



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
PAOLO MENGOZZI
esitatud 16. oktoobril 2014¹

Kohtuasi C-647/13

**Office national de l'emploi
versus
Marie-Rose Melchior**

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Cour du travail de Bruxelles (Belgia))

Õigus saada töötuskindlustushüvitist liikmesriigis — Lepingulise töötajana liidu institutsioonis töötatud aja arvessevõtmine — Liidu institutsioonis töötuse perioodi võrdsustamine töötatud ajaga — Lojaalse koostöö põhimõte

1. Käesoleva kohtuasja esemeks olev eelotsusetaotlus puudutab küsimust, kuidas tõlgendada lojaalse koostöö põhimõtet ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta”) artikli 34 lõiget 1. See taotlus esitati Marie-Rose Melchiori ja Office national de l'emploi' (riiklik tööhõiveamet; edaspidi „ONEM”) vahelises vaidluses selle üle, et viimane keeldus maksmast talle töötuskindlustushüvitist.

I. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

2. Vastavalt Euroopa ühenduste muude teenistujate teenistustingimuste (edaspidi „muude teenistujate teenistustingimused”) artikli 96 lõikele 1 on endisel lepingulisel töötajal, kes jääb töötuks pärast seda, kui tema teenistus liidu institutsioonis lõpetatakse, teatavatel tingimustel õigus saada igakuist töötuskindlustushüvitist. Sama lõike teine lõik näeb ette, et kui endisel lepingulisel töötajal on õigus saada töötuskindlustushüvitist riikliku skeemi alusel, peab ta sellest teatama institutsioonile, kelle teenistuses ta oli. Sellistel juhtudel lahutatakse kõnealuste hüvitiste summa liidu poolt makstavast toetusest.

3. Sama artikli lõike 2 kohaselt selleks, et olla õigustatud saama kõnealust töötuskindlustushüvitist, peab endine lepinguline töötaja muu hulgas olema isikliku taotluse põhjal tööotsijana registreeritud selle liikmesriigi tööhõiveasutuses, kus on tema elukoht, ja täitma kõnealuse liikmesriigi seaduses sätestatud kohustusi, mis on ette nähtud selle seaduse alusel töötuskindlustushüvitist saava isiku jaoks. Lõige 4 täpsustab, et ajavahemik, mille jooksul makstakse töötuskindlustushüvitist on maksimaalselt 36 kuud alates teenistuse lõppemise kuupäevast ning see ei ületa mingil juhul ühte kolmandikku tegelikult teenistuses oldud ajast. Kui endine lepinguline töötaja selle ajavahemiku jooksul ei vasta enam lõigetes 1 ja 2 sätestatud tingimustele, peatatakse töötuskindlustushüvitise maksmine. Hüvitist hakatakse uuesti maksuma, kui endine lepinguline töötaja enne selle ajavahemiku lõppu vastab jälle nimetatud tingimustele ning kui tal ei ole õigust saada siseriiklikku töötuskindlustushüvitist.

¹ — Algkeel: prantsuse.

4. Artikli 96 lõike 7 kohaselt maksab lepinguline töötaja kolmandiku töötuskindlustusskeemi maksetest. Sissemakse arvatakse igal kuul asjaomase isiku töötasust maha ja makstakse koos institutsiooni tasutava kahe kolmandikuga erilisse töötushüvitisfondi, mis on institutsioonide ühisfond ning mida haldab Euroopa Komisjon.

5. Sama artikli lõige 9 sätestab, et „[r]iigiasutused, kes vastutavad tööhõive ja töötuse eest kooskõlas oma siseriiklike seadustega, ja komisjon teevad tõhusat koostööd, et tagada käesoleva artikli laitmatu kohaldamine”.

B. Siseriiklik õigus

6. 25. novembri 1991. aasta kuningliku määruse töötuse kohta (*Moniteur belge*, 31. 12.1991, lk 29888, edaspidi „kuninglik määrus”) artikkel 30 näeb põhikohtuasja asjaolude toimumise ajal kohaldatavas redaktsioonis ette, et selleks, et üle 50-aastaselt täistööajaga töötajal oleks õigus saada töötuskindlustushüvitist, peab tal olema hüvitisetaotluse esitamisele eelnenud 36 kuu jooksul kogunenud tööstaaži 624 töötatud päeva.

7. Kuningliku määruse artikli 37 lõike 1 kohaselt:

„[...] töötamisena võetakse arvesse tegelikku normaaltööajaga tööd ja ületunnitööd ilma hüvitatava puhkuseta, mis on tehtud kutsealal või ettevõtluses, mille puhul tuleb tasuda sotsiaalkindlustusmaksleid töötuskindlustuse saamiseks, kui:

[...]

2) tehti makstud töötasult õigusnormides ette nähtud kinnipidamised sotsiaalkindlustusmaksledeks, sh töötuskindlustusmaksledeks.

[...]”

8. Kuningliku määruse artikli 37 lõike 2 esimene lõik sätestab:

„Välisriigis tehtud tööd võetakse arvesse siis, kui see tehti teenistuses, mille puhul tehakse Belgias kinnipidamised sotsiaalkindlustusmaksledeks, sh kinnipidamised töötuskindlustusmaksledeks.

Esimest lõiku kohaldatakse siiski vaid juhul, kui töötaja on pärast välisriigis tehtud tööd töötanud töötajana Belgia õigusnormide alusel.”

Vastavalt kuningliku määruse artikli 38 lõike 1 punkti 1 alapunktile a samastatakse artikli 30 ja sellele järgnevate artiklite kohaldamisel töötatud päevadega päevad, mille eest maksti hüvitist töötuskindlustust käsitlevate õigusaktide alusel.

II. Põhikohtuasja asjaolud ja eelotsuse küsimus

9. Eelotsusetaotlusest ilmneb, et Belgia kodanik M.-R. Melchior oli enne komisjonis lepingulise töötajana töötamist Brüsselis 1. märtsist 2005 kuni 29. veebruarini 2008 töötanud Belgias töötajana erinevatel töökohtadel.

10. ONEM keeldus 5. märtsi 2008. aasta otsusega maksmast talle töötuskindlustushüvitist, mida ta oli taotlenud 1. märtsil 2008, leides, et M.-R. Melchior ei ole tõendanud, et tal on taotluse esitamisele eelnenud 36 kuu jooksul kogunenud 624 töötatud päeva, kuna komisjonis töötatud aega arvesse ei võeta. Ta pikendas siiski arvessevõetavat ajavahemikku nimetatud perioodi võrra.

11. Olles saanud õiguse muude teenistujate teenistustingimustes ette nähtud töötuskindlustushüvitisele 12 kuuks alates 1. märtsist 2008 ja olles töötanud Belgias erinevatel ametikohtadel ajavahemikul 20. august 2008 kuni 13. juuli 2009, esitas M.-R. Melchior 14. juulil 2009 uue taotluse töötuskindlustushüvitise saamiseks, mille ONEM jättis 26. augustil 2009 rahuldamata, sest taas ei olnud ta tõendanud, et tal on selle taotluse esitamisele eelnenud 36 kuu jooksul – ehk ajavahemikul 14. juuli 2006 kuni 13. juuli 2009 – kogunenud 624 töötatud päeva. Oma arvutustes keeldus ONEM ühelt poolt arvesse võtmast tema teenistusaega komisjonis, ja teiselt poolt keeldus ta kuningliku määruse artikli 38 lõike 1 punkti 1 alapunkti a alusel samastamast muude teenistujate teenistustingimuste alusel hüvitatud töötusperioodi töötatud ajaga.

12. M.-R. Melchior esitas ONEM-i 26. augusti 2009. aasta otsuse peale kaebuse tribunal du travail de Bruxelles'ile (Brüsseli esimese astme töökohus), kes 14. veebruari 2012. aasta otsusega tühistas nimetatud otsuse, leides, et huvitatud isikul on õigus saada töötuskindlustushüvitist alates 14. juulist 2009 ja mõistis ONEM-ilt välja töötuskindlustushüvitise, mis kuulub tasumisele alates sellest kuupäevast.

