



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
PAOLA MENGOZZIJA
od 16. listopada 2014.¹

Predmet C-647/13

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

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Cour du travail de Bruxelles (Belgija))

„Uvjeti ostvarivanja prava na naknade za nezaposlenost u državi članici – Uzimanje u obzir razdoblja rada navršenih u svojstvu člana ugovornog osoblja u službi institucije Unije – Izjednačavanje razdoblja nezaposlenosti u europskim institucijama s razdobljem rada – Načelo lojalne suradnje“

1. Predmetni zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje načela lojalne suradnje i članka 34. stavka 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja). Zahtjev je upućen u okviru spora između M.-R. Melchior i Office national de l'Emploi (državni ured za zapošljavanje, u daljnjem tekstu: ONEM) zbog odbijanja potonjeg da joj prizna pravo na naknade za nezaposlenost.

I – Pravni okvir

A – Pravo Unije

2. U skladu s člankom 96. stavkom 1. Uvjeta zapošljavanja koji se primjenjuju na ostale službenike Europskih zajednica (u daljnjem tekstu: Uvjeti zapošljavanja), bivši član ugovornog osoblja koji je nezaposlen nakon što mu je završio radni odnos u instituciji Unije pod određenim uvjetima ima pravo na mjesečnu naknadu za nezaposlenost. Drugi podstavak istog stavka predviđa da, ako ima pravo na naknadu za nezaposlenost u nacionalnom sustavu, bivši član ugovornog osoblja obvezan je to prijaviti instituciji za koju je radio. U tom slučaju iznos te naknade odbija se od naknade koju isplaćuje Unija.

3. Sukladno stavku 2. istog članka, kako bi ostvario pravo na navedenu naknadu, bivši član ugovornog osoblja, među ostalim, mora se prijaviti kao osoba koja traži posao pri službi za zapošljavanje države članice u kojoj ima boravište i mora ispunjavati zakonske obveze te države članice koje se odnose na osobe koje primaju davanja za nezaposlenost prema njezinu zakonodavstvu. Stavak 4. precizira da se naknada isplaćuje najviše za razdoblje od 36 mjeseci računajući od dana prestanka službe i ni u kojem slučaju dulje od trećine navršenog staža u službi. Isplata se može prekinuti ako u tom razdoblju bivši član ugovornog osoblja prestane ispunjavati uvjete predviđene u stavcima 1. i 2. Naknada će se ponovno isplaćivati ako prije isteka tog razdoblja bivši član ugovornog osoblja ponovno ispunjava navedene uvjete a da nije stekao pravo na nacionalnu naknadu za nezaposlenost.

¹ — Izvorni jezik: francuski

4. U skladu s člankom 96. stavkom 7., doprinosima članova ugovornog osoblja financira se jedna trećina sustava osiguranja za slučaj nezaposlenosti. Taj se doprinos mjesečno oduzima od plaće zainteresirane osobe i zajedno s dvije preostale trećine koje pokriva institucija uplaćuje u poseban fond za nezaposlenost koji je zajednički za institucije i kojim upravlja Europska komisija.

5. Sukladno stavku 9. istog članka, „[n]acionalne službe nadležne za zapošljavanje i nezaposlenost, postupajući u skladu s nacionalnim zakonodavstvom, učinkovito surađuju s Komisijom kako bi osigurale pravilnu primjenu ovog članka“.

B – Nacionalno pravo

6. Kraljevska uredba o pravilima za slučaj nezaposlenosti od 25. studenoga 1991. (Moniteur belge od 31. prosinca 1991., str. 29888.; u daljnjem tekstu: Kraljevska uredba), u verziji koja je bila na snazi u vrijeme nastanka činjenica iz glavnog postupka, u članku 30. propisuje da radnik zaposlen u punom radnom vremenu i s navršenih više od 50 godina stječe pravo na naknade za nezaposlenost ako je radio 624 dana tijekom 36 mjeseci koji prethode podnošenju zahtjeva za naknade.

7. Člankom 37. stavkom 1. Kraljevske uredbe propisano je:

„[...] smatraju se radom redovno obavljan rad i prekovremeni rad bez zamjenskog odmora koji se obavljaju u okviru profesije ili u poduzeću koje je obveznik plaćanja doprinosa u sustavu socijalnog osiguranja u području nezaposlenosti, a za koje su istodobno:

[...]

2) na temelju isplaćene naknade obračunati propisani doprinosi za socijalnu sigurnost, uključujući doprinose za slučaj nezaposlenosti.

[...]“

8. Člankom 37. stavkom 2. prvim podstavkom Kraljevske uredbe određeno je:

„Rad u inozemstvu uzima se u obzir ako je bio obavljen u okviru zaposlenja na osnovi kojeg se u Belgiji plaćaju doprinosi za socijalnu sigurnost, uključujući doprinose za slučaj nezaposlenosti.

Međutim, podstavak 1. primjenjuje se samo ako je radnik, nakon rada u inozemstvu, ostvario razdoblja rada u svojstvu zaposlene osobe na temelju belgijskog propisa.“

U skladu s člankom 38. stavkom 1. podstavkom 1. točkom (a) Kraljevske uredbe, a u svrhu primjene njezina članka 30. i pratećih, dani za koje je isplaćena naknada na temelju zakonodavstva o osiguranju za slučaj nezaposlenosti izjednačavaju se s danima rada.

II – Činjenice u glavnom postupku i prethodno pitanje

9. Iz odluke kojom se upućuje zahtjev proizlazi da je M.-R. Melchior, belgijska državljanka, obavljala kao radnica različite poslove u Belgiji prije nego što je bila zaposlena u Komisiji u Bruxellesu u razdoblju od 1. ožujka 2005. do 29. veljače 2008. u svojstvu člana ugovornog osoblja.

10. ONEM je odlukom od 5. ožujka 2008. odbio njezin zahtjev za priznanje prava na naknadu za nezaposlenost podnesen 1. ožujka 2008. jer je smatrao da nije dokazala da je ostvarila 624 dana rada tijekom 36 mjeseci koji prethode njezinu zahtjevu, pri čemu to tijelo nije uzelo u obzir razdoblje u kojem je imenovana radila u Komisiji. Ipak, produljio je referentno razdoblje za trajanje tog razdoblja.

11. Nakon što joj je priznato pravo na naknadu za nezaposlenost iz Uvjeta zapošljavanja u trajanju od 12 mjeseci počevši od 1. ožujka 2008. i nakon što je obavljala različite poslove u Belgiji između 20. kolovoza 2008. i 13. srpnja 2009., M.-R. Melchior 14. srpnja 2009. ponovno je podnijela zahtjev za naknade za nezaposlenost, koji je ONEM odbio odlukom od 26. kolovoza 2009. jer ponovno nije dokazala da je ostvarila 624 dana rada tijekom 36 mjeseci koji prethode podnošenju navedenog zahtjeva u razdoblju od 14. srpnja 2006. do 13. srpnja 2009. U svojem izračunu ONEM je odbio, s jedne strane, uzeti u obzir razdoblje rada u službi Komisije i, s druge strane, izjednačiti na temelju članka 38. stavka 1. podstavka 1. točke (a) Kraljevske uredbe razdoblje nezaposlenosti za koje se isplaćuje naknada iz Uvjeta zapošljavanja s razdobljem rada.

12. M.-R. Melchior osporila je odluku ONEM-a od 26. kolovoza 2009. pred Tribunal du travail de Bruxelles (radni sud u Bruxellesu), koji je presudom od 14. veljače 2012. poništio navedenu odluku i utvrdio da imenovana ima pravo na naknade za nezaposlenost počevši od 14. srpnja 2009. te ONEM-u naložio plaćanje zaostalih iznosa tih naknada računajući od tog datuma.

