



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

4. veljače 2015.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Socijalna sigurnost – Uvjeti stjecanja prava na naknade za nezaposlenost u državi članici – Uzimanje u obzir razdoblja rada u svojstvu člana ugovornog osoblja u službi institucije Europske unije u toj državi članici – Izjednačavanje dana nezaposlenosti za koje se prima naknada prema Uvjetima zapošljavanja koji se primjenjuju na ostale službenike Europskih zajednica s danima rada – Načelo lojalne suradnje“

U predmetu C-647/13,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Cour du travail de Bruxelles (Belgija), odlukom od 27. studenoga 2013., koju je Sud zaprimio 6. prosinca 2013., u postupku

Office national de l'emploi

protiv

Marie-Rose Melchior,

SUD (treće vijeće),

u sastavu: M. Ilešič, predsjednik vijeća, A. Ó Caoimh, C. Toader, E. Jarašiūnas (izvjestitelj) i C. G. Fernlund, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Mengozzi,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za M.-R. Melchior, S. Capiou, *avocat*,

— za belgijsku vladu, M. Jacobs i L. Van den Broeck, u svojstvu agenata,

— za Europsku komisiju, G. Gattinara i D. Martin, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 16. listopada 2014.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: francuski

Presudu

- 1 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).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Office national de l'Emploi (državni ured za zapošljavanje, u daljnjem tekstu: ONEM) i M.-R. Melchior zbog odbijanja te ustanove da potonjoj prizna pravo na naknade za nezaposlenost.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Člankom 96. Uvjeta zapošljavanja koji se primjenjuju na ostale službenike Europskih zajednica Uredbe Vijeća (EEZ, Euratom, EZUČ) br. 259/68 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.), koja je izmijenjena Uredbom Vijeća (EZ, Euratom) br. 723/2004 od 22. ožujka 2004. (SL L 124, str. 1.; u daljnjem tekstu: Uvjeti zapošljavanja), propisano je da:

„1. Bivši član ugovornog osoblja koji je nezaposlen nakon što mu je završio radni odnos u instituciji Unije i:

- a) koji od Unije ne prima starosnu mirovinu ili naknadu za invalidnost,
- b) čiji radni odnos nije završio zbog ostavke ili otkaza ugovora zbog stegovnih razloga,
- c) koji je navršio najmanje šest mjeseci staža u službi,
- d) koji ima boravište u nekoj od država članica,

ima pravo na mjesečnu naknadu za nezaposlenost u skladu s uvjetima navedenima u nastavku.

Ako ima pravo na davanja za nezaposlenost u nacionalnom sustavu, obvezan je to prijaviti instituciji za koju je radio, koja o tome odmah obavještuje Komisiju. U tim slučajevima iznos tih davanja odbija se od naknade koja se isplaćuje u skladu sa stavkom 3.

2. Kako bi ostvario pravo na naknadu za nezaposlenost, bivši član ugovornog osoblja:

- a) mora, na vlastiti zahtjev, biti prijavljen kao osoba koja traži posao pri službi za zapošljavanje države članice u kojoj ima boravište;
- b) mora ispunjavati zakonske obveze te države članice koje se odnose na osobe koje primaju davanja za nezaposlenost prema njezinom zakonodavstvu;
- c) mora svaki mjesec instituciji za koju je radio poslati potvrdu koju izdaje nadležna nacionalna služba za zapošljavanje u kojoj se navodi je li ispunio obveze i uvjete iz točaka (a) i (b), a koju ta institucija odmah prosljeđuje Komisiji.

Unija može odobriti naknadu ili je nastaviti isplaćivati čak i ako nisu ispunjene obveze prema nacionalnom zakonodavstvu iz točke (b) u slučaju bolesti, nesreće, majčinstva, invalidnosti ili slične situacije ili ako nadležno nacionalno tijelo odobri izuzeće.

[...]

7. Doprinosima članova ugovornog osoblja financira se jedna trećina sustava osiguranja za slučaj nezaposlenosti [...].

[...]

9. Nacionalne službe nadležne za zapošljavanje i nezaposlenost, postupajući u skladu s nacionalnim zakonodavstvom, učinkovito surađuju s Komisijom kako bi osigurale pravilnu primjenu ovog članka.

[...]“

Belgijsko pravo

4 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, propisuje u članku 30. da radnik zaposlen u punom radnom vremenu i s navršenih preko 50 godina stječe pravo na naknade za nezaposlenost, ako je radio 624 dana tijekom 36 mjeseci koji prethode podnošenju zahtjeva za naknade.

5 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 je istodobno:

- 1) isplaćena naknada barem jednaka najnižoj plaći koja je određena zakonskim ili drugim propisom ili kolektivnim ugovorom koji obvezuje poduzeće ili, u nedostatku, običajem;
- 2) su na temelju isplaćene naknade obračunati propisani doprinosi za socijalnu sigurnost, uključujući doprinose za slučaj nezaposlenosti.

