

**Sag C-710/19**

**Anmodning om præjudiciel afgørelse**

**Dato for indlevering:**

25. september 2019

**Forelæggende ret:**

Conseil d'État (Belgien)

**Afgørelse af:**

12. september 2019

**Kassationsappellant:**

G.M.A.

**Kassationsindstævnt:**

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

---

**CONSEIL D'ÉTAT, AFDELINGEN FOR FORVALTNINGSRETTLIGE  
SAGER**

[Udelades]

**DOM**

[Udelades]

*I. Sagens genstand*

Ved appelskrift indleveret den 1. august 2018 har G. M. A. iværksat kassationsappel til prøvelse af dom nr. 206 186 af 28. juni 2018, der er afsagt af Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager) [udelades].

*II. Retsforhandlingerne for Conseil d'État*

[Udelades][Org. s. 2][Udelades]

### III. Faktiske omstændigheder af relevans for sagens behandling

Der er i den appellerede dom foretaget følgende konklusioner:

»Kassationsappellanten indgav [den] 27. oktober 2015 en ansøgning om bevis for registrering som arbejdssøgende. Der blev indgivet supplerende oplysninger til denne ansøgning den 12. november 2015. Den 18. marts 2016 traf den kassationsindstævnte afgørelse om afslag på ophold på mere end tre måneder med påbud om at forlade det nationale område. Denne afgørelse, der udgør den anfægtede afgørelse, er begrundet som følger:

»Ansøgningen afslås,

idet de betingelser, der kræves for at opnå ret til ophold på mere end tre måneder som unionsborger, ikke er opfyldt: Ansøgeren har indgivet en ansøgning om bevis for registrering som arbejdssøgende. Han har til støtte for ansøgningen fremsendt et bevis for registrering som arbejdssøgende hos Actiris, sit curriculum vitae og en række jobansøgninger, men disse dokumenter udgør ikke bevis for, at han har en reel mulighed for at opnå ansættelse, når der henses til hans personlige situation. Selv om ansøgeren har registreret sig hos Actiris for at øge sine muligheder for at finde beskæftigelse, giver de svar, som han har modtaget på sine jobansøgninger, ikke på nogen måde anledning til at antage, [org. s. 3] at han har en reel mulighed for at opnå ansættelse. [Udelades]«.

Sagen blev indbragt for Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager), som ved den appellerede dom forkastede den påstand om udsættelse og om annullation, der var rettet mod den ovenfor nævnte afgørelse af 18. marts 2016.

Efter at have indgivet en ny ansøgning den 25. april 2016 modtog kassationsappellanten den 6. maj 2016 et bevis for registrering.

### IV. Formaliteten vedrørende kassationsappellen

[Udelades] kassationsappellanten har gjort gældende [udelades], at han fortsat har en interesse i at opnå annullation, idet han har anført, at han i en sådan situation vil blive anset for at have haft lovligt ophold siden den 27. oktober 2015, som er det tidspunkt, hvor han indgav sin første ansøgning, hvilket har betydning for den ret til tidsubegrænset ophold, der opnås efter tilbagelæggelsen af en uafbrudt periode med lovligt ophold på fem år« [udelades] [org. s. 4] [udelades].

Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) afgørelse

[Udelades]

Kassationsappellen antages derfor til realitetsbehandling.

## V. *Eneste anbringende*

### *Parternes argumenter*

Kassationsappellanten har fremsat et eneste anbringende, der vedrører tilsidesættelse af forfatningens artikel 149, artikel 40, stk. 4, første afsnit, nr. 1), og artikel 39/65 i loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement des étrangers et l'éloignement des étrangers (lov af 15.12.1980 om udlændinges indrejse, ophold og etablering på samt udvisning fra det nationale område), artikel 50, stk. 2, nr. 3), i arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (kongelig bekendtgørelse af 8.10.1981 om udlændinges indrejse, ophold og etablering på samt udvisning fra det nationale område), artikel 45 [TEUF], artikel 41 og 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, artikel 15, 31 og 34 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, det generelle princip om EU-rettens forrang [org. s. 5] og det generelle princip om direktivers effektive virkning.