13. ONEM je protiv te presude Couru du travail de Bruxelles (Visoki radni sud u Bruxellesu) podnio žalbu kojom od njega zahtijeva da preinači presudu te vrati na snagu odluku od 26. kolovoza 2009. S obzirom na to da je imao sumnje o usklađenosti članaka 37. i 38. stavka 1. podstavka 1. točke (a) Kraljevske uredbe, taj je sud odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Je li protivno načelu lojalne suradnje i članku 4. stavku 3. UEU-a, s jedne strane, te članku 34. stavku 1. [Povelje], s druge strane, da država članica za stjecanje prava na naknade za nezaposlenost odbije:

- uzeti u obzir razdoblja rada u svojstvu člana ugovornog osoblja u službi institucije Europske unije sa sjedištem u toj državi članici, posebno kad je prije i nakon razdoblja zaposlenja u svojstvu člana ugovornog osoblja rad obavljen u svojstvu radnika na temelju propisa navedene države članice;
- izjednačiti dane nezaposlenosti za koje je plaćena naknada u skladu s Uvjetima zapošljavanja s danima rada, iako se dani nezaposlenosti za koje se isplaćuje naknada prema propisima navedene države već smatraju izjednačenima?“

III – Analiza

A – Uvodna očitovanja

14. Na početku valja, s jedne strane, istražiti spada li tužiteljčina situacija u područje primjene odredaba primarnog ili sekundarnog prava u području slobodnog kretanja radnika i, s druge strane, zauzeti stav o argumentaciji koju je istaknula Komisija u svojim očitovanjima, koja se temelji na tome da Uvjeti zapošljavanja imaju karakter uredbe i neposredno su primjenjivi na postupovne okolnosti u glavnom postupku.

1. Primjena primarnog ili sekundarnog prava u području slobodnog kretanja radnika na situaciju u glavnom postupku

15. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, dužnosnik Europske unije, s kojim mora biti izjednačen član ugovornog osoblja iz Uvjeta zapošljavanja, ima svojstvo radnika u smislu članka 45. stavka 1. UFEU-a pod uvjetom da se koristi svojim pravom na slobodno kretanje². U tom pogledu Sud je precizirao da razdoblje zaposlenja u međunarodnoj javnoj službi, kao što je to Europska unija, ne može biti izjednačeno s razdobljem zaposlenja izvršenim u drugoj državi članici i stoga ono samo ne može stvoriti poveznicu s jednom od situacija koje predviđa navedena odredba Ugovora³.

16. U ovom slučaju nesporno je da je M.-R. Melchior uvijek boravila i radila u Belgiji, prvo za privatna poduzeća, a zatim za Komisiju i na kraju ponovno u privatnom sektoru. Kao što to sama priznaje, M.-R. Melchior nikada u profesionalnom životu nije imala svojstvo radnika migranta. Stoga njezina situacija, koja ostaje situacija s isključivim domaćim elementom, nije obuhvaćena člankom 45. stavkom 1. UFEU-a⁴.

17. Osim toga, kao što je to pravilno primijetio sud koji je uputio zahtjev, situacija M.-R. Melchior u razdoblju u kojem je bila zaposlena u službi Komisije nije obuhvaćena ni Uredbom Vijeća (EEZ) br. 1408/71⁵, koja je usvojena na temelju članka 42. UEZ-a (koji je postao članak 48. UFEU-a) i koja je imala za cilj uskladiti zakonodavstva država članica u području socijalne sigurnosti kako bi se provelo slobodno kretanje radnika. Zapravo, Sud je u vezi s tim precizirao da se „dužnosnici [Unije] ne mogu smatrati radnicima u smislu Uredbe br. 1408/71 jer se na njih ne primjenjuje nacionalno zakonodavstvo u području socijalne sigurnosti, kao što to zahtijeva članak 2. stavak 1. navedene uredbe, koji definira osobe koje su njome obuhvaćene“⁶.

18. U nastavku valja zauzeti stav o argumentaciji koju je istaknula Komisija i koja se temelji na tome da Uvjeti zapošljavanja imaju narav uredbe i da se neposredno primjenjuju na činjenično stanje u glavnom postupku.

2. Narav uredbe Uvjeta zapošljavanja i njihova neposredna primjena u glavnom postupku

19. U svojim očitovanjima Komisija naglašava da su Uvjeti zapošljavanja usvojeni uredbom Vijeća koja, na temelju članka 288. drugog stavka UFEU-a, ima opću primjenu, obvezujuća je u cijelosti i neposredno se primjenjuje u svakoj državi članici. Prema Komisijinu mišljenju, tužiteljčina situacija obuhvaćena je člankom 96. Uvjeta zapošljavanja, koji propisuje pravo na naknadu za nezaposlenost bivšim članovima ugovornog osoblja i toj naknadi daje dopunsko svojstvo u odnosu na onu koja je eventualno predviđena nacionalnim zakonodavstvom. Ta dopunska narav, koju nacionalna tijela kao što je ONEM moraju poštovati, protivi se tomu da se razdoblja rada izvršena u službi institucije Unije ne uzimaju u obzir pri utvrđivanju može li bivši član ugovornog osoblja ostvariti nacionalnu naknadu za nezaposlenost.

2 — Vidjeti osobito presude *Echternach i Moritz* (389/87 i 390/87, EU:C:1989:130, t. 11.), *Schmid* (C-310/91, EU:C:1993:221, t. 20.) i *Ferlini* (C-411/98, EU:C:2000:530, t. 42.).

3 — Vidjeti presudu *My* (C-293/03, EU:C:2004:821, t. 42.).

4 — Presuda *Uecker i Jacquet* (C-64/96 i C-65/96, EU:C:1997:285, t. 16. i navedena sudska praksa)

5 — Uredba Vijeća od 14. lipnja 1971. o primjeni sustava socijalne sigurnosti na zaposlene osobe i njihove obitelji koji se kreću unutar Zajednice (SL L 149, str. 2.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 5., str. 7.). Ta je uredba stavljena izvan snage i zamijenjena Uredbom (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti (SL L 166, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 3., str. 160.).

6 — Vidjeti presude *Ferlini* (EU:C:2000:530, t. 41.) i *My* (EU:C:2004:821, t. 35.) kao i rješenje *Ricci i Pisaneschi* (C-286/09 i C-287/09, EU:C:2010:420, t. 26.).

20. Doista, nesporno je da je Uredba Vijeća (EEZ) br. 259/68⁷, kojom se određuju Pravilnik o osoblju za dužnosnike Unije (u daljnjem tekstu: Pravilnik o osoblju) i Uvjeti zapošljavanja, kao što to izričito određuje njezin članak 11., „obvezujuća u cijelosti i neposredno se primjenjuje u svakoj državi članici“. Kao što je to Sud više puta odlučio, navedena uredba obvezuje države članice „uvijek kada je njihova suradnja nužna za njezinu provedbu“⁸. Osim toga, kao što je to Komisija pravilno naglasila, u presudi Kristiansen (EU:C:2003:652) Sud je presudio da naknada za nezaposlenost, predviđena člankom 28.a Uvjeta zapošljavanja, koji ima isti sadržaj kao i članak 96., ali se odnosi na članove privremenog osoblja, ima dopunsku narav u odnosu na onu koju predviđa nacionalno zakonodavstvo i da se ta narav, time što se temelji na odredbi uredbe, nalaže državama članicama i ne može se kršiti odredbama nacionalnog zakonodavstva⁹.

21. Međutim, Komisijina teza – prema kojoj ONEM-ova obveza da uzme u obzir razdoblja koja je tužiteljica iz glavnog postupka provela u službi Komisije pri utvrđivanju ima li pravo na nacionalne naknade proizlazi iz dopunske naravi naknade za nezaposlenost, predviđene Uvjetima zapošljavanja, i njihove uredbene naravi – nije me uvjerila, zbog razloga koje ću iznijeti.

22. Kao prvo, stalna je sudska praksa da pravo Unije ne zadire u nadležnost država članica da urede svoje sustave socijalne sigurnosti. Premda u izvršenju te nadležnosti države članice moraju poštovati pravo Unije¹⁰, ipak je, zbog nepostojanja usklađenosti na razini Unije, na zakonodavstvu svake države članice da utvrdi, s jedne strane, prava ili obveze na prijavu osiguranja u sustav socijalne sigurnosti i, s druge strane, uvjete priznanja prava na davanja¹¹.

