Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
R. NORKUS
fremsat den 25. september 2025 [1]

Sag C-477/24 [Deldwyn] [i]

Minister for Justice
mod
I.T.

(anmodning om præjudiciel afgørelse fra Court of Appeal (appeldomstol, Irland))

»Anmodning om præjudiciel afgørelse – unionsborgerskab – retten til fri bevægelighed og ophold i medlemsstaterne – direktiv 2004/38/EF – afledt opholdsret – opholdsret for familiemedlemmer til en unionsborger – ægteskab mellem en unionsborger og en tredjelandsstatsborger – bevarelse af opholdsretten for en tredjelandsstatsborger i tilfælde af skilsmisse – unionsborger, der ikke længere er beskæftiget på tidspunktet for skilsmissen – artikel 7, stk. 3, litra b) – beregning af en periode på »mere end et år« – krav om en enkelt sammenhængende periode eller mulighed for at akkumulere ansættelsesperioder over en årrække – udtrykket »uforskyldt arbejdsløs«, [...], og dette er behørigt konstateret« – ret til aktindsigt i sagen, der beskriver en unionsborgers historik angående arbejde eller sociale ydelser«

I. Indledning

1. Denne anmodning om præjudiciel afgørelse [2] blev indgivet i forbindelse med en appelsag mellem Minister for Justice (Irland) (herefter »ministeren«) og I.T. (herefter »ansøgeren«), en tredjelandsstatsborger og tidligere ægtefælle til en unionsborger [3], vedrørende ministerens afslag på at tillade ansøgeren at beholde sit opholdskort, hvilket ville have gjort det muligt for ham at opholde sig i Irland på ubestemt tid. Ansøgeren blev bl.a. informeret om, at hans opholdsret var betinget af, at hans tidligere ægtefælle fortsatte med at udøve sine rettigheder i henhold til EU-traktaten i Irland, og at han ikke havde fremlagt dokumentation for hendes beskæftigelse [4] i denne medlemsstat på det tidspunkt, hvor proceduren til skilsmisse blev indledt.

[1] – Originalsprog: engelsk.

[i] Den foreliggende sags navn er et vedtaget navn. Det svarer ikke til et navn på en part i sagen.

[2] – Anmodningen blev indgivet af Court of Appeal (appeldomstol, Irland) den 9.7.2024 til Domstolens Justitskontor.

[3] – Ansøgeren og hans tidligere ægtefælle blev skilt i juli 2014.

[4] – Som arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende.

2. I sin anmodning om præjudiciel afgørelse ønsker den forelæggende ret oplyst, om udtrykket »et år« i artikel 7, stk. 3, litra b), i direktiv 2004/38/EF[5] kræver, at det pågældende år er en sammenhængende periode, eller om kortere beskæftigelsesperioder spredt over en årrække kan lægges sammen til en periode på et år. Derudover spørger den forelæggende ret, om den omstændighed, at ansøgerens tidligere ægtefælle modtog Jobseeker's Allowance (herefter »ydelse til arbejdssøgende«) i Irland, betyder, at hun var »uforskyldt arbejdsløs [...], og dette er behørigt konstateret«, i overensstemmelse med denne bestemmelse. Endelig ønsker den forelæggende ret oplyst, om, og i bekræftende fald under hvilke betingelser, ministeren er forpligtet til at stille de sagsakter, der er påberåbt som grundlag for at afslå ansøgningen om tidsubegrænset ophold, og som bl.a. beskriver ansøgerens tidligere ægtefælles historik angående arbejde eller sociale ydelser, til rådighed for ansøgeren.

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

3. Artikel 7 i direktiv 2004/38 med overskriften »retten til ophold i mere end tre måneder« bestemmer:

»1. Enhver unionsborger har ret til at opholde sig på en anden medlemsstats område i mere end tre måneder, hvis den pågældende:

a) er arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende i værtsmedlemsstaten, eller

[…]

b) råder over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer, således at opholdet ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system, og er omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten, eller

[…]

2. Retten til ophold, jf. stk. 1, omfatter også familiemedlemmer til en unionsborger, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, når disse ledsager eller slutter sig til unionsborgeren i værtsmedlemsstaten, og unionsborgeren opfylder betingelserne i stk. 1, litra a), b) eller c).

3. Med henblik på anvendelsen af stk. 1, litra a), bevarer en unionsborger, der ikke længere er arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, sin status som arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, hvis den pågældende:

[…]

b) er uforskyldt arbejdsløs efter at have haft lønnet beskæftigelse i mere end et år, og dette er behørigt konstateret, og vedkommende tilmelder sig arbejdsformidlingen som arbejdssøgende

[5] – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 29.4.2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EFT 2004, L 158, s. 77, berigtiget i EFT 2004, L 229, s. 35).

c) er uforskyldt arbejdsløs efter udløbet af en tidsbegrænset ansættelseskontrakt af mindre end et års varighed eller uforskyldt har mistet sit arbejde i løbet af de første tolv måneder, og dette er behørigt konstateret, og den pågældende tilmelder sig arbejdsformidlingen som arbejdssøgende. I det tilfælde bevarer den pågældende sin status som arbejdstager i mindst seks måneder

[…]«

4. Artikel 13 i dette direktiv med overskriften »Bevarelse af familiemedlemmers ret til ophold i tilfælde af skilsmisse eller omstødelse af ægteskabet eller det registrerede partnerskabs ophør« bestemmer:

»[…]

2. Skilsmisse […] betyder ikke, at familiemedlemmer til unionsborgere, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, mister deres ret til ophold, jf. dog andet afsnit:

a) hvis ægteskabet […] ved begyndelsen af proceduren til skilsmisse […] har varet i mindst tre år, heraf mindst ét år i værtsmedlemsstaten

[…]

Før de pågældende personer opnår ret til tidsubegrænset ophold, er deres ret til ophold fortsat betinget af, at de kan godtgøre, at de er arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende, eller at de råder over tilstrækkelige midler til sig selv og deres familiemedlemmer, således at deres ophold ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system, og at de har en sygeforsikring i værtsmedlemsstaten, der dækker alle risici, eller at de i værtsmedlemsstaten har status som familiemedlem til en person, der opfylder disse krav. »Tilstrækkelige midler« er defineret i artikel 8, stk. 4.

Sådanne familiemedlemmers ret til ophold bevares udelukkende på et personligt grundlag.«

5. Artikel 14 i dette direktiv med overskriften »Bevarelse af retten til ophold« bestemmer:

»[…]

2. Unionsborgere og deres familiemedlemmer har ret til ophold som omhandlet i artikel 7, 12 og 13, såfremt de opfylder de i disse artikler opstillede betingelser.

[…]«

B. Irsk ret

6. S.I. nr. 548/2015 – European Communities (Free Movement of Persons) Regulations 2015[6] (herefter »bekendtgørelsen af 2015«) har gennemført direktiv 2004/38 i irsk ret. Ifølge den forelæggende ret er der ingen væsentlig forskel mellem Regulation 6(3)(c) i bekendtgørelsen af 2015 og artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38.

[6] – https://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/si/548/made/en/print

III. Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

7. Ansøgeren er tredjelandsstatsborger. Han indrejste i Irland på baggrund af et studentervisum i oktober 2002. I juli 2009 giftede ansøgeren sig med en unionsborger i Irland og ansøgte om opholdskort i henhold til direktiv 2004/38 og bekendtgørelsen af 2015 med den begrundelse, at han var ægtefælle til en unionsborger. Denne ansøgning blev afslået i februar 2010. Ansøgeren indgav en yderligere ansøgning den 17. juli 2011, som blev afslået den 9. februar 2012. I begge tilfælde var begrundelsen for afslaget, at forespørgslerne til unionsborgerens arbejdsgiver[7] viste, at hun på tidspunktet for vurderingen af ansøgningen[8] ikke længere var ansat hos den arbejdsgiver, der var angivet i ansøgningen. Ansøgeren indgav en tredje ansøgning om opholdskort i marts 2013. Ved denne lejlighed blev der meddelt et opholdskort med gyldighed i fem år indtil september 2018. I juni 2014, og dermed efter at denne tilladelse var blevet givet, blev proceduren til skilsmisse indledt mellem ansøgeren og hans ægtefælle. Skilsmissebevillingen blev udstedt i juli 2014 i unionsborgerens oprindelsesland. På det tidspunkt havde ægteskabet bestået i fem år.

8. Ansøgerens opholdskort blev ikke inddraget som følge af hans skilsmisse, og han fortsatte med at arbejde i Irland. Hans tidligere ægtefælle fortsatte med at bo i Irland (men med eventuelle fraværsperioder under hjemrejser til sit hjemland).

9. I august 2018 ansøgte ansøgeren om at bevare sin opholdsret på et personligt grundlag under henvisning til Regulation 10(2) i bekendtgørelsen af 2015[9], der fastsætter bestemmelser om bevarelse af opholdsretten i tilfælde af skilsmisse under visse omstændigheder, hvor et ægteskab har bestået i tre år eller mere, heraf mindst et år i Irland. Denne ansøgning blev afslået i oktober 2019 med den begrundelse, at ansøgeren ikke havde fremlagt dokumentation for sin tidligere ægtefælles beskæftigelse i Irland eller besiddelse af tilstrækkelige midler på det tidspunkt, hvor proceduren til skilsmisse blev indledt[10].

10. Den 17. oktober 2019 anmodede ansøgeren om en prøvelse af afslagsafgørelsen og anmodede om en kopi af de oplysninger, der var modtaget fra Department of Employment Affairs and Social Protection (herefter »DEASP«). Ansøgeren oplyste, at han og hans tidligere ægtefælle ikke havde et vedvarende forhold, men at hans advokater havde skrevet til hende og anmodet om hendes bistand til at give detaljer om hendes beskæftigelse i Irland i de perioder, som ministeren havde henvist til, og antagelsen om, at hun i det mindste i en del af denne periode var bistandsmodtager, blev fastholdt. Ansøgeren anførte, at han ikke havde nogen mulighed for at efterprøve sin antagelse om, at hans tidligere ægtefælle var bistandsmodtager i denne periode uden hendes bistand og samarbejde.

[7] – Som angivet på de relevante ansøgningsskemaer.

[8] – Hvilket i begge tilfælde var på et tidspunkt efter indgivelsen af ansøgningen.

[9] – Irland anførte i sine skriftlige bemærkninger, at Regulation 10(2) i bekendtgørelsen af 2015 gennemfører artikel 13, stk. 2, i direktiv 2004/38.

