Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
PAOLA MENGOZZIJA,
predstavljeni 16. oktobra 2014[1]

Zadeva C-647/13

Office national de l'emploi
proti
Marie-Rose Melchior
(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,

ki ga je vložilo Cour d'appel de Bruxelles (Belgija))

„Dostop do nadomestil za brezposelnost v državi članici — Upoštevanje obdobij zaposlitve kot pogodbenega uslužbenca institucije Evropske unije — Izenačenje obdobja brezposelnosti v evropskih institucijah z obdobjem zaposlitve — Načelo lojalnega sodelovanja"

1. Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki je predmet te zadeve, se nanaša na razlago načela lojalnega sodelovanja in člena 34(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina). Predložen je bil v okviru spora med M.-R. Melchior in Office national de l'emploi (nacionalni urad za zaposlovanje, v nadaljevanju: ONEM), ker je ta menil, da ni upravičena do nadomestila za brezposelnost.

I – **Pravni okvir**

A – *Pravo Unije*

2. V skladu s členom 96(1) Pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev Evropskih skupnosti (v nadaljevanju: PZDU) je nekdanji uslužbenec, ki je po prenehanju delovnega razmerja v instituciji Unije brezposeln, pod določenimi pogoji upravičen do mesečnega nadomestila za brezposelnost. Drugi pododstavek istega odstavka določa, da mora nekdanji pogodbeni uslužbenec, če je upravičen do nadomestila za brezposelnost po nacionalnem sistemu, to prijaviti instituciji, v kateri je bil zaposlen. V tem primeru se znesek tega nadomestila odšteje od zneska, ki ga izplača Unija.

3. V skladu z odstavkom 2 istega člena mora nekdanji pogodbeni uslužbenec za to, da pridobi pravico do tega nadomestila, med drugim na lastno zahtevo biti vpisan v evidenco iskalcev zaposlitve pri službi za zaposlovanje države članice, v kateri stalno prebiva, in izpolnjevati zakonske obveznosti navedene države članice za osebe, ki po tej zakonodaji prejemajo nadomestilo za primer brezposelnosti. Odstavek 4 določa, da se nadomestilo izplačuje največ 36 mesecev po datumu prenehanja delovnega razmerja in v nobenem primeru ne dlje od obdobja, enakovrednega eni tretjini dejansko dopolnjene

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

delovne dobe. Izplačilo se lahko prekine, če v tem obdobju nekdanji pogodbeni uslužbenec ne izpolnjuje več pogojev, določenih v odstavkih 1 in 2. Nadomestilo se začne ponovno izplačevati, če nekdanji pogodbeni uslužbenec pred iztekom tega obdobja ponovno izpolnjuje navedene pogoje in ni upravičen do nacionalnega nadomestila za primer brezposelnosti.

4. V skladu s členom 96(7) pogodbeni uslužbenec prispeva eno tretjino stroškov financiranja zavarovanja za primer brezposelnosti. Ta prispevek se mesečno odteguje od plače zadevne osebe in se skupaj s preostalima tretjinama, ki ju krije institucija, vplača v poseben sklad za brezposelnost, ki je skupen za vse institucije in ga upravlja Evropska komisija.

5. V skladu z odstavkom 9 istega člena „[n]acionalne službe, odgovorne za zaposlovanje in brezposelnost, ki delujejo skladno z nacionalno zakonodajo, in Komisija učinkovito sodelujejo pri zagotavljanju pravilne uporabe tega člena“.

B – *Nacionalno pravo*

6. Kraljevi odlok z dne 25. novembra 1991 o brezposelnosti (*Moniteur belge* z dne 31. decembra 1991, str. 29888, v nadaljevanju: kraljevi odlok) v različici, ki je veljala v času dejanskega stanja v postopku v glavni stvari, v členu 30 določa, da mora za priznanje pravice do nadomestila za brezposelnost delavec, zaposlen za polni delovni čas, ki je starejši od 50 let, delati 624 delovnih dni v 36 mesecih pred vložitvijo zahtevka za nadomestilo.

7. Člen 37(1) kraljevega odloka določa, da:

„[…] se kot delo upošteva normalno dejansko delo in nadurno delo brez nadomestnega počitka, opravljeno v okviru poklica ali v podjetju, za katero velja ureditev socialne varnosti v zvezi z brezposelnostjo, pri čemer:

[…]

2. so bili v zvezi s plačilom zanj vplačani zakonsko predpisani prispevki za socialno varnost, vključno s prispevki za brezposelnost.

[…]“

8. Člen 37(2), prvi pododstavek, kraljevega odloka določa:

„Delo v tujini se upošteva, če je bilo opravljeno v okviru zaposlitve, na podlagi katere bi bili v Belgiji plačani prispevki za socialno varnost, vključno s prispevki za brezposelnost.

Vendar prvi pododstavek velja, samo če je imel delavec po delu, ki ga je opravljal v tujini, obdobja zaposlitve kot zaposlena oseba na podlagi belgijske ureditve.“

V skladu s členom 38(1), točka 1(a), kraljevega odloka se za uporabo člena 30 in naslednjih navedenega odloka kot delovni dnevi obravnavajo dnevi, za katere je bilo plačano nadomestilo na podlagi zakonodaje o zavarovanju za primer brezposelnosti.

II – **Dejansko stanje spora o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje**

9. Iz predložitvene odločbe izhaja, da je bila M.-R. Melchior, belgijska državljanka, v Belgiji zaposlena na več delovnih mestih, preden je od 1. marca 2005 do 29. februarja 2008 kot pogodbena uslužbenka delala pri Komisiji v Bruslju.

10. ONEM je z odločbo z dne 5. marca 2008 zavrnil zahtevo za uveljavitev pravice do nadomestila za brezposelnost, ki jo je vložila 1. marca 2008, ker je menil, da ni dokazala, da je delala 624 delovnih dni v 36 mesecih pred vložitvijo zahteve, pri čemer ta organ ni upošteval obdobja, ko je zadevna oseba delala za Komisijo. Kljub temu je referenčno obdobje podaljšal za čas trajanja tega obdobja.

11. M.-R. Melchior je, potem ko ji je bilo od 1. marca 2008 za 12 mesecev odobreno nadomestilo za brezposelnost, določeno s PZDU, in je bila zaposlena na različnih delovnih mestih v Belgiji med 20. avgustom 2008 in 13. julijem 2009, 14. julija 2009 ponovno vložila zahtevo za uveljavitev pravice do nadomestila za brezposelnost, ki jo je ONEM 26. avgusta 2009 zavrnil, saj naj ponovno ne bi dokazala, da izpolnjuje pogoj 624 delovnih dni v 36 mesecih pred vložitvijo navedene zahteve, namreč od 14. julija 2006 do 13. julija 2009. ONEM pri svojem izračunu, prvič, ni upošteval obdobja zaposlitve pri Komisiji, in drugič, na podlagi člena 38(1), točka 1(a), kraljevega odloka obdobja brezposelnosti, med katerim je dobivala nadomestilo na podlagi PZDU, ni izenačil z obdobjem zaposlitve.

12. M.-R. Melchior je odločbo ONEM z dne 26. avgusta 2009 izpodbijala pred Tribunal du travail de Bruxelles (delovno sodišče v Bruslju), ki je s sodbo z dne 14. februarja 2012 navedeno odločbo razglasilo za nično, ugotovilo, da zadevna oseba lahko uveljavlja pravico do nadomestila za brezposelnost od 14. julija 2009, in naložilo ONEM, da izplača zapadla nadomestila za brezposelnost od tega datuma.