Kassationsappellanten har i et første led kritiseret, at det i den appellerede dom fastslås, at artikel 45 [TEUF], således som denne artikel fortolkes i praksis fra Den Europæiske Unions Domstol, ikke fastsætter en minimumsfrist, som en arbejdssøgende skal indrømmes med henblik på at få kendskab til beskæftigelsestilbuddene i værtsmedlemsstaten, og inden for hvilken han ikke har pligt til at fremlægge bevis for, at han har en reel mulighed for at opnå ansættelse, selv om praksis fra Den Europæiske Unions Domstol, navnlig dom [af 26. februar 1991], Antonissen [C-292/89, EU:C:1991:80] ikke går i denne retning.

Kassationsappellanten er af den opfattelse, at den appellerede dom burde have indeholdt en konstatering af, at den effektive virkning af princippet om fri bevægelighed, der er omhandlet i artikel 45 [TEUF], pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til, for det første, at indrømme en arbejdssøgende en rimelig frist til at få kendskab til de beskæftigelsestilbud, der er passende for ham, og til at foretage de nødvendige skridt for at opnå ansættelse, for det andet, at anerkende, at den frist, der indrømmes til at søge beskæftigelse, ikke på nogen måde kan være kortere end seks måneder, og, for det tredje, at tillade, at en arbejdssøgende opholder sig på dens område i hele denne periode uden at stille krav om, at den pågældende skal fremlægge bevis for, at han har en reel mulighed for at opnå ansættelse.

Kassationsappellanten har anført, at det fremgår af artikel 7, stk. 3, samt artikel 11 og 16 i direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004, der regulerer tilsvarende situationer, at en frist på mindre end seks måneder ikke kan anses for tilstrækkeligt rimelig, og at det, såfremt der måtte bestå tvivl om eksistensen og rækkevidden af en sådan forpligtelse, der er nødvendig for at sikre den effektive virkning af princippet om

fri bevægelighed, der er nævnt i artikel 45 [TEUF], er nødvendigt at forelægge Den Europæiske Unions Domstol følgende spørgsmål om denne nationale bestemmelses forenelighed med EU-retten:

»Skal artikel 45 [TEUF] fortolkes og anvendes således, at værtsmedlemsstaten har en forpligtelse til, for det første, at indrømme en arbejdssøgende en rimelig frist til at få kendskab til de beskæftigelsestilbud, der er passende for ham, og til at foretage de nødvendige skridt for at opnå ansættelse, for det andet, at anerkende, at den frist, der indrømmes til at søge beskæftigelse, ikke på nogen måde kan være kortere end seks måneder, og, for det tredje, at tillade, at en arbejdssøgende opholder sig på dens område i hele denne periode uden at stille krav om, at den pågældende skal fremlægge bevis for, at han har en reel mulighed for at opnå ansættelse?«

Kassationsindstævnte har heroverfor anført, at det i den appellerede dom i modsætning til, hvad kassationsappellanten synes at hævde, ikke fastslås, at EU-retten [org. s. 6] ikke fastsætter en minimumsfrist, der skal give en statsborger fra en anden medlemsstat mulighed for at finde beskæftigelse, men at EU-retten stiller krav om en »rimelig frist«, der i henhold til den nationale lovgivning kan fastsættes til en frist på seks måneder, således at en sådan frist ikke har karakter af »det minimum, der *de facto* kræves i EU-retten«. Kassationsindstævnte er af den opfattelse, at en sådan vurdering ikke er behæftet med en retlig fejl.

Kassationsindstævnte har anført, at den praksis fra Domstolen, som kassationsappellanten har henvist til, er baseret på den omstændighed, at der »ikke findes fællesskabsretlige bestemmelser«, og på den omstændighed, at den frist, der er fastsat i den omhandlede nationale lovgivning, er rimelig, hvilket indebærer, at det ikke er godtgjort, at artikel 45 [TEUF] kun kan fortolkes således, at den fastsætter en minimumsfrist på seks måneder. Kassationsindstævnte er endvidere af den opfattelse, at eftersom den frist, der er indrømmet den arbejdssøgende, nødvendigvis er baseret på en selvstændig vurdering af de faktiske omstændigheder, er det ikke muligt at anfægte denne frist under en kassationssag, medmindre Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) sætter sig selv i stedet for Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager), hvilket den ikke har kompetence til. Kassationsindstævnte har anført, at det i den appellerede dom fastslås, at kassationsappellanten i forbindelse med sin ansøgning ikke fremlagde det mindste bevis for, at han havde en reel mulighed for at opnå ansættelse, hvoraf det indirekte, men sikkert, kan udledes, at kassationsappellanten ikke har godtgjort, hvorledes den frist, der i det foreliggende tilfælde var indrømmet til at godtgøre, at han opfyldte betingelserne for at opnå ret til ophold, *helt konkret* var urimelig, at en sådan begrundelse hverken er blevet eller kan anfægtes under en kassationssag, og at det heraf følger, at det første led af kassationsappellantens anbringende ikke kan tages til følge.