[10] – I afvisningsskrivelsen blev ansøgeren informeret om, at »oplysninger, som ministeren har til rådighed fra [DEASP], viser, at [unions]borgeren ikke udøvede sine rettigheder som arbejdstager, selvstændig erhvervsdrivende, forfølgelse af et studieforløb, ufrivillig arbejdsløshed eller besiddelse af tilstrækkelige ressourcer i overensstemmelse med Regulation 6(3) i bekendtgørelsen af 2015 i perioden 13.09.2013 til 23/09/2017«. I protokollen over afgørelsen besluttede en embedsmand i afdelingen for EU-traktatrettigheder, at ansøgerens ansøgning skulle afvises, da »de oplysninger, der er tilgængelige fra DEASP, viser, at [unions]borgeren ikke udøvede sine [EU-traktatrettigheder] i staten gennem beskæftigelse på datoen for begyndelsen af proceduren til skilsmisse i [...] juni 2014. Hun var bosiddende her, men modtog ydelse til arbejdssøgende fra den 13.9.2013 til den 23.9.2017«.

11. Den 22. november 2021 traf ministeren endelig afgørelse, der bekræftede afslagsafgørelsen [11]. Grundlaget for denne afgørelse var, at der ikke var nogen oplysninger i sagen om omstændighederne ved unionsborgerens fratrædelse af sin tidligere ansættelse og dermed, om denne fratrædelse var frivillig eller ufrivillig. Desuden var der intet i sagen, der tydede på, at hun havde haft beskæftigelse i mere end et år eller havde været ansat i henhold til en tidsbegrænset ansættelseskontrakt af mindre end et års varighed, før hun blev tilmeldt DEASP. Ministerens opfattelse var baseret på unionsborgerens beskæftigelse af 37 ugers varighed i 2013 og to uger i 2014. Ifølge afslagsafgørelsen udøvede unionsborgeren i den foreliggende sag »ikke sine rettigheder efter EU-traktaten på grund af uforskyldt arbejdsløshed i 2014, som var det år, hvor proceduren til skilsmisse blev indledt og afsluttet, da hun ikke havde haft 12 måneders arbejde forud for arbejdsløshedsperioden«. Den endelige afgørelse fastslog også, at selv om det anerkendes, at unionsborgeren modtog udbetalinger af ydelser i 2014, er ministeren ikke bundet af DEASP's afgørelser, og den fortsatte udbetaling af sociale ydelser til unionsborgeren er ikke afgørende for det spørgsmål om rettigheder efter EU-traktaten, som ministeren skulle afgøre.

12. Ifølge den forelæggende ret er der ingen antydning i ministerens afgørelsesprotokoller af, at spørgsmålet om, hvorvidt unionsborgeren muligvis har arbejdet i mere end et år, mens hun boede i Irland før september 2013, hvor hun første gang modtog ydelse til arbejdssøgende, blev behandlet. Disse tidligere beskæftigelsesperioder blev ikke taget i betragtning ved afgørelsen af, om unionsborgeren udøvede EU-traktatrettigheder i Irland på datoen for begyndelsen af proceduren til skilsmisse.

13. Ansøgeren anlagde sag om domstolsprøvelse ved High Court (ret i første instans, Irland) og anfægtede ministerens afgørelse. Ved dom af 1. februar 2023 ophævede High Court (ret i første instans) denne afgørelse. High Court (ret i første instans) bemærkede, at ministeren havde fokuseret på unionsborgerens beskæftigelsessituation i perioden umiddelbart forud for hendes ansøgning om ydelse til arbejdssøgende og 12-månedersperioden forud for begyndelsen af proceduren til skilsmisse. Derimod tog ministeren ikke hensyn til unionsborgerens beskæftigelses- eller opholdsstatus i perioden 2009 til 2012, på trods af ansøgerens påberåbelse heraf. High Court (ret i første instans) fastslog, at hverken artikel 7, stk. 3, litra b), i direktiv 2004/38 eller Regulation 6(3)(c)(ii) i bekendtgørelsen af 2015 har gjort bevarelsen af arbejdstagerstatus betinget af, at en EU-arbejdstager kunne godtgøre, at der var 12 måneders sammenhængende beskæftigelse, og at denne fandt sted umiddelbart forud for registrering som uforskyldt arbejdsløs med henblik på at bevare en opholdsret i henhold til artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38. High Court (ret i første instans) fandt endvidere, at undladelsen af at oplyse ansøgeren om fortegnelser vedrørende hans tidligere ægtefælles bidrag for årene 2009, 2010, 2011 og 2012 i en redigeret eller passende form, hvis disse var indeholdt i de oplysninger, der var modtaget fra DEASP, og som var tilgængelige for ministeren, eller at undlade at behandle dem på gennemsigtig vis i beslutningsprocessen, underminerede processens retfærdighed under omstændigheder, hvor ministeren var underrettet om, at ansøgeren hævdede, at hans tidligere ægtefælle arbejdede i disse år og havde fremlagt dokumentation herfor, men han havde ikke adgang til yderligere oplysninger på grund af hendes manglende samarbejde.

[11] – Sagen blev behandlet af en tilsynsførende, der også fungerer som deponent på vegne af ministeren i hovedsagen ved de irske domstole.

14. Ministeren appellerede High Courts (ret i første instans) kendelse til Court of Appeal (appeldomstol, Irland). Da Court of Appeal (appeldomstol) fandt, at afgørelsen af appellen kræver en fortolkning af EU-retten, udsatte den sagen og har forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1a) Indebærer eller kræver udtrykket »et år« i artikel 7, stk. 3, litra b), i direktiv [2004/38] […] at det pågældende år er en enkelt sammenhængende periode?

1b) Såfremt spørgsmål 1a) besvares benægtende, udelukker den omstændighed, at de perioder med beskæftigelse, der udgør det pågældende år, eventuelt er akkumuleret eller sammenlagt over en periode på fire eller fem år, en unionsborger fra anvendelsesområdet for artikel 7, stk. 3, litra b) [i direktiv 2004/38]?

2) Betyder den omstændighed, at unionsborgeren har modtaget ydelse til arbejdssøgende fra [DEASP], at den pågældende er »uforskyldt arbejdsløs [...], og dette er behørigt konstateret« som omhandlet i […] artikel 7, stk. 3, litra b) [i direktiv 2004/38]?

3) Kræver det almindelige EU-retlige princip, der afspejler chartrets artikel 41, eller, subsidiært, [direktiv 2004/38] fortolket i lyset af dette generelle princip, at [ministeren] giver ansøgeren aktindsigt i sine sagsakter (om nødvendigt i renset udgave):

   a) inden der træffes afgørelse om bevarelse af opholdsretten/et opholdskort i henhold til […] artikel 14 [i direktiv 2004/38, sammenholdt med direktivets artikel 13 og/eller artikel 7, stk. 3], og/eller

   b) når ansøgeren søger at anfægte en sådan afgørelse inden for rammerne af en domstolsprøvelse?«

IV. Retsforhandlingerne for Domstolen

15. Sagsøgeren, den tyske regering, Irland og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. I dette forslag til afgørelse og i overensstemmelse med Domstolens anmodning vil jeg analysere det første og andet spørgsmål, som Court of Appeal (appeldomstol) har forelagt.

V. Bedømmelse

A. Indledende bemærkninger

16. Formålet med direktiv 2004/38[12] er at lette udøvelsen og styrke retten til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, som er tillagt unionsborgerne direkte i henhold til artikel 21, stk. 1, TEUF[13]. I denne henseende giver direktiv 2004/38 alle tredjelandsstatsborgere, der er

[12] – Jf. første til fjerde betragtning til direktiv 2004/38.

[13] – Dom af 11.4.2019, Tarola (C-483/17, EU:C:2019:309, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis) (herefter »Tarola-dommen«). Domstolen har, som det fremgår af ordlyden af artikel 20 TEUF og 21 TEUF, understreget, at unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område ikke er ubetinget, men underlagt de begrænsninger og betingelser, der er fastsat i EUF-traktaten og i de foranstaltninger, der er vedtaget til dens gennemførelse. EU-lovgiver har reguleret disse begrænsninger og betingelser ved direktiv 2004/38. Dom af 2.9.2021, État belge (Opholdsret i tilfælde af vold i hjemmet) (C-930/19, EU:C:2021:657, præmis 78 og den deri nævnte retspraksis).

familiemedlemmer til en unionsborger i henhold til direktivets artikel 2, stk. 2 [14], og som ledsager eller slutter sig til unionsborgeren i en anden medlemsstat end den, hvori vedkommende er statsborger [15], ret til indrejse og ophold i værtsmedlemsstaten [16].

17. Artikel 7 i direktiv 2004/38 fastsætter betingelserne for, at unionsborgere og deres familiemedlemmer har ret til ophold i mere end tre måneder i værtsmedlemsstaten [17], og som derfor endnu ikke har ret til tidsubegrænset ophold i henhold til artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38 [18].

18. Artikel 7, stk. 1, litra a), i direktiv 2004/38 bestemmer, at alle unionsborgere har en sådan opholdsret, forudsat at de har status som arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende i værtsmedlemsstaten [19]. I overensstemmelse med artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38 har unionsborgere ret til ophold i værtsmedlemsstaten uden at være økonomisk aktive, forudsat at de er omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten, og de råder over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer, således at opholdet ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system [20]. Artikel 7, stk. 1, litra c), giver også studerende opholdsret under visse betingelser.

19. Artikel 7, stk. 2, i direktiv 2004/38 giver familiemedlemmer til en unionsborger, der er tredjelandsstatsborger, når disse ledsager eller slutter sig til unionsborgeren i værtsmedlemsstaten, opholdsret dér, forudsat at unionsborgeren opfylder de betingelser, der er nævnt bl.a. i artikel 7, stk. 1, litra a), b) eller c), i dette direktiv [21]. I overensstemmelse med artikel 14, stk. 2, i direktiv 2004/38 fortsætter retten for familiemedlemmer til en unionsborgers til at opholde sig i værtsmedlemsstaten på grundlag af bl.a. artikel 7, stk. 2, i nævnte direktiv kun, så længe unionsborgeren [22] opfylder de i denne bestemmelse fastsatte betingelser [23]. I den

14 – I overensstemmelse med artikel 2, stk. 2, litra a), i direktiv 2004/38 er en »ægtefælle« et »familiemedlem«.

15 – Jeg vil betegne dette som værtsmedlemsstaten.