13. ONEM je vložil pritožbo zoper to sodbo pri Cour du travail de Bruxelles (drugostopenjsko delovno sodišče v Bruslju), v kateri je predlagal, naj spremeni sodbo in ponovno uveljavi odločbo z dne 26. avgusta 2009. Ker to sodišče dvomi o združljivosti členov 37 in 38(1), točka 1(a), kraljevega odloka s pravom Unije, je prekinilo odločanje in Sodišču postavilo to vprašanje za predhodno odločanje:

„Ali načelo lojalnega sodelovanja in člen 4(3) PEU po eni strani ter člen 34(1) [Listine] po drugi nasprotujejo temu, da država članica za priznanje pravice do nadomestil za brezposelnost zavrne:

upoštevanje obdobij zaposlitve pogodbenega uslužbenca institucije Evropske unije s sedežem v tej državi članici, zlasti kadar je bila zadevna oseba pred tem obdobjem, v katerem je delala kot pogodbeni uslužbenec, in po njem zaposlena na podlagi ureditve navedene države članice;

obravnavanje dni brezposelnosti, za katere je bilo izplačano nadomestilo na podlagi [PZDU], kot delovnih dni, čeprav so dnevi brezposelnosti, za katere se izplačuje nadomestilo v skladu z ureditvijo navedene države članice, deležni take obravnave?“

III – **Analiza**

A – *Uvodne ugotovitve*

14. Na začetku je treba preučiti, prvič, ali položaj tožeče stranke spada na področje uporabe določb primarnega ali sekundarnega prava v zvezi s prostim gibanjem delavcev, in drugič, zavzeti stališče glede argumentacije Komisije v njenih stališčih, ki temelji na tem, da imajo PZDU naravo uredbe in so neposredno uporabljivi za dejansko stanje v postopku v glavni stvari.

1. Uporaba primarnega ali sekundarnega prava na področju prostega gibanja delavcev za položaj tožeče stranke v postopku v glavni stvari

15. V skladu z ustaljeno sodno prakso ima uradnik Evropske unije – s katerim je izenačen pogodbeni uslužbenec iz PZDU – status delavca v smislu člena 45(1) PDEU, če izkoristi pravico do prostega gibanja.[2] V zvezi s tem je Sodišče pojasnilo, da delovne dobe v mednarodni javni službi, kakršna je ta Evropske unije, ni mogoče enačiti z dobo, dopolnjeno v javni službi katere druge države članice, in torej ne more ustvariti povezave z enim od položajev, naštetih v navedeni določbi Pogodbe.[3]

16. V obravnavani zadevi ni sporno, da je M.-R. Melchior vedno prebivala in delala v Belgiji, in sicer najprej za zasebna podjetja, potem za Komisijo in nazadnje ponovno v zasebnem sektorju. Kot sama priznava, ni v poklicnem življenju nikoli imela statusa delavca migranta. Zato njen položaj, ki ostaja izključno notranji položaj, ne spada na področje uporabe člena 45(1) PDEU.[4]

17. Poleg tega, kot je pravilno opozorilo predložitveno sodišče, položaj M.-R. Melchior v obdobju, ko je bila zaposlena pri Komisiji, ne spada niti na področje uporabe Uredbe (EGS) št. 1408/71,[5] ki je bila sprejeta na podlagi člena 42 ES (postal člen 48 PDEU) in katere namen je bil uskladiti zakonodaje držav članic na področju socialne varnosti, da bi se vzpostavilo prosto gibanje delavcev. Sodišče je namreč v zvezi s tem pojasnilo, da „se uradnikov [Unije] ne more opredeliti kot delavce v smislu Uredbe št. 1408/71, ker niso podrejeni nacionalni zakonodaji na področju socialne varnosti, kot to zahteva člen 2(1) omenjene [u]redbe, ki določa njeno osebno področje uporabe“.[6]

18. V nadaljevanju se je treba opredeliti do argumentacije Komisije, ki temelji na tem, da imajo PZDU naravo uredbe in so neposredno uporabljivi za dejansko stanje v postopku v glavni stvari.

2. Narava uredbe PZDU in njihova neposredna uporabljivost v sporu o glavni stvari

19. Komisija v stališčih poudarja, da so bili PZDU sprejeti z uredbo Sveta, ki se na podlagi člena 288, drugi odstavek, PDEU splošno uporablja, je zavezujoča v celoti in se neposredno uporablja v vseh državah članicah. Po mnenju Komisije naj bi spadal položaj tožeče stranke na področje uporabe člena 96 PZDU, ki določa pravico do nadomestila za brezposelnost za nekdanje pogodbene uslužbence in to nadomestilo opredeljuje kot dopolnilno glede na nadomestilo, ki bi bilo morebiti določeno z nacionalno zakonodajo. Ta dopolnilna narava, ki jo morajo nacionalni organi, kot je ONEM, upoštevati, naj bi nasprotovala temu, da se obdobja zaposlitve v instituciji Unije ne bi upoštevala pri ugotavljanju, ali je nekdanji pogodbeni uslužbenec upravičen do nacionalnega nadomestila za brezposelnost.

20. Seveda ni sporno, da je Uredba (EGS) št. 259/68[7] o določitvi kadrovskih predpisov za uradnike Unije (v nadaljevanju: Kadrovski predpisi) in PZDU, tako kot sicer izrecno določa njen člen 11, „zavezujoča v celoti in se neposredno uporablja v vseh državah članicah“. Kot je Sodišče večkrat potrdilo, navedena uredba zavezuje države članice, „če je njihovo sodelovanje nujno za njeno izvajanje“.[8] Poleg tega, kot pravilno opozarja Komisija, je Sodišče v sodbi Kristiansen (EU:C:2003:652)

2 — Glej zlasti sodbe Echternach in Moritz (389/87 in 390/87, EU:C:1989:130, točka 11), Schmid (C-310/91, EU:C:1993:221, točka 20) in Ferlini (C-411/98, EU:C:2000:530, točka 42).

3 — Glej sodbo My (C-293/03, EU:C:2004: 821, točka 42).

4 — Sodba Uecker in Jacquet (C-64/96 in C-65/96, EU:C:1997:285, točka 16 in navedena sodna praksa).

5 — Uredba Sveta z dne 14. junija 1971 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 1, str. 35). To uredbo je razveljavila in nadomestila Uredba (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL L 166, str. 1).

6 — Glej sodbi Ferlini (EU:C:2000:530, točka 41) in My (EU:C:2004:821, točka 35) ter sklep Ricci in Pisaneschi (C-286/09 in C-287/09, EU:C:2010:420, točka 26).

7 — Uredba z dne 29. februarja 1968 o določitvi kadrovskih predpisov za uradnike Evropskih skupnosti in pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev Evropskih skupnosti ter uvedbi posebnih ukrepov, ki se začasno uporabljajo za uradnike Komisije (UL L 56, str. 1).

8 — Glej zlasti sodbi Komisija/Belgija (186/85, EU:C:1987:208, točka 21) in Kristiansen (C-92/02, EU:C:2003:652, točka 32).

razsodilo, da je nadomestilo za brezposelnost, določeno v členu 28a PZDU, ki ima enako besedilo kot člen 96, vendar pa zadeva začasne uslužbence, dopolnilno glede na nadomestilo za brezposelnost, določeno z nacionalno zakonodajo, države članice pa morajo to dopolnilno naravo upoštevati, ker temelji na določbi uredbe, in je nacionalne zakonske določbe ne smejo prezreti. [9]

21. Kljub temu me trditev Komisije, da obveznost ONEM, da upošteva obdobja, ko je bila tožeča stranka v postopku v glavni stvari zaposlena pri Komisiji, zaradi ugotovitve, ali ima pravico do nacionalnih nadomestil, izhaja iz dopolnilne narave nadomestila za brezposelnost, določenega v PZDU, in njihove narave uredbe, ne prepriča iz razlogov, ki jih bom predstavil.

22. Na prvem mestu, iz ustaljene sodne prakse izhaja, da pravo Unije ne posega v pristojnost držav članic glede ureditve njihovih sistemov socialne varnosti. Čeprav je res, da morajo države članice pri izvajanju te pristojnosti upoštevati pravo Unije, [10] pa vseeno ostaja dejstvo, da če na ravni Unije ni usklajenosti, mora vsaka država članica v svoji zakonodaji določiti, prvič, pogoje glede pravice ali obveznosti vključitve v sistem socialne varnosti, in drugič, pogoje za pridobitev pravice do dajatev. [11]

23. Na drugem mestu, nekdanji pogodbeni uslužbenec lahko, šele če *je upravičen do nadomestila za brezposelnost v okviru nacionalnega sistema*, vloži zahtevo na podlagi člena 96(1), drugi pododstavek, PZDU, znesek tega nadomestila pa se odšteje od zneska, določenega v odstavku 3 istega člena. Z drugimi besedami, nadomestilo za brezposelnost, ki ga izplača Unija, ima dopolnilno naravo, samo *če in kolikor* je nekdanji pogodbeni uslužbenec prav tako upravičen do nacionalnega nadomestila za brezposelnost.

