

**Predmet C-710/19**

**Zahtjev za prethodnu odluku**

**Datum podnošenja:**

25. rujna 2019.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Conseil d'État (Belgija)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

12. rujna 2019.

**Tužitelj:**

G.M.A.

**Tuženik:**

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

---

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF  
(DRŽAVNO VIJEĆE, ODJEL ZA UPRAVNE SPOROVE, BELGIJA)**

[*omissis*]

**PRESUDA**

[*omissis*]

*I. Predmet tužbe*

Tužbom podnesenom 1. kolovoza 2018., G. M. A. traži ukidanje presude br. 206.186 od 28. lipnja 2018. koju je donio Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima, Belgija) [*omissis*].

*II. Postupak pred Conseil d'État (Državno vijeće)*

[*omissis*][**orig. str. 2.**][*omissis*]

### III. Činjenice korisne za ispitivanje predmeta

Iz utvrđenja u pobijanoj presudi proizlazi sljedeće:

„Tužitelj je 27. listopada 2015. podnio zahtjev za izdavanje potvrde o svojoj prijavi u svojstvu tražitelja zaposlenja. Taj je zahtjev upotpunjen 12. studenoga 2015. Tuženik je 18. ožujka 2016. donio odluku o odbijanju boravka duljeg od tri mjeseca uz nalog za napuštanje državnog područja. Obrazloženje te odluke koja je pobijani akt glasi kako slijedi:

„Zahtjev se odbija jer

nisu ispunjeni uvjeti potrebni za ostvarenje prava na boravak dulji od tri mjeseca u svojstvu građanina Unije: zainteresirana osoba podnijela je zahtjev za izdavanje potvrde o svojoj prijavi u svojstvu tražitelja zaposlenja. Uz zahtjev, priložila je potvrdu da je upisana kao tražitelj zaposlenja kod tijela Actiris, svoj *curriculum vitae* i molbe za posao, ali ti dokumenti nisu dokaz o stvarnim izgledima za zaposlenje, s obzirom na osobnu situaciju zainteresirane osobe. Naime, iako se zainteresirana osoba upisala kod tijela Actiris kako bi povećala svoje izgleda za pronalazak zaposlenja, nijedan odgovor na molbe za posao ne upućuje na to **[orig. str. 3.]** da ima stvarne izgleda za zaposlenje. *[omissis]*”.

Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima), kojemu je podnesena tužba, pobijanom presudom odbija zahtjev za odgodu i poništenje podnesen protiv prethodno navedene odluke od 18. ožujka 2016.

Nakon novog zahtjeva podnesenog 25. travnja 2016., potvrda o prijavi izdana je tužitelju 6. svibnja 2016.

### IV. Dopuštenost tužbe

*[omissis]* tužitelj je istaknuo, *[omissis]* da i dalje ima interes za poništenje te pritom tvrdio da bi se u slučaju poništenja smatralo da je njegov boravak zakonit od 27. listopada 2015., dana kad je podnio svoj prvi zahtjev, što utječe na stjecanje prava stalnog boravka nakon isteka roka za zakonit boravak u neprekinutom razdoblju od pet godina”, *[omissis]***[orig. str. 4.]***[omissis]*.

Odluka Conseil d'État (Državno vijeće)

*[omissis]*

Stoga je tužba dopuštena.

## V. Jedini tužbeni razlog

### *Teza stranka*

Tužitelj ističe samo jedan tužbeni razlog koji se temelji na povredi članka 149. Ustava, članka 40. stavka 4. podstavka 1. točke 1. i članka 39/65 loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement des étrangers et l'éloignement des étrangers (Zakon od 15. prosinca 1980. o pristupu državnom području, boravku, nastanjenju i udaljavanju stranaca), članka 50. stavka 2. točke 3. arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (Kraljevska uredba od 8. listopada 1981. o pristupu državnom području, boravku, nastanjenju i udaljavanju stranaca), članka 45. [UFEU-a], članaka 41. i 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, članaka 15., 31. i 34. Direktive 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, općih načela nadređenosti prava Europske unije [**orig. str. 5.**] i korisnog učinka direktiva.

