



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MELCHIOR WATHELET
föredraget den 26 juli 2017¹

Mål C-442/16

Florea Gusa
mot
Minister for Social Protection,
Attorney General,
Irland

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

”Begäran om förhandsavgörande – Förordning (EG) nr 883/2004 – Särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner – Bidrag till arbetssökande – Direktiv 2004/38/EG – Artikel 7.3 b – Unionsmedborgare som har varit bosatt och arbetat som egenföretagare i den mottagande medlemsstaten – Upphörande av ställning som egenföretagare”

I. Inledning

1. Förevarande begäran om förhandsavgörande aktualiserar i första hand frågan huruvida en medlemsstat får utesluta en person som är medborgare i en annan medlemsstat, som har arbetat som egenföretagare i medlemsstaten i mer än ett år, 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 trygghetssystemen², i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 988/2009 av den 16 september 2009³ (nedan kallad förordning nr 883/2004), eller om den aktuella medborgaren behåller sin ställning som ”egenföretagare” i den mening som avses i artikel 7.3 b 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/EEG⁴.

2. Den hänskjutande domstolen ger, tack vare de olika tolkningsfrågorna, domstolen möjligheten att på ett mer grundläggande plan avgöra omfattningen av Europeiska unionens medborgarskap och undanröja eventuella osäkerheter efter domen av den 11 november 2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), domen av den 15 september 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597), domen av den 25 februari 2016, García-Nieto m.fl. (C-299/14, EU:C:2016:114), och domen av den 14 juni 2016, kommissionen/Förenade kungariket (C-308/14, EU:C:2016:436).

¹ Originalspråk: franska.

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

³ EUT L 284, 2009, s. 43.

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

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

1. Förordning nr 883/2004

3. Artikel 3 i förordning nr 883/2004, med rubriken "Sakområden", har följande lydelse:

"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.

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

..."

4. Enligt artikel 4 i förordning nr 883/2004, som har rubriken "Likabehandling", gäller 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."

5. Kapitel 9 i avdelning III i förordning nr 883/2004 rör "Särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner". Den 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.”

6. I bilaga X till förordning nr 883/2004, som har rubriken ”Särskilda icke avgiftsfinansierade kontanta förmåner”, anges under a, som avser Irland, ”[b]idrag till arbetssökande (del 3 kapitel 2 i 2005 års konsoliderade lag om social trygghet)”.

2. Direktiv 2004/38

7. I skälen 1–4 i direktiv 2004/38 anges följande:

”(1) Unionsmedborgarskapet ger varje unionsmedborgare en primär, individuell rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium, med förbehåll för de begränsningar och villkor som fastställs i fördraget och genom de åtgärder som antas för att genomföra detta.

(2) Fri rörlighet för personer är en av de grundläggande friheterna på den inre marknaden, som omfattar ett område utan inre gränser, där denna frihet säkerställs i enlighet med bestämmelserna i fördraget.

(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.

(4) För att avhjälpa sektorsuppdelningen och den planlösa hanteringen av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig och för att göra det lättare att utöva denna rätt krävs en gemensam rättsakt för att delvis ändra rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen och för att upphäva följande rättsakter: Rådets direktiv 68/360/EEG av den 15 oktober 1968 om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medlemsstaternas arbetstagare och deras familjer [(EGT L 257, 1968, s. 13; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 44)], rådets direktiv 73/148/EEG av den 21 maj 1973 om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medborgare i medlemsstaterna i fråga om etablering och tillhandahållande av [(EGT L 172, 1973, s. 14; svensk specialutgåva, område 6, volym 1, s. 135)] tjänster, rådets direktiv 90/364/EEG av den 28 juni 1990

om rätt till bosättning [(EGT L 180, 1990, s. 26; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 58)], rådets direktiv 90/365/EEG av den 28 juni 1990 om rätt till bosättning för anställda och egna företagare som inte längre är yrkesverksamma [(EGT L 180, 1990, s. 28; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 60)] och rådets direktiv 93/96/EEG av den 29 oktober 1993 om rätt till bosättning för studerande [(EGT L 317, 1993, s. 59)].”

8. 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, eller

...

- d) är familjemedlem som följer med eller ansluter sig till en unionsmedborgare som uppfyller kraven i a, b eller c.

...

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.

...”

9. Artikel 14 i direktiv 2004/38 har rubriken ”Bibehållen uppehållsrätt” och föreskriver 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.

...

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.”

10. I artikel 16 i direktiv 2004/38 fastställs den allmänna regeln för permanent uppehållsrätt för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar. I artikel 16.1 anges att "[u]nionsmedborgare som har uppehållit sig lagligt under en fortlöpande period av fem år i den mottagande medlemsstaten skall ha permanent uppehållsrätt där. Denna rätt skall inte vara underkastad villkoren i kapitel III."

11. I artikel 24 i direktivet, som har 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. Nationell rätt

1. 2006 års förordning

12. Direktiv 2004/38 införlivades med irländsk rätt genom 2006 års förordning nr 2 om Europeiska gemenskaperna (fri rörlighet för personer).⁵

13. I artikel 6.2 i 2006 års förordning föreskrivs följande:

"a) Med förbehåll för artikel 20 får en unionsmedborgare vistas i staten för en längre tid än tre månader om den berörda personen

i) är anställd eller egenföretagare i staten

...

c) Med förbehåll för artikel 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:

i) Om personen har drabbats av tillfällig arbetsoförmåga på grund av sjukdom eller olycksfall.

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

⁵ European Communities (Free Movement of Persons) (nr 2) Regulations 2006, SI 2006, nr 656 (nedan kallad 2006 års förordning).

2. 2005 års lag

14. I artikel 139 i 2005 års konsoliderade lag om social trygghet (i dess ändrade lydelse)⁶ föreskrivs om bidrag till arbetssökande i Irland.

15. I artikel 141 i 2005 års lag, som var tillämplig vid tidpunkten för omständigheterna i det nationella målet, fastställs kriterierna för att få rätt till bidrag. Bland dessa kriterier anges att arbetssökandes tillgångar kontrolleras och att det prövas huruvida den arbetssökande är stadigvarande bosatt i staten. Det har däremot inte bestridits att både en anställd och en egenföretagare kan ha rätt till bidrag till arbetssökande.⁷

16. Enligt artikel 246.5 i 2005 års lag anses inte en person som inte har rätt att uppehålla sig i Irland som en person som är stadigvarande bosatt i staten vid tillämpningen av lagen.

17. I artikel 246.6 i 2005 års lag preciseras att bland de personer som anses ha rätt att uppehålla sig i Irland vid tillämpningen av artikel 246.5 i förevarande lag anges de personer som har rätt att resa in och uppehålla sig i staten i enlighet med 2006 års förordning.