24. Na tretjem mestu, nekdanji pogodbeni uslužbenec, ki izpolnjuje pogoje iz člena 96(1), prvi pododstavek, PZDU, ima na podlagi te določbe pravico do prejemanja nadomestila za brezposelnost, katerega obstoj ni odvisen od tega, ali ta uslužbenec prav tako spada pod nacionalni sistem zavarovanja za primer brezposelnosti in ali izpolnjuje pogoje za pridobitev nadomestil iz tega sistema. Iz tega sledi, da se sicer lahko zdi, da ima dopolnilno naravo, ker se doda morebitnim dajatvam, ki jih izplačuje nacionalni sistem in jih tako dopolni, vendar pa nadomestilo za brezposelnost, določeno v členu 96 PZDU, ne temelji na podelitvi takih dajatev. Obstaja torej načelna avtonomija med sistemom zavarovanja za primer brezposelnosti, določenim v PZDU, in sistemi držav članic.

25. Na četrtem mestu, člen 96(1), drugi pododstavek, PZDU vsebuje posebno določbo, katere namen je urediti razmerje med dajatvami za primer brezposelnosti na podlagi Kadrovskih predpisov in dajatvami za primer brezposelnosti, določenimi z nacionalnimi sistemi, če je nekdanji pogodbeni uslužbenec upravičen prejemati tako ene kot druge. [12] S to določbo se doseže dvojni cilj. Prvič, deluje kot pravilo o neseštevanju, ki je v korist Unije, saj določa, da če nekdanji pogodbeni uslužbenec izpolnjuje tudi pogoje za pridobitev nacionalnih nadomestil, se ta odbijejo od zneskov, ki jih izplača Unija, in se s tem torej zniža finančno breme, ki ga nosi Unija. [13] Drugič, zaradi te določbe je mogoče zagotoviti enako obravnavanje pogodbenih uslužbencev, ki so zaposleni pri institucijah s sedežem v različnih državah članicah, s čimer se jim zagotovijo nadomestila za brezposelnost v enakem (minimalnem) znesku, ne glede na predpise o zavarovanju za primer brezposelnosti, ki zanje morebiti veljajo na nacionalni ravni. [14]

9 — Točka 34. Sodišče je že odločilo v tem smislu, kar zadeva družinske dodatke iz člena 67(2) Kadrovskih predpisov, v sodbi Komisija/Belgija (EU:C:1987:208).

10 — Glej zlasti sodbo Komisija/Portugalska (C-255/09, EU:C:2011:695, točke od 47 do 49 in navedena sodna praksa).

11 — Glej med drugim sodbo Kristiansen (EU:C:2003:652, točka 31 in navedena sodna praksa).

12 — Glej po analogiji na področju družinskih dodatkov sodbo Komisija/Belgija (EU:C:1987:208, točka 22).

13 — *Ibidem*, točka 23.

14 — *Ibidem.*

26. Iz zgoraj navedenega sledi, da člen 96(1), drugi pododstavek, PZDU – tako glede na njegovo besedilo kot tudi glede na njegov namen – načeloma ne omejuje polja proste presoje, ki ga imajo države članice pri izvajanju pristojnosti, ki jim je priznana, in sicer, da določijo pogoje za pridobitev pravice do dajatev v svojih sistemih zavarovanja za primer brezposelnosti. Zahteva namreč le prilagoditve teh sistemov, ki so potrebne zaradi upoštevanja dopolnilne narave nadomestila na podlagi Kadrovskih predpisov, če ta konkurira z dajatvami, ki se izplačujejo iz navedenih sistemov.

27. O tem sklepu ni mogoče podvomiti na podlagi sodne prakse, ki jo je navedla Komisija v podporo svoji argumentaciji. Sodišče je namreč tako v zadevi Komisija/Belgija (EU:C:1987:208) kot tudi v zadevi Kristiansen (EU:C:2003:652) potrdilo zavezujočo naravo določb Kadrovskih predpisov, ki določajo, da nadomestila Skupnosti dopolnjujejo istovrstna nadomestila, ki jih izplačujejo nacionalni sistemi. V prvem primeru je šlo za zakonodajno spremembo, ki jo je uvedla Kraljevina Belgija leta 1982 in ki je določala, da je treba znesek družinskih dodatkov znižati za znesek istovrstnih dodatkov, dolgovanih med drugim na podlagi pravil, ki veljajo za osebje institucije mednarodnega prava, in to celo, če se je na podlagi teh pravil podelitev teh dodatkov opredelila kot dopolnilna glede na nacionalne družinske dodatke. V drugem primeru pa je šlo za vprašanje uporabe pravila o neseštevanju, ki je urejalo podelitev belgijskih nadomestil za brezposelnost in v skladu s katerim teh ni bilo treba izplačati, če je delavec prejemal plačilo, kar je pojem, ki je zajemal med drugim prejemke zaradi prenehanja delovnega razmerja in ki bi lahko zajemal tudi nadomestilo za brezposelnost, določeno v PZDU. Poleg tega je treba opozoriti, da so v postopku v glavni stvari zadeve, v kateri je bila izdana sodba Kristiansen (EU:C:2003:652), belgijski organi uporabili isto določbo, ki jo obravnava predlog za sprejetje predhodne odločbe v obravnavani zadevi, in niso hoteli upoštevati obdobja, v katerem je bila N. Kristiansen zaposlena pri Komisiji, da bi pridobila pravico do nacionalnega nadomestila za brezposelnost.[15] Čeprav je res, da se vprašanje za predhodno odločanje nanaša zgolj na uporabo zgoraj navedenega pravila o neseštevanju, je treba ugotoviti, da niti Sodišče, niti generalni pravobranilec S. Alber,[16] niti Komisija v svojih stališčih niso podvomili – čeprav morda zgolj slučajno – o združljivosti navedene zavrnitve s členom 28a(1), drugi pododstavek, PZDU, ki je določal dopolnilno naravo nadomestil za brezposelnost, ki jih je Skupnost izplačevala nekdanjim začasnim uslužbencem, in katerega zavezujočo naravo so kljub temu vsi odločno potrdili.

28. V obravnavani zadevi – drugače kakor v zadevah Komisija/Belgija (EU:C:1987:208) in Kristiansen (EU:C:2003:652) – se s pravilom, ki izključuje obdobja zaposlitve pri instituciji Unije iz izračuna delovnih dni, ki se zahtevajo za pridobitev pravice do nacionalnih nadomestil za brezposelnost, ne dvomi o dopolnilni naravi nadomestila, določenega s PZDU.

29. Seveda bi bilo mogoče ugovarjati, da se dopolnilna narava nadomestila iz Kadrovskih predpisov slabo prilega dosledni uporabi načela plačevanja prispevkov, kot jo zagovarja belgijska vlada in na podlagi katere se ne upoštevajo obdobja zaposlitve, za katera niso bili plačani socialni prispevki v Belgiji. Taka izključitev lahko namreč praktično pripelje do tega, da se ne bi izplačalo nobeno nacionalno nadomestilo nekdanjemu pogodbenemu uslužbencu, ki bi torej v celoti ostal breme sistema, določenega s Kadrovskimi predpisi. Vendar, kadar je ta rezultat zgolj posledica uporabe objektivnih pogojev, ki veljajo za pravico do nacionalnih nadomestil za brezposelnost, po mojem mnenju zadevni državi članici ni mogoče očitati kršitve obveznosti, ki izhajajo iz člena 96(1), prvi pododstavek, PZDU, med katerimi ni niti obveznosti določiti sistem zavarovanja za primer brezposelnosti niti obveznosti organizirati ta sistem tako, da se v vsakem primeru upošteva položaj nekdanjega pogodbenega uslužbenca v instituciji Unije.

15 — Ti organi so vendarle menili, da je treba obdobje zaposlitve N. Kristiansen pri Komisiji nevtralizirati, da bi se lahko določilo referenčno obdobje.

16 — Sklepni predlogi generalnega pravobranilca S. Alberja v zadevi Kristiansen (EU:C:2002:141).

