

Дело C-710/19

Преюдициално запитване

Дата на постъпване в Съда:

25 септември 2019 г.

Запитваща юрисдикция:

Conseil d'État (Белгия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

12 септември 2019 г.

Жалбоподател:

G.M.A.

Отвeтник:

État belge (Ministre de l'Asile et de la Migration)

---

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF  
(ДЪРЖАВЕН СЪВЕТ, АДМИНИСТРАТИВНО ОТДЕЛЕНИЕ)

[...]

РЕШЕНИЕ

[...]

*I. Предмет на жалбата*

С жалба, подадена на 1 август 2018 г., G. M. A. иска отмяната на решение № 206.186 от 28 юни 2018 г. на Conseil du contentieux des étrangers [Съвет по споровете във връзка с режима на чужденците] [...].

*II. Производство пред Conseil d'État*

[...] [ориг. 2] [...]

*III. Обстоятелства, които могат да бъдат полезни за разглеждането на спора*

От направените в обжалваното съдебно решение констатации е видно, че:

„[На] 27 октомври 2015 г. жалбоподателят подава искане за издаване на удостоверение за регистрация като търсещо работа лице. Искането е допълнено на 12 ноември 2015 г. На 18 март 2016 г. ответникът постановява решение, с което отказва на жалбоподателя пребиваване за повече от три месеца и което съдържа заповед за напускане на територията на страната. Това решение, съставляващо обжалваният в настоящото производство акт, е мотивирано, както следва:

„[Пребиваването] се отказва с мотива, че:

[Заинтересованото лице] не отговаря на необходимите условия, за да се ползва от право на пребиваване за повече от три месеца в качеството си на гражданин на Съюза: то е подало искане за издаване на удостоверение за регистрация като търсещо работа лице. В подкрепа на искането си то е представило удостоверение за вписване като търсещо работа лице в Actiris (Регионална служба по заетостта, Брюксел), автобиография и кандидатури за назначаване на работа, но тези документи не представляват доказателство за реален шанс лицето да бъде наето на работа предвид личното му положение. Всъщност, въпреки че заинтересованото лице се е регистрирало в Actiris с цел да увеличи шансовете си да намери работа, нито един отговор на кандидатурите за кандидатстване за работа не навежда на мисълта, че [ориг. 3] то има реален шанс да бъде наето на работа. [...]

След като е сезиран с жалба, Съветът по споровете във връзка с режима на чужденците постановява обжалваното съдебно решение, с което отхвърля искането за спиране на изпълнението и за отмяна на посоченото по-горе решение от 18 март 2016 г.

В следствие от ново искане, подадено на 25 април 2016 г., на 6 май 2016 г. на жалбоподателя е издадено удостоверение за регистрация.

#### IV. Допустимост на жалбата

[...] жалбоподателят посочва [...], че продължава да има правен интерес от отмяна на решението, като изтъква, че в случай на отмяна ще се счита, че той пребивава законно от 27 октомври 2015 г., датата на подаване на първото му искане, което е от значение за придобиването на правото на постоянно пребиваване след непрекъснат период на законно пребиваване от пет години“ [...] **[ориг. 4]** [...].

#### Решение на Conseil d'État

[...]

Поради тези причини жалбата е допустима.

#### V. Единствено правно основание

##### Твърдения на страните

Жалбоподателят повдига едно-единствено основание за обжалване, а именно нарушение на член 149 от Конституцията, на член 40, параграф 4, алинея 1, точка 1° и на член 39/65 от Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement des étrangers et l'éloignement des étrangers (Закон от 15 декември 1980 година за влизането, пребиваването и установяването на чужденци на територията на страната и извеждането им от нея), на член 50, параграф 2, точка 3° от Arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (Кралски указ от 8 октомври 1981 година за влизането, пребиваването и установяването на чужденци на територията на страната и извеждането им от нея), на член 45 [ДФЕС], на членове 41 и 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, на членове 15, 31 и 34 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, на общите принципи на предимство на правото на Съюза **[ориг. 5]** и на полезното действие на директивите.

В първата част на основанието жалбоподателят подлага на критика обжалваното съдебно решение, тъй като в него се приема, че член 45 [ДФЕС], тълкуван в практиката на Съда на Европейския съюз, не определя минимален срок, с който трябва да разполага търсещо работа лице, за да има възможност да се запознае с предложенията за наемане на работа в приемащата държава членка, през който срок то не е длъжно да доказва, че има реален шанс да бъде наето на работа, докато практиката на Съда на Европейския съюз, по-специално решение [от 26 февруари 1991 г.] Antonissen [C-292/89, EU:C:1991:80], е в обратен смисъл.

