- 34 U ovim okolnostima na postavljeno pitanje valja odgovoriti da članak 45. UFEU-a treba tumačiti na način da mu je protivan propis federalne jedinice države članice, kao što je onaj u glavnom postupku, koji obvezuje svakog poslodavca sa sjedištem poslovanja na području te jedinice da prekogranične ugovore o radu sastavlja isključivo na službenom jeziku te federalne jedinice, inače bi ti ugovori bili ništavi, što sudac utvrđuje po službenoj dužnosti.

Troškovi

- 35 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:

Članak 45. UFEU-a treba tumačiti na način da mu je protivan propis federalne jedinice države članice, kao što je onaj u glavnom postupku, koji obvezuje svakog poslodavca sa sjedištem poslovanja na području te jedinice da prekogranične ugovore o radu sastavlja isključivo na službenom jeziku te federalne jedinice, inače bi ti ugovori bili ništavi, što sudac utvrđuje po službenoj dužnosti.

[Potpisi]

* Jezik postupka: nizozemski.