U prvom dijelu, tužitelj prigovara tomu što se u pobijanoj presudi utvrdilo da se člankom 45. [UFEU-a], kako ga se tumači u sudskoj praksi Suda Europske unije, ne predviđa minimalni rok koji tražitelj zaposlenja treba imati na raspolaganju kako bi pronašao ponude za posao u državi članici domaćinu, odnosno minimalni rok u kojem nije obvezan podnijeti dokaz o stvarnim izgledima za zaposlenje, dok se u sudskoj praksi Suda Europske unije, osobito u presudi [od 26. veljače 1991.] Antonissen [C-292/89, EU:C:1991:80] to ne predviđa.

Prema tužiteljevu mišljenju, u pobijanoj se presudi trebalo smatrati da se korisnim učinkom načela slobodnog kretanja iz članka 45. [UFEU-a] državama članicama propisuje obveza, kao prvo, da tražitelju zaposlenja dodjele razumni rok kako bi pronašao ponude za posao koje bi mu mogle odgovarati i poduzeo mjere potrebne kako bi se zaposlio, kao drugo, da utvrde da rok za traženje zaposlenja ni u kojem slučaju ne može biti kraći od šest mjeseci, i kao treće, da tražitelju zaposlenja dopuste boravak na svojem državnom području tijekom cijelog trajanja tog roka a da pritom od njega ne traže da podnese dokaz o stvarnim izgledima za zaposlenje.

Tužitelj tvrdi da iz članka 7. stavka 3., članka 11. i članka 16. Direktive 2004/38/EZ od 29. travnja 2004., kojima se uređuju slične situacije, proizlazi da se ne može smatrati da je rok kraći od šest mjeseci dovoljno razuman i da, ako i dalje postoji dvojba u pogledu postojanja i opsega takve obveze koja je nužna kako bi se zajamčio koristan učinak načela slobodnog kretanja iz članka 45. [UFEU-a], Sudu Europske unije valja uputiti pitanje o usklađenosti nacionalnog prava s tom odredbom na sljedeći način:

„Trebali li članak 45. [UFEU-a] tumačiti i primjenjivati na način da je država članica domaćin obvezna, kao prvo, tražitelju zaposlenja dodijeliti razumni rok kako bi pronašao ponude za posao koje bi mu mogle odgovarati i poduzeo mjere potrebne kako bi se zaposlio, kao drugo, utvrditi da rok za

traženje zaposlenja ni u kojem slučaju ne može biti kraći od šest mjeseci, i kao treće, tražitelju zaposlenja dopustiti boravak na svojem državnom području tijekom cijelog trajanja tog roka a da pritom od njega ne traži da podnese dokaz o stvarnim izgledima za zaposlenje?”

Tuženik u svojem odgovoru tvrdi da se, suprotno tužiteljevoj tvrdnji, u pobijanoj presudi nije utvrdilo da se pravom Europske unije [**orig. str. 6.**] ne predviđa minimalni rok kako bi se državljaninu druge države članice omogućilo da pronade zaposlenje, nego da se navedenim pravom predviđa „razumni rok” koji bi mogao biti rok od šest mjeseci, prema nacionalnom zakonodavstvu, tako da taj rok nije, čini se, „*de facto* minimum koji se zahtijeva pravom Zajednice”. Smatra da takva ocjena nije zahvaćena nijednom pogreškom koja se tiče prava.