13. ONEM kaebas selle kohtuotsuse edasi Cour de travail de Bruxelles'ile (Brüsseli töökohus), paludes teha uue otsuse ja jätta jõusse 26. augusti 2009. aasta otsus. Kuna nimetatud kohtul tekkisid kahtlused selles osas, kas kuningliku määruse artikkel 37 ja artikli 38 lõike 1 punkti 1 alapunkt a on liidu õigusega kooskõlas, otsustas ta menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas esiteks lojaalse koostöö põhimõtte ja ELL artikli 4 lõikega 3 ning teiseks [harta] artikli 34 lõikega 1 on vastuolus see, kui liikmesriik keeldub töötuskindlustushüvitiste saamise õiguse üle otsustamisel:

arvesse võtmast ajavahemikke, mil isik töötas lepingulise töötajana selles liikmesriigis asuvas Euroopa Liidu institutsioonis, eelkõige siis, kui nii enne kui pärast lepingulise töötajana töötamist tegi ta tööd töötajana selle liikmesriigi õigusaktide alusel;

samastamast muude teenistujate teenistustingimuste alusel hüvitatud töötusepäevi töötatud päevadega, samas kui selle liikmesriigi õigusnormide kohaselt hüvitatud töötusepäevad samastatakse töötatud päevadega?”

III. Analüüs

A. Sissejuhatavad märkused

14. Kõigepealt tuleb ühelt poolt vaadata, kas hageja olukord jääb töötajate vaba liikumise valdkonna esmase või teise õiguse sätete kohaldamisalasse, ja teiselt poolt võtta seisukoht seoses komisjoni seisukohtades esitatud argumentidega, et muude teenistujate teenistustingimused on oma olemuselt regulatiivsed ja põhikohtuasja asjaoludele vahetult kohaldatavad.

1. Töötajate vaba liikumise valdkonna esmase ja teisese õiguse kohaldamine põhikohtuasja kaebuse esitaja olukorrale

15. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on Euroopa Liidu ametnik – kellega tuleb samastada muude teenistujate teenistustingimuste kohaldamisalasse kuuluv lepinguline töötaja – töötaja ELTL artikli 45 lõike 1 tähenduses, tingimusel et ta on kasutanud oma õigust vabalt liikuda². Selles osas täpsustab Euroopa Kohus, et rahvusvahelises avalikus teenistuses, nagu seda on Euroopa Liidu oma, ei saa töötatud aega võrrelda teise liikmesriigi avalikus teenistuses töötatud ajaga ja seega ei saa see iseenesest luua seost kõnealuses asutamislepingu sättes nimetatud olukorraga³.

16. Käesolevas asjas on selge, et M.-R. Melchior on kogu aeg elanud ja töötanud Belgias, kõigepealt eraettevõtetes, hiljem komisjonis ja lõpuks uuesti erasektoris. Nagu ta isegi tunnistab, ei ole ta kunagi oma tööelu jooksul olnud võörtöötaja staatuses. Seega ei ole tema olukord, mis on puhtalt siseriiklikku laadi, kaetud ELTL artikli 45 lõikega 1⁴.

17. Lisaks, nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus on õigesti märkinud, ei ole M.-R. Melchiori olukord sellel ajavahemikul, kui ta töötas komisjoni teenistuses, kaetud ka määrusega (EMÜ) nr 1408/71⁵, mis võeti vastu EÜ artikli 42 (nüüd ELTL artikkel 48) alusel ja mille eesmärk on koordineerida liikmesriikide õigusnorme sotsiaalkindlustuse valdkonnas, et rakendada töötajate vaba liikumist. Nimelt on Euroopa Kohus selles osas täpsustanud, et „[liidu] ametnikke ei saa käsitada töötajatena määruse nr 1408/71 tähenduses, kuna nende suhtes ei kohaldata siseriiklike sotsiaalkindlustusvaldkonna õigusnorme, nagu sätestab nimetatud määruse artikli 2 lõige 1, mis määrab kindlaks selle isikulise kohaldamisala”⁶.

18. Õeldut arvesse võttes tuleb kujundada seisukoht seoses komisjoni esitatud argumentidega, et muude teenistujate teenistustingimused on oma olemuselt regulatiivsed ja põhikohtuasja asjaoludele vahetult kohaldatavad.

2. Muude teenistujate teenistustingimuste regulatiivne olemus ja vahetu kohaldatavus põhikohtuasjas

19. Oma seisukohtades rõhutas komisjon, et muude teenistujate teenistustingimused kehtestati nõukogu määrusega, mis on vastavalt ELTL artikli 288 teisele lõigule üldiselt kohaldatav, tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav kõikides liikmesriikides. Komisjoni sõnul on hageja olukord hõlmatud muude teenistujate teenistustingimuste artikliga 96, mis sätestab endiste lepinguliste töötajate õiguse töötuskindlustushüvitisele ja määratleb seda kui lisahüvitist võrreldes võimaliku siseriiklikes õigusnormides ette nähtud hüvitisega. Selle täiendava olemusega, mida siseriiklikud asutused nagu ONEM peavad järgima, on vastuolus see, kui endise lepingulise töötaja siseriikliku töötuskindlustushüvitise saamise õiguse üle otsustades ei võeta arvesse liidu institutsioonis töötatud aega.

2 — Vt eelkõige kohtuotsused *Echternach ja Moritz* (389/87 ja 390/87, EU:C:1989:130, punkt 11); *Schmid* (C-310/91, EU:C:1993:221, punkt 20), ja *Ferlini* (C-411/98, EU:C:2000:530, punkt 42).

3 — Vt kohtuotsus *My* (C-293/03, EU:C:2004:821, punkt 42).

4 — Kohtuotsus *Uecker ja Jacquet* (C-64/96 ja C-65/96, EU:C:1997:285, punkt 16 ja viidatud kohtupraktika).

5 — Nõukogu 14. juuni 1971. aasta määrus (EMÜ) nr 1408/71 sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate, füüsilisest isikust ettevõtjate ja nende pereliikmete suhtes (EÜT L 149, lk 2). See määrus tunnistati kehtetuks ja asendati Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määrusega (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustusskeemide kooskõlastamise kohta (EÜT L 166, lk 1; ELT eriväljaanne 05/05, lk 72).

6 — Vt kohtuotsused *Ferlini* (EU:C:2000:530, punkt 41) ja *My* (EU:C:2004:821, punkt 35) ning kohtumäärus *Ricci ja Pisaneschi* (C-286/09 ja C-287/09, EU:C:2010:420, punkt 26).

20. Kindlasti ei ole vaidlust selles, et määrus (EMÜ) nr 259/68⁷, millega kehtestatakse liidu ametnike personalieeskirjad (edaspidi „personalieeskirjad”) ja muude teenistujate teenistustingimused, on – nagu selle artikkel 11 sõnaselgelt sätestab – „tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav kõikides liikmesriikides”. Euroopa Kohus on korduvalt kinnitanud, et nimetatud määrus kohustab liikmesriike tegutsema „igas olukorras, kus nende osavõtt on vajalik”.⁸ Lisaks, nagu komisjon põhjendatult märgib, on Euroopa Kohus kohtuotsuses Kristiansen (EU:C:2003:652) juba sedastanud, et töötuskindlustushüvitis, mis on ette nähtud muude teenistujate teenistustingimuste artiklis 28a – mille sisu on sama kui artiklil 96, kuid puudutab ajutisi teenistujaid – on oma olemuselt siseriiklikes õigusnormides ette nähtud hüvitist täiendav, ning kuna see täiendav olemus tuleneb määruse sättest, on see liikmesriikidele siduv ning siseriiklikes õigusnormides ei saa sellest mööda minna.⁹

21. Komisjoni argument, mille kohaselt ONEM-i kohustus võtta põhikohtuasja kaebuse esitaja siseriikliku töötuskindlustushüvitise saamise õiguse üle otsustades arvesse ajavahemikke, mil ta oli komisjoni teenistuses, tuleneb muude teenistujate teenistustingimustes ette nähtud töötuskindlustushüvitise täiendavast olemusest ja muude teenistujate teenistustingimuste regulatiivsest laadist, mind siiski ei veena; põhjendused esitan allpool.

22. Esiteks on välja kujunenud kohtupraktika, et liidu õigus ei piira liikmesriikide pädevust oma sotsiaalkindlustusskeemide korraldamisel. Kuigi on selge, et selle pädevuse teostamisel peavad liikmesriigid järgima liidu õigust¹⁰, on siiski nii, et liidu tasandil ühtlustamise puudumisel määratakse iga liikmesriigi õigusaktidega ühelt poolt kindlaks sotsiaalkindlustussüsteemiga liitumise õigust ja kohustust puudutavad tingimused ja teiselt poolt nende hüvitiste saamise õiguse tingimused.¹¹

23. Teiseks peab endine lepinguline töötaja esitama töötuskindlustushüvitise taotluse muude teenistujate teenistustingimuste artikli 96 lõike 1 teise lõigu alusel üksnes juhul, *kui tal on õigus saada töötuskindlustushüvitist riikliku skeemi alusel* ning selle hüvitise summa lahutatakse sama artikli lõike 3 kohaselt makstavast toetusest. Teisisõnu, liidu makstav töötuskindlustushüvitis saab täiendava olemuse üksnes *siis ja sedavõrd, kui* endisel lepingulisel töötajal tekib õigus ka siseriiklikule töötuskindlustushüvitisele.