III. Bakgrund till målet vid den nationella domstolen

18. Florea Gusa är rumänsk medborgare och kom till Irland i oktober 2007. Under det första året av hans vistelse i Irland hjälpte hans barn, som även bor i Irland, honom med försörjningen. Därefter, från och med oktober 2008 till och med oktober 2012, arbetade han som egenföretagare som stuckatör.

19. Enligt beslutet om hänskjutande var Florea Gusa tvungen att upphöra med sin verksamhet på grund av bristande kundunderlag med anledning av den ekonomiska nedgången. Han ingav därför en ansökan om bidrag till arbetssökande som avlogs genom beslut av den 22 november 2012.

20. Beslutet avlogs med anledning av att Florea Gusa inte var stadigvarande bosatt i Irland, eftersom en person endast kunde anses vara stadigvarande bosatt om personen i fråga hade uppehållsrätt i den mening som avses i 2006 års förordning. Florea Gusa ansågs emellertid ha förlorat denna rätt efter det att hans verksamhet som egenföretagare hade upphört. Florea Gusa hade inte heller visat att han hade tillräckliga tillgångar för sin egen försörjning eller en heltäckande sjukförsäkring. I beslutet konstaterades följaktligen att Florea Gusa inte längre uppfyllde kraven i artikel 6.2 a i 2006 års förordning (genom vilken artikel 7.1 i direktiv 2004/38 införlivas med nationell rätt). I egenskap av egenföretagare hade han inte heller rätt till skyddet enligt artikel 6.2 c ii i 2006 års förordning (genom vilken artikel 7.3 b i direktiv 2004/38 införlivas med nationell rätt).

21. Florea Gusa beviljades tillstånd att överklaga beslutet till High Court (Förvaltningsöverdomstolen, Irland) och yrkade att beslutet skulle upphävas. High Court fastställde avslagsbeslutet och därefter överklagade Florea Gusa beslutet till Supreme Court (Högsta domstolen, Irland).

22. Överklagan överfördes till den hänskjutande domstolen i enlighet med artikel 64 i Irlands konstitution. Den hänskjutande domstolen önskade få hjälp från EU-domstolen med anledning av att de tillämpliga bestämmelserna aktualiserade flera bestämmelser i unionsrätten. Den hänskjutande domstolen beslutade således att vilandeförklara målet och begära förhandsavgörande från domstolen.

⁶ Social Welfare Consolidation Act 2005 (as amended) (nedan kallad 2005 års lag).

⁷ Se begäran om förhandsavgörande, punkt 16.

IV. Begäran om förhandsavgörande och förfarandet vid domstolen

23. Genom beslut av den 29 juli 2016, som inkom till domstolen den 8 augusti 2016, beslutade Court of Appeal (Appellationsdomstolen, Irland) att ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

- ”1) Behåller en unionsmedborgare som 1) är medborgare i en annan medlemsstat, 2) lagligen har uppehållit sig och arbetat som egenföretagare i en mottagande medlemsstat under ungefär fyra år, 3) har upphört att arbeta eller bedriva ekonomisk aktivitet på grund av brist på arbete och 4) har anmält sig som arbetssökande vid en behörig arbetsförmedling, status som egenföretagare enligt artikel 7.1 a, antingen enligt artikel 7.3 b i direktiv 2004/38 eller på något annat sätt?
- 2) Om svaret är nekande, behåller han rätten att uppehålla sig i den mottagande medlemsstaten när han inte uppfyller kriteriet i artikel 7.1 b eller c i direktiv 2004/38, eller skyddas han enbart mot utvisning enligt artikel 14.4 b i direktiv 2004/38?
- 3) Om svaret är nekande, är då en vägran att bevilja en sådan person ett bidrag till arbetssökande (vilket är en särskild icke-avgiftsfinansierad [kontant]förmån i den mening som avses i artikel 70 i förordning nr 883/2004), på grund av att han inte uppfyller kraven för att ha rätt att uppehålla sig i den mottagande medlemsstaten, förenlig med unionsrätten, och i synnerhet artikel 4 i förordning nr 883/2004?”

24. Skriftliga yttranden har inlämnats av klaganden i det nationella målet, den irländska, den tjeckiska, den danska, den franska och den ungerska regeringen, Förenade kungarikets regering och Europeiska kommissionen.

25. Förutom den danska och den ungerska regeringen, yttrade sig dessutom samtliga parter vid förhandlingen den 14 juni 2017. Den tyska regeringen, som inte hade inkommit med skriftliga yttranden, fick även möjlighet att framföra sina argument vid förhandlingen.

V. Bedömning

C. Inledande synpunkter på huruvida artikel 16.1 i direktiv 2004/38 är tillämplig

26. Inom ramen för kompetensfördelningen mellan EU-domstolen och medlemsstaternas domstolar ankommer det i princip på den nationella domstolen att undersöka om de faktiska förutsättningarna för att tillämpa en unionsbestämmelse är uppfyllda i det mål som är anhängigt vid den. Domstolen har dock godkänt att den i förekommande fall kan, när den avger ett förhandsavgörande, bidra med preciseringar för att vägleda den nationella domstolen vid dess tolkning.⁸

27. I förevarande fall vill den hänskjutande domstolen få klarhet i hur villkoren för att en unionsmedborgare ska få uppehållsrätt enligt direktiv 2004/38 ska tolkas.

28. Den hänskjutande domstolen tycks i detta sammanhang ha uteslutit möjligheten att Florea Gusa skulle ha permanent uppehållsrätt. Den hänskjutande domstolen utgår nämligen från att Florea Gusa inte hade hävdats att han hade rätt att få permanent uppehållsrätt i november 2012.⁹ Florea Gusa har själv bekräftat i sina skriftliga yttranden att han inte anser sig uppfylla villkoren i artikel 7 i direktiv 2004/38 under perioden före oktober 2008.¹⁰ Detta ställningstagande bekräftades vid förhandlingen den 14 juni 2017.

⁸ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 juni 2009, Vatsouras och Koupatantze (C-22/08 och C-23/08, EU:C:2009:344, punkt 23).

⁹ Se punkt 5 i begäran om förhandsavgörande.

¹⁰ Se punkt 9 i Florea Gusas skriftliga yttranden.

29. Dessa påståenden förvånar mig. Enligt artikel 16.1 i direktiv 2004/38 ska nämligen unionsmedborgare som har uppehållit sig lagligt under en fortlöpande period av fem år i den mottagande medlemsstaten ha permanent uppehållsrätt där.