Navodi da se sudska praksa Suda na koju upućuje tužitelj temelji na „nedostatku propisa Zajednice” i na razumnosti roka predviđenog predmetnim nacionalnim propisom, tako da nije utvrđeno da članak 45. [UFEU-a] nije moguće tumačiti na način da se njime određuje minimalni rok od šest mjeseci. Usto, prema tuženikovu mišljenju, s obzirom na to da razumnost roka dodijeljenog tražitelju zaposlenja nužno proizlazi iz samostalne ocjene činjenica, protiv nje se ne može pokrenuti kasacijski postupak, osim ako se od Conseil d’État (Državno vijeće) ne zatraži da zamijeni Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima), za što nije nadležan. Tuženik tvrdi da se u pobijanoj presudi utvrdilo da tužitelj u okviru svojeg zahtjeva nije podnio ni najmanji dokaz o stvarnim izgledima za zaposlenje, na temelju čega se zaključuje, implicitno, ali sigurno, da tužitelj ne dokazuje zašto bi *in concreto* rok, dodijeljen u ovom slučaju kako bi se utvrdilo ispunjava li on uvjete prava na boravak, bio nerazuman, da se takvo obrazloženje ni ne osporava niti ga se može osporavati u kasacijskom postupku i da iz toga slijedi da prvi dio tužbenog razloga nije osnovan.

Tuženik na temelju toga također zaključuje da prethodno pitanje koje je tužitelj predložio ne utječe na ishod spora te da ga stoga nije potrebno uputiti Sudu Europske unije.

Tužitelj u svojoj replici navodi da ocjena razumnosti roka koji se dodjeljuje tražitelju zaposlenja u belgijskom pravu otvara pitanje tumačenja prava Europske unije koje izravno utječe na usklađenost članka 40. stavka 4. prethodno navedenog Zakona od 15. prosinca 1980. i članka 50. stavka 2. točke 3. Kraljevske uredbe od 8. listopada 1981. s člankom 45. [UFEU-a]. Prema tužiteljevu mišljenju, to pitanje tumačenja ne ovisi isključivo o samostalnoj ocjeni činjenica te ga se mora moći ispitati u kasacijskom postupku kako bi se utvrdilo je li pobijana presuda zahvaćena pogreškom koja se tiče prava, osobito pogreškom koja se tiče kvalifikacije.

U drugom dijelu tužbenog razloga [*omissis*][**orig. str. 7.**][*omissis*][**orig. str. 8.**][*omissis*]. [Conseil d’État (Državno vijeće) odbija taj drugi dio tužbenog razloga]

Tužitelj u trećem dijelu kritizira pobijanu presudu jer se u njoj smatra da se nadzorom zakonitosti uspostavljenim u članku 39/2 prethodno navedenog Zakona od 15. prosinca 1980. sprečava uzimanje u obzir činjenice da je Europski parlament zaposlio tužitelja 6. travnja 2016. (nakon tuženikove odluke), čime se dokazuje da za tužitelja postoje stvarni izgledi za zaposlenje i tako proturječi obrazloženju tuženikove odluke. Prema tužiteljevu mišljenju, člancima 15. i 31. prethodno navedene Direktive 2004/38/EZ, člancima 41. i 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, kao i općim načelima nadređenosti prava Europske unije i korisnog učinka direktiva, nalaže se Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) da uzme u obzir nove elemente u okviru tužbe za poništenje i da ne primijeni sve protivne nacionalne odredbe i pravila.

Tužitelj tvrdi da iz sudske prakse Suda Europske unije proizlazi da članke 15. i 31. prethodno navedene Direktive 2004/38/EZ i članak 47. Povelje o temeljnim pravima treba shvatiti na način da podrazumijevaju iscrpno ispitivanje svih činjenica i okolnosti, uključujući prikladnost predviđene mjere, i da nacionalni sudovi koji nadziru zakonitost odluka donesenih u skladu s pravilima Unije u području slobodnog kretanja osoba trebaju uzeti u obzir **[orig. str. 9.]** nove elemente koji su im podneseni nakon tih odluka. Tužitelj tvrdi da, kad su odredba ili pravilo nacionalnog prava protivni pravilu prava Unije, nacionalni sudovi dužni su ne primijeniti tu protivnu odredbu ili pravilo nacionalnog prava, te tvrdi da se u pobijanoj presudi moralo, ne uzimajući u obzir sva protivna nacionalna postupovna pravila, uzeti u obzir činjenicu da je Europski parlament zaposlio tužitelja 6. travnja 2016., čime se dokazuje da za tužitelja postoje stvarni izgledi za zaposlenje i tako proturječi obrazloženju tuženikove odluke.