16 – Artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/38 definerer »berettigede personer« af de rettigheder, der tillægges i henhold til direktivet, som »enhver unionsborger, der rejser til eller tager ophold i en anden medlemsstat end den, hvor vedkommende er statsborger, samt familiemedlemmer som defineret i artikel 2, nr. 2, der ledsager unionsborgeren eller slutter sig til denne«. Formålet med og begrundelsen for de rettigheder, der tildeles familiemedlemmer, er baseret på den kendsgerning, at en afvisning af at give sådanne rettigheder ville være egnet til at gribe ind i unionsborgerens frie bevægelighed ved at afskrække vedkommende fra at udøve sin ret til indrejse og ophold i værtsmedlemsstaten. Dom af 16.7.2015, Singh m.fl. (C-218/14, EU:C:2015:476, præmis 50) (herefter »Singh-dommen«).

17 – Artikel 6 i direktiv 2004/38 omhandler ret til ophold i indtil tre måneder for unionsborgere og deres familiemedlemmer i værtsmedlemsstaten.

18 – Jf. også artikel 17 i direktiv 2004/38 om undtagelser for personer, der ikke længere har erhvervsmæssig beskæftigelse i værtsmedlemsstaten, herunder deres familiemedlemmer. Artikel 21 i direktiv 2004/38 bestemmer, at »opholdets uafbrudte karakter kan med henblik på dette direktiv godtgøres med ethvert bevismiddel, der anvendes i værtsmedlemsstaten [...]«.

19 – Jf. Tarola-dommen, præmis 24.

20 – Dom af 15.7.2021, A (Offentlig sundhedspleje) (C-535/19, EU:C:2021:595, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis). Denne betingelse er baseret på den idé, at udøvelsen af opholdsretten for unionsborgere kan underordnes medlemsstaternes legitime interesse, såsom beskyttelsen af deres offentlige finanser. Jf. i denne retning dom af 19.9.2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, præmis 55). Det skal understreges, at det er fast retspraksis, at mens unionsborgeren skal have tilstrækkelige midler, fastsætter EU-retten dog ikke noget krav om deres oprindelse. Midlerne kan bl.a. tilvejebringes af en tredjelandsstatsborger, der er ægtefælle til unionsborgeren. Jf. i denne retning Singh-dommen, præmis 74 og den deri nævnte retspraksis).

21 – Som Kommissionen har anført, indeholder artikel 7, stk. 1, i direktiv 2004/38 en række forskellige retsgrundlag, i henhold til hvilke unionsborgere har opholdsret på en anden medlemsstats område i en periode på mere end tre måneder. Da retsgrundlaget for ophold kan ændre sig over tid, kan en unionsborger akkumulere flere perioder med lovligt ophold i henhold til mere end ét retsgrundlag, der er fastsat i artikel 7, stk. 1, i direktiv 2004/38.

22 – Samt unionsborgerens familiemedlemmer.

23 – Jf. i denne retning dom af 21.12.2023, Chief Appeals Officer m.fl. (C-488/21, EU:C:2023:1013, præmis 59).

forbindelse har Domstolen fremhævet, at de rettigheder, der er tillagt familiemedlemmer i henhold til direktiv 2004/38, herunder artikel 7 heri, ikke er selvstændige rettigheder, men rettigheder, der er afledt af en unionsborgers udøvelse af den frie bevægelighed [24].

20. Artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38 bestemmer, at en unionsborger, der ikke længere er arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende i værtsmedlemsstaten, med henblik på direktivets artikel 7, stk. 1, litra a), alligevel bevarer status som arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende under visse omstændigheder [25]. Artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38 fastsætter en graduering af betingelserne for at bevare denne status, idet der for det første henvises til årsagen til unionsborgerens manglende evne til at arbejde, og for det andet til den oprindelige varighed af vedkommendes beskæftigelsesperiode i værtsmedlemsstaten. I den henseende varierer betingelserne for at bevare status som arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende afhængigt af, om den oprindelige beskæftigelsesperiode er længere eller kortere end et år [26]. En unionsborger, der har været arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende i værtsmedlemsstaten, bevarer således sin status som arbejdstager på *ubestemt tid*, hvis den pågældende: (i) er midlertidig uarbejdsdygtig som følge af sygdom eller ulykke [27]; (ii) har haft lønnet beskæftigelse eller været selvstændig erhvervsdrivende i værtsmedlemsstaten i mere end et år, før den pågældende blev uforskyldt arbejdsløs [28]; eller (iii) har påbegyndt en erhvervsuddannelse [29].

21. I modsætning hertil bevarer en unionsborger, der har været beskæftiget som arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende i værtsmedlemsstaten *i en periode på mindre end et år*, før vedkommende blev uforskyldt arbejdsløs, i overensstemmelse med artikel 7, stk. 3, litra c), i direktiv 2004/38, kun sin status som arbejdstager i en periode, som denne medlemsstat kan fastsætte, forudsat at denne periode ikke er kortere end seks måneder. I Tarola-dommen fastslog Domstolen, at en unionsborger bevarede denne status efter at have været beskæftiget i en periode på to uger i værtsmedlemsstaten, før vedkommende blev uforskyldt arbejdsløs. Domstolen understregede, at grundene til, at en unionsborger er arbejdsløs i henhold til artikel 7, stk. 3, litra b) [30], og artikel 7, stk. 3, litra c) [31], i direktiv 2004/38, ikke skal kunne tilregnes den pågældende og være uden for vedkommendes kontrol.

[24] – Den afledte karakter af sådanne familierettigheder afspejler deres primære formål i henhold til direktiv 2004/38, som er at fremme unionsborgeres frie bevægelighed. Jf. dom af 2.9.2021, État belge (Opholdsret i tilfælde af vold i hjemmet) (C-930/19, EU:C:2021:657, præmis 74 og 82 og den deri nævnte retspraksis).

[25] – Domstolen har fastslået, at disse omstændigheder ikke er udtømmende opregnet i artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38. Jf. Tarola-dommen, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis. Jf. også dom af 19.6.2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, præmis 31 og 38). I præmis 28, 40 og 41 i sidstnævnte dom udtalte Domstolen, at artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38 ikke udtrykkeligt omfatter en kvinde, der befinder sig i en særlig situation på grund af de fysiske begrænsninger i de sene stadier af hendes graviditet og eftervirkningerne af fødslen. Den omstændighed, at sådanne begrænsninger kræver, at en kvinde opgiver sit arbejde i den periode, der er nødvendig for at komme sig, fratager hende i princippet ikke status som »arbejdstager« i henhold til artikel 45 TEUF. Den omstændighed, at hun faktisk ikke var til rådighed på værtsmedlemsstatens arbejdsmarked i et par måneder, betyder ikke, at hun ophørte med at tilhøre arbejdsmarkedet i den periode, forudsat at hun vender tilbage til arbejdet eller finder et andet job inden for en rimelig periode efter nedlæggelsen. Jf. også dom af 19.9.2019, Dakneviciute (C-544/18, EU:C:2019:761, præmis 41), som er baseret på artikel 49 TEUF.

[26] – Jf. Tarola-dommen, præmis 43.

[27] – Jf. artikel 7, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38.

[28] – Jf. artikel 7, stk. 3, litra b), i direktiv 2004/38. Den pågældende person skal tilmelde sig hos den relevante arbejdsformidling som arbejdssøgende.

[29] – Jf. artikel 7, stk. 3, litra d), i direktiv 2004/38.

[30] – Dom af 20.12.2017, Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, præmis 45).

[31] – Jf. Tarola-dommen, præmis 46, 48 og 49.

22. I lyset af, at familiemedlemmer til en unionsborger, som er statsborgere i tredjelande, ikke har en selvstændig opholdsret i henhold til artikel 7 i direktiv 2004/38, men kun rettigheder, der er afledt af en unionsborgers udøvelse af retten til fri bevægelighed, indfører direktiv 2004/38 retsgarantier for at beskytte familiemedlemmer til en unionsborger i visse tilfælde [32]. I den henseende sikrer artikel 13, stk. 2, litra a), i direktiv 2004/38, at ægtefællen til en unionsborger, der er statsborger i et tredjeland, i tilfælde af skilsmisse kan bevare sin ret til ophold i værtsmedlemsstaten på et personligt snarere end et afledt grundlag [33]. Den personlige ret er betinget af, at ægteskabet har varet mindst tre år, herunder et år i værtsmedlemsstaten, inden begyndelsen af proceduren til skilsmisse. Det forekommer på baggrund af de faktiske omstændigheder i anmodningen om præjudiciel afgørelse, at ansøgeren opfylder disse betingelser. Derudover skal den pågældende, før vedkommende erhverver ret til tidsubegrænset ophold, opfylde betingelserne i artikel 13, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2004/38, dvs. at den pågældende enten kan godtgøre, at vedkommende er arbejdstager eller råder over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer, således at deres ophold ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system, og at de har en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten, eller at de i værtsmedlemsstaten har status som familiemedlem til en person, der opfylder disse krav. Domstolen har fastslået, at disse betingelser svarer til dem, der er fastsat i artikel 7, stk. 1, litra a), b) og d), i direktiv 2004/38, som unionsborgere selv skal opfylde for at opnå en ret til et midlertidigt ophold af mere end tre måneders varighed på værtsmedlemsstatens område [34].

23. Ansøgeren skal således godtgøre, om han havde opholdsret i Irland på det tidspunkt, hvor proceduren til skilsmisse blev indledt. I betragtning af, at ansøgeren påberåber sig sin tidligere ægtefælles, en unionsborgers, opholdsret, afhænger hans ret af, om hun havde en sådan ret på det tidspunkt [35]. Det er disse betingelser, der er kernen i tvisten i hovedsagen [36].

24. Det fremgår navnlig af tiende betragtning til direktiv 2004/38, at betingelserne i artikel 7 i nævnte direktiv bl.a. har til formål at forhindre, at en unionsborger og dennes familiemedlemmer bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system [37]. Denne risiko opstår potentielt, da en unionsborger i henhold til artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38 kan gøre krav på ligebehandling med værtsmedlemsstatens statsborgere inden for traktatens anvendelsesområde, hvis vedkommendes ophold på værtsmedlemsstatens område opfylder betingelserne i direktiv 2004/38. Denne bestemmelse gælder også for familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i værtsmedlemsstaten, og som har opholdsret. Med forbehold af undtagelsen i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 kan en unionsborger således gøre krav på lige adgang med statsborgere i

[32] – Jf. f.eks. artikel 12 og 13 i direktiv 2004/38.

