PAOLO MENGOZZI
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2014. október 16.[1]

C-647/13. sz. ügy

Office national de l'emploi
kontra
Marie-Rose Melchior

(a cour du travail de Bruxelles [Belgium] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Munkanélküli-járadékra való jogosultság valamely tagállamban — Az európai uniós intézmény szerződéses alkalmazottjakénti munkavégzési időszakok figyelembevétele — Az európai intézményekben munkanélküliként eltöltött időszak munkaviszonyban töltött időként való figyelembevétele — A lojális együttműködés elve"

1. A jelen ügy tárgyát képező előzetes döntéshozatal iránti kérelem a lojális együttműködés elvének és az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 34. cikke (1) bekezdésének értelmezésére vonatkozik. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet az Office national de l'emploi (a továbbiakban: ONEM) és M.-R. Melchior között folyamatban lévő jogvitában terjesztették elő, amelynek tárgya, hogy utóbbi elutasította M.-R. Melchior számára munkanélküli-járadék nyújtását.

I – **Jogi háttér**

A – *Az uniós jog*

2. Az Európai Közösségek egyéb alkalmazottaira vonatkozó alkalmazási feltételek (a továbbiakban: az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételek) 96. cikkének (1) bekezdése értelmében az olyan volt szerződéses alkalmazott, aki a Közösség egy intézményénél töltött szolgálati jogviszonyának megszűnését követően munkanélkülivé válik, bizonyos feltételeknek megfelelően havi munkanélküli-járadékra jogosult. Ugyanezen bekezdés második albekezdése előírja, hogy amennyiben a nemzeti rendszer alapján munkanélküli-járadékra jogosult, erről a volt szerződéses alkalmazott köteles azon intézményt tájékoztatni, amelyhez tartozott. Ebben az esetben az említett ellátások összegét levonják a (3) bekezdés szerint folyósított járadékból.

3. Ugyanezen cikk (2) bekezdése alapján a fenti munkanélküli-járadékra való jogosultsághoz a volt szerződéses alkalmazottnak többek között a lakóhelye szerinti tagállam munkaügyi hatóságainál magát munkanélküliként nyilvántartásba kell vetetnie, és teljesítenie kell az adott tagállam jogszabályaiban az e jogszabályok szerint munkanélküli-járadékban részesülő személyekre vonatkozóan megállapított kötelezettségeket. A (4) bekezdés pontosítja, hogy a munkanélküli-járadékot a szolgálati jogviszony megszűnésétől számított legfeljebb 36 hónapig folyósítják, és a folyósítás időtartama semmiképpen nem haladhatja meg a ténylegesen teljesített szolgálati idő egyharmadát. Ha azonban ezen időszak

1 — Eredeti nyelv: francia.

alatt a volt szerződéses alkalmazott már nem felel meg az (1) és (2) bekezdésben előírt feltételeknek, a munkanélküli-járadék folyósítását felfüggeszthetik. „A folyósítást újrakezdik, ha a volt szerződéses alkalmazott az említett időszak lejárta előtt ismét teljesíti az említett feltételeket, és nem jogosult nemzeti munkanélküli-járadékra”.

4. A 96. cikk (7) bekezdése értelmében a szerződéses alkalmazott a munkanélküli-biztosítási rendszer finanszírozásához egyharmad részben járul hozzá. E járulékot az érintett személy illetményéből havonta levonják, és befizetik az intézmény által fedezendő fennmaradó kétharmad résszel együtt az intézmények közös, az Európai Bizottság által kezelt munkanélküli különalapba.

5. Ugyanezen cikk (9) bekezdésének megfelelően „[a] foglalkoztatás és a munkanélküliség kérdésében hatáskörrel rendelkező, a nemzeti jogszabályokkal összhangban eljáró nemzeti hatóságok, valamint a Bizottság e cikk megfelelő alkalmazásának biztosítása érdekében hatékonyan együttműködik egymással”.

B – *A nemzeti jog*

6. Az 1991. november 25-i arrêté royal, portant réglementation du chômage (A munkanélküliségről szóló királyi rendelet, *Moniteur belge*, 1991. december 31., 29888. o.; a továbbiakban: királyi rendelet) az alapeljárás tényállása idején alkalmazandó változatának 30. cikke szerint az 50. életévüket betöltött, teljes munkaidőben foglalkoztatott személyek akkor jogosultak munkanélküli-járadékra, ha az erre vonatkozó kérelem időpontját megelőző 36 hónapban 624 napnyi munkaviszonnyal rendelkeztek.

7. A királyi rendelet 37. cikkének (1) bekezdése szerint:

„[…] munkavégzésnek számít a tényleges rendes munkavégzés, és az ezt meghaladó, pihenőidővel nem kompenzált rendkívüli munkavégzés, amelyet olyan szakmában vagy vállalkozásnál végeztek, melyre kiterjed a társadalombiztosítási rendszer munkanélküliségi ága, amennyiben egyszerre teljesül, hogy:

[…]

2. a kifizetett bérezés alapján levonták a társadalombiztosítás (ide értve annak munkanélküliségi ágát) számára a jogszabályok szerinti járulékokat.

[...]”

8. A királyi rendelet 37. cikke (2) bekezdésének első albekezdése kimondja:

„A külföldi munkavégzést akkor kell figyelembe venni, ha arra olyan foglalkoztatás keretében került sor, amely után – ha az Belgiumban állna fenn – társadalombiztosítási járulékot kellene fizetni, beleértve a munkanélküliséggel kapcsolatban fizetett járulékokat is.

Az első albekezdés azonban csak akkor alkalmazandó, ha a munkavállaló a külföldön végzett munkát követően a belga szabályozás értelmében munkavállalóként végzett munkát.”

A királyi rendelet 38. cikk (1) bekezdése első albekezdésének a) pontja szerint az említett rendelet 30. és azt követő cikkek alkalmazása szempontjából a munkanappal egy tekintet alá esnek azok a napok, amelyek után ellátást nyújtottak a munkanélküli-biztosításra vonatkozó jogszabályok alapján.

II – **Az alapeljárás tényállása és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés**

9. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kiderül, hogy M.-R. Melchior, belga állampolgár Belgiumban több munkakört töltött be munkavállalóként azt megelőzően, hogy szerződéses alkalmazottként dolgozott 2005. március 1. és 2008. február 29. között az Európai Bizottságnál.

10. A 2008. március 5-én kelt határozatában az ONEM elutasította a 2008. március 1-jén benyújtott, munkanélküli-járadék megállapítása iránti kérelmét azzal az indokkal, hogy a kérelem benyújtását megelőző 36 hónapban nem igazolt 624 napnyi munkaviszonyt, ugyanis e szervezet nem vette figyelembe azt az időszakot, amikor az érintett a Bizottságnál dolgozott. A referencia-időszakot azonban meghosszabbította ezen időszak időtartamával.

11. M.-R. Melchior azt követően, hogy az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételekben szereplő munkanélküli-járadékban részesült 2008. március 1-jétől kezdődően 12 hónapon keresztül és különböző állásokat töltött be Belgiumban 2008. augusztus 20. és 2009. július 13. között, ismételten munkanélküli-járadék iránti kérelmet nyújtott be 2009. július 14-én, amelyet az ONEM 2009. augusztus 26-án ismét azzal az indokkal utasított el, hogy az említett kérelem benyújtását megelőző 36 hónapban – vagyis a 2006. július 14-től 2009. július 13-ig terjedő időszakban – nem igazolt 624 napnyi munkaviszonyt. A kiszámításnál az ONEM egyrészt megtagadta a Bizottság szolgálatában eltöltött időszakok figyelembevételét, másrészt a királyi rendelet 38. cikke (1) bekezdése első albekezdése a) pontja alapján azon munkanélküliként eltöltött napok munkanapként való figyelembevételét, amelyek után az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételek szerint munkanélküli ellátást nyújtottak.

12. M.-R. Melchior megtámadta az ONEM 2009. augusztus 29-i határozatát a Tribunal du travail de Bruxelles (brüsszeli elsőfokú munkaügyi bíróság) előtt, amely 2012. február 14-i ítéletében megsemmisítette az említett határozatot, megállapította, hogy az érintett 2009. július 14-től jogosult a munkanélküli-járadékra, és az ONEM-et ezen időponttal esedékessé vált munkanélküli-járadék megfizetésére kötelezte.

