Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MACIEJ SZPUNAR
föredraget den 15 november 2018 [1]

Mål C-483/17

Neculai Tarola
mot
Minister for Social Protection

(begäran om förhandsavgörande från Court of Appeal (Appellationsdomstolen, Irland))

”Begäran om förhandsavgörande – Unionsmedborgarskap – Fri rörlighet för personer – Direktiv 2004/38/EG – Rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier – Artikel 7.1 a – Arbetstagare – Artikel 7.3 c – Uppehållsrätt för längre tid än tre månader – Medborgare i en medlemsstat som har varit arbetstagare i en annan medlemsstat i två veckor – Ofrivillig arbetslöshet – Ställningen som arbetstagare kvarstår under minst sex månader”

I. Inledning

1. Ska en unionsmedborgare, som har utövat sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig enligt direktiv 2004/38/EG [2] och som har arbetat i en annan medlemsstat än den egna medlemsstaten i två veckor, och som ofrivilligt har förlorat sin anställning, anses behålla sin ställning som arbetstagare och således den motsvarande uppehållsrätten?

2. Detta är i huvudsak den tolkningsfråga som Court of Appeal (Appellationsdomstolen, Irland) har hänskjutit till EU-domstolen. Frågan har uppkommit i ett mål där en rumänsk medborgare har väckt talan mot Minister for Social Protection (ministern för socialt skydd, Irland) till följd av ministerns avslag på hans ansökan om ersättning till arbetssökande.

3. I förevarande mål har domstolen således för första gången anmodats att tolka artikel 7.3 c i direktivet.

1 Originalspråk: franska.

2 Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, 2004, s. 77).

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

4. I skälen 3, 9 och 10 i direktiv 2004/38 anges följande:

”(3) Unionsmedborgarskap bör vara grundläggande status för medborgarna i medlemsstaterna när de utövar sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig. Det är därför nödvändigt att kodifiera och se över existerande gemenskapsinstrument som var för sig behandlar såväl arbetstagare [och] egenanställda som studenter och andra inaktiva personer för att förenkla och stärka rätten att fritt röra sig och uppehålla sig för alla unionsmedborgare.

…

(9) Unionsmedborgare bör ha rätt att uppehålla sig i den mottagande medlemsstaten i upp till tre månader utan andra villkor eller formaliteter än att de innehar ett giltigt identitetskort eller pass, med förbehåll för en mer gynnsam behandling som tillämpas på arbetssökande i enlighet med vad som erkänns av domstolens rättspraxis.

(10) Personer som utövar sin rätt till fri rörlighet bör emellertid inte bli en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under den första tiden av vistelsen. Därför bör unionsmedborgarnas och deras familjemedlemmars uppehållsrätt under längre tid än tre månader vara underkastad villkor.”

5. I artikel 1 i direktivet föreskrivs följande:

”I detta direktiv fastställs

a) villkor för unionsmedborgares och deras familjemedlemmars utövande av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium,

…”

6. Artikel 7 i direktivet har rubriken ”Uppehållsrätt för längre tid än tre månader”. I artikel 7.1 och 7.3 föreskrivs följande:

”1. Varje unionsmedborgare skall ha rätt att uppehålla sig inom en annan medlemsstats territorium under längre tid än tre månader om den berörda personen

a) är anställd eller egenföretagare i den mottagande medlemsstaten …

…

3. Vid tillämpningen av punkt 1 a skall en unionsmedborgare som inte längre är arbetstagare eller egenföretagare behålla sin ställning som arbetstagare eller egenföretagare i följande fall:

…

b) Om personen har drabbats av vederbörligen konstaterad ofrivillig arbetslöshet efter mer än ett års anställning och har anmält sig som arbetssökande vid en behörig arbetsförmedling.

c) Om personen har drabbats av vederbörligen registrerad ofrivillig arbetslöshet efter att ha fullgjort en anställning som varit tidsbegränsad till mindre än ett år eller efter att ha blivit ofrivilligt arbetslös under de första tolv månaderna samt har anmält sig som arbetssökande till en behörig arbetsförmedling. I detta fall skall ställningen som arbetstagare kvarstå under minst sex månader.

…”

B. Irländsk rätt

7. I artikel 6.2 a och c i European Communities (Free Movement of Persons) (no 2) Regulations 2006 (2006 års förordning om Europeiska gemenskaperna (fri rörlighet för personer) (nr 2)) (nedan kallad (2006 års förordning), genom vilken artikel 7.3 i direktiv 2004/38 har införlivats med irländsk rätt, föreskrivs följande:

”a) Med förbehåll för regulation 20 får en unionsmedborgare uppehålla sig i staten under längre tid än tre månader

i) om den berörda personen är anställd eller egenföretagare i staten

…

c) Med förbehåll för regulation 20 får en person på vilken led a i är tillämplig stanna i staten när den verksamhet som avses i led a i upphör i följande fall:

…

ii) Om personen har drabbats av vederbörligen konstaterad ofrivillig arbetslöshet efter mer än ett års anställning och har anmält sig som arbetssökande vid en behörig myndighet som lyder under Department of Social and Family Affairs [Ministeriet för sociala frågor och familjefrågor, Irland] och vid FÁS [Foras Áiseanna Saothair (Myndigheten för utbildning och anställning, Irland)] …

iii) Om personen, med förbehåll för led d, har drabbats av vederbörligen registrerad ofrivillig arbetslöshet efter att ha fullgjort ett tidsbegränsat anställningsavtal på mindre än ett år eller efter att ha blivit ofrivilligt arbetslös under de första tolv månaderna och har anmält sig som arbetssökande vid en behörig myndighet som lyder under Department of Social and Family Affairs [Ministeriet för sociala frågor och familjefrågor] och vid FÁS [Foras Áiseanna Saothair (Myndigheten för utbildning och anställning)] …”

III. Bakgrund till det nationella målet, tolkningsfrågan och förfarandet vid domstolen

8. Neculai Tarola är en rumänsk medborgare som kom till Irland första gången i maj 2007, där han var anställd under perioden 5 till 30 juli 2007 och därefter från den 15 augusti till den 14 september 2007. Det har inte fastställts huruvida han stannade kvar i Irland under åren 2007 till 2013. Det är däremot ostridigt att han på nytt var anställd i Irland från den 22 juli till den 24 september 2013 hos ASF Recruitment Ltd, och därefter från den 8 till den 22 juli 2014 hos Marren Brothers Ltd Under den sistnämnda anställningen fick han en lön på 1 309 euro. Han arbetade även som egenföretagare och underentreprenör under perioden 17 november till 5 december 2014.