23. Kao drugo, bivši je član ugovornog osoblja tek ako *ima pravo na naknadu za nezaposlenost u nacionalnom sustavu* obvezan podnijeti zahtjev na temelju članka 96. stavka 1. drugog podstavka Uvjeta zapošljavanja i visina te naknade odbija se od naknade iz stavka 3. istog članka. Drugim riječima, naknada za nezaposlenost na teret Unije stječe dopunsku narav samo *ako i u mjeri u kojoj* bivši član ugovornog osoblja ima pravo i na nacionalnu naknadu za nezaposlenost.

24. Kao treće, bivši član ugovornog osoblja koji ispunjava uvjete navedene u članku 96. stavku 1. prvom podstavku Uvjeta zapošljavanja na temelju te odredbe ostvaruje pravo na naknadu za nezaposlenost, postojanje koje ne ovisi o tome spada li taj član ugovornog osoblja također u nacionalni sustav osiguranja za slučaj nezaposlenosti i ispunjava li uvjete za priznanje prava na naknade na temelju tog sustava. Iz navedenog proizlazi da, iako može imati dopunsku narav time što se dodaje eventualnim davanjima iz nacionalnog sustava dopunjujući ih, naknada za nezaposlenost predviđena u članku 96. Uvjeta zapošljavanja ne temelji se na priznanju tih davanja. Stoga postoji načelna samostalnost između sustava osiguranja za slučaj nezaposlenosti predviđenog Uvjetima zapošljavanja i onih koje organiziraju države članice.

25. Kao četvrto, članak 96. stavak 1. drugi podstavak Uvjeta zapošljavanja sadržava posebnu odredbu koja ima za cilj urediti odnos između davanja za nezaposlenost iz Uvjeta zapošljavanja i onih koja predviđaju nacionalni sustavi kada bivši član ugovornog osoblja ima pravo i na jedna i na druga¹². Tom se odredbom postiže dvostruki cilj. S jedne strane, ona funkcionira kao pravilo za sprečavanje preklapanja koje djeluje u korist Unije time što predviđa da, ako bivši član ugovornog osoblja ispunjava i uvjete za priznanje nacionalnih naknada, one se oduzimaju od iznosa koji terete Uniju,

7 — Uredba Vijeća od 29. veljače 1968. kojom se određuju Pravilnik o osoblju za dužnosnike Europskih zajednica i uvjeti zapošljavanja koji se primjenjuju na ostale službenike tih Zajednica te se uvode posebne mjere koje se privremeno primjenjuju na dužnosnike Komisije (SL L 56, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 6., str. 3.)

8 — Vidjeti osobito presude Komisija/Belgija (186/85, EU:C:1987:208, t. 21.) i Kristiansen (C-92/02, EU:C:2003:652, t. 32.).

9 — Točka 34. Sud je u tom smislu odlučio, što se tiče obiteljskih doplataka predviđenih u članku 67. stavku 2. Pravilnika o osoblju za dužnosnike Europskih zajednica, u presudi Komisija/Belgija (EU:C:1987:208).

10 — Vidjeti osobito presudu Komisija/Portugal (C-255/09, EU:C:2011:695, t. 47. do 49. i navedena sudska praksa).

11 — Vidjeti, među ostalim, presudu Kristiansen (EU:C:2003:652, t. 31. i navedena sudska praksa).

12 — Vidjeti po analogiji u području obiteljskih doplataka presudu Komisija/Belgija (EU:C:1987:208, t. 22.).

smanjujući time novčani teret potonjoj¹³. S druge strane, ta odredba omogućava da se osigura jednako postupanje prema članovima ugovornog osoblja koji rade u službi institucija sa sjedištima u različitim državama članicama, jamčeći im naknade za nezaposlenost u istom iznosu (minimalnom) neovisno o propisima o osiguranju za slučaj nezaposlenosti koji se eventualno primjenjuju na njih na nacionalnoj razini¹⁴.

26. Iz prethodno navedenog proizlazi da članak 96. stavak 1. drugi podstavak Uvjeta zapošljavanja, s obzirom na svoj tekst kao i na svrhu, u načelu nije namijenjen ograničavanju margine prosudbe koju države članice imaju u izvršavanju nadležnosti koja im je priznata radi određivanja uvjeta za stjecanje prava na davanja u njihovim sustavima osiguranja za slučaj nezaposlenosti. On zapravo zahtijeva samo prilagodbe tih sustava koje su nužne kako bi se poštovala dopunska narav naknade iz Uvjeta zapošljavanja, ako je ona u natjecanju s davanjima koja osiguravaju ti sustavi.

27. Sudska praksa koju je navela Komisija u prilog svojoj argumentaciji taj zaključak nije dovela u pitanje. Sud je zapravo i u predmetu Komisija/Belgija (EU:C:1987:208) i u predmetu Kristiansen (EU:C:2003:652) u pogledu nacionalnih propisa koji su dovodili u pitanje samo načelo te komplementarnosti potvrdio obvezujuću narav odredaba iz Uvjeta zapošljavanja koje utvrđuju komplementarnost naknada Zajednice u odnosu na istovrsne naknade koje idu na teret nacionalnih sustava. U prvom slučaju radilo se o zakonskoj izmjeni koju je 1982. godine uvela Kraljevina Belgija, a koja je predviđala da će se iznos obiteljskih davanja sniziti za iznos istovrsnih davanja koja se moraju isplatiti, među ostalim, na temelju pravila koja se primjenjuju na osoblje institucije međunarodnog prava, i to iako se na temelju tih pravila stjecanje prava na ta davanja smatralo komplementarnim u odnosu na nacionalna obiteljska davanja. U drugom se slučaju, naprotiv, radilo o primjeni pravila za sprečavanje preklapanja koje uređuje stjecanje prava na belgijske naknade za nezaposlenost, prema kojem se one nisu morale isplatiti ako je radnik primao naknadu, pojam koji je, među ostalim, uključivao naknade zbog prestanka radnog odnosa i koji je također mogao uključivati naknadu za nezaposlenost predviđenu Uvjetima zapošljavanja. Osim toga, zanimljivo je navesti da su belgijska tijela u glavnom predmetu u kojem je donesena presuda Kristiansen (EU:C:2003:652) primijenila istu odredbu koja je dovedena u pitanje u zahtjevu za prethodnu odluku u ovom predmetu, ne želeći uračunati davanja koja je M.-R. Melchior ostvarila kao zaposlenica Komisije kako bi stekla pravo na nacionalne naknade za nezaposlenost¹⁵. Iako je istina da se prethodno pitanje odnosilo samo na primjenu gore navedenog pravila za sprečavanje preklapanja, mora se utvrditi da ni Sud, ni nezavisni odvjetnik S. Alber¹⁶, ni Komisija u svojim očitovanjima nisu, čak ni uzgredno, doveli u pitanje usklađenost navedenog odbijanja s člankom 28.a stavkom 1. drugim podstavkom Uvjeta zapošljavanja, koji utvrđuje komplementarnu narav naknada za nezaposlenost Zajednice isplaćenih članovima privremenog osoblja, čiju su obvezujuću narav, međutim, svi odlučno potvrdili.

28. U ovom slučaju, za razliku od predmeta Komisija/Belgija (EU:C:1987:208) i Kristiansen (EU:C:2003:652), pravilo koje isključuje razdoblja rada pri instituciji Unije iz izračuna potrebnih dana rada da bi se steklo pravo na nacionalne naknade za nezaposlenost ne dovodi u pitanje komplementarnu narav naknade predviđene Uvjetima zapošljavanja.

29. Točno je da bi se moglo prigovoriti da komplementarna narav naknade iz Uvjeta zapošljavanja nije prilagođena strogoj primjeni načela doprinosa, kao što to zagovara belgijska vlada, na osnovi kojeg se u obzir ne uzimaju razdoblja rada za koja belgijskom socijalnom osiguranju nisu bili plaćeni doprinosi. Takvo isključivanje može zapravo konkretno dovesti do toga da se bivšem članu ugovornog osoblja ne isplati nijedna nacionalna naknada i on bi stoga u potpunosti ostao na teret sustava utvrđenog u Uvjetima zapošljavanja. Međutim, kada je taj rezultat samo posljedica primjene objektivnih uvjeta

13 — *Ibidem*, t. 23.

