



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PAOLO MENGOZZI
föredraget den 16 oktober 2014¹

Mål C-647/13

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

[begäran om förhandsavgörande från Cour du travail de Bryssel (Belgien)]

”Tillgång till arbetslöshetsersättning i en medlemsstat — Beaktande av kontraktanställningsperioder vid en unionsinstitution — Likställande av en arbetslöshetsperiod vid Europainstitutionerna med en arbetsperiod — Principen om lojalt samarbete”

1. Begäran om förhandsavgörande i detta mål avser tolkningen av principen om lojalt samarbete och av artikel 34.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan). Begäran har ingetts i en tvist mellan Marie-Rose Melchior och arbetsmarknadsmyndigheten Office national de l'emploi (nedan kallad ONEM) avseende ONEM:s beslut att inte bevilja Marie-Rose Melchior arbetslöshetsersättning.

I – Tillämpliga bestämmelser

A – Unionsrätt

2. Enligt artikel 96.1 i anställningsvillkoren för övriga anställda vid Europeiska gemenskaperna (nedan kallade anställningsvillkoren) ska en tidigare kontraktsanställd som är utan anställning efter att ha lämnat sin tjänst vid en unionsinstitution ha rätt till en månatlig arbetslöshetsersättning på vissa villkor. I andra stycket i samma punkt föreskrivs att en tidigare kontraktsanställd, om han eller hon har rätt till arbetslöshetsersättning enligt ett nationellt system, ska uppge detta till den institution där han eller hon tjänstgjort. I sådana fall ska denna ersättning dras från den ersättning som betalas ut av unionen.

3. Enligt artikel 96.2 ska en tidigare kontraktsanställd, för att vara berättigad till denna ersättning, bland annat på egen begäran vara registrerad som arbetssökande vid arbetsförmedlingen i den medlemsstat där vederbörande är bosatt och uppfylla de förpliktelser som föreskrivs i den medlemsstatens lagstiftning för personer som uppbär arbetslöshetsersättning enligt den lagstiftningen. I punkt 4 anges att ersättningen ska betalas ut från och med den dag då anställningen upphörde under en period som inte får överstiga 36 månader och inte i något fall får överstiga en tredjedel av den tid

¹ — Originalspråk: franska.

som anställningen faktiskt varade. Om en tidigare kontraktsanställd under denna tid upphör att uppfylla de villkor som anges i punkterna 1 och 2 ska dock utbetalningen av arbetslöshetsersättningen upphöra. Utbetalningen ska återupptas om den tidigare kontraktsanställda före utgången av denna period åter uppfyller villkoren och inte har rätt till nationell arbetslöshetsersättning.

4. Enligt artikel 96.7 ska kontraktsanställda bidra med en tredjedel av kostnaderna för finansieringen av systemet för arbetslöshetsförsäkring. Avgiften ska varje månad dras av från den anställdes lön och tillsammans med de två tredjedelar som betalas av institutionen betalas in till en särskild arbetslöshetskassa som ska vara gemensam för institutionerna och förvaltas av Europeiska kommissionen.

5. Enligt artikel 96.9 ska de behöriga nationella myndigheterna ”inom ramen för sin nationella lagstiftning samarbeta med kommissionen på ett effektivt sätt för att säkerställa att denna artikel tillämpas korrekt.”

B – Nationell rätt

6. Enligt artikel 30 i den kungliga förordningen av den 25 november 1991 om arbetslöshet (arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, *Moniteur belge* av den 31 december 1991, s. 29888) (nedan kallad den kungliga förordningen), i den lydelse som var tillämplig vid tiden för omständigheterna i det nationella målet, måste en heltidsarbetande arbetstagare som är äldre än 50 år ha arbetat under 624 dagar under de 36 månader som föregår ansökan om ersättning för att vara berättigad till arbetslöshetsersättning.

7. I artikel 37.1 i den kungliga förordningen föreskrivs följande:

”... ska såsom utfört arbete anses: normalt effektivt arbete och övertid utan kompensationsledighet som utförts i ett yrke eller ett företag som omfattas av arbetslöshetsdelen i socialförsäkringssystemet och för vilket

...

2. avgifter för socialförsäkring, inklusive arbetslöshetsförsäkring, har innehållits,

...”

8. I artikel 37.2 första stycket i den kungliga förordningen föreskrivs följande:

”Arbete som utförts utomlands ska beaktas i den mån motsvarande anställning i Belgien skulle ha gett upphov till inbetalningar till socialförsäkringen, inbegripet arbetslöshetsförsäkringen.

Första stycket gäller emellertid enbart om arbetstagaren efter det arbete som har utförts i utlandet har fullgjort anställningsperioder enligt den belgiska lagstiftningen.”

Enligt artikel 38.1 första stycket a i den kungliga förordningen ska dagar då arbetstagaren uppburit ersättning enligt lagstiftningen om arbetslöshetsförsäkringen vid tillämpningen av artikel 30 och följande artiklar likställas med arbetsdagar.

II – Bakgrund till det nationella målet och tolkningsfrågorna

9. Av beslutet om hänskjutande framgår att den belgiska medborgaren Marie-Rose Melchior hade haft flera olika anställningar i Belgien innan hon från och med den 1 mars 2005 till den 29 februari 2008 arbetade som kontraktsanställd vid kommissionen i Bryssel.

10. Genom beslut av den 5 mars 2008 avtog ONEM den ansökan om arbetslöshetsersättning som hon hade ingett den 1 mars 2008. Som skäl till avslaget angavs att det inte var styrkt att hon hade fullgjort 624 arbetsdagar under de 36 månader som föregick hennes ansökan, i och med att ONEM inte beaktade den period då hon hade arbetat vid kommissionen. Emellertid förlängde ONEM referensperioden med motsvarande period.

11. Sedan Marie-Rose Melchior hade erhållit arbetslöshetsersättning enligt anställningsvillkoren i 12 månader från och med den 1 mars 2008 och haft olika anställningar i Belgien mellan den 20 augusti 2008 och den 13 juli 2009 ansökte hon den 14 juli 2009 återigen om arbetslöshetsersättning. ONEM avtog den ansökan den 26 augusti 2009 med motiveringen att hon fortfarande inte hade styrkt att hon hade fullgjort 624 arbetsdagar under de 36 månader som föregick ansökan, det vill säga under perioden från och med den 14 juli 2006 till och med den 13 juli 2009. ONEM vägrade dels att beakta anställningsperioden vid kommissionen, dels att i enlighet med artikel 38.1 första stycket a i den kungliga förordningen likställa den period då hon erhöll ersättning enligt anställningsvillkoren med en arbetsperiod.

12. Marie-Rose Melchior överklagade ONEM:s beslut av den 26 augusti 2009 vid Tribunal du travail de Bruxelles (arbetsdomstolen i Bryssel) vilken genom dom av den 14 februari 2012 upphävde beslutet, förklarade att hon var berättigad till arbetslöshetsersättning från och med den 14 juli 2009 och förpliktade ONEM att betala ut inestående arbetslöshetsersättning från och med det datumet.

13. ONEM överklagade det nämnda avgörandet vid Cour du travail de Bruxelles (arbetsdomstol i andra instans) och yrkade att den domstolen skulle ändra domen och fastställa beslutet av den 26 augusti 2009. Cour du travail de Bruxelles ifrågasatte huruvida artiklarna 37 och 38.1 första stycket a i den kungliga förordningen är förenliga med unionsrätten och beslutade därför att förklara målet vilande och att ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

”Utgör principen om lojalt samarbete och artikel 4.3 FEU, å ena sidan, och artikel 34.1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, å andra sidan, hinder för att en medlemsstat, med avseende på rätten till arbetslöshetsersättning, vägrar att

- beakta kontraktsanställningsperioder vid en av Europeiska unionens institutioner i denna medlemsstat, framför allt när berörd person har varit anställd enligt lagstiftningen i nämnda medlemsstat såväl före som efter kontraktsanställningsperioden,
- likställa de dagar för vilka arbetslöshetsersättning utbetalats enligt anställningsvillkoren ... med arbetsdagar medan de dagar för vilka arbetslöshetsersättning utbetalats enligt lagstiftningen i nämnda medlemsstat likställs med arbetsdagar?”