24. Kolmandaks, endine lepinguline töötaja, kes vastab muude teenistujate teenistustingimuste artikli 96 lõike 1 esimeses lõigus sätestatud tingimustele, saab selle sätte alusel õiguse töötuskindlustushüvitisele, mis ei sõltu sellest, kas niisugune töötaja on kaetud ka siseriikliku töötuskindlustusskeemiga ega sellest, kas ta vastab selle skeemi alusel toetuste saamise tingimustele. Siit järeldub, et kuigi muude teenistujate teenistustingimuste artiklis 96 ette nähtud töötuskindlustushüvitis võib oma olemuselt olla täiendav, kuna see lisandub täiendavalt muudele võimalikele siseriiklikus skeemis makstavatele toetustele, ei ole selle aluseks niisuguste toetuste andmine. Seega esineb muude teenistujate teenistustingimustes ette nähtud töötuskindlustusskeemi ja liikmesriikide korraldatud skeemide vahel põhimõtteline autonoomia.

25. Neljandaks sisaldab muude teenistujate teenistustingimuste artikli 96 lõike 1 teine lõik erisätet, millega reguleeritakse personalieeskirjadest tulenevate töötushüvitiste suhet siseriiklikes skeemides ette nähtud toetustega olukorras, kui endisel lepingulisel töötajal on õigus saada nii ühte kui teist.¹² See säte teenib kahte eesmärki. Ühelt poolt toimib see katumist välistava õigusnormina, mis teenib liidu huve, nähes ette, et kui endine lepinguline töötaja vastab üksiti ka riikliku skeemi alusel

7 — 29. veebruari 1968. aasta määrus, millega kehtestatakse Euroopa ühenduste ametnike personalieeskirjad ja muude teenistujate teenistustingimused ning komisjoni ametnike suhtes ajutiselt kohaldatavad erimeetmed (EÜT L 56, lk 1).

8 — Vt eelkõige kohtuotsused komisjon vs. Belgia (186/85, EU:C:1987:208, punkt 21), ja Kristiansen (C-92/02, EU:C:2003:652, punkt 32).

9 — Punkt 34. Euroopa Kohus on personalieeskirjade artikli 67 lõikes 2 ette nähtud peretoetuste osas nii sätestanud ka kohtuotsuses komisjon vs. Belgia (EU:C:1987:208).

10 — Vt eelkõige kohtuotsus komisjon vs. Portugal (C-255/09, EU:C:2011:695, punktid 47–49 ja viidatud kohtupraktika).

11 — Vt muu hulgas kohtuotsus Kristiansen (EU:C:2003:652, punkt 31 ja seal viidatud kohtupraktika).

12 — Vt analoogia põhjal peretoetuste osas kohtuasi komisjon vs. Belgia (EU:C:1987:208, punkt 22).

töötuskindlustushüvitise saamise tingimustele, lahutatakse kõnealuste hüvitiste summa liidu poolt makstavast toetusest, vähendades seeläbi viimasel lasuvat rahalist koormust.¹³ Teiselt poolt võimaldab see tagada erinevates liikmesriikides asuvate institutsioonide teenistuses olevate lepinguliste töötajate samaväärse kohtlemise, kindlustades neile samas (miinimum)summas töötushüvitised, sõltumata riiklikul tasandil neile laienevast töötuskindlustuse regulatsioonist.¹⁴

26. Eeltoodust järeldub, et nii sõnastust kui mõtet arvesse võttes ei ole muude teenistujate teenistustingimuste artikli 96 lõike 1 teise lõigu eesmärk põhimõtteliselt piirata kaalutlusruumi, mis liikmesriikidele nende pädevuse teostamisel on antud, et kehtestada riiklike töötuskindlustusskeemide alusel makstavate hüvitiste saamise tingimused. Nimelt nõutakse selles sättes üksnes muudatuste tegemist nendes skeemides, mis on vajalikud personalieeskirjade alusel makstava hüvitise täiendava olemuse tagamiseks, kui see konkureerib nendest skeemidest tulenevate toetustega.

27. Seda järeldust ei sea kahtluse alla ka komisjoni poolt oma argumentatsiooni põhjenduseks viidatud kohtupraktika. Nimelt nii kohtuasjas komisjon *vs.* Belgia (EU:C:1987:208) kui kohtuasjas Kristiansen (EU:C:2003:652) kinnitas Euroopa Kohus, et personalieeskirjade sätted, mis käsitlevad ühenduse hüvitiste täiendavat olemust võrreldes riiklike skeemide alusel makstavate samalaadsete hüvitistega, on siduvad nende siseriiklike õigusnormide puhul, mis seavad ohtu täiendavuse põhimõtte enda. Esimesel juhul puudutab see Belgia Kuningriigi poolt 1982. aastal sisse viidud seadusemuudatust, mis nägi ette, et peretoetuste summadest arvestatakse maha samalaadsete hüvitiste summa, mida muu hulgas makstakse vastavalt rahvusvahelise õiguse alusel asutatud institutsioonide töötajate suhtes kohaldatavatele reeglitele, ja seda isegi siis, kui nimetatud reeglite kohaselt on selle hüvitise maksmine oma olemuselt siseriiklikke peretoetusi täiendav. Teisel juhul on seevastu tegemist küsimusega Belgia töötuskindlustushüvitiste maksmist reguleeriva kattumist välistava õigusnormi kohaldamises, mille kohaselt need hüvitised ei kuulunud maksmisele, kui töötaja sai töötasu, mis hõlmas eeskätt töösuhte lõpetamise hüvitisi ja võis sisaldada ka muude teenistujate teenistustingimustes ette nähtud töötuskindlustushüvitist. Lisaks on huvitav märkida, et kohtuotsuse Kristiansen (EU:C:2003:652) aluseks olnud põhikohtuasjas kohaldasid Belgia ametiasutused sama sätet, mis käesoleva kohtuasja aluseks olevas eelotsusetaotluses on kahtluse alla seatud, keeldudes N. Kristianseni riikliku töötuskindlustushüvitise saamise õiguse üle otsustades arvesse võtmast tema teenistust komisjonis.¹⁵ Kuigi vastab tõele, et eelotsuse küsimus puudutab üksnes eelnimetatud kattumist välistava õigusnormi kohaldamist, tuleb märkida, et ei Euroopa Kohus, kohtujurist S. Alber¹⁶ ega ka komisjon oma seisukohtades ei ole seadnud isegi mitte kaudselt kahtluse alla selle keeldumise kokkusobivuse muude teenistujate teenistustingimuste artikli 28a lõike 1 teise lõiguga, mis käsitleb ajutistele teenistujatele makstava ühenduse töötuskindlustushüvitise täiendavat olemust, mille siduvust kõik siiski kindlalt kinnitasid.

28. Käesoleval juhul, erinevalt kohtuasjadest komisjon *vs.* Belgia (EU:C:1987:208) ja Kristiansen (EU:C:2003:652), ei sea muude teenistujate teenistustingimustes ette nähtud hüvitise täiendavat olemust kahtluse alla reegel, mis arvab riikliku töötuskindlustushüvitise saamise õiguse tekkimiseks nõutud tööpäevade arvutamisel maha liidu institutsioonides töötatud aja.

29. On tõsi, et võib tekkida kahtlus, kas personalieeskirjades ette nähtud hüvitise täiendav olemus sobib ikka kokku panuse põhimõtte range kohaldamisega, nagu soovitab Belgia valitsus, jättes arvesse võtmata töötatud aega, mille alusel Belgia sotsiaalkindlustushüvitisi ei maksta. Nende ajavahemike väljaarvamisel võib tegelikkuses olla nimelt selline tagajärg, et endine lepinguline töötaja ei saa mingit riiklikku hüvitist ja jääb seetõttu täielikult sõltuvaks personalieeskirjadest tulenevast skeemist. Siiski, kui see tulemus on üksnes riiklike töötuskindlustushüvitiste saamise õiguse suhtes kehtivate

13 — *Ibidem*, punkt 23.

14 — *Ibidem*.

15 — Need asutused leidsid siiski, et ajavahemik, mil N. Kristiansen oli komisjoni teenistuses, tuleb võrdlusperioodi kindlaksmääramiseks neutraliseerida.

16 — Kohtujurist Alber'i ettepanek kohtuasjas Kristiansen (EU:C:2002:141).

objektiivsete tingimuste kohaldamise tagajärg, ei saa minu arvates asjaomasele liikmesriigile ette heita muude teenistujate teenistustingimuste artikli 96 lõike 1 esimesest lõigust tulenevate kohustuste täitmata jätmist, mille hulgas ei ole ei kohustust kehtestada töötuskindlustusskeem ega kohustust korraldada seda skeemi viisil, et endise lepingulise töötaja olukord liidu institutsioonis oleks igal juhul arvesse võetud.