14 — *Ibidem*

15 — Ta su tijela, međutim, smatrala da razdoblje koje je N. Kristiansen navršila u službi Komisije treba biti neutralizirano pri utvrđivanju referentnog razdoblja.

16 — Mišljenje nezavisnog odvjetnika Albera u predmetu Kristiansen (EU:C:2002:141)

kojima je podređeno pravo na nacionalne naknade za nezaposlenost, smatram da se ne može prigovoriti zainteresiranoj državi članici da krši obveze koje proizlaze iz članka 96. stavka 1. prvog podstavka Uvjeta zapošljavanja, među kojima se ne nalazi ni obveza da se predvidi sustav osiguranja za slučaj nezaposlenosti ni da se taj sustav organizira na način da se u svakom slučaju uzme u obzir situacija bivšeg člana ugovornog osoblja unutar institucije Unije.

30. Kao peto, naglašavam da, iako ne uzimam u obzir uvjete stjecanja prava na belgijsku naknadu za nezaposlenost i njezinu primjenu od ONEM-a, situacija tužiteljice u glavnom postupku, kako je opisana u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje, *ne dovodi do zajedničke primjene* sustava iz Uvjeta zapošljavanja i nacionalnog sustava osiguranja za slučaj nezaposlenosti, tako da se posebno pravilo za sprečavanje preklapanja predviđeno u članku 96. stavku 1. drugom podstavku Uvjeta zapošljavanja u ovom slučaju nikako ne može primijeniti. Iz spisa zapravo proizlazi da je M.-R. Melchior nakon prestanka svojih dužnosti u Komisiji primala naknadu za nezaposlenost na temelju članka 96. Uvjeta zapošljavanja tijekom razdoblja od dvanaest mjeseci počevši od 1. ožujka 2008. Međutim, na temelju članka 96. stavka 4. Uvjeta zapošljavanja, ta naknada isplaćuje se bivšem članu ugovornog osoblja računajući od dana prestanka njegove službe najdulje za razdoblje od 36 mjeseci i u svakom slučaju *ne prelazi trećinu stvarnog trajanja službe*. Iz toga slijedi da je M.-R. Melchior, koja je radila za Komisiju tri godine, u trenutku kada je 14. srpnja 2009. ONEM-u podnijela zahtjev za nacionalne naknade koji je u temelju glavnog postupka već iskoristila cjelokupnu naknadu koju pruža sustav iz Uvjeta zapošljavanja. U tim se okolnostima u ovom slučaju ONEM-u ne može prigovoriti da nije poštovao komplementarnu narav naknade predviđene Uvjetima zapošljavanja.

31. U svjetlu prethodnih razmatranja, smatram da eventualna obveza belgijskih tijela da vode računa o razdoblju u kojem je tužiteljica iz glavnog postupka bila zaposlena u službi Komisije pri izračunu dana rada potrebnih za stjecanja prava na nacionalne naknade za nezaposlenost ne može biti utemeljena na članku 96. stavku 1. prvom podstavku Uvjeta zapošljavanja.

32. S obzirom na to, takva bi obveza mogla proizlaziti iz drugih načela koja su primjenjiva u području, što ću ispitati u nastavku ovog mišljenja.

B – O prethodnom pitanju

1. Načelo lojalne suradnje

33. Sud koji je uputio zahtjev svojim prethodnim pitanjem želi, kao prvo, znati je li načelu lojalne suradnje¹⁷ protivno da država članica za stjecanje prava na naknade za nezaposlenost odbije, s jedne strane, uzeti u obzir razdoblja rada navršena u svojstvu člana ugovornog osoblja u službi institucije Unije i, s druge strane, izjednačiti dane nezaposlenosti za koje je plaćena naknada u skladu s Uvjetima zapošljavanja s danima rada, kao što je to predviđeno za dane nezaposlenosti za koje je plaćena naknada u skladu s nacionalnim propisom.

34. Sud koji je uputio zahtjev primjećuje da bi se pozitivan odgovor mogao izvesti iz sudske prakse Suda o prijenosu mirovinskih prava radnika koji je bio zaposlen kod privatnog poslodavca i u instituciji Unije. Taj sud u više navrata podsjeća da je Sud smatrao da belgijski propis ne osigurava dovoljno taj prijenos, ne poštujući, među ostalim, obveze koje države članice imaju na temelju načela lojalne suradnje Sud koji je uputio zahtjev upućuje osobito na presude Komisija/Belgija¹⁸ i My¹⁹.

17 — Sud koji je uputio zahtjev također spominje članak 4. stavak 3. UFEU-a. Međutim, Ugovor iz Lisabona na dan donošenja sporne odluke u glavnom predmetu još nije stupio na snagu. Stoga u nastavku ovog mišljenja neću upućivati na tu odredbu, već na članak 10. UEZ-a.

18 — 137/80, EU:C:1981:237

19 — EU:C:2004:821

35. U prvoj od navedenih presuda Sud je odlučio da Kraljevina Belgija nije ispunila obvezu koju ima na temelju Ugovora jer je propustila utvrditi načine prijenosa prava stečenih u belgijskom mirovinskom sustavu na mirovinski sustav Zajednice, kako je to bilo predviđeno u članku 11. stavku 2. Priloga VIII. Pravilniku o osoblju²⁰. Nasuprot tomu, u drugoj je presudi Sud o prethodnom pitanju koje mu je uputio Tribunal du travail de Bruxelles odlučio da članak 10. UEZ-a u vezi s Pravilnikom o osoblju treba tumačiti tako da mu je protivan nacionalni propis koji ne dopušta uzimanje u obzir godina rada navršenih u službi institucije Zajednice radi stjecanja prava na prijevremenu starosnu mirovinu na temelju nacionalnog sustava.

36. ONEM u glavnom postupku kao i belgijska vlada u očitovanjima pred Sudom smatraju da se sudska praksa ne može prenijeti na sustav osiguranja za slučaj nezaposlenosti. Belgijska vlada osobito naglašava da je tužitelj u presudi My (EU:C:2004:821) stekao prava na mirovinu i u belgijskom sustavu i u sustavu Unije, dok u ovom slučaju M.-R. Melchior nije nikad stekla pravo na naknade za nezaposlenost u belgijskom sustavu. Osim toga, belgijska vlada tvrdi da je u istoj presudi Sud utemeljio svoje obrazloženje na posebnoj odredbi, članku 11. stavku 2. Priloga VIII. Pravilniku o osoblju, koji izričito predviđa prijenos eventualnih prava stečenih u sustavu Unije u nacionalni sustav, i da ne postoji nijedna istovrsna odredba u području osiguranja za slučaj nezaposlenosti.

37. Smatram da ti argumenti nisu uvjerljivi.

38. S jedne strane, iako je istina da je u presudi Komisija/Belgija (EU:C:1981:237) državi članici u pitanju bilo predbačeno da je propustom onemogućila provedbu posebne odredbe Pravilnika o osoblju, u navedenom slučaju članka 11. stavka 2. Priloga VIII. tom pravilniku, Sud je općenito priznao da država članica koja ne primijeni sve potrebne mjere na nacionalnoj razini koje zahtijeva odredba Pravilnika o osoblju²¹ ili sprečava ostvarenje njegovih ciljeva²² ne ispunjava obveze koje ima na temelju načela lojalne suradnje, tada određenog u članku 5. Ugovora o EEZ-u.

39. S druge strane, smatram da belgijska vlada pogrešno tumači presudu My (EU:C:2004:821).

40. Kao prvo, suprotno onomu što tvrdi belgijska vlada, pitanje koje je Sud razmotrio u presudi My (EU:C:2004:821) ne razlikuje se bitno od pitanja u ovom slučaju. Zapravo, i M.-R. Melchior i G. My bili su osigurani u belgijskom *doprinosnom sustavu socijalne sigurnosti* prije nego što su se zaposlili u instituciji Unije. Kao i M.-R. Melchior, i G. My tražio je da mu *se priznaju razdoblja rada* navršena u službi Unije kako bi mu se priznalo *pravo na davanje predviđeno u okviru sustava socijalne sigurnosti u kojem je bio osiguran*, u njegovu slučaju na prijevremenu starosnu mirovinu. I u jednom i u drugom slučaju to pravo ovisilo je o tome uzimaju li se ili ne uzimaju u obzir navedena razdoblja pri izračunu dana ili godina koje propisuje nacionalni propis koji se primjenjuje da bi se steklo pravo na davanje u pitanju. Okolnost koju naglašava belgijska vlada – da je, za razliku od M.-R. Melchior, G. My stekao mirovinska prava na temelju belgijskog sustava – nije relevantna jer je pravo na traženo davanje, kao i u slučaju M.-R. Melchior, podvrgnuto uvjetima koje je G. My ispunjavao samo ako se u obzir uzmu godine provedene u službi Vijeća.