30. Enligt artikel 7.1 b i direktiv 2004/38 är en unionsmedborgares vistelse lagenlig för en längre tid än tre månader om den berörda personen 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.

31. I bestämmelsen uttrycks inte något krav på tillgångarnas ursprung. Domstolen har nämligen slagit fast att uttrycket ”har tillräckliga tillgångar” i bestämmelsen ska tolkas så, ”att det är tillräckligt att unionsmedborgarna kan förfoga över sådana tillgångar, utan att det i denna bestämmelse uttrycks något krav på tillgångarnas ursprung. Tillgångarna kan således, enligt domstolen, *exemplvis* komma från en tredjelandsmedborgare.”¹¹ Detsamma ska särskilt gälla när de aktuella tillgångarna kommer från en unionsmedborgare.

32. Enligt den hänskjutande domstolen var det Florea Gusas barn, som lagligen bodde i Irland, som hjälpte sin far de första åren av hans vistelse i Irland.¹² Svarandena i det nationella målet har inte alls bestridit denna information utan har återgett denna faktiska omständighet i sina skriftliga yttranden.¹³

33. Den omständigheten att Florea Gusa anser att det stöd han fick var begränsat och otillräckligt enligt direktiv 2004/38¹⁴ anser jag inte är relevant för att bedöma huruvida artikel 16.1 i direktivet är tillämplig.

34. Eftersom Florea Gusa inte har bett om hjälp från det sociala biståndssystemet i Irland för sin försörjning under det första vistelseåret, ska det nämligen antas att tillgångarna var tillräckliga. De kan inte i efterhand anses vara otillräckliga i den mening som avses i direktiv 2004/38, eftersom unionsmedborgaren inte, enligt lydelsen i direktivet, har varit ”en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem”.

35. Jag anser följaktligen att Florea Gusas första vistelseår i Irland var lagenligt. Om den första perioden fortlöpande föregick de fyra år som Florea Gusa arbetade som egenföretagare som stukatör, ska han anses ha rätt till permanent uppehållsrätt i Irland i enlighet med artikel 16.1 i direktiv 2004/38 sedan oktober 2012.¹⁵

36. Frågan om huruvida Florea Gusa har behållit sin ställning som egenföretagare enligt artikel 7.3 i direktiv 2004/38 är i det fallet inte längre aktuell, eftersom villkoren i artikel 7 inte är tillämpliga på permanent uppehållsrätt. Enligt artikel 16.1 i direktiv 2004/38 ska nämligen denna rätt inte vara underkastad villkoren i kapitel III.

37. Det ankommer dock på den hänskjutande domstolen att slå fast detta.

¹¹ Dom av den 16 juli 2015, Singh m.fl. (C-218/14, EU:C:2015:476, punkt 74). Min kursivering. För en aktuell fastställelse, se dom av den 30 juni 2016, NA (C-115/15, EU:C:2016:487, punkt 77).

¹² Se punkt 2 i begäran om förhandsavgörande.

¹³ Se punkt 3 i de skriftliga yttranden som ingivits av Minister for Social Protection (ministern för socialt skydd, Irland), Attorney General och Irland.

¹⁴ Se fotnot 1 i Florea Gusas skriftliga yttranden.

¹⁵ Jag vill påpeka att Republiken Frankrike och kommissionen har anfört liknande argument i sina skriftliga yttranden. Se punkterna 42–50 i Republiken Frankrikes skriftliga yttranden och punkt 18 i kommissionens skriftliga yttranden.

38. Det följer av det ovan anförda att de frågor som den hänskjutande domstolen har ställt endast är användbara för det fall att prövningen av de faktiska omständigheterna visar att det skedde ett avbrott i Florea Gusas vistelse som kan leda till att artikel 16.1 i direktiv 2004/38 blir verkningslös. Något sådant avbrott framgår emellertid inte av de handlingar som getts in till domstolen.¹⁶ Det är med dessa inledande synpunkter i åtanke som jag kommer att pröva frågorna.

D. Den första tolkningsfrågan

1. Frågans avgränsning till artikel 7.3 i direktiv 2004/38

39. Genom den första frågan vill den hänskjutande domstolen få klarhet i om en unionsmedborgare som lagligen har uppehållit sig och arbetat som egenföretagare i en mottagande medlemsstat under ungefär fyra år, behåller sin ställning som egenföretagare enligt artikel 7.1 a eller artikel 7.3 b i direktiv 2004/38 *eller på något annat sätt*, efter det att han eller hon har upphört att arbeta eller bedriva ekonomisk aktivitet på grund av brist på arbete och har anmält sig som arbetssökande vid en behörig arbetsförmedling.

40. Med beaktande av att den hänskjutande domstolens andra tolkningsfråga även avser möjligheten att bibehålla uppehållsrätten för det fall att en unionsmedborgare, som befinner sig i samma situation som klaganden i det nationella målet, varken uppfyller kriterierna i artikel 7.3 b i direktiv 2004/38 eller i artikel 7.1 a i direktiv 2004/38, kommer jag endast att ta upp tolkningen av artikel 7.3 b i direktiv 2004/38 inom ramen för den första frågan. Möjligheten att få uppehållsrätt med stöd av artikel 7.1 a i direktiv 2004/38 är nämligen utesluten, eftersom det inte har bestridits att Florea Gusa inte längre var "anställd eller egenföretagare" i den mening som avses i bestämmelsen vid tidpunkten för omständigheterna. Frågan är just om han kunde *behålla* den ställningen trots att han inte längre var arbetstagare eller egenföretagare såsom krävs enligt artikel 7.1 a i direktiv 2004/38. Inom ramen för den andra tolkningsfrågan kommer jag vidare att undersöka möjligheten att få uppehållsrätt med stöd av en annan grund än artikel 7.3 b i direktiv 2004/38.

2. Tolkning föreslagen av den hänskjutande domstolen

41. Enligt artikel 7.3 b i direktiv 2004/38 behåller unionsmedborgaren sin ställning som arbetstagare eller egenföretagare – och således rätten att vistas i en unionsmedlemsstat under längre tid än tre månader – "[o]m personen har drabbats av vederbörligen konstaterad ofrivillig arbetslöshet efter mer än ett års anställning och har anmält sig som arbetssökande vid en behörig arbetsförmedling".

42. Den hänskjutande domstolen anser att om den text genom vilken artikel 7.3 b i direktiv 2004/38 införlivades med irländsk rätt, tolkades i enlighet med den vanliga betydelsen av uttrycket "efter ... anställning", skulle inte egenföretagare omfattas. Den hänskjutande domstolen var dock även öppen för de argument som Florea Gusa anförde vid nämnda domstol. Enligt Florea Gusa är inte denna följd förenlig med den bakomliggande avsikten med bestämmelserna i EUF-fördraget och den lagstiftning som antagits med stöd av dessa bestämmelser.