30. Viiendaks märgin, et isegi kui jätta arvesse võtmata Belgia töötuskindlustushüvitiste saamise tingimused ja nende kohaldamine ONEM-i poolt, siis põhikohtuasja kaebuse esitaja olukord, nagu seda kirjeldatakse eelotsusetaotluses, *ei anna põhjust, et rakendada koos personalieeskirjades sätestatud korda ja riiklikku töötuskindlustusskeemi*, mistõttu ei saa muude teenistujate teenistustingimuste artikli 96 lõike 1 teises lõigus sätestatud kattumist välistavat õigusnormi käesolevas asjas mingil juhul kohaldada. Nimelt ilmneb toimikust, et pärast teenistuse lõppemist komisjonis sai M.-R. Melchior muude teenistujate teenistustingimuste artikli 96 alusel töötuskindlustushüvitist 12 kuu jooksul alates 1. märtsist 2008. Vastavalt muude teenistujate teenistustingimuste artikli 96 lõikele 4 makstakse endisele lepingulisele töötajale seda hüvitist maksimaalselt 36 kuud alates tema teenistuse lõppemise kuupäevast ja nii, et see *ei ületa mingil juhul ühte kolmandikku tegelikult teenistuses oldud ajast*. Siit järeldub, et kui M.-R. Melchior esitas 14. juulil 2009 ONEM-ile riikliku töötuskindlustushüvitise taotluse, mis on põhikohtuasja vaidluse esemeks, siis oli ta – olles töötanud komisjonis kolm aastat – juba saanud hüvitist kogu personalieeskirjades pakutud kindlustuskaitse ulatuses. Neil asjaoludel ei saa käesolevas asjas panna ONEM-ile süüks muude teenistujate teenistustingimustes ette nähtud hüvitise täiendava olemuse eiramist.

31. Eeltoodud märkusi arvesse võttes olen arvamusel, et Belgia ametiasutustel lasuv mis tahes kohustus võtta riikliku töötuskindlustushüvitise saamise õiguse tekkimiseks vajalike tööpäevade arvutamisel arvesse ajavahemikku, mil põhikohtuasja kaebuse esitaja töötas komisjoni teenistuses, ei saa põhineda muude teenistujate teenistustingimuste artikli 96 lõike 1 esimesel lõigul.

32. Seda arvestades võib niisugune kohustus tuleneda muudest käesolevas asjas kohaldatavatest põhimõtetest, mida käesolevas ettepanekus järgnevalt uurin.

B. Eelotsuse küsimus

1. Lojaalse koostöö põhimõte

33. Oma eelotsuse küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus esmalt teada, kas lojaalse koostöö põhimõttega¹⁷ on vastuolus see, kui riiklike töötuskindlustushüvitiste saamise üle otsustamisel keeldub liikmesriik ühelt poolt arvesse võtmast liidu institutsiooni teenistuses lepingulise töötajana töötatud aega, ja teiselt poolt keeldub samastamast töötatud päevadega neid töötusepäevi, mille eest maksti hüvitist muude teenistujate teenistustingimuste alusel, nagu on ette nähtud riiklike õigusnormide alusel hüvitatavate töötusepäevadega seoses.

34. Nimetatud kohus märgib, et Euroopa Kohtu praktikast saab tuletada jaatava vastuse küsimusele, kas samal ajal eraettevõtja juures ja liidu institutsioonis töötanud töötaja pensioniõigused on ülekantavad. Eelotsusetaotluse esitanud kohus meenutab, et Euroopa Kohus on mitmel korral selgitanud, et Belgia õigusnormid ei taga piisavalt seda ülekandmist, eirates muu hulgas kohustusi, mis tulenevad liikmesriikidele lojaalse koostöö põhimõttest. Ta viitab eeskätt kohtuotsustele komisjon *vs.* Belgia¹⁸ ja *My*¹⁹.

17 — Eelotsusetaotluse esitanud kohus mainib ka ELL artikli 4 lõiget 3. Lissaboni leping ei olnud aga põhikohtuasjas vaidlustatud otsuse tegemise kuupäeval, 26. augustil 2009, veel jõustunud. Sel põhjusel ei viita ma käesolevas ettepanekus edaspidi mitte sellele sättele, vaid EÜ artiklile 10.

18 — 137/80, EU:C:1981:237.

19 — EU:C:2004:821.

35. Nendest kohtuotsustest esimeses sedastab Euroopa Kohus, et Belgia Kuningriik rikkus talle asutamislepingust tulenevaid kohustusi, jättes kehtestamata üksikasjalikud eeskirjad Belgia pensioniskeemi alusel omandatud pensioniõiguste ülekandmiseks ühenduse pensioniskeemi, vastavalt sellele, mis on ette nähtud personalieeskirjade VIII lisa artikli 11 lõikes 2²⁰. Teises kohtuotsuses seevastu, lahendades tribunal du travail de Bruxelles'i esitatud eelotsusetaotlust, sedastas Euroopa Kohus, et EÜ artikliga 10, koostoimes personalieeskirjadega, on vastuolus see, kui siseriiklik õigusnorm ei võimalda riikliku skeemi alusel ennetähtaegse vanaduspensioni saamise üle otsustamisel arvesse võtta ühenduse institutsioonis töötatud aastaid.

36. ONEM põhikohtuasjas ja Belgia valitsus Euroopa Kohtule esitatud seisukohtades leiavad, et see kohtupraktika ei ole töötuskindlustusskeemidele ülekantav. Belgia valitsus rõhutab eeskätt, et hageja kohtuotsuses My (EU:C:2004:821) oli omandanud pensioniõigused nii Belgia kui liidu skeemis, samas kui käesolevas asjas M.-R. Melchior ei ole kunagi omandanud õigust töötuskindlustushüvitisele Belgia skeemi alusel. Lisaks märgib ta, et samas kohtuotsuses tugineb Euroopa Kohus oma kaalutlustes konkreetsele sättele – personalieeskirjade VIII lisa artikli 11 lõikele 2, mis näeb sõnaselgelt ette kogu liidu skeemi alusel omandatud pensioniõiguste riiklikku skeemi ülekandmise, ja et töötuskindlustuse valdkonnas ei ole midagi analoogset sätestatud.

37. Need argumendid ei ole minu arvates veenvad.

38. Ühelt poolt, kuigi vastab tõeale, et kohtuotsuses komisjon vs. Belgia (EU:C:1981:237) heideti kõnealusele liikmesriigile ette, et selle väljajätmisega muutis ta võimatuks personalieeskirjade erisätte – nimelt nende eeskirjade VIII lisa artikli 11 lõike 2 – rakendamise, on Euroopa Kohus üldisemalt tunnistanud, et liikmesriik, kes hoidub võtmast kõiki meetmeid, mida siseriiklikul tasandil nõuavad personalieeskirjade sätted²¹ või *takistab personalieeskirjades taotletud eesmärkide teostamist*²², rikub kohustusi, mis tulenevad lojaalse koostöö põhimõttest, nagu see asjaolude toimumise ajal oli kirjjas EMÜ asutamislepingu artiklis 5.

39. Teiselt poolt on Belgia valitsus minu arvates vääralt tõlgendanud kohtuotsust My (EU:C:2004:821).

40. Esiteks, ja vastupidi sellele, mida väidab Belgia valitsus, ei ole küsimus, mida Euroopa Kohus käsitleb kohtuotsuses My (EU:C:2004:821), sisuliselt erinev sellest, mis on esitatud käesolevas asjas. Nimelt, nii M.-R. Melchior kui G. My olid enne liidu institutsiooni teenistusse asumist hõlmatud Belgia *osamakselise sotsiaalkindlustusskeemiga*. Nagu M.-R. Melchior, nii taotles ka G. My, et liidu teenistuses *töötatud aega tunnustataks*, et ta saaks *õiguse hüvitisele, mis on ette nähtud selles sotsiaalkindlustusskeemis, kuhu ta sissemakseid on teinud*, käesoleval juhul ennetähtaegsele vanaduspensionile. Nii ühel kui teisel juhul sõltub selle õiguse saamine sellest, kas neid ajavahemikke võetakse arvesse töötatud päevade või aastate arvutamisel, mis on nõutud kõnealuse hüvitise saamise õigusele kohaldatavas siseriiklikus õiguses. Asjaolu, mida rõhutas Belgia valitsus, et erinevalt M.-R. Melchiorist oli G. My omandanud pensioniõigused Belgia skeemi alusel, ei ole kuidagi asjakohane, kuna taotletud hüvitise suhtes – nagu M.-R. Melchiori juhtumi puhul – kehtisid nõuded, millele G. My vastas vaid juhul, kui võtta arvesse nõukogu teenistuses töötatud aastad.