30. Na petem mestu, moram poudariti, da tudi če ne upoštevam pogojev za pridobitev pravice do belgijskih nadomestil za brezposelnost in tega, kako jih uporablja ONEM, položaj tožeče stranke v postopku v glavni stvari, kot je opisan v predložitvenem sklepu, *ne pripelje do tega, da bi se skupaj uporabila* sistem na podlagi Kadrovskih predpisov in nacionalni sistem zavarovanja za primer brezposelnosti, tako da posebnega pravila o neseštevanju, določenega v členu 96(1), drugi pododstavek, PZDU, nikakor ni mogoče uporabiti v tej zadevi. Iz spisa namreč izhaja, da je po prenehanju delovnega razmerja pri Komisiji M.-R. Melchior 12 mesecev od 1. marca 2008 prejemala nadomestilo za brezposelnost na podlagi člena 96 PZDU. V skladu s členom 96(4) PZDU nekdanji pogodbeni uslužbenec prejema nadomestilo za brezposelnost največ šestintrideset mesecev po datumu prenehanja delovnega razmerja in v nobenem primeru *ne dlje od obdobja, enakovrednega eni tretjini dejansko dopolnjene delovne dobe*. Iz tega sledi, da je M.-R. Melchior, ki je bila zaposlena pri Komisiji tri leta, ko je 14. julija 2009 pri ONEM vložila zahtevo za nacionalno nadomestilo, ki je izvor spora v glavni stvari, že izkoristila celotno kritje, ki ga ponuja sistem, določen v Kadrovskih predpisih. V teh okoliščinah ONEM v tej zadevi ni mogoče očitati, da ni upošteval dopolnilne narave nadomestila, ki ga določa PZDU.

31. Glede na zgornje ugotovitve menim, da morebitne obveznosti belgijskih organov, da upoštevajo obdobje, ko je bila tožeča stranka v postopku v glavni stvari zaposlena pri Komisiji, pri izračunu delovnih dni, potrebnih za pridobitev pravice do nacionalnih nadomestil za brezposelnost, ni mogoče opreti na člen 96(1), prvi pododstavek, PZDU.

32. Kljub temu bi taka obveznost lahko izvirala iz drugih načel, ki bi jih bilo mogoče uporabiti v tej zadevi, kar pa bom preučil v nadaljevanju teh sklepnih predlogov.

B – *Vprašanje za predhodno odločanje*

1. Načelo lojalnega sodelovanja

33. Predložitveno sodišče želi z vprašanjem za predhodno odločanje najprej izvedeti, ali načelo lojalnega sodelovanja[17] nasprotuje temu, da država članica pri ugotavljanju izpolnjevanja pogojev za uveljavljanje pravice do nacionalnih nadomestil za brezposelnost, prvič, ne upošteva obdobij zaposlitve pogodbenega uslužbenca pri instituciji Evropske unije, in drugič, dni brezposelnosti, za katere je bilo izplačano nadomestilo na podlagi PZDU, ne izenači z delovnimi dnevi, čeprav to velja za dneve brezposelnosti, za katere se izplačuje nadomestilo v skladu z nacionalno zakonodajo.

34. To sodišče ugotavlja, da bi bilo mogoče iz sodne prakse Sodišča glede prenosljivosti pokojninskih pravic delavca, ki je bil zaposlen tako pri zasebnem delodajalcu kot v evropski instituciji, sklepati o pritrdilnem odgovoru. Opozarja na to, da je Sodišče večkrat menilo, da belgijska zakonodaja ne zagotavlja take prenosljivosti v zadostni meri in da s tem med drugim krši obveznosti, ki jih imajo države članice na podlagi načela lojalnega sodelovanja. Predvsem se sklicuje na sodbi Komisija/Belgija[18] in My[19].

35. V prvi od teh sodb je Sodišče odločilo, da Kraljevina Belgija ni izpolnila obveznosti iz Pogodbe, ker ni določila načina prenosa pravic, pridobljenih v okviru belgijskega pokojninskega sistema, v pokojninski sistem Skupnosti v skladu z določbami člena 11(2) Priloge VIII h Kadrovskim predpisom.[20] V drugi sodbi pa je odločalo o vprašanju za predhodno odločanje, ki mu ga je zastavilo

17 — Predložitveno sodišče prav tako omeni člen 4(3) PEU. Vendar pa Lizbonska pogodba še ni začela veljati na datum, ko je bila izdana sporna odločba v postopku v glavni stvari, to je 26. avgusta 2009. Zato se v nadaljevanju teh sklepnih predlogov ne sklicujem na to določbo, temveč na člen 10 ES.

18 — 137/80, EU:C:1981:237.

19 — EU:C:2004:821.

20 — Enaka neizpolnitev je bila ugotovljena v primeru Kraljevine Španije v sodbi Komisija/Španija (C-52/96, EU:C:1997:382).

Tribunal du travail de Bruxelles, ter razsodilo, da člen 10 ES v povezavi s Kadrovskimi predpisi nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki ne dovoljuje, da bi se za pridobitev pravice do predčasne upokojitve v okviru nacionalnega sistema upoštevala delovna doba, dopolnjena v okviru zaposlitve pri instituciji Skupnosti.

36. ONEM v postopku v glavni stvari in belgijska vlada v svojih stališčih pred Sodiščem menita, da te sodne prakse ni mogoče prenesti na sistem zavarovanja za primer brezposelnosti. Belgijska vlada poudarja predvsem to, da je tožeča stranka v sodbi My (EU:C:2004:821) pridobila pokojninske pravice tako v belgijskem sistemu kot v sistemu Unije, medtem ko v obravnavani zadevi M.-R. Melchior ni nikoli pridobila pravice do nadomestil za brezposelnost v okviru belgijskega sistema. Poleg tega trdi, da je Sodišče v navedeni sodbi svoje razlogovanje oprlo na posebno določbo, in sicer člen 11(2) Priloge VIII h Kadrovskim predpisom, ki izrecno določa prenos morebitnih pravic, pridobljenih v okviru sistema Unije, v nacionalni sistem, in da ni nobene podobne določbe na področju zavarovanja za primer brezposelnosti.

37. Menim, da ta argumentacija ni prepričljiva.

38. Prvič, čeprav je res, da se je v sodbi Komisija/Belgija (EU:C:1981:237) zadevni državi članici očitalo, da je z opustitvijo onemogočila izvajanje posebne določbe Kadrovskih predpisov, v navedeni zadevi člena 11(2) Priloge VIII h Kadrovskim predpisom, je Sodišče na splošno priznalo, da država članica, ki ne sprejme vseh ukrepov na nacionalni ravni, ki jih zahteva določba Kadrovskih predpisov,[21] ali celo *preprečuje uresničitev ciljev, ki jim ta sledi*,[22] ne izpolni obveznosti, ki jih ima na podlagi načela lojalnega sodelovanja, takrat določenega v členu 5 Pogodbe EGS.

39. Drugič, po mojem mnenju si belgijska vlada napačno razlaga sodbo My (EU:C:2004:821).

40. Na prvem mestu, v nasprotju s trditvijo te vlade se vprašanje, ki ga je Sodišče obravnavalo v sodbi My (EU:C:2004:821), ne razlikuje bistveno od vprašanja, ki se zastavlja v tej zadevi. Tako M.-R. Melchior kot G. My sta bila namreč vključena v belgijski *sistem socialne varnosti, v katerega se vplačujejo prispevki*, preden sta se zaposlila pri instituciji Unije. Tako kot M.-R. Melchior je tudi G. My zahteval, *da se upoštevajo obdobja zaposlitve* v okviru Unije, zato da bi se mu priznala *pravica do dajatve, določene v okviru sistema socialne varnosti, v katerega je bil vključen*, v navedeni zadevi do pokojnine na podlagi predčasne upokojitve. Tako v prvem kot v drugem primeru je bila ta pravica odvisna od tega, ali se navedena obdobja upoštevajo pri izračunu delovnih dni ali let, ki jih veljavna nacionalna zakonodaja zahteva za pridobitev pravice do zadevne dajatve, ali ne. Okoliščina, ki jo poudarja belgijska vlada, da je G. My, drugače kot M.-R. Melchior, pridobil pokojninske pravice v okviru belgijskega sistema, ni pomembna, saj je bila pravica do dajatve, za katero je zaprosil, tako kot v primeru M.-R. Melchior pogojena z izpolnjevanjem zahtev, ki pa jih je G. My izpolnil, samo če so se upoštevala leta, ko je bil zaposlen pri Svetu.