13. Az ONEM fellebbezést nyújtott be a Cour du travail de Bruxelles-hez (brüsszeli másodfokú munkaügyi bíróság), amelytől az ítélet megváltoztatását és a 2009. augusztus 26-i határozat hatályában való fenntartását kéri. Mivel kételyei merültek fel a királyi rendelet 37. cikkének és 38. cikke (1) bekezdése első albekezdése a) pontjának az uniós joggal való összeegyeztethetőségét illetően, e bíróság úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából az alábbi kérdést terjeszti a Bíróság elé:

„Megtiltja-e egyrészt az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében található lojális együttműködés elve, másrészt a [Charta] 34. cikkének (1) bekezdése, hogy a munkanélküli-járadékra való jogosultság megállapítása során egy tagállam megtagadja:

– az Európai Unió valamely, érintett tagállamban működő intézményében szerződéses alkalmazottként töltött foglalkoztatási időszakok figyelembevételét, különösen akkor, ha az érintett személy a szerződéses alkalmazottként való foglalkoztatás előtt vagy után az említett állam szabályozása értelmében munkavállalóként is munkát végzett;

– azon munkanélküliként eltöltött napok munkanapként való figyelembevételét, amelyek tekintetében [az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételek] szerinti munkanélküli ellátást nyújtottak, míg munkában töltött napoknak kell tekinteni azon munkanélküliként eltöltött napokat, amelyekre az érintett tagállam szabályai szerint nyújtottak ellátást?”

III – **Elemzés**

A – *Előzetes észrevételek*

14. Előzetesen egyrészt azt kell megvizsgálni, hogy a felperes helyzete a munkavállalók szabad mozgására vonatkozó elsődleges vagy másodlagos jogi rendelkezések hatálya alá tartozik-e, másrészt pedig állást kell foglalni a Bizottság észrevételeiben előterjesztett azon érvelést illetően, mely az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételek rendeleti jellegén és annak az alapügy tényállására való közvetlen alkalmazásán alapul.

1. A munkavállalók szabad mozgására vonatkozó elsődleges vagy másodlagos jognak az alapeljárás felperesének helyzetére történő alkalmazásáról

15. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az Európai Unió tisztviselője – akivel az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételek hatálya alá tartozó szerződéses alkalmazott azonos módon kezelendő – az EUMSZ 45. cikk (1) bekezdése szerinti munkavállalói jogállással rendelkezik, amennyiben élt a szabad mozgáshoz való jogával.[2] A Bíróság e tekintetben pontosította, hogy az Európai Unió közszolgálatához hasonló nemzetközi közszolgálatban eltöltött szolgálati időt nem lehet valamely tagállam közszolgálatában eltöltött időhöz hasonlóan kezelni, és ezért önmagában a Szerződés említett rendelkezéseiben szabályozott helyzet egyikével sem keletkeztethet kapcsolatot.[3]

16. A jelen esetben kétségtelen tény, hogy M.-R. Melchior mindig is Belgiumban lakott, és először magánvállalkozásoknál, majd a Bizottságnál, végül ismét a magánszektorban dolgozott. Amint azt ő maga is elismeri, a szakmai pályafutása alatt soha nem szerezte meg a migráns munkavállaló jogállását. Ezért a helyzete, amely továbbra is tisztán belső jellegű, nem tartozik az EUMSZ 45. cikk (1) bekezdésének hatálya alá.[4]

17. Egyébiránt – mint ahogy azt a kérdést előterjesztő bíróság helyesen jegyezte meg – M.-R. Melchior azon időszak alatti helyzete, amikor a Bizottság szolgálatában állt, nem tartozik az EK 42. cikk (jelenleg EUMSZ 48. cikk) alapján elfogadott 1408/71/EGK rendelet[5] hatálya alá sem, amelynek az a célja, hogy a munkavállalók szabad mozgásának megvalósítása érdekében koordinálja a tagállamok szociális biztonságra vonatkozó jogát. A Bíróság ugyanis e tekintetben pontosította, hogy „[az Unió] tisztviselői nem minősíthetők az 1408/71 rendelet értelmében vett munkavállalónak, miután nincsenek alávetve a nemzeti szociális biztonságra vonatkozó jogszabályoknak, amint azt az említett rendelet személyi hatályát megállapító 2. cikkének (1) bekezdése megkövetelné”[6].

18. Ezután állást kell foglalni az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételek rendeleti jellegén és annak az alapeljárás tényállására való közvetlen alkalmazásán alapuló bizottsági érvelésről.

2 — Lásd különösen: Echternach és Moritz-ítélet (389/87 és 390/87, EU:C:1989:130, 11. pont); Schmid-ítélet (C-310/91, EU:C:1993:221, 20. pont), és Ferlini-ítélet (C-411/98, EU:C:2000:530, 42. pont).

3 — Lásd: My-ítélet (C-293/03, EU:C:2004:821., 42. pont).

4 — Uecker és Jacquet ítélet (C-64/96 és C-65/96, EU:C:1997:285, 16. pont), valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

5 — A szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra, önálló vállalkozókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló, 1971. június 14-i tanácsi rendelet (HL L 149., 2. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 35. o.). A szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló, 2004. április 29-i 883/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2004. L 166., 1. o., magyar nyelvű különkiadás: 5. fejezet, 5. kötet, 72. o.) hatályon kívül helyezte e rendeletet, és annak helyébe lépett.

6 — Lásd: Ferlini-ítélet (EU:C:2000:530, 41. pont); My-ítélet (EU:C:2004:821, 35. pont); valamint Ricci és Pisaneschi végzés (C-286/09 és C-287/09, EU:C:2010:420, 26. pont).

2. Az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételek rendeleti jellegéről és annak az alapeljárásban való közvetlen alkalmazásáról

19. A Bizottság észrevételeiben kiemeli, hogy az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételeket olyan tanácsi rendelet állapította meg, amely az EUMSZ 288. cikk második bekezdése értelmében általános hatállyal bír, teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban. A Bizottság szerint a felperes helyzete az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételek 96. cikkének hatálya alá tartozik, amely megállapítja a volt szerződéses alkalmazottak munkanélküli-járadékhoz való jogát, és e járadékot a nemzeti jog szerinti esetleges munkanélküli-járadékhoz képest kiegészítő jellegűnek minősíti. E kiegészítő jelleg, amely köti a nemzeti hatóságokat, így az ONEM-et is, tiltja az Európai Unió valamelyik intézményében töltött foglalkoztatási időszakok figyelmen kívül hagyását annak megállapítása során, hogy egy volt szerződéses alkalmazott jogosult lehet-e nemzeti munkanélküli-járadékra.

20. Természetesen vitathatatlan, hogy az Unió tisztviselőinek személyzeti szabályzatáról (a továbbiakban: személyzeti szabályzat) és az egyéb alkalmazottak alkalmazási feltételeiről szóló 259/68/EGK rendelet[7] – amint 11. cikke erről kifejezetten is rendelkezik – „teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban”. Ahogy azt a Bíróság már többször megállapította, az említett rendelet „az érvényesítéséhez szükséges mértékig” közreműködési kötelezettségeket ró a tagállamokra.[8] Egyebekben a Bizottság helyesen emlékeztet arra, hogy a Kristiansen-ítéletben (EU:C:2003:652) a Bíróság megállapította, hogy az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételek 28a. cikkében – amely tartalmilag azonos a 96. cikkel, csak az ideiglenes alkalmazottakra vonatkozik – megállapított munkanélküli-járadék a nemzeti jog által meghatározotthoz képest kiegészítő jellegű, és e jelleg – mivel rendeleti rendelkezésen alapul – köti a tagállamokat, és azt a nemzeti törvényi rendelkezések nem sérthetik.[9]

21. Mindazonáltal az általam a következőkben kifejtett indokoknál fogva nem meggyőző számomra a Bizottság azon érvelése, mely szerint az ONEM azon kötelezettsége, hogy figyelembe vegye az alapeljárás felperese által a Bizottság szolgálatában eltöltött időszakokat a nemzeti támogatásokra való jogosultság megállapítása során, az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételekben meghatározott munkanélküli-járadék kiegészítő jellegéből és az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételek rendeleti jellegéből következik.

22. Először is az állandó ítélkezési gyakorlatból az következik, hogy az uniós jog nem sérti a tagállamoknak a szociális biztonsági rendszerük kialakítására vonatkozó hatáskörét. Igaz ugyan, hogy a tagállamok e hatáskörük gyakorlása során kötelesek tiszteletben tartani az uniós jogot,[10] az sem kétséges azonban, hogy uniós szintű harmonizáció hiányában az egyes tagállamok jogszabályai határozzák meg egyrészt a szociális biztonsági rendszerbe való belépési jog vagy kötelezettség feltételeit, másrészt pedig az ellátásokra való jogosultság feltételeit.[11]

23. Másodszor, *a volt szerződéses alkalmazott csak akkor jogosult a nemzeti rendszer szerinti munkanélküli-járadékra*, ha az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételek 96. cikke (1) bekezdésének második albekezdése alapján azt köteles igényelni, és ezen ellátás összegét levonják az ugyanezen cikk (3) bekezdése szerint folyósított járadékból. Más szóval az Unió által fedezendő munkanélküli-járadék csak akkor ölt kiegészítő jelleget, *ha és amennyiben* a volt szerződéses alkalmazott a nemzeti munkanélküli-járadékra is jogosulttá válik.

