



## Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 11 april 2019\*

”Begäran om förhandsavgörande – Unionsmedborgarskap – Fri rörlighet för personer – Direktiv 2004/38/EG – Rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier – Artikel 7.1 a – Arbetstagare eller egenföretagare – Artikel 7.3 c – Uppehållsrätt för längre tid än tre månader – Medborgare i en medlemsstat som har förvärvsarbetat i en annan medlemsstat i femton dagar – Ofrivillig arbetslöshet – Ställningen som arbetstagare eller egenföretagare bibehålls under minst sex månader – Rätt till arbetslöshetsersättning (*jobseeker’s allowance*)”

I mål C-483/17,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Court of Appeal (Appellationsdomstolen, Irland) genom beslut av den 2 augusti 2017, som inkom till domstolen den 9 augusti 2017, i målet

**Neculai Tarola**

mot

**Minister for Social Protection,**

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av ordföranden på fjärde avdelningen M. Vilaras (referent), tillika tillförordnad ordförande på tredje avdelningen, samt domarna J. Malenovský, L. Bay Larsen, M. Safjan och D. Šváby,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 6 september 2018,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Neculai Tarola, genom C. Stamatescu, solicitor, och D. Shortall, BL,
- Irland, genom M. Browne, G. Hodge, A. Joyce och M. Tierney, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av E. Barrington, SC, och D. Dodd, BL,
- Tjeckiens regering, genom M. Smolek, J. Pavliš och J. Vlácil, samtliga i egenskap av ombud,

\* Rättegångsspråk: engelska.

- Danmarks regering, genom P. Z. L. Ngo, i egenskap av ombud,
- Tysklands regering, genom D. Klebs, i egenskap av ombud,
- Frankrikes regering, genom D. Colas och R. Coesme, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom E. Montaguti, M. Kellerbauer och J. Tomkin, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 15 november 2018 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,  
följande

### Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 7.1 a och 7.3 c i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, 2004, s. 77).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Neculai Tarola och Minister for Social Protection (ministern för socialt skydd, Irland). Målet rör ministrernas avslag på Neculai Tarolas ansökan om arbetslöshetsersättning (*jobseeker's allowance*).

### Tillämpliga bestämmelser

#### *Unionsrätt*

- 3 I skälen 3, 9, 10 och 20 i direktiv 2004/38 anges följande:

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

...

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

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

...

(20) Förbudet mot diskriminering på grundval av nationalitet innebär att alla unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som med stöd av detta direktiv uppehåller sig i en medlemsstat av den medlemsstaten bör behandlas på samma sätt som dennas medborgare inom områden som omfattas av fördraget, med förbehåll för sådana särskilda bestämmelser som uttryckligen anges i fördraget eller i sekundärlagstiftningen.”

4 I artikel 1 i direktivet föreskrivs följande:

”I detta direktiv fastställs

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

...”

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

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

a) är anställd eller egenföretagare i den mottagande medlemsstaten, ...

...

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

a) Om personen har drabbats av tillfällig arbetsförmåga på grund av sjukdom eller olycksfall.

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

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

d) Om personen inleder en yrkesutbildning. Om han eller hon inte är ofrivilligt arbetslös skall ställningen som arbetstagare kvarstå endast om yrkesutbildningen har ett samband med den tidigare sysselsättningen.”

6 I artikel 14 i direktiv 2004/38, som har rubriken ”Bibehållen uppehållsrätt”, föreskrivs följande:

”1. Unionsmedborgare och deras familjemedlemmar skall ha uppehållsrätt enligt artikel 6 så länge de inte blir en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem.

2. Unionsmedborgare och deras familjemedlemmar skall ha uppehållsrätt enligt artiklarna 7, 12 och 13 så länge de uppfyller villkoren i dessa artiklar.

...”

7 Artikel 24 i direktivet har rubriken ”Likabehandling”. I artikel 24.1 föreskrivs följande:

”Om inte annat följer av sådana specifika bestämmelser som uttryckligen anges i fördraget och sekundärlagstiftningen skall alla unionsmedborgare som enligt detta direktiv uppehåller sig i den mottagande medlemsstaten åtnjuta samma behandling som den medlemsstatens egna medborgare inom de områden som omfattas av fördraget. Även familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat, men som har uppehållsrätt eller permanent uppehållsrätt, skall åtnjuta denna rättighet.”

