



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 4. februarja 2015*

„Predhodno odločanje — Socialna varnost — Pogoji za priznanje pravice do nadomestila za brezposelnost v državi članici — Upoštevanje obdobja zaposlitve pogodbenega uslužbenca institucije Evropske unije s sedežem v tej državi članici — Obravnavanje dni brezposelnosti, za katere je bilo izplačano nadomestilo na podlagi Pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev Evropskih skupnosti, kot delovnih dni — Načelo lojalnega sodelovanja“

V zadevi C-647/13,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo cour du travail de Bruxelles (Belgija) z odločbo z dne 27. novembra 2013, ki je prispela na Sodišče 6. decembra 2013, v postopku

Office national de l'emploi

proti

Marie-Rose Melchior,

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi M. Ilešič, predsednik senata, A. Ó Caoimh, C. Toader, E. Jarašiūnas (poročevalec) in C. G. Fernlund, sodniki,

generalni pravobranilec: P. Mengozzi,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za M.-R. Melchior S. Capiou, odvetnik,
- za belgijsko vlado M. Jacobs in L. Van den Broeck, agentki,
- za Evropsko komisijo G. Gattinara in D. Martin, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 16. oktobra 2014

izreka naslednjo

* Jezik postopka: francoščina.

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago načela lojalnega sodelovanja in člena 34(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Office national de l'emploi (nacionalni urad za zaposlovanje, v nadaljevanju: ONEM) in M.-R. Melchior, ker ji je ta organ zavrnil priznanje pravice do nadomestila za brezposelnost.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Člen 96 Pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev Evropskih skupnosti, ki so bili določeni z Uredbo Sveta (EGS, Euratom, ESPJ) št. 259/68 z dne 29. februarja 1968 o določitvi Kadrovskih predpisov za uradnike in pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev Evropskih skupnosti ter posebnih ukrepov, ki se začasno uporabljajo za uradnike Komisije (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 2, str. 5), kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES, Euratom) št. 723/2004 z dne 22. marca 2004 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 2, str. 130, v nadaljevanju: PZDU), določa:

„1. Nekdanji pogodbeni uslužbenec, ki je po prenehanju delavnega razmerja v instituciji [Evropskih] skupnosti brezposeln in:

- (a) od [Evropskih] Skupnosti ne prejema starostne pokojnine ali invalidnine,
- (b) mu delovno razmerje ni prenehalo zaradi odstopa ali razveljavitve pogodbe iz disciplinskih razlogov,
- (c) je dopolnil najmanj šest mesecev dela,
- (d) prebiva v državi članici,

ima po spodaj določenih pogojih pravico do mesečnega nadomestila za primer brezposelnosti.

Če je upravičen do nadomestila za primer brezposelnost[i] po nacionalnem sistemu, mora to prijaviti instituciji, kjer je bil zaposlen, ki o tem takoj obvesti Komisijo. V takih primerih se znesek teh nadomestil odšteje od nadomestila, izplačanega po odstavku 3.

2. Nekdanji pogodbeni uslužbenec pridobi pravico do tega nadomestila za primer brezposelnosti, če:

- (a) je na lastno zahtevo vpisan v evidenco iskalcev zaposlitve pri službi za zaposlovanje države članice, kjer stalno prebiva;
- (b) izpolnjuje zakonske obveznosti navedene države članice za osebe, ki po tej zakonodaji prejemajo nadomestilo za primer brezposelnosti;
- (c) vsak mesec pošlje instituciji, kjer je bil zaposlen, potrdilo pristojne nacionalne službe za zaposlovanje o tem, ali izpolnjuje obveznosti in pogoje iz (a) in (b), institucija pa potrdilo takoj pošlje Komisiji.

V primeru bolezni, nesreče, materinstva, invalidnosti, ali v podobnih primerih, ali če pristojni nacionalni organ odobri oprostitev, Skupnost lahko dodeli ali še naprej izplačuje nadomestilo, tudi če obveznosti po nacionalni zakonodaji iz točke b niso izpolnjene.

[...]

7. Pogodbeni uslužbenec prispeva eno tretjino stroškov financiranja zavarovanja za primer brezposelnosti. [...]

[...]