7 — Az Európai Közösségek tisztviselői személyzeti szabályzatának, valamint az Európai Közösségek egyéb alkalmazottainak alkalmazási feltételeiről és a Bizottság tisztviselőire vonatkozó egyedi átmeneti intézkedések bevezetéséről szóló, 1968. február 29-i rendeletet (HL L 56., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 2. kötet, 5. o.).

8 — Lásd különösen: Bizottság kontra Belgium ítélet (186/85, EU:C:1987:208, 21. pont; Kristiansen-ítélet, C-92/02, EU:C:2003:652, 32. pont.)

9 — 34. pont. A Bíróság ilyen értelmű döntést hozott a személyzeti szabályzat 67. cikkének (2) bekezdésében meghatározott családi támogatásokra vonatkozóan a Bizottság kontra Belgium ítéletben (EU:C:1987:208).

10 — Lásd különösen: Bizottság kontra Portugália ítélet (C-255/09, EU:C:2011:695, 47–49 pont), valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

11 — Lásd többek között: Kristiansen-ítélet (EU:C:2003:652, 31. pont), valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

24. Harmadszor, az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételek 96. cikke (1) bekezdésének első albekezdésében említett feltételeket teljesítő volt szerződéses alkalmazott e rendelkezésre olyan munkanélküli-járadékra való jogosultságot alapít, amelynek fennállása nem függ azon kérdéstől, hogy az ilyen alkalmazott valamely nemzeti munkanélküli-biztosítási rendszerhez tartozik-e, és az e rendszer szerinti járadékok nyújtásához szükséges feltételeket teljesíti-e. Következésképpen, bár az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételek 96. cikkében meghatározott munkanélküli-járadék lehet kiegészítő jellegű annyiban, amennyiben kiegészítésképpen hozzáadódik valamely nemzeti rendszer által nyújtott ellátásokhoz, azonban nem az ilyen ellátások nyújtásán alapul. Ezért az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételekben meghatározott munkanélküli-biztosítási rendszer és a tagállamok által létrehozott munkanélküli-biztosítási rendszerek elvi önállósággal rendelkeznek.

25. Negyedszer, az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételek 96. cikke (1) bekezdésének második albekezdése olyan különös rendelkezést tartalmaz, amely a személyzeti szabályzatban előírt, illetve a nemzeti rendszerek által meghatározott munkanélküli-járadékok közötti kapcsolat szabályozására irányul, amennyiben a volt szerződéses alkalmazott mindkét ellátásra jogosult.[12] E rendelkezés kettős célkitűzést követ. Egyrészt halmozódás elleni szabályként működik az Unió érdekében, mivel előírja, hogy amennyiben a volt szerződéses alkalmazott teljesíti a nemzeti járadékok igényléséhez szükséges feltételeket is, az Unió által fedezendő összegből ezen járadékokat le kell vonni, csökkentve ezáltal az Uniót terhelő pénzügyi terhet.[13] Másrészt lehetővé teszi a különböző tagállamokban működő intézményekben dolgozó szerződéses alkalmazottak közötti egyenlő bánásmódot azzal, hogy biztosítja számukra az ugyanolyan (minimális) összegű munkanélküli-járadékokat a nemzeti szinten esetlegesen rájuk vonatkozó, munkanélküli biztosításról szóló szabályoktól függetlenül.[14]

26. A fentiekből következően az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételek 96. cikke (1) bekezdésének második albekezdése – tekintettel a megszövegezésére és céljára – nem korlátozhatja a tagállamok azon mérlegelési mozgásterét, amellyel a munkanélküli-biztosítási rendszereik ellátásaira jogosító feltételek megállapítására vonatkozó hatáskörük gyakorlása során rendelkeznek. Ugyanis kizárólag e rendszerek olyan kiigazításait követeli meg, amelyek a személyzeti szabályzat szerinti járadék kiegészítő jellegének tiszteletben tartásához szükségesek, ha e járadék versenyhelyzetbe kerül az említett rendszerek által nyújtott ellátásokkal.

27. A Bizottság által érvei alátámasztására hivatkozott ítélkezési gyakorlat sem kérdőjelezi meg e következtetést. Ugyanis a Bíróság mind a Bizottság kontra Belgium ítéletben (EU:C:1987:208), mind a Kristiansen-ítéletben (EU:C:2003:652) megfogalmazta, hogy azok a személyzeti szabályzatban szereplő rendelkezések, amelyek a Közösség által nyújtott ellátások kiegészítő jellegét állapítják meg a nemzeti rendszerek keretében nyújtandó ugyanolyan jellegű járadékokhoz képest, kötelező jellegűek azon nemzeti szabályokra nézve, amelyek magát a kiegészítés elvét veszélyeztetik. Az első esetben egy olyan, a Belga Királyság által 1982-ben végrehajtott törvénymódosításról van szó, amely előírta, hogy a családi ellátások összegét csökkenteni kell az ugyanolyan jellegű, többek között a nemzetközi jogi intézmények személyzetére alkalmazandó szabályok szerint fizetendő ellátások összegével, még akkor is, ha ezen szabályok értelmében ezen ellátások nyújtása a nemzeti családi ellátásokhoz képest kiegészítő jellegűnek minősül. A második esetben ellenben egy olyan, belga munkanélküli-járadékok nyújtására vonatkozó halmozódás elleni szabály alkalmazásáról van szó, amely szerint a munkavállaló nem jogosult e járadékokra, ha díjazásban részesül, amely fogalom többek között magában foglalja a munkaviszony megszűnése miatti kártérítést, illetve tartalmazhatja az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételekben megállapított munkanélküli-járadékot is. Azonban érdemes megjegyezni, hogy a Kristiansen-ítélet (EU:C:2003:652) alapjául szolgáló eljárásban a belga hatóságok ugyanezt, a jelen ügy alapjául szolgáló előzetes döntéshozatal iránti kérelemben is vitatott rendelkezést alkalmazták, és megtagadták az N. Kristiansen által a nemzeti munkanélküli-járadékokra való jogosultság

12 — Lásd analógia útján a családi támogatásokra vonatkozóan: Bizottság kontra Belgium ítélet (EU:C:1987:208, 22. pont).

13 — Uo. 23. pont.

14 — Uo.

megállapítása során a Bizottság alkalmazottjaként teljesített munkavégzés beszámítását.[15] Igaz ugyan, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés csak a fent említett halmozódás elleni szabály alkalmazására vonatkozik, meg kell azonban jegyezni, hogy sem a Bíróság, sem Alber főtanácsnok,[16] sem a Bizottság nem kérdőjelezte meg – még érintőlegesen sem – e megtagadásnak az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételek azon 28a. cikke (1) bekezdésének második albekezdésével való összeegyeztethetőségét, amely a volt ideiglenes alkalmazottak számára folyósított közösségi munkanélküli-járadékok kiegészítő jellegét állapította meg, és amelynek kötelező jellegét azonban valamennyien határozottan megerősítették.

28. A jelen esetben a Bizottság kontra Belgium ügytől (EU:C:1987:208) és a Kristiansen-ügytől (EU:C:2003:652) eltérően az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételekben megállapított járadék kiegészítő jellegét nem kérdőjelezi meg az a szabály, amely az Unió valamely intézményénél töltött szolgálati időt kizárja a nemzeti munkanélküli-járadékra való jogosultsághoz szükséges munkaviszonyban töltött napok kiszámításakor.

29. Arra kétségtelenül lehet hivatkozni, hogy nincs összhangban a személyzeti szabályzat szerinti járadék kiegészítő jellege a járulékfizetésen alapuló ellátásnyújtás elvének a belga kormány által javasolt szigorú alkalmazásával, mely szerint figyelmen kívül kell hagyni azon foglalkoztatási időszakokat, amelyek után nem fizettek belga társadalombiztosítási járulékokat. Az ilyen kizárás ugyanis valójában azt eredményezheti, hogy a volt szerződéses alkalmazott számára semmilyen nemzeti járadékot nem folyósítanak, így teljes egészében a személyzeti szabályzat szerinti rendszer viseli a költségeket. Azonban amennyiben ez az eredmény csupán következménye a nemzeti munkanélküli-járadékra való jogosultsággal összefüggő objektív feltételek alkalmazásának, álláspontom szerint nem róható fel az érintett tagállamnak, hogy megsértette az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételek 96. cikke (1) bekezdésének első albekezdéséből eredő kötelezettségeit, amelyek között nem szerepel sem a munkanélküli-biztosítási rendszer fenntartására, sem e rendszer oly módon történő kialakítására irányuló kötelezettség, hogy az Unió valamely intézménye volt szerződéses alkalmazottjának helyzete rendezésre kerüljön.