41. Na drugem mestu, v nasprotju s trditvijo belgijske vlade sodba My (EU:C:2004:821) ni temeljila na posebni določbi Kadrovskih predpisov, v obravnavani zadevi členu 11(2) Priloge VIII h Kadrovskim predpisom.

42. V zvezi s tem je treba opozoriti, da je bilo vprašanje za predhodno odločanje, s katerim se je začela zadeva, v kateri je bila izdana sodba My (EU:C:2004:821), sestavljeno iz dveh delov. Na eni strani je Tribunal du travail de Bruxelles dvomilo o združljivosti tako belgijske zakonodaje kot zgoraj navedene določbe Kadrovskih predpisov z načeloma prostega gibanja delavcev in prepovedi diskriminacije ter

21 — Glej točko 9 in v tem smislu sodbo Komisija/Španija (EU:C:1997:382, točka 9).

22 — V tem primeru enakopravnost med uradniki Unije ne glede na njihovo državo izvora in zaposlovanje najbolj usposobljenega osebja, glej točko 19 sodbe.

s pravicami, ki jih Pogodba ES zagotavlja državljanom Unije, ker ta zakonodaja in ta določba nista jamčili prenosa pokojninskih pravic iz sistema Skupnosti v nacionalni sistem. Na drugi strani je izrazilo enake dvome glede nacionalnih določb, ki niso dovoljevale, da bi se za pridobitev pokojnine na podlagi predčasne upokojitve upoštevala delovna doba, dopolnjena v instituciji Skupnosti.

43. Sodišče je v točkah od 24 do 26 navedene sodbe ugotovilo, da tožeča stranka v postopku v glavni stvari *nikoli ni zahtevala prenosa pokojninskih pravic, pridobljenih po sistemu Skupnosti, v belgijski pokojninski sistem*, temveč je zgolj uveljavljala pravico do nacionalne pokojnine na podlagi predčasne upokojitve in je v zvezi s tem izpodbijala odločitev Office national des pensions (nacionalni urad za pokojnine, v nadaljevanju: ONP), da ne bo upošteval 27 let delovne dobe, ki jo je dopolnila kot uradnica Sveta, pri izračunu 35 koledarskih let kariere, ki se zahtevajo za pridobitev pravice do navedene pokojnine. Na podlagi tega je sklenilo, da se spor o glavni stvari nanaša le na vprašanje, ali pravo Skupnosti belgijskim organom nalaga obveznost, da upoštevajo tako delovno dobo tožeče stranke, ki jo je dopolnila v okviru belgijskega pokojninskega sistema, kot tudi delovno dobo, ki jo je dopolnila v sistemu Skupnosti, in da torej ni bilo treba odgovoriti na prvi del vprašanja za predhodno odločanje.

44. Sodišče je s tem, da je vprašanje prenosa pravic, pridobljenih v sistemu Skupnosti, v nacionalni sistem ločilo od vprašanja, ali obstaja obveznost belgijskih organov, da upoštevajo obdobja zaposlitve pri instituciji, dejansko zavrnilo vsaj neposredno upoštevnost člena 11(2) Priloge VIII h Kadrovskim predpisom za rešitev vprašanja za predhodno odločanje, ki ga je postavilo predložitveno sodišče.[23] Čeprav je res, da se zdi, da se je Sodišče v točkah 44 in 45 obrazložitve sodbe[24] ponovno osredotočilo na navedeno določbo, pa je dejansko zgolj napotilo na razlago te določbe v sodbi Komisija/Belgija, to je razlago, ki jo je uporabilo za izhodišče svojega razlogovanja v sodbi My.

45. Zato to razlogovanje v nasprotju s trditvijo belgijske vlade ne temelji na členu 11(2) Priloge VIII h Kadrovskim predpisom, temveč bolj na razumnosti njegove podstati, ki jo je Sodišče nameravalo posplošiti in postaviti kot merilo, na podlagi katerega bi se presojal položaj delavcev, ki spadajo hkrati v sistem socialne varnosti države članice in v sistem socialne varnosti, ki ga določajo Kadrovski predpisi. Tako postopanje po mojem mnenju jasno izhaja iz povezave točk 44, 45 in 46 sodbe My (EU:C:2004:821). Potem ko je v točkah 44 in 45 opozorilo, da je v sodbi Komisija/Belgija (EU:C:1981:237) odločilo, da člen 11(2) Priloge VIII h Kadrovskim predpisom olajšuje prehod iz javnih ali zasebnih nacionalnih zaposlitev v upravo Skupnosti in tako Skupnostim zagotavlja najboljše možnosti izbire usposobljenega osebja z ustreznimi delovnimi izkušnjami, tako da bi njegovo neupoštevanje lahko Skupnosti „otežil[o] zaposlovanje nacionalnih uradnikov z določeno delovno dobo“, je Sodišče nato v točki 46 ugotovilo, da je „[*t*]*akšen […] tudi primer*, v katerem država članica za pridobitev pravice do predčasne pokojnine po svojem sistemu zavrne upoštevanje delovne dobe, dopolnjene v pokojninskem sistemu Skupnosti“.

46. Sodišče s tem, da se tako postavi na raven, ki presega okvir člena 11(2) Priloge VIII h Kadrovskim predpisom, opredeli vsebino obveznosti držav članic, ki je *avtonomna* glede na obveznosti, ki izhajajo iz te določbe, njene obrise in obseg pa določi tako, da jo v nadaljevanju sodbe poveže z načelom lojalnega sodelovanja, določenim v členu 10 ES. Potem ko v točki 47, ugotovi, „da takšna nacionalna ureditev, kot je ta sporna v postopku v glavni stvari, lahko ovira in tako odvrača od izvrševanja poklicne

23 — Tak pristop je bil poleg tega nujen, saj o morebitni obveznosti držav članic, da spremenijo pravila, ki veljajo za podelitev dajatev iz sistema socialne varnosti, da bi se omogočilo upoštevanje delovne dobe, dopolnjene v okviru zaposlitve pri institucijah Unije, ni bilo mogoče sklepati iz člena 11(2) Priloge VIII h Kadrovskim predpisom niti, kot je prikazano zgoraj, iz člena 69 PZDU (glej točke od 22 do 29 zgoraj).

24 — Te točke so pod naslovom „Člen 11(2) Priloge VIII h Kadrovskim predpisom in člen 10 ES“.

dejavnosti pri instituciji Evropske unije“, v točki 48 nato sklene, da se „[t]akšnih posledic […] ne more dopustiti ob upoštevanju dolžnosti lojalnega sodelovanja in pomoči, ki jo imajo države članice do Skupnosti in je izražena v obveznosti, določeni v členu 10 ES, po kateri se Skupnosti olajša izpolnjevanje njene naloge“. [25]

47. V skladu z razlogovanjem Sodišča člen 11(2) Priloge VIII h Kadrovskim predpisom ni omenjen v izreku sodbe, temveč je določeno, da obveznost belgijskih organov, da upoštevajo delovno dobo, ki jo je tožeča stranka dopolnila v okviru zaposlitve pri Svetu, izhaja iz člena 10 ES „*v zvezi s Kadrovskimi predpisi*“.

48. Sodišče je torej kljub posebnostim zadev, v katerih sta bili izdani sodbi Komisija/Belgija (EU:C:1981:237) in My (EU:C:2004:821), praktično potrdilo načelo, v skladu s katerim država članica, ki sprejme zakonodajo, ki bi lahko odvračala od opravljanja poklicne dejavnosti v instituciji Unije, ne izpolnjuje svoje obveznosti, da Skupnosti olajša izpolnjevanje njene naloge, in s tem krši načelo lojalnega sodelovanja v povezavi z določbami Kadrovskih predpisov. Poleg tega je treba poudariti, da je Sodišče v sodbi My (EU:C:2004:821) molče priznalo, da ima ta obveznost lahko neposredne pravne učinke v odnosih med državami članicami in posamezniki. [26]

49. Čeprav je bilo navedeno načelo do zdaj potrjeno samo v zadevah, ki se nanašajo na področje pokojnin, [27] se teoretično lahko uporabi v vseh primerih, v katerih se delavcu ne priznajo socialne pravice in ugodnosti, ki bi jih lahko uveljavljal na podlagi zakonodaje države članice, zgolj zato, ker se je del njegove poklicne kariere odvijal v institucijah Unije. [28] V sklepnih predlogih v zadevi Gysen sem sicer že predvidel možnost uporabe sodne prakse iz zadeve My (EU:C:2004:821) na področju, ki se ne nanaša na pokojnine, in sicer na področju otroških dodatkov, [29] kot pravilno opozarja predložitveno sodišče.