9. Den 21 september 2013 ingav Neculai Tarola en ansökan om ersättning till arbetssökande (*jobseeker's allowance*) till ministern för socialt skydd. Ansökan avslogs på grund av att han inte hade styrkt att han var stadigvarande bosatt i Irland eller hade haft tillräckliga tillgångar för att kunna försörja sig under perioden 15 september 2007 till 22 juli 2013.

10. Den 26 november 2013 ingav Neculai Tarola en ansökan om kompletterande socialt bistånd (*supplementary welfare allowance*). Denna ansökan avslogs också på grund av att han inte kunde förete styrkande handlingar för att visa på vilket sätt han hade försörjt sig och betalat hyra från september 2013 till den 14 april 2014.

11. Neculai Tarola begärde därför lagstadgad omprövning av beslutet av den 26 november 2014 hos ministern för socialt skydd (Irland). Ministern omprövade beslutet utan att ändra det, med motiveringen att Neculai Tarolas korta anställningstid i juli 2014 inte var tillräcklig för att påverka konstaterandet att han inte hade sin stadigvarande hemvist i Irland. Det är utrett att Neculai Tarola har anmält sig som arbetssökande vid behörig arbetsförmedling.

12. Den 10 mars 2015 begärde Neculai Tarola att ministern för socialt skydd skulle ompröva sitt beslut av den 26 november 2014, och gjorde bland annat gällande att han, enligt artikel 7.3 c i direktiv 2004/38, hade rätt att vara bosatt i Irland som arbetstagare under sex månader efter det att hans anställning upphörde i juli 2014. Ministern omprövade beslutet den 31 mars 2015 utan att ändra det, med motiveringen att Neculai Tarola, sedan han kom till Irland, inte hade arbetat i mer än ett år och inte hade tillräckliga egna tillgångar för att kunna försörja sig.

13. Neculai Tarola ingav därför en ansökan om rättslig prövning av beslutet av den 31 mars 2015 till High Court (Förvaltningsöverdomstolen, Irland). Ansökan avvisades, på grund av att han inte uppfyllde förutsättningarna enligt artikel 6.2 c led iii) i 2006 års förordning. Närmare bestämt slog High Court (Förvaltningsöverdomstolen) fast att Neculai Tarola inte kunde anses vara ”arbetstagare” och därmed ha stadigvarande hemvist i Irland, och att han följaktligen inte kunde göra anspråk på att ha rätt till socialt bistånd i den egenskapen. Nämnda domstol fann nämligen att denna bestämmelse endast avsåg personer som haft tidsbegränsade anställningsavtal på mindre än ett år. Den slog även fast att den anställningstid som Neculai Tarola hade fullgjort mellan den 8 och den 22 juli 2014 inte kunde anses utgöra ett tidsbegränsat anställningsavtal i den mening som avses i denna bestämmelse och att hans rätt till ersättning till arbetssökande reglerades av artikel 6.2 c led ii) i 2006 års förordning. Nämnda domstol drog därav slutsatsen att Neculai Tarola inte hade styrkt att han hade arbetat oavbrutet under ett år innan han ansökte om socialt bistånd, vilket innebar att ministern för socialt skydd hade fog för att avslå denna ansökan.

14. Neculai Tarola överklagade till Court of Appeal (Appellationsdomstolen), vilken anser att det nationella målet väcker frågan hur artikel 7.3 c i direktiv 2004/38 ska tolkas, särskilt mot bakgrund av de mål som eftersträvas genom detta direktiv. Nämnda domstol beslutade därför, genom beslut av den 2 augusti 2017, vilket inkom till domstolen den 9 augusti 2017, att vilandeförklara målet och att hänskjuta följande fråga till EU-domstolen för förhandsavgörande:

”Om en medborgare i en annan EU-medlemsstat, efter att ha utövat sin rätt till fri rörlighet under tolv månader, kommer till den mottagande [medlems]staten och arbetar (på annat sätt än inom ramen för ett tidsbegränsat avtal) i två veckor, för vilka vederbörande uppbär ersättning, och sedan blir ofrivilligt arbetslös, har då denna medborgare kvar sin ställning som arbetstagare i minst ytterligare sex månader vid tillämpningen av artikel 7.3 c och 7.1 a i direktiv [2004/38], vilket skulle ge denna person rätt till socialt bistånd eller, i förekommande fall, sociala trygghetsförmåner på samma grunder som om vederbörande vore medborgare i den mottagande staten och bosatt där?”

15. Neculai Tarola, den irländska, den tjeckiska och den franska regeringen samt Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden.

16. Neculai Tarola, den irländska, den danska och den tyska regeringen samt kommissionen yttrade sig även muntligen vid förhandlingen den 6 september 2018.

IV. Bedömning

17. Begäran om förhandsavgörande avser i huvudsak frågan huruvida artikel 7.1 a och 7.3 c i direktiv 2004/38 ska tolkas så, att en medborgare i en medlemsstat som har arbetat i en annan medlemsstat i två veckor, på annat sätt än som arbetstagare med tidsbegränsad anställning, och som sedan blir ofrivilligt arbetslös, har kvar sin ställning som arbetstagare i den mening som avses i dessa bestämmelser.

18. Det ska genast påpekas att min bedömning inte kommer att syfta till att fastställa Neculai Tarolas ställning som arbetstagare, utan huruvida han har kvar sin ställning som arbetstagare i den mening som avses i artikel 7.1 a och 7.3 c i direktiv 2004/38. Det ankommer nämligen enbart på den hänskjutande domstolen att avgöra huruvida klaganden i det nationella målet har ställning som arbetstagare.[3] I motsats till vad den irländska regeringens argument skulle kunna tyda på, avser för övrigt den fråga som har hänskjutits till domstolen inte den frågeställningen.[4] Efter att ha erinrat om EU-domstolens praxis, enligt vilken begreppet arbetstagare,[5] i den mening som avses i artikel 45 FEUF, ska ges en vid tolkning då det definierar tillämpningsområdet för en grundläggande frihet som föreskrivs i EUF-fördraget,[6] har den hänskjutande domstolen funnit att en person som har varit anställd i två veckor och som faktiskt fått lön för detta arbete fortfarande är en ”arbetstagare” i den mening som avses i unionsrätten.[7] Det framgår av beslutet om hänskjutande att den hänskjutande domstolen, efter att ha bedömt den faktiska situationen, har funnit att Neculai Tarola ska anses vara en arbetstagare enligt unionsrätten, med hänsyn till det arbete som han hade utfört.[8]

3 Jag vill erinra om att den hänskjutande domstolen är ensam behörig att bland annat fastställa och bedöma de faktiska omständigheterna i det mål som den har att avgöra. För ett aktuellt exempel på denna fasta rättspraxis, se dom av den 8 juni 2016, Hünnebeck (C-479/14, EU:C:2016:412, punkt 36). Vad särskilt beträffar ställningen som arbetstagare, har domstolen slagit fast att ”[d]et ankommer uteslutande på den nationella domstolen att göra en bedömning av sådana faktiska omständigheter”, se dom av den 4 juni 2009, Vatsouras och Koupatantze (C-22/08 och C-23/08, EU:C:2009:344, punkt 31).