41. Kao drugo, suprotno onomu što tvrdi belgijska vlada, presuda My (EU:C:2004:821) nije bila utemeljena na posebnoj odredbi Pravilnika o osoblju, u ovom slučaju na članku 11. stavku 2. Priloga VIII. tom pravilniku.

20 — Ista povreda bila je utvrđena u odnosu na Kraljevinu Španjolsku u presudi Komisija/Španjolska (C-52/96, EU:C:1997:382).

21 — Vidjeti točku 9. i u istom smislu presudu Komisija/Španjolska (EU:C:1997:382, t. 9.).

22 — U ovom slučaju jednakost među dužnoscima Unije neovisno o njihovoj državi podrijetla i zapošljavanje najosposobljenijeg osoblja, vidjeti točku 19. presude.

42. U tom pogledu valja podsjetiti da je prethodno pitanje u osnovi predmeta u kojem je donesena presuda My (EU:C:2004:821) imalo dva dijela. S jedne strane, Tribunal du travail de Bruxelles sumnjao je u usklađenost i belgijskog propisa i navedene odredbe Pravilnika o osoblju s načelima slobodnog kretanja radnika i nediskriminacije kao i s pravima koja Ugovor o EZ-u jamči građanima Unije jer taj propis i ta odredba ne jamče prijenos mirovinskih prava sustava Zajednice u nacionalni sustav. S druge strane, Tribunal du travail de Bruxelles izrazio je jednake sumnje u vezi s nacionalnim odredbama koje nisu omogućavale da se za stjecanje prava na prijevremenu starosnu mirovinu uzmu u obzir razdoblja zaposlenja navršena unutar institucije Zajednice.

43. U točkama 24. do 26. navedene presude Sud je zaključio da tužitelj iz glavnog postupka *nije nikada tražio prijenos mirovinskih prava stečenih u sustavu Zajednice u belgijski mirovinski sustav*, već je samo tražio priznanje prava na nacionalnu prijevremenu starosnu mirovinu i pobijao je u tom smislu odbijanje Office national des pensions (ONP) da uzme u obzir 27 godina rada navršenog u svojstvu dužnosnika Vijeća za izračun 35 kalendarskih godina karijere koje su potrebne za stjecanje prava na navedenu mirovinu. Sud je na osnovi toga zaključio da se glavni postupak ne odnosi na pitanje nalaže li pravo Zajednice belgijskim tijelima obvezu da uzmu u obzir i razdoblja zaposlenja tužitelja navršena u belgijskom mirovinskom sustavu i razdoblja navršena u sustavu Zajednice te da stoga nije potrebno odgovoriti na prvi dio prethodnog pitanja.

44. Sud je, time što je odvojio pitanje prijenosa prava stečenih u sustavu Zajednice u nacionalni sustav od pitanja o postojanju obveze belgijskih tijela da uzmu u obzir razdoblja zaposlenja pri instituciji, zapravo odbio, barem neposrednu, relevantnost članka 11. stavka 2. Priloga VIII. Pravilniku za rješavanje prethodnog pitanja koje je postavio sud koji je uputio zahtjev²³. Iako je istina da se u točkama 44. i 45. obrazloženja presude²⁴ čini da se Sud ponovno usredotočio na navedenu odredbu, on se zapravo ograničio na to da uputi na tumačenje te iste odredbe koje je dao u presudi Komisija/Belgija, tumačenje kojim se koristi kao polaznom točkom za svoje zaključke u presudi My.

45. Stoga, suprotno onomu što tvrdi belgijska vlada, to se zaključivanje ne temelji na članku 11. stavku 2. Priloga VIII. Pravilniku o osoblju, već više na razlogu u njegovu temelju, a Sud ga je želio poopćiti i postaviti kao kriterij na temelju kojeg će ocijeniti situaciju radnika koji su istodobno obuhvaćeni sustavom socijalne sigurnosti jedne države članice i onim predviđenim Pravilnikom o osoblju. Prema mojem mišljenju, to je jasno iz povezanosti između točaka 44., 45. i 46. presude My (EU:C:2004:821). Nakon što je u točkama 44. i 45. podsjetio da je u presudi Komisija/Belgija (EU:C:1981:237) odlučio da članak 11. stavak 2. Priloga VIII. Pravilniku o osoblju ima za cilj olakšati prijelaz s javnih ili privatnih nacionalnih radnih mjesta u upravu Zajednice i tako jamčiti najbolje mogućnosti izbora kvalificiranog osoblja koje već ima profesionalno iskustvo, tako da bi njegovo nepoštovanje moglo „otežati zapošljavanje nacionalnih dužnosnika od strane Zajednice koji su već neko vrijeme u službi“, Sud je u točki 46. zaključio da je „*isti takav slučaj* kada država članica odbije uzeti u obzir navršena razdoblja zaposlenja u mirovinskom sustavu Zajednice radi stjecanja prava na prijevremenu starosnu mirovinu na temelju njezina sustava“.

46. Sud je time što se na neki način postavio izvan okvira članka 11. stavka 2. Priloga VIII. Pravilniku o osoblju definirao sadržaj obveze država članica koja je *neovisna* u odnosu na obveze koje proizlaze iz te odredbe i čije obrise i doseg precizira povezujući je u nastavku presude s načelom lojalne suradnje utvrđenim u članku 10. UEZ-a. Tako, nakon što je u točki 47. utvrdio da „bi nacionalni propis kao što je onaj u pitanju u glavnom predmetu mogao ograničiti i stoga obeshrabriti izvršavanje profesionalne

23 — Takav je pristup osim toga bio nužan jer se moguća obveza država članica da izmijene pravila koja se primjenjuju na stjecanje prava na davanja iz njihova sustava socijalnog osiguranja kako bi se omogućilo uzimanje u obzir razdoblja rada navršenih u službi institucija Unije ne može izvesti iz članka 11. stavka 2. Priloga VIII. Pravilniku o osoblju niti, kao što je to gore prikazano, iz članka 69. Uvjeta zapošljavanja (vidjeti gore navedene točke 22. do 29.).

24 — Te su točke pod naslovom „Članak 11. stavak 2. Priloga VIII. Pravilniku o osoblju i članak 10. UEZ-a“.

djelatnosti u instituciji Europske unije“, Sud u točki 48. zaključuje da se „[t]akve posljedice ne mogu dopustiti u odnosu na obvezu lojalne suradnje i pomoći koju države članice imaju prema Zajednici i koja je izražena u obvezi, predviđenoj u članku 10. UEZ-a, prema kojoj se Zajednici olakšava ostvarenje njezina zadatka“²⁵.

47. U skladu s linijom zaključivanja Suda, izreka presude ne spominje članak 11. stavak 2. Priloga VIII. Pravilniku o osoblju, ali izvodi obvezu belgijskih tijela da uzimaju u obzir godine rada koje je tužitelj navršio u službi Vijeća, iz članka 10. UEZ-a „u vezi s *Pravilnikom o osoblju*“.

48. Sud je stoga izvan posebnosti predmeta u kojima su donesene presude Komisija/Belgija (EU:C:1981:237) i My (EU:C:2004:821) konkretno potvrdio načelo prema kojem država članica koja donese propis koji bi mogao obeshrabriti izvršavanje profesionalne djelatnosti u instituciji Unije ne ispunjava svoju obvezu da Zajednici olakšava ispunjavanje njezine zadaće i time povređuje načelo lojalne suradnje u vezi s odredbama Pravilnika o osoblju. Osim toga, valja naglasiti da je Sud u presudi My (EU:C:2004:821) neizravno priznao da bi ta obveza mogla proizvesti izravne pravne učinke u odnosima između država članica i pojedinaca²⁶.