41. Teiseks, vastupidi sellele, mida väidab Belgia valitsus, ei tuginenud kohtuotsus My (EU:C:2004:821) personalieeskirjade erisättele, nimelt selle VIII lisa artikli 11 lõikele 2.

20 — Sama rikkumine tuvastati ka Hispaania Kuningriigi puhul kohtuotsuses komisjon vs. Hispaania (C-52/96, EU:C:1997:382).

21 — Vt punkt 9 ja samuti kohtuotsus komisjon vs. Hispaania (EU:C:1997:382, punkt 9).

22 — Selles asjas liidu ametnike võrdne kohtlemine sõltumata nende päritoluriigist ning võimalikult asjatundliku personali töölevõtmine; vt kohtuotsuse punkt 19.

42. Selles osas tuleb meeles pidada, et eelotsuse küsimus kohtuasjas, mis oli aluseks kohtuotsusele My (EU:C:2004:821), jagunes kaheks. Ühelt poolt kahtles tribunal du travail de Bruxelles nii Belgia õigusnormide kui ka eelnimetatud personalieeskirjade sätte kooskõlas töötajate vaba liikumise ja diskrimineerimiskeelu põhimõttega ning EÜ asutamislepingus liidu kodanikele tagatud õigustega, kuna need õigusnormid ja see säte ei taganud ühenduse skeemis omandatud pensioniõiguste ülekandmist siseriiklikku skeemi. Teiselt poolt väljendas ta samu kahtlusi seoses siseriiklike õigusnormidega, mis ennetähtaegse vanaduspensioni saamiseks ei võimalda arvesse võtta ühenduse institutsioonis töötatud aega.

43. Nimetatud kohtuotsuse punktides 24–26 nendib Euroopa Kohus, et põhikohtuasja kaebuse esitaja *ei ole kunagi taotlenud ühenduse skeemis omandatud pensioniõiguste ülekandmist Belgia skeemi*, vaid ainult õigust ennetähtaegsele vanaduspensionile ning et selles osas vaidlustas ta Office national des pensions'i (ONP) otsuse, millega keelduti neid 27 aastat, mil G. My töötas ametnikuna nõukogus, arvesse võtmast 35-kalendriaastase tööstaaži arvestamisel, millest sõltus nimetatud pensioni saamise õigus. Kohus järeldas, et vaidlus põhikohtuasjas puudutab vaid küsimust, kas ühenduse õigus kohustab Belgia ametiasutusi võtma arvesse nii hageja Belgia pensioniskeemis töötatud aega kui ka seda aega, mil ta töötas ühenduse skeemis, ning et sellises olukorras ei ole tarvis vastata eelotsuse küsimuse esimesele osale.

44. Eristades ühenduse pensioniskeemis omandatud õiguste siseriiklikku skeemi ülekandmise küsimuse sellest, kas Belgia ametiasutused on kohustatud võtma arvesse institutsioonis töötatud aega, sedastas Euroopa Kohus, et tegelikult ei ole personalieeskirjade VIII lisa artikli 11 lõige 2 eelotsusetaotluse esitanud kohtu esitatud küsimuse lahendamisel vähemalt otseselt asjakohane.²³ Kuigi vastab tõele, et otsuse põhjendava osa punktides 44 ja 45²⁴ näib Euroopa Kohus taas keskenduvat nimetatud sättele, piirdub ta tegelikult vaid viitega sama sätte tõlgendusele oma kohtuotsuses komisjon *vs.* Belgia, tõlgendusele, mida ta kasutas oma põhjenduste lähtepunktina kohtuotsuses My.

45. Seega, vastupidi sellele, mida väidab Belgia valitsus, ei tugine see tõlgendus personalieeskirjade VIII lisa artikli 11 lõikele 2, vaid pigem selle aluseks olevale suhtarvule, mida Euroopa Kohus kavatses üldistada ja kehtestada kriteeriumina, mille alusel hinnata töötajate olukorda, kes on samal ajal hõlmatud nii liikmesriigi kui ka personalieeskirjades ette nähtud sotsiaalkindlustusskeemiga. Minu arvates ilmneb see selgelt kohtuotsuse My (EU:C:2004:821) punktide 44, 45 ja 46 vahelisest seosest. Olles punktides 44 ja 45 meelde tuletanud, et kohtuotsuses komisjon *vs.* Belgia (EU:C:1981:237) ta juba sedastas, et personalieeskirjade VIII lisa artikli 11 lõike 2 eesmärk oli lihtsustada üleminekut siseriiklikust avalikust teenistusest või erasektorist ühenduse institutsioonidesse ning tagada ka ühendusele parimad võimalused valida oma teenistusse võimalikult asjatundlikke isikuid, kellel on juba sobilik kutsealane kogemus, mistõttu selle rikkumine võib „muuta teatud vanuses siseriiklike teenistujate värbamise ühenduse teenistusse raskemaks”, nendib Euroopa Kohus punktis 46, et „*selline on olukord ka siis*, kui liikmesriik keeldub oma pensionisüsteemi kohase ennetähtaegse vanaduspensioni andmisel ühenduse pensioniskeemis töötatud aega arvesse võtmast”.

46. Minnes seega kaugemale personalieeskirjade VIII lisa artikli 11 lõike 2 raamistikust, määrab Euroopa Kohus kindlaks liikmesriikide kohustuse sisu *autonoomselt* võrreldes sellest sättest tulenevate kohustustega, mille piire ja ulatust ta täpsustab, sidudes edaspidi kohtuotsuses selle EÜ artiklis 10 kirjas oleva lojaalse koostöö põhimõttega. Seega, olles punktis 47 nentinud, et „põhikohtuasjas

23 — Lisaks kehtestati niisugune lähenemisviis, kuna liikmesriikide võimalikku kohustust muuta oma sotsiaalkindlustusskeemide alusel hüvitiste saamise reegleid, et saaks arvesse võtta liidu institutsioonide teenistuses töötatud ajavahemikke, ei saanud tuletada personalieeskirjade VIII lisa artikli 11 lõikest 2 ega – nagu eespool näha – ka muude teenistujate teenistustingimuste artiklist 69 (vt eespool punkti 22–29).

24 — Neile punktidele eelneb pealkiri „Personaleeskirjade VIII lisa artikli 11 lõige 2 ja EÜ artikkel 10”.

käsitletav siseriiklik õigusnorm kaldub raskendama ja seega takistama Euroopa Liidu institutsioonis töötamist”, teeb ta punktis 48 järelduse, et „[s]elliseid tagajärgi ei saa heaks kiita, arvestades liikmesriikide lojaalse koostöö ja abistamise kohustust ühenduse suhtes, mis on väljendatud EÜ artiklis 10 liikmesriikidele pandud kohustuses lihtsustada ühenduse eesmärkide täitmist”.²⁵

47. Kooskõlas Euroopa Kohtu arutluskäiguga ei mainita kohtuotsuse resolutsioonis personalieeskirjade VIII lisa artikli 11 lõiget 2, vaid tuletatakse Belgia ametiasutuste kohustus võtta arvesse hageja nõukogu teenistuses töötatud aastad EÜ artiklist 10 „*koostoimes personalieeskirjadega*”.

48. Järelikult, minnes kaugemale kohtuotsuste komisjon *vs.* Belgia (EU:C:1981:237) ja My (EU:C:2004:821) aluseks olnud kohtuasjade üksikasjadest, soovis Euroopa Kohus seal konkreetselt kinnitada põhimõtet, et liikmesriik, kes võtab vastu õigusnormi, mis võib takistada liidu institutsioonis töötamist, rikub oma kohustust lihtsustada liidu eesmärkide täitmist, minnes vastuollu lojaalse koostöö põhimõttega koostoimes personalieeskirjadega. Lisaks tuleb rõhutada, et kohtuotsuses My (EU:C:2004:821) tunnistas Euroopa Kohus kaudselt, et niisugune kohustus võib tuua kaasa otseseid õiguslikke tagajärgi liikmesriikide ja nende kodanike vahelistes suhetes.²⁶

49. Kuigi seda on käesoleva ajani kinnitatud üksnes pensionide valdkonna kohtuasjades²⁷, on nimetatud põhimõtet teoreetiliselt võimalik kohaldada igas olukorras, kus töötajale keelatakse kõik sotsiaalsed õigused ja soodustused, millele tal liikmesriigi õigusnormide kohaselt on õigus, üksnes seetõttu, et üks osa tema tööalasest karjäärast on möödunud liidu institutsioonis.²⁸ Oma ettepanekus kohtuasjas Gysen selgitasin ma juba võimalust kohaldada My (EU:C:2004:821) kohtupraktikat väljaspool pensionide valdkonda, eeskätt peretoetuste osas²⁹, nagu ka eelotsusetaotluse esitanud kohus seda põhjendatult meelde tuletab.

