



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MACIEJ SZPUNAR
föredraget den 17 september 2020¹

Mål C-710/19

**G. M. A.
mot
État belge**

(begäran om förhandsavgörande från Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Belgien))

”Begäran om förhandsavgörande – Fri rörlighet för personer – Artikel 45 FEUF – Arbetssökande – Uppehållsrätt för arbetssökande – Vistelsens längd – Skälig frist för en arbetssökande (för att informera sig om erbjudanden om anställning som kan vara passande och för att vidta åtgärder för att få anställning) – Den mottagande medlemsstatens skyldigheter – Arbetssökandens skyldighet – Direktiv 2004/38/EG – Artikel 14.4 b – Bibehållen uppehållsrätt – Villkor – Artiklarna 15 och 31 – Rättssäkerhetsgarantier – En nationell domstols befogenheter vid prövning av en talan om ogiltigförklaring av ett beslut att neka en arbetssökande unionsmedborgare uppehållsrätt för längre tid än tre månader”

I. Inledning

1. Arbetssökande utövar sin rätt till fri rörlighet med stöd av artiklarna 45 och 21 FEUF.² En arbetssökande unionsmedborgare är en arbetstagare i den mening som avses i artikel 45 FEUF. Arbetssökande befinner sig således i skärningspunkten mellan den inre marknaden och unionsmedborgarskapet.
2. Mot den bakgrunden ska jag granska den nu aktuella begäran om förhandsavgörande, vilken har framställts till domstolen av Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Belgien) och avser tolkningen av artikel 45 FEUF och direktiv 2004/38/CE³, i synnerhet artiklarna 14.4 b, 15 och 31 i direktivet.
3. Det nu aktuella målet rör en ansökan om uppehållsrätt för längre tid än tre månader som en grekisk medborgare lämnat in i egenskap av arbetssökande. Den behöriga belgiska myndigheten avlog ansökan och förelade sökanden att lämna landet.

¹ Originalspråk: franska.

² Se Reynolds, S., ”Deconstructing the Road to Brexit: Paving the Way to Further Limitations on Free Movement and Equal Treatment”, D. Thym (utgivare), *Questioning EU Citizenship. Judges and the Limits of Free Movement and Solidarity in the EU*, Hart Publishing, London, 2017, s. 57–87, särskilt s. 73.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 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 (EUT L 158, 2004, s. 77) och rättelse i EUT L 229, 2004, s. 35, och EUT L 197, 2005, s. 34) (nedan kallat direktiv 2004/38).

4. Den hänskjutande domstolens frågor i detta mål rör dels omfattningen av arbetssökandens rättigheter och skyldigheter, särskilt i fråga om bevisbörda, enligt artikel 14.4 b i direktiv 2004/38, dels huruvida medlemsstaterna är skyldiga att ge dessa personer en skälig frist på minst sex månader för att söka arbete. Frågorna ger domstolen tillfälle att klargöra räckvidden av rättssäkerhetsgarantierna i direktiv 2004/38 för arbetssökande som blivit föremål för ett beslut om avlägsnande.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

5. Artikel 6 i direktiv 2004/38 har rubriken ”Uppehållsrätt i högst tre månader”. I punkt 1 föreskrivs följande:

”Unionsmedborgare skall ha rätt att uppehålla sig på en annan medlemsstats territorium i högst tre månader utan några andra villkor eller formaliteter än kravet på att inneha ett giltigt identitetskort eller pass.”

6. Artikel 14 i direktivet har rubriken ”Bibehållen uppehållsrätt”. I punkt 4 b föreskrivs följande:

”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

...

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.”

7. Artikel 15 i direktivet har rubriken ”Rättssäkerhetsgarantier”. Punkt 1 har följande lydelse:

”Förfarandena i artiklarna 30 och 31 skall på motsvarande sätt tillämpas på alla beslut som på andra grunder än allmän ordning, säkerhet eller hälsa begränsar unionsmedborgares och deras familjemedlemmars fria rörlighet.”

8. I artikel 31 i direktivet, med rubriken ”Rättssäkerhetsgarantier”, anges följande i punkterna 1 och 3:

”1. De berörda personerna skall ha tillgång till domstolsprövning och, i förekommande fall, till prövning av administrativ myndighet, i den mottagande medlemsstaten för att överklaga eller begära omprövning av beslut mot dem av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa.

...

3. Domstolsprövningen skall göra det möjligt att granska beslutets laglighet samt de fakta och omständigheter som ligger till grund för den föreslagna åtgärden. Den skall även garantera att beslutet inte är oproportionerligt, särskilt med hänsyn till kraven i artikel 28.”

B. Belgisk rätt

9. Artikel 39/2.2 i loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (lag av den 15 december 1980 om utlänningars inresa, uppehållsrätt, bosättning och utvisning)⁴ (nedan kallad lag av den 15 december 1980) har följande lydelse:

”Conseil du contentieux des étrangers [(Utlänningsdomstolen, Belgien)] ska genom dom avgöra en talan som väckts på grund av ett åsidosättande av väsentliga formföreskrifter eller sådana formföreskrifter som måste iakttas för att rättsakten i fråga inte ska bli ogiltig, alternativt på grund av maktmissbruk.”

10. Artikel 40.4 punkt 1 i denna lag har följande lydelse:

”4. En unionsmedborgare har rätt att uppehålla sig i Konungariket för längre tid än tre månader om han uppfyller villkoret i artikel 41 första stycket och

1. om unionsmedborgaren är anställd eller egenföretagare i Konungariket eller om han reser in i Konungariket för att söka arbete, såvitt han kan bevisa att han fortfarande söker arbete och verkligen har möjlighet att få anställning.”

11. Artikel 50.1 och 50.2 punkt 3 a–b i arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (kunglig förordning av den 8 oktober 1981 om utlänningars inresa, vistelse, bosättning och utvisning)⁵ (nedan kallad förordning av den 8 oktober 1981) har följande lydelse:

”1. En unionsmedborgare som avser att uppehålla sig i landet för längre tid än tre månader och som styrker sitt medborgarskap i enlighet med artikel 41 första stycket i lag [av den 15 december 1980] ska ansöka om registreringsintyg hos kommunförvaltningen på den ort där han är bosatt med hjälp av en handling som överensstämmer med förlagan i bilaga 19.

...

2. När ansökan lämnas in eller senast tre månader därefter, ska unionsmedborgaren ge in följande handlingar, beroende på vad som är tillämpligt:

...

3. arbetsökande:

a) inskrivning vid den behöriga arbetsförmedlingen eller kopia av ansökningshandlingar, och

b) bevis på en verklig möjlighet att få anställning med hänsyn till den berörda personens personliga förhållanden, till exempel examensbevis, eventuell yrkesutbildning, fullgjord eller planerad, och arbetslöshetsperiodens längd.”

III. Bakgrunden till det nationella målet, tolkningsfrågorna och förfarandet vid domstolen

12. G. M. A., som är grekisk medborgare, ansökte den 27 oktober 2015 om registreringsintyg i Belgien i syfte att i egenskap av arbetsökande erhålla uppehållsrätt för längre tid än tre månader i denna medlemsstat.

⁴ *Moniteur belge* av den 31 december 1980, s. 14584.

⁵ *Moniteur belge* av den 27 oktober 1981, s. 13740.

13. Office des étrangers de Belgique (Belgiens utlänningsmyndighet) (nedan kallad utlänningsmyndigheten) avlog ansökan genom beslut av den 18 mars 2016, av det skälet att G. M. A. inte uppfyllde villkoren i belgisk lagstiftning för att beviljas uppehållsrätt för längre tid än tre månader (nedan kallat det omtvistade beslutet). Utlänningsmyndigheten menade nämligen att den dokumentation som G. M. A. hade gett in inte visade att han verkligen hade möjlighet att få anställning och att G. M. A. dessutom ännu inte hade utfört något förvärvsarbete i Belgien sedan han ansökte om registreringsintyg. De belgiska myndigheterna beslutade följaktligen att G. M. A. skulle lämna Belgien senast 30 dagar efter dagen för det omtvistade beslutet.

14. G. M. A.:s överklagande av det omtvistade beslutet avlogs genom dom av den 28 juni 2018 av Conseil du contentieux des étrangers (Utlänningsdomstolen), behörig förstainstansdomstol för laglighetsprövning av utlänningsmyndighetens beslut.

15. G. M. A. överklagade då till den hänskjutande domstolen. Inledningvis gjorde han gällande att det följer av artikel 45 FEUF och domen Antonissen⁶ för det första att medlemsstaterna är skyldiga att ge arbetssökande från en annan medlemsstat en skälig frist för att informera sig om erbjudanden om anställning som kan passa dem i den mottagande medlemsstaten och för att vidta nödvändiga åtgärder för att få anställning, för det andra att denna frist inte i något fall får understiga sex månader och, för det tredje, att den mottagande medlemsstaten måste tillåta att en arbetssökande vistas i landet under tiden, utan att kräva att arbetssökanden bevisar att vederbörande verkligen har möjlighet att få anställning. G. M. A. menar att det även framgår av artikel 7.3, jämförd med artiklarna 11 och 16 i direktiv 2004/38, att det inte kan anses skäligt med en kortare frist än sex månader.

16. G. M. A. gjorde också gällande att han efter antagandet av det omtvistade beslutet, den 6 april 2016, anställdes av Europaparlamentet som praktikant. Denna omständighet visade att G. M. A. verkligen hade möjlighet att få anställning och att han således skulle ha kunnat beviljas uppehållsrätt för längre tid än tre månader. I och med att Conseil du contentieux des étrangers (Utlänningsdomstolen) inte beaktade hans anställning åsidosatte den artiklarna 15 och 31 i direktiv 2004/38 samt artiklarna 41 och 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan). Det framgår nämligen av dessa bestämmelser att de behöriga domstolarna för att pröva lagenligheten av ett förvaltningsbeslut om unionsmedborgares uppehållsrätt ska företa en uttömmande granskning av alla relevanta omständigheter och beakta alla faktiska omständigheter som de har kännedom om, även om dessa omständigheter är av senare datum än det aktuella beslutet.

