



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MELCHIOR WATHELET
föredraget den 4 juni 2015¹

Mål C-299/14

Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen
mot
Jovanna García-Nieto,
Joel Peña Cuevas,
Jovanlis Peña García,
Joel Luis Peña Cruz

(begäran om förhandsavgörande från Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (Tyskland))

”Förordning (EG) nr 883/2004 — Direktiv 2004/38/EG — Unionsmedborgarskap — Likabehandling — Unionsmedborgare som söker arbete och som vistas i en annan medlemsstat — Bestämmelser i en medlemsstat som föreskriver att sådana personer är uteslagna från rätten till särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmåner — Förekomsten av en faktisk anknytning mellan dessa medborgare och arbetsmarknaden i vistelsemedlemsstaten”

I – Inledning

1. I förevarande begäran om förhandsavgörande aktualiseras i huvudsak frågan om en medlemsstat får utesluta medborgare i andra medlemsstater under de första tre månaderna av deras vistelse från rätten till icke avgiftsfinansierade förmåner som ska täcka levnadsomkostnader i den mening som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen,² i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EU) nr 1244/2010 av den 9 december 2010³ (nedan kallad förordning nr 883/2004), trots att de ännu inte utövar förvärvsverksamhet och är hjälpbehövande.

2. Förevarande mål ingår i en rad mål från Tyskland i vilka de hänskjutande domstolarna vill få klarhet i huruvida det är förenligt med unionsrätten, och närmare bestämt med den likhetsprincip som föreskrivs i flera bestämmelser i primärrätten och i sekundärrätten, att utesluta vissa medborgare i Europeiska unionen från rätten till de sociala förmåner som föreskrivs i den nationella lagstiftningen.

1 — Originalspråk: franska.

2 — EUT L 166, s. 1, och rättelse i EUT L 200, 2004, s. 1.

3 — EUT L 338, s. 35.

3. Det första målet som ledde till domen Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), rörde ett fall med en unionsmedborgare som reste in i en medlemsstat utan avsikt att hitta arbete där och som inte kan försörja sig med egna medel. Det andra målet, i vilket jag lade fram ett förslag till avgörande den 26 mars 2015 (mål [Alimanovic], C-67/14, EU:C:2015:210), och som just nu prövas av domstolen, handlade om en unionsmedborgare som ansökte om förmåner som täckte levnadsomkostnaderna i den mottagande medlemsstaten efter att ha arbetat kortare tid än ett år i den medlemsstat där vederbörande inte var medborgare.

4. Detta mål gör det möjligt att belysa en tredje situation, det vill säga en situation i vilken en unionsmedborgare som inte under de tre första månaderna av sin vistelse i den mottagande medlemsstaten är anställd eller egenföretagare och inte heller kan anses ha behållit en sådan ställning i enlighet med artikel 7.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG 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.⁴

II – Tillämpliga bestämmelser

A – Unionsrätt

1. FEU-fördraget

5. I artikel 18 första stycket FEUF föreskrivs att "[i]nom fördragens tillämpningsområde och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i fördragen, ska all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden."

6. I artikel 45 FEUF säkerställs specifikt fri rörlighet för arbetstagare inom unionen. Denna fria rörlighet ska enligt artikel 45.2 FEUF "innebära att all diskriminering av arbetstagare från medlemsstaterna på grund av nationalitet ska avskaffas vad gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor".

2. Förordning nr 883/2004

7. Sakområdet för förordning nr 883/2004 definieras i artikel 3 i förordningen enligt följande:

"1. Denna förordning skall tillämpas på all lagstiftning om de grenar av den sociala tryggheten som rör:

...

h) förmåner vid arbetslöshet,

...

2. Om inte annat föreskrivs i bilaga XI skall denna förordning tillämpas på alla allmänna och särskilda system för social trygghet, oavsett om de är avgiftsfinansierade eller inte, och system där en arbetsgivares eller en redares skyldigheter regleras.

4 — EUT L 158, s. 77, och rättelser i EUT L 229, 2004, s. 35, och EUT L 197, 2005, s. 34.

3. Denna förordning skall också tillämpas på de särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner som omfattas av artikel 70.

...

5. Denna förordning ska inte tillämpas på:

a) socialhjälp och medicinsk hjälp, ...

...”

8. I artikel 4 i nämnda förordning, med rubriken ”Likabehandling”, föreskrivs följande:

”Om inte annat föreskrivs i denna förordning, skall de personer på vilka denna förordning skall tillämpas ha samma rättigheter och skyldigheter enligt en medlemsstats lagstiftning som denna medlemsstats egna medborgare.”

9. Kapitel 9 i avdelning III i förordning nr 883/2004 avser ”[s]ärskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner”. Kapitlet består endast av artikel 70 som har rubriken ”Allmän bestämmelse” och föreskriver följande:

”1. Denna artikel skall tillämpas på de särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmåner som utges enligt sådan lagstiftning som genom de personer som omfattas, mål och/eller villkor för berättigande har drag av både den lagstiftning om social trygghet som avses i artikel 3.1 och av socialt stöd.

2. Vid tillämpningen av detta kapitel avses med ’särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmåner’ sådana förmåner

a) som är avsedda att

i) vara tillägg, ersättning eller komplettering för täckande av de risker som omfattas av de socialförsäkringsgrenar som anges i artikel 3.1 och som garanterar de personer som berörs en minimiinkomst med avseende på de ekonomiska och sociala förhållandena i den berörda medlemsstaten,

eller

ii) uteslutande ge särskilt skydd för funktionshindrade, vilket är nära förbundet med personens sociala förhållanden i den berörda medlemsstaten,

och

b) där finansieringen enbart härrör från obligatorisk beskattning avsedd att täcka allmänna offentliga utgifter och villkoren för att tillhandahålla och beräkna förmånerna inte är beroende av någon avgift från förmånstagarens sida; förmåner som utges som tillägg till en avgiftsfinansierad förmån skall emellertid inte anses vara avgiftsfinansierade förmåner endast av detta skäl,

och

c) som förtecknas i bilaga X.

3. Artikel 7 och övriga kapitel i denna avdelning skall inte tillämpas på de förmåner som anges i punkt 2 i denna artikel.

4. Förmånerna i punkt 2 skall uppbäras uteslutande i den medlemsstat där de berörda personerna är bosatta och i enlighet med dess lagstiftning. Förmånerna skall utges och bekostas av institutionen på bosättningsorten.”

10. I bilaga X till förordning nr 883/2004, som reglerar ”Särskilda icke avgiftsfinansierade kontanta förmåner”, finns det under rubriken ”Tyskland” följande precisering:

”...