9. Nacionalne službe, odgovorne za zaposlovanje in brezposelnost, ki delujejo skladno z nacionalno zakonodajo, in Komisija učinkovito sodelujejo pri zagotavljanju pravilne uporabe tega člena.

[...]“.

Belgijsko pravo

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

5 Člen 37(1) kraljevega odloka določa, da:

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

1. je bilo za to delo prejeto plačilo v višini najmanj minimalne plače, določene z zakonom ali predpisom ali s kolektivno pogodbo o delu, ki podjetje zavezuje, ali če teh ni, na podlagi prakse, in
2. so bili v zvezi s plačilom zanj vplačani zakonsko predpisani prispevki za socialno varnost, vključno s prispevki za brezposelnost.

[...]“

6 Člen 37(2) kraljevega odloka določa:

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

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

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

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

- 8 Iz predložitvene odločbe izhaja, da je bila M.-R. Melchior, belgijska državljanica, v Belgiji zaposlena na več delovnih mestih, preden je od 1. marca 2005 do 29. februarja 2008 kot pogodbeni uslužbenka delala pri Komisiji Evropskih skupnosti v Bruslju.
- 9 ONEM je z odločbo z dne 5. marca 2008 zavrnil zahtevo za uveljavitev pravice do nadomestila za brezposelnost, ki jo je vložila 1. marca 2008, ker je menil, da ni dokazala, da je v 36 mesecih pred vložitvijo zahteve delala 624 delovnih dni, pri čemer ta organ ni upošteval obdobja, ko je zadevna oseba delala za Komisijo.
- 10 M.-R. Melchior je, potem ko ji je bilo od 1. marca 2008 za 12 mesecev odobreno nadomestilo za brezposelnost, določeno s PZDU, in je bila med 20. avgustom 2008 in 13. julijem 2009 zaposlena na različnih delovnih mestih v Belgiji, ponovno vložila zahtevo za uveljavitev pravice do nadomestila za brezposelnost, ki jo je ONEM 26. avgusta 2009 z odločbo zavrnil, saj naj ponovno ne bi dokazala, da izpolnjuje pogoj, da je v 36 mesecih pred vložitvijo navedene zahteve, namreč od 14. julija 2006 do 14. julija 2009, delala 624 delovnih dni.
- 11 ONEM je pri določitvi števila dopoljenih delovnih dni upošteval samo obdobja, ki se nanašajo na ta različna delovna mesta. Zavrnil je, prvič, da bi se obdobje zaposlitve pri službi Komisije upoštevalo kot delovno obdobje v tujini v smislu člena 37(2) kraljevega odloka in, drugič, da bi se na podlagi člena 38(1), točka 1(a), kraljevega odloka obdobje brezposelnosti, za katero je bilo izplačano nadomestilo na podlagi PZDU, izenačilo z obdobjem zaposlitve.
- 12 M.-R. Melchior je odločbo ONEM z dne 26. avgusta 2009 izpodbijala pred tribunal du travail de Bruxelles (delovno sodišče v Bruslju), ki je s sodbo z dne 14. februarja 2012 navedeno odločbo razglasilo za nično, ugotovilo, da zadevna oseba lahko uveljavlja pravico do nadomestila za brezposelnost od 14. julija 2009, in naložilo ONEM, da izplača zapadla nadomestila od tega datuma.
- 13 ONEM je zoper to sodbo pri cour du travail de Bruxelles (drugostopenjsko delovno sodišče v Bruslju) vložil pritožbo, v kateri je predlagal, naj spremeni sodbo in ponovno uveljavi odločbo z dne 26. avgusta 2009.
- 14 Cour du travail de Bruxelles v predložitveni odločbi navaja, da so prispevki iz člena 37(1) kraljevega odloka prispevki, določeni v belgijski zakonodaji, in da kraljevi odlok brez poseganja v morebitni vpliv prava Unije ne nalaga upoštevanja prispevkov, ki bi bili vplačani – čeprav v Belgiji – na podlagi ureditve za primer brezposelnosti, ki ni ureditev, ki jo določa navedeni kraljevi odlok. Zato navaja, da ne glede na pravo Unije sodišče prve stopnje ni moglo šteti, da so bili morebitni prispevki, plačani na podlagi PZDU, prispevki v smislu navedenega člena 37(1) kraljevega odloka.
- 15 Cour du travail de Bruxelles po preučitvi morebitnih zahtev, ki izhajajo iz prava Unije, glede upoštevanja delovne dobe, dopolnjene v službi evropske institucije s sedežem v Belgiji, ob sklicevanju na sodbi Ferlini (C-411/98, EU:C:2000:530, točka 41) in My (C-293/03, EU:C:2004:821, točka 35) ter sklep Ricci in Pisaneschi (C-286/09 in C-287/09, EU:C:2010:420, točka 26) ugotavlja, da M.-R. Melchior ni mogoče šteti za „delavca“ v smislu Uredbe Sveta (EGS) št. 1408/71 z dne 14. junija 1971 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe, samozaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 1, str. 35) ali Uredbe (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL L 166, str. 1). Ugotavlja tudi, da se delavec, ki je tako kot M.-R. Melchior delal za evropsko institucijo s sedežem v Belgiji, pred tem pa je delal zgolj v tej državi članici, ne more sklicevati na določbe Pogodbe DEU, ki zagotavljajo prosto gibanje delavcev, ker se ne uporabljajo za situacije, ki so povsem notranje.