### **Irländsk rätt**

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

”a) Med förbehåll för regulation 20 får en unionsmedborgare uppehålla sig i staten under längre tid än tre månader om den berörda personen  
i) är anställd eller egenföretagare i staten

...

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

...

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

iii) Om personen, med förbehåll för led d, har drabbats av vederbörligen registrerad ofrivillig arbetslöshet efter att ha fullgjort ett tidsbegränsat anställningsavtal på mindre än ett år eller efter att ha blivit ofrivilligt arbetslös under de första tolv månaderna samt har anmält sig som arbetssökande till en behörig myndighet som lyder under ministeriet för sociala frågor och familjefrågor och till FÁS ...”

### **Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan**

9 Klaganden i det nationella målet är en rumänsk medborgare som kom till Irland första gången i maj 2007, där han var anställd under perioden från den 5 till den 30 juli 2007 och därefter från den 15 augusti till den 14 september 2007. Det är inte fastställt huruvida han stannade kvar i Irland under åren 2007 till 2013, men det är ostridigt att han på nytt var anställd i Irland från den 22 juli till den 24 september 2013 och därefter från den 8 till den 22 juli 2014. Under den sistnämnda anställningen fick han en lön på 1 309 euro. Han arbetade även som självständig underentreprenör under perioden från den 17 november till den 5 december 2014.

10 Den 21 september 2013 ingav klaganden i det nationella målet en ansökan om arbetslöshetsersättning (*jobseeker's allowance*) till ministern för socialt skydd. Ansökan avslogs på grund av att nämnda klaganden varken hade styrkt att han var stadigvarande bosatt i Irland eller att han hade haft tillräckliga tillgångar för att kunna försörja sig under perioden från den 15 september 2007 till den 22 juli 2013.

- 11 Den 26 november 2013 ingav således nämnda klaganden en ansökan om kompletterande socialt bistånd (*supplementary welfare allowance*). Denna ansökan avslogs också på grund av att han inte kunde förete handlingar som visade på vilket sätt han hade försörjt sig och betalat hyra från september 2013 till den 14 april 2014.
- 12 Den 6 november 2014 ingav klaganden i det nationella målet en andra ansökan om arbetslöshetsersättning. Ansökan avslogs den 26 november 2014 på grund av att Neculai Tarola sedan han kom till Irland inte hade arbetat i mer än ett år och att de handlingar som han hade företett inte räckte för att styrka att han hade sin stadigvarande hemvist i den medlemsstaten.
- 13 Klaganden i det nationella målet begärde därför lagstadgad omprövning av beslutet av den 26 november 2014 hos ministern för socialt skydd. Ministern avslog denna begäran med motiveringen att klagandens korta anställningstid i juli 2014 inte var av det slaget att den påverkade slutsatsen att han inte hade sin stadigvarande hemvist i Irland.
- 14 Den 10 mars 2015 begärde Neculai Tarola att ministern för socialt skydd skulle ompröva sitt beslut av den 26 november 2014, och gjorde bland annat gällande att han, enligt artikel 7.3 c i direktiv 2004/38, hade rätt att vara bosatt i Irland som arbetstagare under sex sammanhängande månader efter det att hans yrkesverksamhet hade upphört i juli 2014. Ministern avslog denna begäran genom beslut av den 31 mars 2015 med motiveringen att Neculai Tarola, sedan han kom till Irland, inte hade arbetat i mer än ett år och inte hade tillräckliga egna tillgångar för att kunna försörja sig.
- 15 Klaganden i det nationella målet överklagade beslutet till High Court (Förvaltningsöverdomstolen, Irland). Den 20 april 2016 avslog nämnda domstol överklagandet på grund av att nämnda klaganden inte uppfyllde villkoren i section 6.2 led c iii i 2006 års förordning. High Court (Förvaltningsöverdomstolen) fann att klaganden i det nationella målet inte kunde anses vara en "arbetstagare" och därmed inte heller kunde anses ha stadigvarande hemvist i Irland, varmed han inte kunde göra anspråk på socialt bistånd i den egenskapen. Nämnda domstol fann nämligen att denna bestämmelse endast avsåg personer som haft en anställning som varit tidsbegränsad till mindre än ett år. Den slog även fast att den anställningsperiod som klaganden i det nationella målet hade fullgjort mellan den 8 och den 22 juli 2014 inte kunde anses ha fullgjorts inom ramen för ett tidsbegränsat anställningsavtal i den mening som avses i denna bestämmelse och att hans rätt till arbetslöshetsersättning reglerades av section 6.2 led c ii) i 2006 års förordning. Samma domstol drog därav slutsatsen att klaganden i det nationella målet inte hade styrkt att han hade arbetat oavbrutet under ett år innan han ansökte om socialt bistånd, vilket innebar att ministern för socialt skydd hade haft fog för att avslå ansökan.
- 16 Den 5 maj 2016 överklagade klaganden i det nationella målet ovannämnda domstols avslag på hans överklagande till den hänskjutande domstolen, det vill säga Court of Appeal (Appellationsdomstolen, Irland). Den hänskjutande domstolen anser att den centrala frågan i det nationella målet är huruvida en person som har arbetat i mindre än ett år ska få behålla sin ställning som arbetstagare eller egenföretagare i den mening som avses i artikel 7.3 c i direktiv 2004/38.
- 17 Den hänskjutande domstolen har inledningsvis påpekat att enligt unionsrätten ska ursprungsmedlemsstaten ta hand om de personer som är beroende av sociala förmåner, vilket även framgår av skäl 10 liksom av artikel 7.3 c i direktiv 2004/38. Personer som utövar sin rätt till fri rörlighet bör nämligen inte bli en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under den första tiden av vistelsen. Uppehållsrätt under längre tid än tre månader bör vara underkastad villkor. Nämnda domstol har emellertid betonat att artikel 45 i FEUF har genomförts genom artikel 7 i det direktivet, vilket medför att EU-domstolens praxis avseende begreppet arbetstagare, som hittills alltid har tolkats brett, är tillämplig.