- b) Förmåner som ska täcka levnadsomkostnader enligt grundgarantin för arbetssökande, såvida inte kraven när det gäller dessa förmåner är uppfyllda för rätt till ett tillfälligt tillägg efter det att arbetslöshetsförmåner har utgetts (artikel 24.1 i volym II i lagen om social trygghet – Sozialgesetzbuch).”

3. Direktiv 2004/38

11. Skälen 10, 16 och 21 i direktiv 2004/38 har följande lydelse:

”(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.

...

(16) Så länge de personer som omfattas av rätten till bosättning inte utgör en orimlig börda för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem bör de inte utvisas. Därför får en utvisningsåtgärd inte vara en automatisk följd av anlitandet av det sociala biståndssystemet. Den mottagande medlemsstaten bör bedöma om det är fråga om tillfälliga svårigheter och beakta bosättningsens längd, personens personliga omständigheter och storleken på det bidrag som har beviljats, när de bedömer huruvida personen i fråga blivit en orimlig börda för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem och bör utvisas. Under inga omständigheter får arbetstagare, egenföretagare eller arbetssökande enligt domstolens definition bli föremål för utvisning, utom av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet.

...

(21) Det bör emellertid lämnas åt den mottagande medlemsstaten att bestämma om den skall bevilja socialt bistånd under de tre första månaderna av uppehållet, eller för en längre tid när det gäller arbetssökande, för andra unionsmedborgare än de som är arbetstagare eller egenföretagare eller som bibehåller denna status eller deras familjemedlemmar, eller bistånd till uppehälle för studier, inklusive yrkesutbildning, innan rätten till permanent uppehåll erhållits till dessa personer.”

12. I artikel 6.1 i direktiv 2004/38, som har rubriken ”Uppehållsrätt i högst tre månader” föreskrivs följande:

”Unionsmedborgare skall ha rätt att uppehålla sig på en annan medlemsstats territorium i högst tre månader utan några andra villkor eller formaliteter än kravet på att inneha ett giltigt identitetskort eller pass.”

13. I artikel 7 i direktiv 2004/38, med rubriken "Uppehållsrätt för längre tid än tre månader", 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, eller
- b) för egen och sina familjemedlemmars räkning har tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelsen, samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten, ...

...

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

...

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

... "

14. Artikel 14 i direktiv 2004/38 rör "Bibehållen uppehållsrätt". I bestämmelsen 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.

...

3. En utvisningsåtgärd skall inte vara den automatiska följden av att unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar har anlitat det sociala biståndssystemet i den mottagande medlemsstaten.

4. Genom undantag från punkterna 1 och 2 och utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i kapitel VI får en utvisningsåtgärd under inga förhållanden vidtas mot unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar

- a) om unionsmedborgarna är anställda eller egenföretagare, eller
- b) om unionsmedborgarna har kommit till den mottagande medlemsstatens territorium för att söka arbete. I detta fall kan unionsmedborgarna och deras familjemedlemmar inte utvisas så länge unionsmedborgarna kan styrka att de fortfarande söker arbete och att de verkligen har möjlighet att få anställning."

15. I artikel 24 i direktivet, med rubriken "Likabehandling", anges slutligen följande:

"1. 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.

2. Genom undantag från punkt 1 skall den mottagande medlemsstaten inte vara skyldig att bevilja socialt bistånd under uppehållets första tre månader, eller i förekommande fall den längre period som anges i artikel 14.4 b, och heller inte innan permanent uppehållsrätt beviljats vara skyldig att bevilja bistånd till uppehälle för studier inklusive yrkesutbildning i form av studiebidrag eller studielån till andra personer än anställda eller egenföretagare, personer som behåller sådan ställning eller deras familjemedlemmar."

B – Tysk rätt

1. Lagen om social trygghet

16. I 19a § punkt 1 i volym I i lagen om social trygghet (Sozialgesetzbuch Erstes Buch) (nedan kallad SGB I) beskrivs de två typerna av förmåner enligt grundgarantin för arbetssökande på följande sätt:

"1) Enligt rätten till grundgarantin för arbetssökande kan anspråk göras på följande:

1. Förmåner för att komma in på arbetsmarknaden.
2. Förmåner som ska täcka levnadsomkostnaderna.

... "

17. I 1 § punkterna 1 och 3 i volym II i lagen om social trygghet (Sozialgesetzbuch Zweites Buch) (nedan kallad SGB II), med rubriken "Funktioner och syftet med grundgarantin för arbetssökande", föreskrivs följande:

"1) Grundgarantin [(Grundsicherung)] för arbetssökande syftar till att göra det möjligt för förmånsberättigade personer att leva ett människovärdigt liv.

...

3) Grundgarantin för arbetssökande omfattar förmåner

1. som ska få hjälpbehovet att upphöra eller minska, särskilt genom att den berörda personen kommer in på arbetsmarknaden, och
2. som ska täcka levnadsomkostnaderna."

18. I 7 § SGB II, med rubriken "Förmånsberättigade personer", anges följande:

"1) Följande personer har rätt till förmåner enligt denna volym: Personer som

1. har fyllt 15 år men som ännu inte har uppnått den åldersgräns som avses i 7a §,

2. har arbetsförmåga,
3. är hjälpbehövande, och
4. stadigvarande vistas i ... Tyskland (förmånsberättigade personer som har arbetsförmåga).
Följande personer saknar rätt till sådana förmåner:

1. Utlänningar som inte är anställda eller egenföretagare i ... Tyskland och som inte har rätt till fri rörlighet enligt 2 § punkt 3 i lagen om fri rörlighet för unionsmedborgare [Freizügigkeitsgesetz/EU, nedan kallad FreizügG/EU], och deras familjemedlemmar, under de första tre månaderna av deras vistelse,

2. utlänningar vars uppehållsrätt endast motiveras av att de söker arbete, och deras familjemedlemmar,

...

Andra meningen led 1 är inte tillämplig på utlänningar som vistas i ... Tyskland i enlighet med ett uppehållstillstånd som utfärdats enligt kapitel 2 avsnitt 5 i lagen om uppehållsrätt. Detta ska inte påverka tillämpningen av bestämmelserna om uppehållsrätt.

..."

19. I 8 § SGB II, vilken rör begreppet "Arbetsförmåga", föreskrivs följande:

"1) Den som under överskådlig framtid inte är förhindrad, på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning, att förvärvsarbeta minst tre timmar per dag på vanliga arbetsmarknadsmässiga villkor ska anses ha arbetsförmåga.

..."

20. I 9 § SGB II föreskrivs följande:

"1) Med hjälpbehövande avses den som inte kan eller som inte i tillräcklig utsträckning kan försörja sig med den inkomst eller den förmögenhet som ska beaktas och som inte får nödvändigt bistånd från andra personer, i synnerhet från familjemedlemmar eller andra organ som utger sociala förmåner. ...