43. Den hänskjutande domstolens tvivel har således orsakats av en eventuell motsägelse mellan den tillämpliga textens lydelse och det mål som unionslagstiftaren eftersträvar.

¹⁶ Vid förhandlingen den 14 juni 2017 tog Florea Gusas företrädare upp ett avbrott i hans verksamhet som egenföretagare på fyra månader mellan oktober 2008 och oktober 2012. Avbrottet verkar dock inte påverka vistelsens lagenlighet, eftersom han var arbetstagare under den perioden (och även om han inte arbetade över huvud taget, eftersom han inte bad om hjälp från det sociala biståndssystemet).

44. Florea Gusa, den danska regeringen, den ungerska regeringen och kommissionen anser att arbetstagare eller egenföretagare inte kan åtskiljas vid tillämpningen av artikel 7.3 b i direktiv 2004/38. Den irländska regeringen, den tjeckiska regeringen, den franska regeringen och Förenade kungarikets regering anser däremot att endast arbetstagare avses i bestämmelsen.

3. Bokstavstolkning

45. Vid tolkningen av en unionsbestämmelse ska enligt domstolens fasta rättspraxis inte bara lydelsen beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i.¹⁷

46. Om "ordalydelsen i en bestämmelse ... alltid är *utgångspunkten* och samtidigt [sätter] gränser för varje tolkning"¹⁸, är den teleologiska tolkningen nämligen en valmöjlighet endast om texten är helt klar och otvetydig.¹⁹

47. Det ska inte heller glömmas att det särskilda draget avseende unionens flerspråkighet innebär att den formulering som använts i en av språkversionerna av en unionsrättslig bestämmelse inte ensam kan ligga till grund för tolkningen av denna bestämmelse eller ges företräde framför övriga språkversioner. Unionsbestämmelserna ska tolkas och tillämpas på ett enhetligt sätt mot bakgrund av de olika versionerna på samtliga språk i unionen. I händelse av bristande överensstämmelse mellan språkversionerna av en unionsrättslig text, ska den aktuella bestämmelsen följaktligen tolkas med hänsyn till systematiken i och ändamålet med de föreskrifter i vilka den ingår.²⁰

48. Det ska i förevarande fall konstateras att de olika språkversionerna av artikel 7.3 b i direktiv 2004/38 inte bekräftar uppfattningen att lagstiftaren ville begränsa bibehållandet av ställningen som "arbetstagare eller egenföretagare" till endast de medborgare som har varit anställda i mer än ett år. Vid en jämförelse framträder tvärtom ett intryck av neutralitet gentemot den typ av yrkesverksamhet som utövas.

49. I motsats till vad flera av de medlemsstater som yttrade sig i målet har hävdat, är det i vart fall säkert att hänvisningen till "efter ... anställning" inte framgår i alla språkversioner. Även om formuleringen finns i den spanska språkversionen ("*haber estado empleado*"), den engelska språkversionen ("*having been employed*"), den franska språkversionen ("*avoir été employé*") och på den slovenska språkversionen ("*ko je bil zaposlen*"), används helt neutrala uttryck och termer i de andra språkversionerna. I bland annat den nederländska språkversionen ("*te hebben gewerkt*") och den finländska språkversionen ("*työskennellyään*") används således uttrycket "efter att ha arbetat", i den grekiska språkversionen ("*επαγγέλ μ ατική δραστηριότητα*") anges utövandet av en yrkesverksamhet, medan den italienska språkversionen till och med nöjer sig med ett generellt utövande av en verksamhet ("*aver esercitato un'attività*"). Med beaktande av sammanhanget för bestämmelsen kan det bulgariska ordet "*zaet*" och det tyska ordet "*Beschäftigung*" översättas med den generella termen "sysselsättning" utan att ha någon annan bibetydelse.

50. Dessa skillnader mellan de olika språkversionerna av artikel 7.3 b i direktiv 2004/38 gör det nödvändigt att se till bestämmelsens allmänna systematik och lagstiftningens ändamål. Båda bekräftar emellertid att artikel 7.3 b i direktiv 2004/38 ska tolkas så, att det saknar betydelse hur unionsmedborgaren utövade den ekonomiska verksamhet som gav personen i fråga ställning som "anställd eller egenföretagare" i den mening som avses i artikel 7.1 a i direktiv 2004/38.

¹⁷ Se, bland annat, dom av den 16 juli 2015, Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, punkt 35), dom av den 25 januari 2017, Vilkas (C-640/15, EU:C:2017:39, punkt 30), och dom av den 15 mars 2017, Flibtravel International och Leonard Travel International (C-253/16, EU:C:2017:211, punkt 18).

¹⁸ Förslag till avgörande av generaladvokaten Trstenjak i målet Agrana Zucker (C-33/08, EU:C:2009:99, punkt 37). Min kursivering.

¹⁹ Se, för ett liknande resonemang, förslag till avgörande av generaladvokaten Léger i målet Schulte (C-350/03, EU:C:2004:568, punkt 88).

²⁰ Se, för en ny erinran, dom av den 1 mars 2016, Alo och Osso (C-443/14 och C-444/14, EU:C:2016:127, punkt 27).

4. Den teleologiska tolkningen av artikel 7.3 b i direktiv 2004/38

51. Jag nekar inte till att direktiv 2004/38 uppfyller flera olika mål, men de ingår i en hierarki.

52. Det framgår nämligen tydligt av de fyra första skälen i direktiv 2004/38 att det framför allt syftar till att "underlätta och stärka utövandet av unionsmedborgarnas grundläggande rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier".²¹ Det återspeglas för övrigt i direktivets titel. I skäl 10 i direktivet kommer ett annat mål till uttryck, nämligen att "[p]ersoner som utövar sin rätt till fri rörlighet ... emellertid inte [bör] bli en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under den första tiden av vistelsen". Det andra målet existerar dock enbart med anledning av det första: direktivet syftar till att underlätta utövandet av uppehållsrätten samtidigt som medlemsstaterna har ansett att det var nödvändigt att se till att det ekonomiska ansvaret för friheten kontrolleras.

53. Unionsmedborgarskapet återspeglar denna kompromiss. När domstolen för första gången uttryckte att "ställningen som unionsmedborgare är ... avsedd att vara den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare"²² angav domstolen nämligen dessutom att förevarande ställning gjorde det möjligt för medlemsstaternas medborgare som befann sig i samma ställning att få samma behandling i rättsligt hänseende, oberoende av deras nationalitet och "med förbehåll för de uttryckliga undantag som föreskrivs i det avseendet".²³ Därmed erkände domstolen att det fanns en möjlighet att begränsa utövandet av unionsmedborgarskapet.²⁴

54. Det är på det sättet som domen av den 11 november 2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), domen av den 15 september 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597), och domen av den 25 februari 2016, García-Nieto m.fl. (C-299/14, EU:C:2016:114), ska förstås.