- 18 Den hänskjutande domstolen vill således få klarhet i huruvida klaganden i det nationella målet ska anses ha behållit sin ställning som arbetstagare eller egenföretagare, i den mening som avses i artikel 7.3 c i direktiv 2004/38, på grund av att han arbetade i två veckor i juli 2014, vilket i princip skulle ge honom rätt till arbetslöshetsersättning, i den mån han har blivit ofrivilligt arbetslös och har anmält sig som arbetssökande.
- 19 Den hänskjutande domstolen har i detta hänseende betonat att även om klaganden i det nationella målet vid den hänskjutande domstolen inte längre gör gällande – såsom han gjorde vid High Court (Förvaltningsöverdomstolen) – att han har arbetat inom ramen för ett tidsbegränsat avtal under denna period, gör han emellertid gällande att eftersom den samordnande konjunktionen ”eller” används i artikel 7.3 c i direktiv 2004/38 omfattar den bestämmelsen två olika situationer. Den första delen av den bestämmelsen (”har drabbats av vederbörligen registrerad ofrivillig arbetslöshet efter att ha fullgjort en anställning som varit tidsbegränsad till mindre än ett år”) syftar nämligen på upphörandet av anställningsavtal som varit tidsbegränsade till mindre än ett år, medan den andra delen (”efter att ha blivit ofrivilligt arbetslös under de första tolv månaderna”) inte syftar på upphörandet av tidsbegränsade anställningsavtal utan på upphörandet av anställningsavtal för längre tid än ett år, som har inträffat under de första tolv månaderna av den berörda personens anställning. Den skillnaden bekräftas av att den första delen av bestämmelsen hänvisar till ”vederbörligen registrerad” arbetslöshet medan det i den andra delen krävs att arbetstagaren ”har anmält sig som arbetssökande till en behörig arbetsförmedling”. Det saknas anledning att ställa ett sådant krav i de fall då en person har drabbats av ”vederbörligen registrerad” arbetslöshet.
- 20 Den hänskjutande domstolen är emellertid osäker på huruvida denna tolkning är riktig. Nämnda domstol har inledningsvis påpekat att den tolkning som förespråkas av klaganden i det nationella målet inte gör det möjligt att fastställa huruvida uttrycket ”de första tolv månaderna” syftar på perioden efter det att personen i fråga kom till den mottagande medlemsstaten eller på anställningsperioden i den medlemsstaten. Samma domstol har vidare betonat att den tolkningen är svår att förena med ett av de mål som eftersträvas i direktiv 2004/38, nämligen att nå en skäligen avvägning mellan syftet att trygga arbetstagares fria rörlighet, å ena sidan, och syftet att säkerställa att den mottagande medlemsstatens sociala trygghetssystem inte utsätts för en orimlig belastning, å andra sidan.
- 21 Mot denna bakgrund beslutade Court of appeal (Appellationsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till domstolen.