... "

21. I 14–18e §§ SGB II, vilka bildar det första avsnittet i kapitel III, redogörs närmare för förmånerna för att komma in på arbetsmarknaden.

22. 20 § SGB II innehåller kompletterande bestämmelser om de grundläggande försörjningsbehoven, 21 § SGB II innehåller bestämmelser om ytterligare behov och 22 § SGB II innehåller bestämmelser om bostads- och uppvärmningsbehov. Slutligen avser 28–30 §§ SGB II förmåner för utbildning och deltagande.

23. I 1 § i volym XII i lagen om social trygghet (Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch) (nedan kallad SGB XII), vilken avser socialt bistånd, föreskrivs följande:

"Det sociala biståndets funktion är att göra det möjligt för förmånsberättigade personer att leva ett människovärdigt liv. ..."

24. I 21 § SGB XII föreskrivs följande:

”Förmåner som täcker levnadsomkostnaderna utbetalas inte till personer som är berättigade till förmåner enligt volym II på grund av att de har arbetsförmåga eller på grund av släktband. ...”

2. FreizügG/EU

25. Tillämpningsområdet för FreizügG/EU regleras på följande sätt i 1 § i nämnda lag:

”Denna lag reglerar inresa och uppehåll för medborgare i andra medlemsstater i Europeiska unionen (unionsmedborgare) och deras familjemedlemmar.”

26. I 2 § FreizügG/EU föreskrivs följande beträffande rätten till inresa och uppehåll:

”(1) Unionsmedborgare som åtnjuter fri rörlighet och deras familjemedlemmar har rätt att resa in och uppehålla sig i Förbundsrepubliken Tyskland i enlighet med bestämmelserna i denna lag.

(2) Följande personer åtnjuter fri rörlighet i enlighet med gemenskapsrätten:

1. Unionsmedborgare som vill uppehålla sig i landet som arbetstagare, för att söka arbete eller genomgå en yrkesutbildning.

...

5. Unionsmedborgare vilka inte utövar förvärvsverksamhet, under de förutsättningar som anges i 4 §.

6. Familjemedlemmar under de förutsättningar som anges i 3 och 4 §§.

...

(3) För arbetstagare eller egenföretagare påverkas inte den rätt som föreskrivs i punkt 1

...

2. av ofrivillig arbetslöshet som bekräftas av behörig arbetsförmedling eller av att förvärvsverksamhet som egenföretagare har upphört till följd av omständigheter som ligger utanför egenföretagarens kontroll, efter mer än ett års verksamhet,

...

Den rätt som följer av punkt 1 fortsätter att gälla under sex månader vid ofrivillig arbetslöshet som bekräftas av behörig arbetsförmedling efter en anställningsperiod på kortare tid än ett år.

... ”

27. I 4 § FreizügG/EU föreskrivs följande med avseende på personer som åtnjuter fri rörlighet och som inte utövar förvärvsverksamhet:

”Unionsmedborgare som inte utövar förvärvsverksamhet och deras familjemedlemmar, som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgarna, åtnjuter den rätt som följer av 2 § punkt 1 om de har en tillräcklig sjukförsäkring och tillräckliga medel för sitt uppehälle. Om en unionsmedborgare uppehåller sig i Förbundsrepubliken Tyskland som studerande, tillkommer denna rätt endast unionsmedborgarens make eller partner och underhållsberättigade barn.”

3. Europeiska konventionen om social och medicinsk hjälp

28. I artikel 1 i Europeiska konventionen om social och medicinsk hjälp (nedan kallad konventionen) föreskrivs likabehandlingsprincipen.

29. I enlighet med artikel 16 b i konventionen avgav dock den tyska regeringen en reservation (nedan kallad reservationen) den 19 december 2011, med följande lydelse: ”Förbundsrepubliken Tysklands regering förbinder sig inte att låta medborgare i de andra fördragsslutande länderna komma i åtnjutande av de förmåner som föreskrivs i volym II i den tyska lagen om social trygghet – Grundläggande socialt skydd för arbetssökande, i dess gällande lydelse, i samma omfattning och på samma villkor som landets egna medborgare.”

III – Bakgrund till det nationella målet

30. Sökandena i det nationella målet är spanska medborgare. Jovanna García-Nieto och Joel Peña Cuevas levde sedan flera år tillbaka tillsammans som ett par i Spanien utan att vara gifta och utan att ha ingått registrerat partnerskap, med Jovanlis Peña García, deras gemensamma barn, och Joel Peña Cuevas ännu underåriga son, Joel Luis Peña Cruz.

31. I april 2012 reste Jovanna García-Nieto in i Förbundsrepubliken Tyskland tillsammans med deras dotter Jovanlis Peña García. Hon registrerade sig som arbetssökande den 1 juni 2012. Hon började arbeta som köksbiträde cirka tio dagar senare. Från och med den 1 juli 2012 erhöll hon en nettomånadslön på 600 euro (som var socialförsäkringspliktig).

32. Kort därefter, den 23 juni 2012, anslöt sig Joel Peña Cuevas och hans son, Joel Luis Peña Cruz, till dem. Till och med den 1 november 2012 bodde alla fyra hos Jovanna García-Nietos mor och Jovanna García-Nieto stod för deras försörjning.

33. Joel Peña Cuevas hade kort en anställning mellan den 2 och den 30 november 2012. Från den 1 december 2012 till och med den 1 januari 2013 erhöll han arbetslöshetsersättning enligt volym III i den lagen om social trygghet på grund av de försäkringsperioder som han hade fullgjort i Spanien. I januari 2013 hade han en anställning som lokalvårdare. Efter det att anställningen upphört erhöll han på nytt arbetslöshetsersättning. Från och med oktober 2013 fick han en ny anställning som enligt begäran om förhandsavgörande borde ha upphört den 30 september 2014.

34. Jovanna García-Nieto och Joel Peña Cuevas uppbär barnbidrag för deras två barn sedan juli 2012. Barnen går dessutom i skola sedan den 22 augusti 2012.

35. Den 30 juli 2012 ansökte även sökandena i det nationella målet hos Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen (nedan kallad Jobcenter) om de förmåner som täcker levnadsomkostnader som föreskrivs i SGB II.

36. Jobcenter avtog dock ansökan om att bevilja dessa förmåner till Joel Peña Cuevas och hans son för månaderna augusti och september 2012. Jobcenter grundade sitt beslut på 7 § punkt 1 andra meningen led 1 SGB II då Joel Peña Cuevas och hans son vistades i Tyskland sedan mindre än tre månader och Joel Peña Cuevas dessutom inte var vare sig anställd eller egenföretagare. Enligt Jobcenter gällde avslaget även Joel Peña Cuevas son. Konventionen om hjälp kunde inte längre ge upphov till rättigheter med anledning av den tyska regeringens reservation.