55. I punkt 74 i domen av den 11 november 2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), slog visserligen domstolen fast att "[o]m personer som saknar uppehållsrätt enligt direktiv 2004/38 ansågs ha rätt till sociala förmåner på samma villkor som de nationella medborgarna skulle det strida mot ett av syftena med nämnda direktiv, vilket anges i skäl 10, nämligen att undvika att unionsmedborgare från andra medlemsstater blir en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem". Det handlar dock inte på något sätt om att ändra perspektiv i tolkningen av direktiv 2004/38. Om domstolen i domen fäster vikt vid det andra målet är det med anledning av föremålet för begäran om förhandsavgörande. Det huvudsakliga föremålet i målen i de tre domar som nämndes i punkten ovan avsåg inte frågan om uppehållsrätt, utan specifikt rätten till sociala förmåner i den mottagande medlemsstaten. Frågan rörde således en tidsperiod som ägde rum efter utövandet av den fria rörligheten men som hörde ihop med vistelsens lagenlighet.

56. Den fråga som ställts till domstolen i målet vid den nationella domstolen avser däremot i första hand vistelsens lagenlighet, eftersom den avser bestämmelsen i direktivet som reglerar frågan om vistelser för längre tid än tre månader till och med förvärvandet av permanent uppehållsrätt.²⁵ Lagstiftaren har uttryckligen önskat hantera rätten att fritt röra sig och uppehålla sig genom att "avhjälpa sektorsuppdelningen och den planlösa hanteringen"²⁶, som gällde tidigare, "för att göra det

21 Dom av den 19 september 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punkt 71). Se även, för ett liknande resonemang, dom av den 25 juli 2008, Metock m.fl. (C-127/08, EU:C:2008:449, punkt 82).

22 Dom av den 20 september 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, punkt 31).

23 Dom av den 20 september 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, punkt 31). Se även, för ett liknande resonemang, dom av den 11 juli 2002 D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, punkt 28), och dom av den 11 november 2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, punkt 58).

24 Se, för ett liknande resonemang, Thym, D., "When Union Citizens Turn into Illegal Migrants: The *Dano* Case", *European Law Review*, vol. 40, 2015, s. 249–262, särskilt s. 255.

25 Avseende rätten till permanent uppehållsrätt efter fem år, se ovan avsnitt A. Inledande synpunkter.

26 Skäl 4 i direktiv 2004/38.

lättare att utöva denna rätt”²⁷. Direktivets strävan om enhetlighet, som bygger på unionsmedborgarskapets grundläggande begrepp, talar för ett *generellt* synsätt av de principer, utvidgningar och begränsningar som hänförs till unionsmedborgarnas rätt att fritt röra sig och uppehålla sig.²⁸

57. Jag vill även tillägga att ”[m]ot bakgrund av sammanhanget och målen med direktiv 2004/38 kan bestämmelserna i detta direktiv inte tolkas restriktivt ...”.²⁹

58. Att skilja på anställda och egenföretagare vid tillämpningen av artikel 7.3 b i direktiv 2004/38 vore i detta syfte att förbise unionslagstiftarens vilja. I skäl 3 angav nämligen unionslagstiftaren uttryckligen att det var ”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*”.³⁰

59. Domstolen har dessutom nyligen i det mål som avgjordes genom domen av den 19 juni 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, punkt 25), framhållit förevarande mål med direktivet. I domen sammanfattade domstolen för övrigt innebörden av artikel 7.3 i direktiv 2004/38 genom att ange de fyra fall som avses i direktivet utan att skilja på anställda och egenföretagare. Tvärtom fann domstolen att ”[i] artikel 7.3 i det nämnda direktivet preciseras att vid tillämpning av artikel 7.1 a i samma direktiv ska *en unionsmedborgare* som inte längre är arbetstagare eller egenföretagare behålla sin ställning som arbetstagare eller egenföretagare i vissa specifika fall, nämligen om personen har drabbats av tillfällig arbetsoförmåga på grund av sjukdom eller olycksfall, i vissa fall om personen har drabbats av ofrivillig arbetslöshet eller under vissa omständigheter om personen inleder en yrkesutbildning”.³¹

5. Strukturen i artikel 7 i direktiv 2004/38

60. Förevarande tolkning av artikel 7.3 b i direktiv 2004/38 som innebär att det inte görs någon skillnad beroende på om unionsmedborgaren har utövat yrkesverksamhet under ett år inom ramen för ett anställningsavtal eller i egenskap av egenföretagare stöds av artikelns struktur.

61. Artikel 7 i direktiv 2004/38 reglerar uppehållsrätt för längre tid än tre månader. Den har en logisk struktur. Inledningsvis fastställs principen i första punkten genom att ange de tre fall i vilka unionsmedborgaren har rätt att uppehålla sig inom en annan medlemsstats territorium under längre tid än tre månader. Det första fallet är när den berörda personen är anställd eller egenföretagare, det andra fallet avser en medborgare som har tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem och har en heltäckande sjukförsäkring, och det tredje fallet avser studenter. Vidare ska uppehållsrätten enligt punkt 2 även omfatta familjemedlemmar till den medborgare som omfattas av en av de situationer som avses i punkt 1 och dessa familjemedlemmar är inte medborgare i en medlemsstat (med förbehåll för begränsningarna i punkt 4). I punkt 3 införs slutligen en juridisk fiktion genom att effekterna av det första fallet i punkt 1 – nämligen när det är fråga om en anställd eller egenföretagare – bibehålls i fyra begränsade situationer.

²⁷ Skäl 4 i direktiv 2004/38.

²⁸ Se, för ett liknande resonemang, Iliopoulou-Penot, A., ”Deconstructing the former edifice of Union citizenship? The *Alimanovic* judgment” *Common Market Law Review*, vol. 53, 2016, s. 1007–1036, särskilt s. 1024, Thym, D., och ”The Elusive Limits of Solidarity: Residence Rights of and Social Benefits for Economically Inactive Union Citizens”, *Common Market Law Review*, vol. 52, 2015, s. 17–50, särskilt s. 18.

²⁹ Dom av den 25 juli 2008, Metock m.fl. (C-127/08, EU:C:2008:449, punkt 84).

³⁰ Min kursivering.