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

### **Prövning av tolkningsfrågan**

- 22 Den hänskjutande domstolen har ställt frågan för att få klarhet i huruvida artikel 7.1 a och 7.3 c i direktiv 2004/38 ska tolkas så, att en medborgare i en medlemsstat som har utövat sin rätt till fri rörlighet och som innan vederbörande blev ofrivilligt arbetslös, har arbetat i en annan medlemsstat i två veckor, på annat sätt än inom ramen för ett tidsbegränsat avtal, har kvar sin ställning som arbetstagare eller egenföretagare i ytterligare minst sex månader i den mening som avses i dessa bestämmelser och således har rätt till socialt bistånd eller, i förekommande fall, sociala trygghetsförmåner på samma grunder som om vederbörande vore medborgare i den mottagande medlemsstaten.

- 23 Det ska erinras om att direktiv 2004/38, såsom framgår av skälen 1–4, är avsett att underlätta utövandet av den grundläggande och individuella rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier som unionsmedborgarna tillerkänns direkt i artikel 21.1 FEUF och att direktivet särskilt syftar till att stärka denna rätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 juli 2008, *Metock m.fl.*, C-127/08, EU:C:2008:449, punkt 82, och dom av den 5 juni 2018, *Coman m.fl.*, C-673/16, EU:C:2018:385, punkt 18 och där angiven rättspraxis).
- 24 I artikel 7.1 a i direktiv 2004/38 föreskrivs således att varje unionsmedborgare ska ha rätt att uppehålla sig inom en medlemsstats territorium som vederbörande inte är medborgare i under längre tid än tre månader om den berörda personen har ställning som arbetstagare eller egenföretagare i den mottagande medlemsstaten.
- 25 Det framgår i förevarande fall av beslutet om hänskjutande att den hänskjutande domstolen, som inte har ställt någon fråga till EU-domstolen i detta hänseende, anser att klaganden i det nationella målet har ställning som arbetstagare i den mening som avses i den bestämmelsen på grund av det arbete som vederbörande har utfört i den mottagande medlemsstaten i två veckor.
- 26 Det föreskrivs i artikel 7.3 i direktivet att en unionsmedborgare som inte längre är arbetstagare eller egenföretagare i den mottagande medlemsstaten, vid tillämpningen av artikel 7.1 a i samma direktiv, emellertid ska behålla sin ställning som arbetstagare eller egenföretagare under vissa omständigheter, vilka bland annat omfattar att personen har drabbats av ofrivillig arbetslöshet. EU-domstolen har fastställt att dessa omständigheter inte anges uttömmande i artikel 7.3 i direktivet (dom av den 19 juni 2014, *Saint Prix*, C-507/12, EU:C:2014:2007, punkt 38).
- 27 I detta hänseende föreskrivs i artikel 7.3 b i direktiv 2004/38 att en unionsmedborgare som ”har drabbats av vederbörligen konstaterad ofrivillig arbetslöshet efter mer än ett års anställning” i den mottagande medlemsstaten ska behålla sin ställning som arbetstagare, utan någon tidsbegränsning, förutsatt att personen har anmält sig som arbetssökande vid en behörig arbetsförmedling.
- 28 Det framgår emellertid av själva ordalydelsen i frågan och av de uppgifter som lämnats av den hänskjutande domstolen att frågan endast avser det arbete som klaganden i det nationella målet har utfört i den mottagande medlemsstaten i två veckor, vilket medför att nämnda klaganden i alla händelser inte omfattas av bestämmelserna i artikel 7.3 b i direktiv 2004/38.
- 29 I artikel 7.3 c i direktiv 2004/38 föreskrivs emellertid att en unionsmedborgare som ”har drabbats av vederbörligen registrerad ofrivillig arbetslöshet efter att ha fullgjort en anställning som varit tidsbegränsad till mindre än ett år eller efter att ha blivit ofrivilligt arbetslös under de första tolv månaderna” likaså ska behålla sin ställning som arbetstagare eller egenföretagare i minst sex månader, förutsatt att personen har anmält sig som arbetssökande till en behörig arbetsförmedling.
- 30 Det framgår av själva ordalydelsen i artikel 7.3 c i direktiv 2004/38, och i synnerhet av den samordnande konjunktionen ”eller”, att det i denna bestämmelse föreskrivs att ställningen som arbetstagare eller egenföretagare ska kvarstå under minst sex månader, i två fall.
- 31 Det första fallet avser den situation då arbetstagaren har haft en anställning som varit tidsbegränsad till mindre än ett år och efter att ha fullgjort anställningen drabbas av ofrivillig arbetslöshet.
- 32 Det är emellertid ostridigt, vilket framgår av själva ordalydelsen i frågan och av de uppgifter som lämnats av den hänskjutande domstolen, att klaganden i det nationella målet under den aktuella perioden av förvärvsarbete inte har arbetat i den mottagande medlemsstaten som visstidsanställd, vilket innebär att han i princip inte omfattas av det första fallet.