37. Efter det att ansökan avtogs överklagade sökandena i det nationella målet beslutet till Sozialgericht Gelsenkirchen (domstol med behörighet att pröva socialrättsliga mål) som dömde till deras fördel. Jobcenter överklagade dock avgörandet till Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (överrätt i Rheinland-Pfalz med behörighet att pröva socialrättsliga mål).

38. Det är under dessa omständigheter som förevarande domstol är osäker på om det mot bakgrund av unionsrätten är tillåtet att helt utesluta sökandena i det nationella målet från rätten till förmåner som täcker levnadsomkostnader.

IV – Begäran om förhandsavgörande och förfarandet vid domstolen

39. Genom beslut av den 22 maj 2014, vilket inkom till domstolen den 17 juni 2014, beslutade följaktligen Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen enligt artikel 267 FEUF:

- ”1) Gäller likabehandlingsprincipen i artikel 4 i förordning ... nr 883/2004 – med undantag för den begränsning till bosättningsmedlemsstaten som föreskrivs i artikel 70.4 i förordning ... nr 883/2004 – även för särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmåner i den mening som avses i artikel 70.1 och 70.2 i förordning nr 883/2004?
- 2) Om fråga 1 besvaras jakande: Är det möjligt att begränsa likabehandlingsprincipen i artikel 4 i förordning nr 883/2004 – och i så fall i vilken utsträckning – genom nationell lagstiftning som införlivar artikel 24.2 i direktiv 2004/38/EG, enligt vilken det utan undantag saknas en rätt till dessa förmåner under uppehållets första tre månader om unionsmedborgare varken är anställda eller egenföretagare i Tyskland eller har rätt till fri rörlighet enligt 2 § tredje stycket i lagen om fri rörlighet för unionsmedborgare (Freizügigkeitsgesetz/EU, ...)?
- 3) Om fråga 1 besvaras nekande: Utgör andra primärrättsliga likabehandlingsprinciper – särskilt artikel 45.2 FEUF jämförd med artikel 18 FEUF – hinder mot en nationell bestämmelse enligt vilken unionsmedborgare under uppehållets första tre månader utan undantag nekas en social förmån som har till syfte att säkerställa försörjningen och samtidigt främja tillträde till arbetsmarknaden, om dessa unionsmedborgare visserligen varken är anställda eller egenföretagare eller har rätt till fri rörlighet enligt 2 § tredje stycket FreizügG/EU, men det föreligger en verklig anknytning till den mottagande medlemsstaten och särskilt till den mottagande medlemsstatens arbetsmarknad?”

40. Genom beslut av den 19 mars 2015 fann domstolen att det inte fanns skäl att besvara den första frågan då den ställdes i samma ordalag i målet Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) och domstolen i den domen besvarade frågan jakande samt fastställde att ”[f]örordning nr 883/2004 ska tolkas så, att de ’särskilda icke-avgiftsfinansierade förmåner’ som avses i artiklarna 3.3 och 70 i nämnda förordning omfattas av tillämpningsområdet för artikel 4 i denna förordning”⁵.

41. Skriftliga yttranden har inkommit från sökandena i det nationella målet, den tyska, den polska regeringen och Förenade kungarikets regering samt Europeiska kommissionen.

5 — Punkt 55 och punkt 1 i domslutet.

42. Med undantag för den polska regeringen yttrade sig dessutom samtliga parter vid förhandlingen den 22 april 2015. Den franska regeringen, som inte hade inkommit med skriftliga yttranden, fick möjlighet att anföra sina argument vid förhandlingen.

V – Bedömning

A – *Inledande anmärkningar avseende kvalificeringen av de förmåner som täcker levnadsomkostnaderna som föreskrivs i den nationella lagstiftningen*

43. Genom den andra tolkningsfrågan undrar den hänskjutande domstolen om de begränsningar i likabehandlingsprincipen i artikel 4 i förordning nr 883/2004 som föreskrivs i den nationella lagstiftning som införlivar artikel 24.2 i direktiv 2004/38 är förenliga med unionsrätten och, i förekommande fall, i vilken utsträckning.

44. Genom denna fråga ställs 7 § punkt 1 andra meningen led 1 SGB II mot artikel 24.2 i direktiv 2004/38, i vilken det föreskrivs ett undantag från principen om likabehandling mellan medborgare i den mottagande medlemsstaten och unionsmedborgare i fråga om beviljande av ”socialt bistånd”.

45. Det är således endast relevant att göra en bedömning av om den nationella bestämmelsen är förenlig med artikel 24.2 i direktiv 2004/38 om de aktuella förmånerna kan anses vara ”socialt bistånd” i den mening som avses i direktivet.

46. Domstolen har redan haft tillfälle att fastslå att en särskild icke avgiftsfinansierad kontantförmån i den mening som avses i förordning nr 883/2004 även kunde omfattas av begreppet ”sociala biståndssystem” i artikel 7.1 b i direktiv 2004/38.⁶ Om en sådan ekonomisk förmån är avsedd att underlätta tillgången till arbetsmarknaden kan den dock inte anses utgöra ”socialt bistånd”, i den mening som avses i artikel 24.2 i direktiv 2004/38.⁷ I det fallet omfattas förmånerna av tillämpningsområdet för artikel 45 FEUF, vilket är centralt för den tredje tolkningsfrågan.

47. Beroende på arten av de förmåner som är i fråga i det nationella målet, ska följaktligen endast den andra eller den tredje fråga som den hänskjutande domstolen har ställt besvaras.

48. Jag redogjorde utförligt för denna fråga i mitt förslag till avgörande i målet Dano⁸ och i målet Alimanovic⁹ och jag kom fram till slutsatsen att de förmåner som ska täcka levnadsomkostnader som föreskrivs i SGB II motsvarar definitionen av socialt bistånd i den mening som avses i direktiv 2004/38.¹⁰

49. Det förefaller som om domstolen själv har ansett att förmånerna i SGB II utgör socialt bistånd i den mening som avses i direktiv 2004/38. Domstolen slog nämligen i punkt 69 i domen Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) fast ”att en unionsmedborgare, med avseende på rätten till sådana sociala förmåner *som de här aktuella*, kan kräva att bli behandlad på samma sätt som medborgarna i den mottagande medlemsstaten endast om vistelsen i den mottagande medlemsstaten uppfyller villkoren i direktiv 2004/38.”¹¹ De förmåner som var aktuella i målet är identiska med de förmåner som Jobcenter inte beviljade motparterna i det nationella målet.