[33] – Artikel 13, stk. 2, i direktiv 2004/38 udgør således en undtagelse fra princippet om, at en unionsborgers familiemedlemmer ikke har en selvstændig ret til ophold, men snarere afledte rettigheder i henhold til dette direktiv. Dom af 2.9.2021, État belge (Opholdsret i tilfælde af vold i hjemmet) (C-930/19, EU:C:2021:657, præmis 34).

[34] – Dom af 2.9.2021, État belge (Opholdsret i tilfælde af vold i hjemmet) (C-930/19, EU:C:2021:657, præmis 61 og 62).

[35] – Domstolen har fastslået, at den ægtefælle til en unionsborger, der er tredjelandsstatsborger, skal opholde sig i værtsmedlemsstaten i overensstemmelse med artikel 7, stk. 1, i direktiv 2004/38, indtil datoen for begyndelsen af proceduren til skilsmisse, for at tredjelandsstatsborgeren kan gøre krav på bevarelse af sin opholdsret i denne medlemsstat på grundlag af direktivets artikel 13, stk. 2. Singh-dommen, præmis 66. Disse krav er blevet ændret og dæmpet af Domstolen i sager om vold i hjemmet. Dom af 2.9.2021, État belge (Opholdsret i tilfælde af vold i hjemmet) (C-930/19, EU:C:2021:657, præmis 43). Jeg mener, at artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38 også er relevant.

[36] – Der er en række henvisninger i anmodningen om præjudiciel afgørelse til, at ansøgerens tidligere ægtefælle modtog ydelse til arbejdssøgende, »sociale ydelser« og børnepenge. De nøjagtige datoer for modtagelse af sådanne betalinger og relevansen af sådanne betalinger ud over ydelse til arbejdssøgende er noget uklar. Desuden er der i anmodningen en vis henvisning til unionsborgerens beskæftigelsesperioder i Irland efter begyndelsen af proceduren til skilsmisse. Det er tilstrækkeligt at fastslå, at i overensstemmelse med artikel 13, stk. 2, litra a), er alene perioder før begyndelsen af proceduren til skilsmisse relevante.

[37] – Jf. dom af 11.11.2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, præmis 71), som henviser til artikel 7, stk. 1, i direktiv 2004/38. Efter min opfattelse følger det af Tarola-dommen, præmis 51 og 52, at de hensyn, der er udtrykt i tiende betragtning til dette direktiv, henviser til artikel 7 i sin helhed.

værtsmedlemsstaten til social bistand i henhold til artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38, hvis vedkommendes ophold på denne medlemsstats område opfylder betingelserne i direktiv 2004/38 [38].

B. Det første præjudicielle spørgsmål

25. Med sit første spørgsmål, som er opdelt i to dele [39], ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt at få oplyst, om udtrykket »i mere end et år« [40] i artikel 7, stk. 3, litra b), i direktiv 2004/38 henviser til en enkelt sammenhængende beskæftigelsesperiode, eller om det kan henvise til sammenlægningen af forskellige eller separate beskæftigelsesperioder over en periode på fire eller fem år.

26. Ansøgeren mener ikke, at der er grund til at antage, at udtrykket »i mere end et år« i artikel 7, stk. 3, litra b), i direktiv 2004/38 henviser til en enkelt sammenhængende periode. Det kan henvise til »perioder på mindre end et år [...] sammenlagt«. Irland og den tyske regering mener, at dette udtryk henviser til en enkelt sammenhængende periode på et år. Kommissionens tilgang er mere nuanceret. Den mener, at udtrykket i princippet henviser til en beskæftigelsesperiode, der er karakteriseret ved en vis grad af forbindelse med en værtsmedlemsstats økonomiske liv, hvilket indebærer en minimumsgrad af kontinuitet i beskæftigelsesperioden i denne stat. Det indebærer yderligere et væsentligt bidrag fra EU-arbejdstageren til værtsmedlemsstatens finanser gennem betaling af skatter og sociale sikringsbidrag. Kravet om kontinuitet kan ikke udelukke to eller flere perioder med reelt og faktisk arbejde udført i en værtsmedlemsstat, som tilsammen overstiger et år i varighed, med den begrundelse, at de er et resultat af successive ansættelseskontrakter med forskellige arbejdsgivere, herunder hvor der kan være afbrydelser mellem sådant arbejde.

[38] – Det skal understreges, at artikel 45, stk. 2, TEUF fastslår, at arbejdskraftens frie bevægelighed indebærer afskaffelse af enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling af medlemsstaternes arbejdstagere for så vidt angår beskæftigelse, aflønning og øvrige arbejdsvilkår. I området for tildeling af sociale fordele er denne bestemmelse konkretiseret i artikel 7, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 492/2011 af 5.4.2011 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen (EUT 2011, L 141, s. 1). Domstolen har fastslået, at målet om at undgå en urimelig økonomisk byrde for værtsmedlemsstaten ikke kan begrunde forskelsbehandling mellem vandrende arbejdstagere og deres familiemedlemmer – som defineret i artikel 2 i direktiv 2004/38 – i forhold til nationale arbejdstagere med hensyn til adgang til social bistand. Dom af 21.12.2023, Chief Appeals Officer m.fl. (C-488/21, EU:C:2023:1013, præmis 49 og 71). Domstolen har derimod fastslået, at en medlemsstat kan afslå at indrømme sociale ydelser til ikke-erhvervsaktive unionsborgere, som udøver deres ret til fri bevægelighed, og som ikke råder over tilstrækkelige midler til at kunne gøre krav på en ret til ophold i henhold til dette direktiv. Dom af 15.7.2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, præmis 78 og den deri nævnte retspraksis). Domstolen har således i forbindelse med bl.a. artikel 7 i direktiv 2004/38 klart sondret mellem arbejdstagere og ikkeerhvervsaktive unionsborgere.

[39] – Jeg vil undersøge begge dele samlet.

[40] – Selv om det forelagte spørgsmål blot henviser til udtrykket »et år«, mener jeg, at det i forbindelse med den foreliggende sag og i lyset af ordlyden af artikel 7, stk. 3, litra b), i direktiv 2004/38 er hensigtsmæssigt at fortolke udtrykket »i mere end et år«.

27. Det skal understreges, at direktiv 2004/38 ikke definerer, hvad der menes med udtrykket »i mere end et år« i artikel 7, stk. 3, litra b) [41], i dette direktiv [42]. Desuden gør en ordlydsfortolkning af dette udtryk i forskellige sprogversioner [43] det i sig selv ikke muligt entydigt at afgøre, om det henviser til en enkelt sammenhængende eller uafbrudt periode på mere end et år eller til en samlet periode på mere end et år, der består af sammenlægning af to eller flere forskellige perioder, der hver er kortere end et år. Denne mangel på klarhed kan sammenlignes med anden EU-lovgivning inden for områderne fri bevægelighed for personer og ophold, hvor EU-lovgiver eksplicit henviser til en bestemt uafbrudt periode eller til en sammenhængende periode [44]. Endnu mere slående er det forhold, at artikel 16 og 17 i direktiv 2004/38 i forbindelse med retten til tidsubegrænset ophold henviser til *sammenhængende* ophold i værtsmedlemsstaten. Således bestemmer f.eks. artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38, at »unionsborgere, der lovligt har haft ophold *fem år i træk* i værtsmedlemsstaten, har ret til tidsubegrænset ophold på dets område« [45]. For at afbøde den strenge og utvetydige formulering af denne bestemmelse fastsætter artikel 16, stk. 3, i direktiv 2004/38 desuden, at opholdets uafbrudte karakter ikke berøres af »midlertidige fravær, der ikke tilsammen overstiger seks måneder om året« [46].

[41] – Udtrykkene »mindre end et år« og »i løbet af de første 12 måneder« i artikel 7, stk. 3, litra c), i direktiv 2004/38 – som heller ikke er defineret – belyser ikke i sig selv, om perioden i artikel 7, stk. 3, litra b), i det omhandlede direktiv skal være sammenhængende eller ej.

[42] – Derudover er jeg ikke bekendt med, at Domstolen har behandlet dette spørgsmål i sin praksis. I dom af 12.3.2014, O. og B. (C-456/12, EU:C:2014:135, præmis 59), besvarede Domstolen spørgsmålet om, hvorvidt den kumulative virkning af forskellige korte opholdsperioder i værtsmedlemsstaten kan skabe en afledt opholdsret for et familiemedlem til en unionsborger, der er tredjelandsstatsborger, ved borgerens tilbagevenden til den medlemsstat, hvor vedkommende er statsborger, ved at fastslå, at kun en opholdsperiode, der opfylder betingelserne i artikel 7, stk. 1 og 2, og artikel 16, stk. 1 og 2, i direktiv 2004/38, vil give anledning til en sådan opholdsret. I den henseende falder korte opholdsperioder, såsom weekender eller helligdage, der tilbringes i en anden medlemsstat end den, hvor den pågældende borger er statsborger, selv når de betragtes samlet, ind under anvendelsesområdet for artikel 6 i direktiv 2004/38 og opfylder ikke disse betingelser. I lyset af unionsborgerens længere opholdsperioder i Irland er artikel 6 i direktiv 2004/38 ikke relevant i hovedsagen.

[43] – Det skal bemærkes, at de tilsvarende udtryk i forskellige sprogversioner af den omtvistede bestemmelse synes at have samme mening som på engelsk (»for more than one year«). De forskellige sprogversioner henviser således ikke til en enkelt sammenhængende eller uafbrudt periode. Derudover fastsætter de forskellige versioner ikke, at perioden på et år kan opnås ved at aggregere to eller flere kortere perioder. Således bruger den franske sprogversion f.eks. »pendant plus d'un an«, den spanske sprogversion »durante más de un año«, den portugisiske sprogversion »durante mais de um ano«, den italienske sprogversion »per oltre un anno«, den græske sprogversion »άνω του ενός έτους«, den tyske version, »als einjähriger«, den bulgarske sprogversion »повече от една година«, den litauiske sprogversion »daugiau kaip vienerius metus«, den lettiske sprogversion »ilgāk nekā vienu gadu«, den estiske sprogversion »üle ühe aasta«, den tjekkiske sprogversion »perioadă de peste un an«, den rumænske sprogversion, »perioadă de peste un an«.