Според жалбоподателя в обжалваното съдебно решение е трябвало да се приеме, че полезното действие на принципа на свободно движение, предвиден в член 45 [ДФЕС], налага на държавите членки задължението, първо, да предоставят на търсещото работа лице разумен срок, за да може то да се запознае с подходящите за него предложения за наемане на работа и да вземе необходимите мерки, за да бъде назначено, второ, да приемат, че срокът за търсене на работа не може в никакъв случай да бъде по-кратък от шест месеца, и трето, да разрешат присъствието на търсещото работа лице на територията си през целия този срок, без да изискват това лице да представи доказателства, че има реален шанс да бъде наето на работа.

Жалбоподателят счита, че съгласно член 7, параграф 3, член 11 и член 16 от Директива 2004/38/ЕО от 29 април 2004 г., които уреждат аналогични положения, срок, който е по-кратък от шест месеца, не може да се счита за достатъчно разумен, и че ако е налице съмнение относно съществуването и обхвата на такова задължение на държавите членки, необходимо, за да се гарантира полезното действие на установения в член 45 [ДФЕС] принцип на свободно движение, следва да се отправи запитване до Съда на Съюза относно съответствието на вътрешното право с тази разпоредба, формулирано по следния начин:

„Трябва ли член 45 [ДФЕС] да се тълкува и прилага в смисъл, че приемащата държава членка е длъжна, първо, да предостави разумен срок на търсещото работа лице, за да може то да се запознае с подходящите за него предложения за наемане на работа и да вземе необходимите мерки, за да бъде назначено, второ, да приеме, че срокът за търсене на работа не може в никакъв случай да бъде по-кратък от шест месеца, и трето, да разреши присъствието на своя територия на търсещо работа лице през целия този срок, без да изисква същото да представи доказателства, че има реален шанс да бъде наето на работа?“

В отговор ответникът изтъква, че противно на поддържаното от жалбоподателя, в обжалваното съдебно решение не е прието, че законодателството на Съюза [ориг. 6] не налага минимален срок, който да позволи на гражданин на друга държава членка да си намери работа, а че в това законодателство се предвижда „разумен срок“, който може да бъде шестмесечен съгласно националното право, така че подобен срок не изглежда да е „*de facto* изискваният в общностното право минимум“. Ответникът счита, че подобна преценка не е опорочена от каквато и да било грешка при прилагане на правото.

Той посочва, че цитираната от жалбоподателя практика на Съда се основава на „липсата на общностна разпоредба“ и на разумния характер на предвидения в разглежданата национална правна уредба срок, поради което не е установено, че член 45 [ДФЕС] трябва да се тълкува като определящ минимален срок от шест месеца. Освен това според ответника, тъй като преценката дали предоставеният на търсещото работа лице срок е разумен е

следствие от независима преценка на фактите, разумният характер не може да се оспорва в рамките на касационната жалба, като в противен случай Conseil d'État би бил приканен да замести преценката на Съвета по споровете във връзка с режима на чужденците, за което първият няма компетентност. Според ответника в обжалваното съдебно решение се констатира, че в подкрепа на искането си жалбоподателят не е представил каквито и да са доказателства, че има реален шанс да бъде нает на работа, от което имплицитно, но решително следва, че жалбоподателят не е доказал конкретно защо е неразумен предоставеният в случая срок за установяване дали той отговаря на условията за предоставяне на право на пребиваване, като тези мотиви не са нито оспорени, нито дори оспорими в касационно производство и следователно първата част на основаниято е несъстоятелна.

От това ответникът прави извод също така, че предложеният от жалбоподателя преюдициален въпрос не оказва влияние върху изхода на спора и следователно не трябва да бъде отправян до Съда на Европейския съюз.

В писмената си реплика жалбоподателят посочва, че преценката дали е разумен срокът, който се предоставя на търсещо работа лице съгласно белгийското право, повдига въпрос за тълкуване на правото на Европейския съюз, който има преки последици за съответствието на член 40, параграф 4 от посочения по-горе Закон от 15 декември 1980 г. и на член 50, параграф 2, точка 3° от Кралски указ от 8 октомври 1981 г. с член 45 [ДФЕС]. Според жалбоподателя този тълкувателен въпрос не зависи само от независимата преценка на фактите, а следва да може да бъде разгледан в касационно производство, за да се констатира дали обжалваното съдебно решение е опорочено от грешка при прилагане на правото, по-специално от грешка в правната квалификация.

