FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT L.A. GEELHOED

fremsat den 25. oktober 2001 [1]

I — Indledning

1. I denne sag har Regeringsrätten (Sveriges øverste forvaltningsdomstol) stillet to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 69, stk. 1, litra a), i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret senest ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1386/2001 af 5. juni 2001 [2].

II — Retsgrundlaget

A — Fællesskabsretten

2. Artikel 69, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1408/71 har følgende ordlyd:

»1. En helt arbejdsløs arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, der opfylder de i en medlemsstats lovgivning foreskrevne betingelser for ret til ydelser, og som rejser til en eller flere andre medlemsstater for at søge beskæftigelse dér, bevarer sin ret til disse ydelser under følgende betingelser og inden for følgende grænser:

a) Han skal før sin afrejse have været tilmeldt som arbejdssøgende og have stået til rådighed for arbejdsformidlingen i den kompetente stat i mindst fire uger, efter at han blev arbejdsløs. Det kompetente arbejdsformidlingskontor eller den kompetente institution kan dog give samtykke til, at han rejser inden udløbet af denne frist.«

3. Endvidere bestemmer artikel 83, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 574/72 af 21. marts 1972 om regler til gennemførelse af forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret senest ved forordning nr. 1386/2001 [3], at den arbejdsløse for at bevare sin ret til ydelser i det land, hvortil han er rejst, skal fremlægge en attest (benævnt blanket E

1 — Originalsprog: nederlandsk.
2 — EFT L 187, s. 1.
3 — Nævnt i fodnote 2.

303), der bekræfter, at han har denne ret. Den arbejdsløse skal før sin afrejse anmode den kompetente myndighed i den stat, hvor han er arbejdsløs, om denne attest.

B — National ret

4. I henhold til lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (herefter »lov om arbejdsløshedsforsikring«) har personer, der er arbejdsløse, og som tidligere har arbejdet i en vis periode, ret til ydelser ved arbejdsløshed. Disse ydelser, der har til formål at kompensere for indkomsttab, udbetales i form af dagpenge. For at få ret til disse ydelser skal den arbejdsløse være arbejdsduelig, ikke være forhindret i at påtage sig arbejde og være parat til at acceptere enhver passende beskæftigelse, der tilbydes ham.

5. I henhold til i lagen (1962:381) om allmän forsäkring (herefter »lov om social sikring«) har en forælder ret til midlertidig forældreydelse for pasning af et sygt barn, såfremt han eller hun må afbryde sit arbejde for bl.a. at passe et sygt barn. I retspraksis er spørgsmålet, om de arbejdsløse også har ret til at modtage midlertidig forældreydelse, ikke helt afklaret. Riksförsäkringsverket (den svenske socialforsikringsstyrelse) har anbefalet, at dage, hvor en forælder kan godtgøre, at han mister arbejdsløshedsunderstøttelse af grunde, som giver ret til midlertidig forældreydelse, skal ligestilles med dage, hvor en forælder ikke har kunnet arbejde.

6. I henhold til § 20 i lov om arbejdsløshedsforsikring må dagpenge ikke udbetales for den tid, hvor den arbejdssøgende oppebærer forældreydelse.

III — Sagens faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

7. Petra Rydergård var fra den 25. september 1998 tilmeldt som arbejdsløs hos arbejdsformidlingen og oppebar ydelser ved arbejdsløshed fra denne dato i medfør af loven om arbejdsløshedsforsikring. Hun anmodede om at få udstedt en blanket E 303, da hun agtede at rejse til Frankrig den 27. oktober 1998 for at søge beskæftigelse dér. Arbetsmarknadsstyrelsen (det svenske direktorat for arbejdsløshedsforsikring, herefter »AMS«), der udsteder sådanne attester, blev opmærksom på, at hun havde oppebåret midlertidig forældreydelse, fordi hun havde passet et sygt

barn den 28., 29. og 30. september og den 12. og 13. oktober, dvs. sammenlagt fem dage i den periode, hvor hun havde været tilmeldt som arbejdsløs.

8. AMS afviste Petra Rydergårds anmodning om at få udstedt en blanket E 303 med den begrundelse, at hun ikke havde haft ret til ydelser ved arbejdsløshed i mindst fire uger umiddelbart forud for den planlagte afrejsedag.

9. Petra Rydergård indbragte denne afgørelse for länsrätten. Länsrätten fandt, at en arbejdsløs person, der passer et sygt barn i en vis periode, ikke af denne grund ophører med at stå til rådighed for arbejdsformidlingen, og at der ikke var nogen grund til at afvise at udstede den attest til Petra Rydergård, som hun havde anmodet om. Länsrätten gav hende derfor medhold og pålagde AMS at udstede attesten.