4 Det ska påpekas att den fråga som har hänskjutits till domstolen inte heller avser ersättningen till arbetssökande.

5 Sedan dom av den 19 mars 1964, Unger (75/63, EU:C:1964:19), har domstolen utvecklat en självständig definition av begreppet arbetstagare, i den mening som avses i artikel 45 FEUF, som är specifik för unionsrätten.

6 Dom av den 23 mars 1982, Levin (53/81, EU:C:1982:105, punkt 13), och dom av den 3 juli 1986, Lawrie-Blum (66/85, EU:C:1986:284, punkt 16). Se, även, dom av den 19 juni 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, punkt 33 och där angiven rättspraxis). Jag vill i det avseendet erinra om att det framgår av fast rättspraxis att begreppet arbetstagare, i den mening som avses artikel 45 FEUF, är ett självständigt unionsrättsligt begrepp *som inte ska tolkas restriktivt*. Se dom av den 26 februari 1992, Bernini (C-3/90, EU:C:1992:89, punkt 14), dom av den 8 juni 1999, Meeusen (C-337/97, EU:C:1999:284, punkt 13), dom av den 6 november 2003, Ninni-Orasche (C-413/01, EU:C:2003:600, punkt 23), dom av den 17 juli 2008, Raccanelli (C-94/07, EU:C:2008:425, punkt 33), dom av den 21 februari 2013, N. (C-46/12, EU:C:2013:97, punkt 39), och dom av den 1 oktober 2015, O (C-432/14, EU:C:2015:643, punkt 22).

7 Efter att domstolen hade erinrat om att ”[v]arje person som utför verkligt och faktiskt arbete, med undantag av arbete som utförs i så liten omfattning att det framstår som marginellt och sidoordnat”, ska betraktas som en arbetstagare, och att ”[k]ännetecknet för ett anställningsförhållande … enligt [domstolens] rättspraxis [är] att en person under en viss tid mot ersättning utför arbete åt en annan person under dennes ledning”, slog domstolen även fast att det faktum att avlönad verksamhet utövas under kortare tid inte i sig kan medföra att artikel 45 FEUF inte ska tillämpas på den. Se dom av den 4 juni 2009, Vatsouras och Koupatantze (C-22/08 och C-23/08, EU:C:2009:344, punkterna 26 och 29 samt där angiven rättspraxis). Se, även, dom av den 1 oktober 2015, O (C-432/14, EU:C:2015:643, punkterna 23–27 och där angiven rättspraxis).

8 Den hänskjutande domstolen har uppgett att Neculai Tarola arbetade ”på annat sätt än som arbetstagare med tidsbegränsad anställning”. I det avseendet framgår det av de yttranden som klaganden i det nationella målet avgav vid förhandlingen dels att han arbetade som ”extraanställd” inom byggbranschen, dels att längden på ett avtal om extraanställning inte fastställs på förhand, eftersom den är kopplad till omständigheter som rör utvecklingen av arbetsmarknaden inom byggbranschen. Vidare hävdade den irländska regeringen själv, som svar på en fråga som ställdes vid förhandlingen, att en extraanställd ”är en deltidsanställd som arbetar kortare tid än tretton veckor och som utför ett arbete som inte är fast”. Enligt den irländska regeringen kan en extraanställd anses ha ställning som arbetstagare i den mening som avses i irländsk rätt. Vad beträffar ett avtal om extraanställning ska det erinras om att domstolen redan har slagit fast att ”anställningsvillkoren för en arbetstagare som är bunden av ett [avtal om extraanställning] inte hindrar att vederbörande anses som arbetstagare i den mening som avses i artikel 48 i EEG-fördraget [nu artikel 45 FEUF]”. Dom av den 26 februari 1992, Raulin (C-357/89, EU:C:1992:87, punkt 11).

19. Jag ska därför begränsa min bedömning till att avse den enda fråga som Court of Appeal (Appellationsdomstolen) har ställt, genom vilken den vill få klarhet i huruvida Neculai Tarola, med hänsyn till det mål som unionslagstiftaren eftersträvar,[9] har kvar sin ställning som arbetstagare i den mening som avses i artikel 7.3 c i direktiv 2004/38.

20. Det ska först påpekas att den franska och den tjeckiska regeringen samt kommissionen anser, i likhet med Neculai Tarola, att hans situation omfattas av tillämpningsområdet för artikel 7.3 c i direktiv 2004/38. Den ståndpunkten delas av den danska och den tyska regeringen i deras muntliga yttranden, medan den irländska regeringen har förespråkat en motsatt ståndpunkt i sitt skriftliga yttrande. Den irländska regeringen har hävdat att artikel 7.3 c i direktiv 2004/38 inte är tillämplig på klaganden i det nationella målet, eftersom han inte har varit anställd enligt ett tidsbegränsat avtal.

21. Det ska påpekas att alla som har avgett skriftliga och muntliga yttranden, däribland den irländska regeringen,[10] har gjort gällande olika tolkningar av artikel 7.3 c i direktiv 2004/38. Dessa olika ståndpunkter visar att det är nödvändigt att precisera hur denna bestämmelse ska tolkas.

A. Tolkning av artikel 7.3 c i direktiv 2004/38

22. Vid tolkningen av en unionsbestämmelse ska enligt domstolens fasta praxis inte bara lydelsen beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i.[11] Jag ska därför göra en bokstavlig, teleologisk och systematisk tolkning av artikel 7.3 c i direktiv 2004/38.

1. Bokstavstolkningen av artikel 7.3 c i direktiv 2004/38

23. Enligt artikel 7.1 i direktiv 2004/38, ska varje unionsmedborgare ha rätt att uppehålla sig inom en medlemsstats territorium under längre tid än tre månader. Enligt artikel 7.3 c i direktivet ska en unionsmedborgare som inte längre är arbetstagare eller egenföretagare behålla sin ställning som arbetstagare eller egenföretagare – och således rätten att uppehålla sig inom en unionsmedlemsstats territorium under längre tid än tre månader – ”[o]m personen har drabbats av vederbörligen registrerad ofrivillig arbetslöshet efter att ha fullgjort en anställning som varit tidsbegränsad till mindre än ett år eller efter att ha blivit ofrivilligt arbetslös under de första tolv månaderna samt har anmält sig som arbetssökande till en behörig arbetsförmedling”. Enligt denna bestämmelse ska i detta fall ”ställningen som arbetstagare kvarstå under minst sex månader”.