17. G. M. A. har mot bakgrund av dessa överväganden gjort gällande att Conseil du contentieux des étrangers (Utlänningsdomstolen) borde ha bortsett från de nationella processrättsliga bestämmelser som utgjorde ett oriktigt införlivande av artiklarna 15 och 31 i direktiv 2004/38, det vill säga artikel 39/2.2 i lag av den 15 december 1980, vilken Conseil du contentieux des étrangers (Utlänningsdomstolen) grundade sig på när den inte beaktade praktikanställningen efter det omtvistade beslutet.

18. Den hänskjutande domstolen anser att utgången i det nationella målet är beroende av EU-domstolens tolkning av de unionsrättsliga bestämmelser som är aktuella i det nationella målet. Om artikel 45 FEUF eller artiklarna 41 och 47 i stadgan samt artiklarna 15 och 31 i direktiv 2004/38 ska tolkas på det sätt som G. M. A. har förespråkat, ska han nämligen beviljas uppehållsrätt för längre tid än tre månader.

6 Dom av den 26 februari 1991 (C-292/89, EU:C:1991:80).

19. Mot denna bakgrund beslutade Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen), genom beslut av den 12 september 2019 som inkom till domstolens kansli den 25 september 2019, att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

- ”1) Ska artikel 45 [FEUF] tolkas och tillämpas så, att den medför en skyldighet för den mottagande medlemsstaten, för det första, att ge en arbetssökande en skälig frist för att informera sig om lämpliga erbjudanden om anställning och för att vidta nödvändiga åtgärder för att kunna få anställning, för det andra, att fastställa att fristen för att söka arbete inte i något fall får vara kortare än sex månader, och för det tredje, att ge den arbetssökande rätt att uppehålla sig i den mottagande medlemsstaten under denna frist, utan att vederbörande måste styrka att han har en verklig möjlighet att få en anställning?
- 2) Ska artiklarna 15 och 31 i direktiv 2004/38 och artiklarna 41 och 47 [stadgan], samt de allmänna principerna om unionsrättens företräde och direktivens ändamålsenliga verkan, tolkas så, att den mottagande medlemsstatens domstolar, inom ramen för prövningen av en talan om ogiltigförklaring av ett beslut varigenom en unionsmedborgare nekas uppehållsrätt i mer än tre månader, är skyldiga att beakta nya omständigheter som har inträffat efter det att de nationella myndigheterna antog beslutet, när dessa omständigheter kan ändra den berörda personens situation på så sätt att dennes uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten därefter inte får begränsas?”

20. Skriftliga yttranden har inkommit från G. M. A., Belgiens, Danmarks, Polens och Förenade kungarikets regeringar, samt Europeiska kommissionen. Domstolen har beslutat att inte hålla någon förhandling, då den anser sig ha tillräckligt underlag för att avgöra målet.

IV. Bedömning

A. Huruvida det nationella målet fortfarande pågår

21. Domstolen har redan slagit fast att det framgår av både ordalydelsen och systematiken i artikel 267 FEUF att förfarandet med förhandsavgörande förutsätter att ett mål faktiskt är anhängigt vid den nationella domstolen och att den nationella domstolen inom ramen för detta mål kommer att fatta ett beslut med beaktande av förhandsavgörandet. Domstolen ska därför på eget initiativ kontrollera att det nationella målet fortfarande pågår.⁷

22. Det nationella målet avser beslutet om avslag på den ansökan om registreringsintyg som arbetssökande i Belgien som G. M. A. ingav den 27 oktober 2015 i syfte att erhålla uppehållsrätt för längre tid än tre månader i denna medlemsstat. Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen) ska pröva ett överklagande av Conseil du contentieux des étrangers (Utlänningsdomstolens) dom av den 28 juni 2019, varigenom sistnämnda domstol avlog den berördes överklagande av det omtvistade beslutet.

23. Det framgår av beslutet om hänskjutande och av kommissionens yttrande att ett registreringsintyg utfärdades av Commune de Schaerbeek (Schaerbeek kommun, Belgien) den 6 maj 2017, till följd av en ny ansökan som G. M. A. lämnade in den 25 april 2016, och att G. M. A. sedan den 24 november 2016 har ett E-kort som är giltigt till den 7 juli 2021.

24. Kommissionen anser följaktligen att det saknas anledning att besvara den andra tolkningsfrågan, eftersom G. M. A.:s ansökan om registrering som arbetssökande har förlorat sitt föremål.

⁷ Dom av den 13 september 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 24 och där angiven rättspraxis).

25. Den hänskjutande domstolen anser emellertid att det fortfarande finns ett intresse av en kassationsprövning, med hänsyn till att permanent uppehållsrätt kan beviljas mer skyndsamt om det omtvistade beslutet ogiltigförklaras. Den fortlöpande uppehållsperioden på fem år enligt artikel 16 i direktiv 2004/38, vilken krävs för att en sådan uppehållsrätt ska beviljas, skulle nämligen i så fall börja löpa den dag då ansökan om registreringsintyg lämnades in i Belgien, det vill säga den 27 oktober 2015.

26. Jag anser således att det nationella målet fortfarande pågår vid den hänskjutande domstolen och att ett svar från EU-domstolen på den andra tolkningsfrågan fortfarande är användbart för målets avgörande.

B. Den första tolkningsfrågan

1. Inledande anmärkningar om räckvidden av den första tolkningsfrågan

27. Enligt fast rättspraxis ankommer det på EU-domstolen att enligt förfarandet för samarbete med nationella domstolar ge den hänskjutande domstolen ett användbart svar, som gör det möjligt för den domstolen att avgöra det mål som den ska pröva. I detta syfte åligger det EU-domstolen att i förekommande fall omformulera de frågor som har ställts till den.⁸

28. Den första tolkningsfrågan avser visserligen tolkningen av artikel 45 FEUF. För att den hänskjutande domstolen ska få ett användbart svar och med hänsyn till uppgifterna i den hänskjutande domstolens beslut, ska frågan emellertid förstås så, att den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida artikel 45 FEUF och artikel 14.4 b i direktiv 2004/38 ska tolkas så, att den mottagande medlemsstaten är skyldig, för det första, att ge en arbetssökande skälig tid på sig för att informera sig om erbjudanden om anställning som kan vara passande och för att vidta nödvändiga åtgärder för att kunna få anställning, för det andra, att medge att en arbetssökande aldrig ska ha mindre än sex månader på sig för att söka arbete och, för det tredje, att ge den arbetssökande uppehållsrätt under denna tid, utan att kräva att arbetssökanden ska bevisa att vederbörande verkligen har möjlighet att få anställning?

29. För att besvara denna fråga kommer jag att göra en bedömning i två steg. Först kommer jag redogöra för räckvidden av rätten till fri rörlighet för medborgare i en medlemsstat som söker arbete i en annan medlemsstat, såsom den följer av artikel 45 FEUF och av domstolens tolkning i rättspraxis, bland annat domen Antonissen.⁹ Därefter kommer jag, mot bakgrund av omständigheterna i det nu aktuella målet och inom ramen för direktiv 2004/38, bedöma omfattningen av arbetssökandes rättigheter enligt artikel 14.4 b i direktiv 2004/38, tolkad mot bakgrund av artiklarna 21 och 45 FEUF.

2. Kort översikt över rättspraxis avseende arbetssökandes uppehållsrätt: domen Antonissen

30. I artikel 45 FEUF anges först och främst att fri rörlighet för arbetstagare ska säkerställas inom unionen och att den bland annat, med förbehåll för de begränsningar som grundas på hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa, ska innefatta rätt att anta faktiska erbjudanden om anställning och att förflytta sig fritt inom medlemsstaternas territorium för detta ändamål. Artikeln innebär således att en medborgare i en medlemsstat som söker arbete har *rätt att förflytta sig fritt* inom andra medlemsstaters territorier.

⁸ Se, senast, dom av den 14 maj 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU och C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punkt 179 och där angiven rättspraxis).

⁹ Dom av den 26 februari 1991 (C-292/89, EU:C:1991:80).

31. Vad beträffar rätten för medborgare i en medlemsstat att resa in i en annan medlemsstat och *uppehålla sig där*, i de syften som eftersträvas genom artikel 45 FEUF, bland annat *för att söka* eller utöva en yrkesverksamhet, som anställd eller som egenföretagare, finns det flera domar som förtjänar uppmärksamhet, i synnerhet domen Royer,¹⁰ domen Antonissen¹¹ och domen kommissionen/Belgien.¹²

32. Första gången domstolen berörde uppehållsrätten för arbetssökande var i domen Royer. I den domen förklarade domstolen att denna rätt utgör en rättighet som följer direkt av artikel 48 EEG-fördraget (numera artikel 45 FEUF) eller, i tillämpliga fall, av genomförandebestämmelserna till detta.¹³

33. Domen Antonissen¹⁴ är särskilt betydelsefull i denna rättspraxis, i och med att den – i likhet med det nu aktuella målet – rör frågan huruvida lagstiftningen i en medlemsstat får tidsbegränsa uppehållsrätten för medborgare i andra medlemsstater som söker arbete. Domen meddelades till följd av en begäran om förhandsavgörande som hade framställts av en engelsk domstol i ett mål avseende en tvist mellan en belgisk medborgare och de engelska myndigheterna angående dessa myndigheters avslag på ett överklagande av ett beslut om avlägsnande.