25 — Sodišče je podobno razlogovalo v sodbah Bruce of Donington (208/80, EU:C:1981:194) in Hurd (44/84, EU:C:1986:2, točke od 38 do 45), v katerih je iz načela lojalnega sodelovanja, takrat vsebovanega v členu 5 Pogodbe EGS, izluščilo prepoved obdavčitve dnevnic za potne stroške in stroške nastanitve, ki so jih prejemali člani Evropskega parlamenta (katerih finančni položaj je bil v času dejanskega stanja v postopku v glavni stvari urejen samo z nacionalno zakonodajo), s čimer so se ustvarile finančne ovire za njihova potovanja, in prepoved pobiranja nacionalnih davkov od evropskega dodatka učiteljev v evropski šoli, saj bi taka obdavčitev lahko škodovala sistemu financiranja Skupnosti in porazdelitvi finančnega bremena med države članice.

26 — Upoštevajoč samo člen 4(3) PEU (tako kot prej člen 5 Pogodbe EGS, člen 5 Pogodbe ES in člen 10 ES), je treba ugotoviti, da gre za preveč splošno formulacijo, da bi se bilo mogoče nanj sklicevati pred nacionalnimi sodišči (glej v tem smislu na primer sodbo Hurd, EU:C:1986:2, v kateri je šlo za vprašanje obveznosti, ki izhaja iz člena 5 Pogodbe EGS, da se z enostranskimi ukrepi ne škoduje sistemu financiranja Skupnosti in sistemu porazdelitve finančnega bremena med države članice, obveznost, ki jo je Združeno kraljestvo kršilo, ker je na nacionalni ravni obdavčilo evropske dodatke učiteljev evropske šole; glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca Sira Gordona Slynna v zadevi Hurd, EU:C:1985:222, točka 30). Vendar se zdi, da je drugače, če se ta določba uporabi skupaj z drugimi določbami prava Unije, ki so tudi neposredno uporabljive (glej na primer sodbo Acereda Herrera, C-466/04, EU:C:2006:405, točke od 41 do 45), ali če se razlaga v okviru pravil, ki izhajajo iz splošnega sistema Pogodbe ali akta Unije, kot je primer v sodbi My (EU:C:2004:821), in ki omogočajo, da se dovolj natančno opredeli vsebina obveznosti iz navedene določbe in določi njena nepogojna narava (glej tudi sodbo Bruce of Donington, EU:C:1981:194, točke od 14 do 20, v kateri je Sodišče menilo, da obdavčitev dnevnic, ki so jih za potne stroške in stroške nastanitve prejemali člani Evropskega parlamenta, katerih finančni položaj je bil v času dejanskega stanja v postopku v glavni stvari urejen samo z nacionalno zakonodajo, ovira notranje delovanje Parlamenta, ker ustvarja finančne ovire za potovanje njegovih članov, in s tem krši člen 5 Pogodbe EGS v povezavi zlasti s členom 8 Protokola o privilegijih in imunitetah).

27 — Med drugim je bilo potrjeno v sklepu Ricci in Pisaneschi (C-286/09 in C-287/09, EU:C:2009:566), v katerem je šlo za vprašanje pravice do pokojnine v okviru redne upokojitve. Glej tudi napotitev na člen 4(3) PEU v sodbi Časta (C-166/12, EU:C:2013:792, točki 36 in 37). Drugače od tega, kar se zdi, da trdi predložitveno sodišče, in kot pravilno poudarja belgijska vlada, pa je Sodišče v sodbah Öberg (C-185/04, EU:C:2006:107) in Rockler (C-137/04, EU:C:2006:106) analiziralo položaj tožečih strank v postopku v glavni stvari, pri katerih švedski organi pri izračunu starševskega dodatka niso hoteli upoštevati obdobij, ko so bile zavarovane na podlagi skupnega sistema zdravstvenega zavarovanja v skladu s pravili Kadrovskih predpisov, zgolj z vidika prostega gibanja delavcev, točko 47 sodbe My (EU:C:2004:821) pa je navajalo zgolj zaradi ugotovitve, da ima sporna zakonodaja odvračilni učinek na izvajanje navedene svoboščine.

28 — Zunaj področja socialne politike je Sodišče sledilo podobnemu razlogovanju v sodbi, ki je predhodnica sodbe My (EU:C:2004:821) in v kateri je šlo za vprašanje finančne ugodnosti, do katere niso bili upravičeni uslužbenci in uradniki Skupnosti. V tem primeru je Sodišče izključilo, da bi izguba take ugodnosti lahko odvrnila od zaposlitve pri institucijah Skupnosti ali od nadaljevanja zaposlitve in torej ovirala delovanje navedenih institucij, glej sodbo Tither (C-333/88, EU:C:1990:131, točka 16).

29 — Glej moje sklepne predloge v zadevi Gysen (C-449/06, EU:C:2007:663, točke od 54 do 61). V postopku v glavni stvari, v katerem je bila izdana ta sodba, je šlo za vprašanje nacionalne zakonodaje, na podlagi katere se v okviru izplačila otroških dodatkov za vzdrževane otroke za samozaposlene od pristojnega nacionalnega organa otrok tistega delavca, ki je upravičen do otroških dodatkov, izplačanih na podlagi Kadrovskih predpisov, ne upošteva za določitev reda drugih otrok tega delavca, reda, ki v skladu s to ureditvijo vpliva na znesek otroškega dodatka, ki ga je treba izplačati za te otroke.

50. Na tej stopnji gre torej za to, da se presodi, ali lahko zakonodaja, ki se obravnava v postopku v glavni stvari ter kakor jo razlagajo in uporabljajo belgijski organi in ki v primeru, kot je obravnavani, izključuje upoštevanje obdobij, dopolnjenih v okviru zaposlitve pri institucijah Unije, za pridobitev pravice do nadomestil za brezposelnost v okviru nacionalnega sistema, odvrne od opravljanja poklicne dejavnosti v Uniji tako, da nekatere osebe odvrne od tega, da bi se zaposlile pri Uniji, ali tako, da jih spodbudi, da tam prekinejo delovno razmerje, in torej Uniji oteži zaposlovanje in/ali to, da obdrži najbolj usposobljeno osebje. Menim, da gre za to.

51. Institucije, agencije in drugi organi Unije zaposlijo pogodbene uslužbence za opravljanje določenih nalog ali za nadomeščanje uradnikov ali začasnih uslužbencev institucije, ki trenutno ne morejo opravljati svojega dela (člena 3a in 3b PZDU).[30] Zaposlijo se na podlagi pogodb za določen čas, sklenjenih za najmanj tri mesece in največ pet let (za kategorijo uslužbencev iz člena 3a PZDU) ali tri leta (za kategorijo uslužbencev iz člena 3b PZDU) in jih je mogoče podaljšati na skupaj največ deset oziroma šest let. Delavci, ki kratkoročno ali srednjeročno zasedajo ta delovna mesta, se bodo torej načeloma v prihodnosti ponovno vključili v nacionalni trg dela. Vendar zakonodaja, kakor je obravnavana v postopku v glavni stvari in kakor jo razlaga in uporablja ONEM, na podlagi katere se pri izračunu delovnih dni, potrebnih za pridobitev pravice do nadomestil za brezposelnost, ne upošteva delovna doba, ki so jo nekdanji pogodbeni uslužbenci dopolnili v okviru zaposlitve za Unijo, preprečuje tem delavcem, da bi pridobili pravice v smislu dostopa do navedenih nadomestil, ki bi jim bile priznane, če bi bili še naprej zaposleni na nacionalnem trgu dela. Takega učinka glede na začasnost delovnih mest, ki jih zasedajo ti uslužbenci, glede na dejstvo, da je zelo verjetno, da se bodo morali po prenehanju delovnega razmerja ponovno vključiti na nacionalni trg dela, in glede na dejstvo, da sta za te trge vedno bolj značilni negotovost in nestanovitnost zaposlitve, zaradi česar so nova obdobja brezposelnosti zelo realistična, ni mogoče šteti za preveč posrednega in postranskega, da ne bi mogel imeti odvračalnega (ali spodbujevalnega) učinka, o katerem je govor v zgoraj navedeni sodni praksi Sodišča.[31]