49. Iako je navedeno načelo do sada potvrđeno samo u predmetima koji su se odnosili na područje mirovina²⁷, ono bi se teorijski moglo primijeniti u svakoj situaciji u kojoj je radniku odbijen zahtjev za priznanje socijalnih prava i pogodnosti koje može tražiti na temelju propisa države članice zbog jedinog razloga što se dio njegove profesionalne karijere odvijao u instituciji Unije²⁸. Uostalom, već sam u mišljenju u predmetu Gysen predvidio mogućnost primjene sudske prakse My (EU:C:2004:821) izvan područja mirovina, osobito u području obiteljskih doplataka²⁹, kao što pravilno podsjeća sud koji je uputio zahtjev.

25 — Sud je analogno tomu zaključio u presudama Bruce of Donington (208/80, EU:C:1981:194) i Hurd (44/84, EU:C:1986:2, t. 38. do 45.), u kojima je iz načela lojalne suradnje, tada sadržanog u članku 5. Ugovora o EEZ-u, izveo zabranu oporezivanja dnevnica za putne troškove i troškove boravka članova Europskog parlamenta (čiji je sustav plaćanja u vrijeme činjeničnog stanja iz glavnog postupka bio uređen samo nacionalnim zakonodavstvima), stvarajući tako financijske prepreke njihovu kretanju, te zabranu prikupljanja nacionalnih poreza na europski dodatak profesora u europskoj školi jer bi takvo oporezivanje moglo ugroziti sustav financiranja Zajednice i podjele financijskih tereta između država članica.

26 — Ako se razmatra sam za sebe, članak 4. stavak 3. UEU-a (kao i prethodno članak 5. Ugovora o EEZ-u, članak 5. i 10. Ugovora o EZ-u) ima daleko preopćenit izričaj da bi se na njega moglo pozvati pred nacionalnim sudovima (u tom smislu vidjeti, primjerice, presudu Hurd, EU:C:1986:2, u kojoj se radilo o obvezi, koja proizlazi iz članka 5. Ugovora o EEZ-u, da se jednostranim mjerama ne ugrožava sustav financiranja Zajednice i podjele financijskih tereta između država članica, obvezi koju je povrijedila Ujedinjena Kraljevina prikupljajući nacionalne poreze na europski dodatak profesora europske škole; vidjeti također mišljenje nezavisnog odvjetnika Slynna u predmetu Hurd, EU:C:1985:222, t. 30.). Čini se, međutim, da je drukčije kad se ta odredba primjenjuje zajedno s drugim odredbama prava Unije koje su neposredno primjenjive (vidjeti, primjerice, presudu Acereda Herrera, C-466/04, EU:C:2006:405, t. 41. do 45.) ili kad se primjenjuje u okviru propisa koji proizlaze iz općeg sustava Ugovora ili akta Unije, kao što je to slučaj u presudi My (EU:C:2004:821) i koji omogućavaju da se na dovoljno precizan način definira sadržaj obveze koju navodi navedena odredba i utvrdi njezin bezuvjetan karakter (vidjeti također presudu Bruce of Donington, EU:C:1981:194, t. 14. do 20., u kojoj je Sud smatrao da oporezivanje dnevnica za putne troškove i troškove boravka članova Europskog parlamenta, čiji je sustav plaćanja u vrijeme činjeničnog stanja iz glavnog postupka bio uređen samo nacionalnim zakonodavstvima, ograničava unutarnje funkcioniranje Parlamenta stvarajući financijske prepreke kretanju njegovih članova i povređuje članak 5. Ugovora o EEZ-u, osobito u vezi s člankom 8. Protokola o povlasticama i imunitetima).

27 — To je osobito potvrđeno u rješenju Ricci i Pisaneschi (C-286/09 i C-287/09, EU:C:2010:420), u kojem je bilo riječ o pravu na redovnu starosnu mirovinu. Također vidjeti upućivanje na članak 4. stavak 3. UEU-a u presudi Časta (C-166/12, EU:C:2013:792, t. 36. i 37.). S druge strane, protivno onomu što se čini da tvrdi sud koji je uputio zahtjev i kao što to pravilno navodi belgijska vlada, Sud je u presudama Öberg (C-185/04, EU:C:2006:107) i Rockler (C-137/04, EU:C:2006:106) analizirao situaciju tužiteljâ u glavnom postupku, kojima su švedska tijela u svrhu izračuna roditeljskih doplataka odbila uračunati razdoblja u kojima su oni bili osigurani općim sustavom zdravstvenog osiguranja u skladu s propisima Pravilnika o osoblju, samo s gledišta slobode kretanja radnika, pri čemu je točka 47. presude My (EU:C:2004:821) navedena samo kako bi se utvrdilo da propis u pitanju ima odvrćajući učinak na korištenje navedenom slobodom.

28 — Izvan područja socijalne politike, Sud je isto zaključio u presudi koja prethodi presudi My (EU:C:2004:821), u kojoj se radilo o poreznoj olakšici na koju nisu imali pravo osoblje i dužnosnici Zajednice. U tom je slučaju Sud zaključio da gubitak te olakšice neće obeshrabriti ljude da se zaposle ili nastave raditi u službi institucija Zajednice i stoga ugrozi funkcioniranje navedenih institucija, vidjeti presudu Tither (C-333/88, EU:C:1990:131, t. 16.).

29 — Vidjeti moje mišljenje u predmetu Gysen (C-449/06, EU:C:2007:663, t. 54. do 61.). U glavnom predmetu u kojem je donesena ta presuda radilo se o nacionalnom propisu prema kojem, u okviru isplate obiteljskih doplataka za uzdržavanje djece samozaposlenog roditelja koju daje nadležno nacionalno tijelo, dijete tog samozaposlenog roditelja koje je imalo pravo na obiteljske doplatke isplaćene na temelju Pravilnika o osoblju nije uzeto u obzir za određivanje redosljeda druge djece istog radnika, koji je, primjenom tog propisa, utjecao na iznos obiteljskih doplataka koji se trebaju isplatiti za tu djecu.

50. U ovoj fazi stoga se treba utvrditi je li propis u pitanju u glavnom postupku, kako ga tumače i primjenjuju belgijska tijela – time što u slučajevima kao što je ovaj isključuje uzimanje u obzir razdoblja navršenih u službi institucija Unije pri stjecanju prava na naknade za nezaposlenost na temelju nacionalnog sustava – takve naravi da obeshrabruje izvršavanje profesionalne djelatnosti u Uniji, bilo tako da određene osobe odvraća od ulaska u njezinu službu ili da ih potakne da napuste dužnosti koje obavljaju, i, posljedično, da učini težim zapošljavanje i/ili zadržavanje u službi Unije najkvalificiranijeg osoblja. Mislim da se radi o tome.

51. Institucije, agencije i druga tijela Unije zapošljavaju članove ugovornog osoblja za obavljanje određenih dužnosti ili da zamijene dužnosnike ili druge članove ugovornog osoblja koji trenutačno ne mogu izvršavati svoje dužnosti (članci 3.a i 3.b Uvjeta zapošljavanja)³⁰. Zaposleni su na osnovi ugovora na određeno vrijeme koji se zaključuju na najmanje tri mjeseca i najviše pet godina (za kategoriju članova ugovornog osoblja iz članka 3.a Uvjeta zapošljavanja) ili tri godine (za kategoriju članova ugovornog osoblja iz članka 3.c Uvjeta zapošljavanja) i moguće ih je produljiti na ukupno najviše deset odnosno šest godina. Stoga je perspektiva radnika koji su tako kratkoročno ili srednjoročno zaposleni u načelu vratiti se na nacionalno tržište rada. Međutim, propis kao što je onaj u glavnom postupku, kako ga tumači i primjenjuje ONEM – na temelju kojeg se pri izračunu dana rada na temelju kojih se priznaje pravo na naknade za nezaposlenost ne uzimaju razdoblja zaposlenja koja su bivši članovi ugovornog osoblja proveli u službi Unije – sprečava ih da ostvare prava u smislu dostupnosti navedenih naknada, koje bi im bile priznate da su ostali zaposleni na nacionalnom tržištu rada. Taj se učinak – vodeći računa o privremenoj naravi dužnosti koje obavljaju ti članovi ugovornog osoblja te činjenici da će se nakon njihova prestanka najvjerojatnije vratiti na nacionalno tržište rada kao i zbog toga što je za ta tržišta sve više karakteristična nesigurnost i nestalnost posla, zbog čega je realna mogućnost novih razdoblja nezaposlenosti – ne može smatrati previše posrednim ili nebitnim da ne bi mogao imati odvratajući (ili poticajni) učinak, o čemu je riječ u gore navedenoj sudskoj praksi Suda³¹.

