

Notat



Udlændinge- og Integrationsministeriet

Notat til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg om afgivelse af indlæg i den præjudicielle sag ved EU-Domstolen C-710/19, G.M.A.

1. Indledning

En belgisk ret (den forelæggende ret) har ved kendelse af 25. september 2019 forelagt EU-Domstolen to præjudicielle spørgsmål.

Regeringens interesse angår navnlig sagens første præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af bl.a. artikel 45 i EUF-Traktaten (TEUF) om arbejdskraftens frie bevægelighed med hensyn til *arbejdssøgende* unionsborgeres ret til ophold i en anden medlemsstat¹.

Den forelæggende ret spørger dels til, *hvor længe* en unionsborger har ret til at opholde sig som arbejdssøgende i en anden medlemsstat, dels til, i hvilket omfang denne medlemsstat *kan iværksætte kontrolforanstaltninger og stille dokumentationskrav* for at sikre, at unionsborgeren vedvarende søger arbejde og har reel mulighed for at blive ansat.

2. Hovedsagens faktiske omstændigheder og overordnede retlige problemstilling

Den belgiske retssag, der har givet anledning til den præjudicielle forelæggelse, vedrører et afslag på meddelelse af opholdsret efter EU-retten til en unionsborger, der havde ansøgt om registreringsbevis som arbejdssøgende. Unionsborgeren havde til støtte for sin ansøgning fremlagt sit CV og en række jobansøgninger. De belgiske myndigheder vurderede dog, at den pågældende ikke havde dokumenteret en reel mulighed for at opnå ansættelse i Belgien. Unionsborgeren blev derfor meddelt afslag på ret til ophold med påbud om at

17. december 2019

Udlændinge- og
Integrationsministeriet

EU-ophold
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 6198 4000
Mail uim@uim.dk
Web www.uim.dk

CVR-nr. 36977191

Sagsbehandler
Frederik Sundgaard Land

Tel. 61 98 34 91
Mail fsl@uim.dk

¹ Sagens andet præjudicielle spørgsmål drejer sig om, hvorvidt de nationale retter i forbindelse med prøvelsen af et afslag på ophold i mere end tre måneder, er forpligtet til at tage hensyn til nye omstændigheder, som er indtrådt efter myndighedernes meddelelse af afslag.

udrejse. Der var på afslagstidspunktet forløbet knap fem måneder, siden unionsborgeren indgav sin ansøgning om bevis for registrering som arbejdssøgende.

Unionsborgeren blev godt en måned senere tilbudt beskæftigelse i Belgien, og indgav på den baggrund en ny ansøgning til de belgiske myndigheder om registreringsbevis som arbejdstager, der blev imødekommet.

Unionsborgeren har under sagen gjort gældende, at han fortsat har en interesse i at få prøvet gyldigheden af afslaget på sin første ansøgning om registrering som arbejdssøgende. Han har i den forbindelse anført, at han, hvis afslaget omgøres, vil blive anset for at have haft lovligt ophold i Belgien fra det tidspunkt, hvor han indgav sin første ansøgning, hvilket kan have betydning for optjeningen af ret til tidsubegrænset ophold.

3. EU-retsgrundlaget og EU-Domstolens praksis

Arbejdskraftens fri bevægelighed følger af artikel 45 i TEUF.

TEUF artikel 45 er for så vidt angår unionsborgeres ret til at færdes og opholde sig i andre medlemsstater som arbejdstagere eller arbejdssøgende udmøntet i opholdsdirektivet (direktiv 2004/38/EF).

Efter direktivets artikel 6 har unionsborgere ret til frit at tage ophold på en anden medlemsstats område for en periode på højst tre måneder uden andre betingelser eller formaliteter end kravet om at være i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas.

Efter direktivets artikel 7, stk. 1, har en unionsborger, der udøver økonomisk aktivitet i en anden medlemsstat, f.eks. som arbejdstager, eller som råder over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer, ret til ophold i denne medlemsstat i mere end de første tre måneder.

Det følger endvidere af direktivets artikel 14, stk. 4, litra b, at en unionsborger, som er rejst ind på værtslandets område for at søge arbejde, *ikke må udvises (udsendes), så længe det kan dokumenteres, at den pågældende fortsat søger arbejde og har reelle muligheder for at blive ansat.*

Ifølge direktivets artikel 24, stk. 2, er medlemsstaterne ikke forpligtet til at tillægge ret til sociale ydelser i de første tre måneder af et ophold *eller eventuelt i den længere periode, som en arbejdssøgende måtte opholde sig i værtsmedlemsstaten.* Arbejdssøgende unionsborgere har således ikke ret til sociale ydelser under deres ophold i værtsmedlemsstaten.