52. Gotovo je res, da imajo pogodbeni uslužbenci ob prenehanju delovnega razmerja načeloma pravico do nadomestil, določenih s sistemom zavarovanja za primer brezposelnosti iz PZDU, za obdobje (največ) treh let, če niso upravičeni do nadomestila v okviru nacionalnega sistema.[32] Vendar je to kritje predvideno, prvič, samo če je nekdanji pogodbeni uslužbenec dopolnil delovno dobo najmanj šestih mesecev (člen 96(1)(c)) ter je omejeno na obdobje, ki ne sme presegati tretjine dejansko dopolnjene delovne dobe (člen 96(4)), tako da je praktično zelo omejeno za uslužbence, ki so zaposleni na podlagi kratkoročnih pogodb, in ga celo ni, če so te pogodbe krajše od šestih mesecev. Drugič, v skladu z zakonodajo, kot je obravnavana v postopku v glavni stvari, kakor jo razlaga in uporablja ONEM, bi nekdanji pogodbeni uslužbenec, ki je ponovno na nacionalnem trgu dela, ko bi se obdobje kritja, določeno s PZDU (to je največ šestintrideset mesecev) enkrat končalo, ostal brez kakršnega koli zavarovanja za primer brezposelnosti, dokler ne bi dopolnil števila delovnih dni, ki se zahteva za pridobitev pravice do nacionalnih nadomestil.[33] S tega vidika lahko taka zakonodaja prizadene predvsem nekdanje pogodbene uslužbence, ki so dalj časa delali za Unijo.

30 — Kategorija pogodbenih uslužbencev je bila v PZDU uvedena z Uredbo Sveta (ES, Euratom) št. 723/2004 z dne 22. marca 2004 o spremembi Kadrovskih predpisov za uradnike Evropskih skupnosti in pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev Evropskih skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 2, str. 130.

31 — V sklepnih predlogih v zadevi Gysen (EU:C:2007:663) na področju otroških dodatkov, sem se opredelil v nasprotnem smislu.

32 — Opozarjam, da se v skladu s členom 96(4) PZDU nadomestilo preneha izplačevati, če se nekdanji pogodbeni uslužbenec ponovno vključi na trg dela, in se začne ponovno izplačevati, če pred iztekom treh let ponovno postane brezposeln.

33 — Poleg tega se ne zdi, da bi kraljevi odlok ali ustaljena praksa ONEM omogočala nevtralizacijo delovne dobe, dopolnjene med zaposlitvijo za Unijo, za določitev referenčnega obdobja treh let za izračun delovnih dni, ki se zahtevajo za pridobitev pravice do nadomestil za brezposelnost. Iz spisa namreč izhaja, da je ONEM izvedel to nevtralizacijo ob prvi zahtevi M.-R. Melchior za uveljavitev pravice do nadomestil, ne pa ob drugi.

53. Ob upoštevanju zgoraj navedenega menim, da zavrnitev belgijskih organov v primeru, kot je obravnavani v postopku v glavni stvari, da se za pridobitev pravice do nadomestil za brezposelnost na podlagi nacionalnega sistema upošteva delovna doba, dopolnjena v okviru zaposlitve za Unijo, lahko pripelje do tega, da postane zaposlitev v upravi Unije kot pogodbeni uslužbenec manj privlačna in da torej lahko vpliva na politiko zaposlovanja Unije v zvezi s pomembno kategorijo njenega osebja. S to zavrnitvijo se krši obveznost, ki jo imajo države članice v skladu s členom 10 ES v povezavi s PZDU, da sprejmejo vse potrebne ali primerne ukrepe za zagotovitev izvajanja PZDU v celoti in za to, da se ne bi škodovalo interesom Unije in ogrožalo uresničitve njenih ciljev. Niti s tem, da nacionalni sistem zavarovanja za primer brezposelnosti temelji na plačevanju prispevkov, na kar se sklicuje belgijska vlada in v skladu s katerim lahko samo delavci, ki so predhodno plačevali prispevke v ta sistem, uveljavljajo pravico do socialnih dajatev, ki jih ta dodeljuje, niti s pristojnostjo, priznano državam članicam, da določijo pogoje za pridobitev pravice do dajatev, ki jih dodeljuje njihov sistem socialne varnosti, se ne more podvomiti o taki obveznosti, katere namen je zagotoviti neprekinjenost socialnih pravic delavcev, ki so delali za institucije Unije.

54. V zvezi s tem, da se dnevi brezposelnosti, ko se prejema nadomestilo na podlagi PZDU, ne izenačijo z delovnimi dnevi za izračun delovnih dni, ki se zahtevajo za pridobitev pravice do nadomestil za brezposelnost, iz spisa, ki je bil vložen v sodnem tajništvu Sodišča, izhaja, da če bi se zaposlitev pri Komisiji v referenčnem obdobju, to je od 14. julija 2006 do 13. julija 2009, upoštevala pri izračunu, bi tožeča stranka izkazala 624 delovnih dni, ki jih določa člen 30 kraljevega odloka, *ne da bi bilo treba upoštevati obdobje, ko je prejemala nadomestilo za brezposelnost, določeno v členu 96 PZDU.*[34] Zato se Sodišču ni treba izreči o tem.

55. Če pa bo vendarle menilo, da je koristno, da se izreče o tem, menim, da je nujen sklep iz točke 53 zgoraj iz enakih razlogov, kot so bili navedeni zgoraj, v zvezi s tem, da se dni v primeru, kot je obravnavani, ko se je prejemalo nadomestilo na podlagi PZDU, ne izenači z delovnimi dnevi. V zvezi s tem se mi ne zdijo utemeljene bojazni, ki jih je Komisija izrazila v svojih stališčih in v odgovoru na pisno vprašanje Sodišča, in sicer, da bi taka izenačitev lahko posegala v dopolnilno naravo nadomestila, ki ga določajo PZDU, ali omogočila seštevanje nadomestila iz Kadrovskih predpisov in nacionalnega nadomestila. Zdi se mi namreč, da to, da nekdanji pogodbeni uslužbenec, ki ne izpolnjuje pogojev za pridobitev pravice do nacionalnih nadomestil ob prenehanju delovnega razmerja, lahko izpolni te pogoje pozneje v obdobju, ko prejema nadomestilo za brezposelnost, določeno s PZDU (ali celo po koncu tega obdobja), in zaradi tega se z zakonodajo določeno izenačitvijo dni z delovnimi dnevi, ko se v tem obdobju izplačuje nadomestilo na podlagi PZDU, ne bi moglo podvomiti niti o dopolnilni naravi nadomestila iz Kadrovskih predpisov niti o polnem učinku pravila o neseštevanju, določenega v členu 96 PZDU. Seveda bo moral zato, da se upošteva navedena dopolnilna narava, ta nekdanji pogodbeni uslužbenec vložiti novo zahtevo za nacionalna nadomestila, ker glede na izenačitev dni z delovnimi dnevi, ko je prejemal nadomestilo za brezposelnost na podlagi PZDU, pridobi pravico do izplačila teh nadomestil.

34 — Glej izračun Tribunal du travail de Bruxelles v točki 4.1.4 obrazložitve sodbe z dne 14. februarja 2012, zoper katero je ONEM vložil pritožbo, iz katerega izhaja, da je tožeča stranka v referenčnem obdobju izkazala 507 delovnih dni v okviru zaposlitve pri Komisiji in 150 delovnih dni kot začasni delavec, zaposlen pri zasebnih podjetjih, skupaj torej 657 delovnih dni, kar presega 624 dni, ki jih določa člen 30 kraljevega odloka. Glej tudi mnenje, ki ga je izdalo državno tožilstvo 13. januarja 2012.