24. Det framgår vid en första genomläsning av denna bestämmelse att dess ordalydelse i sig inte är tillräcklig ur grammatisk och syntaktisk synvinkel. Unionslagstiftarens val att använda den disjunktiva samordnande konjunktionen ”eller” innebär dock att den andra situationen skiljer sig från den första. Följaktligen täcker denna bestämmelse två olika situationer. Tolkningen av den första situationen tycks inte innebära några problem, eftersom den avser situationen för en unionsmedborgare som inte längre är arbetstagare inom ramen för en anställning som varit tidsbegränsad till mindre än ett år och som har drabbats av vederbörligen registrerad ofrivillig arbetslöshet efter att ha fullgjort denna anställning.

9 Den hänskjutande domstolen har hänvisat till en skälig avvägning mellan huvudmålet, som är att trygga arbetstagares fria rörlighet, och målet att säkerställa att den mottagande medlemsstatens sociala trygghetssystem inte utsätts för en orimlig belastning. Se skälen 1–4 och 10 i direktiv 2004/38. Se, även, fotnot 26 i detta förslag till avgörande.

10 Den irländska regeringen har gjort gällande denna ståndpunkt i andra hand.

11 Se, bland annat, dom av den 17 november 1983, Merck (292/82, EU:C:1983:335, punkt 12), dom av den 22 december 2010, Feltgen och Bacino Charter Company (C-116/10, EU:C:2010:824, punkt 12), och dom av den 13 september 2017, Khir Amayry (C-60/16, EU:C:2017:675, punkt 29).

25. Formuleringen av den andra situationen vållar däremot osäkerhet om hur den ska tolkas. Närmare bestämt framgår det inte klart av denna formulering huruvida uttrycket ”under de första tolv månaderna” syftar på längden på unionsmedborgarens ursprungliga anställningstid i den mottagande staten eller den typ av anställningsavtal som unionsmedborgaren ingick i denna stat (avtal om tidsbegränsad anställning, avtal om tillsvidareanställning eller en annan typ av avtal).

26. På grundval av en rent bokstavlig tolkning av artikel 7.3 c i direktiv 2004/38, tycks den tolkning som den hänskjutande domstolen har gjort i princip vara rimlig. Nämnda domstol anser att det första fallet som anges i denna bestämmelse (”personen har drabbats av vederbörligen registrerad ofrivillig arbetslöshet efter att ha fullgjort en anställning som varit tidsbegränsad till mindre än ett år”) syftar på upphörandet av anställningsavtal som varit tidsbegränsade till mindre än ett år, medan det andra fallet (”efter att ha blivit ofrivilligt arbetslös under de första tolv månaderna …”) syftar på upphörandet av anställningsavtal för längre tid än ett år. Det är nämligen helt logiskt att om det första fallet avser ett tidsbegränsat avtal som ingåtts för en kortare tid än ett år, kan orden ”under de första tolv månaderna” endast syfta på arbete som utförts under längre tid än ett år.

27. Jag anser dock, för det första, att det är viktigt att precisera att orden ”under de första tolv månaderna” i den andra situationen inte syftar på en konkret typ av anställningsavtal och inte hänvisar till en exakt längd på avtalet. Dessa ord syftar endast på möjligheten att en medborgare blir arbetslös under de första tolv månaderna av anställningen, det vill säga perioden från det att anställningsförhållandet började till dess att den ofrivilliga arbetslösheten började, oberoende av dels typen av anställningsavtal och dess längd (avtal om tidsbegränsad anställning eller tillsvidareanställning, avtal om heltidsanställning eller deltidsanställning, eller andra former av avtal), [12] dels det utförda arbetets art (som arbetstagare eller egenföretagare). [13]

28. Följaktligen följer det i princip av en bokstavstolkning av den franska språkversionen av artikel 7.3 c i direktiv 2004/38 att den andra situation som föreskrivs i nämnda bestämmelse endast avser längden på perioden från det att anställningsförhållandet började till dess att den ofrivilliga arbetslösheten började, varvid typen av anställningsavtal som ingåtts eller arten på det arbete som unionsmedborgaren utförde under de första tolv månaderna av anställningen saknar betydelse för denna tolkning. En jämförelse av de olika språkversionerna av denna bestämmelse föranleder inte någon annan slutsats. [14]

29. Vad beträffar uttrycket ”under de första tolv månaderna”, ska det noteras att ingen av de språkversioner som granskats är något föredöme när det gäller tydlighet. Detta uttryck tycks vara avfattat i samma ordalag särskilt i den tyska (”der ersten zwölf Monate”), den engelska (”during the first twelve months”), den italienska (”durante i primi dodici mesi”), den polska (”przez pierwsze dwanaście miesięc”), den estniska (”esimese kaheteistkümne kuu”), den portugisiska (”durante os primeiros 12 meses”), den spanska (”durante los primeros doce meses”), den rumänska (”în timpul primelor douăsprezece luni”) och den litauiska språkversionen (”per pirmuosius dvylika mėnesių”).

30. Den tolkning som har föreslagits ovan gör det dock inte i sig möjligt att besvara den fråga som ställts. Det är därför nödvändigt att tolka den andra situationen som föreskrivs i artikel 7.3 c i direktiv 2004/38 med hänsyn till det sammanhang i vilket denna bestämmelse ingår samt systematiken i och ändamålet med direktivet.

12 Se ovan fotnot 8.

13 Det ska i det avseendet hållas i minnet att eftersom artikel 7.1 i direktiv 2004/38 inte gör någon åtskillnad på de ekonomiskt verksamma unionsmedborgare som är anställda och de som är egenföretagare i den mottagande medlemsstaten, är det relevant att notera att den andra situationen som föreskrivs i artikel 7.3 c i direktiv 2004/38, särskilt uttrycket ”under de första tolv månaderna”, syftar inte bara på när verksamhet som anställd upphör utan även när verksamhet som egenföretagare upphör. Se dom av den 19 juni 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, punkt 27), och dom av den 20 december 2017, Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, punkterna 27, 37 och 38). Se, även, förslaget till avgörande av generaladvokaten Wathelet i målet Gusa (C-442/16, EU:C:2017:607, punkterna 62–64).

14 Såsom kommissionen korrekt har påpekat, och i motsats till vad den irländska regeringen har hävdat, syftar orden ”under de första tolv månaderna” inte på det första år då rätten till fri rörlighet utövas, utan på perioden från det att anställningsförhållandet började till dess att den ofrivilliga arbetslösheten började.