34. Domstolen erinrade först om att fri rörlighet för arbetstagare enligt artikel 48.1–48.3 i EEG-fördraget (numera artikel 45.1–45.3 FEUF) var en av gemenskapens grundläggande principer, att bestämmelserna om denna frihet därför måste ges en extensiv tolkning och om att en restriktiv tolkning av denna artikel skulle få till följd att en medborgare från en medlemsstat som söker arbete skulle ha mycket små möjligheter att faktiskt hitta ett arbete i en av de andra medlemsstaterna och att bestämmelsen därmed skulle förlora sin ändamålsenliga verkan.¹⁵ Domstolen angav också att artikel 48.3 i EEG-fördraget (numera artikel 45.3 FEUF) innehöll en icke uttömmande uppräkningslista av vissa rättigheter som gäller för medborgare från medlemsstaterna inom ramen för den fria rörligheten för arbetstagare och att den friheten även inbegriper en rättighet för dessa medborgare att förflytta sig fritt och *att uppehålla sig inom de andra medlemsstaternas territorium i syfte att söka arbete där*.¹⁶

35. Domstolen prövade därefter huruvida *uppehållsrätten* för en medborgare i en medlemsstat som söker arbete i en annan medlemsstat enligt artikel 48 i EEG-fördraget (nu artikel 45 FEUF) kunde tidsbegränsas. Domstolen slog i detta avseende fast att den ändamålsenliga verkan av denna artikel säkerställdes i den mån unionslagstiftningen eller, när sådan saknas, lagstiftningen i en medlemsstat gav de berörda personerna *en rimlig tidsfrist* som gjorde det möjligt för dem att, på den aktuella medlemsstatens territorium, informera sig om de erbjudanden om anställning som motsvarade deras yrkesmässiga kvalifikationer och att, i förekommande fall, vidta nödvändiga åtgärder för att bli anställd.¹⁷

10 Dom av den 8 april 1976 (48/75, EU:C:1976:57).

11 Dom av den 26 februari 1991 (C-292/89, EU:C:1991:80).

12 Dom av den 20 februari 1997 (C-344/95, EU:C:1997:81).

13 Se dom av den 8 april 1976, Royer (48/75, EU:C:1976:57, punkt 31 och domslutet). Se även dom av den 23 mars 1982, Levin (53/81, EU:C:1982:105, punkt 9), där domstolen angav att ”rätten att resa in till och *att uppehålla sig* på en medlemsstats territorium, är knut[en] till ställningen som arbetstagare eller det faktum att en person utövar eller *önskar utöva* en avlönad verksamhet”. Min kursivering.

14 Dom av den 26 februari 1991 (C-292/89, EU:C:1991:80).

15 Dom av den 26 februari 1991, Antonissen (C-292/89, EU:C:1991:80, punkterna 11 och 12).

16 Se dom av den 26 februari 1991, Antonissen (C-292/89, EU:C:1991:80, punkt 13). I punkt 14 i domen angav domstolen också följande: ”Denna tolkning av fördraget överensstämmer för övrigt med den som [unionens] lagstiftare gör, vilket framgår av de bestämmelser som antagits för genomförandet av principen om fri rörlighet, särskilt artiklarna 1–5 i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT L 257, [1968.] s. 2, fransk version; svensk specialutgåva, del 05, volym 01), i vilka det förutsätts att [unionsmedborgare] har *rätt* att förflytta sig för att söka arbete i en annan medlemsstat och följaktligen även *att uppehålla sig där*.” Min kursivering.

17 Dom av den 26 februari 1991, Antonissen (C-292/89, EU:C:1991:80, punkt 16). Se även dom av den 26 maj 1993, Tsiotras (C-171/91, EU:C:1993:215, punkt 13).

36. I fråga om *uppehållsrättens varaktighet* slog domstolen fast att det inte fanns någon tremånadersgräns.¹⁸ Domstolen tillade emellertid att en tidsfrist på sex månader, i avsaknad av unionsregler som fastställer en tidsfrist för hur länge medborgare i andra medlemsstater kan uppehålla sig i en medlemsstat för att söka arbete, i princip inte kan anses otillräcklig och att en sådan tidsfrist inte inskränker den ändamålsenliga verkan av principen om fri rörlighet. Domstolen klargjorde dock att den berörda personen inte kan tvingas lämna värdlandets territorium *om han efter det att tidsfristen har löpt ut* bevisar att han fortfarande söker arbete och att han har en reell möjlighet att bli anställd.¹⁹

37. Här vill jag också erinra om att begreppet arbetstagare, i den mening som avses i artikel 45 FEUF, enligt domstolens fasta praxis är ett självständigt begrepp som inte ska tolkas restriktivt.²⁰ Begreppet ska i själva verket ges en vid tolkning då det definierar tillämpningsområdet för en grundläggande rättighet som föreskrivs i EUF-fördraget.²¹ Domstolen har redan haft tillfälle att klargöra att ”en person som verkligen söker anställning” ska anses vara en arbetstagare i den mening som avses i artikel 45 FEUF.²²

38. Efter det att unionsmedborgarskapet infördes i fördragen har domstolen bekräftat de villkor för bibehållen uppehållsrätt för arbetssökande som fastställdes i domen Antonissen,²³ bland annat i domen kommissionen/Belgien,²⁴ där domstolen slog fast att en medlemsstat inte uppfyller sina skyldigheter enligt artikel 48 EG (nu artikel 45 FEUF) genom att tvinga medborgare i andra medlemsstater som söker arbete att automatiskt lämna dess territorium efter tre månader.

39. När unionsmedborgarskapet hade införts i fördragen och direktiv 2004/38 hade antagits, kodifierades de villkor för bibehållen uppehållsrätt för arbetssökande som fastställdes i domen Antonissen,²⁵ och som domstolen ska uttala sig om i det nu aktuella målet, i artikel 14.4 b i direktivet.

40. Jag ska nu pröva den första tolkningsfrågan mot bakgrund av dessa överväganden.

18 Dom av den 26 februari 1991, Antonissen (C-292/89, EU:C:1991:80, punkt 20).

19 Dom av den 26 februari 1991, Antonissen (C-292/89, EU:C:1991:80, punkt 21). Se även dom av den 26 maj 1993, Tsiotras (C-171/91, EU:C:1993:215, punkt 13).

20 Se, bland annat, dom av den 26 februari 1992, Bernini (C-3/90, EU:C:1992:89, punkt 14), dom av den 8 juni 1999, Meeusen (C-337/97, EU:C:1999:284, punkt 13), dom av den 7 september 2004, Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488, punkt 15), dom av den 17 juli 2008, Raccanelli (C-94/07, EU:C:2008:425, punkt 33), dom av den 4 juni 2009, Vatsouras och Koupatantze (C-22/08 och C-23/08, EU:C:2009:344, punkt 26), dom av den 21 februari 2013, N. (C-46/12, EU:C:2013:97, punkt 39), och dom av den 1 oktober 2015, O (C-432/14, EU:C:2015:643, punkt 22).

21 Se dom av den 21 februari 2013, N. (C-46/12, EU:C:2013:97, punkt 39 och där angiven rättspraxis), och dom av den 19 juni 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, punkt 33).

22 Dom av den 12 maj 1998, Martínez Sala (C-85/96, EU:C:1998:217, punkt 32 och där angiven rättspraxis). I denna dom lät domstolen unionsmedborgarnas rätt till likabehandling ha företräde framför bestämmelserna om fri rörlighet för arbetstagare. Se, i detta avseende, mitt förslag till avgörande i de förenade målen Rendón Marín och CS (C-165/14 och C-304/14, EU:C:2016:75, punkt 109).

23 Dom av den 26 februari 1991 (C-292/89, EU:C:1991:80).

24 Dom av den 20 februari 1997 (C-344/95, EU:C:1997:81, punkterna 12–19). Se, beträffande arbetslöshetsersättning, dom av den 23 mars 2004, Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, punkt 37), där domstolen för första gången tolkade fördragets bestämmelser om fri rörlighet för arbetstagare mot bakgrund av fördragets bestämmelser om unionsmedborgarskapet. Inom ramen för associeringsavtalet EEG-Turkiet, se dom av den 23 januari 1997, Tetik (C-171/95, EU:C:1997:31, punkterna 32–34).

25 Dom av den 26 februari 1991 (C-292/89, EU:C:1991:80).

3. Omfattningen av arbetssökandes rättigheter och skyldigheter enligt artikel 14.4 b i direktiv 2004/38, tolkad mot bakgrund av artiklarna 21 och 45 FEUF

41. I artikel 21 FEUF anges i nuläget att varje unionsmedborgare ska ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och i bestämmelserna om genomförande av fördragen. När det gäller arbetssökande föreskrivs i artikel 14.4 b i direktiv 2004/38 att en unionsmedborgare som har kommit till den mottagande medlemsstatens territorium för att söka arbete inte kan utvisas så länge unionsmedborgaren kan styrka att vederbörande fortfarande söker arbete och verkligen har möjlighet att få anställning.

42. Genom denna bestämmelse har unionslagstiftaren visserligen kodifierat de villkor för bibehållen uppehållsrätt för arbetssökande som domstolen fastställt, genom att återge formuleringarna i domen Antonissen,²⁶ men det framgår inte av bestämmelsen om den mottagande medlemsstaten är skyldig att ge de arbetssökande en skälig frist för att informera sig om erbjudanden om anställning som kan passa dem och vidta nödvändiga åtgärder för att bli anställda. I artikel 14.4 b i direktiv 2004/38 anges inte heller den tidsfrist på sex månader som domstolen ansåg vara skälig i den domen.