III – Bedömning

A – Inledande synpunkter

14. Först och främst ska det dels prövas huruvida sökandens situation omfattas av tillämpningsområdet för bestämmelser i primär- eller sekundärrätten avseende den fria rörligheten för arbetstagare, dels tas ställning till de argument som kommissionen anfört i sitt yttrande att anställningsvillkoren är av lagstiftningskaraktär och direkt tillämpliga på omständigheterna i det nationella målet.

1. Huruvida primär- eller sekundärrätten avseende den fria rörligheten för arbetstagare är tillämplig på situationen för sökanden i det nationella målet

15. Enligt fast rättspraxis är en tjänsteman i Europeiska unionen – vilket en kontraktsanställd enligt anställningsvillkoren ska betraktas som – en sådan arbetstagare som avses i artikel 45.1 FEUF förutsatt att han eller hon använder sig av sin rätt till fri rörlighet.² I det hänseendet har domstolen angett att en yrkesverksam tid i en internationell organisation, såsom Europeiska unionen, inte kan jämföras med en period som fullgjorts inom en annan medlemsstats offentliga förvaltning och därmed inte i sig kan skapa ett samband med någon av de situationer som avses i nämnda bestämmelse i fördraget.³

16. I förevarande fall är det ostridigt att Marie-Rose Melchior hela tiden har varit bosatt och arbetat i Belgien, först vid privata företag, senare vid kommissionen och slutligen återigen i den privata sektorn. Hon har själv medgett att hon aldrig under sitt yrkesverksamma liv har varit en migrerande arbetstagare. Hennes situation, som uteslutande är nationell, omfattas därmed inte av artikel 45.1 FEUF.⁴

17. Som den hänskjutande domstolen mycket riktigt har påpekat omfattas Marie-Rose Melchiors situation under den period då hon var anställd vid kommissionen inte heller av förordning (EEG) nr 1408/71.⁵ Den förordningen antogs med stöd av artikel 42 EG (senare artikel 48 FEUF) i syfte att samordna medlemsstaternas lagstiftningar när det gäller social trygghet för att förverkliga den fria rörligheten för arbetstagare. Domstolen har i det avseendet angett ”att tjänstemän i Europeiska [unionen] inte kan anses vara arbetstagare i den mening som avses i förordning nr 1408/71, eftersom de inte omfattas av någon nationell lagstiftning inom området för social trygghet, vilket krävs enligt artikel 2.1 i sagda förordning, vari det fastställs vilken personkrets som omfattas av förordningens tillämpningsområde.”⁶

18. Härefter är det lämpligt att pröva kommissionens argument att anställningsvillkoren är av lagstiftningskaraktär och direkt tillämpliga på omständigheterna i det nationella målet.

2 — Se, bland annat, dom Echternach och Moritz (389/87 och 390/87, EU:C:1989:130, punkt 11), dom Schmid (C-310/91, EU:C:1993:221, punkt 20) och dom Ferlini (C-411/98, EU:C:2000:530, punkt 42).

3 — Se dom My (C-293/03, EU:C:2004:821, punkt 42)

4 — Dom Uecker och Jacquet (C-64/96 och C-65/96, EU:C:1997:285, punkt 16 och där angiven rättspraxis).

5 — Rådets förordning av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen (EGT L 149, s. 2). Den förordningen har upphört att gälla och ersatts av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 166, s. 1).

6 — Se dom Ferlini (EU:C:2000:530, punkt 41) och dom My (EU:C:2004:821, punkt 35) samt beslut Ricci och Pisanesch (C-286/09 och C-287/09, EU:C:2010:420, punkt 26)..

2. Huruvida anställningsvillkoren är av lagstiftningskaraktär och direkt tillämpliga i det nationella målet

19. Kommissionen har i sitt yttrande understrukit att anställningsvillkoren har antagits genom en rådsförordning vilken enligt artikel 288 andra stycket FEUF har allmän giltighet, är bindande i alla delar och direkt tillämplig i alla medlemsstater. Kommissionen menar att sökandens situation omfattas av artikel 96 i anställningsvillkoren, vilken rör rätten till arbetslöshetsersättning för tidigare kontraktsanställda och i vilken denna ersättning beskrivs som ett komplement till ersättning som eventuellt föreskrivs i nationell lagstiftning. Att denna ersättning utgör ett komplement som gäller för sådana nationella myndigheter som ONEM utgör hinder för att anställningsperioder vid en unionsinstitution inte beaktas vid fastställandet av huruvida en tidigare kontraktsanställd är berättigad till nationell arbetslöshetsersättning.

20. Det är visserligen ostridigt att förordning (EEG) nr 259/68⁷ om fastställande av tjänsteföreskrifter för tjänstemän i unionen (nedan kallad tjänsteföreskrifterna) och anställningsvillkor för övriga anställda, som för övrigt anges uttryckligen i dess artikel 11, ”till alla delar [är] bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater”. Som domstolen vid flera tillfällen har uttalat ”medför [nämnda förordning] skyldigheter för medlemsstaterna i den mån som deras medverkan är nödvändig för att anställningsvillkoren skall kunna genomföras”.⁸ Som kommissionen mycket riktigt har framhållit fann domstolen i dom Kristiansen (EU:C:2003:652) att eftersom artikel 28a i anställningsvillkoren, vilken har samma innebörd som artikel 96 men rör tillfälligt anställda, är av kompletterande karaktär i förhållande till nationell lagstiftning och då denna kompletterande karaktär grundas på bestämmelser i en förordning ska den iakttas av medlemsstaterna i den nationella lagstiftningen.⁹

21. Kommissionens argument, att ONEM:s skyldighet att beakta de perioder som sökanden i det nationella målet fullgjorde vid kommissionen vid prövningen av huruvida hon är berättigad till nationell ersättning följer av den kompletterande karaktären på arbetslöshetsersättningen enligt anställningsvillkoren och den omständigheten att dessa ska betraktas som en förordning, är inte övertygande av skäl som jag redogör för nedan.

22. Först och främst framgår det av fast rättspraxis att unionsrätten inte inkräktar på medlemsstaternas befogenhet att utforma sina sociala trygghetssystem. Visserligen är medlemsstaterna vid utövandet av denna befogenhet skyldiga att iakttä unionsrätten,¹⁰ men i avsaknad av en harmonisering på gemenskapsnivå ankommer det ändå på lagstiftaren i varje medlemsstat att bestämma dels villkoren för rätten eller skyldigheten att ansluta sig till ett system för social trygghet, dels villkoren för att ha rätt till förmåner.¹¹

23. Dessutom är det endast om en tidigare kontraktsanställd *har rätt till arbetslöshetsersättning enligt ett nationellt system* som vederbörande är skyldig att ansöka om det enligt artikel 96.1 andra stycket i anställningsvillkoren och som värdet på det bidraget ska dras av från det som avses i artikel 96.3. Med andra ord får unionens arbetslöshetsersättning en kompletterande karaktär endast *om, och i den mån*, den tidigare kontraktsanställda även har rätt till nationell arbetslöshetsersättning.