6 — Dom Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punkt 58).

7 — Dom Vatsouras och Koupatantze (C-22/08 och C-23/08, EU:C:2009:344, punkt 45).

8 — C-333/13, EU:C:2014:341.

9 — C-67/14, EU:C:2015:210, som just nu prövas av domstolen.

10 — Se punkterna 65–72 i mitt förslag till avgörande i målet Dano (C-333/13, EU:C:2014:341) och punkterna 54–58 i mitt förslag till avgörande i målet Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:210), som just nu prövas av domstolen.

11 — Min kursivering.

50. Med förbehåll för en revidering av principen i domen Vatsouras och Koupatantze,¹² enligt vilken en ekonomisk förmån som är avsedd att underlätta tillgången till arbetsmarknaden inte kan anses utgöra socialt bistånd i den mening som avses i artikel 24.2 i direktiv 2004/38,¹³ kommer jag följaktligen att inrikta min bedömning på sistnämnda bestämmelse och inte på artikel 45.2 FEUF.

51. För fullständighetens skull kommer jag dock att analysera denna bestämmelse och besvara den tredje tolkningsfrågan om domstolen överlåter på den nationella domstolen att kvalificera de aktuella förmånerna som socialt bistånd eller som förmåner som är avsedda att underlätta tillträde till arbetsmarknaden eller som förmåner som eftersträvar båda syftena.

52. Om den nationella domstolen skulle konstatera att de begärda förmånerna har två syften, nämligen dels att garantera försörjningen, dels underlätta tillträdet till arbetsmarknaden, anser jag att man ska utgå från förmånernas övervägande funktion, vilken i förevarande fall obestridligen är att täcka de levnadsomkostnader som krävs för att leva ett människovärdigt liv.

B – Den andra tolkningsfrågan

53. Enligt artikel 24.2 i direktiv 2004/38 ”skall den mottagande medlemsstaten inte vara skyldig att bevilja socialt bistånd under uppehållets första tre månader, eller i förekommande fall den längre period som anges i artikel 14.4 b”, det vill säga den period då unionsmedborgarna söker arbete, vilka har kommit till den mottagande medlemsstaten för det syftet och ”[således] inte [kan] utvisas så länge [de] kan styrka att de fortfarande söker arbete och att de verkligen har möjlighet att få anställning”.

54. Följaktligen, om ”det i artikel 24.1 i direktiv 2004/38 och artikel 4 i förordning nr 883/2004 erinras om förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet *innehåller artikel 24.2 i nämnda direktiv ett undantag från icke-diskrimineringsprincipen*”.¹⁴

55. Vad beträffar de tre första månader som avses i denna bestämmelse bekräftade domstolen i domen Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) en äldre praxis i vilken det fastställs att ”[e]nligt artikel 24.2 i direktiv 2004/38 [var] den mottagande medlemsstaten ... inte skyldig att bevilja en person som är medborgare i en annan medlemsstat eller dennes familjemedlemmar sociala förmåner under denna period.”¹⁵ Denna rättspraxis kan anses vara fast.¹⁶

56. Vad vidare avser de rättigheter som tillkommer medborgare i en medlemsstat som söker arbete i en annan medlemsstat, det vill säga den andra tidsperiod som avses i artikel 24.2 i direktiv 2004/38, har domstolen redan slagit fast att det vid prövningen av denna artikel mot bakgrund av icke-diskrimineringsprincipen inte hade ”framkommit någon omständighet som [kunde] påverka [dess] giltighet ...”¹⁷.

12 — C-22/08 och C-23/08, EU:C:2009:344.

13 — Ibidem (punkt 45).

14 — Dom Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, punkt 64). Min kursivering.

15 — Punkt 70.

16 — Se dom Vatsouras och Koupatantze (C-22/08 och C-23/08, EU:C:2009:344, punkterna 34 och 35) och dom Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punkt 56).

17 — Dom Vatsouras och Koupatantze (C-22/08 och C-23/08, EU:C:2009:344, punkt 46). Det är riktigt att detta konstaterande avseende giltigheten gjordes mot bakgrund av artiklarna 12 EG och 39.2 EG (nu artiklarna 18 FEUF och 45.2 FEUF). Eftersom ”[a]lla unionsmedborgare kan ... åberopa förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet i artikel 18 FEUF i alla situationer som omfattas av unionsrättens materiella tillämpningsområde” (se domen Dano [C-333/13, EU:C:2014:2358, punkt 59, min kursivering], anser jag dock att domstolens konstaterande avseende giltigheten av artikel 24.2 i direktiv 2004/38 inte kan vara begränsat till enbart situationen för en ”arbetstagare” i den mening som avses i artikel 45 FEUF).

57. I själva verket är den omständigheten att det föreligger en skillnad i behandling mellan, å ena sidan, de unionsmedborgare som har utnyttjat sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i medlemsstaterna och, å andra sidan, medborgarna i den mottagande medlemsstaten, med avseende på beviljandet av sociala förmåner, ”en oundviklig följd av direktiv 2004/38 ... [på grund av] det samband som unionslagstiftaren har inrättat i artikel 7 i nämnda direktiv mellan kravet på tillräckliga tillgångar som villkor för vistelsen, å ena sidan, och strävan att inte ge upphov till en belastning för medlemsstaternas sociala biståndssystem, å andra sidan”.¹⁸

58. Under dessa omständigheter anser jag att principen i bestämmelser i en medlemsstat, såsom de bestämmelser som är i fråga i det nationella målet, vilken innebär att de personer som reser till nämnda medlemsstat i syfte att söka arbete utesluts från rätten till en särskild icke avgiftsfinansierad kontantförmån, i den mening som avses i förordning nr 883/2004 (vilken för övrigt utgör socialt bistånd i den mening som avses i direktiv 2004/38), inte strider mot artikel 4 i förordning nr 883/2004 eller mot det system som inrättats genom direktiv 2004/38.