43. Det är den sistnämnda punkten som jag nu ska gå in på. Jag vill redan nu påpeka att jag ansluter mig till kommissionens ståndpunkt, att artikel 14.4 b i direktiv 2004/38 ska tolkas med beaktande av den omständigheten att arbetssökandes uppehållsrätt garanteras direkt av artikel 45 FEUF, såsom den tolkats av domstolen i rättspraxis.

a) Medlemsstaternas skyldighet att ge en skälig frist

44. Jag vill först och främst framhålla att alla parter som intervenerat i målet och yttrat sig delar uppfattningen att den mottagande medlemsstaten är skyldig att ge arbetssökande en skälig frist.

45. Jag delar den uppfattningen. Såsom framhålls ovan framgår det nämligen av domen Antonissen²⁷ och av senare rättspraxis²⁸ att medlemsstaterna, i och med att unionslagstiftningen inte uttryckligen föreskriver någon begränsning av uppehållsrätten för arbetssökanden, är skyldiga, för att artikel 45 FEUF inte ska förlora sin ändamålsenliga verkan, att ge de berörda personerna en skälig frist för att de, på den aktuella medlemsstatens territorium, ska kunna informera sig om de erbjudanden om anställning som motsvarar deras yrkeskvalifikationer och att, i förekommande fall, vidta nödvändiga åtgärder för att bli anställda.²⁹

46. Frågan är emellertid huruvida artikel 14.4 b i direktiv 2004/38, jämförd med artikel 45 FEUF, såsom domstolen har tolkat den i rättspraxis, ställer krav på medlemsstaterna att ge en arbetssökande unionsmedborgare minst sex månader på sig i den mottagande medlemsstaten.

26 Dom av den 26 februari 1991 (C-292/89, EU:C:1991:80).

27 Dom av den 26 februari 1991 (C-292/89, EU:C:1991:80).

28 Se ovan punkt 38.

29 Dom av den 26 februari 1991, Antonissen (C-292/89, EU:C:1991:80, punkterna 13 och 16). Se även dom av den 26 maj 1993, Tsiotras (C-171/91, EU:C:1993:215, punkt 13).

b) Medlemsstaternas skyldighet att ge en frist på minst sex månader och arbetssökandes skyldighet i fråga om bevisbörda under denna frist och efter det att den löpt ut

47. Parterna har intagit skilda ståndpunkter vad gäller tolkningen av punkt 21 i domen Antonissen³⁰ och således av artikel 45 FEUF, liksom av artikel 14.4 b i direktiv 2004/38. G. M. A. och kommissionen har anfört i sina skriftliga yttranden att medlemsstaterna är skyldiga att ge arbetssökandena minst sex månaders frist, under vilken de inte är skyldiga att styrka att de verkligen har möjlighet att få en anställning. Den belgiska och den danska regeringen samt Förenade kungarikets regering anser att punkt 21 i nyssnämnda dom inte kan tolkas så, att medlemsstaterna måste ge arbetssökande en sådan minimifrist och att en arbetssökande, under hela denna frist, måste bevisa att vederbörande verkligen har en möjlighet att få anställning.

48. Jag ansluter mig inte helt och hållet till någon av dessa ståndpunkter, av de skäl som jag kommer att redogöra för i detta förslag till avgörande.

1) Artikel 14.4 b i direktiv 2004/38 och dess plats i direktivets systematik: en arbetssökandes uppehållsrätt för längre tid än tre månader är inte underordnad villkoren i artikel 7 i direktivet

49. Jag vill först erinra om att direktiv 2004/38 antogs bland annat med stöd av artikel 40 FEG (nu artikel 46 FEUF), vilken avsåg åtgärder som syftade till att förverkliga den fria rörligheten för arbetstagare enligt definitionen i artikel 39 (nu artikel 45 FEUF).

50. Jag vill också understryka att direktiv 2004/38 syftar till att underlätta utövandet av den grundläggande och individuella rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom unionen som unionsmedborgarna tillerkänns direkt genom artikel 21.1 FEUF, och till att stärka denna rätt.³¹

51. Unionslagstiftaren har mot bakgrund av detta syfte inrättat ett system som omfattar olika typer av rättigheter för olika kategorier av medborgare. I det nu aktuella målet berörs såväl uppehållsrätten i *högst tre månader* enligt artikel 6 i direktiv 2004/38, vilken inte är underordnad något villkor eller något annat formellt krav än innehav av ett giltigt identitetskort eller pass,³² som uppehållsrätten *för längre tid än tre månader*, vilken däremot är underordnad villkoren i artikel 7.1 i direktiv 2004/38. Alla *unionsmedborgare* har, i enlighet med artikel 6 i direktiv 2004/38, rätt att uppehålla sig i en annan medlemsstat i *högst tre månader*, men uppehållsrätt *för längre tid än tre månader*, enligt artikel 7 i detta direktiv,³³ ska enbart medges för *vissa kategorier av medborgare* (aktiva, inaktiva, studerande) som uppfyller de villkor som anges i denna artikel (vara anställd eller egenföretagare, ha tillräckliga tillgångar och en heltäckande sjukförsäkring, bedriva studier, däribland yrkesutbildning med mera).³⁴

30 Dom av den 26 februari 1991 (C-292/89, EU:C:1991:80).

31 Se, bland annat, dom av den 11 april 2019, Tarola (C-483/17, EU:C:2019:309, punkt 23 och där angiven rättspraxis).

32 Enligt artikel 14.1 i direktivet ska unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar bibehålla denna rätt så länge de inte blir en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem.

33 Enligt artikel 14.2 i direktivet ska unionsmedborgare och deras familjemedlemmar nämligen ha uppehållsrätt för längre tid än tre månader om de uppfyller villkoren i bland annat artikel 7 i direktivet, vilka syftar till att undvika att de blir en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem.

34 Det framgår av G. M. A.:s yttrande att varje unionsmedborgare som avser att uppehålla sig längre tid än tre månader i Belgien är skyldig, enligt artikel 50.1 i förordningen av den 8 oktober 1981, jämförd med artikel 42.4 andra stycket i lagen av den 15 december 1980, att ansöka om registreringsintyg vid den kommunala förvaltningen på den ort där vederbörande är bosatt *senast tre månader efter inresan* och att denna skyldighet enligt artikel 50.2 i förordningen även gäller arbetssökande. Kommissionen har mycket riktigt understrukit i sitt yttrande att artikel 8 i direktiv 2004/38, angående "Administrativa formaliteter för unionsmedborgare", inte ger medlemsstaterna någon möjlighet att ställa krav på registrering hos behöriga myndigheter när en unionsmedborgare vill uppehålla sig i en medlemsstat under längre tid än tre månader, annat än *för de kategorier av unionsmedborgare som avses i artikel 7.1 i direktivet*, såsom *uttryckligen* framgår av artikel 8.3 i direktivet. Arbetssökande kan följaktligen inte åläggas en sådan registreringskyldighet, inte ens när de söker arbete under längre tid än tre månader. En sådan skyldighet strider mot såväl artikel 45 FEUF som artikel 8 i direktiv 2004/38.

52. Artikel 14 i direktiv 2004/38, med rubriken ”Bibehållen uppehållsrätt”, avser i punkt 4 b en kategori av unionsmedborgare³⁵ som inte anges i artikel 7 i direktivet och som följaktligen inte är underordnad villkoren i den artikeln, nämligen arbetssökande som för första gången söker arbete i den mottagande medlemsstaten. Artikel 14.4 i direktiv 2004/38 föreskriver i själva verket ett undantag från artiklarna 6 och 7, vilka omnämns i artikel 14.1 och 14.2. I systematiken i direktiv 2004/38 berörs arbetssökandes uppehållsrätt, som härrör direkt från artikel 45 FEUE, enbart i artikel 14.4 b i direktivet, där det anges att unionsmedborgare som söker ett första arbete och som uppfyller de villkor som anges i denna bestämmelse ska behålla sin uppehållsrätt.

2) Villkoren i artikel 14.4 b i direktiv 2004/38

53. Villkoren i artikel 14.4 b i direktiv 2004/38 är en ordagrann återgivning av de villkor för uppehållsrätt som domstolen fastställde i punkt 21 i domen Antonissen,³⁶ där domstolen, efter att ha slagit fast att en frist på sex månader i princip inte kunde anses otillräcklig för att ge de berörda personerna möjlighet att, i värdlandet, informera sig om de erbjudanden om anställning som motsvarade deras yrkesmässiga kvalifikationer och att, i förekommande fall, vidta nödvändiga åtgärder för att bli anställda, uttalade att ”*om den berörda personen efter det att den ifrågavarande tidsfristen har löpt ut bevisar att han fortfarande söker arbete och att han har en reell möjlighet att bli anställd, kan han inte tvingas lämna värdlandets territorium.*”³⁷

54. Jag vill i detta avseende erinra om att domstolen i domen Antonissen slog fast att de unionsrättsliga bestämmelserna om fri rörlighet för arbetstagare inte utgör något hinder för att i lagstiftningen i en medlemsstat föreskriva att en medborgare från en annan medlemsstat som har rest in på den förstnämnda statens territorium för att söka arbete där kan tvingas lämna den statens territorium – med förbehåll för möjligheten att överklaga – om han *efter* sex månader inte har hittat någon anställning där, förutsatt att den berörda personen inte bevisar att han fortfarande söker arbete och att han har en reell möjlighet att bli anställd.³⁸

55. Efter en genomläsning av domstolens samlade resonemang framstår det som uppenbart vilken mening som ska ges åt formuleringarna ”om den berörda personen *efter det att den ifrågavarande tidsfristen har löpt ut bevisar*” och ”om han *efter* sex månader inte har hittat någon anställning där, förutsatt att den berörda personen inte bevisar”. Det framgår i själva verket klart och tydligt av denna dom³⁹ att domstolen visserligen klargjorde villkoren för bibehållen uppehållsrätt, vilka unionslagstiftaren sedan har kodifierat i artikel 14.4 b i direktiv 2004/38, det vill säga att den berörda personen ska kunna bevisa dels att vederbörande fortfarande söker arbete, dels att vederbörande verkligen har möjlighet att få anställning, men att dessa villkor enbart gäller för det fallet att den frist som anses som skäligen, det vill säga sex månader, har löpt ut.