³¹ Dom av den 19 juni 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, punkt 27). Min kursivering.

62. Det råder inga tvivel om att artikel 7.3 i direktiv 2004/38, sett i sin helhet, inte skiljer på en medborgare som har varit anställd och en medborgare som har varit egenföretagare. För det första avser uttryckligen artikel 7.1 a i direktiv 2004/38, som det hänvisas till i punkt 3, båda situationerna. För det andra är samtliga fyra situationer som avses i artikel 7.3 införda i den första och enda meningen. Den avser även, utan åtskillnad, ”en unionsmedborgare som inte längre är arbetstagare eller egenföretagare”. Däri preciseras dessutom uttryckligen att en medborgare ”behåll[er] sin ställning som arbetstagare *eller* egenföretagare”³² i de fyra fall som utan åtskillnad uppräknas i bestämmelsen.

63. Denna tolkning av artikel 7.3 i direktiv 2004/38 stöds dessutom av den allmänna systematiken i direktiv 2004/38 som bygger på artikel 12 EG och artikel 18 EG (nu artikel 18 FEUF och artikel 21 FEUF) om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet och unionsmedborgarnas rätt att röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, artikel 40 EG (nu artikel 46 FEUF) om fri rörlighet för arbetstagare, och även artikel 44 EG och artikel 52 EG (nu artikel 50 FEUF och artikel 59 FEUF) om etableringsfriheten och fri rörlighet för tjänster.³³

6. Slutsats i denna del

64. Med beaktande av strukturen i artikel 7.3 i direktiv 2004/38 och det huvudsakliga ändamålet med direktivet anser jag att led b i bestämmelsen avser en unionsmedborgare som har utövat en ekonomisk verksamhet under ett år, oavsett om verksamheten utövades i egenskap av anställd eller i egenskap av egenföretagare.

65. Konkret är bestämmelsen tillämplig på en unionsmedborgare som, liksom Florea Gusa, lagligen har uppehållit sig och bedrivit en verksamhet som egenföretagare i en mottagande medlemsstat i ungefär fyra år och som avslutat sitt arbete eller ekonomiska verksamhet på grund av arbetsbrist och som har anmält sig som arbetssökande vid en behörig arbetsförmedling. En sådan unionsmedborgare behåller sin ställning som egenföretagare enligt artikel 7.1 a i direktiv 2004/38.

66. En motsatt tolkning leder till att en unionsmedborgare som utövat ekonomisk verksamhet i egenskap av arbetstagare i ett år är bättre skyddad än en annan unionsmedborgare som har bedrivit ekonomisk verksamhet och bidragit till att finansiera den mottagande medlemsstatens skatte- och socialförsäkringssystem under fyra år, men i egenskap av egenföretagare (det skulle i förekommande fall kunna vara fråga om en identisk verksamhet i båda fallen).

E. Den andra tolkningsfrågan

67. Den andra frågan ställs endast för det fall att domstolen tolkar artikel 7.3 b i direktiv 2004/38 så, att egenföretagare utesluts från bestämmelsens tillämpningsområde. Jag kommer således att pröva den kortfattat för fullständighetens skull.

68. Med förevarande fråga önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i om en unionsmedborgare som lagligen har uppehållit sig och arbetat som egenföretagare i en mottagande medlemsstat under ungefär fyra år och har upphört att arbeta eller bedriva ekonomisk aktivitet på grund av brist på arbete, behåller rätten att uppehålla sig i den mottagande medlemsstaten när den berörda personen inte uppfyller kriteriet i artikel 7.1 b eller c i direktiv 2004/38 eller skyddas han eller hon enbart mot utvisning enligt artikel 14.4 b i samma direktiv.

³² Min kursivering.

³³ Avseende den rättsliga grundens påverkan på begreppet anställd, se dom av den 6 september 2012, Czop och Punakova (C-147/11 och C-148/11, EU:C:2012:538, punkt 31).

69. Inledningsvis vill jag precisera att jag delar den tolkning av artikel 14.4 b i direktiv 2004/38 som den hänskjutande domstolen angav i slutet av den andra frågan. I motsats till vad som antyds i punkt 58 i domen av den 15 september 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597)³⁴, ger nämligen inte strukturen i artikel 14 i direktiv 2004/38 och lydelsen i artikel 14.4 b i direktivet stöd för uppehållsrätt.

70. Artikel 14 i direktiv 2004/38 har rubriken ”Bibehållen uppehållsrätt”. Denna situation avses i artikelns två första punkter. De avser situationer där unionsmedborgare och deras familjemedlemmar ”skall ha uppehållsrätt”, vilket inte avses i artikel 14.4 i direktivet. I artikel 14.4 b i direktiv 2004/38 avses dessutom uttryckligen ett undantag till de två första punkterna, det vill säga en situation där det följaktligen inte längre finns någon uppehållsrätt. I det fallet är en unionsmedborgare som har kommit till den mottagande medlemsstatens territorium för att söka arbete ändå skyddad mot en utvisning så länge unionsmedborgaren kan styrka att han eller hon fortfarande söker arbete och verkligen har möjlighet att få anställning.

71. För att besvara frågan anser jag att en unionsmedborgare som befinner sig i den situation som den hänskjutande domstolen har beskrivit har rätt till mer än endast skydd mot utvisning.

72. Det problem som den hänskjutande domstolen tar upp är i själva verket inte ett helt nytt problem. Domstolen har nämligen slagit fast att det inte följer av artikel 7 i direktivet 2004/38 eller av några andra bestämmelser däri att en unionsmedborgare som inte uppfyller villkoren i denna artikel berövas sin ställning som arbetstagare i den mening som avses i artikel 45 FEUF. Domstolen drog därav slutsatsen att det inte kunde hävdas att artikel 7.3 i direktiv 2004/38 uttömmande räknar upp de omständigheter då en migrerande arbetstagare som inte längre befinner sig i ett anställningsförhållande ändå kan fortsätta att åtnjuta denna ställning.³⁵

73. Det ska konstateras att denna analys av direktiv 2004/38 och av artikel 7.3 i direktivet i synnerhet, även är tillämplig på egenföretagare som utnyttjar den etableringsfrihet som garanteras i artikel 49 FEUF. I detta avseende kan det nämligen inte göras skillnad utifrån vilken typ av ekonomisk verksamhet unionsmedborgaren utövar – anställd eller egenföretagare – eftersom ”[a]lla bestämmelserna om fri rörlighet för personer i [EUF]-fördraget har till syfte att underlätta för [unions]medborgarna att utöva *all slags* yrkesverksamhet inom hela [unionen], och de utgör hinder för åtgärder som kan missgynna dessa medborgare när de önskar utöva *ekonomisk verksamhet* i en annan medlemsstat”.³⁶ Förevarande tolkning är även förenlig med domstolens praxis enligt vilken artikel 45 FEUF och artikel 49 FEUF ger samma rättsliga skydd och det saknar därmed betydelse hur den ekonomiska verksamheten kvalificeras.³⁷