- 33 Den hänskjutande domstolen vill därför få klarhet i huruvida en arbetstagare, såsom klaganden i det nationella målet, som innan vederbörande blev ofrivilligt arbetslös, har arbetat i den mottagande medlemsstaten i två veckor, på annat sätt än inom ramen för ett tidsbegränsat anställningsavtal, omfattas av det andra fallet, vilket avser den situation då en förvärvsarbetande har blivit "ofrivilligt arbetslös under de första tolv månaderna".
- 34 Det framgår emellertid inte av ordalydelsen i artikel 7.3 c i direktiv 2004/38, vilket även generaladvokaten har påpekat i punkt 30 i sitt förslag till avgörande, huruvida klaganden i det nationella målet omfattas av det andra fallet.
- 35 I nämnda bestämmelse preciseras det nämligen varken huruvida den är tillämplig på arbetstagare eller egenföretagare eller på båda dessa kategorier eller om den avser tidsbegränsade avtal på mer än ett år, avtal om tillsvidareanställning eller till och med alla typer av avtal eller förvärvsarbete. Det anges slutligen inte heller i den bestämmelsen huruvida de tolv månader som det hänvisas till däri avser den berörda arbetstagarens eller egenföretagarens vistelseperiod eller period av förvärvsarbete i den mottagande medlemsstaten.
- 36 Det ska inledningsvis i detta sammanhang påpekas att det enligt fast rättspraxis följer av såväl kravet på en enhetlig tillämpning av unionsrätten som av likhetsprincipen, att ordalydelsen i en unionsbestämmelse som inte innehåller någon uttrycklig hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar för fastställandet av bestämmelsens innebörd och tillämpningsområde, i regel ska ges en självständig och enhetlig tolkning inom hela Europeiska unionen (dom av den 21 december 2011, Ziolkowski och Szeja, C-424/10 och C-425/10, EU:C:2011:866, punkt 32, och dom av den 19 september 2013, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, punkt 49).
- 37 Det ska vidare erinras om följande: Vid tolkningen av en unionsbestämmelse ska inte bara lydelsen beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i (dom av den 7 oktober 2010, Lassal, C-162/09, EU:C:2010:592, punkt 49 och där angiven rättspraxis). Även tillblivelsen av en unionsbestämmelse kan vara relevant för tolkningen av densamma (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 november 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punkt 135, dom av den 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 50, och dom av den 24 juni 2015, T., C-373/13, EU:C:2015:413, punkt 58).
- 38 Slutligen, mot bakgrund av det sammanhang som direktiv 2004/38 ingår i och de mål som eftersträvas i det direktivet ska dessa bestämmelser inte tolkas restriktivt och de får under alla omständigheter inte förlora sin ändamålsenliga verkan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 december 2007, Eind, C-291/05, EU:C:2007:771, punkt 43, dom av den 25 juli 2008, Metock m.fl., C-127/08, EU:C:2008:449, punkt 84, och dom av den 5 juni 2018, Coman m.fl., C-673/16, EU:C:2018:385, punkt 39).
- 39 Det framgår i förevarande fall redan av en jämförelse av bestämmelserna i artikel 7.1 a och artikel 7.3 i direktiv 2004/38 att bibehållandet av den ställning som arbetstagare eller egenföretagare som föreskrivs i den sistnämnda bestämmelsen ska tillerkännas varje unionsmedborgare som har varit yrkesverksam i den mottagande medlemsstaten, oavsett på vilket sett sådan yrkesverksamhet har utövats, det vill säga oavsett om unionsmedborgaren har varit arbetstagare eller egenföretagare (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 december 2017, Gusa, C-442/16, EU:C:2017:1004, punkterna 37 och 38).
- 40 EU-domstolen har i detta sammanhang fastställt att möjligheten för en unionsmedborgare, som tillfälligt inte längre är arbetstagare eller egenföretagare, att behålla sin ställning som arbetstagare eller egenföretagare med stöd av artikel 7.3 i direktiv 2004/38 och motsvarande uppehållsrätt enligt artikel 7.1 i direktivet, förutsätter att unionsmedborgaren är tillgänglig och kan återvända till arbetsmarknaden i den mottagande medlemsstaten inom en rimlig tidsfrist (dom av den 13 september 2018, Prefeta, C-618/16, EU:C:2018:719, punkt 37 och där angiven rättspraxis).