Af direktivets præambelbetragtning nr. 9 fremgår det, at unionsborgere bør have ret til ophold i indtil tre måneder i værtsmedlemsstaten, uden at der stil-

les andre betingelser eller kræves andre formaliteter end besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas, og *uden at dette i øvrigt berører den gunstigere behandling af arbejdssøgende som anerkendt i EF-Domstolens praksis.*

Endelig fremgår det af direktivets præambelbetragtning nr. 16, at der *under ingen omstændigheder bør træffes udsendelsesforanstaltninger* vedrørende arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende *eller arbejdssøgende*, således som disse er defineret af Domstolen, *medmindre det sker af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed.*

EU-Domstolen (herefter Domstolen) havde *allerede inden opholdsdirektivets vedtagelse*² fastslået, at der gjaldt en udvisningsbeskyttelse i forhold til arbejdssøgende unionsborgere.

I sagen C-292/89, *Antonissen*, fastslog Domstolen således, at traktatens bestemmelser om arbejdskraftens fri bevægelighed også omfatter unionsborgeres ret til frit at bevæge sig i andre medlemsstater med henblik på at søge beskæftigelse der³.

I den forbindelse udtalte Domstolen, at formålet med artikel 45 tilgodeses, når fællesskabslovgivningen eller national lovgivning giver de pågældende ”en rimelig frist [i betydningen en rimelig periode] til i den pågældende medlemsstat at få kendskab til de beskæftigelsestilbud, der svarer til deres erhvervmæssige kvalifikationer, og til i givet fald at foretage det fornødne for at blive ansat”⁴.

Konkret fandt Domstolen, at da længden af den periode, i hvilken en EU-borger har krav på at opholde sig i en medlemsstat med henblik på at søge arbejde der, ikke var reguleret i fællesskabsretten, forekom en periode på seks måneder (som fastsat i dagældende britisk lovgivning) som udgangspunkt ikke utilstrækkelig⁵. En periode på seks måneder kunne derfor ifølge Domstolen ikke anfægte den tilsigtede virkning af princippet om fri bevægelighed.

Domstolen slog samtidig fast, at der heller ikke *efter* udløbet af den nævnte periode kan ske udvisning, hvis unionsborgeren ”beviser, at han fortsat søger arbejde og har reelle chancer for at opnå ansættelse”⁶.

I sagen C-138/02, *Collins*, gentog Domstolen, at den opholdsret, der tilkommer arbejdssøgende i henhold til traktaten, kan tidsbegrænses, men at der heller ikke *efter* udløbet af en sådan frist kan ske udvisning, hvis den pågældende

² Opholdsdirektivet trådte i kraft den 30. april 2004, og fristen for gennemførelsen af opholdsdirektivet i national ret udløb den 30. april 2006.

³ *Antonissen*, pr. 13.

⁴ *Antonissen*, pr. 16.

⁵ *Antonissen*, pr. 21.

⁶ *Antonissen*, pr. 21.

beviser, at han fortsat søger arbejde og har reelle chancer for at opnå ansættelse⁷.

I sagen C-171/91, *Tsiotras*⁸, som vedrørte en græsk statsborger, der søgte om forlængelse af sin opholdstilladelse i Tyskland, og som efter at have været arbejdsløs i en årrække blev vurderet objektivt ude af stand til at opnå beskæftigelse, slog Domstolen fast, at personer, der som Tsiotras vedvarende har været arbejdsløse, og som objektivt bedømt er ude af stand til at opnå beskæftigelse, ikke har ret til at opholde sig i en anden medlemsstat som arbejdssøgende efter EU-retten.

De ovenfor omtalte domme fra EU-Domstolen (i sagerne *Antonissen*, *Collins* og *Tsiotras*) er afsagt før opholdsdirektivets ikrafttræden den 30. april 2004 og *inden* udløbet af fristen for gennemførelse af direktivet i national ret den 30. april 2006. Det ændrer efter regeringens opfattelse ikke ved, at dommene indeholder relevante bidrag til fortolkningen af TEUF artikel 45, men dommene skal læses i lyset af opholdsdirektivets efterfølgende vedtagelse.

4. Dansk praksis

Opholdsdirektivet er gennemført i dansk ret ved bekendtgørelse nr. 318 af 27. marts 2019 (EU-opholdsbekendtgørelsen).