74. För fullständighetens skull vill jag även påpeka att i artikel 45.3 c FEUF säkerställs generellt och utan åtskillnad unionsmedborgarens rätt att ”uppehålla sig i en medlemsstat i syfte att inneha *anställning* där i överensstämmelse med de lagar och andra författningar som gäller för anställning av medborgare i den staten”.³⁸

75. Om artikel 7.3 i direktiv 2004/38 har tolkats så, att den inte uttömmande räknar upp de omständigheter då en migrerande arbetstagare som inte längre är anställd ändå kan fortsätta att åtnjuta denna ställning, kan följaktligen inte något annat gälla för en migrerande arbetstagare som inte längre är egenföretagare.

³⁴ Se punkt 58 i domen av den 15 september 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597), där följande anges: ”Det följer ... uttryckligen av hänvisningen i artikel 24.2 i direktiv 2004/38 till artikel 14.4 b i direktivet att den mottagande medlemsstaten kan neka en unionsmedborgare som *endast har uppehållsrätt med stöd av den sistnämnda bestämmelsen socialt bistånd*” (min kursivering).

³⁵ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 juni 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, punkterna 31 och 38).

³⁶ Dom av den 18 januari 2007, kommissionen/Sverige (C-104/06, EU:C:2007:40, punkt 17). Min kursivering.

³⁷ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 februari 1991, Roux (C-363/89, EU:C:1991:41, punkt 23), och dom av den 15 december 2005, Nadin och Nadin-Lux (C-151/04 och C-152/04, EU:C:2005:775, punkt 47).

³⁸ Min kursivering.

76. I motsatt fall skulle dessutom den berörda personen behandlas som en ny arbetssökande som aldrig har betalat in avgifter trots att han eller hon i likhet med anställda har bidragit till den mottagande medlemsstatens skatte- och socialförsäkringssystem.

77. Slutligen ligger denna tolkning av artikel 7.3 i direktiv 2004/38 i linje med praxis från domstolen som sedan domen av den 26 februari 1991, Antonissen (C-292/89, EU:C:1991:80, punkt 13), innebär att den fria rörligheten för arbetstagare inbegriper en rättighet för dessa medborgare att förflytta sig fritt och att uppehålla sig inom de andra medlemsstaternas territorium och även i syfte att söka arbete där. Det är med stöd av denna rättspraxis som domstolen har funnit att den omständigheten att en person tillfälligt är frånvarande från arbetsmarknaden på grund av exempelvis frihetsberövande³⁹ eller mammaledighet⁴⁰, inte innebär att personen upphört att tillhöra arbetsmarknaden under denna period, förutsatt att han eller hon hittar en annan anställning inom en skälig tid.

78. Förevarande lösning överensstämmer med syftet med bestämmelserna i kapitel 1–3 i avdelning IV EUF-fördraget som syftar till att säkerställa fri rörlighet för personer och tjänster i unionen. En unionsmedborgare skulle nämligen avskräckas från att utöva sin rätt till fri rörlighet om han eller hon – för det fall att den ekonomiska verksamheten avtog oberoende av unionsmedborgarens vilja, även om så endast för en kortare period – skulle riskera att förlora sin ställning som arbetstagare i denna stat.⁴¹

79. Jag anser följaktligen, med beaktande av ovanstående överväganden, att en unionsmedborgare som lagligen har uppehållit sig och arbetat som egenföretagare i en mottagande medlemsstat under ungefär fyra år och har upphört att arbeta eller bedriva ekonomisk aktivitet på grund av brist på arbete, behåller sin ställning som egenföretagare och således uppehållsrätten i den mottagande medlemsstaten, under förutsättning att han eller hon söker ett arbete, återupptar sin ekonomiska verksamhet eller hittar en annan anställning inom en skälig tid efter att ha avslutat den tidigare verksamheten som egenföretagare och detta på grundval av artikel 45 FEUF och artikel 49 FEUF.

F. Den tredje tolkningsfrågan

80. Den tredje frågan ställs endast för det fall att domstolen besvarar de två första frågorna nekande. I det fallet undrar nämligen den hänskjutande domstolen om en vägran att bevilja en person som befinner sig i en liknande situation som den klaganden i det nationella målet befinner sig i, ett bidrag till arbetssökande (vilket är en särskild icke-avgiftsfinansierad kontantförmån i den mening som avses i artikel 70 i förordning nr 883/2004) på grund av att han eller hon inte uppfyller kraven för att ha rätt att uppehålla sig i den mottagande medlemsstaten, är förenlig med unionsrätten, och i synnerhet med artikel 4 i förordning nr 883/2004.

81. För att besvara den tredje frågan ska den situation som avses begränsas: det är fråga om en unionsmedborgare som inte längre har uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten men som är skyddad mot utvisning enligt artikel 14.4 b i direktiv 2004/38.

82. Det är även nödvändigt att fastställa vilken typ av förmån som det ansökts om. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra denna bedömning. Enligt den hänskjutande domstolen förefaller det emellertid som om det begärda bidraget till arbetssökande är en särskild icke-avgiftsfinansierad kontantförmån i den mening som avses i artikel 70 i förordning nr 883/2004 och som även utgör socialt bistånd i den mening som avses i artikel 24.2 i direktiv 2004/38.⁴²

³⁹ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 april 2004, Orfanopoulos och Oliveri (C-482/01 och C-493/01, EU:C:2004:262).

⁴⁰ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 juni 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007).

⁴¹ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 juni 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, punkt 44).

⁴² Se punkt 36 i begäran om förhandsavgörande.

83. I det specifika fallet och när det är fråga om ett bidrag med en dubbel karaktär, har domstolen slagit fast att artikel 24 i direktiv 2004/38 och artikel 4 i förordning nr 883/2004 inte utgör hinder för en medlemsstats bestämmelser som innebär att personer som är medborgare i andra medlemsstater saknar rätt till denna typ av bidrag, samtidigt som dessa förmåner garanteras de medborgare i denna medlemsstat som befinner sig i samma situation.⁴³

84. Om däremot den hänskjutande domstolen slutligen anser att de nu aktuella förmånernas övervägande funktion är att underlätta tillgången till arbetsmarknaden, kan inte samma resonemang tillämpas.⁴⁴

85. Domstolen har nämligen slagit fast att ”med beaktande av inrättandet av unionsmedborgarskapet och den tolkning som gjorts i rättspraxis av unionsmedborgarnas rätt till likabehandling, är det inte längre 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”.⁴⁵

86. Domstolen preciserade dock i punkt 38 i domen av den 4 juni 2009, Vatsouras och Koupatantze (C-22/08 och C-23/08, EU:C:2009:344), att det var ”legitimt att medlemsstaten beviljar en sådan ersättning först efter att ha säkerställt att det finns ett faktiskt samband mellan den arbetssökande och medlemsstatens arbetsmarknad”.