24. Vidare har en tidigare kontraktsanställd som uppfyller villkoren i artikel 96.1 i anställningsvillkoren enligt den bestämmelsen rätt att erhålla arbetslöshetsersättning oavsett om den kontraktsanställda även omfattas av en nationell arbetslöshetsförsäkring och oavsett om vederbörande uppfyller villkoren för att beviljas ersättning enligt den försäkringen. Av detta följer att arbetslöshetsersättningen enligt artikel 96

7 — Förordning av den 29 februari 1968 om fastställande av tjänsteföreskrifter för tjänstemännen i Europeiska gemenskaperna och anställningsvillkor för övriga anställda i dessa gemenskaper samt om införande av särskilda tillfälliga åtgärder beträffande kommissionens tjänstemän (EGT L 56, s. 1; svensk specialutgåva, område 1, volym 1, s.39).

8 — Se, bland annat, dom kommissionen/Belgien (186/85, EU:C:1987:208, punkt 21) och dom Kristiansen (C-92/02, EU:C:2003:652, punkt 32),

9 — Punkt 34. Domstolen uttalade sig på motsvarande sätt i dom kommissionen/Belgien (EU:C:1987:208) beträffande familjetillägg enligt artikel 67.2 i tjänsteföreskrifterna.

10 — Se, bland annat, dom kommissionen/Portugal (C-255/09, EU:C:2011:695, punkterna 47–49 och där angiven rättspraxis).

11 — Se, bland annat, dom Kristiansen (EU:C:2003:652, punkt 31 och där angiven rättspraxis).

i anställningsvillkoren, även om den kan ha en kompletterande karaktär om den tillkommer utöver och kompletterar eventuella ersättningar enligt ett nationellt system, inte finner sin grund i beviljandet av sådan ersättning. Således är arbetslöshetsförsäkringen enligt anställningsvillkoren principiellt självständig i förhållande till medlemsstaternas arbetslöshetsförsäkringar.

25. Artikel 96.1 andra stycket i anställningsvillkoren innehåller en särskild bestämmelse som är avsedd att reglera förhållandet mellan arbetslöshetsersättning enligt tjänsteföreskrifterna och sådan ersättning som föreskrivs i de nationella systemen om en tidigare kontraktsanställd är berättigad till dem båda.¹² Bestämmelsen har två syften. Dels förhindrar den kumulering till fördel för unionen, eftersom den innebär att den nationella ersättningen, för det fallet att en tidigare kontraktsanställd även uppfyller villkoren för att erhålla sådan ersättning, ska dras av från det belopp som utbetalas av unionen, vilket minskar unionens ekonomiska börda.¹³ Dels innebär den att kontraktsanställda som arbetar vid institutionernas enheter i de olika medlemsstaterna behandlas lika genom att de garanteras lika stor (lägsta) arbetslöshetsersättning oberoende av vilken arbetslöshetsförsäkring de eventuellt omfattas av på nationell nivå.¹⁴

26. Av ovanstående följer att artikel 96.1 andra stycket i anställningsvillkoren i princip varken i kraft av sin lydelse eller sitt syfte kan inskränka medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning när de utövar sin befogenhet att fastställa villkoren för rätten till ersättning från de nationella arbetslöshetsförsäkringarna. Bestämmelsen kräver nämligen endast sådana anpassningar av de nationella arbetslöshetsförsäkringarna som är nödvändiga för att den kompletterande karaktären på ersättningen enligt tjänsteföreskrifterna ska kunna iaktas om denna konkurrerar med ersättningar enligt nämnda försäkringar.

27. Den rättspraxis som kommissionen anfört till stöd för sitt argument ändrar inte min slutsats ovan. Såväl i mål kommissionen/Belgien (EU:C:1987:208) som i mål Kristiansen (EU:C:2003:652) bekräftade nämligen domstolen att bestämmelserna i tjänsteföreskrifterna om gemenskapsersättningarnas kompletterande karaktär i förhållande till motsvarande nationella ersättningar är bindande med avseende på nationella bestämmelser som motverkar själva komplementaritetsprincipen. I det förstnämnda fallet rörde det sig om en lagändring som genomfördes 1982 av Konungariket Belgien i syfte att minska storleken på familjetilläggen med ett belopp motsvarande samma slags tillägg som berörd person kunde vara berättigad till bland annat enligt bestämmelser för personal vid en folkrättslig institution, oavsett om sådana tillägg var avsedda att komplettera de nationella familjetilläggen. I det andra fallet var det däremot fråga om tillämpningen av en bestämmelse avsedd att motverka kumulering vid beviljande av belgisk arbetslöshetsersättning, enligt vilken sådan ersättning inte skulle medges om arbetstagaren uppbar ersättning, ett begrepp som bland annat omfattade ersättning vid ett anställningsförhållandes upphörande vilket även kunde innebära arbetslöshetsersättning enligt anställningsvillkoren. Det är för övrigt intressant att notera att i det nationella mål som föranledde dom Kristiansen (EU:C:2003:652) tillämpade de belgiska myndigheterna samma bestämmelse som har ifrågasatts i begäran om förhandsavgörande i förevarande mål och vägrade att ta hänsyn till det arbete som Nina Kristiansen hade utfört för kommissionens räkning för att ge henne rätt till nationell arbetslöshetsersättning.¹⁵ Visserligen avsåg tolkningsfrågan endast tillämpningen av ovan angiven bestämmelse i syfte att motverka kumulering, men varken domstolen, generaladvokat Alber¹⁶ eller kommissionen i sitt yttrande bestred, ens i förbigående, att denna vägran var förenlig med artikel 28a.1 andra stycket i anställningsvillkoren där det fastställs att gemenskapens arbetslöshetsersättning till tidigare tillfälliga anställda har en kompletterande karaktär. Denna kompletterande karaktär bekräftades tvärtom eftertryckligen av alla parter.

12 — Se, för ett liknande resonemang, när det gäller familjetillägg, dom kommissionen/Belgien (EU:C:1987:208, punkt 22).

13 — *Ibidem*, punkt 23.

14 — *Ibidem*.

15 — De belgiska myndigheterna ansåg emellertid att Nina Kristiansens anställningsperiod vid kommissionen skulle neutraliseras vid fastställandet av referensperioden.

16 — Förslag till avgörande av generaladvokat Alber i mål Kristiansen (EU:C:2002:141).

28. I förevarande fall, till skillnad mot i mål kommissionen/Belgien (EU:C:1987:208) och mål Kristiansen (EU:C:2003:652), innebär inte bestämmelsen om att anställningsperioder vid en EU-institution ska undantas från beräkningen av erforderliga arbetsdagar för berättigande till nationell arbetslöshetsersättning att den kompletterande karaktären på ersättningen enligt anställningsvillkoren ifrågasätts.

29. Visserligen kan det invändas att den kompletterande karaktären på ersättningen enligt tjänsteföreskrifterna svårigen är förenlig med en strikt tillämpning av den princip om avgiftsfinansiering som förespråkats av den belgiska regeringen, vilken innebär att anställningsperioder som inte har gett upphov till inbetalningar till det belgiska socialförsäkringssystemet inte ska beaktas. Att sådana perioder undantas kan nämligen i praktiken medföra att ingen nationell ersättning betalas ut till en tidigare kontraktsanställd, vilken därmed helt och hållet blir ett ansvar för systemet enligt tjänsteföreskrifterna. Om detta blir följden enbart genom en tillämpning av objektiva villkor för rätten till nationell arbetslöshetsersättning kan den berörda medlemsstaten emellertid enligt min mening inte lastas för ett åsidosättande av skyldigheter enligt artikel 96.1 första stycket i anställningsvillkoren, bland vilka inte ingår vare sig att föreskriva en arbetslöshetsförsäkring eller att en sådan försäkring ska utformas så, att en tidigare kontraktsanställd vid en unionsinstitution under alla omständigheter ska omfattas av försäkringen.