10. AMS ankede denne dom til kammarrätten. Kammarrätten stadfæstede länsrättens dom. AMS appellerede derefter kammarrättens afgørelse til Regeringsrätten.

11. Den forelæggende ret har i forelæggelseskendelsen fastslået, at retten til ydelser — og retten til at modtage den omhandlede attest — i henhold til de pågældende fællesskabsretlige bestemmelser forudsætter, at den arbejdsløse har stået til rådighed for arbejdsformidlingen i mindst fire uger. Ifølge AMS indebærer dette krav, at den arbejdsløse uden afbrydelse skal have haft ret til ydelser ved arbejdsløshed i de fire uger, der ligger forud for hans afrejse. Den forelæggende ret har imidlertid bemærket, at andre fortolkninger er mulige.

12. Som følge heraf har den forelæggende ret stillet Domstolen to præjudicielle spørgsmål.

IV — De præjudicielle spørgsmål

13. I sin kendelse af 3. maj 2000, der indgik til Domstolens Justitskontor den 31. maj 2000, har Regeringsrätten stillet følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Kan en person, som har befundet sig i samme situation som Petra Rydergård, anses for at have stået til rådighed for arbejdsformidlingen i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 69, stk. 1, i Rådets forordning (EØF)

nr. 1408/71, i de dage af arbejdsløshedsperioden, hvor hun har været forhindret i at have erhvervsarbejde på grund af pasning af et sygt barn, og skal bedømmelsen foretages på grundlag af national ret?

2) Indeholder artikel 69, stk. 1, et krav om, at den arbejdssøgende i en uafbrudt periode på fire uger umiddelbart før afrejsen til en anden medlemsstat skal have stået til rådighed for arbejdsformidlingen?«

AMS indebærer betingelserne i artikel 69, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, at en person, der som arbejdssøgende ønsker at opholde sig tre måneder i udlandet med henblik på at søge beskæftigelse, skal have stået til rådighed for det svenske arbejdsmarked i en uafbrudt periode på mindst fire uger umiddelbart før den planlagte rejsedag. Den pågældende skal således have modtaget en afgørelse fra sin arbejdsløshedskasse om, at han har ret til ydelser ved arbejdsløshed i de følgende fire uger.

V — Retlige bemærkninger

Parternes indlæg

14. AMS, den østrigske regering og Kommissionen har afgivet indlæg i sagen.

15. AMS's indlæg svarer til de bemærkninger, som styrelsen gjorde gældende i sagen for den nationale domstol. Ifølge

16. Efter AMS's opfattelse må retten til ydelser ikke have været afbrudt. Betingelserne i forordningen er blevet opstillet for, at de kompetente institutioner skal kunne sikre sig, at den pågældende virkelig står til rådighed for arbejdsmarkedet og søger arbejde, samt for at sikre, at retten til en blanket E 303 kun bliver udstedt til personer, der er helt arbejdsløse, søger arbejde og har ret til ydelserne. Afgørelsen af, om en »tremånedersarbejdssøgende« har stået til rådighed for arbejdsformidlingen og opfyldt betingelserne for ret til ydelser ved arbejdsløshed i mindst fire sammenhængende uger før den planlagte afrejsedag, skal ifølge AMS træffes på grundlag af den nationale lovgivning. For at kunne afgøre, om en person er helt arbejdsløs i Sverige, skal han ud over at være tilmeldt arbejds-

formidlingen på sine dagpengekort erklære at være helt arbejdsløs i samme periode. En arbejdsløs' status kan kun defineres i henhold til bestemmelserne i den stat, som tildeler ham ydelser ved arbejdsløshed.

17. AMS har endvidere gjort gældende, at en person, der oppebærer midlertidig forældreydelse for pasning af et sygt barn, ikke står til rådighed for arbejdsformidlingen, i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 69, stk. 1. Ifølge § 10 i kapitel 4 i loven om social sikring har en forælder ret til midlertidig forældreydelse, når han eller hun passer et sygt barn, såfremt den pågældende forælder må afbryde sit erhvervsarbejde i forbindelse med bl.a. sygdom eller smitte hos barnet. I de dage, hvor Petra Rydergård oppebar forældreydelse, var hun efter AMS's opfattelse forhindret i straks at tage et arbejde, og hun kan dermed ikke anses for at have stået til rådighed for arbejdsformidlingen i denne periode og havde heller ikke ret til ydelser ved arbejdsløshed. Efter AMS's opfattelse må den periode, som er fastsat i artikel 69, stk. 1, derfor anses for at være blevet afbrudt. Perioden, der skal vare mindst fire uger, kan ifølge AMS først regnes fra den første arbejdsløse dag efter en dag med midlertidig forældreydelse, dvs. fra og med den 14. oktober 1998.