[44] – Jf. f.eks. kapitel 2, stk. 2, i bilag XII til akten vedrørende tiltrædelsesvilkårene for Den Tjekkiske Republik, Republikken Estland, Republikken Cypern, Republikken Letland, Republikken Litauen, Republikken Ungarn, Republikken Malta, Republikken Polen, Republikken Slovenien og Den Slovakiske Republik og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union (EUT 2003, L 236, s. 876), som omhandler fri bevægelighed for personer og specifikt henviser til adgang til arbejdsmarkedet i Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland i »*en uafbrudt periode på mindst 12 måneder*« (min fremhævelse). I dom af 13.9.2018, Prefeta (C-618/16, EU:C:2018:719, præmis 55), fastslog Domstolen, at den pågældende bestemmelse i en overgangsperiode tillod Det Forenede Kongerige at udelukke en polsk statsborger fra rettighederne i henhold til artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38, når den pågældende person ikke opfylder den i national lovgivning fastsatte betingelse om at have udøvet registret arbejde i en uafbrudt periode på 12 måneder i Det Forenede Kongerige. Domstolen fortolkede imidlertid ikke udtrykket »*i mere end et år*« i artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38 eller anså det for at være ensbetydende med udtrykket »en uafbrudt periode på mindst 12 måneder«. Jf. også artikel 4, stk. 1, i Rådets direktiv 2003/109/EF af 25.11.2003 om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding (EFT 2004, L 16, s. 44), som fastsætter, at »medlemsstaterne meddeler tredjelandsstatsborgere, der har opholdt sig lovligt og *uden afbrydelse på deres område i fem år umiddelbart forud* for indgivelsen af den relevante ansøgning, status som fastboende udlænding« (min fremhævelse).

[45] – Min fremhævelse.

[46] – Denne bestemmelse tillader længerevarende fravær i visse tilfælde. Se analogt artikel 4, stk. 3, i direktiv 2003/109, hvori det fastsættes, at »perioder, hvor personen har været fraværende fra den pågældende medlemsstats område, afbryder ikke varigheden af den i stk. 1 nævnte periode og medregnes ikke ved beregningen, såfremt de er kortere end seks på hinanden følgende måneder og ikke overstiger ti måneder i alt inden for den i stk. 1 nævnte periode«.

28. I modsætning til hvad Irland har gjort gældende mener jeg ikke, at ordlyden af artikel 7, stk. 3, litra b), i direktiv 2004/38 »er klar«[47]. Det er derfor nødvendigt ved fortolkningen af denne bestemmelse at tage hensyn ikke blot til dens ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, den generelle opbygning af de regler, som den er en del af, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af[48].

29. Hvad angår sammenhængen og den generelle opbygning skal det indledningsvis nævnes, at den omstændighed, at artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38 udtrykkeligt henviser til en sammenhængende periode, mens artikel 7, stk. 3, litra b), ikke gør det, tyder på, at sidstnævnte bestemmelse ikke kræver en sådan sammenhæng. De pågældende bestemmelser findes imidlertid i forskellige kapitler i direktiv 2004/38, som tydeligt sondrer mellem retten til ophold (kapitel III) og retten til tidsubegrænset ophold (kapitel IV) og betingelserne for at drage fordel af disse forskellige rettigheder[49]. Jeg mener derfor ikke, at fraværet af et udtrykkeligt krav om kontinuitet i artikel 7, stk. 3, litra b), i direktiv 2004/38 er afgørende.

30. Det er derfor hensigtsmæssigt at se på reglerne i kapitel III i direktiv 2004/38 om retten til ophold, navnlig artikel 7 heri, og de mål, der forfølges med disse regler.

31. Artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38, som omfatter situationer, hvor en unionsborger, der midlertidigt er ophørt med være beskæftiget som arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, bevarer sin status som arbejdstager samt den tilsvarende ret til ophold i henhold til artikel 7, stk. 1, i nævnte direktiv[50], er baseret på den antagelse, at borgeren er til rådighed og i stand til at vende tilbage til værtsmedlemsstatens arbejdsmarked inden for en rimelig frist[51]. Det skaber den rette afvejning mellem at sikre den frie bevægelighed for arbejdstagere[52] og sikre, at der ikke opstår en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system[53]. Afvejningen og forliget af disse konkurrerende, legitime interesser i artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38 og den omhyggelige graduering, som EU-lovgiver har foretaget deri, afspejler (delvist) proportionalitetsprincippet[54] i artikel 5, stk. 4, TEU[55].

47 – Den tyske regering mener også, at udtrykket et år i dagligdags sprogbrug henviser til »en periode, der består af et sammenhængende år«.

48 – Jf. Tarola-dommen, præmis 37. Jf. analogt dom af 30.1.2020, Tim (C-395/18, EU:C:2020:58, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

49 – Artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38 bestemmer udtrykkeligt, at den ret til tidsubegrænset ophold, som unionsborgere erhverver efter lovligt at have haft ophold fem år i træk i værtsmedlemsstaten, ikke er »underlagt betingelserne i kapitel III«. Denne ret er derfor navnlig ikke underlagt betingelserne i artikel 7, stk. 1, litra b), i nævnte direktiv, om, at de råder over tilstrækkelige midler og har en sygeforsikring for sig selv og deres familiemedlemmer, der dækker samtlige risici. Dom af 10.3.2022, Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (Fuld sygesikring) (C-247/20, EU:C:2022:177, præmis 54).

50 – Og som følge heraf lige adgang til social bistand i værtsmedlemsstaten som statsborgere, dog med forbehold af artikel 7, stk. 3, litra c), og artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38.

51 – Dom af 13.9.2018, Prefeta (C-618/16, EU:C:2018:719, præmis 37 og 39 og den deri nævnte retspraksis).

52 – Selv om direktiv 2004/38 regulerer unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, kan den centrale og privilegerede stilling, som arbejdstagere – eller økonomisk aktive personer – indtager inden for rammerne af dette direktiv, navnlig artikel 7, ikke undervurderes. Jf. dom af 11.11.2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, præmis 73-78).

53 – Jf. Tarola-dommen, præmis 50. Jf. også tiende betragtning til direktiv 2004/38.

54 – Dette princip, der regulerer indholdet og formen af Unionens handlinger, har til formål at sikre, at sådanne handlinger er egnede til at sikre virkeliggørelsen af det formål, der forfølges, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse mål. Dom af 24.2.2022, Viva Telecom Bulgaria (C-257/20, EU:C:2022:125, præmis 112).

55 – Denne afvejning omtales undertiden som proportionalitet i snæver forstand. »Generelt indebærer forholdsmæssigheden en undersøgelse af afvejningen mellem de(t) forfulgte formål og de(n) valgte foranstaltning. For at proportionalitetsprincippet er overholdt, bør de trufne foranstaltninger være egnet til at gennemføre de formål, der lovligt forfølges hermed. De må ikke overskride grænserne for, hvad der er nødvendigt for gennemførelsen heraf (hvis der er flere lovmæssige alternativer, skal den mindst bebyrdende vælges), og de byrder, som pålægges, må ikke være uforholdsmæssige i forhold til de forfulgte formål (intern afbalancering eller forholdsmæssighed i streng forstand).« Generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse Pöpperl (C-187/15, EU:C:2016:194, punkt 45).

32. Som tidligere nævnt kan den beskyttelse, der ydes i henhold til artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38, især varigheden af denne beskyttelse, variere afhængigt af bl.a. årsagerne til ophøret af beskæftigelsen i værtsmedlemsstaten og varigheden af denne første beskæftigelse [56]. Selv om der kan drages en klar parallel mellem artikel 7, stk. 3, litra b), og artikel 7, stk. 3, litra c), i direktiv 2004/38, som begge henviser til »uforskyldt arbejdsløs [...], og dette er behørigt konstateret«, hvor den pågældende person »tilmelder sig […] som arbejdssøgende«, adskiller disse bestemmelser sig markant med hensyn til, hvor længe en arbejdstager eller en selvstændig erhvervsdrivende bevarer en sådan status, afhængigt af om den oprindelige varighed af vedkommendes beskæftigelsesperiode i værtsmedlemsstaten er længere eller kortere end et år [57]. I betragtning af at både artikel 7, stk. 3, litra b), og artikel 7, stk. 3, litra c), i direktiv 2004/38 er baseret på, at en unionsborgers beskæftigelse er blevet ufrivilligt afbrudt [58], og at vedkommende vil vende tilbage til arbejdsmarkedet i værtsmedlemsstaten inden for en rimelig tid, er det klart, som påpeget af den tyske regering [59], Irland [60] og Kommissionen [61], at inklusion af korte, spredte eller sporadiske beskæftigelsesperioder, der lægges sammen over en længere periode [62], i betydningen »mere end et år«, i praksis kan udhule forskellen mellem disse bestemmelser [63] og den omhyggelige graduering, som EU-lovgiver har udarbejdet i de forskellige dele af artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38 [64], og derved underminere den rimelige balance, der findes i denne bestemmelse [65]. I den henseende mener jeg, at den øgede beskyttelse, der ydes i henhold til artikel 7, stk. 3, litra b), i direktiv 2004/38 – som kan være på ubestemt tid [66] – kræver et tilsvarende bidrag til og en forbindelse med værtsmedlemsstatens økonomi [67], som er både *varig og*

[56] – Jf. punkt 30 i dette forslag til afgørelse og Tarola-dommen, præmis 43.

[57] – Jf. Tarola-dommen, præmis 43. En unionsborger, der har været beskæftiget som arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende i værtsmedlemsstaten, bevarer sin status som arbejdstager på ubestemt tid, hvis vedkommende har haft lønnet beskæftigelse eller været selvstændig erhvervsdrivende i værtsmedlemsstaten »i mere end et år«, før vedkommende blev uforskyldt arbejdsløs, i overensstemmelse med artikel 7, stk. 3, litra b), i nævnte direktiv. Derimod bevarer en unionsborger, der har været beskæftiget som arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende i værtsmedlemsstaten i en periode på mindre end et år, kun sin status som arbejdstager i en periode, som denne medlemsstat kan fastsætte, forudsat at den ikke er mindre end seks måneder, i overensstemmelse med artikel 7, stk. 3, litra c), i direktiv 2004/38.

[58] – Og dermed af grunde uden for unionsborgerens kontrol. Dom af 20.12.2017, Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, præmis 31 og 45), og Tarola-dommen, præmis 46, 48 og 49.

[59] – Den tyske regering mener, at en sådan fortolkning ville betyde, at beskæftigelsesperioder, der er gennemført i værtsmedlemsstaten for årtier siden, f.eks. som sæsonarbejder, kunne tages i betragtning ved tildeling af tidsubegrænset ret til ophold i henhold til artikel 7, stk. 3, litra b), i direktiv 2004/38, selv om den pågældende kun har arbejdet der i én måned i den seneste tid.