30. Slutligen vill jag framhålla att även om man bortser från de villkor som ger rätt till belgisk arbetslöshetsersättning och hur den tillämpas av ONEM föranleder situationen för sökanden i det nationella målet, som den beskrivs i beslutet om hänskjutande, *ingen kombinerad tillämpning* av tjänsteföreskrifterna och den nationella arbetslöshetsförsäkringen. Sålunda är bestämmelsen i artikel 96.1 andra stycket i anställningsvillkoren i syfte att förhindra kumulering under alla omständigheter inte tillämplig i förevarande fall. Det framgår nämligen av handlingarna i målet att Marie-Rose Melchior sedan hennes anställning vid kommissionen hade upphört erhöll arbetslöshetsersättning enligt artikel 96 i anställningsvillkoren under tolv månader från och med den 1 mars 2008. Enligt artikel 96.4 i anställningsvillkoren ska denna ersättning utbetalas till en tidigare kontraktsanställd i högst 36 månader från och med den dag då anställningen upphörde och inte i något fall *överstiga en tredjedel av den tid som anställningen faktiskt varade*. Av detta följer att Marie-Rose Melchior, som arbetade tre år vid kommissionen, vid den tidpunkt då hon vid ONEM ingav den ansökan om nationell arbetslöshetsersättning som ligger till grund för det nationella målet, den 14 juli 2009, redan hade erhållit all ersättning hon var berättigad till enligt bestämmelserna i tjänsteföreskrifterna. Under de omständigheterna kan ONEM i förvarande fall inte anses ha bortsett från den kompletterande karaktären på ersättningen enligt anställningsvillkoren.

31. Mot bakgrund av vad som anförts ovan anser jag att en eventuell skyldighet för de belgiska myndigheterna att beakta den period under vilken sökanden i det nationella målet var anställd vid kommissionen med avseende på beräkningen av de erforderliga arbetsdagarna för att vara berättigad till nationell arbetslöshetsersättning inte finner stöd i artikel 96.1 första stycket i anställningsvillkoren.

32. En sådan skyldighet kan emellertid följa av andra tillämpliga principer, vilket jag kommer att pröva nedan i detta förslag till avgörande.

B – Tolkningsfrågan

1. Principen om lojalt samarbete

33. Den hänskjutande domstolen har ställt sin tolkningsfråga för att först och främst få klarhet i huruvida principen om lojalt samarbete¹⁷ utgör hinder för att en medlemsstat, med avseende på villkoren för berättigande till nationell arbetslöshetsersättning, dels vägrar att beakta kontraktansättningsperioder vid en unionsinstitution, dels vägrar att likställa dagar för vilka arbetslöshetsersättning utbetalats enligt anställningsvillkoren med arbetsdagar, på motsvarande sätt som föreskrivs för dagar då arbetslöshetsersättning betalats ut enligt nationella bestämmelser.

34. Den hänskjutande domstolen har anfört att ett jakande svar skulle kunna härledas ur domstolens rättspraxis om överföring av pensionsrättigheter för en arbetstagare som har varit anställd både av en privat arbetsgivare och en unionsinstitution. Den hänskjutande domstolen har framhållit att domstolen vid flera tillfällen har funnit att den belgiska lagstiftningen inte i tillräcklig utsträckning säkerställer en sådan överföringsmöjlighet, i strid med bland annat medlemsstaternas skyldigheter enligt principen om lojalt samarbete. Den hänskjutande domstolen hänför sig bland annat till dom kommissionen/Belgien¹⁸ och dom My.¹⁹

35. I den förstnämnda domen förklarade domstolen att Konungariket Belgien hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt fördraget genom att inte anta nationella bestämmelser om överföring av pensionsrättigheter som har förvärvats i det belgiska pensionssystemet till gemenskapens pensionssystem, i enlighet med vad som föreskrevs i artikel 11.2 i bilaga VIII till tjänsteföreskrifterna.²⁰ I den andra domen, avseende en begäran om förhandsavgörande från Tribunal du travail de Bruxelles, fann domstolen i stället att artikel 10 EG, i förening med tjänsteföreskrifterna, utgjorde hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken det vid bedömning av rätten till förtida ålderspension enligt det nationella systemet inte är tillåtet att beakta anställningsår som en gemenskapsmedborgare har fullgjort vid en gemenskapsinstitution.

36. ONEM ansåg under förfarandet i det nationella målet, i likhet med den belgiska regeringen i dess yttrande vid domstolen, att denna rättspraxis inte kan överföras på arbetslöshetssystemet. Den belgiska regeringen har bland annat understrukit att sökanden i dom My (EU:C:2004:821) hade förvärvat pensionsrättigheter såväl i det belgiska systemet som i unionens system. I förevarande mål har Marie-Rose Melchior aldrig förvärvat någon rätt till arbetslöshetsersättning i det belgiska systemet. Den belgiska regeringen har även gjort gällande att domstolen i samma dom grundade sitt resonemang på en specifik bestämmelse, artikel 11.2 i bilaga VIII i tjänsteföreskrifterna, i vilken det uttryckligen föreskrevs att eventuella rättigheter enligt unionssystemet skulle överföras till det nationella systemet och att det inte finns någon motsvarande bestämmelse när det gäller arbetslöshetsförsäkringar.

37. Jag anser inte att dessa argument är övertygande.

17 — Den hänskjutande domstolen har även angett artikel 4.3 FEU. Lissabonfördraget hade emellertid ännu inte trätt i kraft då det omtvistade beslutet i det nationella målet fattades den 26 augusti 2009. Därför hänvisar jag nedan i detta förslag till avgörande inte till den bestämmelsen, utan till artikel 10 EG.

18 — 137/80, EU:C:1981:237.

19 — EU:C:2004:821.

20 — Samma åsidosättande fastställdes med avseende på Konungariket Spanien i dom kommissionen/Spanien (C-52/96, EU:C:1997:382).

38. Visserligen kritiserades den aktuella medlemsstaten i dom kommissionen/Belgien (EU:C:1981:237) för att genom sin underlåtelse omöjliggöra genomförandet av en specifik bestämmelse i tjänsteföreskrifterna, det vill säga artikel 11.2 i bilaga VIII till dessa föreskrifter, men domstolen medgav i en vidare bemärkelse att en medlemsstat underlåter att uppfylla sina skyldigheter enligt principen om lojalt samarbete, vid den tidpunkten inskriven i artikel 5 i EEG-fördraget, om den underlåter att anta nödvändiga nationella bestämmelser enligt en bestämmelse i tjänsteföreskrifterna²¹ eller *förhindrar förverkligandet av målen i tjänsteföreskrifterna*.²²

39. Jag anser dessutom att den belgiska regeringen tolkar dom My (EU:C:2004:821) på ett oriktigt sätt.

40. I motsats till vad den belgiska regeringen har anfört skiljer sig den fråga som behandlas av domstolen i dom My (EU:C:2004:821) inte materiellt från frågan i förevarande mål. Både Marie-Rose Melchior och Gregorio My var nämligen anslutna till ett belgiskt *avgiftsfinansierat socialförsäkringssystem* innan de anställdes vid en unionsinstitution. Precis som Marie-Rose Melchior försökte Gregorio My *få anställningsperioder* vid en unionsinstitution *erkända* för att medges *rätt till en ersättning som föreskrivs inom ramen för det socialförsäkringssystem han hade varit ansluten till*, i det fallet förtidspension. I båda fallen var denna rätt beroende av huruvida nämnda perioder togs med i beräkningen av det antal arbetade dagar eller år som erfordrades enligt tillämpliga nationella bestämmelser för att berättigas den aktuella förmånen. Den omständighet som framhållits av den belgiska regeringen, att Gregorio My i motsats till Marie-Rose Melchior hade förvärvat pensionsrättigheter enligt det belgiska systemet, saknar relevans, i den mån rätten till den begärda förmånen precis som i Marie-Rose Melchiors fall var underordnad sådana krav som Gregorio My endast uppfyllde om hans anställningstid vid rådet beaktades.