- 41 Det ska vidare erinras om att det i direktiv 2004/38, som enligt artikel 1 a däri bland annat syftar till att fastställa villkoren för unionsmedborgares och deras familjemedlemmars utövande av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium, fastställs en skala av den rätt att uppehålla sig inom den mottagande medlemsstaten som ska tillerkännas varje unionsmedborgare, genom att det däri, mellan den uppehållsrätt för kortare tid än tre månader som avses i artikel 6 i direktivet och den permanenta uppehållsrätt som avses i artikel 16 i samma direktiv, har fastställts en uppehållsrätt för längre tid än tre månader, vilken regleras av bestämmelserna i artikel 7 i direktivet.
- 42 I artikel 7.1 i direktiv 2004/38 garanteras således varje arbetstagare eller egenföretagare särskilt en uppehållsrätt för längre tid än tre månader i den mottagande medlemsstaten.
- 43 I artikel 7.3 i samma direktiv garanteras att varje unionsmedborgare som tillfälligt inte är yrkesverksam ska få behålla sin ställning som arbetstagare eller egenföretagare och således sin rätt att uppehålla sig i den mottagande medlemsstaten, genom att det även däri fastställs en skala avseende villkoren för att behålla den ställningen som, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 33 i sitt förslag till avgörande, beror dels på orsaken till att personen inte kan arbeta, i förekommande fall på grund av att personen har drabbats av arbetsförmåga på grund av sjukdom eller olycksfall, ofrivillig arbetslöshet eller undergår yrkesutbildning, dels på den ursprungliga längden på personens period av förvärvsarbete i den mottagande medlemsstaten, det vill säga beroende på om den är längre eller kortare än ett år.
- 44 En unionsmedborgare som har varit arbetstagare eller egenföretagare i den mottagande medlemsstaten ska således få behålla sin ställning som arbetstagare eller egenföretagare utan någon tidsbegränsning i följande fall: För det första om personen har drabbats av tillfällig arbetsförmåga på grund av sjukdom eller olycksfall i enlighet med artikel 7.3 a i direktiv 2004/38. För det andra om personen har varit arbetstagare eller egenföretagare i den mottagande medlemsstaten i mer än ett år innan personen blev ofrivilligt arbetslös i enlighet med artikel 7.3 b i samma direktiv (dom av den 20 december 2017, Gusa, C-442/16, EU:C:2017:1004, punkterna 29–46). För det tredje om personen har inlett en yrkesutbildning i enlighet med artikel 7.3 d i samma direktiv.
- 45 En unionsmedborgare som har varit arbetstagare eller egenföretagare i den mottagande medlemsstaten i mindre än ett år har däremot endast rätt att få behålla sin ställning som arbetstagare eller egenföretagare under den tidsperiod som nämnda medlemsstat fastställer, förutsatt att den inte understiger sex månader.
- 46 Hur länge en unionsmedborgare som har varit arbetstagare eller egenföretagare i den mottagande medlemsstaten får behålla sin ställning som arbetstagare eller egenföretagare kan nämligen begränsas av nämnda medlemsstat – nämnda tidsperiod får emellertid inte understiga sex månader i enlighet med artikel 7.3 c i direktiv 2004/38 – i de fall då unionsmedborgaren har blivit ofrivilligt arbetslös innan vederbörande har varit yrkesverksam i ett år.
- 47 Så är fallet, enligt den första situation som avses i den bestämmelsen, när arbetstagarens yrkesverksamhet upphör efter det att vederbörande har fullgjort en anställning som varit tidsbegränsad till mindre än ett år.
- 48 Enligt den andra situationen som avses i bestämmelsen, bör så även vara fallet då en arbetstagare eller egenföretagare har varit tvungen att, på grund av skäl som personen inte råder över, upphöra med sin yrkesverksamhet i den mottagande medlemsstaten innan ett år har förflutit, oberoende av det utförda arbetets art och den typ av avtal som ingåtts i detta hänseende, det vill säga oberoende av om personen har varit arbetstagare eller egenföretagare och om personen har slutit ett tidsbegränsat avtal på mer än ett år, avtal om tillsvidareanställning eller någon annan typ av avtal.