59. Den övergripande rättsliga ram som direktiv 2004/38 ingår i ändrar inte denna slutsats.

60. I domen Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) erinrade domstolen om ”att artikel 20.1 FEUF stadgar att varje person som är medborgare i en medlemsstat ska vara unionsmedborgare (dom N., C-46/12, EU:C:2013:9725, punkt 25)”.¹⁹

61. Därefter erinrade domstolen om sin fasta praxis, enligt vilken ”ställningen som unionsmedborgare [är] avsedd att vara den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare så att de medborgare som befinner sig i samma ställning ska kunna få samma behandling i rättsligt hänseende inom EUF-fördragets materiella tillämpningsområde, oberoende av nationalitet och med förbehåll för de uttryckliga undantag som föreskrivs i det avseendet (dom Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, punkt 31, dom D’Hoop, C-224/98, EU:C:2002:432, punkt 28, och dom N., C-46/12, EU:C:2013:97, punkt 27)”.²⁰

62. Av detta följer att ”[a]lla unionsmedborgare kan således åberopa förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet i artikel 18 FEUF i alla situationer som omfattas av unionsrättens materiella tillämpningsområde. Häri inbegrips situationer som avser utövandet av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, vilken föreskrivs i artiklarna 20.2 första stycket a FEUF och 21 FEUF (se dom N., C-46/12, EU:C:2013:97, punkt 28, och där angiven rättspraxis).”²¹

63. Domstolen tillade även att ”[den] konstaterar i detta hänseende att enligt artikel 18.1 FEUF ska all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden ’inom fördragets tillämpningsområde och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i fördragen’. I artikel 20.2 andra stycket FEUF preciseras uttryckligen att de rättigheter som denna artikel ger unionsmedborgare ska utövas ’enligt de villkor och begränsningar som fastställs i fördragen och genom de åtgärder som beslutats med tillämpning av dessa’. Även i artikel 21.1 FEUF villkoras unionsmedborgarnas rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier av att inte något annat följer av ’de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och i bestämmelserna om genomförande av fördragen’ (se dom Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, punkt 46 och där angiven rättspraxis).”²²

18 — Dom Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, punkt 77).

19 — Punkt 57.

20 — Dom Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, punkt 58).

21 — Ibidem (punkt 59).

22 — Dom Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, punkt 60).

64. Slutligen drog domstolen slutsatsen att ”den i artikel 18 FEUF stadgade allmänna icke-diskrimineringsprincipen [*preciseras*] i artikel 24 i direktiv 2004/38 med avseende på unionsmedborgare som ... utövar rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Denna princip preciseras dessutom i artikel 4 i förordning nr 883/2004 med avseende på unionsmedborgare som ... gör anspråk på de förmåner som avses i artikel 70.2 i nämnda förordning i den mottagande medlemsstaten.”²³

65. Med andra ord utgör artikel 24.2 i direktiv 2004/38, vilken tillåter att unionsmedborgare och medborgare i den mottagande medlemsstaten behandlas på olika sätt, ett ”undantag från principen om likabehandling, vilken föreskrivs i artikel 18 FEUF, och för vilken artikel 24.1 i [samma] direktiv ... endast utgör ett konkret uttryck”²⁴ ... Följaktligen ska den tolkas strikt och i överensstämmelse med bestämmelserna i fördraget, inklusive bestämmelserna om unionsmedborgarskap och arbetskraftens fria rörlighet.²⁵

66. De begränsningar vad gäller beviljandet av sociala förmåner till unionsmedborgare som inte har eller inte längre har ställning som arbetstagare, vilka införs med stöd av artikel 24.2 i direktiv 2004/38, måste dessutom vara lagliga.

67. Denna jämförelse och dessa regler, vilka kräver dels att undantaget ska tolkas strikt, dels att de begränsningar som följer därav ska vara lagliga, föranledde mig att i målet Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:210), som nu provas av domstolen, föreslå att det ska göras åtskillnad mellan följande tre fall:

- Fallet med en medborgare i en medlemsstat som reser till en annan medlemsstat och som uppehåller sig där sedan mindre än tre månader eller sedan mer än tre månader, men utan att ha som syfte att söka arbete där (fall 1),
- fallet med en medborgare i en medlemsstat som reser till en annan medlemsstat för att söka arbete där (fall 2), och
- fallet med en medborgare i en medlemsstat som sedan mer än tre månader uppehåller sig i en annan medlemsstat och som har haft ett arbete där (fall 3).

68. Motparterna i det nationella målet kan omfattas av den första delen av det första fallet (det vill säga fallet med en medborgare i en medlemsstat som reser till en annan medlemsstat och som uppehåller sig där sedan mindre än tre månader) och av det andra fallet (med en medborgare i en medlemsstat som reser till en annan medlemsstat för att söka arbete där).

69. Såsom jag har påpekat ovan bekräftade domstolen i domen Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) att ”[e]nligt artikel 24.2 i direktiv 2004/38 [var] den mottagande medlemsstaten ... inte skyldig att bevilja en person som är medborgare i en annan medlemsstat eller dennes familjemedlemmar sociala förmåner [för vistelser på upp till tre månader]”.²⁶

70. Denna tolkning överensstämmer med målet att bevara den ekonomiska jämvikten i medlemsstaternas sociala trygghetssystem, vilket eftersträvas genom direktiv 2004/38.²⁷ Eftersom medlemsstaterna endast får kräva av unionsmedborgarna att de har tillräckliga medel för sitt uppehälle och ett individuellt sjukförsäkringsskydd för en vistelse på tre månader, är det berättigat att inte ålägga medlemsstaterna att bekosta detta under denna period.

23 — Ibidem (punkt 61). Min kursivering.

24 — Dom N. (C-46/12, EU:C:2013:97, punkt 33).

25 — Se, för ett liknande resonemang, dom Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punkt 57).

26 — Punkt 70.

27 — Se skäl 10 i direktivet.

71. I motsatt fall skulle nämligen beviljandet av socialt bistånd till unionsmedborgare som inte är tvungna att ha tillräckliga medel för sitt uppehålle riskera att medföra en massflytt som kan medföra en orimlig belastning för de nationella sociala trygghetssystemen.

72. Vidare, även om de personer som reser in i den mottagande medlemsstaten kan få personlig anknytning till andra unionsmedborgare som redan är bosatta där, förblir anknytningen till själva medlemsstaten med all sannolikhet begränsad under denna första period.

73. I analysen av det andra fallet som jag tog upp i förslaget till avgörande i målet Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:210), som nu prövas av domstolen, påpekade jag dessutom att det framgick av domstolens praxis att ”medlemsstaternas medborgare som förflyttar sig för att söka en anställning i princip endast omfattas av principen om likabehandling med avseende på *tillträdet till denna*, [medan] ... de som redan har inträtt på arbetsmarknaden på grundval av artikel 7.2 i [rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen²⁸, vilken har ersatts av artikel 7.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen²⁹] [kan] göra gällande en rätt till samma sociala och skattemässiga förmåner som landets egna arbetstagare”.³⁰

74. Mot bakgrund av motiveringen i domen Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) avseende jämvikten i direktiv 2004/38³¹ och den åtskillnad som görs i unionsrätten och i domstolens praxis mellan en arbetstagare som ankommer till en medlemsstat och som redan har inträtt på denna medlemsstats arbetsmarknad, anser jag att bestämmelser i en medlemsstat, såsom de bestämmelser som är i fråga i det nationella målet, vilka innebär att de personer som reser till nämnda medlemsstat och uppehåller sig där, under de första tre månaderna av vistelsen eller för en längre period i syfte att söka arbete utesluts från rätten till en särskild icke avgiftsfinansierad kontantförmån, i den mening som avses i förordning nr 883/2004 (vilken för övrigt utgör socialt bistånd i den mening som avses i direktiv 2004/38), inte strider mot artikel 4 i nämnda förordning eller mot det system som inrättats genom nämnda direktiv.