18. Den østrigske regering er enig med AMS.

19. Kommissionen finder derimod, at betingelserne i artikel 69, stk. 1, litra a), i den omhandlede forordning skal fortolkes ensartet og uafhængigt af, hvad der står i national ret. Det forhold, at en arbejdsløs først i tre og senere i to dage passer et sygt barn, påvirker ikke det forhold, at den pågældende står til rådighed for arbejdsmarkedet.

Det første præjudicielle spørgsmål

20. Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret at få oplyst, om Petra Rydergård stod til rådighed for arbejdsformidlingen i den arbejdsløshedsperiode, der gik forud for den planlagte afrejsedag, og i hvilken hun passede et sygt barn i sammenlagt fem dage.

21. Efter Domstolens faste retspraksis skal fællesskabsretlige bestemmelser fortolkes således, at der ikke blot skal tages hensyn til deres ordlyd, men også til den sammenhæng, de indgår i, og det formål, der forfølges med den lovgivning, som de er en del af.

22. Før spørgsmålet besvares, er det derfor hensigtsmæssigt at henvise til formålene med forordning nr. 1408/71 og navnlig dennes artikel 69.

23. Forordning nr. 1408/71 har til formål at gennemføre EF-traktatens artikel 51 (efter ændring nu artikel 42 EF), og at lette arbejdskraftens frie bevægelighed. Til samme formål hører også muligheden for at arbejdsløse kan søge arbejde et andet sted inden for Fællesskabet. Denne mulighed er fastsat i forordningens artikel 69. Denne bestemmelse regulerer dels retten til at bevare ydelser, dels friholder den i en vis periode den arbejdssøgende fra sin forpligtelse til at stå til rådighed for arbejdsformidlingen i sit land. Herved gør bestemmelsen det i praksis lettere for den arbejdssøgende at finde beskæftigelse et andet sted inden for Fællesskabet. Denne mulighed for at søge beskæftigelse i en anden medlemsstat er imidlertid underlagt to betingelser. Fællesskabslovgiver har således krævet, at den arbejdsløse før sin afrejse 1) har været tilmeldt som arbejdssøgende mindst fire uger, efter at han blev arbejdsløs, og 2) skal have stået til rådighed for den kompetente arbejdsformidling i denne periode.

24. Den forelæggende ret ønsker at få oplyst, om disse betingelser skal fortolkes i lyset af de nationale bestemmelser, der finder anvendelse på den pågældende arbejdstager, eller om betingelserne — da de udgør en del af en fællesskabsretlig bestemmelse — skal fortolkes og anvendes ensartet og uafhængigt af nationale bestemmelser.

25. Artikel 69, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 bestemmer, at den pågældende arbejdsløse skal opfylde »de i en medlemsstats lovgivning foreskrevne betingelser for ret til ydelser«. Derefter opstilles de to betingelser, som jeg nævnte i punkt 23, der skal være opfyldt for at kunne overføre retten til ydelserne.

26. Det følger af ordlyden af artikel 69, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, at spørgsmålet, om der foreligger en ret til ydelser, skal afgøres i henhold til national ret. Det er således den nationale lovgiver, der bestemmer, under hvilke betingelser en person får ret til ydelser ved arbejdsløshed eller andre ydelser på sit område.

27. Derimod henhører det under fællesskabslovgivers kompetence, hvilke betingelser der skal være opfyldt for at blive berettiget efter artikel 69, stk. 1. Denne bestemmelse har til formål at give arbejdstagere, der er blevet arbejdsløse, mulighed for at søge arbejde i en anden medlemsstat. National ret må ikke forhindre gennemførelsen af dette formål.

De rettigheder, som de arbejdssøgende har i henhold til artikel 69, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, kan ikke variere, alt efter hvilken medlemsstat de bliver arbejdsløse i.

28. I den forbindelse bemærkes, som Domstolen fastslog i Testa-dommen[4], at artikel 69 ikke blot er en foranstaltning til samordning af de nationale regler, men at denne bestemmelse ligeledes — i forhold til den arbejdstager, der benytter sig af den — er en selvstændig undtagelse fra den interne rets regler, der skal fortolkes ensartet i alle medlemsstaterne.