41. I motsats till vad som har anförts av den belgiska regeringen grundade sig dom My (EU:C:2004:821) inte på någon specifik bestämmelse i tjänsteföreskrifterna, den angivna artikel 11.2 i bilaga VIII till de föreskrifterna.

42. I det hänseendet finns det anledning att erinra om att den tolkningsfråga som föranledde dom My (EU:C:2004:821) bestod av två delar. Tribunal du travail de Bruxelles ifrågasatte huruvida såväl det belgiska regelverket som ovan angiven bestämmelse i tjänsteföreskrifterna var förenliga med principerna om fri rörlighet för arbetstagare och icke-diskriminering samt med de rättigheter som garanteras unionsmedborgarna genom EG-fördraget, eftersom det aktuella regelverket och den aktuella bestämmelsen inte säkerställde rätten att överföra pensionsrättigheter från gemenskapssystemet till det nationella systemet. Tribunal du travail de Bruxelles uttalade samma tvivel avseende de nationella bestämmelser som inte tillät att yrkesverksam tid vid en gemenskapsinstitution beaktades.

43. I punkterna 24–26 i samma dom konstaterade domstolen att sökanden i det nationella målet aldrig hade begärt att hans förvärvade pensionsrättigheter i gemenskapens system skulle överföras till det belgiska pensionssystemet, utan endast att komma i åtnjutande av en nationell förtida ålderspension, och att vad han vände sig mot var att Office national des pension (ONP) vägrade att beakta de 27 anställningsår som han fullgjort som tjänsteman vid rådet vid beräkningen av de 35 yrkesverksamma kalenderår som är en förutsättning för rätten till sagda pension. Av detta drog domstolen slutsatsen att tvisten vid den nationella domstolen bara rörde frågan huruvida de belgiska myndigheterna enligt gemenskapsrätten var skyldiga att beakta såväl Gregorio Mys yrkesverksamma tid enligt det belgiska pensionssystemet som hans anställningstid enligt gemenskapens system och att det därmed inte var nödvändigt att besvara den första delen av tolkningsfrågan.

21 — Se punkt 9 och, i samma mening, dom kommissionen/Spanien (EU:C:1997:382, punkt 9).

22 — I förevarande fall lika behandling av tjänstemän i unionen, oavsett ursprungsstat, och rekrytering av den mest meriterade personalen, se punkt 19 i domen.

44. Genom att separera frågan om överföring av rättigheter som förvärvats i gemenskapssystemet till det nationella systemet från frågan huruvida de belgiska myndigheterna är skyldiga att beakta anställningsperioder vid en institution fastställde domstolen i praktiken att artikel 11.2 i bilaga VIII i tjänsteföreskrifterna inte var relevant, åtminstone inte direkt, för svaret på den hänskjutande domstolens tolkningsfråga.²³ Visserligen tycks domstolen i punkterna 44 och 45 i domskälen²⁴ återigen inrikta sig på nämnda bestämmelse, men egentligen hänvisar domstolen endast till sin tolkning av samma bestämmelse i dom kommissionen/Belgien, vilken får utgöra utgångspunkt för domstolens resonemang i dom My.

45. I motsats till vad som har anförts av den belgiska regeringen bygger resonemanget således inte på artikel 11.2 i bilaga VIII i tjänsteföreskrifterna, utan snarare på dess underliggande *ratio* som domstolen avsåg att göra till ett generellt kriterium för bedömningen av sådana fall där arbetstagare omfattas av såväl en medlemsstats socialförsäkringssystem som det system som föreskrivs i tjänsteföreskrifterna. Enligt min mening framgår detta tydligt av förhållandet mellan punkterna 44, 45 och 46 i dom My (EU:C:2004:821). I punkterna 44 och 45 erinrade domstolen om att den i dom kommissionen/Belgien (EU:C:1981:237) fann att artikel 11.2 i bilaga VIII i tjänsteföreskrifterna syftade till att underlätta övergången mellan offentliga eller privata nationella anställningar och anställning inom gemenskapsadministrationen och på så sätt säkerställa största valmöjlighet för gemenskaperna i fråga om kvalificerad personal som redan har en adekvat yrkeserfarenhet, och att dess åsidosättande skulle kunna "försvåra för gemenskapen att rekrytera nationella tjänstemän med viss tjänsteålder". I punkt 46 konstaterade domstolen att "[d]etta [även är] fallet när en medlemsstat, vid bedömning av rätt till förtida ålderspension enligt dess system, vägrar att beakta den yrkesverksamma tid som har fullgjorts enligt gemenskapens pensionssystem."

46. Genom att på detta vis lägga sig på ett högre plan än artikel 11.2 i bilaga VIII i tjänsteföreskrifterna fastställde domstolen innehållet i en skyldighet för medlemsstaterna som är *autonom* i förhållande till de skyldigheter som följer av denna bestämmelse som domstolen avgränsade och förtydligade räckvidden på genom att längre ned i domen knyta den till principen om lojalt samarbete i artikel 10 EG. Efter att i punkt 47 först ha konstaterat "att nationella bestämmelser av den typ som är i fråga i målet vid den nationella domstolen kan hindra och följaktligen avskräcka en arbetstagare från att utöva yrkesverksamhet inom en av Europeiska unionens institutioner", drog domstolen i punkt 48 slutsatsen att "[s]ådana följder [inte kan] tillåtas med hänsyn till förpliktelsen till lojalt samarbete och bistånd som åligger medlemsstaterna i förhållande till gemenskapen och som kommer till uttryck i skyldigheten enligt artikel 10 EG att underlätta fullgörandet av gemenskapens uppgifter."²⁵

47. I linje med domstolens resonemang anges inte artikel 11.2 i bilaga VIII i tjänsteföreskrifterna i domslutet. I stället anges att de belgiska myndigheternas skyldighet att beakta klagandens tjänsteår vid rådet följer av artikel 10 EG "i förening med [tjänsteföreskrifterna]".

48. Utöver de specifika särdragen i de mål som föranledde dom kommissionen/Belgien (EU:C:1981:237) och dom My (EU:C:2004:821), var domstolens avsikt sålunda i praktiken att bekräfta principen att en medlemsstat åsidosätter sin skyldighet att underlätta unionens fullföljande av sitt uppdrag om staten bortser från principen om lojalt samarbete i förening med bestämmelserna i

23 — Detta var för övrigt nödvändigt, eftersom en eventuell skyldighet för medlemsstaterna att ändra de tillämpliga reglerna för beviljande av förmåner genom sitt socialförsäkringssystem för att göra det möjligt att beakta anställningsperioder vid unionsinstitutionerna inte kan härledas från artikel 11.2 i bilaga VIII i tjänsteföreskrifterna, precis som artikel 69 i anställningsvillkoren, som illustreras ovan, inte heller ger något stöd för det (se punkterna 22–29 ovan).

24 — Dessa punkter föregås av rubriken "Artikel 11.2 i bilaga VIII till tjänsteföreskrifterna och artikel 10 EG".