25 — Euroopa Kohtu arutluskäik oli analoogiline kohtuotsustes *Bruce of Donington* (208/80, EU:C:1981:194) ja *Hurd* (44/84, EU:C:1986:2, punktid 38–45), milles kohus tuletas lojaalse koostöö põhimõttest – mis sel ajal sisaldas EMÜ asutamislepingu artiklis 5 – vastavalt, et on keelatud maksustada Euroopa Parlamendi liikmetele (kelle rahaliste tasude korda põhikohtuasjas oluliste asjaolude toimimise ajal reguleerisid üksnes siseriiklikud õigusnormid) reisikulude ja päevarahadena makstavaid hüvitisi, luues seeläbi rahalisi takistusi nende liikumisele, ning on keelatud saada Euroopa Kooli õpetajate Euroopa lisatasult riiklikku maksutulule, kuna niisugune maksustamine võib kahjustada ühenduse rahandussüsteemi ja rahastamiskulude jaotust liikmesriikide vahel.

26 — Eraldivõetuna on ELL artikli 4 lõike 3 (ja eelnevalt EMÜ asutamislepingu artikli 5, EÜ asutamislepingu artikli 5 ja EÜ artikli 10) sõnastus liiga üldine, et sellele saaks siseriiklikus kohtus tugineda (selle kohta vt näiteks kohtuotsus *Hurd*, EU:C:1986:2, kus küsimus oli EMÜ artiklist 5 tulenevas kohustuses ühepoolsete meetmetega mitte kahjustada ühenduse rahastamissüsteemi ja rahastamiskulude jaotust liikmesriikide vahel, kohustuses, mida Ühendkuningriik oli rikkunud, kehtestades riikliku maksu Euroopa Kooli õpetajate Euroopa lisatasule; vt ka kohtujurist Slynni ettepanek kohtuasjas *Hurd*, EU:C:1985:222, punkt 30). Siiski näib olukord erinev, kui seda sätet kohaldada koos muude liidu õiguse sätetega, mis ise on vahetult kohaldatavad (vt näiteks kohtuotsus *Acereda Herrera*, C-466/04, EU:C:2006:405, punktid 41–45) või kui lugeda seda kontekstis nende reeglitega, mis tulenevad asutamislepingu või liidu akti üldisest ülesehitusest, nagu see on kohtuotsuses *My* (EU:C:2004:821), ning mis võimaldavad piisavalt täpselt määratleda nimetatud sättega kehtestatud kohustuse sisu ja sellest tuvastada tema tingimusteta olemus (vt ka kohtuotsus *Bruce of Donington*, EU:C:1981:194, punktid 14–20, kus Euroopa Parlamendi liikmete (kelle rahaliste tasude korda põhikohtuasjas oluliste asjaolude toimimise ajal reguleerisid üksnes siseriiklikud õigusnormid) reisikulude ja päevarahadena makstavate hüvitiste maksustamine kahjustas Euroopa Kohtu hinnangul parlamendisest tööd, luues rahalisi takistusi nende liikmete liikumisele, ja rikkus EMÜ asutamislepingu artiklit 5, koostoimes eelkõige privileegide ja immunitetide protokolliga 8).

27 — Seda kinnitati muu hulgas kohtumääruses *Ricci ja Pisaneschi* (C-286/09 ja C-287/09, EU:C:2010:420), kus küsimus oli õiguses üldisele vanaduspensionile. Vt ka viide ELL artikli 4 lõikele 3 kohtuotsuses *Časta* (C-166/12, EU:C:2013:792, punktid 36 ja 37). Seevastu, vastupidi sellele, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus näib kinnitavat ja nagu hoopis õigustatult rõhutab Belgia valitsus kohtuotsustes *Öberg* (C-185/04, EU:C:2006:107) ja *Rockler* (C-137/04, EU:C:2006:106), analüüsis Euroopa Kohus põhikohtuasja kaebuse esitajate olukorda, kellele Rootsi ametiasutused olid keeldunud vanemahüvitiste arvutamise huvides kokku liitmast ajavahemikke, mille jooksul nad vastavalt ametnike personalieeskirjadele olid kaetud ühise ravikindlustusskeemiga, üksnes töötajate vaba liikumise aspektist, ning kohtuotsuse *My* (EU:C:2004:821) punktile 47 viidati üksnes selleks, et tuvastada kõnealuste õigusnormide põhjustatud hoiatavat mõju nimetatud vabaduse teostamisele.

28 — Sotsiaalpoliitika valdkonnast väljaspool järgis Euroopa Kohus analoogilist arutluskäiku kohtuotsuses, mis eelnes kohtuotsusele *My* (EU:C:2004:821), ja kus oli küsimus maksusoodustuses, millele ühenduse ametnikel ei olnud õigus. Selles asjas leidis Euroopa Kohus, et niisugusest soodustusest ilmajäämine võib hoida teatavaid isikuid tagasi ühenduse institutsioonide teenistusse minemast või seal teenistust jätkamast, ja seega kahjustada nimetatud institutsioonide tööd; vt kohtuotsus *Tither* (C-333/88, EU:C:1990:131, punkt 16).

29 — Vt minu ettepanekut kohtuasjas *Gysen* (C-449/06, EU:C:2007:663, punktid 54–61). Selle kohtuotsuse aluseks olevas kohtuasjas oli küsimus siseriiklikus õigusnormis, mille kohaselt olukorras, kus pädev siseriiklik asutus maksis füüsilisest isikust ettevõtja ülalpidamisel olevate laste eest peretoetusi, ei võetud arvesse selle töötaja, kellele maksti peretoetusi personalieeskirjade alusel, last sama töötaja teiste laste järgu kindlaksmääramisel, järgu, mis nende õigusnormide kohaldamisel mõjutas nende eest makstavate peretoetuste suurust.

50. Järelikult tuleb selles etapis hinnata, kas põhikohtuasjas käsitlusel olevad õigusnormid – nii nagu Belgia ametiasutused neid tõlgendavad ja kohaldavad, kuivõrd käesolevaga sarnases asjas jätavad nad riiklikust skeemist töötuskindlustushüvitiste saamise üle otsustamisel arvesse võtmata liidu institutsioonides töötatud aega – on oma olemuselt liidus töötamist takistavad, hoides teatavaid isikuid tagasi institutsioonidesse tööle minemast või kallutades neid seelselt töölt lahkuma, ja kas nad sellest tulenevalt muudavad raskemaks parima kvalifikatsiooniga tööjõu liidu teenistusse värbamise ja/või nende seal hoidmise. Minu arvates on see nii.

51. Lepingulised töötajad võetakse liidu institutsioonidesse, asutustesse või organitesse tööle konkreetsete ülesannete sooritamiseks või selleks, et asendada institutsioonide ametnike või ajutisi teenistujaid, kes ei suuda mõnda aega oma tööülesandeid täita (muude teenistujate teenistustingimuste artiklid 3a ja 3b)³⁰. Nad võetakse tööle tähtajalise lepingu alusel vähemalt kolmeks kuuks ja (muude teenistujate teenistustingimuste artiklis 3a nimetatud ametnike kategooria puhul) maksimaalselt viieks või (muude teenistujate teenistustingimuste artiklis 3b nimetatud ametnike kategooria puhul) kolmeks aastaks, mida võib pikendada kumuleeruvalt maksimaalselt vastavalt kuni kümme ja kuni kuus aastat. Nendel kohtadel töötavatel töötajatel tuleb seega põhimõtteliselt varem või hiljem naasta oma riigi tööturule. Niisugused õigusnormid nagu põhikohtuasjas käsitlusel – nii nagu ONEM neid tõlgendab ja kohaldab –, mis töötuskindlustushüvitise saamise õiguse tekkimiseks vajalike tööpäevade arvutamisel ei võta arvesse ajavahemikke, mil endised lepingulised töötajad töötasid liidu teenistuses, takistavad neil töötajatel nimetatud toetustele juurdepääsuga seoses omandamast õigusi, mida neile oleks antud juhul, kui nad oleksid jätkanud töötamist siseriiklikul tööturul. Võttes arvesse nende ametnike tööülesannete ajutist laadi, asjaolu, et pärast teenistusest lahkumist naasevad nad kõige tõenäoliselt oma riigi tööturule, ning seda, et neil turgudel valitseb üha enam ebakindel tööhõive ja katkendlikud töösuhted, mistõttu on tõenäolised ka uued töötuse perioodid, siis ei saa seda mõju pidada liiga kaudseks ja marginaalseks, et tekitada hoiatavat (või ergutavat) mõju, mida käsitatakse eespool mainitud Euroopa Kohtu praktikas³¹.