2. Tolkningen av det sammanhang i vilket artikel 7.3 c i direktiv 2004/38 ingår

31. Artikel 7.3 c i direktiv 2004/38 ska tolkas med beaktande av de bestämmelser som omgärdar detta direktiv.

32. Det ska i det avseendet påpekas att det i artikel 7 i direktiv 2004/38 föreskrivs flera situationer där en unionsmedborgare har rätt att uppehålla sig i en annan medlemsstat under längre tid än tre månader. I artikel 7.3 föreskrivs närmare bestämt, på ett icke uttömmande sätt,[15] att vid tillämpningen av artikel 7.1 a i samma direktiv ska en unionsmedborgare som inte längre är arbetstagare eller egenföretagare ändå behålla sin ställning som arbetstagare eller egenföretagare i vissa specifika fall.[16] Dessa situationer avser vissa tillfälliga skiften i yrkeslivet,[17] som beror på att personen har drabbats av tillfällig arbetsoförmåga på grund av sjukdom eller olycksfall (led a i nämnda bestämmelse), eller ofrivilligt har förlorat sitt arbete (leden b och c) eller att personen inleder en yrkesutbildning (led d).

33. Genom artikel 7.3 i direktiv 2004/38 har unionslagstiftaren velat gradera omfattningen av uppehållsrätten för en unionsmedborgare som, av de skäl som anges däri, tillfälligt inte kan arbeta. Det framgår av en jämförelse av de situationer som anges i leden a–d i denna bestämmelse att en skala har införts inte bara med hänsyn till orsaken till att medborgaren inte kan arbeta (tillfällig arbetsoförmåga på grund av sjukdom eller olycksfall, ofrivillig arbetslöshet eller yrkesutbildning), utan även den ursprungliga längden på personens yrkesverksamhet i den mottagande medlemsstaten (mer än ett år eller mindre än ett år).

34. Denna skala uttrycks nämligen på följande sätt. Medborgaren behåller sin ställning som arbetstagare *utan någon tidsbegränsning* endast om personen har drabbats av tillfällig arbetsoförmåga på grund av sjukdom eller olycksfall (led a i nämnda bestämmelse), om personen har inlett en yrkesutbildning (led d) eller om personen har varit arbetstagare eller egenföretagare i den mottagande medlemsstaten under mer än ett år innan vederbörande drabbades av ofrivillig arbetslöshet (led b). Om medborgaren däremot drabbats av ofrivillig arbetslöshet efter att ha fullgjort en anställning som varit tidsbegränsad till mindre än ett år eller efter att ha blivit ofrivilligt arbetslös under de första tolv månaderna (av anställningen), behåller vederbörande sin ställning som arbetstagare, och följaktligen sin uppehållsrätt, *med en eventuell tidsbegränsning*, det vill säga ”under minst sex månader” (led c).

35. Vad särskilt beträffar under hur lång tid som en unionsmedborgare som är ofrivilligt arbetslös behåller sin ställning som arbetstagare, är ratio legis för artikel 7.3 b och c i direktiv 2004/38 att göra två distinktioner. Den *första distinktionen* har klart gjorts med hänsyn till den ursprungliga längden på det arbete som medborgaren har utfört i den mottagande medlemsstaten. I artikel 7.3 b framhålls den *ursprungliga längden på mer än ett år*, oberoende av det arbete som utförts eller vilken typ av anställningsavtal som unionsmedborgaren ingått, medan artikel 7.3 c framhåller den *ursprungliga längden på mindre än ett år* och samtidigt gör en *andra distinktion* beroende på huruvida unionsmedborgaren kan *förutse den exakta längden* på sitt anställningsavtal eller utövandet av sin verksamhet.

15 Dom av den 19 juni 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, punkt 38).

16 Dom av den 19 juni 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, punkt 27).

17 I det avseendet ska det påpekas att domstolen redan har slagit fast att möjligheten för en unionsmedborgare, som tillfälligt inte längre är anställd eller egenföretagare, att behålla sin ställning som arbetstagare med stöd av artikel 7.3 i direktiv 2004/38 och motsvarande uppehållsrätt enligt artikel 7.1 i direktivet, förutsätter att unionsmedborgaren är tillgänglig och kan återvända till arbetsmarknaden i den mottagande medlemsstaten inom en rimlig tidsfrist. Se dom av den 13 september 2018, Prefeta (C-618/16, EU:C:2018:719, punkt 37 och där angiven rättspraxis).

36. Det första scenario som föreskrivs i artikel 7.3 c i direktiv 2004/38 är således avsett att täcka situationen med en unionsmedborgare som skulle arbeta under en period som är tidsbegränsad till mindre än ett år och som drabbas av vederbörligen registrerad ofrivillig arbetslöshet efter att ha fullgjort anställningen. Jag anser att det är uppenbart att det kan anses att den berörda medborgaren kände till och följaktligen kunde förutse när anställningsavtalet, vars längd var fastställd till mindre än ett år, skulle upphöra, eftersom det i denna situation är fråga om ett avtal om tidsbegränsad anställning.

37. Det andra scenariot avser situationen med en medborgare som, i motsats till medborgarens förväntningar och oberoende av det utförda arbetets art (som arbetstagare eller egenföretagare) eller typen av anställningsavtal (avtal om tidsbegränsad anställning, avtal om tillsvidareanställning eller en annan typ av avtal), blir ofrivilligt arbetslös under de första tolv månaderna av anställningen. I det fallet kunde medborgaren antingen inte förutse den exakta längden på anställningen eller på det arbete som skulle utföras, eller också kände medborgaren till längden men det planerades att den skulle överstiga ett år. Det har ingen betydelse huruvida unionsmedborgaren arbetade två veckor, tre månader eller elva månader, som egenföretagare eller inom ramen för ett avtal om tidsbegränsad anställning, tillsvidareanställning eller någon annan typ av avtal, såsom ett avtal om extraanställning. Det viktiga i förevarande fall är att unionsmedborgaren, i motsats till sina förväntningar, blir ofrivilligt arbetslös under de första tolv månaderna av anställningen. [18]

38. Denna tolkning bekräftas av systematiken i artikel 7 i direktiv 2004/38, vilken alltså reglerar rätten för unionsmedborgare att uppehålla sig inom en annan medlemsstats territorium under längre tid än tre månader under vissa omständigheter. [19] Till dessa omständigheter hör, enligt min mening, de situationer som anges i artikel 7.3 c, nämligen att unionsmedborgaren har arbetat i den mottagande medlemsstaten enligt ett anställningsavtal som varit tidsbegränsat till mindre än ett år innan medborgaren blir ofrivilligt arbetslös (den första situationen) eller att unionsmedborgaren har varit arbetstagare eller egenföretagare men ofrivilligt har blivit arbetslös under de första tolv månaderna av arbetet, utan att kunna förutse den faktiska längden på sitt arbete (den andra situationen). I det fallet låter direktiv 2004/38 unionsmedborgaren behålla ställningen som arbetstagare och därmed rätten att uppehålla sig i den mottagande medlemsstaten under minst sex månader, under förutsättning att unionsmedborgaren ”anmäl[er] sig som arbetssökande till en behörig arbetsförmedling”.