[60] – Irland mener, at der ikke er grundlag for forslaget om, at forskellige korte arbejdsperioder i henhold til artikel 7, stk. 3, litra b), i direktiv 2004/38 bør sammenlægges over en periode på fire eller fem år, da en person mellem disse korte beskæftigelsesperioder faktisk kan miste sin status som arbejdstager, når vedkommende har været arbejdsløs i mindst seks måneder, i overensstemmelse med artikel 7, stk. 3, litra c), i nævnte direktiv. »At antyde, at man efter et par år med perioder med kortvarigt arbejde (i en måned eller to ad gangen) og lange arbejdsløshedsperioder på en eller anden måde kan se tilbage og retrospektivt anses for at have bevaret den grundlæggende status som arbejdstager med alle de dertilhørende rettigheder og fordele, er ubegrundet.« Derudover hævder Irland, at »det er ganske uklart, over hvilken periode man kunne hævde en sammenlægning af korte arbejdsperioder for at fylde den etårige periode, som EU-lovgiver har pålagt. Ville det være fire eller fem år, som det er blevet gjort gældende i den foreliggende sag, eller kunne det være ti eller femten år?«.

[61] – Ifølge Kommissionen er retten til at bevare status som »arbejdstager« på ubestemt tid i henhold til artikel 7, stk. 3, litra b), i direktiv 2004/38 baseret på den antagelse, at en vandrende unionsborger, der har været økonomisk aktiv i en periode på mere end et år, har bidraget som et stabilt medlem af arbejdsstyrken og er tilstrækkeligt bekendt med arbejdsmarkedet til at kunne genoptage arbejdet og bidrage økonomisk til værtsstaten, herunder til dens sociale sikringsordninger, inden for en rimelig periode.

[62] – I alt mere end et år.

[63] – Især hvis en eventuel afbrydelsesperiode overstiger den minimumsbeskyttelsesperiode på seks måneder, der er fastsat i artikel 7, stk. 3, litra c), i direktiv 2004/38.

[64] – Især artikel 7, stk. 3, litra b), og artikel 7, stk. 3, litra c), i direktiv 2004/38.

[65] – I præmis 48 i Tarola-dommen anførte Domstolen, at artikel 7, stk. 1, litra c), i direktiv 2004/38 finder anvendelse »i alle de situationer, hvor en arbejdstager af grunde, der ikke kan tilregnes den pågældende, har været nødsaget til at ophøre med sin beskæftigelse i værtsmedlemsstaten, *inden der er forløbet et år* [...]«. Efter min opfattelse indebærer dette, at artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38 henviser til en enkelt, sammenhængende periode på mere end et år. Elementet af kontinuitet er mere tydeligt i den franske sprogversion, som henviser til »avant l'échéance d'une année«.

[66] – Forudsat at de øvrige betingelser i nævnte bestemmelse er opfyldt.

[67] – Ved betaling af skatter og sociale bidrag. Jf. analogt dom af 21.12.2023, Chief Appeals Officer m.fl. (C-488/21, EU:C:2023:1013, præmis 71).

vedvarende, sammenlignet med den mindre beskyttelse, der ydes i henhold til artikel 7, stk. 3, litra c)[68], hvor beskæftigelse i f.eks. to uger[69] er tilstrækkelig til at drage fordel af den beskyttelse, der ydes i sidstnævnte bestemmelse. I betragtning af, at den tidsmæssige tærskel i artikel 7, stk. 3, litra c), i direktiv 2004/38 er lav i lyset af dommen i Tarola-sagen[70], opstår spørgsmålet om kontinuitet ikke i den forbindelse.

33. I den henseende kan en udviskning af sondringen mellem artikel 7, stk. 3, litra b), og artikel 7, stk. 3, litra c), i direktiv 2004/38 påføre værtsmedlemsstatens sociale system en urimelig byrde. Derudover ville den fulde virkning af denne byrde være uforudset, da perioder med beskæftigelse eller selvstændig virksomhed i værtsmedlemsstaten, der strækker sig over mange år, afbrudt af perioder med fravær fra værtsmedlemsstatens arbejdsstyrke, kunne tages i betragtning og give anledning til bevarelse af status som arbejdstager og de dertilhørende rettigheder i en ubestemt periode. Jeg mener derfor, at udtrykket »i mere end et år« ikke kun henviser til den pågældende beskæftigelses minimumsvarighed[71], men også i princippet til beskæftigelsens kontinuitet.

34. Selv om kravet om en sammenhængende periode på mere end et år for at opretholde status som arbejdstager i henhold til artikel 7, stk. 3, litra b), i direktiv 2004/38 i princippet på en tilstrækkelig og retfærdig måde forener de identificerede konkurrerende rettigheder, interesser og principper, der står på spil, med den rimelige balance, der skal opnås, mener jeg, at det også er nødvendigt at undersøge, om visse begrænsede perioder med manglende beskæftigelse ikke bør påvirke denne kontinuitet[72]. En sådan undersøgelse er nødvendig for at sikre, at proportionalitetsprincippet i artikel 5, stk. 4, TEU overholdes fuldt ud.

35. Det skal understreges fra starten, og som anført af Kommissionen, at mens artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38 omfatter beskæftigelse både som arbejdstager og selvstændig erhvervsdrivende, kan sidstnævnte i sagens natur være karakteriseret ved flere arbejdsopgaver med afbrydelser mellem sådanne opgaver. En fortolkning af artikel 7, stk. 3, litra b), i direktiv 2004/38, der uden undtagelse kræver en enkelt sammenhængende beskæftigelsesperiode, ville gøre det vanskeligt for unionsborgere at påberåbe sig denne bestemmelse og ville være uforenelig med dens tilsigtede materielle anvendelsesområde[73].

36. Hvad angår frivilligt fravær fra arbejdsmarkedet ville det være overdrevent formalistisk og strengt, hvis en unionsborger, der har arbejdet i værtsmedlemsstaten i en sammenhængende periode på ti måneder, frivilligt forlod sit arbejde, f.eks. for at tage sig af en familiemæssig nødsituation eller situation, og uret automatisk nulstilles eller genstartes ved tilbagevenden til arbejdsmarkedet. I et sådant tilfælde ville en person, der har arbejdet i en periode på ti måneder og, efter en afbrydelse på to måneder, i yderligere ti måneder, før vedkommende blev uforskyldt arbejdsløs, ikke være i stand til at drage fordel af den beskyttelse, der er fastsat i artikel 7, stk. 3, litra b), i direktiv 2004/38. En automatisk og uforbeholden anvendelse af et krav om en sammenhængende og uafbrudt periode på mere end et år ville f.eks. ikke anerkende det faktum, at en unionsborger, mens han eller hun har påbegyndt arbejde i værtsmedlemsstaten, kan bevare

[68] – Brugen af udtrykket »mindre end et års varighed« eller »i løbet af de første 12 måneder« i artikel 7, stk. 3, litra c), i direktiv 2004/38 underbygger den fortolkning, at perioden på et år i henhold til denne bestemmelse, og implicit i henhold til artikel 7, stk. 3, litra b), i dette direktiv, er en enkelt, kritisk »blok« eller sammenhængende periode.

[69] – Jf. Tarola-dommen, præmis 54. Jf. analogt dom af 4.6.2009, Vatsouras og Koupatantze (C-22/08 og C-23/08, EU:C:2009:344, præmis 30), hvori Domstolen fastslog, at det på trods af den korte varighed af beskæftigelsen ikke kunne udelukkes, at personen er arbejdstager i henhold til artikel 45 TEUF.

[70] – I så fald to uger.

[71] – Dom af 15.9.2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, præmis 60).

[72] – Jf. analogt artikel 16, stk. 3, i direktiv 2004/38.

[73] – Jf. analogt generaladvokat Szpunars forslag til afgørelse Tarola (C-483/17, EU:C:2018:919, punkt 45-49).

familieforpligtelser og andre forpligtelser (andre steder), som kræver deres fysiske tilstedeværelse[74]. Det er muligvis ikke muligt at håndtere sådanne forpligtelser og forpligtelser i løbet af årlig ferie, som en arbejdstager måtte have i det første år af sin beskæftigelse i værtsmedlemsstaten[75] eller på afstand[76].

37. Desuden anerkendte Domstolen allerede i 1988, at »ubrudte beskæftigelsesforløb ikke er så hyppige som før«[77]. Derudover er det almindeligt bekendt[78], at arbejdstagere kan vælge ikke at arbejde i korte perioder, når de overgår fra én beskæftigelse til en anden[79]. Forudsat at de opfylder de øvrige betingelser i artikel 7, stk. 3, litra b), i direktiv 2004/38, ville det være unødvendigt strengt automatisk at udelukke sådanne arbejdstagere fra denne beskyttelse, hvis de har arbejdet i mere end et år i alt, om end afbrudt af korte pauser eller afbrydelser af begrænset samlet varighed.

38. Det følger heraf, at selv om udtrykket »i mere end et år« i artikel 7, stk. 3, litra b), i direktiv 2004/38 i princippet henviser til en enkelt sammenhængende periode på mere end et år, bør denne kontinuitet, i betragtning af at udtrykket »arbejdstager« ikke skal fortolkes snævert[80] – og dermed betingelserne for opretholdelse af denne status – ikke afbrydes af korte frivillige fravær fra arbejdsmarkedet af rimelig varighed[81], der ikke overstiger i alt to måneder når der er tale om frivilligt fravær eller seks måneder i tilfælde af uforskyldt arbejdsløshed[82].

39. Det skal fremhæves, at perioden på to måneder med frivillig mangel på beskæftigelse er kort i forhold til eller sammenlignet med perioden på mere end et år i artikel 7, stk. 3, litra b), i direktiv 2004/38. Den følger analogt den logik, der ligger til grund for artikel 16, stk. 3, i direktiv 2004/38. Artikel 16, stk. 3, i direktiv 2004/38 bestemmer bl.a., at fravær i perioder fra i alt seks måneder til tolv på hinanden følgende måneder under visse omstændigheder ikke berører opholdets uafbrudte karakter i værtsmedlemsstaten på fem år. Varigheden af den afbrydelsesperiode, der er tilladt i henhold til artikel 16, stk. 3, i direktiv 2004/38, varierer i det væsentlige afhængigt af, om den er opstået som følge af unionsborgerens valg eller som følge af omstændighederne.

74 – Sådanne spørgsmål vil primært opstå i løbet af det første år, hvor unionsborgeren udøver sin ret til fri bevægelighed.