- 49 Den tolkningen är förenlig med det huvudsakliga målet som eftersträvas i direktiv 2004/38, vilket, såsom det erinrats om i punkt 23 ovan, är att stärka rätten att fritt röra sig och uppehålla sig för alla unionsmedborgare. En sådan tolkning är även förenlig med det särskilda syfte som eftersträvas med artikel 7.3 i direktivet, vilket är att, genom att behålla ställningen som arbetstagare eller egenföretagare, säkerställa uppehållsrätten för personer som upphört med sin yrkesverksamhet på grund av arbetsbrist som orsakats av omständigheter som de inte råder över (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 september 2015, Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, punkt 60, dom av den 25 februari 2016, García-Nieto m.fl., C-299/14, EU:C:2016:114, punkt 47, och dom av den 20 december 2017, Gusa, C-442/16, EU:C:2017:1004, punkt 42).
- 50 EU-domstolen konstaterar vidare att en sådan tolkning inte kan äventyra förverkligandet av ett av de andra mål som eftersträvas genom direktiv 2004/38, det vill säga att nå en skäligen avvägning mellan syftet att trygga arbetstagares fria rörlighet, å ena sidan, och syftet att säkerställa att den mottagande medlemsstatens sociala trygghetssystem inte utsätts för en orimlig belastning, å andra sidan.
- 51 Det anges visserligen i skäl 10 i direktiv 2004/38 att direktivet är avsett att förhindra att personer som utövar sin rätt till fri rörlighet blir en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under den första tiden av vistelsen.
- 52 Det ska emellertid i detta hänseende påpekas att bibehållandet av ställningen som arbetstagare eller egenföretagare enligt artikel 7.3 c i direktiv 2004/38 förutsätter, vilket det har erinrats om i punkterna 24–29 ovan, dels att den berörda medborgaren innan personen blev ofrivilligt arbetslös faktiskt har haft en ställning som arbetstagare eller egenföretagare i den mening som avses i direktivet, dels att personen har anmält sig som arbetssökande till en behörig arbetsförmedling. Bibehållandet av den ställningen under den period då personen är ofrivilligt arbetslös kan dessutom begränsas till sex månader av den berörda medlemsstaten.
- 53 En undersökning av förarbetena till direktiv 2004/38, och i synnerhet det ändrade förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier [KOM(2003) 199 slutlig] och gemensam ståndpunkt (EG) nr 6/2004 av den 5 december 2003, antagen av rådet (EUT C 54 E, 2004, s. 12), gör det slutligen möjligt att konstatera, såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 51 och 52 i sitt förslag till avgörande, att lagstiftarens avsikt var att utvidga rätten att behålla ställningen som arbetstagare eller egenföretagare, vilken i förevarande fall är begränsad till sex månader, till att omfatta personer som har blivit ofrivilligt arbetslösa efter att ha arbetat i mindre än ett år på annat sätt än inom ramen för ett tidsbegränsat anställningsavtal.
- 54 Härav följer att artikel 7.1 och 7.3 c i direktiv 2004/38 ska tolkas så, att en unionsmedborgare, som befinner sig i en sådan situation som klaganden i det nationella målet, och som har förvärvat ställning som arbetstagare eller egenföretagare i den mening som avses i artikel 7.1 a i direktivet i en medlemsstat till följd av att personen har varit yrkesverksam i två veckor innan denne blev ofrivilligt arbetslös, behåller sin ställning som arbetstagare eller egenföretagare i minst sex månader, förutsatt att personen har anmält sig som arbetssökande vid en behörig arbetsförmedling.
- 55 Det ska för övrigt erinras om att enligt skäl 20 och artikel 24.1 i direktiv 2004/38 ska alla unionsmedborgare som enligt direktivet uppehåller sig i den mottagande medlemsstaten, vilket bland annat omfattar en unionsmedborgare som behåller sin ställning som arbetstagare eller egenföretagare i enlighet med artikel 7.3 c i samma direktiv, åtnjuta samma behandling som den medlemsstatens egna medborgare inom de områden som omfattas av EUF-fördraget, om inte annat följer av sådana specifika bestämmelser som uttryckligen anges i det fördraget och i sekundärlagstiftningen.