30. Ötödször kiemelem, hogy az alapeljárás felperesének az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben bemutatott helyzete *nem vezethet* a személyzeti szabályzat szerinti rendszer és a nemzeti munkanélküli-biztosítási rendszer *együttes alkalmazásához*, még akkor sem, ha elvonatkoztatunk a belga munkanélküli-járadékra való jogosultság megszerzésével kapcsolatos feltételektől és azoknak az ONEM általi alkalmazásától, ily módon az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételek 96. cikke (1) bekezdésének második albekezdésében előírt különös halmozódás elleni szabály semmiképpen nem lenne alkalmazható a jelen esetben. Az ügy irataiból ugyanis az következik, hogy M.-R. Melchior, miután a Bizottságnál megszűnt a megbízatása, az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételek 96. cikke alapján munkanélküli-járadékban részesült 2008. március 1-jétől 12 hónapon keresztül. Az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételek 96. cikkének (4) bekezdése értelmében e munkanélküli-járadékot a szolgálati jogviszony megszűnésétől számított legfeljebb 36 hónapig folyósítják a volt szerződéses alkalmazott számára, és a folyósítás időtartama semmiképpen *nem haladhatja meg a ténylegesen teljesített szolgálati idő egyharmadát*. Következésképpen amikor M.-R. Melchior, aki három évig dolgozott a Bizottságnál, 2009. július 14-én benyújtotta az alapeljárás alapjául szolgáló, munkanélküli-járadék megállapítása iránti kérelmét az ONEM-hez, a személyzeti szabályzat szerinti rendszer által nyújtott biztosítás ellátásait már igénybe vette. Ilyen körülmények között nem lehet felróni az ONEM-nek, hogy az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételekben előírt járadék kiegészítő jellegét figyelmen kívül hagyta.

15 — E hatóságok azonban úgy vélték, hogy az N. Kristiansen által a Bizottság szolgálatban eltöltött időt a referencia-időszak meghatározása során figyelmen kívül kell hagyni.

16 — Alber főtanácsnok Kristiansen-ügyre vonatkozó indítványa (EU:C:2002:141).

31. A fenti megfontolások alapján az a véleményem, hogy nem alapítható az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételek 96. cikke (1) bekezdésének első albekezdésén a belga hatóságokat terhelő olyan kötelezettség, mely szerint a Bizottságnál töltött szolgálati időt a nemzeti munkanélküli-járadékra való jogosultsághoz szükséges munkaviszonyban töltött napok kiszámításánál figyelembe kell venni.

32. Ennek alapján ilyen kötelezettség más, e területre alkalmazandó elvekből következhet, amit a jelen indítvány későbbi részében fogok vizsgálni.

B – *Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről*

1. A lojális együttműködés elve

33. A kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésével arra keres választ, hogy megtiltja-e a lojális együttműködés elve,[17] hogy a nemzeti munkanélküli-járadékra való jogosultság megállapítása során egy tagállam megtagadja egyrészt az Unió valamely intézményében szerződéses alkalmazottként töltött foglalkoztatási időszakok figyelembevételét, másrészt azon munkanélküliként eltöltött napok munkanapként való figyelembevételét, amelyek után az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételek szerinti munkanélküli ellátást nyújtottak, azon munkanélküliként eltöltött napokhoz hasonlóan, amelyek után a nemzeti szabályozás szerint nyújtottak ellátást.

34. E bíróság megjegyzi, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlatából igenlő válasz vezethető le az olyan munkavállaló nyugdíjjogosultságának hordozhatóságát illetően, akit magánmunkáltatónál és uniós intézménynél is foglalkoztattak. Emlékeztet arra, hogy a Bíróság többször megállapította, hogy a belga szabályozás – figyelmen kívül hagyva a tagállamoknak a lojális együttműködés elvéből eredő kötelezettségeit – nem kellő mértékben teszi lehetővé az ilyen hordozhatóságot. A Bíróság különösen a Bizottság kontra Belgium ítéletre[18] és a My-ítéletre[19] hivatkozik.

35. A Bizottság kontra Belgium ítéletben a Bíróság megállapította, hogy a Belga Királyság nem teljesítette a Szerződésből eredő kötelezettségeit, mivel nem alkotta meg a szerzett jogok belga nyugdíjrendszerből közösségi nyugdíjrendszerbe való átvitelére vonatkozó szabályokat a tisztviselők személyzeti szabályzata VIII. melléklete 11. cikke (2) bekezdésének megfelelően.[20] A Bíróság az elsőfokú munkaügyi bíróság által indított előzetes döntéshozatal iránti kérelem alapján eljárva a második ítéletben megállapította, hogy a tisztviselők személyzeti szabályzatával összefüggésben értelmezett EK 10. cikkel ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely nem teszi lehetővé a közösségi intézmény szolgálatában eltöltött évek figyelembevételét a nemzeti nyugdíjrendszerben előrehozott öregségi nyugdíjra való jogosultság megállapítása céljából.

36. Az ONEM az alapeljárásban, valamint a belga kormány a Bírósághoz benyújtott észrevételeiben úgy véli, hogy ezen ítélkezési gyakorlat nem alkalmazható a munkanélküli-biztosítási rendszerre. A belga kormány különösen azt emeli ki, hogy a My-ítéletben (EU:C:2004:821) a felperes mind a belga, mind az uniós rendszerben nyugdíjjogosultságot szerzett, míg M.-R. Melchior soha nem szerzett munkanélküli-járadékra való jogosultságot a belga rendszerben. Továbbá azzal érvel, hogy ugyanebben

17 — A kérdést előterjesztő bíróság az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésére is hivatkozik. A Lisszaboni Szerződés azonban az alapeljárásban vitatott határozat meghozatalának időpontjában, 2009. augusztus 26-án még nem volt hatályban. Ezen okból a jelen indítvány későbbi részében nem e rendelkezésre, hanem az EK 10. cikkre fogok hivatkozni.

18 — 137/80, EU:C:1981:237.

19 — EU:C:2004:821.

20 — Ugyanazon kötelezettségszegést állapították meg a Spanyol Királyság tekintetében a Bizottság kontra Spanyolország ítéletben (C-52/96, EU:C:1997:382).

az ítéletben a Bíróság az érvelését egy meghatározott rendelkezésre, a tisztviselők személyzeti szabályzata VIII. melléklete 11. cikkének (2) bekezdésére, amely kifejezetten előírja az uniós rendszerben szerzett lehetséges jogok nemzeti nyugdíjrendszerbe való átvitelét, valamint arra alapozza, hogy a munkanélküli biztosítás területén ilyen rendelkezés nincs.

37. Ezen érvelés álláspontom szerint nem meggyőző.

38. Egyrészt igaz ugyan, hogy a Bizottság kontra Belgium ítéletben (EU:C:1981:237) azt rótták fel a szóban forgó tagállamnak, hogy mulasztásával lehetetlenné tette a tisztviselők személyzeti szabályzata meghatározott rendelkezésének, a jelen esetben e személyzeti szabályzat VIII. melléklete 11. cikke (2) bekezdésének végrehajtását, a Bíróság általánosabban véve elismerte azonban, hogy az a tagállam, amely nemzeti szinten nem hozza meg a személyzeti szabályzat valamely rendelkezésében előírt valamennyi intézkedést,[21] vagy *gátolja célkitűzéseinek megvalósítását*, nem teljesíti az abban az időszakban az EGK-Szerződés 5. cikkében szereplő lojális együttműködés elvéből eredő kötelezettségeit.[22]

39. Másrészt álláspontom szerint a belga kormány tévesen értelmezi a My-ítéletet (EU:C:2004:821).

40. Először is e kormány állításával szemben a Bíróság által a My-ítéletben (EU:C:2004:821) érintett kérdés nem különbözik lényegesen a jelen esetben felmerült kérdéstől. Ugyanis M.-R. Melchior és G. My is a belga *járulékalapú szociális biztonsági rendszerben* volt biztosított azt megelőzően, hogy az Unió egyik intézményének alkalmazásában állt. M.-R. Melchiorhoz hasonlóan G. My is az Unió szolgálatában teljesített *szolgálati idők elismertetésére* törekedett annak érdekében, hogy jogosultságot szerezzen *azon szociális biztonsági rendszer által megállapított ellátásra* – a jelen esetben az előrehozott öregségi nyugdíjra – *amelyben biztosított volt*. Mindkét esetben e jog attól függött, hogy az említett időszakokat a szóban forgó ellátásra való jogosultság megállapításához a nemzeti szabályozásban előírt munkában töltött napok vagy évek kiszámítása során figyelembe kell-e venni vagy sem. Az a belga kormány által hangsúlyozott körülmény, mely szerint G. My – M.-R. Melchiorral ellentétben – a belga rendszerben nyugdíjjogosultságot szerzett, nem bír jelentőséggel, mivel az igényelt ellátásra való jogosultság M.-R. Melchior esetéhez hasonlóan olyan követelményektől függött, amelyeknek G. My csak akkor felel meg, ha a Tanács szolgálatában eltöltött éveket figyelembe veszik.