- 16 Vendar *cour du travail de Bruxelles* ugotavlja, da je Sodišče večkrat menilo, da se z belgijsko pokojninsko ureditvijo ne zagotavlja zadostna prenosljivost pravic delavca, ki je bil zaposlen tako pri belgijskem delodajalcu kot v evropski instituciji. V zvezi s tem navaja sodbi Komisija/Belgija (137/80, EU:C:1981:237, točka 19) in *My* (EU:C:2004:821). ONEM trdi, da razlogovanje v sodbi *My* temelji na obstoju posebnih določb na področju pokojnin, tako da ga ni mogoče uporabiti za sistem zavarovanja za primer brezposelnosti, *cour du travail de Bruxelles* pa dvomi o pravilnosti te trditve in navaja, da se pristop Sodišča v tej sodbi navezuje na načelo lojalnega sodelovanja. *Cour du travail de Bruxelles* navaja tudi, da ta pristop ni bil uporabljen zgolj na področju pokojnin, ampak tudi na področju starševskih in družinskih dodatkov ter v zvezi z davčnimi ugodnostmi.
- 17 *Cour du travail de Bruxelles* ugotavlja, da je na podlagi te sodne prakse mogoče sklepati, da načelo lojalnega sodelovanja, kot je določeno v členu 4(3) PEU, nasprotuje uporabi členov 37 in 38(1), točka 1(a), kraljevega odloka, kot jih razlaga ONEM. Meni tudi, da ni izključeno, da sta ta člena v nasprotju tudi s členom 34(1) Listine, katerega prvi odstavek v skladu s Pojasnili k Listini o temeljnih pravicah (UL 2007, C 303, str. 17) temelji na členu 12 Evropske socialne listine, podpisane 18. oktobra 1961 v Torinu in pregledane 3. maja 1996 v Strasbourgu.
- 18 V teh okoliščinah je *cour du travail de Bruxelles* prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

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

- upoštevanje obdobja zaposlitve pogodbenega uslužbenca institucije Evropske unije s sedežem v tej državi članici, zlasti kadar je bila zadevna oseba pred tem obdobjem, v katerem je delala kot pogodbeni uslužbenec, in po njem zaposlena na podlagi ureditve navedene države članice;
- obravnavanje dni brezposelnosti, za katere je bilo izplačano nadomestilo na podlagi [PZDU], kot delovnih dni, čeprav se dnevi brezposelnosti, za katere se izplačuje nadomestilo v skladu z ureditvijo navedene države članice, tako obravnavajo?“