39. Sett mot bakgrund av dess sammanhang, ska följaktligen den andra situationen som anges i artikel 7.3 c i direktiv 2004/38 tolkas så, att den syftar på en arbetstagare eller en egenföretagare som har blivit ofrivilligt arbetslös under de första tolv månaderna av arbetet.

40. Denna tolkning är den enda som kan säkerställa att de mål som eftersträvas genom direktiv 2004/38 uppnås. [20]

18 Om till exempel en medborgare som utövar sin rätt till fri rörlighet ingår ett avtal om en tidsbegränsad anställning på tre år, kan medborgaren inte förutse sådana omständigheter som att han kommer att bli avskedad eller att bolaget som anställt honom kommer att gå i konkurs. När det gäller en extraanställd som har flyttat till den mottagande medlemsstaten för att arbeta, är det rimligt att tro att syftet med en sådan flytt var att kunna arbeta i mer än två veckor, framför allt om medborgaren ofrivilligt har förlorat sitt arbete.

19 Denna tolkning överensstämmer helt med logiken i artikel 7 i direktiv 2004/38. För att förlänga sin vistelse utöver tre månader i den mottagande medlemsstaten ska nämligen unionsmedborgaren vara ”anställd eller egenföretagare” (artikel 7.1 a), eller ha tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelsen, samt ha en heltäckande sjukförsäkring (artikel 7.1 b) eller vara studerande (artikel 7.1 c) eller vara familjemedlem som följer med eller ansluter sig till en unionsmedborgare som uppfyller de ovannämnda kraven (artikel 7.1 d). Om medborgaren uppfyller ett av dessa villkor, omfattar uppehållsrätten för längre tid än tre månader (med förbehåll för de begränsningar som föreskrivs i artikel 7.4) även familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat (artikel 7.2).

20 Jag vill erinra om att ”[m]ot bakgrund av sammanhanget och målen med direktiv 2004/38 kan bestämmelserna i detta direktiv inte tolkas restriktivt och får under alla förhållanden inte fråntas sin ändamålsenliga verkan”. Dom av den 25 juli 2008, Metock m.fl. (C-127/08, EU:C:2008:449, punkt 84), och dom av den 18 december 2014, McCarthy m.fl. (C-202/13, EU:C:2014:2450, punkt 32).

3. Den teleologiska tolkningen av artikel 7.3 c i direktiv 2004/38

41. Ovanstående slutsats bekräftas av en bedömning av syftet med direktiv 2004/38, och närmare bestämt med artikel 7.3 c i direktivet.

42. Det framgår av skälen 1–4 i direktiv 2004/38 att direktivet framför allt syftar till att ”underlätta och stärka utövandet av unionsmedborgarnas primära, individuella rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium, vilken följer direkt av fördraget”.[21] Det framgår särskilt av skälen 3 och 4 i direktiv 2004/38 att direktivet, ”för att stärka den grundläggande och individuella rätten för alla unionsmedborgare att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och för att underlätta utövandet av denna rättighet, syftar till att avhjälpa den sektorsuppdelning och planlösa hantering som kännetecknade de unionsinstrument som gällde före direktivet och som behandlade bland annat arbetstagare och egenföretagare [som inte längre är yrkesverksamma] var för sig, genom utarbetandet av en gemensam rättsakt för kodifiering och översyn av dessa instrument”.[22] I det sammanhanget har domstolen närmare bestämt slagit fast att det syfte som eftersträvas med artikel 7.3 i direktiv 2004/38 är ”att, genom bevarande av ställningen som arbetstagare, säkerställa uppehållsrätten för personer som upphört med sin yrkesverksamhet på grund av arbetsbrist som orsakats av *omständigheter som de inte råder över*”.[23]

43. Vidare har domstolen angett att syftet med direktiv 2004/38, såsom framgår av artikel 1 a i direktivet, avser villkoren för utövandet av unionsmedborgarnas rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium, däribland – vad beträffar vistelser under längre tid än tre månader – de villkor som anges i artikel 7 i direktivet.[24] I det avseendet ska det påpekas att det framgår av skäl 10 i direktivet att ”villkoren syftar till att undvika att personerna blir en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem”.[25]

44. I det allmänna sammanhang som direktiv 2004/38 ingår i regleras dessa mål, vilka ingår i en hierarki,[26] av ett system där uppehållsrätten i den mottagande medlemsstaten förvärvas gradvis. Systemet återger huvudsakligen de etapper och villkor som föreskrivs i de olika unionsrättsliga instrument och i den rättspraxis som gällde innan direktivet trädde i kraft, och systemet utmynnar därigenom i en permanent uppehållsrätt.[27] Mellan, å ena sidan, uppehållsrätt i tre månader och, å andra sidan, permanent uppehållsrätt, är uppehållsrätt för längre tid än tre månader underkastad de villkor som anges i artikel 7.1 i direktiv 2004/38. Enligt artikel 14.2 i direktivet behåller dessutom unionsmedborgaren denna rätt endast så länge vederbörande uppfyller villkoren i artikel 7 i direktivet, vilka – såsom jag har påpekat ovan – syftar till att undvika att unionsmedborgaren blir en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem.

45. Jag är övertygad om att den tolkning av artikel 7.3 c i direktiv 2004/38 som jag föreslår är helt förenlig inte bara med det i direktivet föreskrivna systemet där uppehållsrätten i den mottagande medlemsstaten förvärvas gradvis, utan även med det särskilda *system genom vilket ställningen som arbetstagare behålls gradvis*, vilket syftar till att säkerställa uppehållsrätten och tillgången till sociala

21 Dom av den 25 juli 2008, Metock m.fl. (C-127/08, EU:C:2008:449, punkt 82), dom av den 5 maj 2011, McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, punkt 28), och dom av den 19 september 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punkt 71).

22 Dom av den 20 december 2017, Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, punkt 40 och där angiven rättspraxis).

23 Min kursivering. Dom av den 20 december 2017, Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, punkt 42 och där angiven rättspraxis).

24 Se, bland annat, dom av den 5 maj 2011, McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, punkt 33).

25 Dom av den 21 december 2011, Ziolkowski och Szeja (C-424/10 och C-425/10, EU:C:2011:866, punkt 40), dom av den 4 oktober 2012, kommissionen/Österrike (C-75/11, EU:C:2012:605, punkt 60), och dom av den 19 september 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punkt 54).