41. Másodszor a belga kormány állításával szemben a My-ítélet (EU:C:2004:821) nem a személyzeti szabályzat meghatározott rendelkezésén – a jelen esetben e személyzeti szabályzat VIII. melléklete 11. cikkének (2) bekezdésén – alapul.

42. E tekintetben emlékeztetni kell, hogy a My-ítélet (EU:C:2004:821) alapjául szolgáló eljárásban az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés két részből állt. Egyrészt a Tribunal de Travail de Bruxelles-nek kétségei merültek fel a belga szabályozás és a személyzeti szabályzat fent említett rendelkezésének a munkavállalók szabad mozgásának és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvével, valamint az uniós polgároknak az EK-Szerződésben szavatolt jogaival való összeegyeztethetőséget illetően amiatt, hogy e szabályozás és e rendelkezés nem szavatolja a közösségi nyugdíjrendszerben szerzett nyugdíjjogosultságok nemzeti nyugdíjrendszerbe való átvihetőségének jogát. Másrészt ugyancsak kétségei merültek fel azon nemzeti rendelkezéseket illetően, amelyek nem teszik lehetővé valamelyik közösségi intézményben töltött foglalkoztatási időszakoknak az előrehozott öregségi nyugdíj megállapítása céljából történő beszámítását.

21 — Lásd 9. pont és ugyanebben az értelemben: Bizottság kontra Spanyolország ítélet (EU:C:1997:382, 9. pont).

22 — A jelen esetben az uniós tisztviselők származás szerinti államtól független egyenlősége és a legjobban képzett személyzet felvétele, lásd az ítélet 19. pontját.

43. Az említett ítélet 24–26. pontjában a Bíróság megállapította, hogy az alapeljárás felperese *sohasem kérte a közösségi nyugdíjrendszerben szerzett nyugdíjjogosultságának a belga nyugdíjrendszerbe való átvitelét*, hanem kizárólag a nemzeti előrehozott öregségi nyugdíj megállapítását kérelmezte, és e tekintetben vitatta az Office national des pensions (ONP) azon határozatát, amelyben az megtagadta a Tanács tisztviselőjeként teljesített 27 év szolgálati idejének figyelembevételét az említett nyugdíjjogosultság megállapításához szükséges 35 év közszolgálati idő kiszámítása során. Ebből azt állapította meg, hogy az alapeljárás arra a kérdésre korlátozódott, hogy vajon a közösségi jog kötelezi-e a belga hatóságokat a felperesnek mind a belga nyugdíjrendszerben, mind a közösségi nyugdíjrendszerben teljesített szolgálati idejének figyelembevételére, illetve azt, hogy ebből kifolyólag az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés első részét nem kell megválaszolni.

44. A Bíróság – elválasztva a közösségi nyugdíjrendszerben szerzett jogoknak a nemzeti rendszerbe való átvitelére vonatkozó kérdést a belga hatóságoknak a valamely intézményben töltött foglalkoztatási időszakok figyelembevételére irányuló kötelezettségének kérdésétől –, ténylegesen azt állapította meg, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés megválaszolása szempontjából a személyzeti szabályzat VIII. melléklete 11. cikkének (2) bekezdése – legalábbis közvetlenül – nem releváns.[23] Bár úgy tűnik, hogy az ítélet indokolásának 44. és 45. pontjában[24] a Bíróság ismételten az említett rendelkezést helyezi a középpontba, valójában azonban csak a Bizottság kontra Belgium ítéletében az ugyanezen rendelkezésre vonatkozó értelmezésére hivatkozik, azon értelmezésre, amelyet a My-ítéletben érvelésének kiindulópontjaként használ.

45. Ezért a belga kormány állításával szemben ezen érvelés nem a személyzeti szabályzat VIII. melléklete 11. cikkének (2) bekezdésén alapul, hanem inkább az annak alapjául szolgáló, és a Bíróság által általánosítani és szempontként előírni kívánt azon jogi megfontoláson, amelynek alapján kell értékelni az olyan munkavállaló helyzetét, aki egyszerre tartozik valamely tagállam szociális biztonsági rendszeréhez, illetve a személyzeti szabályzatban meghatározott rendszerhez. Álláspontom szerint ezen értelmezés egyértelműen következik a My-ítélet 44., 45. és 46. pontjai közötti kapcsolatból. A Bíróság, miután a 44. és 45. pontban emlékeztetett arra, hogy a Bizottság kontra Belgium ítéletében (EU:C:1981:237) megállapította, hogy a személyzeti szabályzat VIII. melléklete 11. cikkének (2) bekezdése a köz- vagy magánalkalmazásból a közösségi közigazgatási pályára lépés megkönnyítését, és a már megfelelő szakmai tapasztalattal rendelkező személyzet legkedvezőbb kiválasztási lehetőségeinek biztosítását célozta, ily módon megsértése megnehezíthette volna a bizonyos szolgálati idővel rendelkező tagállami köztisztviselőknek a Közösség általi felvételét, a 46. pontban megállapítja, hogy „*ez a helyzet áll fenn* akkor is, amikor valamely tagállam megtagadja a közösségi nyugdíjrendszerben töltött szolgálati idő figyelembevételét a saját rendszere szerinti előrehozott öregségi nyugdíjra való jogosultság megállapításakor”.

46. Mivel azonban a Bíróság a személyzeti szabályzat VIII. melléklete 11. cikke (2) bekezdésének keretét túllépő szempontra hivatkozik, a tagállamokat terhelő önálló kötelezettség tartalmát azon kötelezettségekhez képest határozza meg, amelyek e rendelkezésből erednek és amelynek körvonalait és hatályát az ítélet későbbi részében az EK 10. cikkben foglalt lojális együttműködés elvével összefüggésben pontosítja. A Bíróság miután a 47. pontban megállapította, „hogy az olyan nemzeti szabályozás, amilyen az alapügyben szereplő is, gátolhatja az Európai Unió intézményeiben való szakmai tevékenység végzését”, és ebből adódóan elriaszthat tőle, a 48. pontban azt állította, hogy

23 — Egyébként ilyen előírt intézkedés volt a tagállamok esetleges kötelezése arra, hogy módosítsák a szociális biztonsági rendszerük által nyújtott ellátásokra vonatkozó szabályokat annak érdekében, hogy lehetővé tegyék az Unió intézményeinél teljesített szolgálati időszakok figyelembevételét, mivel ez nem vezethető le a személyzeti szabályzat VIII. melléklete 11. cikkének (2) bekezdéséből és a fentiekben részletezettek szerint az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételek 69. cikkéből sem (lásd a fenti 22–29 pontokat).

24 — Ezen pontokat megelőzte „A személyzeti szabályzat VIII. melléklete 11. cikkének (2) bekezdéséről és az EK 10. cikkről” cím.

„ilyen következmények megengedhetetlenek lennének, figyelemmel a tagállamokat a Közösséggel szemben terhelő – és az EK 10. cikkében a tagállam számára a Közösség feladatai teljesítésének elősegítését előíró kötelezettségben megnyilvánuló – jóhiszemű együttműködés és segítségnyújtás kötelességére” [25].

47. A Bíróság által előadott okfejtés irányvonalával összhangban az ítélet rendelkező része nem említi a személyzeti szabályzat VIII. melléklete 11. cikkének (2) bekezdését, azonban a belga hatóságok azon kötelezettségét, hogy a felperes által a Tanács szolgálatában eltöltött éveket figyelembe kell venni, „*a tisztviselők személyzeti szabályzatával összefüggésben értelmezett*” EK 10. cikkből vezeti le.

48. Ezért a Bizottság kontra Belgium ítélet (EU:C:1981:237) és a My-ítélet (EU:C:2004:821) alapjául szolgáló ügyek sajátosságain túllépve a Bíróság valójában azon elvet akarta megerősíteni, amely szerint az a tagállam, amely olyan szabályozást fogad el, amely elriaszthat az Unió intézményében való szakmai tevékenység végzésétől, a tisztviselők személyzeti szabályzatának rendelkezéseivel együtt értelmezett lojális együttműködés elvét megsértve nem teljesíti az Unió feladatai teljesítésének elősegítésére vonatkozó kötelezettségét. Hangsúlyozni kell azonban, hogy a My-ítéletben (EU:C:2004:821) a Bíróság hallgatólagosan elismerte, hogy az ilyen kötelezettség a tagállamok és azok jogalanyai közötti viszonyokban közvetlen hatályt keletkeztethet. [26]

25 — A Bíróság hasonló okfejtést vezetett le a Bruce of Donington ítéletben (208/80, EU:C:1981:194) és a Hurd-ítéletben (44/84, EU:C:1986:2, 38–45. pont), amelyekben az ebben az időszakban az EGK-Szerződés 5. cikkében szereplő lojális együttműködés elvéből vezette le az Európai Parlament tagjai részére megtérített utazási és tartózkodási költségek adóztatásának tilalmát (amelynek javadalmazási rendszerére az alapeljárás tényállása idején kizárólag a nemzeti szabályok az irányadóak), mivel az a képviselők utazását pénzügyileg akadályozná, illetve a nemzeti adónak az Európai Iskola tanárainak európai pótlékára való kivetésének tilalmát, mivel az ilyen adó sértheti a Közösség pénzügyi rendszerét és a tagállamok közötti teherviselés megosztását.