75 – Især da retten til at holde årlig ferie i det første år med beskæftigelse kan være yderst begrænset i visse medlemsstater på grund af kravet om en mindsteanciennitet.

76 – Trods forbedringer inden for moderne kommunikation og transport. I den henseende kan visse bureaukratiske spørgsmål kun løses, når arbejdstageren er på stedet.

77 – Dom af 21.6.1988, Lair (39/86, EU:C:1988:322, præmis 38).

78 – Jf. f.eks. Eurostats nyhedsartikel af 16.2.2023 med titlen »3.5 million job leavers in Q3 2022 in EU« (tilgængelig på https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230216-2). Artiklen henviser til stigningen i antallet af personer i alderen 25-54 år, der forlod deres job i tredje kvartal af 2022, sammenlignet med 2021, bl.a. af personlige årsager, herunder ønsket om mere fritid, rejser og ændring af bopæl.

79 – Dette fænomen omtales undertiden som en »jobbymoon«. For et indblik i skiftende karriereveje og fænomenet »jobcrafting« og »pixeleret marked«, jf. J. Bersin, The labor market has totally changed: Are you really ready?, 31.3.2024, opdateret den 6.4.2024 (tilgængelig på https://joshbersin.com/2024/03/the-needs-of-employees-have-totally-changed-are-you-really-ready/) (jf. også https://www.shrm.org/mena/executive-network/insights/people-strategy/pixelated-workforce-arrived-ready).

80 – Dom af 21.2.2013, N. (C-46/12, EU:C:2013:97, præmis 39). »Eftersom dette begreb definerer anvendelsesområdet for en grundlæggende frihed fastsat i EUF-traktaten, skal det fortolkes udvidende.« Generaladvokat Szpunars forslag til afgørelse G.M.A. (Jobseeker) (C-710/19, EU:C:2020:739, punkt 37).

81 – I forhold til perioden på et år i artikel 7, stk. 3, litra b), i direktiv 2004/38.

82 – I sådanne tilfælde, hvor perioden med beskæftigelse eller selvstændig virksomhed i værtsmedlemsstaten er »mindre end et år« eller »tolv måneder«, er unionsborgeren omfattet af den beskyttelse, der ydes i henhold til artikel 7, stk. 3, litra c), i direktiv 2004/38 i henhold til de deri fastsatte betingelser. Det skal understreges, at selv om en unionsborger bevarer status som arbejdstager i en periode på mindst seks måneder og har ret til ophold og ligebehandling, er denne status *ikke* ligestillet med beskæftigelse i henhold til artikel 7, stk. 3, litra b), i direktiv 2004/38, og perioden med uforskyldt arbejdsløshed kan ikke anvendes til at beregne den krævede periode for *beskæftigelse* eller *selvstændig virksomhed* på mere end et år.

40. Hvad angår perioden på seks måneder i tilfælde af uforskyldt arbejdsløshed mener jeg, at den er passende under henvisning til minimumsperioden for bevarelse af status som arbejdstager i artikel 7, stk. 3, litra c), i direktiv 2004/38 [83] og for ikke at udhule eller udviske forskellen mellem denne bestemmelse og artikel 7, stk. 3, litra b), i dette direktiv. Det afspejler også den nuancerede tilgang, som EU-lovgiver har anlagt i artikel 16, stk. 3, i direktiv 2004/38, med hensyn til varigheden af den tilladte afbrydelse afhængigt af, om den var frivillig eller ufrivillig [84].

41. Den/de pågældende periode(r) med frivillig eller ufrivillig afbrydelse kan dog ikke tages i betragtning ved beregning af den krævede *beskæftigelsesperiode* [85] på mere end et år i artikel 7, stk. 3, litra b), i direktiv 2004/38.

42. Som svar på den forelæggende rets første spørgsmål mener jeg derfor, at udtrykket »mere end et år« i artikel 7, stk. 3, litra b), i direktiv 2004/38 i princippet skal fortolkes som en henvisning til en enkelt sammenhængende periode. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet afbrydes denne periode ikke af korte fraværsperioder fra arbejdsmarkedet af rimelig varighed, der ikke overstiger i alt to måneder, når afbrydelsen er frivillig eller seks måneder, når den skyldes uforskyldt arbejdsløshed. Den/de pågældende afbrydelsesperiode(r) må ikke tages i betragtning ved beregning af den krævede beskæftigelsesperiode på mere end et år i artikel 7, stk. 3, litra b), i direktiv 2004/38.

C. Det andet præjudicielle spørgsmål

43. Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om en unionsborgers ret til ydelse til arbejdssøgende betyder, at vedkommende er »uforskyldt arbejdsløs [...], og dette er behørigt konstateret« i værtsmedlemsstaten i henhold til artikel 7, stk. 3, litra b), i direktiv 2004/38.

44. Det fremgår tydeligt af anmodningen om præjudiciel afgørelse og de sagsakter, der er forelagt Domstolen, at den forelæggende ret ønsker en fortolkning af udtrykket »behørigt konstateret« snarere end udtrykket »uforskyldt arbejdsløs« i artikel 7, stk. 3, litra b), i direktiv 2004/38 [86]. Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om den omstændighed, at DEASP [87] udbetalte ydelse til arbejdssøgende til ansøgerens tidligere ægtefælle, skal accepteres af ministeren som bevis for [88], at hun var uforskyldt arbejdsløs, og dette er behørigt konstateret, i henhold til artikel 7, stk. 3, litra b), i direktiv 2004/38, eller i det mindste tages i betragtning ved denne vurdering.

45. Ansøgeren mener, at DEASP skal træffe en afgørelse om, hvorvidt arbejdsløshed er ufrivillig eller ej, og at denne afgørelse er bindende for ministeren i henhold til EU-retten. Ved at tildele en unionsborger ydelse til arbejdssøgende vurderer DEASP, at vedkommende opfylder kriterierne i

[83] – Hvilket er seks måneder.

[84] – En sådan fortolkning er også i overensstemmelse med det primære formål, der forfølges med direktiv 2004/38, der, som nævnt i punkt 16 i dette forslag til afgørelse, er at styrke retten til fri bevægelighed og ophold for alle unionsborgere, og med det formål, der specifikt forfølges med artikel 7, stk. 3, som er at beskytte retten til ophold for personer, der er ophørt med deres erhvervsaktivitet på grund af fravær fra arbejde som følge af omstændigheder, de ikke har kontrol over, ved at bevare deres status som arbejdstager. Jf. Tarola-dommen, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis.

[85] – Jeg har lagt vægt på dette udtryk for at fremhæve, at artikel 7, stk. 3, litra b), i direktiv 2004/38 bruger udtrykket »efter at have haft lønnet beskæftigelse«. Jeg mener derfor, at det kræver, at personen faktisk har lønnet beskæftigelse og ikke blot har status som arbejdstager.

[86] – I den henseende, og som tidligere anført, er sidstnævnte udtryk blevet fortolket af Domstolen. Jf. dom af 20.12.2017, Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, præmis 31 og 45). Jf. analogt Tarola-dommen, præmis 46, 48 og 49.

[87] – Hvilket er enheden, der er kompetent i henhold til irsk lov til at varetage udbetaling af ydelse til arbejdssøgende.

[88] – Hvilket er enheden, der er kompetent i henhold til irsk lov til at udstede opholdstilladelser.

artikel 7, stk. 3, litra b), i direktiv 2004/38. Alternativt bør denne konstatering tillægges meget betydelig vægt. Hvis ministeren ikke anser DEASP's holdning for at være afgørende, bør ministeren begrunde, hvorfor denne holdning afvises.

46. Den tyske regering har gjort gældende, at en person som ansøgeren, der søger at fastslå en afledt opholdsret fra rettigheder, som hans tidligere ægtefælle har, kan påberåbe sig den omstændighed, at hun modtog ydelse til arbejdssøgende fra DEASP, for at bevise, at hun befandt sig i en situation som »uforskyldt arbejdsløs [...], og dette er behørigt konstateret«, som omhandlet i artikel 7, stk. 3, litra b), i direktiv 2004/38. Den tyske regering har fremhævet de særlige omstændigheder i den foreliggende sag, nemlig unionsborgerens manglende samarbejde og de irske myndigheders afslag på at udstede de relevante attester til ansøgeren, hvilket gjorde det umuligt for ham at gøre de rettigheder, der er fastsat i direktiv 2004/38, gældende. Ifølge den tyske regering kan det udelukkende tilskrives de irske myndigheders procedurer, hvis det ikke længere er muligt at konstatere, om arbejdsløsheden var uforskyldt, såsom manglende fastlæggelse af de faktiske omstændigheder eller sletning af relevante oplysninger fra databaser. Denne situation må ikke være til skade for ansøgeren.

47. Irland mener, at tilmelding som jobsøgende hos DEASP kun opfylder én del af kravene i artikel 7, stk. 3, litra b), i direktiv 2004/38, og at en sådan tilmelding i sig selv ikke kan berettige en unionsborgers bevarelse af status som arbejdstager. Der er tydeligvis et yderligere krav om, at arbejdsløsheden skal være »uforskyldt«. Dette er ikke noget, som de irske myndigheder tager i betragtning, når de tildeler ydelse til arbejdssøgende. Desuden bærer ansøgeren til enhver tid bevisbyrden for, at hans tidligere ægtefælle, unionsborgeren, var uforskyldt arbejdsløs. Ifølge Irland betyder det faktum, at unionsborgeren modtog ydelse til arbejdssøgende fra DEASP, således ikke i sig selv juridisk set, at hun er i »uforskyldt arbejdsløs [...], og dette er behørigt konstateret« i Irland i henhold til direktivets artikel 7, stk. 3, litra b).

48. Ifølge Kommissionen kan årsagerne til, at en vandrende unionsborger ophørte med at være beskæftiget i værtsmedlemsstaten, være relevante for at afgøre, om arbejdsløshed er frivillig eller ej. Kravet om »uforskyldt« arbejdsløshed i henhold til artikel 7, stk. 3, litra b) og c), i direktiv 2004/38 begrænser bevarelsen af arbejdstagerstatus til situationer, hvor ophøret af al beskæftigelse (men ikke nødvendigvis ophøret af et specifikt job) skyldtes omstændigheder uden for den vandrende unionsborgers kontrol. En alternativ fortolkning kunne give vandrende arbejdstagere ret til at drage fordel af status som fastholdt arbejdstager, selv når de ophørte med al beskæftigelse i en værtsmedlemsstat udelukkende af egen fri vilje. Samtidig afhænger retten til ydelse til arbejdssøgende, der er omhandlet i denne sag, af, at den vandrende unionsborger kan godtgøre, at vedkommende er til rådighed for arbejde og reelt søger arbejde, men ikke er i stand til at finde passende beskæftigelse. Det er derfor muligt, at de kompetente myndigheder med henblik på at kontrollere en unionsborgers fortsatte ret til ydelse til arbejdssøgende kunne have yderligere oplysninger om arten og omfanget af unionsborgerens indsats for at søge arbejde og resultatet af disse bestræbelser, hvilket ville være relevant for at afgøre, om hans eller hendes arbejdsløshedsstatus var frivillig eller ej. Dette er imidlertid et spørgsmål, som den forelæggende ret er bedst placeret til at efterprøve.