Vprašanje za predhodno odločanje

- 19 Najprej je treba ugotoviti, da je bila odločba ONEM iz spora o glavni stvari izdana 26. avgusta 2009, torej pred začetkom veljave Lizbonske pogodbe.
- 20 Zato je treba ugotoviti, da predložitveno sodišče s svojim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali člen 10 ES in člen 34(1) Listine nasprotujeta ureditvi države članice, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki se razlaga tako, da se za priznanje pravice do nadomestila za brezposelnost ne upoštevajo obdobja zaposlitve pogodbenega uslužbenca institucije Unije s sedežem v tej državi članici in da dnevi brezposelnosti, za katere je bilo izplačano nadomestilo za brezposelnost na podlagi PZDU, niso obravnavani kot delovni dnevi, čeprav se dnevi brezposelnosti, za katere se izplačuje nadomestilo v skladu z ureditvijo navedene države članice, tako obravnavajo.
- 21 V zvezi s tem je treba poudariti, da pravo Unije ne posega v pristojnost držav članic, da organizirajo svoje sisteme socialne varnosti, in da se ob neobstoju usklajevanja na ravni Unije z zakonodajo vsake države članice določijo pogoji odobritve dajatev s področja socialne varnosti. Vendar morajo države članice pri izvajanju te pristojnosti spoštovati pravo Unije (glej v tem smislu zlasti sodbi *Kristiansen*, C-92/02, EU:C:2003:652, točka 31, in *Elchinov*, C-173/09, EU:C:2010:581, točka 40).
- 22 Glede PZDU je treba poudariti, da so bili tako kot Kadrovski predpisi za uradnike Evropskih skupnosti (v nadaljevanju: Kadrovski predpisi) sprejeti z Uredbo Sveta št. 259/68, ki se na podlagi člena 249, drugi odstavek, ES splošno uporablja, je zavezujoča v celoti in se neposredno uporablja v vseh državah

članicah. Iz tega sledi, da PZDU razen učinkov, ki jih imajo v notranjem upravnem redu Unije, zavezujejo tudi države članice, če je njihovo sodelovanje nujno, da se zagotovi učinek PZDU (sodbe Komisija/Belgija, EU:C:1981:237, točki 7 in 8; Komisija/Belgija, 186/85, EU:C:1987:208, točka 21, in Kristiansen, EU:C:2003:652, točka 32).

- 23 Belgijska vlada navaja, da sistem zavarovanja za brezposelnost v Belgiji temelji na načelu solidarnosti, ki nalaga predhodno plačilo prispevkov. Meni, da pogoji za dodelitev nadomestila za brezposelnost, ki jih določa ta sistem, nikakor ne kršijo prava Unije niti, natančneje, nobene posamezne določbe PZDU. Zato meni, da pristopa, ki izhaja iz sodbe My (EU:C:2004:821), ni mogoče uporabiti v postopku v glavni stvari.
- 24 Res je sicer, da člen 96(1) PZDU, ki pod nekaterimi pogoji določa izplačilo nadomestila za brezposelnost nekdanjemu pogodbenemu uslužbencu, ki je po prenehanju delovnega razmerja v instituciji Unije brezposeln, sam po sebi ne določa drugih omejitev pristojnosti držav članic glede določitve pogojev za dodelitev dajatev, določenih v nacionalnem sistemu, razen obveznosti – ki izhaja iz tega člena – spoštovanja dopolnilne narave nadomestila za brezposelnost, določenega v navedenem členu, glede na nadomestilo, ki ga nekdanji pogodbeni uslužbenec eventualno lahko uveljavlja na podlagi nacionalnega sistema.
- 25 Vendar je Sodišče v sodbi My (EU:C:2004:821) presodilo, da je treba člen 10 ES v povezavi s Kadrovskimi predpisi razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki za pridobitev pravice do predčasne pokojnine po nacionalnem sistemu ne omogoča upoštevanja delovne dobe, ki jo je državljan Unije dopolnil v okviru zaposlitve pri instituciji Unije. V sklepu Ricci in Pisaneschi (EU:C:2010:420) je Sodišče presodilo, da enako velja glede priznanja pravice do običajne starostne pokojnine.
- 26 Sodišče se pri taki presoji ni oprlo na posamezno določbo Kadrovskih predpisov, ampak je ob sklicevanju na sodbo Komisija/Belgija (EU:C:1981:237) v točkah od 45 do 48 sodbe My (EU:C:2004:821) ugotovilo, da bi z zavrnitvijo sprejetja ukrepov, določenih s členom 11(2) Priloge VIII h Kadrovskim predpisom, ki so potrebni za prenos bodisi aktuarskega ekvivalenta bodisi pavšala za odkup pokojninskih pravic, pridobljenih v nacionalnem pokojninskem sistemu, v pokojninski sistem Skupnosti, taka ureditev institucijam Unije lahko otežila zaposlovanje nacionalnih uradnikov z določeno delovno dobo. Sodišče je poudarilo, da bi taka ureditev namreč lahko odvrčala od izvrševanja poklicne dejavnosti pri taki instituciji, ker bi delavec, ki sklene zaposlitev pri eni od takih institucij in je pred tem spadal v nacionalni pokojninski sistem, tvegala izgubo možnosti, da bi po tem sistemu koristil dajatve za starost, do katerih bi bil upravičen, če te zaposlitve ne bi sprejel. Ugotovilo je, da takih posledic ob upoštevanju dolžnosti lojalnega sodelovanja in pomoči, ki jo imajo države članice do Unije in ki je izražena v obveznosti, določeni v členu 10 ES, da se Uniji olajša izpolnjevanje njenih nalog, ni mogoče dopustiti.
- 27 Tudi ureditev države članice, ki za priznanje pravice do nadomestila za brezposelnost zavrača upoštevanje obdobja zaposlitve pogodbenega uslužbenca institucije Unije s sedežem v tej državi članici, tem institucijam otežuje zaposlovanje pogodbenih uslužbencev. Kot je v točkah od 51 do 53 sklepnih predlogov navedel generalni pravobranilec, taka ureditev namreč lahko odvrča delavce, ki prebivajo v tej državi članici, od zaposlitve v instituciji Unije, ki jih zaradi s predpisi določenega omejenega trajanja postavlja v položaj, v katerem se bodo morali sčasoma vključiti ali ponovno vključiti v nacionalni trg dela, saj zaradi te zaposlitve tvegajo, da ne bodo zbrali števila delovnih dni, ki ga ta ureditev zahteva za pridobitev pravice do nadomestila za brezposelnost.
- 28 Taka ureditev lahko povzroči enak odvrčalni učinek v zvezi z s tem, da se dnevi brezposelnosti, za katere je bilo izplačano nadomestilo za brezposelnost na podlagi PZDU, ne štejejo za delovne dneve za priznanje pravice do nadomestila za brezposelnost v tej državi članici, čeprav se dnevi brezposelnosti, za katere se izplačuje nadomestilo v skladu z ureditvijo navedene države članice, tako obravnavajo.