52. Točno je da nakon prestanka svojih dužnosti članovi ugovornog osoblja imaju, u načelu i ako nemaju naknadu iz nacionalnog sustava, pravo na naknade predviđene sustavom osiguranja za slučaj nezaposlenosti iz Uvjeta zapošljavanja za razdoblje od (najviše) tri godine³². Međutim, s jedne strane, ta je naknada predviđena samo ako je bivši član ugovornog osoblja navršio najmanje šest mjeseci staža u službi (članak 96. stavak 1. točka (c)) i ograničena je na razdoblje koje ne prelazi trećinu stvarnog trajanja službe (članak 96. stavak 4.), tako da je konkretno znatno ograničena za članove ugovornog osoblja koji su zaposleni na osnovi kratkotrajnih ugovora na određeno vrijeme i moguće je da je uopće nema ako je trajanje ugovora kraće od šest mjeseci. S druge strane, u skladu s propisom kao što je onaj u glavnom postupku, kako ga tumači i primjenjuje ONEM, jednom kada je prošlo razdoblje naknade koju predviđaju Uvjeti zapošljavanja (ili razdoblje u najduljem trajanju od 36 mjeseci), bivši član ugovornog osoblja koji se vrati na nacionalno tržište rada ostat će bez svakog osiguranja za slučaj nezaposlenosti do trenutka kada će navršiti broj dana rada koji se zahtijevaju kako bi stekao pravo na nacionalne naknade³³. S tog gledišta, takav bi propis osobito mogao pogoditi bivše članove ugovornog osoblja koji su dugo radili u službi Unije.

30 — Kategorija ugovornog osoblja uvedena je u Uvjete zapošljavanja Uredbom Vijeća (EZ) br. 723/2004 od 22. ožujka 2004. kojom se mijenja Pravilnik o osoblju za dužnosnike Europskih zajednica i Uvjeti zapošljavanja koji se primjenjuju na ostale službenike tih Zajednica (SL L 124, str. 1.).

31 — Ja sam u mišljenju u predmetu Gysen (EU:C:2007:663) zastupao suprotno stajalište u području obiteljskih doplataka.

32 — Podsjećam da se, u skladu s člankom 96. stavkom 4. Uvjeta zapošljavanja, isplata te naknade prekida u slučaju kada bivši član ugovornog osoblja ponovno uđe na tržište rada, a naknada će se ponovno isplaćivati ako, prije isteka razdoblja od tri godine, on ponovno ostane bez posla.

33 — Osim toga, ne čini se da Kraljevska uredba ili ustaljena praksa ONEM-a omogućava da se neutraliziraju razdoblja rada provedena u službi Unije za određenje referentnog razdoblja od tri godine za izračun dana rada potrebnih za ostvarivanje prava na naknade za nezaposlenost. Iz spisa zapravo proizlazi da je ONEM neutralizirao ta razdoblja prilikom prvog zahtjeva za naknade koji je uputila M.-R. Melchior, ali ne prilikom drugog.

53. Uzimajući u obzir gore navedeno, smatram da je moguće da odbijanje belgijskih tijela u slučaju kao što je ovaj da uračunaju razdoblja rada navršena u službi Unije kako bi se steklo pravo na naknade za nezaposlenost na temelju nacionalnog sustava dovede do toga da zaposlenje u upravi Unije kao član ugovornog osoblja postane manje privlačno i da stoga utječe na politiku zapošljavanja Unije u vezi s važnom kategorijom njezina osoblja. Tim odbijanjem krši se obveza koju imaju države članice, u skladu s člankom 10. UEZ-a u vezi s Uvjetima zapošljavanja, da poduzmu sve nužne i prikladne mjere da osiguraju provedbu Uvjeta zapošljavanja i da se ne šteti interesima Unije i ne ugrožava ostvarivanje njezinih ciljeva. Ni doprinosna narav nacionalnog sustava osiguranja za slučaj nezaposlenosti, na koju se poziva belgijska vlada i u skladu s kojom samo radnici koji su prethodno plaćali doprinose sustavu ostvaruju pravo na socijalna davanja koja ta sustav priznaje, ni nadležnost koja je priznata državama članicama da utvrde uvjete za stjecanje prava na davanja iz svojih sustava socijalne sigurnosti ne dovode u pitanje tu obvezu koja ima za cilj osigurati kontinuitet socijalnih prava radnika koji su bili u službi institucija Unije.

54. U vezi s neizjednačavanjem dana nezaposlenosti isplaćenih na temelju Uvjeta zapošljavanja s danima rada radi izračunavanja dana radnog staža potrebnih za stjecanje prava na naknade za nezaposlenost, iz spisa koji je priložen tajništvu Suda proizlazi da, u slučaju kad bi se računao rad obavljen u službi Komisije u referentnom razdoblju, to jest od 14. srpnja 2006. do 13. srpnja 2009., tužiteljica bi dokazala 624 potrebna dana rada iz članka 30. Kraljevske uredbe, *a da ne bude nužno uzeto u obzir razdoblje u kojem je primala naknadu za nezaposlenost predviđenu u članku 96. Uvjeta zapošljavanja*³⁴. Stoga nije nužno da se Sud o tome očituje.

55. Ako Sud očitovanje ipak smatra svrsishodnim, smatram da se nameće zaključak iz točke 53., zbog istih gore navedenih razloga, što se tiče neizjednačavanja dana nezaposlenosti isplaćenih na temelju Uvjeta zapošljavanja s danima rada, kao što je to ovdje slučaj. U tom smislu, ne čine mi se utemeljenima strahovi koje je izrazila Komisija u svojim očitovanjima i u pisanom odgovoru na pitanje koje je postavio Sud, to jest može li takvo izjednačavanje povrijediti komplementarnu narav naknade koju predviđaju Uvjeti zapošljavanja ili omogućiti zbrajanje naknada iz Uvjeta zapošljavanja i nacionalnih naknada. Zapravo, ne čini mi se da činjenica da bivši član ugovornog osoblja koji u trenutku prestanka svoje dužnosti ne zadovoljava uvjete za stjecanje prava na nacionalne naknade može naknadno, tijekom razdoblja u kojem prima naknadu za nezaposlenost predviđenu Uvjetima zapošljavanja (ili nakon završetka tog razdoblja), ispuniti te uvjete, i to zbog izjednačavanja isplaćenih dana u tom razdoblju, što je predviđeno nacionalnim propisom, sama po sebi dovodi u pitanje komplementaran karakter naknada iz Uvjeta zapošljavanja i koristan učinak pravila o zabrani kumulativne dodjele predviđenog u članku 96. Uvjeta zapošljavanja. Naravno, bivši član ugovornog osoblja, kako bi poštovao navedeni komplementarni karakter, mora uložiti novi zahtjev za nacionalne naknade čim mu je odobreno pravo na njihovu isplatu jer se izjednačavaju dani nezaposlenosti isplaćeni na temelju Uvjeta zapošljavanja i dani rada.

2. Članak 34. Povelje

56. S obzirom na odgovor na prethodno pitanje koji sam predložio kad je riječ o načelu lojalne suradnje, ispitivanje tog pitanja u svjetlu članka 34. stavka 1. Povelje također se pokazuje nepotrebnim. Kratka razmatranja koja slijede stoga su samo dopunska. Iz njih proizlazi pretpostavka da Sud smatra da je Povelja primjenjiva retroaktivno na okolnosti iz glavnog postupka³⁵.