56. Vad beträffar det första villkoret vill jag betona att domstolen, och sedan unionslagstiftaren, valde att använda formuleringen ”*fortfarande söker arbete*”. Det framgår tydligt av detta ordval att arbetssökanden först måste bevisa, det vill säga under hela den frist som anses som skäligen, att vederbörande verkligen aktivt söker arbete, och sedan, det vill säga efter det att denna frist har löpt ut, att vederbörande fortfarande aktivt söker arbete.

35 Denna aspekt har även understrukits i doktrinen. Se, bland annat, Shuibhne, N.N. och Shaw, J., ”General Report”, U. Neergaard, C. Jacqueson och N.H., Holst-Christensen, *Union Citizenship: Development, Impact and Challenges, The XXVI FIDE Congress in Copenhagen, 2014*, Congress Publications, Köpenhamn, 2014, vol. 2, s. 65–226, särskilt s. 112: ”The position of jobseekers has long been – and continues to be – treated distinctively.”

36 Dom av den 26 februari 1991 (C-292/89, EU:C:1991:80).

37 Dom av den 26 februari 1991, Antonissen (C-292/89, EU:C:1991:80, punkt 21). Min kursivering.

38 Dom av den 26 februari 1991, Antonissen (C-292/89, EU:C:1991:80, punkt 22 och domslutet).

39 Dom av den 26 februari 1991, Antonissen (C-292/89, EU:C:1991:80, punkterna 21 och 22).

57. Däremot kan det inte krävas att det andra villkoret, angående arbetssökandens skyldighet att styrka att arbetssökanden verkligen har möjlighet att få anställning, ska vara uppfyllt förrän efter utgången av den frist som anses som skälig.

58. Denna tolkning är inte bara logisk utan även förenlig med lagstiftarens val att stärka arbetssökandes ställning i direktiv 2004/38 genom att i artikel 14.4 i direktivet kodifiera de villkor för bibehållen uppehållsrätt för unionsmedborgare som söker ett första arbete i den mottagande medlemsstaten som fastställts i domstolens praxis.

59. Den belgiska regeringen har också, i fråga om detta andra villkor, anfört i sitt skriftliga yttrande att G. M. A.s skyldighet att visa att han verkligen har möjlighet att få anställning, vilken föreskrivs i artikel 40.4 i lagen av den 15 december 1980, följer av punkt 38 i domen Vatsouras och Koupatantze.⁴⁰ Av denna dom framgår nämligen att medborgare i en medlemsstat som söker arbete i en annan medlemsstat måste visa att ett faktiskt samband föreligger mellan den arbetssökande och den andra medlemsstatens arbetsmarknad.

60. Synsättet är inte övertygande, utan grundar sig enligt min mening på en oriktig tolkning av den aktuella domen.

61. Kravet att en arbetssökande måste visa att vederbörande har upprättat ett faktiskt samband med arbetsmarknaden i den mottagande medlemsstaten gäller nämligen enbart i det fallet att en arbetssökande unionsmedborgare ber denna medlemsstat om ett bidrag för att underlätta arbetssökandet, vilket inte är fallet med G. M. A. Domstolen har således uttalat att en medlemsstat är berättigad att inte bevilja ett sådant bidrag förrän det kan styrkas att det föreligger ett faktiskt samband mellan arbetssökanden och arbetsmarknaden i denna medlemsstat.⁴¹ Domen Vatsouras och Koupatantze⁴² grundar sig nämligen på domen Collins, i vilken domstolen fann att alla som söker arbete och utövar sin rätt till fri rörlighet måste styrka ett samband med den mottagande medlemsstaten *för att* beviljas bidrag till arbetssökande.⁴³

3) Syftet med och bakgrunden till artikel 14.4 b i direktiv 2004/38

62. Syftet med och bakgrunden till artikel 14.4 b i direktiv 2004/38 ger också stöd för den tolkning som föreslås ovan i punkterna 51–58.

63. När det för det första gäller syftet med artikel 14.4 b i direktivet 2004/38 anges det tydligt i skäl 9 i direktivet att unionsmedborgare bör ha rätt att uppehålla sig i den mottagande medlemsstaten i upp till tre månader utan andra villkor eller formaliteter än att de innehar ett giltigt identitetskort eller pass, *med förbehåll för en mer gynnsam behandling som tillämpas på arbetssökande i enlighet med vad som erkänns av domstolens rättspraxis*. Av detta skäl framgår dels att domstolens praxis, i synnerhet domen Antonissen,⁴⁴ fortfarande är giltig för tolkningen av artikel 14.4 b i direktiv 2004/38 dels att det inte kan krävas att villkoren i denna bestämmelse angående bibehållen uppehållsrätt för arbetssökande ska iakttas under en unionsmedborgares tre månaders lagliga vistelse i den mottagande medlemsstaten. I skäl 16 i direktiv 2004/38 anges att arbetssökande *enligt domstolens definition* inte under några omständigheter får bli föremål för utvisning, utom av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet.

⁴⁰ Dom av den 4 juni 2009 (C-22/08 och C-23/08, EU:C:2009:344, punkterna 21 och 22).

⁴¹ I punkt 38 i den domen uttalade domstolen, efter att i punkt 37 ha angett att det, "[m]ed beaktande av inrättandet av unionsmedborgarskapet och den tolkning som gjorts i rättspraxis av unionsmedborgarnas rätt till likabehandling, ... inte längre [är] möjligt att utesluta en ekonomisk förmån som är avsedd att underlätta tillträdet till arbete på en medlemsstats arbetsmarknad från tillämpningsområdet för artikel 39.2 EG", att det är "legitimt att medlemsstaten beviljar en [ekonomisk förmån som är avsedd att underlätta tillgången till anställning på en medlemsstats arbetsmarknad] först efter att ha säkerställt att det finns ett faktiskt samband mellan den arbetssökande och medlemsstatens arbetsmarknad". Dom av den 4 juni 2009, Vatsouras och Koupatantze (C-22/08 och C-23/08, EU:C:2009:344, punkterna 38 och 39).

⁴² Dom av den 4 juni 2009 (C-22/08 och C-23/08, EU:C:2009:344).

⁴³ Dom av den 23 mars 2004, Collins (C-138/02, EU:C:2004:172). Se ovan fotnot 24.

⁴⁴ Dom av den 26 februari 1991 (C-292/89, EU:C:1991:80).

64. Vad gäller förarbetena till artikel 14.4 b i direktiv 2004/38, är det viktigt att erinra om att det föreskrevs en villkorslös uppehållsrätt i högst sex månader i artikel 6 i kommissionens ursprungliga förslag⁴⁵ och i artikel 8 i parlamentets lagstiftningsresolution.⁴⁶ Europeiska unionens råd ändrade emellertid denna bestämmelse, såsom framgår av motiveringen till den gemensamma ståndpunkten,⁴⁷ för att, i enlighet med den nya artikeln 6 i direktiv 2004/38, fastställa denna period till tre månader, samtidigt som det underströks att *en förmånligare behandling dock tillämpas på arbetssökande enligt domstolens rättspraxis*. Denna ändring, som gjordes under lagstiftningsprocessen för direktiv 2004/38, bekräftar unionslagstiftarens vilja att stärka arbetssökandes ställning, såsom jag gjort gällande ovan i punkt 63. Det framgår dessutom av motiveringen till denna gemensamma ståndpunkt att artikel 14 i direktiv 2004/38 ”klargör under vilka förhållanden en medlemsstat kan utvisa unionsmedborgare om de *inte längre uppfyller villkoren för uppehållsrätt*.”⁴⁸

65. Det framgår tydligt av såväl syftet med som förarbetena till artikel 14.4 b i direktiv 2004/38 att det var unionslagstiftarens avsikt att en arbetssökande som för första gången söker arbete i den mottagande medlemsstaten ska kunna få en mer gynnsam behandling, såsom medges i domstolens praxis.

66. Detta konstaterande föranleder följande fråga: Vad innebär ”mer gynnsam behandling”, som medges i domstolens praxis, när det gäller tidsfristen för att söka arbete?

67. Jag vill för det första påpeka att unionslagstiftarens val att hänvisa till domstolens praxis, i synnerhet domen Antonissen,⁴⁹ såsom jag redogjort för ovan i punkt 63, tydligt vittnar om lagstiftarens vilja att erkänna vikten av denna rättspraxis för tolkningen av artikel 14.4 b i direktiv 2004/38, och således att ge arbetssökande en mer gynnsam behandling. Lagstiftaren kan emellertid inte anses ha haft för avsikt att godkänna en fastställd frist på sex månader genom att göra en sådan hänvisning. När domstolen i denna dom angav att en sådan frist ”i princip, inte [kan] anses otillräcklig” och ”således inte [inskränker] den ändamålsenliga verkan av principen om fri rörlighet” ansåg den helt enkelt att den frist på sex månader som föreskrevs i den nationella lagstiftning som var aktuell i det målet var skälig.

68. För det andra föreskriver artikel 6 i direktiv 2004/38 en ovillkorlig uppehållsrätt i högst tre månader för *alla* unionsmedborgare i en annan medlemsstat.

69. När en unionsmedborgare som har lämnat sin ursprungliga medlemsstat för att söka arbete i den mottagande medlemsstaten bestämmer sig för att registrera sig som arbetssökande under de tre första månaderna av vistelsen, omfattas denna unionsmedborgare emellertid av tillämpningsområdet för artikel 14.4 b i direktiv 2004/38 från och med dagen för registreringen. I och med att unionslagstiftaren menar att arbetssökanden ska ges en *mer gynnsam behandling*, vilket uttryckligen framgår av skäl 9 i direktivet, *kan det inte krävas* att en arbetssökande bevisar att vederbörande fortfarande söker arbete och verkligen har möjlighet att få anställning *under de tre månaders lagliga vistelse* som gäller för alla unionsmedborgare.⁵⁰ Däremot kan de nationella myndigheterna kräva,

45 Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, KOM/2001/0257 slutlig (EGT C 270E, 2001, s. 154).