26 — Önmagában tekintve az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése (valamint korábban az EGK-Szerződés 5. cikke, az EK-Szerződés 5. cikke és az EK 10. cikk) túl általánosan van megfogalmazva ahhoz, hogy arra a nemzeti bíróságok előtt hivatkozni lehessen (lásd például e tekintetben: Hurd-ítéletet, EU:C:1986:2, amelyben az EGK-Szerződés 5. cikkéből eredő kötelezettségről van szó, a Közösség pénzügyi rendszerének és a tagállamok közötti teherviselés megosztásának egyoldalú intézkedésekkel történő megsértésének elkerüléséről, olyan kötelezettségről, amelyet az Egyesült Királyság azzal sértett meg, hogy egy Európai Iskola tanárainak európai pótlékára nemzeti adót vetett ki; lásd még: Slynn főtanácsnok Hurd ügyre vonatkozó indítványa, EU:C:1985:222, 30. pont). Úgy tűnik, hogy más a helyzet, ha e rendelkezést együtt kell alkalmazni más uniós jogi rendelkezésekkel, amelyek maguk is közvetlenül alkalmazandók (lásd például: Acereda Herrera-ítélet, C-466/04, EU:C:2006:405, 41–45. pont), vagy ha e rendelkezést olyan szabályokkal összefüggésben kell értelmezni, amelyek a Szerződés általános rendszeréből vagy valamely uniós aktusból erednek, mint ahogy az a My-ítéletben (EU:C:2004:821) történt, és amelyek lehetővé teszik az említett rendelkezés által előírt kötelezettség tartalmának kellő pontossággal történő meghatározását és feltétlen jellegének megállapítását (lásd még: Bruce of Donington-ítélet EU:C:1981:194, 14–20. pontja, amelyben a Bíróság úgy tekintette az Európai Parlament tagjai részére megtérített utazási és tartózkodási költségek megadóztatását, amely intézmény javadalmazási rendszerére az alapeljárás tényállása idején kizárólag a nemzeti szabályok az irányadóak, mint amely korlátozza a Parlament belső működését azzal, hogy a képviselők utazását pénzügyileg akadályozza, és sérti az EGK-Szerződésnek különösen a kiváltságokról és mentességről szóló jegyzőkönyv 8. cikkével összefüggésben értelmezett 5. cikkét).

49. Noha ez idáig csak a nyugdíjakkal kapcsolatos ügyekben [27] került ez megállapításra, az említett elv elméletileg alkalmazható valamennyi olyan helyzetben, amikor a munkavállalót a tagállam szabályai szerint megillető szociális jogosultságok és előnyök megállapítását kizárólag azzal az indokkal utasítják el, hogy szakmai pályafutásának egy részét az Unió intézményeiben töltötte. [28] A Gysen-ügyre vonatkozó indítványomban egyébként már felvázoltam annak lehetőségét, hogy a nyugdíjak területén kívül, [29] különösen a családi támogatások terén is alkalmazható a My-ítéletben kialakított ítélkezési gyakorlat, amint arra a kérdést előterjesztő bíróság helyesen emlékeztet.

50. E szakaszban tehát annak megítéléséről van szó, hogy az alapeljárásban szóban forgó, a belga hatóságok által értelmezett és alkalmazott szabályozás, mivel az olyan esetben, mint a jelen ügy kizárja az Unió intézményeiben töltött időszakok figyelembevételét a nemzeti rendszer szerinti munkanélküli-járadékra való jogosultság megállapítása során, az Unió intézményeiben való szakmai tevékenység végzésétől visszatarthat-e vagy azzal, hogy az Uniónál történő szolgálatba lépéstől elriaszt, vagy azzal, hogy a betöltött állásról való lemondásra ösztönöz, és ebből következően megnehezíti-e a legjobban képzett személyzet Unió általi felvételét és/vagy megtartását. Véleményem szerint ez a helyzet áll fenn a jelen esetben.

51. Az intézmények, az ügynökségek vagy más egységek szerződéses alkalmazottakat alkalmaznak meghatározott feladatok ellátására vagy olyan tisztviselők vagy ideiglenes alkalmazottak helyettesítésére, akik a feladataikat ideiglenesen ellátni képtelenek (az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételek 3a. és 3b. cikke). [30] Alkalmazásuk határozott időre, legalább három hónapra, de legfeljebb (az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételek 3a. cikke alá tartozó alkalmazottak esetében) öt évre vagy (az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételek 3b. cikke alá tartozó alkalmazottak esetében) három évre kötött szerződéssel történik, amelyet legfeljebb tíz, illetve hat évre lehet meghosszabbítani. Az ezen rövid vagy közepes távra szóló állásokat betöltő munkavállalók számára általában további lehetőséget a nemzeti munkaerőpiacra való visszatérés jelent. Ugyanis az alapeljárásban szóban forgó szabályozás, amelyet az ONEM úgy értelmezett és alkalmazott, hogy a munkanélküli-járadékra való jogosultság megállapításához előírt munkában töltött napok kiszámítása során nem vette figyelembe azon szolgálati időt, amelyet a volt szerződéses alkalmazottak az Unió szolgálatában töltöttek, akadályozza ezen alkalmazottakat az említett járadékokhoz való hozzáférés tekintetében e jogok megszerzésében, amelyeket elismertek volna számukra, ha továbbra is a nemzeti munkaerőpiacon foglalkoztatták volna őket. Tekintettel az ilyen alkalmazottak által végzett feladatok ideiglenes jellegére, az ilyen hatás nem tekinthető túl közvetettnek vagy marginálisnak ahhoz, hogy a

27 — Ez különösen megerősítést nyert a Ricci és Pisaneschi végzésben (C-286/09 és C-287/09, EU:C: 2010:420), amelyben általános öregségi nyugdíjra való jogosultságról volt szó. Lásd még: az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésére való hivatkozás a Časta-ítéletben (C-166/12, EU:C:2013:792, 36. és 37. pont). Azonban a kérdést előterjesztő bíróság állításával ellentétben, ahogyan azt a belga kormány helyesen kiemelte, az Öberg-ítéletben (C-185/04, EU:C:2006:107) és a Rockler-ítéletben (C-137/04, EU:C:2006:106) a Bíróság kizárólag a munkavállalók szabad mozgásának szempontjából elemezte az alapeljárás felpereseinek helyzetét, akik részére a svéd hatóságok megtagadták a szülői ellátás összegének kiszámítása során azon időszakok összeszámítását, amelyek alatt a személyzeti szabályzatnak megfelelően a közös egészségbiztosítási rendszerben voltak biztosítottak, és a Bíróság erre is csak annak megállapítása céljából hivatkozott, hogy a szóban forgó szabályozásnak olyan hatása van, amely elriaszt az említett szabadság gyakorlásától.

28 — A Bíróság hasonló okfejtést alkalmazott a szociálpolitika területén kívül a My-ítéletet (EU:C:2004:821) megelőző egyik ítéletében, amelyben olyan adókedvezményről volt szó, amelyben a közösségi intézmények tisztviselői és alkalmazottai nem részesülhettek. Ebben az esetben a Bíróság kizárta, hogy egy ilyen előny elvesztése visszatarthat a közösségi intézményeknél történő szolgálatba lépéstől vagy szolgálattól, és akadályozhatja az említett intézmények működését, lásd Tither-ítélet (C-333/88, EU:C:1990:131, 16. pont).

29 — Lásd: a Gysen-ügyre vonatkozó indítványom (C-449/06, EU:C:2007:663, 54–61. pont). Az ezen ítélet alapjául szolgáló eljárásban olyan nemzeti szabályozásról volt szó, amely az önálló vállalkozó részére eltartott gyermeke után az illetékes nemzeti hatóság által nyújtott családi támogatások folyósítása során az ugyanazon vállalkozó többi gyermeke rangsorban elfoglalt helyének meghatározása céljából nem veszi figyelembe a vállalkozó azon gyermekét, aki a személyzeti szabályzat alapján folyósított családi támogatások kedvezményezettje, bár e rangsorban elfoglalt hely – a nemzeti szabályozás értelmében – befolyásolja az ezen utóbbi személynek folyósított családi támogatás összegét.