- 29 Posledično, ne da bi bilo treba obravnavati vprašanje, postavljeno v zvezi s členom 34(1) Listine, je treba na to vprašanje odgovoriti, da člen 10 ES v povezavi s PZDU nasprotuje ureditvi države članice, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki se razlaga tako, da se za priznanje pravice do nadomestila za brezposelnost ne upoštevajo obdobja zaposlitve pogodbenega uslužbenca institucije Unije s sedežem v tej državi članici in da dnevi brezposelnosti, za katere je bilo izplačano nadomestilo za brezposelnost na podlagi PZDU, niso obravnavani kot delovni dnevi, čeprav se dnevi brezposelnosti, za katere se izplačuje nadomestilo v skladu z ureditvijo navedene države članice, tako obravnavajo.

Stroški

- 30 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

Člen 10 ES v povezavi s Pogoji za zaposlitev drugih uslužbencev Evropskih skupnosti, ki so bili določeni z Uredbo Sveta (EGS, Euratom, ESPJ) št. 259/68 z dne 29. februarja 1968 o določitvi Kadrovske predpisev za uradnike in pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev Evropskih skupnosti ter posebnih ukrepov, ki se začasno uporabljajo za uradnike Komisije, kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES, Euratom) št. 723/2004 z dne 22. marca 2004, nasprotuje ureditvi države članice, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki se razlaga tako, da se za priznanje pravice do nadomestila za brezposelnost ne upoštevajo obdobja zaposlitve pogodbenega uslužbenca institucije Evropske unije s sedežem v tej državi članici in da dnevi brezposelnosti, za katere je bilo izplačano nadomestilo za brezposelnost na podlagi Pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev Evropskih skupnosti, niso obravnavani kot delovni dnevi, čeprav se dnevi brezposelnosti, za katere se izplačuje nadomestilo v skladu z ureditvijo navedene države članice, tako obravnavajo.

Podpisi