75. Denna avsaknad av rätt till förmåner är inte bara förenlig med lydelsen i artikel 24.2 i direktiv 2004/38, eftersom denna artikel tillåter att medlemsstaterna nekar att bevilja socialt bistånd till personer som är medborgare i andra medlemsstater under vistelsens första tre månader och därutöver om de har rest in i den mottagande medlemsstaten för att söka arbete, utan är även förenlig med den objektiva skillnaden – vilken har slagits fast i domstolens praxis och bland annat i artikel 7.2 i förordning nr 492/2011 – mellan situationen för medborgare som söker ett första arbete i den mottagande medlemsstaten och situationen för de medborgare som redan har inträtt på denna medlemsstats arbetsmarknad.³²

28 — EGT L 257, s. 2; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 33.

29 — EUT L 141, s. 1.

30 — Dom Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, punkterna 31 och 58 och där angiven rättspraxis).

31 — Punkterna 67–79.

32 — Dom Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, punkterna 30 och 31).

76. Jag anser inte att den doktrin som rör tolkningen av direktiv 2004/38 och förordning nr 883/2004 ändrar denna slutsats, även om den sätts i unionsmedborgarskapets mer övergripande sammanhang, såsom stadgas i artiklarna 18 FEUF, 20 FEUF och 21 FEUF.³³

77. Jag anser inte heller att artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), i vilken föreskrivs rätten till respekt för privatliv och familjeliv, bostad och kommunikationer, ändrar denna bedömning eller den slutsats som jag kommit fram till.

78. Bortsett från att artikel 7 är allmänt hållen, får begränsningar i de rättigheter som skyddas genom stadgan nämligen göras under förutsättning att bland annat proportionalitetsprincipen iakttas, i enlighet med artikel 52.1 i stadgan. På samma sätt som likabehandlingsprincipen inte urholkas genom undantaget i artikel 24.2 i direktiv 2004/38, urholkas inte heller rätten till respekt för familjelivet som föreskrivs i artikel 7 i stadgan.

C – Den tredje tolkningsfrågan

79. Genom den tredje frågan undrar den hänskjutande domstolen, för det fall den första frågan besvaras nekande, om särskilt artiklarna 45.2 FEUF och 18 FEUF utgör ett hinder för en nationell bestämmelse enligt vilken unionsmedborgare, vars vistelse endast är berättigad av att vederbörande söker arbete, utan undantag nekas sociala förmåner som syftar till att dels säkerställa försörjningen och dels främja tillträde till arbetsmarknaden.

80. Trots att den första frågan besvarades jakande, är den tredje tolkningsfrågan fortfarande relevant om domstolen överlåter på den hänskjutande domstolen att kvalificera förmånerna enligt grundgarantin med hänsyn till unionsrätten och om den hänskjutande domstolen anser att förmånerna huvudsakligen syftar till att underlätta tillträdet till arbetsmarknaden.

81. Domstolen har nämligen vid flera tillfällen slagit fast att det "inte längre [är] möjligt att utesluta en ekonomisk förmån som är avsedd att underlätta tillträdet till anställning på en medlemsstats arbetsmarknad från tillämpningsområdet för artikel [45.2 FEUF], i vilken den grundläggande princip om likabehandling som fastställts i artikel [18 FEUF] kommer till uttryck".³⁴

33 — Enligt Herwig Verschueren "tycks detta balanserade synsätt även vara genomtänkt av lagstiftningen [i europeiska unionen] i direktiv 2004/38. I direktivet föreskrivs nämligen i artikel 24.2 ett undantag från likabehandlingsprincipen i fråga om socialt bistånd under de tre första månaderna av vistelsen. ..." (Verschueren H., "La libre circulation des personnes à l'intérieur de l'UE et les allocations sociales minimales des États membres: en quête d'équilibre", *Revue belge de sécurité sociale*, första kvartalet 2013, s. 127–133, särskilt s. 127, se även s. 117.) Marc Morsa bekräftade även att "[ä]ven om samtliga unionsmedborgare beviljas uppehållsrätt i högst tre månader utan några andra villkor eller krav än att unionsmedborgaren ska inneha ett giltigt identitetskort eller pass (artikel 6.1 [i direktiv nr 2004/38]), är det dock enligt artikel 24.2 i direktiv 2004/38 tillåtet för den mottagande medlemsstaten att inte bevilja socialt bistånd under vistelsens tre första månader till ekonomiskt icke aktiva personer för att de inte ska bli en orimlig belastning för den mottagande medlemsstaten." (Morsa M., "Les migrations internes à l'Union européenne sont-elles motivées par un accès à des prestations sociales? Citoyenneté européenne, liberté de circulation et de séjour des inactifs et droits sociaux, la relation entre la coordination européenne et la directive 2004/38", *Journal des tribunaux du travail*, 2014, s. 245–253, särskilt s. 251.) Elaine Fahey framhåller ordvalet i artikel 24: "It will be recalled that Art. 24 of the Directive [2004/38], whilst providing for equal treatment of Union citizens to social assistance, expressly states that Member States do not have to extend the value of equal treatment to social assistance for work-seekers. This important derogation is contained in Art. 24(2) [...]. The language used in the derogation consists of mandatory legislative language: 'shall', as opposed to discretionary terminology such as 'may', underscoring the fact that states are not under an obligation to provide assistance." (Fahey E., "Interpretive legitimacy and distinction between 'social assistance' and 'work seekers allowance': Comment on Cases C-22/08 and C-23/08 Vatsouras and Koupatantze", *E.L. Rev.*, 2009, 34(6), s. 933–949, särskilt s. 939 och 940, se även s. 946.) Kay Hailbronner bekräftar även denna tolkning av artikel 24 i direktiv 2004/38 som inte är tvetydig, i och med att han skriver att "article 24 unequivocally excludes job-seekers from social assistance for the first three months of residence or where appropriate for a longer period of job-seeking. No exception is made for a genuine link to the employment market" (min kursivering, Hailbronner K., "Union citizenship and access to social benefits", *CML Rev.*, 2005(42), s. 1245–1267, särskilt s. 1263, se även redogörelsen på s. 1259 och 1260).