30 — Az Európai Közösségek tisztviselői személyzeti szabályzatának, valamint az Európai Közösségek egyéb alkalmazottainak alkalmazási feltételeinek módosításáról szóló 2004. március 22-i 723/2004/EK tanácsi rendelet (HL L 124., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 2. kötet, 130. o.) illesztette be a szerződéses alkalmazottak kategóriáját az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételekbe.

Bíróság fent hivatkozott ítéletében szóban forgó visszatartó (vagy ösztönző) ereje legyen, mivel a megbízatás megszűnését követően a nemzeti munkaerőpiacra való visszatérés a legvalószínűbb megoldás, illetve e piacokat egyre inkább a bizonytalanság és a folytonosság hiánya jellemzi, aminek következtében újabb inaktív időszakok várhatóak. [31]

52. Kétségtelenül igaz, hogy a megbízatás megszűnésekor a szerződéses alkalmazottak főszabály szerint, továbbá mivel a nemzeti rendszerben nem részesülnek ellátásban, az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételekben előírt munkanélküli-biztosítási rendszer szerinti járadékokra jogosultak, (legfeljebb) három évig. [32] Azonban egyrészt ezen ellátás csak akkor nyújtható, ha a volt szerződéses alkalmazott legalább hat havi szolgálatot teljesített (96. cikk (1) bekezdésének c) pontja) és a folyósítás időtartama nem haladhatja meg a ténylegesen teljesített szolgálati idő egyharmadát (96. cikk (4) bekezdése), aminek következtében az ellátás a rövid időre szóló szerződéssel felvett alkalmazottak esetében valójában nagyon korlátozott, sőt még jogosultság sem keletkezik, ha a jogviszony időtartama nem éri el a hat hónapot. Másrészt az alapeljárásban szóban forgó, az ONEM által értelmezett és alkalmazott szabályozás alapján az a volt szerződéses alkalmazott, aki a nemzeti munkaerőpiacra az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételek szerinti ellátási időszak (legfeljebb 36 hónapos időszak) lejártával visszatér, nem rendelkezik semmilyen munkanélküli-biztosítással addig, amíg a nemzeti ellátásra való jogosultsághoz szükséges munkaviszonyban töltött napokat nem igazolja. [33] Ebből a szemszögből nézve, az ilyen szabályozás különösen azokat a volt szerződéses alkalmazottakat sújthatja, akik hosszú időt töltöttek el az Unió szolgálatában.

53. A fentiek alapján az a véleményem, hogy az alapeljárásban szóban forgó esetben a nemzeti rendszer szerinti munkanélküli-járadékra való jogosultság megállapítása során az Unió szolgálatában töltött foglalkoztatási időszakok figyelembevételének belga hatóság általi megtagadása kevésbé vonzóvá teheti az Uniónál történő szerződéses alkalmazottkénti szolgálatába lépést, és ebből kifolyólag sértheti az Unió munkaerő-felvételi politikáját személyzetének egy jelentős kategóriája tekintetében. E megtagadás sérti a tagállamoknak az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételekkel együttesen értelmezett EK 10. cikk szerinti azon kötelezettségét, hogy megtegyenek minden megfelelő intézkedést annak érdekében, hogy biztosítsák az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételek végrehajtását, és elkerüljék az Unió érdekeinek megsértését és célkitűzései megvalósításának veszélyeztetését. Sem a nemzeti munkanélküli-biztosítási rendszernek a belga kormány által említett járulékfizetésen alapuló jellege, amely előírja, hogy kizárólag azok a munkavállalók lehetnek jogosultak szociális ellátásokra, akik megelőzően e rendszerbe járulékot fizettek, sem a tagállamok számára elismert azon hatáskör, hogy a szociális biztonsági rendszereik által nyújtott ellátásokra való jogosultság megszerzésével kapcsolatos feltételeket meghatározzák, nem kérdőjelezheti meg az olyan munkavállalók szociális jogai folyamatosságának biztosítására irányuló kötelezettséget, akik az Unió intézményeinek szolgálatában álltak.

54. A munkanélküli-járadékra való jogosultsághoz szükséges munkaviszonyban töltött napok kiszámításánál azon munkanélküliként eltöltött napok munkanapként való be nem számítása tekintetében, amelyek után az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételek alapján munkanélküli ellátást nyújtottak, a Bíróság Hivatalához benyújtott ügyiratokból az következik, hogy a referencia-időszakban, azaz a 2006. július 14-től 2009. július 13-ig terjedő időszakban a Bizottság

31 — Ezzel ellentétes értelemben foglaltam állást a Gysen-ügyre vonatkozó indítványomban (EU:C:2007:663) a családi támogatásokkal kapcsolatban.

32 — Emlékeztetek arra, hogy az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételek 96. cikke (4) bekezdésének megfelelően, ha a volt szerződéses alkalmazott visszatér a munkaerőpiacra, a munkanélküli-járadék folyósítását felfüggesztik, azonban a folyósítást újrakezdik, ha a három éves időszak lejárta előtt ismét munkanélkülivé válik.

33 — Azonban úgy nem tűnik, hogy a királyi rendelet vagy az ONEM állandó gyakorlata alapján a három éves referencia-időszak meghatározásánál az Unió szolgálatában töltött foglalkoztatási időszakokat figyelmen kívül lehetne hagyni a munkanélküli-járadékra való jogosultsághoz szükséges munkaviszonyban töltött napok kiszámításakor. Az ügy irataiból ugyanis az következik, hogy az ONEM M.-R. Melchior első munkanélküli-járadék megállapítása iránti kérelme esetén ezen időszakot figyelmen kívül hagyta, de a második kérelem esetében már nem.

szolgálatában végzett munka akkor kerülne beszámításra, ha a felperes a királyi rendelet 30. cikkében előírt 624 napnyi munkaviszonyt igazolna *anélkül, hogy figyelembe kellene venni azon időszakot, amikor az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételek 96. cikkében megállapított munkanélküli-járadékban részesült.* [34] A Bíróságnak tehát nem kell döntenie e tekintetben.

55. Ha a Bíróság mindezek ellenére mégis dönteni kíván, akkor úgy vélem, hogy ugyanazon, fent kifejtett okokból a fenti 53. pontban szereplő következtetés adódik az alapeljárásban szóban forgó esetben azon munkanélküliként eltöltött napok be nem számítása vonatkozásában, amelyek után az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételek szerint munkanélküli ellátást folyósítottak. E tekintetben úgy tűnik számomra, hogy nem megalapozottak a Bizottság által az észrevételeiben és a Bíróság írásban feltett kérdésére adott válaszában kifejezett azon aggodalmak, hogy az ilyen beszámítás sértheti az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételekben meghatározott járadék kiegészítő jellegét, vagy lehetővé teheti a személyzeti szabályzat szerinti járadék és a nemzeti járadékok halmozódását. Ugyanis úgy tűnik számomra, hogy az a tény, hogy egy olyan volt szerződéses alkalmazott, aki a nemzeti munkanélküli-járadékra való jogosultsághoz szükséges feltételeket a megbízatás megszűnésekor nem teljesíti, de abban az időszakban, amikor az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételekben megállapított munkanélküli-járadékban részesül (sőt még ezen időszak után is), utólag teljesítheti ezen feltételeket azon munkanélküliként eltöltött napok munkanapként való figyelembevétele révén, amelyek után munkanélküli ellátásban részesült, önmagában még nem kérdőjelezi meg sem a személyzeti szabályzat szerinti járadék kiegészítő jellegét, sem az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételek 96. cikke szerinti halmozódás elleni szabály hatékony érvényesülését. Az említett kiegészítő jelleg tiszteletben tartása érdekében e volt szerződéses alkalmazottnak természetesen munkanélküli-járadék iránti új kérelmet kell benyújtania, amennyiben – tekintettel azon munkanélküliként eltöltött napok munkanapként való figyelembevételére, amelyek után munkanélküli ellátásban részesült –, az e járadékokra való jogosultságot megszerzi.

2. A Charta 34. cikkéről

56. Tekintettel arra a válaszra, amelyet az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre – annak a lojális együttműködés elvére vonatkozó részében – javasolok, szükségtelen e kérdésnek a Charta 34. cikkének (1) bekezdése fényében történő vizsgálata. A következő rövid megfontolások tehát csak a teljesség kedvéért kerülnek kifejtésre. Ezek ezen túlmenően is azt feltételezik, hogy a Bíróság megállapítja a Charta visszamenőleges hatállyal történő, az alapjogvita tényállására való alkalmazhatóságát. [35]

57. Az állandó ítélkezési gyakorlatból az következik, hogy az uniós jogrendben biztosított alapvető jogokat az uniós jog által szabályozott valamennyi tényállásra alkalmazni kell, az ilyen tényállásokon kívül azonban nem. [36] Amint azt a Bíróság az Åkerberg Fransson-ítéletében (EU:C:2013:105) pontosította, nem állhat fenn olyan tényállás, amelyre anélkül vonatkozna az uniós jog, hogy az említett alapvető jogokat alkalmazni kellene. Ezért az uniós jog alkalmazhatósága

34 — Lásd a Tribunal de Travail de Bruxelles által, a 2012. február 14-i ítélete (amely ellen az ONEM fellebbezést nyújtott be) indokolásának 4.1.4. pontjában levezetett elszámolást, amelyből az következik, hogy a felperes a referencia-időszak alatt a Bizottságnál 507 napnyi munkaviszonyt, magánjogi társaságoknál pedig mint időszakos munkavállaló 150 napnyi munkaviszonyt igazol, azaz összesen 657 napnyi munkaviszonyt, ami meghaladja a királyi rendelet 30. cikkében előírt 624 napot. Lásd még az ügyészség által 2012. január 13-án kiadott állásfoglalást.