25 — Domstolen förde ett liknande resonemang i dom Bruce of Donington (208/80, EU:C:1981:194) och dom Hurd (44/84, EU:C:1986:2, punkterna 38–45), i vilka domstolen fann att principen om lojalt samarbete, på den tiden inskriven i artikel 5 i EEG-fördraget, innebar ett förbud mot beskattning av reseersättning och traktamente som erhöles av ledamöterna av Europaparlamentet (ett ersättningssystem som vid tidpunkten för omständigheterna i det nationella målet reglerades enbart genom nationell lagstiftning), vilket skapade ekonomiska hinder för ledamöternas resor, och ett förbud mot nationell beskattning av Europatillägget för lärare i Europaskolor, eftersom en sådan beskattning kunde skada gemenskapens finansieringssystem och fördelningen av de ekonomiska bördorna mellan medlemsstaterna.

tjänsteföreskrifterna genom att anta bestämmelser som kan avskräcka någon från att utöva en yrkesverksamhet vid en unionsinstitution. Det ska för övrigt understrykas att domstolen i dom *My* (EU:C:2004:821) underförstått medgav att en sådan skyldighet kan få direkt rättsverkan i förbindelserna mellan medlemsstaterna och enskilda.²⁶

49. Även om nämnda princip hittills endast har uttalats i mål som rört pensioner²⁷ kan den teoretiskt sett äga tillämpning i varje situation där sociala rättigheter och förmåner som en arbetstagare kan göra anspråk på enligt regelverket i en medlemsstat nekas arbetstagaren av det enda skälet att en del av hans eller hennes yrkesverksamma period har ägt rum vid en unionsinstitution.²⁸ Såsom den hänskjutande domstolen mycket riktigt har framhållit övervägde jag redan i mitt förslag till avgörande i mål *Gysen* att tillämpa rättspraxis enligt dom *My* (EU:C:2004:821) på ett annat område än pensioner, i synnerhet familjetillägg.²⁹

50. Följaktligen ska det nu prövas huruvida den aktuella bestämmelsen i det nationella målet, som den tolkas och tillämpas av de belgiska myndigheterna, att anställningsperioder vid unionsinstitutionerna i ett sådant fall som det aktuella inte ska beaktas med avseende på rätten till arbetslöshetsersättning enligt det nationella systemet, kan avskräcka från utövandet av en yrkesverksamhet i unionen, antingen genom att avskräcka vissa personer från att ingå anställning vid en unionsinstitution eller genom att bli ett incitament för några att lämna en anställning vid en unionsinstitution, och således göra det svårare för unionsinstitutionerna att rekrytera och/eller behålla den mest kvalificerade personalen. Jag anser att så är fallet.

51. Kontraktsanställda rekryteras av unionens institutioner, byråer eller andra organ för att utföra vissa bestämda uppgifter eller för att ersätta tjänstemän eller tillfälligt anställda vid en institution som under en begränsad period inte kan utföra sina uppgifter (artiklarna 3a och 3b i anställningsvillkoren).³⁰ De anställs på tidsbegränsade kontrakt som ingås för minst tre månader och högst fem år (för

26 — Artikel 4.3 FEU (och tidigare artikel 5 i EEG-fördraget, artikel 5 i EG-fördraget och artikel 10 EG) innehåller i sig en allt för allmän formulering för att kunna anföras vid nationella domstolar (se, i den meningen, dom *Hurd*, EU:C:1986:2, där det var fråga om skyldigheten som följer av artikel 5 i EEG-fördraget att inte genom unilaterala åtgärder skada gemenskapens finansieringssystem och fördelningen av de ekonomiska bördorna mellan medlemsstaterna, en skyldighet som Förenade kungariket hade åsidosatt genom att ta ut nationell skatt på Europatillägget för lärare i en Europaskola; se även generaladvokat Slynns förslag till avgörande i mål *Hurd*, EU:C:1985:222, punkt 30). Läget tycks emellertid vara ett annat när denna bestämmelse tillämpas i förening med andra bestämmelser i unionsrätten, vilka i sig är direkt tillämpliga (se, exempelvis, dom *Acereda Herrera*, C-466/04, EU:C:2006:405, punkterna 41–45) eller om den läses mot bakgrund av de regler som följer av den allmänna ordningen för unionens fördrag eller rättsakter, såsom är fallet i dom *My* (EU:C:2004:821), och som gör det möjligt att på ett tillräckligt detaljerat sätt definiera innebörden av skyldigheten enligt denna bestämmelse och att fastställa dess ovillkorlighet (se även dom *Bruce of Donington*, EU:C:1981:194, punkterna 14–20, i vilken den omständigheten att man beskattar reseersättningar som Europaparlamentets ledamöter erhåller enligt en ordning som vid tidpunkten för omständigheterna i det nationella målet reglerades enbart genom nationell lagstiftning, av domstolen ansågs utgöra hinder för parlamentets interna funktion i och med att de innebar ekonomiska hinder för ledamöternas resor och därmed en överträdelse av artikel 5 i EEG-fördraget, i förening med bland annat artikel 8 i protokollet om immunitet och privilegier).

27 — Principen har bland annat bekräftats i beslut *Ricci och Pisaneschi* (C-286/09 och C-287/09, EU:C:2010:420), vilket rörde rätten till vanlig pension. Se även hänvisningen till artikel 4.3 FEU i dom *Časta* (C-166/12, EU:C:2013:792, punkterna 36 och 37). Däremot, i motsats till vad som tycks vara den hänskjutande domstolens ståndpunkt och såsom däremot mycket riktigt understruktis av den belgiska regeringen, prövade domstolen de klagandes situation i det nationella målet i dom *Öberg* (C-185/04, EU:C:2006:107) och dom *Rockler* (C-137/04, EU:C:2006:106), vilka av de svenska myndigheterna hade nekats en sammanräkning av de perioder de hade tillhört det gemensamma socialförsäkringssystemet enligt tjänsteföreskrifterna vid beräkning av föräldraersättning, endast med hänsyn till den fria rörligheten för arbetstagare. Punkt 47 i dom *My* (EU:C:2004:821) angavs endast i syfte att fastställa den aktuella bestämmelsens avskräckande effekt på den fria rörligheten.

28 — Domstolen förde ett liknande resonemang på ett annat område än det socialpolitiska i en dom som föregick dom *My* (EU:C:2004:821). Den domen rörde en skatteförmån för gemenskapens tjänstemän och tillfälligt anställda. I det fallet uteslöt domstolen att förlusten av en sådan förmån kunde avskräcka någon från att ingå anställning eller förbli anställd vid gemenskapsinstitutionerna och sålunda hindra nämnda institutioners funktion, se dom *Tither* (C-333/88, EU:C:1990:131, punkt 16).

29 — Se mitt förslag till avgörande i mål *Gysen* (C-449/06, EU:C:2007:663, punkterna 54–61). I det nationella mål som föranledde denna dom var det fråga om en nationell bestämmelse på grundval av vilken – i samband med att det behöriga nationella organet betalar ut familjetillägg för ett bidragsberättigat barn till en egenföretagare – barnet till den egenföretagare som är berättigad till familjetillägg som utbetalas med stöd av tjänsteföreskrifterna eller anställningsvillkoren inte beaktas för att avgöra ordningsföljden för de andra barnen till denne egenföretagare, en ordningsföljd som enligt den bestämmelsen påverkar beloppet av de familjetillägg som skall utbetalas för dessa andra barn.