46 Europaparlamentets lagstiftningsresolution om förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, KOM(2001) 257 – C5–0336/2001 – 2001/0111(COD) (EUT C 43 E, 2004, s. 48).

47 Gemensam ståndpunkt (EG) nr 6/2004 av den 5 december 2003, antagen av rådet inför antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/[38]/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, 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 (EUT C 54 E, 2004, s. 12).

48 Min kursivering.

49 Dom av den 26 februari 1991 (C-292/89, EU:C:1991:80).

50 Se Shuibhne, N. N., ”In search of a status: where does the jobseeker fit in EU free movement law?”, D. Edward, A. Komninos, J. MacLennan, *Ian S. Forrester - A Scot without Borders - Liber Amicorum*, vol. 1, 2017, s. 139–152, särskilt s. 148.

under en period som betraktas som skälig efter denna lagliga vistelse, att arbetssökanden bevisar att vederbörande fortfarande söker arbete. Först efter det att denna skäliga frist har löpt ut kan dessa myndigheter kräva att den berörda personen ska kunna bevisa att vederbörande verkligen har möjlighet att få anställning.

70. En medborgare i en medlemsstat som utövat sin rätt till fri rörlighet i egenskap av unionsmedborgare och som först inte ville söka arbete i den mottagande medlemsstaten⁵¹ men som efter det att den första tremånadersvistelsen löpt ut bestämmer sig för att registrera sig som arbetssökande, omfattas också av tillämpningsområdet för artikel 14.4 b i direktiv 2004/38 från den stunden. Denna medborgare måste således ges en skälig frist för att kunna informera sig om erbjudanden om anställning som motsvarar hans eller hennes yrkeskvalifikationer i den mottagande staten och i förekommande fall vidta nödvändiga åtgärder för att få en anställning, utan att vara skyldig att kunna bevisa att vederbörande verkligen har möjlighet att få anställning.

71. I båda exemplen ovan i punkterna 69 och 70 rör det sig nämligen om medborgare som *för första gången* söker arbete i den mottagande medlemsstaten.

72. Fristen för en arbetssökande efter den första tremånadersperioden av laglig vistelse i den mottagande medlemsstaten måste också, för att kunna betraktas som skälig, vara tillräcklig för att innebörden av den rätt som erkänns i artikel 45 FEUF inte ska gå förlorad.⁵² *En frist på tre månader efter utgången av den första tremånadersperioden av laglig vistelse* framstår inte som oskälig eller, med domstolens ord, kan ”i princip, inte anses otillräcklig” och inskränker inte den ändamålsenliga verkan av artikel 45 FEUF.⁵³

73. I och med att unionsmedborgare kan få entydig information om sina rättigheter och skyldigheter, kan en skälig frist efter utgången av de tre månadernas lagliga vistelse garantera en viss nivå av rättssäkerhet och insyn i samband med den uppehållsrätt som föreskrivs i artikel 14.4 b i direktiv 2004/38 och garanteras direkt genom artikel 45 FEUF.

74. Jag anser dock att det vore önskvärt att arbetssökande har en fastställd frist för att söka den första anställningen i den mottagande medlemsstaten, under vilken de inte behöver vara i stånd att bevisa att de verkligen har möjlighet att få anställning. Domstolen kan emellertid inte träda i unionslagstiftarens ställe, och det är lagstiftaren som har till uppgift att införa en sådan frist. Jag anser att en *högre grad* av rättssäkerhet och öppenhet i arbetssökandes uppehållsrätt skulle säkerställas om en fast frist fastställdes.

75. Slutligen vill jag tillägga att det krävs vissa kontroller innan det kan slås fast att en arbetssökande fortfarande söker arbete och verkligen har möjlighet att få anställning i enlighet med artikel 14.4 b i direktiv 2004/38. Det ankommer således på den nationella myndigheten och den nationella domstolen att avgöra huruvida denna medborgare verkligen på allvar söker arbete. Den nationella myndigheten eller den nationella domstolen kan bland annat pröva huruvida medborgaren är registrerad hos det organ som ansvarar för arbetssökande, regelbundet skickar jobbansökningar (eller CV med ett personligt brev) eller går på anställningsintervjuer för erbjudanden om anställning som motsvarar hans eller hennes yrkeskvalifikationer.

51 Det kan finnas många olika skäl till att medborgare i en medlemsstat flyttar till andra medlemsstater.

52 Cieśliński, A., och Szwarc, M., *Prawo rynku wewnętrznego. System Prawa Unii Europejskiej*, tome 7, under ledning av Kornobis-Romanowska, D., Varsovie, C.H. Beck, 2020, s. 310.

53 Det framgår av meddelandet från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén av den 25 november 2013, Fri rörlighet för EU-medborgare och deras familjer: Fem åtgärder för att skapa förändring (COM(2013) 837 final, s. 6) att ”[a]rbetssökande kan vistas i upp till sex månader utan villkor och eventuellt längre om de visar att de har en verklig chans att hitta ett jobb.” Se även kommissionens informationswebbplats ”Ditt Europa” på https://europa.eu/youreurope/citizens/residence/residence-rights/jobseekers/index_sv.htm#just-moved: ”Om du efter sex månader inte har fått något jobb avgör landets myndigheter om du har rätt att stanna. För att du ska få stanna vill de ha bevis på att du aktivt söker jobb och har goda chanser att få ett jobb.”

76. Vid denna prövning ska de nationella myndigheterna eller den nationella domstolen också ta hänsyn till verkligheten på den nationella arbetsmarknaden, det vill säga den genomsnittliga tiden för att söka arbete i den berörda medlemsstaten⁵⁴ i den bransch som motsvarar den berörda personens yrkeskvalifikationer. Det faktum att denna person har tackat nej till erbjudanden som inte motsvarar hans eller hennes yrkeskvalifikationer får inte betraktas som ett skäl att anse att vederbörande inte uppfyller villkoren i artikel 14.4 b i direktiv 2004/38.

77. Den omständigheten att den berörda personen aldrig har arbetat i den mottagande medlemsstaten får inte heller beaktas vid denna prövning som ett skäl till att vederbörande ska anses sakna verkliga möjligheter att få anställning, i och med att arbetssökanden söker en första anställning i den mottagande medlemsstaten.

4. Slutsats i denna del

78. Det framgår av bedömningen ovan att medlemsstaterna är skyldiga att bevilja unionsmedborgare som söker arbete en skälig frist under vilken de ska bevisa att de söker arbete. Först efter det att denna frist har löpt ut ska dessa unionsmedborgare enligt artikel 14.4 b i direktiv 2004/38 bevisa både att de fortfarande söker arbete och att de verkligen har möjlighet att få anställning. En frist på tre månader efter den inledande tremånadersperioden av laglig vistelse i den mottagande medlemsstaten framstår inte som oskälig.

C. Den andra tolkningsfrågan

79. Det framgår av beslutet om hänskjutande och av de handlingar i målet som domstolen har tillgång till att G. M. A. i sitt överklagande till Conseil du contentieux des étrangers (Utlänningsdomstolen) gjorde gällande att han anställdes av parlamentet som praktikant den 6 april 2016 i syfte att visa att han verkligen hade möjlighet att få anställning och att det fanns skäl att ogiltigförklara det omtvistade beslutet.

80. Conseil du contentieux des étrangers (Utlänningsdomstolen) angav att den prövade lagenligheten av utlänningsmyndighetens beslut i enlighet med artikel 39/2.2 i lagen av den 15 december 1980 och inte var behörig att ändra dessa beslut för att kunna beakta G. M. A.:s anställning hos parlamentet. Conseil du contentieux des étrangers (Utlänningsdomstolen) beaktade därmed inte dessa ändrade förhållanden.

81. Den hänskjutande domstolen vill mot den bakgrunden få klarhet i huruvida artiklarna 15 och 31 i direktiv 2004/38 och principen om effektivt domstolsskydd i artikel 47 i stadgan ska tolkas så, att en domstol i den mottagande medlemsstaten som prövar lagenligheten av ett beslut om nekad uppehållsrätt för längre tid än tre månader för en unionsmedborgare som söker arbete, ska beakta alla ändrade förhållanden i den arbetssökandes situation som uppkommit efter det att de behöriga myndigheterna har fattat beslutet att begränsa vederbörandes uppehållsrätt och vid behov bortse från nationella processregler om dessa ändrade förhållanden visar att arbetssökanden hade en sådan uppehållsrätt.

82. Den belgiska regeringen och G.M. A. har intagit motsatta ståndpunkter i detta avseende.

83. Den belgiska regeringen har anfört att det i en sådan situation som G. M. A.:s inte framgår vare sig av förarbetena till direktiv 2004/38 eller av den omständigheten att direktivets bestämmelser ska vara förenliga med artikel 47 i stadgan, att en nationell domstol ska ha rätt att ändra nationella myndigheters beslut om att begränsa en unionsmedborgares rätt till rörlighet.

⁵⁴ Det framgår av G. M. A.:s yttrande att den genomsnittliga tiden för att få anställning i Belgien är sju månader.

84. G. M. A. har däremot gjort gällande att artiklarna 15 och 31 i direktiv 2004/38 ska tolkas i överensstämmelse med artikel 47 i stadgan. Följaktligen ska en nationell domstol som prövar lagenligheten av beslut som fattats i enlighet med unionens regler om fri rörlighet för personer beakta faktiska omständigheter som inträffat efter dessa beslut, när dessa omständigheter kan visa att arbetssökanden verkligen har möjlighet att få anställning. G. M. A. har i detta avseende hävdat att domen Orfanopoulos och Oliveri⁵⁵ är tillämplig i det nu aktuella målet.