- 56 Härav följer, vilket generaladvokaten har påpekat i punkt 55 i sitt förslag till avgörande, att när personer som har varit arbetstagare eller egenföretagare endast under en kort tid enligt nationell rätt undantas från rätten till sociala förmåner, så är detta undantag tillämpligt på samma sätt på arbetstagare eller egenföretagare från andra medlemsstater, som har utövat sin rätt till fri rörlighet.
- 57 Det ankommer således på den hänskjutande domstolen, vilken ensam är behörig att tolka och tillämpa nationell rätt, att fastställa huruvida klaganden i det nationella målet med tillämpning av nationell rätt och i enlighet med principen om likabehandling, har rätt till sådana sociala trygghetsförmåner eller sådant socialt bistånd som vederbörande har gjort anspråk på i målet vid den nationella domstolen.
- 58 Mot denna bakgrund ska frågan besvaras enligt följande. Artikel 7.1 a och 7.3 c i direktiv 2004/38 ska tolkas så, att en medborgare i en medlemsstat som har utövat sin rätt till fri rörlighet och som i en annan medlemsstat har förvärvat ställning som arbetstagare eller egenföretagare i den mening som avses i artikel 7.1 a i direktivet till följd av att personen har varit yrkesverksam i två veckor på annat sätt än inom ramen för ett tidsbegränsat anställningsavtal, och som sedan blir ofrivilligt arbetslös, behåller sin ställning som arbetstagare eller egenföretagare i ytterligare minst sex månader i den mening som avses i dessa bestämmelser, förutsatt att personen har anmält sig som arbetssökande vid en behörig arbetsförmedling. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att fastställa huruvida nämnda medborgare med tillämpning av principen om likabehandling som säkerställs i artikel 24.1 i direktiv 2004/38, följaktligen har rätt till socialt bistånd eller, i förekommande fall, sociala trygghetsförmåner på samma grunder som om vederbörande vore medborgare i den mottagande medlemsstaten.

### Rättegångskostnader

- 59 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

**Artikel 7.1 a och 7.3 c i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG ska tolkas så, att en medborgare i en medlemsstat som har utövat sin rätt till fri rörlighet och som i en annan medlemsstat har förvärvat ställning som arbetstagare eller egenföretagare i den mening som avses i artikel 7.1 a i direktivet till följd av att personen har varit yrkesverksam i två veckor på annat sätt än inom ramen för ett tidsbegränsat anställningsavtal, och som sedan blir ofrivilligt arbetslös, behåller sin ställning som arbetstagare eller egenföretagare i ytterligare minst sex månader i den mening som avses i dessa bestämmelser, förutsatt att personen har anmält sig som arbetssökande vid en behörig arbetsförmedling.**

**Det ankommer på den hänskjutande domstolen att fastsätta huruvida nämnda medborgare med tillämpning av principen om likabehandling som säkerställs i artikel 24.1 i direktiv 2004/38, följaktligen har rätt till socialt bistånd eller, i förekommande fall, sociala trygghetsförmåner på samma grunder som om vederbörande vore medborgare i den mottagande medlemsstaten.**

Underskrifter