В рамките на втората част на основаниято [...] [ориг. 7] [...] [ориг. 8] [...] [тази част на основаниято е отхвърлена от Conseil d'État]

В рамките на третата част на основаниято жалбоподателят критикува обжалваното съдебно решение, доколкото с него се приема, че контролът за законосъобразност, установен с член 39/2 от посочения по-горе Закон от 15 декември 1980 г., е пречка да се вземе предвид назначаването на жалбоподателя на работа в Европейския парламент на 6 април 2016 г. (след приемане на решението на ответника), което доказва, че жалбоподателят е имал реален шанс да бъде нает на работа и съответно оборва мотивите на решението на ответника. Според жалбоподателя членове 15 и 31 от посочената по-горе Директива 2004/38/ЕО, членове 41 и 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, както и общите принципи на предимство на правото на Европейския съюз и полезното действие на директивите, задължават Съвета по споровете във връзка с режима на чужденците да взема предвид възникването на нови обстоятелства в рамките

на жалба за отмяна и да не прилага националните разпоредби или правила, които са в обратен смисъл.

Според жалбоподателя от практиката на Съда на Европейския съюз следва, че членове 15 и 31 от посочената по-горе Директива 2004/38/ЕО и член 47 от Хартата на основните права трябва да се разбират като изискващи изчерпателно разглеждане на всички факти и обстоятелства, включително на целесъобразността на предвижданата мярка, и националните юрисдикции, които извършват контрол за законосъобразността на решенията, постановени съгласно европейските правила в областта на свободното движение на хора, трябва да вземат предвид **[ориг. 9]** новите обстоятелства, които са доведени до знанието им след постановяване на съответните решения. Жалбоподателят поддържа, че когато разпоредба или правило от националното право противоречи на норма от правото на Съюза, националните юрисдикции са длъжни да не прилагат тази разпоредба или правило, като независимо от наличието на национална процесуалноправна разпоредба в обратен смисъл, в обжалваното съдебно решение е трябвало да се вземе предвид назначаването на жалбоподателя на работа в Европейския парламент от 6 април 2016 г., доказващо съществуването на реален шанс той да бъде нает на работа и в този смисъл оборващо мотивите на решението на ответника.

Според жалбоподателя поради съмнения дали Съветът по споровете във връзка с режима на чужденците е длъжен да вземе предвид нови обстоятелства в рамките на производство по жалба за отмяна съгласно членове 15 и 31 от посочената по-горе Директива 2004/38/ЕО и членове 41 и 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, както и съгласно общите принципи на предимство на правото на Европейския съюз и на полезно действие на директивите и съгласно задължението при необходимост да не се прилагат националните разпоредби или правила в обратен смисъл, би следвало да се отправи следният преюдициален въпрос до Съда на Европейския съюз:

„Следва ли членове 15 и 31 от Директива 2004/38 и членове 41 и 47 от Хартата на основните права, както и общите принципи на предимство на правото на Европейския съюз и на полезно действие на директивите, да се тълкуват и прилагат в смисъл, че в рамките на производство по жалба за отмяна на решение, с което се отказва признаването на право на пребиваване за повече от три месеца на гражданин на Съюза, националните юрисдикции на приемащата държава членка са длъжни да вземат предвид нови обстоятелства, настъпили след постановяване на решението на националните органи, когато тези обстоятелства могат да доведат до промяна в положението на съответното лице, която вече не допуска ограничаване на правото на пребиваване на същото лице в приемащата държава членка?“.

[...] [възражение за недопустимост, отхвърлено от Conseil d'État] [...]

Ответникът поддържа, че административният съд правилно е отказал да вземе предвид фактическо обстоятелство, по отношение на което не се спори, че не е било предварително представено на администрацията, както и че посоченият по-горе член 39/2, параграф 2 от Закона от 15 декември 1980 г. не допуска ответникът да извърши пълен **[ориг. 10]** съдебен контрол и ограничава компетентността му до стриктен контрол за законосъобразност [...].

[...]

*В писмената си реплика жалбоподателят изтъква [...], че „членове 15 и 31 от Директива 2004/38, член 47 от Хартата на основните права, общите принципи на предимство на правото на Европейския съюз, полезното действие на директивите и зачитането на правото на защита не допускат национална практика, съгласно която при разглеждане на законосъобразността на експулсиране, постановено срещу гражданин на друга държава членка, националните юрисдикции не **[ориг. 11]** са длъжни да вземат предвид факти, настъпили след постановяване на решението на компетентните органи, когато тези обстоятелства предполагат наличието на право на пребиваване на съответното лице“ [...]* и че „цитираната от ответника съдебна практика изобщо не препраща към практиката на Съда, съдържаща се в решения от 29 април 2004 г., *Orfanopoulos и Oliveri* (C-482/01 и C-493/01, EU:C:2004:262) и от 11 ноември 2004 г., *Cetinkaya* (C-467/02, EU:C:2004:708), в която се предвижда задължение в рамките на производството по жалба за отмяна да се вземат предвид нови обстоятелства, настъпили след постановяване на решението от страна на националните органи“ [...].**[ориг. 12]**