Efter EU-opholdsbekendtgørelsens § 3, stk. 4, har unionsborgere ret til ophold i Danmark som arbejdssøgende i indtil seks måneder efter deres indrejse i landet. Herefter har den pågældende ifølge bestemmelsen ret til ophold som arbejdssøgende, så længe det kan dokumenteres, at den pågældende fortsat søger arbejde og har reelle muligheder for at blive ansat.

Det følger endvidere af bekendtgørelsens § 21, stk. 1, at arbejdssøgende unionsborgere, der opholder sig i Danmark, ikke skal ansøge om et registreringsbevis.

Efter bekendtgørelsens § 19, stk. 1, har en unionsborger, der har haft lovligt ophold her i landet uafbrudt i fem år, ret til tidsubegrænset ophold.

Efter dansk praksis stilles der i de første seks måneder som udgangspunkt ikke krav om, at unionsborgeren dokumenterer, at vedkommende aktivt søger arbejde eller har reelle chancer for at opnå beskæftigelse i Danmark, men efter seks måneders ophold vil unionsborgeren i en eventuel kontrolsituation skulle dokumentere, at vedkommende er aktivt arbejdssøgende og har reelle chancer for at opnå ansættelse. Ved vurderingen lægges der vægt på, om der foreligger

⁷ Collins, pr. 37.

⁸ Tsiotras havde tidligere, forud for Grækenlands indtræden i EU i 1981, haft opholdstilladelse på beskæftigelsesmæssigt grundlag i Tyskland, men havde på tidspunktet for ansøgningen om forlængelse af denne opholdsret (efter Grækenlands indtræden i EU) været arbejdsløs i en årrække.

oplysninger om seriøse jobansøgninger, og om unionsborgeren vurderes at have mulighed for at opnå beskæftigelse i den pågældende branche.

5. Regeringens interesse i sagen

Det er regeringens opfattelse, at artikel 45 i TEUF, således som denne bestemmelse er fortolket i Domstolens praksis og senere er udmøntet ved opholdsdirektivet⁹, jf. ovenfor, indebærer, at en medlemsstat er forpligtet til at indrømme en arbejdssøgende unionsborger en rimelig periode til at få kendskab til relevante beskæftigelsestilbud og til at foretage det fornødne til at blive ansat.

En unionsborger kan, uanset hvor længe den pågældende har opholdt sig i en medlemsstat som arbejdssøgende, ikke udvises (udsendes), hvis den pågældende kan dokumentere, at den pågældende fortsat søger arbejde og har reelle muligheder for at blive ansat, jf. opholdsdirektivets artikel 14, stk. 4, litra b.

Omvendt indebærer opholdsdirektivets artikel 14, stk. 4, litra b, at medlemsstaterne har mulighed for at udvise (udsende) en arbejdssøgende, som i forbindelse med en kontrol – der gennemføres efter, at den pågældende har opholdt sig tre måneder i medlemsstaten – ikke kan dokumentere, at han fortsat søger arbejde og har reelle muligheder for at blive ansat, jf. herom nedenfor.

Opholdsdirektivets artikel 14, stk. 4, litra b, forudsætter efter sin ordlyd, at unionsborgeren kan pålægges at dokumentere, at den pågældende fortsat søger arbejde og har reelle muligheder for at blive ansat.

EU-retten vurderes på den baggrund ikke at være til hinder for, at medlemsstaterne – på linje med hvad der gælder i forhold til erhvervsaktive og selvforsørgende unionsborgere – udøver kontrol og stiller dokumentationskrav allerede efter de første tre måneders ophold i forhold til unionsborgere, der opholder sig som arbejdssøgende på deres område, så længe der ikke er tale om systematisk kontrol¹⁰. Det bemærkes i den forbindelse, at muligheden for at udøve kontrol og stille dokumentationskrav er en nødvendig forudsætning for, at medlemsstaterne kan sikre, at alene de reelt berettigede indrømmes en opholdsret som arbejdssøgende.

Dette må så meget desto mere gælde, såfremt det lægges til grund, at perioder som arbejdssøgende skal indgå i beregningen af den periode på fem års lovligt ophold, som giver ret til tidsubegrænset ophold, jf. opholdsdirektivets artikel 16, stk. 1.

⁹ Navnlig direktivets præambelbetragtning nr. 9 og nr. 16, artikel 14, stk. 4, litra b, og artikel 24, stk. 2.

¹⁰ Jf. opholdsdirektivets artikel 14, stk. 2, 2. afsnit.

Regeringen vil i indlægget for EU-Domstolen argumentere i overensstemmelse med de ovenfor anførte betragtninger.