[...]“

6 Člankom 37. stavkom 2. 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.“

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

Glavni postupak i prethodno pitanje

- 8 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 Europskih zajednica u Bruxellesu u razdoblju od 1. ožujka 2005. do 29. veljače 2008. u svojstvu člana ugovornog osoblja.
- 9 ONEM je odlukom od 5. ožujka 2008. odbio zahtjev za priznanje prava na naknade za nezaposlenost podnesen 1. ožujka 2008. jer je smatrao da nije dokazala da je ostvarila 624 dana rada tijekom 36 mjeseci koji prethode njezinom zahtjevu, pri čemu to tijelo nije uzelo u obzir razdoblje u kojem je imenovana radila u Komisiji.
- 10 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 je ponovno podnijela zahtjev za naknade za nezaposlenost koju 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 14. srpnja 2009.
- 11 ONEM je prilikom utvrđivanja ostvarenih dana rada uzeo u obzir samo razdoblja koja se odnose na te različite poslove. Odbio je, s jedne strane, uzeti u obzir navršeno razdoblje zaposlenja u službi Komisije kao razdoblje rada obavljenog u inozemstvu u smislu članka 37. stavka 2. Kraljevske uredbe i, s druge strane, na temelju članka 38. stavka 1. podstavka 1. točke (a) iste uredbe izjednačiti 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 podnio žalbu protiv te presude Cour du travail de Bruxelles (Visoki radni sud u Bruxellesu), kojom od njega zahtijeva da preinači presudu te vrati na snagu odluku od 26. kolovoza 2009.
- 14 Cour de travail de Bruxelles u zahtjevu za prethodnu odluku navodi da su doprinosi iz članka 37. stavka 1. Kraljevske uredbe određeni belgijskim zakonodavstvom te da, ne dovodeći u pitanje mogući učinak prava Unije, iz Kraljevske uredbe ne proizlazi obveza da se uzmu u obzir doprinosi plaćeni, u ovom slučaju, u Belgiji na temelju sustava osiguranja za slučaj nezaposlenosti različitog od onog iz Kraljevske uredbe. Slijedom navedenoga, Cour de travail de Bruxelles ističe da, neovisno o pravu Unije, prvostupanjski sud nije mogao doprinose plaćene na temelju Uvjeta zapošljavanja smatrati doprinosima u smislu navedenog članka 37. stavka 1. Kraljevske uredbe.
- 15 Ispitujući zahtjeve koji bi mogli proizaći iz prava Unije u pogledu uzimanja u obzir razdoblja zaposlenja navršenih u službi europske institucije sa sjedištem u Belgiji, pozivajući se na presude Ferlini (C-411/98, EU:C:2000:530, t. 41.) i My (C-293/03, EU:C:2004:821, t. 35.) te na rješenje Ricci i Pisaneschi (C-286/09 i C-287/09, EU:C:2010:420, t. 26.), Cour de travail de Bruxelles naveo je da se M.-R. Melchior ne može smatrati „radnicom“ u smislu Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1408/71 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.) ili Uredbe (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.). Također navodi da se radnica koja je, poput M.-R. Melchior, radila u europskoj instituciji koja ima sjedište u Belgiji i koja prethodno nije radila drugdje osim u toj državi članici ne može pozivati na odredbe UFEU-a koje jamče slobodno kretanje radnika jer se one ne primjenjuju na situacije s isključivim domaćim elementom.

- 16 Međutim, Cour du travail de Bruxelles napominje da je Sud više puta smatrao da belgijski propis u području mirovina ne osigurava u dovoljnoj mjeri prijenos prava radnika koji je bio zaposlen kod belgijskog poslodavca i u europskoj instituciji. U tom pogledu, Cour du travail de Bruxelles citira presude Komisija/Belgija (137/80, EU:C:1981:237, t. 19.) i My (EU:C:2004:821). Cour du travail de Bruxelles sumnja u pravilnost ONEM-ova stava prema kojem se argumentacija u potonjoj presudi temelji na postojanju posebne odredbe u području mirovina te da se stoga ta argumentacija ne može primijeniti na sustav osiguranja za slučaj nezaposlenosti i navodi da smatra da je pristup Suda iz te presude povezan s načelom lojalne suradnje. Osim toga, Cour du travail de Bruxelles ističe da taj pristup nije bio primjenjivan samo u području mirovina, već i u područjima roditeljskih i obiteljskih davanja te poreznih olakšica.
- 17 Cour du travail de Bruxelles smatra da se iz te sudske prakse može zaključiti da je načelu lojalne suradnje, kao što je predviđeno u članku 4. stavku 3. UEU-a, protivna primjena članka 37. i članka 38. stavka 1. podstavka 1. točke (a) Kraljevske uredbe na način na koji ih tumači ONEM. Također, čini mu se da bi mogla postojati proturječnost u odnosu na članak 34. stavak 1. Povelje, čiji se prvi podstavak, prema Objašnjenjima koja se odnose na Povelju Europske unije o temeljnim pravima (SL L 2007, C 303, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 120.), zasniva na članku 12. Europske socijalne povelje potpisane u Torinu 18. listopada 1961. i izmijenjene u Strasbourgu 3. svibnja 1996.
- 18 U tim je okolnostima Cour du travail de Bruxelles odlučio prekinuti postupak i Sudu postaviti 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.“