26 Se förslaget till avgörande av generaladvokaten Wathelet i målet Gusa (C-442/16, EU:C:2017:607, punkterna 51 och 52): ”Det andra målet [som framgår av skäl 10] existerar … enbart med anledning av det första: direktivet syftar till att underlätta utövandet av uppehållsrätten samtidigt som medlemsstaterna har ansett att det var nödvändigt att se till att det ekonomiska ansvaret för friheten kontrolleras”.

27 Dom av den 21 december 2011, Ziolkowski och Szeja (C-424/10 och C-425/10, EU:C:2011:866, punkt 38). Se artiklarna 6 och 14.1 i direktiv 2004/38 angående uppehållsrätt i högst tre månader, artiklarna 7 och 14.2 i direktivet angående uppehållsrätt för längre tid än tre månader och artikel 16 i samma direktiv angående permanent uppehållsrätt.

förmåner.[28] Genom införandet av detta system beaktar direktiv 2004/38 olika faktorer som utmärker de personliga omständigheterna för varje enskild person som ansöker om en social förmån, särskilt under hur lång tid som vederbörande utövat ekonomisk verksamhet[29] och, inom ramen för den analyserade bestämmelsen, *i vilken grad en sådan längd går att förutse*.[30] Såsom domstolen har slagit fast ger detta gradvisa system de berörda medborgarna klarhet i vilka rättigheter och skyldigheter som de har och vilka garantier som de åtnjuter, samtidigt som proportionalitetsprincipen iakttas och det förhindras att alltför stora kostnader uppstår för det sociala trygghetssystemet i den mottagande medlemsstaten.[31]

46. Det skulle strida mot syftet med direktiv 2004/38 om den andra situationen som föreskrivs i artikel 7.3 c tolkades som om den enbart syftade på de personer som har varit arbetstagare enligt ett avtal om tidsbegränsad anställning, genom att utesluta de personer som har varit arbetstagare enligt en annan typ av avtal eller de som har varit egenföretagare.[32] En tolkning som gjorde åtskillnad mellan arbetstagare beroende på typen av anställningsavtal som de har ingått eller det arbete som de har utfört skulle dessutom medföra en oberättigad skillnad i behandling. En sådan skillnad i behandling skulle medföra att det främsta syftet med direktivet, nämligen att underlätta och stärka utövandet av den primära, individuella rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium, ”förbehölls” de arbetstagare som befinner sig i en mer stabil situation, på grund av att de har ingått avtal om tidsbegränsad anställning eller tillsvidareanställning, och att andra kategorier av arbetstagare som har ingått mer ”flexibla” avtal (i synnerhet avtal om deltidsanställning eller extraanställning) och som följaktligen befinner sig i en uppenbart utsatt situation undantogs därifrån.[33]

47. I likhet med en anställd som har ingått ett avtal om tidsbegränsad anställning och som kan förlora sin anställning till följd av bland annat en uppsägning, kan en arbetstagare som har ingått en annan typ av avtal[34] också förlora sitt arbete och en person som har varit egenföretagare kan tvingas att upphöra med denna verksamhet. Under sådana omständigheter kan den berörda personen således befinna sig i en utsatt situation som är jämförbar med situationen för en arbetstagare som har ingått ett avtal om tidsbegränsad anställning och som sägs upp.[35]

48. Är det under dessa omständigheter befogat att denna person inte omfattas av samma skydd, vad gäller bibehållen uppehållsrätt, som det skydd som en person som har upphört att vara anställd enligt ett avtal om tidsbegränsad anställning åtnjuter?

49. Jag anser inte att så är fallet. I båda fallen har personen blivit ofrivilligt arbetslös på grund av arbetsbrist som orsakats av skäl som personen inte råder över, efter att ha varit anställd eller egenföretagare under kortare tid än ett år, och ska därför åtnjuta det skydd som ges i artikel 7.3 c i direktiv 2004/38, om personen har anmält sig som arbetssökande till en behörig arbetsförmedling.

28 Dom av den 15 september 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, punkt 60).

29 Dom av den 15 september 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, punkt 60).

30 Se ovan punkterna 37 och 38.

31 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 september 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, punkt 61).

32 Se skälen 3 och 4 i direktiv 2004/38.

33 Se, för ett liknande resonemang, O’Brien, Ch., ”Civis Capitalism Sum: Class as the New Guiding Principle of EU Free Movement Rights”, *Common Market Law Review*, volym 53, 2016, s. 937–978, särskilt s. 975: ”Equal treatment rights are being reserved for those in the privileged position of work with regular hours and pay, while retention of worker status is harder for those on casual contracts, and for those who struggle to produce evidence of the ’genuineness’ of their prior work”; Nic Shuibhne, N., ”Limits Rising, Duties Ascending: The Changing Legal Shape of Union Citizenship”, *Common Market Law Review*, volym 52, 2015, s. 889–938, särskilt s. 926 och följande sidor: ”Union citizenship looks less like a status rooted in rights and more like an increasingly qualified privilege – with mutable channels of admission, especially where restrictions are not provided or laid down.”

34 Såsom ett avtal om tillsvidareanställning eller ett avtal om extraanställning.

35 Vad särskilt beträffar en person som har upphört att vara egenföretagare, se, analogt, dom av den 20 december 2017, Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, punkt 43).

50. Jag anser dessutom att det inte finns något objektivt skäl till en skillnad i behandling som skulle leda till att en person, som har varit anställd eller egenföretagare under kortare tid än ett år i den mottagande medlemsstaten och som således har bidragit till medlemsstatens socialförsäkringssystem och skattesystem, inte beviljades uppehållsrätt, och att en arbetssökande, som aldrig har utövat ekonomisk verksamhet i denna medlemsstat och som aldrig har gjort inbetalningar till nämnda socialförsäkringssystem och skattesystem, men som uppfyller villkoren i artikel 14.4 b i direktiv 2004/38, beviljades uppehållsrätt.[36]

4. Tolkning av artikel 7.3 c i direktiv 2004/38 mot bakgrund av dess tillkomsthistoria

51. Denna bestämmelses tillkomsthistoria gör det möjligt för mig att bekräfta denna tolkning. Artikel 8.7 c i kommissionens ursprungliga förslag[37] och artikel 9.3 c i Europaparlamentets lagstiftningsresolution[38] hänvisade endast till situationen då ”personen ha[de] drabbats av ofrivillig arbetslöshet på grund av att hans anställning som varit tidsbegränsad till mindre än ett år ha[de] upphört”.[39] Parlamentet flyttade endast innehållet i artikel 8.7 c i kommissionens ursprungliga förslag till artikel 9.3 c i parlamentets lagstiftningsresolution. Denna ändring togs med av kommissionen i dess ändrade förslag[40] och därefter av Europeiska unionens råd i dess gemensamma ståndpunkt.[41] Det framgår dock av motiveringen till den gemensamma ståndpunkten att ”formuleringen av led c [hade] ändrats av rådet för att klargöra att i detta speciella fall skall ställningen som arbetstagare kvarstå under minst sex månader”. Det ska noteras att en annan ändring hade gjorts i denna bestämmelse genom tillägget av orden ”eller efter att ha blivit ofrivilligt arbetslös under de första tolv månaderna”.