52. Vastab tõele, et teenistuse lõppedes on lepingulistel töötajatel põhimõtteliselt – ja kui nad ei ole kaetud riikliku skeemiga – õigus muude teenistujate teenistustingimustes ette nähtud töötuskindlustusskeemis sätestatud toetustele (maksimaalselt) kuni kolmeks aastaks³². Sellegipoolest, esiteks, on see kindlustuskaitse ette nähtud üksnes juhul, kui endise lepingulise töötaja teenistusaeg on olnud minimaalselt kuus kuud (artikli 96 lõike 1 punkt c) ja see piirdub ajavahemikuga, mis ei ületa ühte kolmandikku tegelikult teenistuses oldud ajast (artikli 96 lõige 4), mistõttu tegelikkuses on kindlustuskaitse lühiajaliste lepingute alusel töötavate ametnike jaoks liiga piiratud ja võib isegi täielikult puududa, kui see ajavahemik on vähem kui kuus kuud. Teiseks, niisuguste õigusnormide alusel, nagu on käsitlusel põhikohtuasjas (nii nagu ONEM neid tõlgendab ja kohaldab), kui muude teenistujate teenistustingimustes ette nähtud kindlustuskaitse periood (st maksimaalselt kolm aastat) on läbi, on siseriiklikule tööturule naasev endine lepinguline töötaja jäetud ilma igasugusest töötuskindlustusest kuni hetkeni, kui tal on täitunud riikliku töötuskindlustushüvitise saamise õiguse tekkimiseks nõutud tööpäevade arv³³. Selle nurga alt vaadates võib niisugune õigusnorm mõjutada eelkõige endisi lepingulisi töötajaid, kes on töötanud pikki ajavahemikke liidu teenistuses.

30 — Lepinguliste töötajate kategooria viidi muude teenistujate teenistustingimustesse sisse nõukogu 22. märtsi 2004. aasta määrusega (EÜ) nr 723/2004, millega muudetakse Euroopa ühenduste ametnike personalieeskirju ja Euroopa ühenduste muude teenistujate teenistustingimusi (EÜT L 124, lk 1; ELT eriväljaanne 01/02, lk 130).

31 — Avaldasin vastupidise seisukoha oma ettepanekus kohtuasjas Gysen (EU:C:2007:663), peretoetuste teemal.

32 — Tuletan meelde, et vastavalt muude teenistujate teenistustingimuste artikli 96 lõikele 4 peatatakse selle hüvitise maksmine juhul, kui endine lepinguline töötaja naaseb tööturule; hüvitist hakatakse uuesti maksta, kui ta enne kolmeaastase tähtaja lõppu jääb uuesti töötuks.

33 — Pealegi ei tundu, et kuninglik määrus või ONEM-i väljakujunenud praktika lubaks neutraliseerida liidu teenistuses töötatud ajavahemikke, et määrata kindlaks kolmeaastane võrdlusperiood töötuskindlustushüvitise saamise õigus tekkimiseks vajalike tööpäevade arvutamiseks. Nimelt ilmneb toimikust, et M.-R. Melchiori esimese toetusetaotluse puhul ONEM neutraliseeris need ajavahemikud, teise puhul aga mitte.

53. Eeltoodut arvesse võttes olen arvamisel, et kui Belgia ametiasutused niisugusel juhul, nagu on käsitlusel käesolevas kohtuasjas, keelduvad riikliku skeemi alusel töötuskindlustushüvitise saamise õiguse üle otsustades arvesse võtmast liidu teenistuses töötatud ajavahemikke, võib see muuta lepingulise töötajana liidu teenistusse asumise vähem atraktiivseks ja sellest tulenevalt sekkuda liidu värbamispoliitikasse ühe väga olulise personalikategooria osas. See keeldumine rikub liikmesriikidele EÜ artiklist 10 (koostoimes muude teenistujate teenistustingimustega) tulenevat kohustust võtta kõik meetmed, mis on vajalikud või asjakohased selleks, et tagada muude teenistujate teenistustingimuste täielik rakendamine ja ühtlasi vältida liidu huvide kahjustamist ja tema eesmärkide täitmise ohustamist. Ei riikliku töötuskindlustusskeemi, millele tugineb Belgia valitsus ja mille kohaselt võivad selle skeemi alusel sotsiaalkindlustushüvitisi saada üksnes need töötajad, kes on eelnevalt teinud sinna sissemaksid, täiendav olemus, ega ka liikmesriigile antud pädevus kehtestada tingimused riiklike sotsiaalkindlustusskeemide alusel makstavate hüvitiste saamise õiguse tekkimiseks, ei saa kahtluse alla seada niisugust kohustust, mille eesmärk on tagada liidu institutsioonide teenistusse võetud töötajate sotsiaalsete õiguste jätkuvus.

54. Mis puudutab seda, et töötuskindlustushüvitise saamise õiguse tekkimiseks vajalike tööpäevade arvutamisel ei samastata muude teenistujate teenistustingimuste raames hüvitatud töötusepäevi töötatud päevadega, siis tuleneb Euroopa Kohtu kantseleisse saabunud toimikust, et juhul, kui viidatud ajavahemikul, st 14. juulist 2006 kuni 13. juulini 2009 komisjoni teenistuses tehtud töö oleks arvesse võetud, oleks hagejal ette näidata need 624 töötatud päeva, mida kuningliku määruse artiklis 30 nõutakse, *ilma et oleks vajalik võtta arvesse ajavahemikku, mil ta sai muude teenistujate teenistustingimuste artiklis 96 ette nähtud töötuskindlustushüvitist*³⁴. Euroopa Kohtul ei ole seega vajalik selles osas otsust teha.

55. Kui Euroopa Kohus peab otsuse tegemist siiski asjakohaseks, olen arvamisel, et eespool punktis 53 sisalduv ettepanek, mis niisugusel juhul, nagu on käsitlusel käesolevas asjas, puudutab muude teenistujate teenistustingimuste alusel hüvitatud töötusepäevade samastamata jätmist töötatud päevadega, tuleb arvesse võtta samadel põhjustel, mis on esitatud eespool. Selles osas on minu arvates põhjendamatu komisjoni seisukohtades ja Euroopa Kohtu kirjalikule küsimusele antud vastuses väljendatud hirm, et niisugune samastamine võib rikkuda muude teenistujate teenistustingimustes ette nähtud hüvitise täiendavat olemust või tekitada olukorra, kus samal ajal makstakse personalieeskirjadest tulenevat hüvitist ja riiklike hüvitisi. Asjaolu, et endine lepinguline töötaja, kes teenistusest lahkumise hetkel ei vasta riiklike hüvitiste saamise õiguse tekkimiseks vajalikele tingimustele, võiks need tingimused täita hiljem, muude teenistujate teenistustingimustes ette nähtud töötuskindlustushüvitise saamise ajavahemikul (või isegi pärast selle ajavahemiku lõppu), ning seda tänu sellele, et riiklikes õigusnormides on ette nähtud selle ajavahemiku jooksul hüvitatud päevade samastamine töötatud päevadega, ei sea minu arvates iseenesest kahtluse alla personalieeskirjadest tuleneva hüvitise täiendavat olemust ega muude teenistujate teenistustingimuste artiklis 96 ette nähtud kattumist välistava normi kasulikku mõju. Arusaadavalt peab endine lepinguline töötaja nimetatud täiendava olemuse järgimiseks esitama riikliku hüvitise saamiseks uue taotluse niipea, kui ta – arvestades muude teenistujate teenistustingimuste alusel hüvitatud töötusepäevade samastamist töötatud päevadega – omandab õiguse nende hüvitiste saamiseks.

34 — Vt tribunal du travail de Bruxelles'i kokkuvõtet 14. veebruari 2012. aasta kohtuotsuse, mille ONEM edasi kaebas, põhistuste punktis 4.1.4, millest ilmneb, et kaebuse esitajal on võrdlusperioodil ette näidata 507 töötatud päeva komisjoni teenistuses ja 150 töötatud päeva ajutise töötajana erasektoris, kokku 657 tööpäeva, mida on rohkem, kui kuningliku määruse artiklis 30 nõutud 624 päeva. Vt ka riigiprokuratuuri 13. jaanuaril 2012 esitatud arvamus.