34 — Dom Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, punkt 25). Se även, för ett liknande resonemang, punkt 49 i samma dom, dom Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, punkt 63), dom Ioannidis (C-258/04, EU:C:2005:559, punkt 22), och dom Vatsouras och Koupatantze (C-22/08 och C-23/08, EU:C:2009:344, punkt 37).

82. Domstolen har emellertid även slagit fast, i domen Vatsouras och Koupatantze (C-22/08 och C-23/08, EU:C:2009:344), att det är "legitimt att medlemsstaten beviljar en sådan ersättning först efter att ha säkerställt att det finns ett faktiskt samband mellan den arbetssökande och medlemsstatens arbetsmarknad".³⁵

83. Enligt fast rättspraxis kan ett sådant samband bland annat anses styrkt om personen i fråga under en rimlig tidsrymd verkligen har sökt arbete i den aktuella medlemsstaten.³⁶

84. Under dessa omständigheter kan "medborgare i en medlemsstat som söker arbete i en annan medlemsstat ... åberopa artikel [45.2 FEUF] för att komma i åtnjutande av en ekonomisk förmån som är avsedd att underlätta tillträdet till arbetsmarknaden när ett faktiskt samband föreligger mellan den arbetssökande och medlemsstatens arbetsmarknad".³⁷

85. Det går emellertid inte att bortse från att domstolen redan har uttalat att ett enda villkor som är alltför allmänt hållet och kategoriskt, genom att en omständighet som inte nödvändigtvis är representativ för den faktiska och verkliga graden av anknytning mellan den som begär ersättning och den relevanta geografiska marknaden tillmäts alltför stor betydelse, och övriga representativa omständigheter inte alls beaktas, går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet.³⁸

86. Jag härleder från dessa två olika synsätt att andra omständigheter än enbart den omständigheten att en person har sökt arbete kan beaktas i bedömningen av om det föreligger ett faktiskt samband med den relevanta geografiska marknaden.

87. Enligt domstolen är omständigheter som är hänförliga till familjesituationen, såsom förekomsten av nära band av personlig karaktär, även ägnade att bidra till att det uppkommer en stadigvarande anknytning mellan den berörda personen och personens nya mottagande medlemsstat.³⁹ Under dessa omständigheter ska det anses att en nationell lagstiftning, vilken inför ett villkor som "utgör hinder för beaktandet av andra potentiellt representativa omständigheter avseende den faktiska graden av anknytning mellan den som begär särskild arbetslöshetsersättning och den aktuella geografiska arbetsmarknaden", ... "går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet".⁴⁰

88. Av det ovan anförda följer att unionsrätten, och närmare bestämt likhetsprincipen, vilken stadgas i artikel 45.2 FEUF utgör hinder för bestämmelser i en medlemsstat, såsom de bestämmelser som är i fråga i det nationella målet, vilka innebär att en unionsmedborgare automatiskt utesluts från rätten till en särskild icke avgiftsfinansierad kontantförmån, i den mening som avses i artikel 70.2 i förordning nr 883/2004, och vilken underlättar tillträde till arbetsmarknaden, under de tre första månaderna av vistelsen utan att denna medborgare tillåts visa att det finns en faktisk anknytning till den mottagande medlemsstaten.

35 — Punkt 38.

36 — Se, för ett liknande resonemang, dom Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, punkt 70), dom Vatsouras och Koupatantze (C-22/08 och C-23/08, EU:C:2009:344, punkt 39), och dom Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, punkt 46).

37 — Dom Vatsouras och Koupatantze (C-22/08 och C-23/08, EU:C:2009:344, punkt 40).

38 — Se, för ett liknande resonemang, Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, punkt 34 och där angiven rättspraxis.)

39 — Ibidem (punkt 50).

40 — Ibidem (punkt 51).

89. De omständigheter som är hänförliga till familjesituationen (såsom barnens skolgång eller nära band av bland annat personlig karaktär som sökanden har knutit till den mottagande medlemsstaten)⁴¹ eller den omständigheten att personen i fråga under en rimlig tidsrymd verkligen har sökt arbete, är omständigheter som kan styrka att det föreligger en sådan anknytning till den mottagande medlemsstaten.⁴² Den omständigheten att personen tidigare har haft ett arbete eller rent av har hittat ett nytt arbete efter ingivandet av ansökan om sociala förmåner ska även beaktas för det syftet.⁴³

90. Det ankommer dock inte på domstolen att inom ramen för en begäran om förhandsavgörande fastställa förekomsten av en sådan anknytning utan på de behöriga nationella myndigheterna som de nationella domstolarna utgör en del av.

VI – Förslag till avgörande

91. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar de tolkningsfrågor som ställts av Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen på följande sätt:

- 1) Artikel 24.2 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 den inte utgör hinder för bestämmelser i en medlemsstat som innebär att personer som är medborgare i andra medlemsstater under de första tre månaderna av vistelsen i den mottagande medlemsstaten utesluts från rätten till vissa "särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmåner" i den mening som avses i artikel 70.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EU) nr 1244/2010 av den 9 december 2010, vilka även utgör "socialt bistånd" i den mening som avses i direktiv 2004/38.
- 2) Artikel 45.2 FEUF utgör ett hinder för bestämmelser i en medlemsstat som innebär att medborgare från andra medlemsstater under de första tre månaderna av vistelsen utesluts från vissa "särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmåner" i den mening som avses i artikel 70.2 i förordning nr 883/2004, i dess lydelse enligt förordning nr 1244/2010, och som underlättar tillträdet till arbetsmarknaden, utan att ge dem möjlighet att styrka förekomsten av en faktisk anknytning till arbetsmarknaden i den mottagande medlemsstaten.

41 — Se, för ett liknande resonemang, dom Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, punkt 50) och dom Stewart (C-503/09, EU:C:2011:500, punkt 100).

42 — Åtminstone till dess arbetsmarknad. Se, för ett liknande resonemang, dom Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, punkt 70), dom Vatsouras och Koupatantze (C-22/08 och C-23/08, EU:C:2009:344, punkt 39), och dom Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, punkt 46).

43 — Se generaladvokaten Ruiz-Jarabo Colomers förslag till avgörande i målen Vatsouras och Koupatantze (C-22/08 och C-23/08, EU:C:2009:150), som framhöll att klagandena i det nationella målet hade utövat en ekonomisk verksamhet under de första månaderna efter deras ankomst till den mottagande medlemsstaten. Med anledning av denna särskilda omständighet ansåg generaladvokaten Ruiz-Jarabo Colomer att klagandena "knappast [kunde] betraktas som arbetssökande i vanlig mening om de senare [blev] arbetslösa" (punkt 63).