2. Člen 34 Listine

56. Glede na odgovor na vprašanje za predhodno odločanje, ki ga predlagam, v delu, v katerem se nanaša na načelo o lojalnem sodelovanju, se zdi preučitev tega vprašanja tudi z vidika člena 34(1) Listine nepotrebna. Kratke ugotovitve, ki sledijo, so torej mišljene zgolj dodatno. Poleg tega z njimi predpostavljam, da Sodišče meni, da je Listino mogoče uporabiti retroaktivno za dejstva v postopku v glavni stvari. [35]

57. Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da se temeljne pravice, ki jih zagotavlja pravni red Unije, uporabljajo v vseh položajih, ki jih ureja pravo Unije, ne pa v drugih položajih. [36] Kot je Sodišče pojasnilo v sodbi Åkerberg Fransson (EU:C:2013:105), ne morejo obstajati primeri, ki spadajo na področje uporabe prava Unije, ne da bi se uporabljale te temeljne pravice. Zato dejstvo, da se uporabi pravo Unije, vključuje uporabo temeljnih pravic, ki jih zagotavlja Listina. [37] Kadar pa pravni položaj nasprotno ne spada na področje uporabe prava Unije, Sodišče ni pristojno za njegovo obravnavo, morebiti uveljavljane določbe Listine pa ne morejo utemeljevati te pristojnosti. [38]

58. V obravnavani zadevi ni sporno, da nacionalna zakonodaja, ki se obravnava v postopku v glavni stvari, z opredelitvijo pogojev za pridobitev pravice do belgijskega nadomestila za brezposelnost ne izvaja akta sekundarne zakonodaje Unije. Poleg tega iz zgornjih ugotovitev izhaja, da je pravni položaj M.-R. Melchior izključno notranji položaj [39] in ni neposredno zajet z določbo Kadrovskih predpisov ali PZDU. [40] Poleg tega je Sodišče že imelo priložnost pojasniti, da položaj uradnika ne spada na področje uporabe prava Unije zgolj zato, ker obstaja delovno razmerje med njima. [41]

59. Samo v primeru, da bi Sodišče, kot sem predlagal, menilo, da se člen 10 ES v povezavi z določbami PZDU uporabi v postopku v glavni stvari, se torej za položaj M.-R. Melchior uporabita pravo Unije in Listina. [42]

60. V skladu s členom 34(1) Listine „Unija priznava in spoštuje pravico dostopa do dajatev socialne varnosti in socialnih služb, ki nudijo varstvo […] v primeru izgube zaposlitve, v skladu s pravili, ki jih določajo pravo Unije ter nacionalne zakonodaje in običaji“. Kot izhaja iz njenega besedila in pojasnil k Listini [43] (v nadaljevanju: pojasnila), ta določba odraža „načelo“, [44] ki temelji na členih 153 PDEU in 156 PDEU, členu 12 Evropske socialne listine in točki 10 Listine Skupnosti o temeljnih socialnih pravicah delavcev. [45] V skladu s členoma 51(2) in 52(5) Listine so njene določbe, ki odražajo načela, ki se nanašajo predvsem na javne organe, zgolj programske [46] (v nasprotju z določbami, v katerih so

35 — V zvezi s tem bom zgolj poudaril, da se ta zadeva razlikuje od zadeve, v kateri sta bili izdani sodbi DEB (C-279/09, EU:C:2010:811) in Banif Plus Bank (C-472/11, EU:C:2013:88), v katerih se je uveljavljalo splošno načelo prava Unije, konkretno načelo učinkovitega sodnega varstva, ki je obstajalo že pred njegovo uvrstitvijo v člen 47 Listine.

36 — Glej sodbo Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, točka 19). Glej tudi sodbo Pfleger in drugi (C-390/12, EU:C:2014:281, točka 33).

37 — Glej sodbi Åkerberg Fransson (EU:C:2013:105, točka 21) ter Pfleger in drugi (EU:C:2014:281, točka 34).

38 — Glej sodbo Åkerberg Fransson (EU:C:2013:105, točka 22).

39 — Glej točki 15 in 16 zgoraj.

40 — Glej točke od 19 do 31 zgoraj.

41 — Glej sodbo Johannes (C-430/97, EU:C:1999:293, točke od 26 do 29).

42 — Posredno poudarjam, da bi se Listina uporabila tudi v primeru, v katerem bi bilo treba ugotoviti, da se M.-R. Melchior na člen 10 ES, čeprav bi ga bilo *mogoče uporabiti* v obravnavani zadevi, pred sodiščem *ne more sklicevati*. Ta sklep je mogoče izpeljati iz sodbe Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, točke od 30 do 41).

43 — UL 2007, C 303, str. 17.

44 — Razlikovanje med „načeli“ in „pravicami“, ki so priznani z Listino, je izraženo v njeni preambuli in pojasnjeno predvsem v njenem členu 51(1).

45 — Glej pojasnila k členu 34 Listine.

46 — V skladu s členom 51(1) je treba pravice spoštovati, medtem ko je treba načela zgolj „upoštevati“ ali „spodbujati“.

opredeljene „pravice“ in imajo naravo predpisa) in potrebujejo „izvedbene akte“.[47] Z vidika njihovega uveljavljanja pred sodišči pa za organe držav članic ne ustvarjajo, če ni „normativnega posredovanja“, pravic do pozitivnega ukrepanja[48] in se nanje ni mogoče sklicevati pred sodiščem, razen kot na pojasnjevalne reference ali parametre nadzora zakonitosti aktov, ki jih izvajajo.[49]

61. V obravnavani zadevi gre pri zakonodaji, ki se obravnava v postopku v glavni stvari, za konkretizacijo načel solidarnosti in varstva, ki sta na ravni Unije izraženi v členu 34(1) Listine, na nacionalni ravni. Tako zakonodajo je treba v položaju, ki izhaja iz prava Unije, uporabiti ob upoštevanju te določbe Listine. Ker zakonodaja, obravnavana v postopku v glavni stvari, kakor jo razlagajo in uporabljajo belgijski organi, izključuje seštevanje delovne dobe, za katero so bili plačani prispevki v nacionalni sistem socialne varnosti, in delovne dobe, za katero so bili plačani prispevki v sistem, uveden s PZDU, za pridobitev pravice do nacionalnih nadomestil za brezposelnost, pripelje v primeru, kot je obravnavani v postopku v glavni stvari, do tega, da se delavcu dejansko ne prizna pravica dostopa do dajatev socialne varnosti v primeru izgube zaposlitve in se s tem krši načelo, določeno v členu 34(1) Listine.

62. Iz zgoraj navedenih razlogov menim, da če bi Sodišče menilo, da je Listino mogoče uporabiti *ratione temporis* za dejansko stanje v postopku v glavni stvari, in ugotovilo, da se z zakonodajo, obravnavano v postopku v glavni stvari, kakor jo razlagajo in uporabljajo belgijski organi, kršijo obveznosti, ki za države članice izhajajo iz načela lojalnega sodelovanja, določenega v členu 10 ES v povezavi s Kadrovskimi predpisi, potem bi bila ta zakonodaja tudi v nasprotju s členom 34(1) Listine.

IV – **Predlog**

63. Na podlagi vseh zgoraj navedenih ugotovitev Sodišču predlagam, naj Cour du travail de Bruxelles odgovori:

Člen 10 ES v povezavi s pogoji za zaposlitev drugih uslužbencev Evropskih skupnosti v okoliščinah, kot so v postopku v glavni stvari, nasprotuje zakonodaji države članice, v skladu s katero se pri ugotavljanju izpolnjevanja pogojev delavca za uveljavljanje pravice do nacionalnih nadomestil za brezposelnost ne upoštevajo obdobja, ko je bil ta delavec zaposlen kot pogodbeni uslužbenec pri instituciji Evropske unije.

47 — Glej člen 52(5), prvi stavek, Listine.

48 — Glede tega, da socialnih načel, določenih v Listini, ni mogoče neposredno uveljavljati pred sodišči, glej v zvezi s členom 27 Listine sodbo Association de médiation sociale (EU:C:2014:2, točke od 42 do 49). Ta sodba je uveljavljanje navedenih načel pred sodišči v horizontalnih primerih prav tako omejila zgolj na možnost sklicevanja na razlago.

49 — Glej člen 52(5), drugi stavek, Listine.