85. Innan jag går in på bedömningen av domstolens praxis avseende domstolsskydd enligt artiklarna 15 och 31 i direktiv 2004/38, ska jag göra en kortfattad granskning av rättssäkerhetsgarantierna i dessa artiklar och deras tillämpning på beslut om begränsning av den fria rörligheten för arbetssökande unionsmedborgare.

1. Tillämpningen av rättssäkerhetsgarantierna i artiklarna 15 och 31 i direktiv 2004/38 på arbetssökande

86. Jag vill först erinra om att artikel 15.1 i direktiv 2004/38, med rubriken "Rättssäkerhetsgarantier", föreskriver följande: "Förfarandena i artiklarna 30 och 31 skall på motsvarande sätt tillämpas på *alla* beslut som *på andra grunder* än allmän ordning, säkerhet eller hälsa begränsar unionsmedborgares och deras familjemedlemmars fria rörlighet."⁵⁶ Artikel 15 reglerar således rättssäkerhetsgarantierna i fråga om avlägsnande av unionsmedborgare som uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten i egenskap av förmånstagare i den mening som avses i artikel 3.1 i direktivet.

87. I det nu aktuella fallet är det utrett att G. M. A., som är grekisk medborgare och därmed unionsmedborgare, har utövat sin rätt till fri rörlighet genom att resa in och uppehålla sig i en annan medlemsstat än den där han har medborgarskap. Det innebär att G. M. A. är förmånstagare i den mening som avses i artikel 3.1 i direktiv 2004/38 och att hans situation omfattas av tillämpningsområdet för artikel 15 i direktivet.

88. Såsom jag har erinrat om ovan ingår artikel 15 i direktiv 2004/38 dessutom i kapitel III i direktivet, vilket bland annat rör uppehållsrätt i högst tre månader (artikel 6), uppehållsrätt för längre tid än tre månader (artikel 7) och bibehållen uppehållsrätt enligt artiklarna 6 och 7 i direktivet såvitt förmånstagaren av dessa rättigheter uppfyller villkoren i dessa artiklar (artikel 14). Artikel 14.4 i direktiv 2004/38 föreskriver också, som angivits ovan,⁵⁷ ett undantag från artiklarna 6 och 7, vilka omnämns i artikel 14.1 och 14.2. I artikel 14.4 b i direktivet anges att unionsmedborgare som söker arbete ska ha uppehållsrätt⁵⁸ samt vilka villkor som de ska uppfylla för att bibehålla denna rätt.

89. Det framgår därmed inte bara av lydelsen i artikel 15.1 i direktiv 2004/38 utan även av dess sammanhang, liksom av syftet med direktivet,⁵⁹ att denna bestämmelse är tillämplig på situationer som omfattas av artikel 14.4 b i direktivet. Tillämpningsområdet för artikel 15.1 i direktiv 2004/38 omfattar således ett beslut om avslag på en ansökan om uppehållsrätt för längre tid än tre månader, i förening med ett beslut om avlägsnande från den mottagande medlemsstaten, vilket, som i det nationella målet, antagits på grunder utan anknytning till fara för allmän ordning, säkerhet eller hälsa.

⁵⁵ Dom av den 29 april 2004 (C-482/01 och C-493/01, EU:C:2004:262).

⁵⁶ Min kursivering.

⁵⁷ Se ovan punkt 52.

⁵⁸ Denna bestämmelse har sitt direkta ursprung i artikel 45 FEUF.

⁵⁹ Se ovan punkt 50.

90. Därmed infinner sig frågan huruvida artiklarna 15 och 31 i direktiv 2004/38, jämförda med artikel 47 i stadgan, ska tolkas så, att en nationell domstol ska beakta ändrade förhållanden som uppkommit efter antagandet av beslut som begränsar rätten till fri rörlighet och uppehållsrätten, och vid behov bortse från nationella processregler om dessa ändrade förhållanden visar att arbetssökanden hade en sådan uppehållsrätt.

2. Domstolens relevanta praxis om domstolsskydd enligt artiklarna 15 och 31 i direktiv 2004/38

91. I och med att artikel 15.1 i direktiv 2004/38 är tillämplig på de situationer som avses i artikel 14.4 b i direktivet,⁶⁰ ska även rättssäkerhetsgarantierna i artiklarna 30 och 31 i direktivet, såsom framgår av föregående punkter, tillämpas analogt på unionsmedborgare som söker arbete. I dessa artiklar föreskrivs ett visst antal rättssäkerhetsgarantier som medlemsstaterna ska iaktta vid en eventuell begränsning av en unionsmedborgares uppehållsrätt.

92. Således anser jag att det finns skäl att utgå från en bedömning av dessa bestämmelser, såsom de tolkats i domstolens praxis.

93. Det framgår av denna rättspraxis att artikel 31.1 och 31.3 i direktiv 2004/38 ska tillämpas inom ramen för artikel 15 i direktivet.⁶¹

94. I artikel 31.1 i direktiv 2004/38 anges att unionsmedborgare ska ha tillgång till domstolsprövning och, i förekommande fall, till prövning av administrativ myndighet i den mottagande medlemsstaten för att överklaga eller begära omprövning av beslut som av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa begränsar deras rätt till fri rörlighet och deras uppehållsrätt i medlemsstaterna.

95. Domstolen har i fråga om bland annat artikel 31.1 i direktiv 2004/38 och den rätt att få tillgång till domstolsprövning som ska säkerställas i enlighet med denna bestämmelse påpekat att de processuella regler som gäller för en sådan talan – vilken syftar till att säkerställa skyddet av de rättigheter som följer av direktiv 2004/38 – bland annat ska uppfylla de krav som följer av rätten till ett effektivt rättsmedel i artikel 47 i stadgan, eftersom en sådan talan omfattas av uttrycket "[tillämpning av] unionsrätten", i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan.⁶²

96. I artikel 31.3 i direktiv 2004/38 föreskrivs i sin tur att domstolsprövningen inte bara ska göra det möjligt att granska beslutets laglighet samt de uppgifter och omständigheter som ligger till grund för det, utan även garantera att beslutet inte är oproportionerligt.⁶³

60 So ovan punkterna 86–89.

61 Dom av den 10 september 2019, Chenchooliah (C-94/18, EU:C:2019:693, punkt 82). Däremot framgår det av punkt 83 i denna dom att så inte är fallet med artikel 30.2, artikel 31.2 tredje strecksatsen och artikel 31.4 i direktiv 2004/38, vars tillämpning ska vara strikt begränsad till beslut om avlägsnande av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Dessa bestämmelser är således inte tillämpliga på sådana beslut om avlägsnande som avses i artikel 15 i detta direktiv. Se även mitt förslag till avgörande i det målet (C-94/18, EU:C:2019:433).

62 Dom av den 10 september 2019, Chenchooliah (C-94/18, EU:C:2019:693, punkt 84). Se även dom av den 12 juli 2018, Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, punkt 48), och dom av den 4 juni 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, punkt 50).

63 Dom av den 10 september 2019, Chenchooliah (C-94/18, EU:C:2019:693, punkt 85). Se även dom av den 12 juli 2018, Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, punkt 48), och dom av den 17 november 2011 (Gaydarov, C-430/10, EU:C:2011:749, punkt 41), där det anges att "dessa personer [således ska] ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en domstol som gör det möjligt att pröva det aktuella beslutets lagenlighet utifrån unionsrätten såväl i sak- som i rättsfrågor".

97. Vad beträffar domstolsprövningen med avseende på det utrymme för skönsmässig bedömning som de behöriga nationella myndigheterna förfogar över, har domstolen slagit fast att den nationella domstolen bland annat ska pröva om det omtvistade beslutet har antagits på *tillräckligt goda grunder*. Vid domstolsprövningen ska det kontrolleras att de processrättsliga skyddsreglerna efterlevs, vilket är av grundläggande betydelse så att det blir möjligt för den nationella domstolen att avgöra huruvida de faktiska och rättsliga omständigheter som är av betydelse för den skönsmässiga bedömningen föreligger.⁶⁴

98. Vad innebär detta i praktiken för den prövning som den hänskjutande domstolen ska företa i det nationella målet? Den hänskjutande domstolen tycks anse att den måste kunna granska de ändrade förhållanden som uppkommit efter det att de behöriga myndigheterna fattade sitt beslut när dessa ändringar kan *förändra den berörda unionsmedborgarens situation* på ett sådant sätt att hans eller hennes uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten inte längre får begränsas.

99. För att besvara denna fråga och för att lösa tvisten vid den nationella domstolen kan det vara ändamålsenligt att granska domen Orfanopoulos och Oliveri,⁶⁵ till vilken parterna har hänvisat.

3. Domen Orfanopoulos och Oliveri

100. Jag vill inleda min bedömning genom att påpeka att den lösning som valdes i domen Orfanopoulos och Oliveri,⁶⁶ enligt min mening, är tillämplig i tillämpliga delar på G. M. A.:s situation i det nationella målet.