30 — Anställningsformen kontraktsanställning infördes i anställningsvillkoren genom rådets förordning (EG) nr 723/2004 av den 22 mars 2004 om ändring av tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska gemenskaperna och anställningsvillkoren för övriga anställda i Europeiska gemenskaperna (EUT L 124, s. 1).

tjänstekategorin enligt artikel 3a i anställningsvillkoren) eller för tre år (för tjänstekategorin enligt artikel 3b i anställningsvillkoren). Kontrakten kan förlängas för en sammanlagd period av tio respektive sex år. Arbetstagare som anställs på de villkoren kommer således i princip att på kort eller medellång sikt återgå till den nationella arbetsmarknaden. En sådan bestämmelse som den aktuella i det nationella målet, som den tolkas och tillämpas av ONEM, enligt vilken tidigare kontraktsanställdas anställningsperioder i unionen inte ska tas med i beräkningen av antalet dagar som ger rätt till arbetslöshetsersättning, hindrar dem från att förvärva rättigheter, i form av rätt till nämnda ersättningar, som de skulle ha haft om de hade fortsatt att vara anställda på den nationella arbetsmarknaden. En sådan effekt, med hänsyn till den tillfälliga arten av de kontraktsanställdas uppgifter, i och med att det mest sannolika scenariot för dem är att de återgår till de nationella arbetsmarknaderna när deras kontraktsanställning upphör, samt den omständigheten att dessa marknader allt mer karakteriseras av osäkra och tillfälliga anställningar, vilket gör nya perioder av arbetslöshet troliga, kan inte betraktas som allt för indirekt eller marginell för att kunna få en sådan avskräckande effekt (eller bli ett sådant incitament) som avses i domstolens ovan angivna rättspraxis.³¹

52. Visserligen är det riktigt att kontraktsanställda då deras anställning upphör, i princip och om de inte omfattas av något nationellt system, har rätt till ersättning enligt den arbetslöshetsförsäkring som föreskrivs i anställningsvillkoren i (högst) tre år.³² Emellertid är denna försäkring endast avsedd för tidigare kontraktsanställda som har varit anställda i minst sex månader (artikel 96.1 c) och begränsad till en period som inte får överstiga en tredjedel av den faktiska anställningstiden (artikel 96.4) och således i praktiken mycket begränsad för kontraktsanställda som anställs på kortvariga kontrakt och till och med kan utebli helt om anställningstiden understiger sex månader. Vidare, med en sådan bestämmelse som den aktuella i det nationella målet, som den tolkas och tillämpas av ONEM, står en tidigare kontraktsanställd som återgår till den nationella arbetsmarknaden när ersättningsperioden enligt anställningsvillkoren är slut (det vill säga efter högst 36 månader) utan någon som helst arbetslöshetsförsäkring tills han eller hon har arbetat det antal dagar som är nödvändigt för att få rätt till nationell arbetslöshetsersättning.³³ I det hänseende kan en sådan bestämmelse slå särskilt hårt mot tidigare kontraktsanställda som har varit anställda i unionen under långa perioder.

53. Mot bakgrund av vad som anförts ovan anser jag att de belgiska myndigheternas vägran att i ett sådant fall som det aktuella inte beakta anställningsperioder i unionen för att ge rätt till arbetslöshetsersättning enligt det nationella systemet kan göra det mindre attraktivt att bli kontraktsanställd vid unionsadministrationen och därmed påverka unionens rekrytering av en viktig personalkategori. Denna vägran utgör ett åsidosättande av medlemsstaternas skyldighet enligt artikel 10 EG, jämförd med anställningsvillkoren, att vidta alla lämpliga åtgärder som är nödvändiga såväl för att säkerställa ett fullständigt genomförande av anställningsvillkoren som för att undvika skada på unionens intressen och äventyra förverkligandet av dess mål. Varken den avgiftsbaserade karaktären på den nationella arbetslöshetsförsäkringen, som har anförts av den belgiska regeringen, vilken innebär att endast arbetstagare som tidigare har betalat avgifter till försäkringen kan komma i åtnjutande av de sociala förmånerna, eller medlemsstaternas behörighet att fastställa villkoren för rätten till förmåner enligt deras sociala trygghetssystem kan inverka på den skyldigheten, vilken syftar till att säkerställa kontinuerliga sociala rättigheter för arbetstagare som har varit anställda vid unionsinstitutionerna.

31 — I mitt förslag till avgörande i mål Gysen (EU:C:2007:663) rörande familjetillägg anförde jag det motsatta.

32 — Enligt artikel 96.4 i anställningsvillkoren ska utbetalningen av arbetslöshetsersättningen upphöra om en tidigare kontraktsanställd får en ny anställning. Om vederbörande blir arbetslös igen inom de föreskrivna tre åren ska ersättningen betalas ut på nytt.

33 — Det tycks för övrigt inte som om den kungliga förordningen eller någon fast praxis hos ONEM, gör det möjligt att neutralisera arbetsperioder i unionens tjänst när det gäller att fastställa referensperioden på tre år för beräkningen av antalet arbetade dagar för att ha rätt till arbetslöshetsersättning. Det framgår nämligen av handlingarna i målet att ONEM gjorde en sådan neutralisering vid Marie-Rose Melchior's första ansökan om ersättning men inte vid hennes andra ansökan.

54. När det gäller den omständigheten att dagar då arbetslöshetsersättning utbetalas enligt anställningsvillkoren inte likställs med arbetsdagar vid beräkningen av antalet dagar som erfordras för att ha rätt till arbetslöshetsersättning, framgår det av de handlingar som ingetts till domstolens kansli att, för det fallet att det arbete som utförts för kommissionen under referensperioden, det vill säga från och med den 14 juli 2006 till och med den 13 juli 2009, beaktas, är de erforderliga 624 arbetsdagarna enligt artikel 30 i den kungliga förordningen styrka *utan att det är nödvändigt att beakta den period då hon erhöll arbetslöshetsersättning enligt artikel 96 i anställningsvillkoren*.³⁴ Således behöver domstolen inte uttala sig i det avseendet.

55. Om domstolen ändå anser det lämpligt att uttala sig, anser jag att vad som anförs i punkt 53 ovan av samma skäl som anges ovan är giltigt även när det, i ett sådant fall som det aktuella, gäller dagar då ersättning utbetalats enligt anställningsvillkoren som inte likställs med arbetsdagar. I det avseendet anser jag inte att det finns grund för den fruktan som kommissionen gav uttryck för i sitt yttrande och sitt svar på domstolens skriftliga fråga, att ett sådant likställande kan utgöra ett åsidosättande av den kompletterande karaktären på ersättningen enligt anställningsvillkoren eller göra det möjligt att kumulera ersättning enligt anställningsvillkoren med nationell ersättning. Att en tidigare kontraktsanställd som inte uppfyller villkoren för att ha rätt till nationell ersättning då vederbörandes anställning upphör kan uppfylla de villkoren i ett senare skede, då vederbörande erhåller arbetslöshetsersättning enligt anställningsvillkoren (eller till och med efter den perioden) genom att dagar då ersättning utbetalats under den perioden enligt den nationella bestämmelsen likställs med arbetsdagar, anser jag nämligen inte i sig äventyrar vare sig den kompletterande karaktären på ersättningen enligt tjänsteföreskrifterna eller den ändamålsenliga verkan av regeln om icke-kumulering i artikel 96 i anställningsvillkoren. Det ankommer naturligtvis på en tidigare kontraktsanställd att med iakttagande av denna kompletterande karaktär inge en ny ansökan om nationell ersättning då han eller hon med hänsyn till att dagar med arbetslöshetsersättning enligt anställningsvillkoren likställs med arbetsdagar blir berättigad till sådan ersättning.