52. Införandet av dessa ord i samband med förarbetena till direktiv 2004/38 bekräftar enligt min mening unionslagstiftarens avsikt att utvidga tillämpningsområdet för artikel 7.3 c i direktivet, som var begränsat till tidsbegränsade avtal, till att omfatta andra typer av avtal.

B. Den mottagande medlemsstaten har inte rätt att uppställa krav på att personen har varit anställd under en minimiperiod för att ställningen som arbetstagare ska kvarstå

53. Den danska, den tyska och den franska regeringen har hävdat att det, med hänsyn till skäl 10 i direktiv 2004/38, finns situationer då en medlemsstat har fog för att anse att en person inte har varit anställd under tillräckligt lång tid för att kunna åberopa artikel 7.3 c i direktivet. Följaktligen anser de att de nationella myndigheterna ska kunna fastställa villkoren för att ställningen som arbetstagare ska kvarstå.

36 ”… I detta fall kan unionsmedborgarna … inte utvisas så länge unionsmedborgarna kan styrka att de fortfarande söker arbete och att de verkligen har möjlighet att få anställning.” Beträffande den mottagande medlemsstatens möjlighet att inte bevilja socialt bistånd i ett sådant fall, se artikel 24.2 i direktiv 2004/38.

37 Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, KOM(2001) 257 slutlig (EGT C 270 E, 2001, s. 150). Artikel 8 avsåg formaliteter som gäller för unionsmedborgare.

38 Europaparlamentets lagstiftningsresolution om förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, KOM(2001) 257 – C5–0336/2001 – 2001/0111(COD) (EUT C 43 E, 2004, s. 42).

39 Artikel 9 avsåg villkoren för utövande av vistelserätten under längre tid än sex månader.

40 Se artikel 7.2a (ändring 30). Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (framlagt av kommissionen enligt artikel 250.2 i EG-fördraget), KOM/2003/0199 slutlig – COD 2001/0111.

41 Gemensam ståndpunkt (EG) nr 6/2004 antagen av rådet den 5 december 2003 inför antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/[38]/EG av den … om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT C 54 E, 2004, s. 12).

54. Det ska framhållas att direktiv 2004/38, såsom kommissionen korrekt har hävdat, innehåller tillräckliga garantier för att förhindra att alltför stora kostnader uppstår för det sociala trygghetssystemet i de mottagande medlemsstaterna till följd av oskäliga ansökningar om sociala förmåner. [42]

55. Jag vill, för det första, erinra om att enligt artikel 24.1 i direktivet ”skall alla unionsmedborgare som enligt … direktiv[et] uppehåller sig i den mottagande medlemsstaten åtnjuta samma behandling som den medlemsstatens egna medborgare”. När personer som har varit anställda eller egenföretagare endast under en kort tid enligt nationell rätt undantas från rätten till sociala förmåner, är dessa undantag följaktligen tillämpliga på samma sätt på mobila arbetstagare från andra medlemsstater.

56. För det andra begränsas, enligt artikel 7.3 c i direktiv 2004/38, den tid då ställningen som arbetstagare kvarstår, och således åtnjutandet av rätten till likabehandling, till ”minst sex månader”. Den omständigheten att ställningen som arbetstagare kvarstår ger följaktligen inte med nödvändighet rätt att erhålla ersättningen till arbetssökande. Rätten till likabehandling innebär endast att arbetstagaren ska åtnjuta samma rättigheter som medborgarna i den mottagande medlemsstaten garanteras.

57. För det tredje föreskrivs det i artikel 7.3 c i direktiv 2004/38 att det krävs, för att ställningen som arbetstagare ska kvarstå, att personen ofrivilligt har förlorat sitt arbete som anställd eller egenföretagare samt har anmält sig som arbetssökande till en behörig arbetsförmedling. Såsom kommissionen har påpekat syftar detta krav till att säkerställa att personer inte på ett konstlat sätt försätter sig i en sådan situation att de omfattas av rätten till likabehandling. Det ska i det avseendet framhållas att det i förevarande fall inte finns något i beslutet om hänskjutande som tyder på att Neculai Tarola rättsstridigt drog fördel av artikel 7.3 i direktivet. [43]

58. För det fjärde står det slutligen klart att medlemsstaterna inte får uppställa krav på att personen har varit anställd under en annan minimiperiod än den period som föreskrivs i artikel 7.3 c i direktiv 2004/38 för att ställningen som arbetstagare ska kvarstå. Att inta en annan ståndpunkt skulle göra det möjligt att införa en ytterligare begränsning som unionslagstiftaren inte har föreskrivit.

59. Enligt min mening framgår det klart av punkterna 22–52 ovan att den andra situationen som föreskrivs i artikel 7.3 c i direktiv 2004/38 är tillämplig på en arbetstagare som har blivit ofrivilligt arbetslös under de första tolv månaderna av arbetet, oberoende av det utförda arbetets art (som anställd eller egenföretagare) eller typen av anställningsavtal som ingåtts (avtal om tidsbegränsad anställning, avtal om tillsvidareanställning eller en annan typ av avtal).

V. Förslag till avgörande

60. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska besvara den fråga som Court of Appeal (Appellationsdomstolen, Irland) har ställt enligt följande:

Artikel 7.1 a och 7.3 c i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38 av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG ska tolkas så, att en medborgare i en medlemsstat, som har arbetat i en

42 Det är i det sammanhanget som domstolen har slagit fast att ”[g]enom att direktiv[et] … inför ett system genom vilket ställningen som arbetstagare behålls gradvis – vilket syftar till att säkerställa uppehållsrätten och tillgången till sociala förmåner – beaktar … direktivet olika faktorer som utmärker de personliga omständigheterna för varje enskild person som ansöker om en social förmån, särskilt under hur lång tid som vederbörande utövat ekonomisk verksamhet”. Dom av den 15 september 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, punkt 60).

43 I det avseendet, vad beträffar begreppet rättsmissbruk, se mitt förslag till avgörande i målet McCarthy m.fl. (C-202/13, EU:C:2014:345, punkterna 108–115).

annan medlemsstat i två veckor, på annat sätt än som arbetstagare med tidsbegränsad anställning, och som sedan blir ofrivilligt arbetslös, har kvar sin ställning som arbetstagare i den mening som avses i dessa bestämmelser.