Kassationsindstævnte har endvidere heraf udledt, at det præjudicielle spørgsmål, som kassationsappellanten har foreslået, ikke har nogen betydning for løsningen

af tvisten, og at det derfor ikke er nødvendigt at forelægge dette spørgsmål for Den Europæiske Unions Domstol.

Kassationsappellanten har heroverfor anført, at vurderingen af, om den frist, der indrømmes en arbejdssøgende i belgisk ret, er rimelig, rejser et spørgsmål om fortolkning af EU-retten, der har direkte betydning for, om artikel 40, stk. 4, i den ovenfor nævnte lov af 15. december 1980 og artikel 50, stk. 2, nr. 3), i kongelig bekendtgørelse af 8. oktober 1981 er forenelige med artikel 45 [TEUF]. Kassationsappellanten er af den opfattelse, at dette fortolkningsspørgsmål ikke udelukkende afhænger af en selvstændig vurdering af de faktiske omstændigheder, og at det skal gøres til genstand for kassationsprøvelse med henblik på at fastslå, om den appellerede dom er behæftet med en retlig fejl, navnlig en kvalificeringsfejl.

I andet led [udelades] **[org. s. 7]** [Udelades] **[org. s. 8]** [Udelades]. [Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) tager ikke dette andet led til følge]

I et tredje led har kassationsappellanten kritiseret den appellerede dom, for så vidt som det i denne dom fastslås, at den legalitetsprøvelse, der er indført ved artikel 39/2 i den ovenfor nævnte lov af 15. december 1980, er til hinder for, at der i forbindelse med denne dom tages hensyn til den omstændighed, at kassationsappellanten blev ansat ved Europa-Parlamentet den 6. april 2016 (efter at kassationsindstævnte traf sin afgørelse), idet denne omstændighed godtgør, at kassationsappellanten havde en reel mulighed for at opnå ansættelse og således modsiger den begrundelse, der er anført i kassationsindstævntes afgørelse. Kassationsappellanten er af den opfattelse, at artikel 15 og 31 i det ovenfor nævnte direktiv 2004/38/EF, artikel 41 og 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, det generelle princip om EU-rettens forrang og det generelle princip om direktivers effektive virkning medfører en forpligtelse for Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager) til i forbindelse med et annullationsspørgsmål at tage hensyn til nye omstændigheder og til at undlade anvendelsen af enhver modstridende national bestemmelse eller norm.

Kassationsappellanten har anført, at det fremgår af praksis fra Den Europæiske Unions Domstol, at artikel 15 og 31 i det ovenfor nævnte direktiv 2004/38/EF og artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder skal fortolkes således, at de indebærer et krav om, at der skal foretages en fuldstændig undersøgelse af samtlige faktiske forhold og omstændigheder, herunder om den påtænkte foranstaltning er hensigtsmæssig, og at de nationale retter, der foretager en prøvelse af lovligheden af de afgørelser, der er truffet i henhold til de EU-retlige regler om personers frie bevægelighed, skal tage hensyn **[org. s. 9]** til de nye omstændigheder, som de får kendskab til efter disse afgørelser. Kassationsappellanten har anført, at når en national bestemmelse eller norm er i strid med en EU-retlig regel, har de nationale retter pligt til at undlade at anvende den modstridende nationale bestemmelse eller norm, og at der i den appellerede dom uanset de modstridende nationale procedureregler burde have været taget

hensyn til den omstændighed, at han blev ansat ved Europa-Parlamentet den 6. april 2016, idet denne omstændighed godtgør, at han havde en reel mulighed for at opnå ansættelse, og således modsiger den begrundelse, der er anført i kassationsindstævntes afgørelse.