O prethodnom pitanju

- 19 U prvom redu, potrebno je navesti da je odluka ONEM-a u postupku u glavnom predmetu donesena 26. kolovoza 2009., odnosno prije stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona.
- 20 Stoga valja navesti da sud koji je uputio zahtjev pita je li članku 10. UEZ-a i članku 34. stavku 1. Povelje protivan propis države članice, poput onog u glavnom postupku, koji se tumači tako da se kod priznanja prava na naknade za nezaposlenost ne uzimaju u obzir razdoblja rada ostvarena u svojstvu člana ugovornog osoblja u službi institucije Unije sa sjedištem u toj državi članici i prema kojem dani nezaposlenosti za koje se isplaćuje naknada prema Uvjetima zapošljavanja nisu izjednačeni s danima rada, iako se dani nezaposlenosti za koje se isplaćuje naknada, prema propisima navedene države, već smatraju izjednačenima.
- 21 U tom smislu treba podsjetiti da pravo Unije ne zadire u nadležnost država članica da urede svoje sustave socijalne sigurnosti te da, uslijed nepostojanja usklađenosti na razini Unije, zakonodavstvo svake države članice određuje uvjete za stjecanje prava na davanja u području socijalne sigurnosti.

Međutim, države članice u izvršenju te nadležnosti moraju poštovati pravo Unije (vidjeti u tom smislu osobito presude Kristiansen, C-92/02, EU:C:2003:652, t. 31. i Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581, t. 40.).

- 22 Treba podsjetiti da su Uvjeti zapošljavanja kao i Pravilnik o osoblju za dužnosnike Europskih zajednica (u daljnjem tekstu: Pravilnik) usvojeni jednom uredbom Vijeća, Uredbom Vijeća (EEZ, Euratom, EZUČ) br. 259/68 od 29. veljače 1968., koja, na temelju članka 249. stavka 2. UEZ-a, ima opću primjenu, obvezujuća je u cijelosti i neposredno se primjenjuje u svakoj državi članici. Iz navedenoga proizlazi da Uvjeti, uz učinke koje imaju u unutarnjem upravnom poretku Unije, obvezuju države članice uvijek kada je njihova suradnja nužna za provedbu Uvjeta (presude Komisija/Belgija, EU:C:1981:237, t. 7. i 8.; Komisija/Belgija, 186/85, EU:C:1987:208, t. 21. i Kristiansen, EU:C:2003:652, t. 32.).
- 23 Belgijska vlada ističe da se sustav osiguranja za slučaj nezaposlenosti u Belgiji temelji na načelu solidarnosti prema kojem se doprinosi plaćaju unaprijed. Prema toj vladi, uvjeti stjecanja prava na naknade za nezaposlenost u okviru tog sustava ne krše nijedno pravno pravilo Unije te, osobito, nijednu posebnu odredbu Uvjeta zapošljavanja. Stoga smatra da se pristup iz presude My (EU:C:2004:821) ne može primijeniti u glavnom postupku.
- 24 Međutim, članak 96. stavak 1. Uvjeta zapošljavanja, koji propisuje, pod određenim uvjetima, isplatu naknade za nezaposlenost bivšem članu ugovornog osoblja koji je nezaposlen nakon što mu je završio radni odnos u instituciji Unije, sâm po sebi ne ograničava nadležnost država članica u pogledu određivanja uvjeta za stjecanje prava na davanja koji su propisani u nacionalnom sustavu osim ograničenja koje proizlazi iz tog članka, prema kojem je potrebno poštovati dopunski karakter naknade za nezaposlenost u odnosu na naknadu koju bivši član ugovornog osoblja eventualno može zatražiti iz nacionalnog sustava.
- 25 Međutim, Sud je u presudi My (EU:C:2004:821) utvrdio da članak 10. UEZ-a u vezi s Pravilnikom treba tumačiti tako da mu je protivan nacionalni propis koji ne dopušta uzimanje u obzir godina rada državljanina Unije navršениh u službi institucije Unije radi stjecanja prava na prijevremenu starosnu mirovinu iz nacionalnog sustava. Sud je u rješenju Ricci i Pisaneschi (EU:C:2010:420) posebno naglasio da isto ne vrijedi u odnosu na priznanje prava na redovnu starosnu mirovinu.
- 26 Odlučujući u toj presudi, Sud se nije oslanjao na određenu odredbu Pravilnika, već je, pozivajući se na presudu Komisija/Belgija (EU:C:1981:237), naveo u točkama 45. do 48. presude My (EU:C:2004:821) da bi, kao kod odbijanja poduzimanja potrebnih mjera, sukladno članku 11. stavku 2. Priloga VIII. Pravilniku, radi prijenosa aktuarske protuvrijednosti ili paušalne otkupne vrijednosti mirovinskih prava stečenih u nacionalnom sustavu mirovinskog osiguranja u sustav mirovinskog osiguranja Zajednice, takav propis mogao otežati zapošljavanje nacionalnih službenika s određenim stažem u institucijama Unije. Sud je istaknuo da bi takav propis mogao djelovati obeshrabrujuće na zapošljavanje u toj instituciji jer bi radnik koji se zaposli u jednoj od tih institucija, a koji je prethodno bio osiguran u nacionalnom sustavu mirovinskog osiguranja, riskirao mogućnost ostvarivanja prava na davanja za starost iz tog sustava na koje bi imao pravo da nije prihvatio zaposlenje. Sud je smatrao da takve posljedice nisu dopustive s obzirom na obvezu lojalne suradnje i pomoći država članica prema Uniji, sukladno članku 10. UEZ-a, radi lakšeg ispunjenja njezina cilja.
- 27 Međutim propis države članice koji ne omogućava uzimanje u obzir razdoblja zaposlenja u svojstvu člana ugovornog osoblja u nekoj instituciji Unije sa sjedištem u toj državi članici radi stjecanja prava na naknade za nezaposlenost također je takve naravi da tim institucijama otežava zapošljavanje članova ugovornog osoblja. Kao što je nezavisni odvjetnik naveo u točkama 51. do 53. svojeg mišljenja, takav propis može radnike koji borave u toj državi članici odvratiti od zaposlenja u instituciji Unije s obzirom na to da zbog tog zaposlenja riskiraju neuračunavanje zbroja radnih dana, a koji su prema