*Решение на Conseil d'État*

*Първата част*

Жалбоподателят поддържа, че за да придаде полезно действие на свободното движение на работниците, установено в член 45 [ДФЕС], Съветът по споровете във връзка с режима на чужденците е трябвало да приеме, че тази разпоредба налага на ответника „задължение, първо, да предостави разумен срок на търсещото работа лице, за да може то да се запознае с подходящите за него предложения за наемане на работа и да вземе необходимите мерки, за да бъде назначено, второ, да приеме, че срокът за търсене на работа не може в никакъв случай да бъде по-кратък от шест месеца, и трето, да разреши присъствието на националната територия на търсещото работа лице през целия този срок, без да изисква то да представи доказателства, че има реален шанс да бъде наето на работа“.

Тази критика не предполага фактическа преценка, както твърди ответникът. Тя изисква да се определи обхватът на посочения по-горе член 45.

Ето защо предложеният от жалбоподателя преюдициален въпрос следва да се отправи до Съда на Европейския съюз. Отговорът на този въпрос е необходим за разрешаването на спора. Всъщност, ако Съдът отговори, че член 45 от Договора за функционирането на Европейския съюз трябва да се тълкува в смисъл, че налага посочените от жалбоподателя задължения, първото твърдение за нарушение ще бъде основателно.

#### *Втората част*

[...]

[Втората] част [...] **[ориг. 13]** [...] е несъстоятелна.

#### *Третата част*

Контролът за законосъобразност, установен в член 39/2, параграф 2 от Закона от 15 декември 1980 г., забранява на Съвета по споровете във връзка с режима на чужденците да взема предвид обстоятелства, настъпили след приемането на решението, чиято отмяна се иска, с които органът не е бил запознат към момента, в който се е произнесъл.

Жалбоподателят поддържа по същество, че членове 15 и 31 от Директива 2004/38/ЕО изискват проверка, която позволява на съда да вземе предвид обстоятелства, настъпили след приемането на решението, с което се отказва право на пребиваване за повече от три месеца и които може да са от естество да установят съществуването на такова право.

Според жалбоподателя член 39/2, параграф 2 от Закона от 15 декември 1980 г. не транспонира правилно членове 15 и 31 от Директива 2004/38/ЕО, доколкото не допуска Съветът по споровете във връзка с режима на чужденците да взема предвид такива обстоятелства.

[...]

Жалбоподателят има необходимия правен интерес да отправи подобна критика. Всъщност, ако третата част от основанието се окаже е състоятелна, на съда не би следвало да се възлагат правомощия, които не са му предоставени със закон, както поддържа ответникът, а да се допусне изключение от наложената му забрана да взема предвид обстоятелства, настъпили след постановяване на решението, с което се отказва право на пребиваване за повече от три месеца, и които може да са от естество да установят съществуването на такова право.

За да се определи дали обхватът, който жалбоподателят придава на европейското право, е точен, следва [...] да се отправи запитване до [...] [Съда] за тълкуване на правото на Европейския съюз. **[ориг. 14]**.

[...]



## ПО ИЗЛОЖЕНИТЕ СЪОБРАЖЕНИЯ

### CONSEIL D'ÉTAT РЕШИ:

[...]

Съгласно член 267, трета алинея [ДФЕС] отправя до Съда на Европейския съюз следните преюдициални въпроси:

- 1) Трябва ли член 45 от Договора за функционирането на Европейския съюз да се тълкува и прилага в смисъл, че приемащата държава членка е длъжна, първо, да предостави разумен срок на търсещото работа лице, за да може то да се запознае с подходящите за него предложения за наемане на работа и да вземе необходимите мерки, за да бъде назначено, второ, да приеме, че срокът за търсене на работа не може в никакъв случай да бъде по-кратък от шест месеца, и трето, да разреши присъствието на своята територия на търсещото работа лице през целия този срок, без да изисква същото да представи доказателства, че има реален шанс да бъде наето на работа?
- 2) Трябва ли членове 15 и 31 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки и членове 41 и 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, както и общите принципи на предимство на правото на Европейския съюз и на полезно действие на директивите, да се тълкуват и прилагат в смисъл, че в рамките на производство по жалба за отмяна на решение, с което се отказва [ориг. 15] признаването на право на пребиваване за повече от три месеца на гражданин на Съюза, националните юрисдикции на приемащата държава членка са длъжни да вземат предвид нови обстоятелства, настъпили след постановяване на решението на националните органи, когато тези обстоятелства могат да доведат до промяна в положението на съответното лице, която вече не допуска ограничаване на правото на пребиваване на същото лице в приемащата държава членка?

[...]

[подписи]