Prema tužiteljevu mišljenju, ako i dalje postoji dvojba o postojanju obveze koju ima Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) da uzme u obzir nove elemente u okviru tužbe za poništenje, u skladu s člancima 15. i 31. prethodno navedene Direktive 2004/38/EZ i člancima 41. i 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, kao i općim načelima nadređenosti prava Europske unije i korisnog učinka direktiva, i postojanju obveze, ovisno o slučaju, da se ne primijene sve protivne nacionalne odredbe ili pravila, Sudu Europske unije valja uputiti sljedeće prethodno pitanje:

„Trebaju li članke 15. i 31. Direktive 2004/38 i članke 41. i 47. Povelje o temeljnim pravima, kao i opća načela nadređenosti prava Europske unije i korisnog učinka direktiva, tumačiti i primjenjivati na način da su nacionalni sudovi države članice domaćina obvezni, u okviru tužbe za poništenje protiv odluke kojom se odbija priznavanje prava na boravak dulji od tri mjeseca građaninu Unije, uzeti u obzir nove elemente koji su se pojavili nakon odluke nacionalnih tijela ako ti elementi mogu izmijeniti položaj dotične osobe na temelju kojeg više ne bi bilo dopušteno ograničavati prava na boravak te osobe u državi članici domaćinu?”

[omissis] [prigovor nedopuštenosti koji Conseil d'État (Državno vijeće) ne prihvaća][omissis]

Tuženik tvrdi da je upravni sud s pravom odbio uzeti u obzir činjenični element za koji je nesporno da prethodno nije podnesen upravi, da mu se člankom 39/2 stavkom 2. prethodno navedenog Zakona od 15. prosinca 1980. zabranjuje da provede nadzor **[orig. str. 10.]** na temelju neograničene nadležnosti i da je njegova nadležnost ograničena na nadzor stroge zakonitosti *[omissis]*.

*[omissis]*

Tužitelj u replici ističe *[omissis]* da se „člancima 15. i 31. Direktive 2004/38, članku 47. Povelje o temeljnim pravima, općim načelima nadređenosti prava Europske unije i korisnog učinka direktiva, te poštovanju prava obrane, protiv nacionalna praksa prema kojoj nacionalni sudovi **[orig. str. 11.]** nisu dužni uzeti u obzir, prilikom nadzora zakonitosti protjerivanja naloženog protiv državljanina druge države članice, činjenične elemente koji su se pojavili nakon odluke nadležnih tijela, ako ti elementi podrazumijevaju postojanje prava na boravak dotične osobe” *[omissis]* da se „u sudskoj praksi koju je naveo tuženik uopće ne upućuje na sudsku praksu Suda, sadržanu u njegovim presudama od 29. travnja 2004., Orfanopoulos i Oliveri (C-482/01 i C-493/01, EU:C:2004:262) i od 11. studenoga 2004., Cetinkaya (C-467/02, EU:C:2004:708), u kojoj se utvrđuje obveza uzimanja u obzir, u okviru tužbe za poništenje, novih elemenata koji su se pojavili nakon odluke nacionalnih tijela” *[omissis]*. **[orig. str. 12.]**

*Odluka Conseil d'État (Državno vijeće)*

*Prvi dio*

Tužitelj tvrdi da je Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima), kako bi slobodi kretanja radnika iz članka 45. [UFEU-a] dao koristan učinak, trebao odlučiti da se tom odredbom tuženiku propisuje „obveza, kao prvo, da tražitelju zaposlenja dodijeli razumni rok kako bi pronašao ponude za posao koje bi mu mogle odgovarati i poduzeo mjere potrebne kako bi se zaposlio, kao drugo, da utvrdi da rok za traženje zaposlenja ni u kojem slučaju ne može biti kraći od šest mjeseci, i kao treće, da tražitelju zaposlenja dopusti boravak na svojem državnom području tijekom cijelog trajanja tog roka a da pritom od njega ne traži da podnese dokaz o stvarnim izgledima za zaposlenje”.