35 — E tekintetben csak azt emelem ki, hogy a jelen ügy eltér a DEB-ítélet (C-279/09, EU:C:2010:811) és a Banif Plus Bank ítélet (C-472/11, EU:C:2013:88) alapjául szolgáló ügytől, amelyben az egyik alapvető uniós jogelvre, a jelen esetben a hatékony bírói jogvédelem elvére hivatkoztak, amely a Charta 47. cikkében történt megerősítését megelőzően is létezett.

36 — Lásd: Åkerberg Fransson-ítélet (C-617/10, EU:C:2013:105, 19. pont). Lásd még: Pfleger és társai ítélet (C-390/12, EU:C:2014:281., 33. pont).

magában foglalja a Charta által biztosított alapvető jogok alkalmazhatóságát.[37] Ezzel szemben, ha valamely jogi helyzet nem tartozik az uniós jog alkalmazási körébe, a Bíróság annak elbírálására nem rendelkezik hatáskörrel, és a Charta esetleg hivatkozott rendelkezései pedig önmagukban nem alapozhatják meg e hatáskört.[38]

58. A jelen esetben kétségtelen tény, hogy a belga munkanélküli-járadékra való jogosultság megnyílásának feltételeit meghatározó, az alapeljárásban szóban forgó nemzeti szabályozás nem valamely másodlagos uniós jogi aktust hajt végre. Egyébként a fenti megfontolásokból is az következik, hogy M.-R. Melchior jogi helyzete tisztán belső[39] és azt a személyzeti szabályzat vagy az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételek egyik rendelkezése sem szabályozza közvetlenül.[40] Egyébként a Bíróságnak már volt alkalma pontosítani, hogy a tisztviselő helyzete nem tartozik az uniós jog tárgyi hatálya alá pusztán amiatt, hogy Unió foglalkoztatja.[41]

59. A Bíróságnak tehát – a javaslatomnak megfelelően – csak abban az esetben kellene megállapítania az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételekkel együttesen értelmezett EK 10. cikknek az alapeljárásban történő alkalmazhatóságát, ha M.-R. Melchior jogi helyzetét az uniós jog szabályozná, és ily módon a Charta is alkalmazandó lenne.[42]

60. E Charta 34. cikkének (1) bekezdése szerint „az Unió, az uniós jog, valamint a nemzeti jogszabályok és gyakorlat által megállapított szabályokkal összhangban, elismeri és tiszteletben tartja a szociális biztonsági ellátásokra és szociális szolgáltatásokra való jogosultságot, amelyek védelmet nyújtanak […] a munkahely elvesztése esetén”. Amint a szövegéből és a Chartához fűzött magyarázatokból[43] (a továbbiakban: magyarázatok) következik, e rendelkezés olyan „elvet” határoz meg,[44] amely az EUMSZ 153. cikken és az EUMSZ 156. cikken, valamint az Európai Szociális Charta 12. cikkén és a munkavállalók alapvető szociális jogairól szóló közösségi charta 10. pontján alapul.[45] A Charta 51. cikke (2) bekezdésének és 52. cikke (5) bekezdésének megfelelően, a Charta elveket meghatározó rendelkezéseinek elsősorban az állami szervek a címzettjei, csak programjellegük van[46] (a „jogokat” meghatározó, előíró jellegű rendelkezésekkel ellentétben) és „végrehajtási aktusokat” igényelnek.[47] Jogi érvényesíthetőségük szempontjából e rendelkezések – legalábbis „normatív szabályozás” hiányában – nem alapoznak meg semmilyen, a tagállami hatóságok pozitív intézkedésére vonatkozó közvetlen igényt és bíróság előtt kizárólag a végrehajtásukra irányuló jogi aktusok értelmezése,[48] illetve jogszerűségük megítélése tekintetében lehet hivatkozni.[49]

61. A jelen esetben az alapeljárásban szóban forgó szabályozás a szolidaritás és a védelem elveinek nemzeti szinten való megvalósításának minősül, amely elveket uniós szinten a Charta 34. cikkének (1) bekezdése fogalmazta meg. Az uniós jog hatálya alá tartozó helyzetben az ilyen szabályozást a Charta említett rendelkezésének tiszteletben tartásával kell alkalmazni. Ugyanis azon alapeljárásban

37 — Lásd: Åkerberg Fransson-ítélet (EU:C:2013:105, 21. pont) és Pfleger és társai ítélet (EU:C:2014:281., 34. pont).

38 — Lásd: Åkerberg Fransson-ítélet (EU:C:2013:105, 22. pont).

39 — Lásd a fenti 15. és 16. pontot.

40 — Lásd a fenti 19–31. pontot.

41 — Lásd: Johannes-ítélet (C-430/97, EU:C:1999:293, 26–29. pont).

42 — Érintőlegesen kiemelem, hogy a Chartát még azon esetekben is alkalmazni kellene, amelyekben azt kellene megállapítani, hogy noha az EK 10. cikk *alkalmazható* a jelen esetre, de M.-R. Melchior a bíróság előtt nem *hivatkozhat* rá. E következtetés az Association de médiation sociale ítéletből (C-176/12, EU:C:2014:2, 30–41. pont) vezethető le.

43 — HL 2007. C 303., 17. o.

44 — A Charta preambuluma határozza meg és különösen az 51. cikkének (1) bekezdése magyarázza meg a Charta által elismert „elvek” és „jogok” közötti különbségtételt.

45 — Lásd a Charta 34. cikkéhez fűzött magyarázatokat.

46 — Az 51. cikk (1) bekezdése értelmében jogokat tiszteletben kell tartani, míg az elveket „be kell tartani” és „elő kell mozdítani”.

47 — Lásd a Charta 52. cikke (5) bekezdésének első mondatát.

48 — A Charta által megállapított szociális elvek nem közvetlen jogi érvényesíthetőségéről lásd a Charta 27. cikke vonatkozásában: Association de médiation sociale ítélet (EU:C:2014:2, 42–49. pont). Ezen ítélet az említett elvek horizontális helyzetekben való jogi érvényesíthetőségét kizárólag az értelmezésre való hivatkozás lehetőségére korlátozta.

49 — Lásd a Charta 52. cikke (5) bekezdésének második mondatát.

szóban forgó, a belga hatóságok által értelmezett és alkalmazott szabályozás, amely a nemzeti rendszer szerinti munkanélküli-járadékra való jogosultság megállapítása során kizárja azon munkavégzési idők összeszámítását, amelyek során a nemzeti szociális biztonsági rendszerben járulékokat fizettek, illetve amelyek után az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételekben megállapított rendszerben ellátást nyújtottak, a jelen ügyben szereplőhöz hasonló helyzetben – a Charta 34. cikkének (1) bekezdésben megállapított elvet megsértve – ténylegesen megtagadja a szociális biztonsági ellátásokra való jogosultságot a foglalkoztatás megszűnése esetén.

62. A fenti indokok alapján úgy vélem, hogy abban az esetben, ha, a Bíróság a Chartát annak időbeli hatálya szempontjából alkalmazandónak tartaná az alapjogvita tényállására, és úgy döntene hogy az alapeljárásban szóban forgó, a belga hatóságok által értelmezett és alkalmazott szabályozás sérti a tagállamoknak az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételekkel együttesen értelmezett EK 10. cikkben foglalt lojális együttműködés elvéből eredő kötelezettségeit, e szabályozás ellentétes lenne a Charta 34. cikkével is.

IV – **Végkövetkeztetések**

63. Tekintettel a fenti megfontolásokra, azt indítványozom, hogy a Bíróság a Cour du travail de Bruxelles-nek a következő választ adja:

„Az Európai Közösségek egyéb alkalmazottaira vonatkozó alkalmazási feltételekkel összefüggésben értelmezett EK 10. cikkel ellentétes – olyan körülmények között, mint az alapjogvita körülményei – az olyan tagállami szabályozás, amely valamely munkavállaló nemzeti rendszer szerinti munkanélküli-járadékra való jogosultságának megállapítása során kizárja az Európai Unió valamely intézményében szerződéses alkalmazottként történő foglalkoztatása időszakainak figyelembevételét”.