101. I den domen tolkade domstolen artikel 3 i direktiv 64/221/EEG,⁶⁷ som föregick direktiv 2004/38.⁶⁸ Efter att först ha erinrat om att domstolsprövningen, som inom ramen för den processuella autonomi i princip ska regleras i nationell processrätt, måste vara effektiv,⁶⁹ slog domstolen i punkt 82 fast att den bestämmelsen utgjorde hinder för nationell praxis, enligt vilken de nationella domstolarna vid prövningen av lagenligheten av ett beslut om utvisning av en medborgare i en annan medlemsstat inte är skyldiga att beakta *faktiska omständigheter som uppkommit efter det senaste beslutet av den behöriga myndigheten*, som skulle kunna tyda på att det hot mot den allmänna ordningen som det personliga uppförandet hos den som är föremål för ett beslut om utvisning utgör har upphört eller minskat i inte obetydlig mån.⁷⁰

102. Domstolen grundade detta synsätt på konstaterandet att varken ordalydelsen i artikel 3 i direktiv 64/221 eller domstolens rättspraxis gav några närmare anvisningar angående den tidpunkt vid vilken hotets ”aktuella” karaktär ska fastställas.⁷¹ Såsom följer av de föregående punkterna tycks det inte heller anges exakt och specifikt vare sig i artikel 31.1 och 31.3 i direktiv 2004/38 eller i

64 Min kursivering. Dom av den 12 juli 2018, Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, punkt 51).

65 Dom av den 29 april 2004 (C-482/01 och C-493/01, EU:C:2004:262).

66 Dom av den 29 april 2004 (C-482/01 och C-493/01, EU:C:2004:262).

67 Rådets direktiv av den 25 februari 1964 om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa (EGT L 56, 4.4.1964, s. 850; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 28).

68 I artikel 3 i direktiv 64/221 angavs att de aktuella åtgärderna skulle grunda sig uteslutande på den berörda personens eget uppförande och att tidigare domar för brott inte i sig kunde utgöra anledning att vidta sådana åtgärder.

69 Dom av den 29 april 2004, Orfanopoulos och Oliveri (C-482/01 och C-493/01, EU:C:2004:262, punkt 80): ”Även om det tillkommer varje medlemsstat att i sin nationella rättsordning fastställa förfaranderegler för sådan talan som är avsedd att säkerställa skyddet av de rättigheter som skapas för de enskilda genom gemenskapsrätten, får dessa regler emellertid inte vara sådana att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva de rättigheter som följer av gemenskapsrätten”.

70 Dom av den 29 april 2004 (C-482/01 och C-493/01, EU:C:2004:262). Detta synsätt bekräftades bland annat i tolkningen av associeringsavtalet EEG-Turkiet i dom av den 11 november 2004, Cetinkaya (C-467/02, EU:C:2004:708, punkterna 45 och 46). Lärdomarna från denna dom har kodifierats i flera bestämmelser i direktiv 2004/38. I artikel 27.2 i detta direktiv krävs att ”[å]tgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet” framför allt ska vara grundade på vederbörandes aktuella personliga beteende. Se även artikel 33.2 i direktiv 2004/38. Se dom av den 11 november 2004, Cetinkaya (C-467/02, EU:C:2004:708, punkt 46).

71 Dom av den 29 april 2004, Orfanopoulos och Oliveri (C-482/01 och C-493/01, EU:C:2004:262, punkt 77).

domstolens praxis att den domstol som utför domstolsprövningen ska beakta ändrade förhållanden som uppkommit efter det att en nationell myndighet fattat ett beslut om begränsning av en unionsmedborgares uppehållsrätt. Jag instämmer ändå i kommissionens påpekade i svaret på domstolens frågor, att det inte råder några tvivel om att den behöriga domstolen inte får bortse från sådana ändringar i sin tolkning, även om konstaterandet i domen Orfanopoulos och Oliveri⁷² inte uttryckligen har förts in i artikel 31.3 i direktiv 2004/38.⁷³

103. Det tycks mot den bakgrunden, och med hänsyn till att det rör sig om fri rörlighet för arbetstagare och unionsmedborgarskapet, relevant att bedöma den andra frågan mot bakgrund av effektivitetsprincipen i stället för mot bakgrund av artikel 47 i stadgan.

104. Enligt fast rättspraxis måste nationella förfaranden för domstolsprövning ge den domstol till vilken beslutet har överklagats möjlighet att vid laglighetsprövningen faktiskt tillämpa de relevanta unionsrättsliga principerna och bestämmelserna.⁷⁴

105. Jag menar vidare att effektivitetsprincipen ställer krav på att den nationella domstol som företar domstolsprövningen av de behöriga nationella myndigheternas utrymme för skönmässig bedömning kan ta hänsyn till ändrade förhållanden som uppkommit efter antagandet av ett förvaltningsbeslut som rör en unionsmedborgares situation. Det ligger nämligen i sakens natur att situationen för en unionsmedborgare som söker arbete kan förändras efter det att ett sådant beslut har fattats. *Alla ändrade förhållanden* i den berörda medborgares situation som uppkommit efter det att de behöriga myndigheterna har fattat ett beslut som begränsar vederbörandes uppehållsrätt ska därmed beaktas vid domstolsprövningen.⁷⁵

106. Den domstol som gör prövningen måste kunna ta hänsyn till en sådan förändring när den rör tillämpningen av villkoren i artikel 14.4 b i direktiv 2004/38. Jag vill erinra om att bestämmelsen föreskriver att en unionsmedborgare *inte kan utvisas så länge som vederbörande uppfyller följande två kumulativa villkor*: unionsmedborgaren kan styrka att vederbörande fortfarande söker arbete och verkligen har möjlighet att få anställning.

107. I det nu aktuella fallet är det utrett att de ändrade förhållanden som uppkom efter det att de nationella myndigheterna fattade beslutet att begränsa G. M. A.:s uppehållsrätt har nära anknytning till tillämpningsvillkoren i artikel 14.4 b i direktiv 2004/38, det vill säga den omständigheten att han anställdes av parlamentet efter det att det omtvistade beslutet fattades.

108. Jag anser att sådana nationella bestämmelser som de aktuella i det nationella målet, vilka inte gör det möjligt att ta hänsyn till utvecklingen av en unionsmedborgares situation, strider mot effektivitetsprincipen i och med att de hindrar den nationella domstolen från att säkerställa en effektiv tillämpning av artikel 14.4 b i direktiv 2004/38, tolkad mot bakgrund av artikel 45 FEUF. Den prövning som den behöriga domstolen ska företa skulle med andra ord bli betydligt mindre effektiv om den inte fick avse villkoren i artikel 14.4 b i direktivet. Under dessa förutsättningar ankommer det på den domstol som företar domstolsprövningen att säkerställa ett effektivt skydd för de rättigheter som följer av fördraget och av direktiv 2004/38 genom att bortse från den aktuella nationella bestämmelsen.

72 Dom av den 29 april 2004 (C-482/01 och C-493/01, EU:C:2004:262).

73 Se dom av den 17 april 2018, B och Vomero (C-316/16 och C-424/16, EU:C:2018:256, punkt 94).

74 Dom av den 6 oktober 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, punkt 58 och där angiven rättspraxis).

75 Guild, E. Peers, S. och Tomkin, J., *The EU Citizenship Directive A Commentary*, andra upplagan, Oxford University Press, Oxford, 2019, s. 297: "Lydelsen i [artikel 31.3 i direktivet] visar att domstolsprövningen kan begränsas till de sakförhållanden och omständigheter som ligger till grund för det föreslagna beslutet. Alla ändrade förhållanden som uppkommit efter det att statens myndigheter har fattat beslutet ska emellertid också beaktas vid domstolsprövningen. Eftersom det är fråga om ingrepp i den enskildes rätt till inresa och uppehåll enligt unionsrätten, är det situationen vid tidpunkten för förhandlingen som ska vara avgörande."

109. Eftersom det framgår av mitt förslag att den hänskjutande domstolen är skyldig att bortse från de berörda nationella bestämmelserna, anser jag att det saknas anledning att pröva huruvida dessa regler är förenliga med artikel 47 i stadgan.

4. Slutsats i denna del

110. Jag anser, mot bakgrund av ovanstående, att alla ändrade förhållanden i en arbetssökande unionsmedborgares situation som uppkommit efter det att de behöriga myndigheterna har fattat ett beslut som begränsar vederbörandes uppehållsrätt ska beaktas vid domstolsprövningen av denna situation, i synnerhet när förändringen avser villkoren för bibehållen uppehållsrätt för en arbetssökande enligt artikel 14.4 b i direktiv 2004/38. Under dessa förutsättningar ankommer det på den domstol som företar domstolsprövningen att säkerställa ett effektivt skydd för de rättigheter som följer av fördraget och av direktiv 2004/38 genom att bortse från den aktuella nationella bestämmelsen.

V. Förslag till avgörande

111. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar de tolkningsfrågor som ställts av Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen) på följande sätt:

- 1) Artikel 45 FEUF och artikel 14.4 b i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38 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, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011, ska tolkas så, att den mottagande medlemsstaten är skyldig dels att ge en arbetssökande en skälig frist efter den första tremånadersperioden av laglig vistelse, så att vederbörande ska kunna informera sig om erbjudanden om anställning som kan vara passande och vidta nödvändiga åtgärder för att bli anställd, dels att tillåta att en arbetssökande vistas i landet under hela denna tid utan att kräva att arbetssökanden bevisar att vederbörande verkligen har möjlighet att få anställning. Det är först efter det att denna frist har löpt ut som arbetssökanden enligt artikel 14.4 b i direktiv 2004/38 ska bevisa både att vederbörande fortfarande söker arbete och verkligen har möjlighet att få anställning.
- 2) Artiklarna 15 och 31 i direktiv 2004/38 och effektivitetsprincipen ska tolkas så, att en domstol i den mottagande medlemsstaten som prövar lagenligheten av ett beslut om nekad uppehållsrätt för längre tid än tre månader för en arbetssökande unionsmedborgare ska beakta alla ändrade förhållanden i den arbetssökandes situation som uppkommit efter det att de behöriga myndigheterna har fattat beslutet att begränsa vederbörandes uppehållsrätt och vid behov bortse från nationella processregler, om förändringen visar att arbetssökanden hade en sådan uppehållsrätt.