34 — Vidjeti izračun Tribunala du travail de Bruxelles u točki 4.1.4. obrazloženja presude od 14. veljače 2012. protiv koje je ONEM izjavio žalbu, iz kojeg proizlazi da tužitelj u referentnom razdoblju dokazuje 507 dana rada u službi Komisije i 150 dana rada kao privremeni radnik u službi privatnih društava, što je ukupno 657 dana rada, što prelazi 624 dana koje zahtijeva članak 30. Kraljevske uredbe. Također vidjeti mišljenje koje je izdalo državno odvjetništvo 13. siječnja 2012.

35 — U tom pogledu, ja ću samo naglasiti da se ovaj predmet razlikuje od prethodnog u kojem su donesene presude DEB (C-279/09, EU:C:2010:811) i Banif Plus Bank (C-472/11, EU:C:2013:88), gdje je bilo istaknuto jedno opće načelo prava Unije, u ovom slučaju načelo učinkovite sudske zaštite, koje je postojalo već prije svojeg uvrštavanja u članak 47. Povelje.

57. Iz ustaljene sudske prakse Suda u bitnome proizlazi da se temeljna prava koja se jamče u pravnom poretku Unije primjenjuju na sve situacije uređene pravom Unije, ali ne i izvan njih³⁶. Kao što je to Sud već precizirao u predmetu Åkerberg Fransson (EU:C:2013:105), ne postoje slučajevi koji su obuhvaćeni pravom Unije a da su primjenjiva navedena temeljna prava. Stoga primjenjivost prava Unije podrazumijeva primjenjivost temeljnih prava koja jamči Povelja³⁷. Naprotiv, kada takva pravna situacija ne spada u područje primjene prava Unije, Sud nije nadležan i eventualne navedene odredbe iz Povelje ne mogu same utemeljiti tu nadležnost³⁸.

58. U ovom slučaju nesporno je da nacionalni propis u pitanju u glavnom postupku, definirajući uvjete ostvarivanja prava na belgijske naknade za nezaposlenost, ne provodi akt sekundarnog prava Unije. Osim toga, iz prethodnih razmatranja proizlazi da je pravna situacija M.-R. Melchior potpuno unutarnja³⁹ i nije neposredno obuhvaćena odredbom Pravilnika o osoblju ili Uvjetima zapošljavanja⁴⁰. Osim toga, Sud je već imao priliku pojasniti da položaj dužnosnika ne spada u područje primjene prava Unije samo zato što postoji okolnost veze zaposlenja s njom⁴¹.

59. Stoga smatram da bi – samo u slučaju kada bi Sud, kao što sam predložio, smatrao da je članak 10. UEZ-a u vezi s odredbama Uvjeta zapošljavanja primjenjiv na spor u glavnoj stvari – situacija M.-R. Melchior bila uređena pravom Unije te bi Povelja bila primjenjiva⁴².

60. U skladu s člankom 34. stavkom 1. Povelje, „Unija priznaje i poštuje pravo na pristup povlasticama u okviru socijalne zaštite i socijalnim službama koje pružaju zaštitu u slučajevima [...] gubitka posla, u skladu s pravilima koja utvrđuju pravo Unije te nacionalni zakoni i praksa“. Kao što to proizlazi iz njezina teksta i objašnjenja u odnosu na Povelju⁴³ (u daljnjem tekstu: objašnjenje), ta odredba navodi „načelo“⁴⁴ koje se temelji na člancima 153. UFEU-a i 156. UFEU-a kao i na članku 12. Europske socijalne povelje i članku 10. Povelje Zajednice o temeljnim socijalnim pravima radnika⁴⁵. U skladu s člankom 51. stavkom 2. i člankom 52. stavkom 5. Povelje, njezine odredbe koje propisuju načela i odnose se prije svega na javne vlasti imaju samo narav programa⁴⁶ (nasuprot preskriptivnoj naravi onih koje propisuju „prava“) i potrebni su im „provedbeni akti“⁴⁷. S gledišta provedivosti, one tijelima država članica ne daju pravo, ili barem ne ako nema „normativnog posredovanja“, na pozitivnu akciju⁴⁸ i na njih se moguće pozvati pred sudom samo kao na referencu za tumačenje ili parametar nadzora zakonitosti akata koji prethode njihovoj provedbi⁴⁹.

61. U ovom slučaju propis u pitanju u glavnom postupku predstavlja konkretizaciju na nacionalnoj razini načela solidarnosti i zaštite, koja su na razini Unije izražene člankom 34. stavkom 1. Povelje. Primjena takvog propisa u situaciji koja potpada pod pravo Unije mora se provoditi uz poštovanje te odredbe Unije. Propis u pitanju u glavnom postupku, kako ga tumače i primjenjuju belgijska tijela – koji pri stjecanju prava na nacionalne naknade za nezaposlenost isključuje zbrajanje razdoblja rada za

36 — Vidjeti presudu Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, t. 19.). Vidjeti također presudu Pflieger i dr. (C-390/12, EU:C:2014:281, t. 33.).

37 — Vidjeti presude Åkerberg Fransson (EU:C:2013:105, t. 21.) i Pflieger i dr. (EU:C:2014:281, t. 34.).

38 — Vidjeti presudu Åkerberg Fransson (EU:C:2013:105, t. 22.).

39 — Vidjeti gore navedene točke 15. i 16.

40 — Vidjeti gore navedene točke 19. do 31.

41 — Vidjeti presudu Johannes (C-430/97, EU:C:1999:293, t. 26. do 29.).

42 — Usput naglašavam da bi se Povelja primjenjivala čak i u slučaju kad bi se trebalo zaključiti da se M.-R. Melchior pred sudom ne može pozvati na članak 10. UEZ-a, iako je primjenjiv u ovom slučaju. Taj se zaključak izvodi iz presude Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, t. 30. do 41.).

43 — SL 2007., C 303, str. 17.

44 — Razlika između „načela“ i „prava“ koje priznaje Povelja navodi se u njezinoj preambuli i objašnjena je osobito u njezinu članku 51. stavku 1.

45 — Vidjeti objašnjenja u članku 34. Povelje.

46 — U skladu s člankom 51. stavkom 1., prava se moraju poštovati, dok se načela moraju samo „držati“ ili ih „promicati“.

47 — Vidjeti prvu rečenicu članka 52. stavka 5. Povelje.

48 — Što se tiče toga da socijalna načela koja utvrđuje Povelja nisu izravno primjenjiva, vidjeti u vezi s njezinim člankom 27. presudu Association de médiation sociale (EU:C:2014:2, t. 42. do 49.). Ta je presuda također ograničila primjenjivost navedenih načela u horizontalnim situacijama samo na mogućnost pozivanja na njih radi tumačenja.

49 — Vidjeti drugu rečenicu članka 52. stavka 5. Povelje.

koja se uplaćivao doprinos u nacionalni sustav socijalne sigurnosti i razdoblja rada za koja se uplaćivao doprinos u sustav uveden Uvjetima zapošljavanja – u situaciji kao što je ova dovodi do toga da se radniku stvarno ne priznaju prava na davanja iz socijalnog osiguranja u slučaju gubitka posla, povređujući time načelo utvrđeno u članku 34. stavku 1. Povelje.

62. Zbog navedenih razloga smatram da – ako Sud odluči da je Povelja primjenjiva *ratione temporis* na činjenično stanje u glavnom postupku i zaključi da propis u pitanju u glavnom postupku, kako ga tumače i primjenjuju belgijska tijela, povređuje obveze koje za države članice proizlaze iz načela lojalne suradnje propisanog u članku 10. UEZ-a u vezi s Pravilnikom o osoblju – tada je taj propis protivan i članku 34. stavku 1. Povelje.

IV – Zaključak

63. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da Couru du travail de Bruxelles odgovori kako slijedi:

„Članku 10. UEZ-a u vezi s Uvjetima zapošljavanja koji se primjenjuju na ostale službenike Europskih zajednica, u okolnostima poput onih u glavnom postupku, protivan je propis države članice koji pri stjecanju prava radnika na nacionalne naknade za nezaposlenost isključuje uzimanje u obzir razdoblja u kojima je radnik bio zaposlen kao član ugovornog osoblja u službi institucije Europske unije.“