87. Om ett sådant samband bland annat kan anses styrkt om personen i fråga under en rimlig tidsrymd verkligen har sökt arbete i den aktuella medlemsstaten⁴⁶, gäller detta särskilt om personen har *utövat* ett arbete – som anställd eller egenföretagare – under flera år.

88. Tolkningen motsägs inte av domen av den 14 juni 2016, kommissionen/Förenade kungariket (C-308/14, EU:C:2016:436). I den domen ansåg nämligen domstolen att det inte fanns något som hindrade en nationell lagstiftning som för att bevilja sociala förmåner till icke yrkesverksamma medborgare uppställer krav på att medborgarna uppfyllde kraven för att ha uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten. Domstolen har dock redan även funnit att en sådan lagstiftning utgör indirekt diskriminering.⁴⁷ Den ska följaktligen, för att vara motiverad, eftersträva ett legitimt mål och inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

89. Domstolen fann i detta avseende att en kontroll av villkoren för uppehållsrätt i direktiv 2004/38 som endast är *systematisk* skulle strida mot kraven i artikel 14.2 i direktivet.⁴⁸ Förbudet mot en systematisk kontroll innebär emellertid nödvändigtvis en viss individualisering av kontrollen. Inom ramen för den lagstiftning som domstolen skulle bedöma i målet som ledde till domen av den 14 juni 2016, kommissionen/Förenade kungariket (C-308/14, EU:C:2016:436), kunde domstolen konstatera att ”[d]et är endast i *särskilda fall* som myndigheter kräver att sökande ska *bevisa att de faktiskt har uppehållsrätt*”.⁴⁹ Om unionsmedborgaren inte har möjlighet att bevisa att dess vistelse är lagenlig, oavsett om det är med stöd av direktiv 2004/38 eller med stöd av en annan bestämmelse i unionsrätten, kan inte en nationell lagstiftning som för att bevilja sociala förmåner uppställer krav på vistelsens lagenlighet anses vara proportionerlig i förhållande till det mål som eftersträvas.

43 Se dom av den 15 september 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, punkt 63 och domslutet).

44 Se, *e contrario*, dom av den 15 september 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, punkterna 45 och 46).

45 Dom av den 25 oktober 2012, Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, punkt 25). Se även, för ett liknande resonemang, punkt 49 i samma dom och dom av den 23 mars 2004, Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, punkt 63), dom av den 15 september 2005, Ioannidis (C-258/04, EU:C:2005:559, punkt 22), och dom av den 4 juni 2009, Vatsouras och Koupatantze (C-22/08 och C-23/08, EU:C:2009:344, punkt 37).

46 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 mars 2004, Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, punkt 70), dom av den 4 juni 2009, Vatsouras och Koupatantze (C-22/08 och C-23/08, EU:C:2009:344, punkt 39), och dom av den 25 oktober 2012, Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, punkt 46).

47 Se punkt 76 i domen.

48 Se punkt 84 i domen.

49 Se punkt 83 i domen, *in* kursivering.

90. Om det nu aktuella bidraget till arbetssökande är en förmån från det sociala trygghetssystemet i den mening som avses i förordning nr 883/2004, ska artikel 45.2 FEUF och artikel 4 i förordningen under dessa omständigheter tolkas så, att de utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning som innebär att medborgare i andra medlemsstater som har ett faktiskt samband med denna stats arbetsmarknad och som inte har möjlighet att visa det, saknar rätt till bidraget till arbetssökande (som utgör en särskild icke-avgiftsfinansierad kontantförmån i den mening som avses i artikel 70 i förordning nr 883/2004).

VI. Förslag till avgörande

91. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska besvara tolkningsfrågorna från Court of Appeal (Appellationsdomstolen, Irland) på följande sätt:

- 1) Artikel 16.1 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 medborgare i en medlemsstat som har uppehållit sig under en fortlöpande period på fem år i den mottagande medlemsstaten utan att be om hjälp från det sociala biståndssystemet, ska ha rätt till permanent uppehållsrätt.
- 2) Artikel 7.3 b i direktiv 2004/38 ska tolkas så, att den avser en EU-medborgare som har utövat en ekonomisk verksamhet under ett år i den mottagande medlemsstaten, oavsett om verksamheten utövades i egenskap av anställd eller i egenskap av egenföretagare.
- 3) Artikel 45 FEUF och artikel 49 FEUF ska tolkas så, att en unionsmedborgare som lagligen har uppehållit sig och arbetat som egenföretagare i en mottagande medlemsstat under ungefär fyra år och har upphört att arbeta eller bedriva ekonomisk aktivitet på grund av brist på arbete, behåller sin ställning som egenföretagare och således uppehållsrätten i den mottagande medlemsstaten, under förutsättning han eller hon söker arbete, återupptar sin ekonomiska verksamhet eller hittar en annan anställning inom en skälig tid efter att ha avslutat den tidigare verksamheten som egenföretagare.
- 4) Artikel 24 i direktiv 2004/38 och artikel 4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 988/2009 av den 16 september 2009, ska tolkas så, att de inte utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning som innebär att medborgare i andra medlemsstater som befinner sig i den situation som avses i artikel 14.4 b i direktiv 2004/38 saknar rätt till vissa 'särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner' i den mening som avses i artikel 70.2 i förordning nr 883/2004 och som även utgör 'socialt bistånd' i den mening som avses i artikel 24.2 i direktiv 2004/38, samtidigt som dessa förmåner garanteras medborgare i medlemsstaten vilka befinner sig i samma situation.

Artikel 45.2 FEUF och artikel 4 i förordning nr 883/2004, i dess lydelse enligt förordning nr 988/2009, ska däremot tolkas så, att de utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning som innebär att medborgare i andra medlemsstater som har ett faktiskt samband med denna stats arbetsmarknad och som inte har möjlighet att visa det, saknar rätt till ett bidrag till arbetssökande (som utgör en särskild icke-avgiftsfinansierad kontantförmån i den mening som avses i artikel 70 i förordning nr 883/2004 utan att motsvara definitionen på socialt bistånd i den mening som avses i artikel 24.2 i direktiv 2004/38).