Kassationsappellanten er af den opfattelse, at hvis der består tvivl med hensyn til, om Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager) i forbindelse med et annullationssøgsmål har pligt til i henhold til artikel 15 og 31 i det ovenfor nævnte direktiv 2004/38/EF, artikel 41 og 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, det generelle princip om EU-rettens forrang og det generelle princip om direktivers effektive virkning at tage hensyn til nye omstændigheder, og i givet fald pligt til at undlade at anvende enhver modstridende national bestemmelse eller norm, er det nødvendigt at forelægge Den Europæiske Unions Domstol følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 15 og 31 i direktiv 2004/38, artikel 41 og 47 i chartret om grundlæggende rettigheder, det generelle princip om EU-rettens forrang og det generelle princip om direktivers effektive virkning fortolkes og anvendes således, at de nationale retter i værtsmedlemsstaten i forbindelse med et annullationssøgsmål, der er anlagt til prøvelse af en afgørelse, hvorved der er meddelt afslag på anerkendelse af en ret til ophold på mere end tre måneder for en unionsborger, har pligt til at tage hensyn til nye omstændigheder, der er indtrådt efter det tidspunkt, hvor de nationale myndigheder traf denne afgørelse, når disse omstændigheder kan medføre en ændring af den berørte persons situation, som ikke længere gør det muligt at begrænse den pågældendes ret til ophold i værtsmedlemsstaten?«

[Udelades] [formalitetssindsigelse, som Conseil d'État ikke tager til følge]  
[udelades]

Kassationsindstævnte har anført, at forvaltningsdomstolen med rette afslog at tage hensyn til en faktisk omstændighed, i hvilken forbindelse det ikke er bestridt, at denne oplysning ikke tidligere var blevet fremlagt for administrationen, og at artikel 39/2, stk. 2, i den ovenfor nævnte lov af 15. december 1980 var til hinder for, at forvaltningsdomstolen kunne foretage en fuldstændig prøvelse, **[org. s. 10]** og begrænse dens kompetence til at foretage en streng legalitetsprøvelse [udelades].

*[Udelades]*

*Kassationsappellanten har i replikken anført [udelades], at »artikel 15 og 31 i direktiv 2004/38, artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder, det generelle princip om EU-rettens forrang, det generelle princip om direktivers effektive virkning og overholdelsen af retten til forsvar er til hinder for en national praksis, hvorefter de nationale retter [org. s. 11], når de efterprøver, om udvisningen af en statsborger fra en anden medlemsstat, er lovlige, ikke er forpligtet til at tage hensyn til de faktiske omstændigheder, der er indtrådt efter de kompetente myndigheders afgørelse, når disse omstændigheder indebærer, at der opstår en ret til ophold for den berørte person« [udelades], og at »den retspraksis, som kassationsinstævnte har henvist til, ikke på nogen måde indeholder en henvisning til den praksis, som Domstolen har fastlagt i dom af 29. april 2004, Orfanopoulos og Oliveri (C-482/01 og C-493/01, EU:C:2004:262) og af 11. november 2004, Cetinkaya (C-467/02, EU:C:2004:708), og hvori der redegøres for forpligtelsen til inden for rammerne af et annullationssøgsmål at tage hensyn til nye omstændigheder, der er indtrådt, efter at de nationale myndigheder har truffet afgørelse« [udelades]. [Org. s. 12]*

*Conseil d'États (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) afgørelse*

*Første led*

Kassationsappellanten har anført, at Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager) for at sikre den effektive virkning af arbejdskraftens frie bevægelighed, der er fastsat i artikel 45 [TEUF], burde have fastslået, at denne bestemmelse medfører en pligt for kassationsinstævnte til »for det første at indrømme en arbejdssøgende en rimelig frist til at få kendskab til de beskæftigelsestilbud, der er passende for ham, og til at foretage de nødvendige skridt for at opnå ansættelse, for det andet, at anerkende, at den frist, der indrømmes til at søge beskæftigelse, ikke på nogen måde kan være kortere end seks måneder, og, for det tredje, at tillade, at en arbejdssøgende opholder sig på dens område i hele denne periode uden at stille krav om, at den pågældende skal fremlægge bevis for, at han har en reel mulighed for at opnå ansættelse.«

Dette klagepunkt indebærer ikke en vurdering af de faktiske omstændigheder, således som kassationsinstævnte har anført. Dette klagepunkt gør det nødvendigt at præcisere rækkevidden af den ovenfor nævnte artikel 45.