tom propisu potrebni radi stjecanja prava na naknade u slučaju nezaposlenosti jer će se, zbog njegova propisom ograničenog trajanja, prije ili kasnije morati uključiti ili ponovno uključiti u nacionalno tržište rada.

- 28 Takav propis može prouzročiti odvrćajući učinak u pogledu neizjednačavanja dana nezaposlenosti za koje se isplaćuje naknada sukladno Uvjetima zapošljavanja s danima rada radi priznanja prava na naknade za nezaposlenost u toj državi članici, iako su dani nezaposlenosti, za koje se isplaćuje naknada prema propisu te države, već izjednačeni s danima rada.
- 29 Slijedom navedenoga, a da nije bilo potrebe razmotriti pitanje koje se odnosi na članak 34. stavak 1. Povelje, valja na to pitanje odgovoriti na način da je članku 10. UEZ-a u vezi s Uvjetima zapošljavanja protivni propis države članice, poput onog u glavnom postupku, koji se tumači tako da se kod stjecanja prava na naknade za nezaposlenost ne uzimaju u obzir razdoblja rada ostvarena u svojstvu člana ugovornog osoblja u službi institucije Unije sa sjedištem u toj državi članici i prema kojem dani nezaposlenosti za koje se isplaćuje naknada prema Uvjetima zapošljavanja nisu izjednačeni s danima rada, iako se dani nezaposlenosti za koje se isplaćuje naknada, prema propisima navedene države, već smatraju izjednačenima.

Troškovi

- 30 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (treće vijeće) odlučuje:

Članku 10. UEZ-a u vezi s Uvjetima zapošljavanja koji se primjenjuju na ostale službenike Europskih zajednica Uredbe Vijeća (EEZ, Euratom, EZUČ) br. 259/68 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, koja je izmijenjena Uredbom Vijeća (EZ, Euratom) br. 723/2004 od 22. ožujka 2004., protivni je propis države članice, poput onog u glavnom postupku, koji se tumači tako da se kod stjecanja prava na naknade za nezaposlenost ne uzimaju u obzir razdoblja rada ostvarena u svojstvu člana ugovornog osoblja u službi institucije Unije sa sjedištem u toj državi članici i prema kojem dani nezaposlenosti za koje se isplaćuje naknada prema Uvjetima zapošljavanja koji se primjenjuju na ostale službenike Europskih zajednica nisu izjednačeni s danima rada, iako se dani nezaposlenosti za koje se isplaćuje naknada, prema propisima navedene države, već smatraju izjednačenima.

Potpisi