49. Det fremgår klart af ordlyden af artikel 7, stk. 3, litra b), i direktiv 2004/38, at en unionsborger for at bevare status som arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende skal opfylde tre særskilte kumulative betingelser, nemlig: (i) være »uforskyldt arbejdsløs [...], og dette er behørigt konstateret«, (ii) efter at have været beskæftiget i mere end et år og (iii) have tilmeldt sig som arbejdssøgende hos den relevante arbejdsformidling. Den kumulative karakter af disse betingelser fremgår tydeligt af brugen af udtrykkene »efter« og »og« i denne bestemmelse.

Tilmelding som arbejdssøgende efter at have været beskæftiget i mere end et år er således ikke tilstrækkelig til, at en unionsborger kan bevare status som arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende i henhold til artikel 7, stk. 3, litra b), i direktiv 2004/38. Unionsborgeren skal også opfylde det separate krav om at være »uforskyldt arbejdsløs […], og dette er behørigt konstateret«.

50. Udtrykket »behørigt konstateret« er ikke defineret i direktiv 2004/38, og den måde, hvorpå uforskyldt arbejdsløshed skal fastslås/konstateres, er ikke fastsat deri. Det følger derfor, at det i mangel af EU-regler på området og i overensstemmelse med princippet om procesautonomi tilkommer hver enkelt medlemsstats nationale retsorden at fastsætte reglerne for behørig konstatering af uforskyldt arbejdsløshed i henhold til artikel 7, stk. 3, litra b), i direktiv 2004/38, forudsat at disse regler ikke er mindre gunstige end dem, der gælder for lignende nationale situationer (ækvivalensprincippet), og at de ikke i praksis gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der er tillagt i henhold til EU-retsordenen (effektivitetsprincippet) [89].

51. Det eneste spørgsmål omhandlet i hovedsagen angår effektivitetsprincippet.

52. Med forbehold af den forelæggende rets efterprøvelse forekommer Regulation 6(3)(c) i bekendtgørelsen af 2015, på en måde svarende til artikel 7, stk. 3, litra b), i direktiv 2004/38, blot at henvise til »uforskyldt arbejdsløs […], og dette er behørigt konstateret«, uden konkret at angive, hvordan dette konstateres. Derudover er der ingen indikation i de sagsakter, som Domstolen råder over, om, at anden national lovgivning, lovbestemt(e) instrument(er) eller retspraksis løser spørgsmålet.

53. Vigtigere er det dog, at den forelæggende ret ikke har angivet det lovmæssige grundlag og betingelserne for at opnå ydelse til arbejdssøgende i Irland. Navnlig har retten ikke forklaret, om tildelingen af ydelse til arbejdssøgende fra DEASP er afhængig af, at denne enhed konstaterer, at den pågældende person er arbejdsløs af årsager, der ligger uden for vedkommendes kontrol, eller om, og i så fald hvordan og i hvilket omfang, sådanne omstændigheder kan være relevante ved vurderingen af retten til denne ydelse. Jeg har derfor alvorlige forbehold med hensyn til, om det andet spørgsmål faktisk kan antages til realitetsbehandling, da den forelæggende ret ikke har forklaret indholdet af de relevante nationale bestemmelser, der finder anvendelse på dette spørgsmål, som krævet i artikel 94, litra b), i Domstolens procesreglement.

54. I tilfælde af, at Domstolen skulle finde, at det andet spørgsmål kan antages til realitetsbehandling, vil jeg fremhæve, at ifølge Kommissionen har ministeren fastholdt for High Court (ret i første instans), at DEASP, når den vurderer ret til ydelse til arbejdssøgende, ikke undersøger årsagerne til, at en person har forladt sin tidligere ansættelse [90]. Irland har også i sine bemærkninger for Domstolen gjort gældende, at de irske myndigheder ikke undersøger, om arbejdsløshed er »uforskyldt«, når de tildeler ydelse til arbejdssøgende.

55. Det synes imidlertid, i overensstemmelse med offentligt tilgængelige oplysninger fra et lovpligtigt organ underlagt ministeriet for socialsikring (tidligere DEASP), med forbehold af den forelæggende rets efterprøvelse, at en person kan udelukkes i en periode (op til ni uger), hvis

[89] – Dom af 27.6.2018, Diallo (C-246/17, EU:C:2018:499, præmis 45 og 59 og den deri nævnte retspraksis).

[90] – Kommissionen henviste til dommen afsagt i Phelan J i sagen I.T. mod Justitsministeren [2003] [IEHC] 40, præmis 72.

vedkommende »frivilligt og uden gyldig grund har forladt sit arbejde«[91]. Det følger heraf[92], at ministeriet for social beskyttelse, når det tildeler ydelse til arbejdssøgende, i øjeblikket undersøger[93] eller i det mindste har beføjelse til at undersøge årsagerne til, at en person er arbejdsløs, og midlertidigt kan udelukke den pågældende, hvis deres arbejdsløshed er frivillig. Der synes således at være en vis overlapning mellem betingelserne for at modtage ydelse til arbejdssøgende i Irland og udtrykket »uforskyldt arbejdsløs« i artikel 7, stk. 3, litra b), i direktiv 2004/38[94].

56. Hvis den forelæggende ret finder, at DEASP havde sådanne beføjelser på det relevante tidspunkt, og at ret til ydelse til arbejdssøgende i det væsentlige kræver, at personen er »uforskyldt arbejdsløs«[95], mener jeg, at ministeren skal tage hensyn til den omstændighed, at en unionsborger har modtaget ydelse til arbejdssøgende fra denne enhed, når han vurderer, om en unionsborger kan bevare status som arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende i henhold til artikel 7, stk. 3, litra b), i direktiv 2004/38. Under sådanne omstændigheder udgør modtagelse af ydelse til arbejdssøgende et prima facie-bevis for, at unionsborgeren var »uforskyldt arbejdsløs [...], og dette er behørigt konstateret«, som omhandlet i artikel 7, stk. 3, litra b), i direktiv 2004/38[96].

57. Ministeren kan afkræfte dette bevis ved at bevise, at unionsborgeren var udelukket (midlertidigt) fra at modtage ydelse til arbejdssøgende, eftersom vedkommendes arbejdsløshed var frivillig, eller ved hjælp af andet relevant bevis. Det skal understreges, at ministeren i vid udstrækning støttede sig til oplysninger modtaget fra DEASP om ansøgerens tidligere ægtefælle for at påvise bl.a. hendes ansættelseshistorik, hendes manglende status som arbejdstager og det faktum, at hun modtog ydelse til arbejdssøgende »mellem september 2013 og september 2017«. Ministeren er således i stand til at indhente oplysninger fra DEASP for at afkræfte de pågældende prima facie beviser.

58. Jeg mener derfor som svar på den forelæggende rets andet spørgsmål, at en unionsborgers ret til ydelse til arbejdssøgende udgør et prima facie-bevis for, at en unionsborger var »uforskyldt arbejdsløs [...], og dette er behørigt konstateret«, hvis denne ret afhænger af, at en person er arbejdsløs af årsager, der ligger uden for vedkommendes kontrol, og den relevante nationale myndighed, der tildeler denne ydelse, undersøger eller har beføjelse til at undersøge årsagerne til, at den pågældende person er arbejdsløs.

[91] – Jf. i den forbindelse https://www.citizensinformation.ie/en/social-welfare/unemployed-people/jobseekers-allowance/. Citizens Information Board er det lovpligtige organ, der hjælper med information, rådgivning og fortalervirksomhed om en bred vifte af offentlige og sociale tjenester. Det stiller hjemmesiden Citizens Information til rådighed, citizensinformation.ie. Nævnet hører under ministeriet for socialsikring (tidligere DEASP).

[92] – Med forbehold af den forelæggende rets efterprøvelse.

[93] – Den forelæggende ret skal efterprøve, om disse regler og betingelser også eksisterede på det relevante tidspunkt i hovedsagen.

[94] – Omfanget af denne overlapning afhænger af reglerne og betingelserne for tildeling af ydelse til arbejdssøgende og dermed måske af betydningen af udtrykket »at forlade arbejdet frivilligt og uden gyldig grund«.

[95] – I overensstemmelse med artikel 7, stk. 3, litra b), i direktiv 2004/38.

[96] – I den henseende, og som tidligere anført, har direktiv 2004/38 til formål at lette og styrke udøvelsen af retten til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, som er direkte tillagt unionsborgerne i henhold til artikel 21, stk. 1, TEUF.

VI. Forslag til afgørelse

59. Jeg foreslår på baggrund af det ovenfor anførte, at Domstolen besvarer det første og det andet præjudicielle spørgsmål, som Court of Appeal (appeldomstol, Irland) har forelagt, således:

»Artikel 7, stk. 3, litra b), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF

skal fortolkes således, at

udtrykket »mere end et år« i dette direktiv i princippet henviser til en enkelt sammenhængende periode. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet afbrydes denne periode ikke af korte fravær fra arbejdsstyrken af rimelig varighed, der ikke overstiger i alt to måneder, når afbrydelsen er frivillig eller seks måneder, når den skyldes uforskyldt arbejdsløshed. Den/de pågældende afbrydelsesperiode(r) må ikke tages i betragtning ved beregningen af den krævede beskæftigelsesperiode på mere end et år i artikel 7, stk. 3, litra b), i direktiv 2004/38.

En unionsborgers ret til ydelse til arbejdssøgende udgør et prima facie-bevis for, at en unionsborger har været »uforskyldt arbejdsløs […], og dette er behørigt konstateret«, hvis denne ret afhænger af, at en person er arbejdsløs af årsager uden for vedkommendes kontrol, og den relevante nationale myndighed, der tildeler denne ydelse, undersøger eller har beføjelse til at undersøge årsagerne til, at den pågældende person er arbejdsløs.«