29. Jeg finder således, at spørgsmålet, om Petra Rydergård opfylder betingelserne i artikel 69, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1408/71, skal besvares uafhængigt af de svenske bestemmelser. I modsat fald ville bestemmelsen miste sit formål for så vidt muligheden for at søge arbejde andetsteds inden for Fællesskabet da ville bero på nationale lovbestemmelser, som kan variere betydeligt med hensyn til indhold og anvendelsesområde.

30. Det står fast, at Petra Rydergård var helt arbejdsløs og opfyldte betingelserne for at oppebære ydelser ved arbejdsløshed. Ydelsernes art og størrelse er i medfør af artikel 69, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 helt reguleret af bestemmelserne i national ret. Som Kommissionen med rette har anført, har arten af den ydelse, som man oppebærer som arbejdsløs, ingen betydning med hensyn til spørgsmålet, om de to betingelser for at søge arbejde i en anden medlemsstat er opfyldt.

31. Det står også fast, at Petra Rydergård var tilmeldt som arbejdsløs og stod til rådighed for arbejdsformidlingen i mindst fire uger. Det forhold, at hun passede sit syge barn i fem dage i denne periode, og således i henhold til svensk ret oppebar forældreydelse i stedet for ydelser ved arbejdsløshed, fører ikke til den konklusion, at hun ikke fortsat stod til rådighed for arbejdsformidlingen. En anden fortolkning ville have til følge, at arbejdsløse, der aktivt søger arbejde, men som af familiemæssige eller personlige årsager i kort tid faktisk er forhindret i at arbejde, ikke skal kunne udnytte deres rettigheder i henhold til forordningens artikel 69, stk. 1. En sådan konsekvens er efter min opfattelse uforenelig med denne bestemmelses indhold.

Det andet præjudicielle spørgsmål

32. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret at få oplyst, hvorvidt betingelsen om, at den arbejdsløse skal have stået til rådighed for arbejdsformidlingen, skal have været opfyldt uafbrudt i en periode på fire uger umiddelbart forud for afrejsen.

4 — Dom af 19.6.1980, forenede sager 41/79, 121/79 og 796/79, Sml. s. 1979.

33. Det følger allerede af svaret på det første spørgsmål, at de arbejdssøgendes rettigheder i henhold til artikel 69, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 ikke i noget tilfælde må begrænses ved den fortolkning, som de kompetente nationale myndigheder giver denne bestemmelse på grundlag af national ret.

34. I henhold til artikel 69, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1408/71 skal den, der er tilmeldt som arbejdssøgende have stået til rådighed for arbejdsformidlingen i mindst fire uger, efter at han blev arbejdsløs. Det følger ikke af bestemmelsens ordlyd, at der skal være tale om en uafbrudt periode på fire uger umiddelbart før afrejsen. Som Kommissionen også har fremhævet, kan en national lovgiver eller en national myndighed ikke beslutte, at den fireugersperiode, der er fastsat i artikel 69, stk. 1, litra a), afbrydes af det forhold, at en person, der er tilmeldt som arbejdsløs, skal passe sit syge barn i kort tid og på grund af dette er forhindret i at arbejde. Hvis en sådan afbrydelse medførte, at den fireugersperiode, som fællesskabslovgiver har opstillet som betingelse, forlænges, begrænses de rettigheder, der er tillagt de arbejdssøgende ved artikel 69, stk. 1, litra a). I den forbindelse skal jeg endvidere bemærke, at den fireugersperiode, som fællesskabslovgiver har fastsat, og som garanterer borgeren retssikkerhed, kunne blive alvorligt forlænget, hvis man accepterede, at begrænsninger i henhold til national ret blev anvendt på den. Dette ville påvirke den retlige ensartethed og den retssikkerhed, som fællesskabslovgiver har tilsigtet.

VI — Forslag til afgørelse

35. På grundlag af ovenstående foreslår jeg, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål, der er stillet af Regeringsrätten, som følger:

»1) Artikel 69, stk. 1, litra a), i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden

for Fællesskabet, skal som en fællesskabsretlig bestemmelse, der kan tildele arbejdssøgende rettigheder, fortolkes og anvendes ensartet og uafhængigt af de nationale bestemmelser, der finder anvendelse på de berørte. Det følger af ordlyden og indholdet af artikel 69, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1408/71, at en arbejdssøgende skal anses for at have stået til rådighed for arbejdsformidlingen, når han har været forhindret i at arbejde på grund af pasning af et sygt barn i en begrænset periode i løbet af perioden på fire uger, efter at han blev arbejdsløs.

2) Den ovennævnte bestemmelse skal fortolkes således, at den periode på mindst fire uger, som fastsættes deri, ikke afbrydes derved, at den arbejdssøgende har været faktisk forhindret i at arbejde i en kort periode, på grund af pasning af et sygt barn.«