2. Harta artikkel 34

56. Pidades silmas vastust, mille lojaalse koostöö põhimõtte osas soovitan eelotsuseküsimusele anda, ei ole tarvis seda küsimust ka harta artikli 34 lõikest 1 lähtuvalt hinnata. Järgnevalt toodud põgusad märkused on tehtud üksnes täiendaval eesmärgil. Lisaks eeldavad need, et Euroopa Kohus peab hartat põhikohtuasja asjaoludele tagantjärele kohaldatavaks.³⁵

57. Väljakujunenud kohtupraktikast ilmneb, et liidu õiguskorras tagatud põhiõigused laienevad kõigile liidu õigusega reguleeritud olukordadele, kuid mitte väljapoole niisuguseid olukordi³⁶. Nagu Euroopa Kohus on seda kohtuotsuses Åkerberg Fransson (EU:C:2013:105) täpsustanud, ei saa olla olukorda, mis jääb küll liidu õiguse kohaldamisalasse, ilma et nimetatud põhiõigused kehtiksid. Seega tähendab liidu õiguse kohaldamine seda, et hartaga tagatud põhiõigused kehtivad³⁷. Kui aga olukord ei kuulu liidu õiguse kohaldamisalasse, siis puudub Euroopa Kohtul pädevus ning harta osutatud sätted ei saa iseenesest olla selle pädevuse aluseks³⁸.

58. Käesoleval juhul on selge, et põhikohtuasjas käsitlel olev siseriiklik õigusnorm, mis määratleb Belgia töötuskindlustushüvitiste saamise õiguse tekkimiseks vajalikud tingimused, ei rakenda sellega liidu teisese õiguse akti. Lisaks tuleneb eeltoodud kaalutlustest, et M.-R. Melchiori õiguslik olukord on puhtalt siseriiklik³⁹ ega ole otseselt kaetud mõne personalieeskirjade või muude teenistujate teenistustingimuste sättega⁴⁰. Pealegi on Euroopa Kohtul olnud juba võimalus täpsustada, et ametniku olukord ei kuulu liidu õiguse kohaldamisalasse pelgalt seetõttu, et esineb töösuhe liiduga⁴¹.

59. Järelikult oleks M.-R. Melchiori olukord reguleeritud liidu õigusega ning harta kuuluks kohaldamisele vaid juhul, kui Euroopa Kohus – nagu ma soovitan – peaks leidma, et EÜ artikkel 10 koostoimes muude teenistujate teenistustingimuste sätetega on kohaldatav vaidlusele põhikohtuasjas⁴².

60. Harta artikli 34 lõike 1 kohaselt „[l]iit tunnustab ja austab õigust sotsiaalkindlustushüvitistele ja sotsiaalteenustele, mille kaudu pakutakse liidu õigusnormide ning siseriiklike õigusaktide ja tavadega ette nähtud eeskirjade kohast kaitset [...] töökoha kaotuse korral”. Nagu ilmneb ka harta sõnastusest ja selgitustest harta kohta⁴³ (edaspidi „selgitused”), põhineb selles sättes sätestatud „põhimõte”⁴⁴ ELTL artiklitel 153 ja 156 ja Euroopa sotsiaalharta artiklil 12 ning töötajate sotsiaalseid põhiõigusi käsitleva ühenduse harta punktil 10⁴⁵. Vastavalt harta artikli 51 lõikele 2 ja artikli 52 lõikele 5 on neid põhimõtteid sisaldavad harta sätted suunatud eeskätt riigiasutustele, need on üksnes programmilist laadi⁴⁶ (vastupidi „õigusi” sisaldavate sätete ettekirjutuslikule laadile) ja need vajavad

35 — Siinkohal rõhutan vaid seda, et käesolev kohtuasi erineb nendest, mis olid aluseks kohtuotsustele DEB (C-279/09, EU:C:2010:811) ja Banif Plus Bank (C-472/11, EU:C:2013:88), kus osutati liidu õiguse üldpõhimõttele, nimelt tõhusa kohtuliku kaitse põhimõttele, mis eksisteeris juba enne harta artiklis 47 selgemalt sõnastamist.

36 — Vt kohtuotsus Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 19). Vt ka kohtuotsus Pflieger jt (C-390/12, EU:C:2014:281, punkt 33).

37 — Vt kohtuotsused Åkerberg Fransson (EU:C:2013:105, punkt 21) ja Pflieger jt (EU:C:2014:281, punkt 34).

38 — Vt kohtuotsus Åkerberg Fransson (EU:C:2013:105, punkt 22).

39 — Vt eespool punktid 15 ja 16.

40 — Vt eespool punktid 19–31.

41 — Vt kohtuotsus Johannes (C-430/97, EU:C:1999:293, punktid 26–29).

42 — Rõhutan täiendavalt, et harta kuulub kohaldamisele ka siis, kui Euroopa Kohus peaks leidma, et kuigi EÜ artikkel 10 on käesolevas asjas kohaldatav, ei saa M.-R. Melchio sellele kohtus tugineda. See järeldus tuleneb kohtuotsusest Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, punktid 30–41).

43 — ELT 2007, C 303, lk 17.

44 — Hartas tunnustatud mõistete „põhimõtted” ja „õigused” eristamine on sõnastatud selle preambulis ja selgitatud eeskätt artikli 51 lõikes 1.

45 — Vt harta artikli 34 selgitusi.

46 — Artikli 51 lõike 1 kohaselt tuleb õigusi austada, samas kui põhimõtteid tuleb üksnes „järgida” või „edendada”.

„rakendusakte”⁴⁷. Nende lubatavust arvestades ei anna need – vähemalt „õigusliku rakendamise” puudumisel – alust nõuda, et liikmesriikide asutused võtaksid meetmeid⁴⁸ ja neile võib kohtus tugineda üksnes kui tõlgenduslikele viidetele või nende rakendusaktide õiguspärasuse kontrolli parameetritele⁴⁹.

61. Käesolevas asjas kujutab põhikohtuasjas käsitusel olev õigusnorm solidaarsuse ja kaitse põhimõtete täpsustamist siseriiklikul tasandil ning liidu tasandil on need põhimõtted väljendatud harta artikli 34 lõikes 1. Niisugust õigusnormi tuleb olukorras, mida reguleerib liidu õigus, kohaldada harta seda sätet järgides. Siiski, jättes riiklike töötuskindlustushüvitiste saamise õiguse tekkimise üle otsustamisel kõrvale kõik töötatud ajavahemikud, mille eest tehti sissemaksid riiklikku sotsiaalkindlustuskeemi, ja need, mille eest tehti sissemaksid muude teenistujate teenistustingimustega loodud skeemi, võtavad põhikohtuasjas käsitusel olevad õigusnormid – nii nagu Belgia ametiasutused neid tõlgendavad ja kohaldavad – käesoleva asjaga sarnases olukorras tegelikult töötajalt õiguse saada töö kaotamise korral sotsiaalkindlustushüvitisi, eirates harta artikli 34 lõikes 1 sisalduvat põhimõtet.

62. Eeltoodud põhjendustel leian, et kui Euroopa Kohus peaks leidma, et harta on põhikohtuasja asjaoludele *ratione temporis* kohaldatav, ja tegema järelduse, et põhikohtuasjas käsitusel olevad õigusnormid – nii nagu Belgia ametiasutused neid tõlgendavad ja kohaldavad – eiravad liikmesriikidele EÜ artiklis 10 sätestatud lojaalse koostöö põhimõttest koostoimes personalieeskirjadega tulenevaid kohustusi, oleksid need õigusnormid vastuolus ka harta artikli 34 lõikega 1.

IV. Ettepanek

63. Kõigi eeltoodud kaalutluste pinnal soovitan Cour du travail de Bruxelles'ile vastata järgmiselt:

„EÜ artikliga 10 koostoimes Euroopa ühenduste muude teenistujate teenistustingimustega on põhikohtuasjaga sarnastel asjaoludel vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis töötaja riiklike töötuskindlustushüvitiste saamise õiguse üle otsustades jätavad arvesse võtmata ajavahemikud, mille jooksul see töötaja on olnud lepingulise töötajana mõne Euroopa Liidu institutsiooni teenistuses.”

47 — Vt harta artikli 52 lõike 5 esimene lause.

48 — Hartas sisalduvate sotsiaalpõhimõtete mitte otseselt lubatava laadi kohta, vt harta artikli 27 osas kohtuotsus Association de médiation sociale (EU:C:2014:2, punktid 42–49). See kohtuotsus piiras ka nende põhimõtete lubatavuse horisontaalsetes olukordades üksnes tõlgendamisele tuginemisega.

49 — Vt harta artikli 52 lõike 5 teine lause.