Ta kritika ne podrazumijeva ocjenu činjenica, kao što to tvrdi tuženik. Tuženik treba utvrditi doseg prethodno navedenog članka 45.

Stoga Sudu Europske unije valja uputiti prethodno pitanje koje predlaže tužitelj. To je pitanje nužno za rješavanje spora. Naime, kad bi Sud odgovorio da članak 45. Ugovora o funkcioniranju Europske unije treba tumačiti na način da se njime propisuju obveze na koje se tužitelj poziva, prvi bi prigovor bio osnovan.

*Drugi dio*

*[omissis]*

[Drugi] dio [omissis] [orig. str. 13.] [omissis] nije osnovan.

*Treći dio*

Nadzorom zakonitosti uspostavljenim u članku 39/2 stavkom 2. Zakona od 15. prosinca 1980., Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) zabranjuje se da uzme u obzir elemente koji su se pojavili nakon donošenja odluke čije se poništenje traži i za koje tijelo u trenutku odlučivanja nije znalo.

Tužitelj u biti tvrdi da se člancima 15. i 31. Direktive 2004/38/EZ zahtijeva nadzor koji sudu omogućuje da uzme u obzir elemente koji su se pojavili nakon donošenja odluke kojom se odbija pravo na boravak dulji od tri mjeseca i na temelju kojih se može utvrditi postojanje takvog prava.

Prema tužiteljevu mišljenju, u članak 39/2 stavak 2. Zakona od 15. prosinca 1980. nisu pravilno preneseni članci 15. i 31. Direktive 2004/38/EZ jer se njime Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) ne omogućuje da takve elemente uzme u obzir.

[omissis]

Tužitelj ima pravni interes potreban za tu kritiku. Naime, ako je ta kritika osnovana, sudu ne treba dodijeliti ovlast koja mu zakonom nije dodijeljena, kao što to tvrdi tuženik, nego valja odbaciti zabranu koja mu je propisana da uzme u obzir elemente koji su se pojavili nakon donošenja odluke kojom se odbija pravo na boravak dulji od tri mjeseca i na temelju kojih se može utvrditi postojanje takvog prava.

Kako bi se utvrdilo je li točan doseg koji tužitelj daje pravu Unije, valja [omissis] uputiti pitanje [omissis] [Sudu] o tumačenju prava Europske unije. [orig. str. 14.]

[omissis]

**SLIJEDOM NAVEDENOG,**

**CONSEIL D'ÉTAT (DRŽAVNO VIJEĆE) ODLUČUJE:**

[omissis]

U skladu s člankom 267. trećim stavkom [UFEU-a] Sudu Europske unije upućuju se sljedeća prethodna pitanja:

1. „Trebali li članak 45. Ugovora o funkcioniranju Europske unije tumačiti i primjenjivati na način da je država članica domaćin obvezna, kao prvo, tražitelju zaposlenja dodijeliti razumni rok kako bi pronašao ponude za posao koje bi mu mogle odgovarati i poduzeo mjere potrebne kako bi se zaposlio, kao drugo, utvrditi da rok za traženje zaposlenja ni u kojem slučaju ne može biti kraći od šest mjeseci, i kao treće, tražitelju zaposlenja dopustiti

boravak na svojem državnom području tijekom cijelog trajanja tog roka a da pritom od njega ne traži da podnese dokaz o stvarnim izgledima za zaposlenje?”

2. „Trebaju li članke 15. i 31. Direktive 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica i članke 41. i 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, kao i opća načela nadređenosti prava Europske unije i korisnog učinka direktiva, tumačiti i primjenjivati na način da su nacionalni sudovi države članice domaćina obvezni, u okviru ispitivanja tužbe za poništenje protiv odluke kojom se odbija **[orig. str. 15.]** priznavanje prava na boravak dulji od tri mjeseca građaninu Unije, uzeti u obzir nove elemente koji su se pojavili nakon odluke nacionalnih tijela ako ti elementi mogu izmijeniti položaj dotične osobe na temelju kojeg više ne bi bilo dopušteno ograničavati prava na boravak te osobe u državi članici domaćinu?”

[omissis]

[potpisi]