2. Artikel 34 i stadgan

56. Mot bakgrund av det svar jag föreslår på tolkningsfrågan avseende principen om lojalt samarbete finns det ingen anledning att pröva frågan även mot bakgrund av artikel 34.1 i stadgan. Vad som kortfattat anförs nedan utvecklas således endast för fullständighetens skull. Det förutsätter för övrigt att domstolen anser att stadgan är tillämplig retroaktivt på omständigheterna i det nationella målet.³⁵

57. Av fast rättspraxis följer att de grundläggande rättigheter som garanteras i unionens rättsordning är tillämpliga i samtliga fall som regleras av unionsrätten, men inte i andra fall.³⁶ Som domstolen fastställde i dom Åkerberg Fransson (EU:C:2013:105) är något fall som omfattas av unionsrätten, utan att de grundläggande rättigheterna äger tillämplighet, följaktligen inte möjligt. Är unionsrätten tillämplig innebär detta att de grundläggande rättigheter som garanteras i stadgan är tillämpliga.³⁷ Om en rättslig situation däremot inte omfattas av unionsrättens tillämpningsområde är domstolen inte behörig att pröva situationen, och de bestämmelser i stadgan som eventuellt åberopats kan inte i sig grunda någon sådan behörighet.³⁸

34 — Se den beräkning som utfördes av Tribunal du travail de Bruxelles i punkt 4.1.4 i domskälen i dom av den 14 februari 2012, som ONEM har överklagat, av vilken det framgår att sökanden under referensperioden har styrkt 507 arbetsdagar vid kommissionen och 150 arbetsdagar för bemanningsbolag såsom uthyrd arbetskraft till privata bolag, vilket sammanlagt motsvarar 657 arbetsdagar och således överstiger de 624 dagar som erfordras enligt artikel 30 i den kungliga förordningen. Se även yttrande av den 13 januari 2012 från Ministère public (åklagarmyndigheten).

35 — I detta hänseende understryker jag endast att förevarande mål skiljer sig från de mål i vilka domstolen avkunnade dom DEB (C-279/09, EU:C:2010;811) och mål Banif Plus Bank (C-472/11, EU:C:2013:88), i vilka den allmänna unionsrättsliga principen om effektivt domstolsskydd gjordes gällande. Denna princip existerade redan innan den skrevs in i artikel 47 i stadgan.

36 — Se dom Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 19). Se även dom Pflieger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281, punkt 33).

37 — Se dom Åkerberg Fransson (EU:C:2013:105, punkt 21) och dom Pflieger m.fl. (EU:C:2014:281, punkt 34).

38 — Se dom Åkerberg Fransson (EU:C:2013:105, punkt 22).

58. I förevarande fall är det ostridigt att den nationella bestämmelse som är aktuell i det nationella målet fastställer villkoren för rätten till belgisk arbetslöshetsersättning och således inte genomför någon sekundärrättslig unionsrättsakt. Dessutom följer det av vad som anförs ovan att Marie-Rose Melchiors rättsliga situation är helt igenom nationell³⁹ och inte direkt omfattas av någon bestämmelse i tjänsteföreskrifterna eller anställningsvillkoren.⁴⁰ Domstolen har för övrigt redan haft tillfälle att närmare fastställa att en tjänstemans situation inte omfattas av tillämpningsområdet för unionsrätten enbart av den omständigheten att tjänstemannen är anställd i unionen.⁴¹

59. Följaktligen är det endast för det fallet att domstolen, som jag föreslår, anser att artikel 10 EG, i förening med bestämmelserna i anställningsvillkoren, är tillämplig på tvisten i det nationella målet som Marie-Rose Melchiors fall regleras av unionsrätten och stadgan således ska tillämpas.⁴²

60. I artikel 34.1 i stadgan anges att unionen ”erkänner och respekterar rätten till tillgång till social trygghet och sociala förmåner som garanterar skydd ... vid arbetslöshet i enlighet med närmare bestämmelser i unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis.” Som framgår av ordalydelsen och av förklaringarna till stadgan⁴³ (nedan kallade förklaringarna) ger denna bestämmelse uttryck för en ”princip”⁴⁴ som grundas på artiklarna 153 FEUF och 156 FEUF samt på artikel 12 i Europeiska sociala stadgan och punkt 10 i gemenskapsstadgan om arbetstagares rättigheter.⁴⁵ Enligt artiklarna 51.2 och 52.5 i stadgan är de bestämmelser i stadgan som innehåller principer främst riktade till offentliga myndigheter och endast av programförklaringskaraktär⁴⁶ (i motsats till de föreskrivande bestämmelser som rör ”rättigheter”) och förutsätter ”verkställighetsakter”.⁴⁷ När det gäller huruvida de kan göras gällande i domstol, ger de inte, såvida de inte preciseras närmare i rättsakter, stöd för några rättigheter till positiva åtgärder av medlemsstaternas myndigheter.⁴⁸ De kan endast åberopas i domstol som tolkningsreferenser eller kontrollparametrar när det gäller lagenligheten hos deras verkställighetsakter.⁴⁹

61. I förevarande fall utgör den aktuella bestämmelsen i det nationella målet en konkretisering på nationell nivå av de solidaritets- och skyddsprinciper som artikel 34.1 i stadgan är ett uttryck för på unionsnivå. En sådan bestämmelse ska i en situation som omfattas av unionsrätten tillämpas med respekt för den artikeln i stadgan. Den aktuella bestämmelsen i det nationella målet när det gäller rätten till nationell arbetslöshetsersättning innebär att arbetsperioder för vilka avgifter har inbetalats till det nationella socialförsäkringssystemet inte får läggas ihop med perioder som har föranlett inbetalningar till försäkringssystemet enligt anställningsvillkoren, och således leder bestämmelsen, som den tolkas och tillämpas av de belgiska myndigheterna, i en sådan situation som i förevarande fall till att arbetstagaren i praktiken nekas rätten till sociala trygghetsförmåner vid arbetslöshet, i strid med principen i artikel 34.1 i stadgan.

39 — Se punkterna 15–16 ovan.

40 — Se punkterna 19–31 ovan.

41 — Se dom Johannes (C-430/97, EU:C:1999:293, punkterna 26–29).

42 — Jag vill i förbigående understryka att stadgan är tillämplig även om domstolen finner att artikel 10 EG visserligen är *tillämplig* i förevarande fall men inte *kan göras gällande* i domstol av Marie-Rose Melchior. Detta följer av dom Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, punkterna 30–41).

43 — EUT C 303, 2007, s. 17.

44 — Skillnaden mellan ”principer” och ”rättigheter” i stadgan anges i ingressen och förklaras bland annat i artikel 51.1 i stadgan.

45 — Se förklaringarna till artikel 34 i stadgan.

46 — I artikel 51.1 anges att rättigheterna ska respekteras men principerna endast ”iakttas” eller ”främjas”.

47 — Se artikel 52.5 första meningen i stadgan.

48 — Se, beträffande den omständigheten att de sociala principerna i stadgan inte direkt kan göras gällande i domstol när det gäller artikel 27 i stadgan, dom Association de médiation sociale (EU:C:2014:2, punkterna 42–49). Domen innebar även att möjligheten att åberopa nämnda principer i domstol i övergripande situationer begränsades till tolkningsändamål.

49 — Se artikel 52.5 andra meningen i stadgan.

62. Av ovan anförda skäl anser jag, för det fall domstolen skulle anse att den aktuella bestämmelsen i det nationella målet, som den tolkas och tillämpas av de belgiska myndigheterna, utgör ett åsidosättande av medlemsstaternas skyldigheter enligt principen om lojalt samarbete i artikel 10 EG, i förening med tjänsteföreskrifterna, strider bestämmelsen även mot artikel 34.1 i stadgan.

IV – Förslag till avgörande

63. Mot bakgrund av vad som anförts ovan föreslår jag att domstolen svarar Cour du travail de Bruxelles på följande vis:

Artikel 10 EG, i förening med anställningsvillkoren för övriga anställda i Europeiska gemenskaperna, utgör under sådana omständigheter som dem som är aktuella i det nationella målet hinder mot bestämmelser i en medlemsstat som innebär att perioder då en arbetstagare varit kontraktsanställd vid någon av Europeiska unionens institutioner inte ska beaktas vid prövningen av huruvida en arbetstagare har rätt till nationell arbetslöshetsersättning.