Det af kassationsappellanten foreslåede præjudicielle spørgsmål forelægges derfor Den Europæiske Unions Domstol. Dette spørgsmål er nødvendigt for løsningen af tvisten. Såfremt Domstolen måtte give det svar, at artikel 45 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde skal fortolkes således, at den medfører de forpligtelser, som kassationsappellanten har henvist til, skal det første klagepunkt tages til følge.

*Andet led*

[Udelades]

[Andet] led [udelades] **[org. s. 13]** [udelades] tages ikke til følge.

*Tredje led*

Den legalitetsprøvelse, der er indført ved artikel 39/2, stk. 2, i lov af 15. december 1980, indebærer, at Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager) ikke kan tage hensyn til omstændigheder, der er indtrådt efter vedtagelsen af den afgørelse, der påstås annulleret, og som myndigheden ikke havde kendskab til på det tidspunkt, hvor den traf sin afgørelse.

Kassationsappellanten har i det væsentlige anført, at artikel 15 og 31 i direktiv 2004/38/EF kræver, at der foretages en prøvelse, som gør det muligt for retten at tage hensyn til omstændigheder, der er indtrådt, efter at afgørelsen om afslag på ret til ophold på mere end tre måneder, er truffet, og som kan godtgøre, at der består en sådan rettighed.

Kassationsappellanten er af den opfattelse, at der ved artikel 39/2, stk. 2, i lov af 15. december 1980 ikke er sket en korrekt gennemførelse af artikel 15 og 31 i direktiv 2004/38/EF, for så vidt som denne førstnævnte artikel ikke gør det muligt for Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager) at tage hensyn til sådanne omstændigheder.

[Udelades]

Kassationsappellanten har den fornødne søgsmålsinteresse i forbindelse med dette klagepunkt. Såfremt dette klagepunkt tages til følge, er der nemlig ikke tale om at tillægge retten en beføjelse, som den ikke har i medfør af loven, således som kassationsindstævnte har anført, men at undlade at anvende det for retten fastsatte forbud mod at tage hensyn til omstændigheder, der er indtrådt, efter at afgørelsen om afslag på ret til ophold på mere end tre måneder, er truffet, og som kan godtgøre, at der består en sådan rettighed.

For at fastslå, om den rækkevidde, som kassationsappellanten har tillagt EU-retten, er korrekt, anmodes [udelades] [Domstolen] [udelades] om en fortolkning af EU-retten. **[Org. s. 14]**

[Udelades]

**PÅ GRUNDLAG AF DISSE PRÆMISSER**

**bestemmer CONSEIL D'ÉTAT:**

[Udelades]

Den Europæiske Unions Domstol forelægges i henhold til artikel 267, stk. 3 [TEUF] følgende præjudicielle spørgsmål:



- 1) »Skal artikel 45 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde fortolkes og anvendes således, at værtsmedlemsstaten har en forpligtelse til, for det første, at indrømme en arbejdssøgende en rimelig frist til at få kendskab til de beskæftigelsestilbud, der er passende for ham, og til at foretage de nødvendige skridt for at opnå ansættelse, for det andet, at anerkende, at den frist, der indrømmes til at søge beskæftigelse, ikke på nogen måde kan være kortere end seks måneder, og, for det tredje, at tillade, at en arbejdssøgende opholder sig på dens område i hele denne periode uden at stille krav om, at den pågældende skal fremlægge bevis for, at han har en reel mulighed for at opnå ansættelse?«
  
- 2) »Skal artikel 15 og 31 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, artikel 41 og 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, det generelle princip om EU-rettens forrang og det generelle princip om direktivers effektive virkning fortolkes og anvendes således, at de nationale retter i værtsmedlemsstaten i forbindelse med et annullationssøgsmål, der er anlagt til prøvelse af en afgørelse, hvorved der [org. s. 15] er meddelt afslag på anerkendelse af en ret til ophold på mere end tre måneder for en unionsborger, har pligt til at tage hensyn til nye omstændigheder, der er indtrådt efter det tidspunkt, hvor de nationale myndigheder traf denne afgørelse, når disse omstændigheder kan medføre en ændring af den berørte persons situation, som ikke længere gør det muligt at begrænse den pågældendes ret til ophold i værtsmedlemsstaten?«

[Udelades]

[underskrifter]