

Anonimizirana verzija

Prijevod

C-394/19 - 1

Predmet C-394/19

Zahtjev za prethodnu odluku

Datum podnošenja:

21. svibnja 2019.

Sud koji je uputio zahtjev:

Tribunal du travail francophone de Bruxelles (Belgija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

14. svibnja 2019.

Tužitelji:

PN

QO

RP

SQ

TR

Tuženik:

Centre public d'action sociale d'Anderlecht (CPAS)

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

I. POSTUPAK

Postupak je pokrenut tužbom podnesenom 13. veljače 2019. tajništvu Tribunala du travail francophone de Bruxelles (Radni sud na francuskom jeziku u Bruxellesu, Belgija) [tijek postupka]

[omissis] [orig. str. 3.]

II. POBIJANE ODLUKE I PREDMET ZAHTJEVA

Odlukom od 12. studenoga 2018. Centre public d'action sociale d'Anderlecht (Javni centar za socijalnu pomoć u Anderlechtu, u daljnjem tekstu: CPAS) odbio je PN pravo na socijalnu pomoć koja je jednaka minimalnoj socijalnoj naknadi [omissis] na temelju sljedećeg obrazloženja:

„Nezakonito boravite na belgijskom državnom području.

Osobe čiji je boravak nezakonit mogu dobiti samo hitnu medicinsku pomoć u skladu s člankom 57. stavkom 2. loi du 08 juillet 1976 organique des CPAS (Organski zakon o osnivanju CPAS-a od 8. srpnja 1976.).

Posebni odbor socijalne službe smatra da stoga ne ispunjavate zakonske uvjete za dodjelu pomoći koja je jednaka minimalnoj naknadi.”

Odlukom od istog dana i na temelju istog obrazloženja CPAS Anderlecht odbija i QO-u pravo na socijalnu pomoć koja je jednaka minimalnoj socijalnoj naknadi od 18. listopada 2018. i odobrava mu zdravstvenu iskaznicu u okviru hitne medicinske pomoći.

PN i QO traže [omissis] da se CPAS-u Anderlecht naloži da im dodijeli pravo na socijalnu pomoć koja je jednaka minimalnoj socijalnoj naknadi za uzdržavane članove obitelji od 18. listopada 2018.

III. ČINJENICE

[omissis]

PN, rođena 1. siječnja 1975., marokanska državljanka, izjavljuje da je u Belgiju stigla tijekom 2003.

PN vjenčala se 6. prosinca 2003. s US-om, belgijskim državljaninom. [omissis]

PN i US razveli su se 12. siječnja 2008.

PN se 19. ožujka 2008. u Maroku vjenčala s marokanskim državljaninom QO-om, rođenim 27. rujna 1976.

QO stigao je na belgijsko državno područje 28. studenoga 2008. na temelju vize za kratkotrajni boravak. Nakon isteka potonje vize, 23. travnja 2009. izdan mu je nalog za napuštanje državnog područja [omissis]. **[orig. str. 4.]**

QO je podnio zahtjev za boravak 15. listopada 2009. na temelju članka 9.bis loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (Zakon od 15. prosinca 1980. o pristupu državnom području, boravku, nastanjenju i udaljavanju stranaca) [zahtjev za reguliranje boravka u iznimnim okolnostima]

RP, prvo dijete PN i QO-a, rođeno je 2. kolovoza 2010.

QO-u je 27. siječnja 2011. odobren boravak dulji od tri mjeseca.

Presudom od 12. lipnja 2012. tribunal de première instance de Bruxelles (Prvostupanjski sud u Bruxellesu, Belgija) poništio je brak između PN i US-a.

Ured za strance opozvao je 29. siječnja 2013. PN i njezinu sinu RP-u pravo na boravak, pri čemu je toj odluci pridodan nalog za napuštanje državnog područja i zabrana ulaska na državno područje od pet godina, na temelju sljedećeg obrazloženja (slobodan prijevod):

„Dotična osoba, prema mišljenju tribunala de première instance de Bruxelles (Prvostupanjski sud u Bruxellesu, Belgija), [...] nije namjeravala uspostaviti održivu životnu zajednicu s belgijskim državljaninom s kojim se vjenčala. Svjesno je i s namjerom prijevare zlouporabila belgijske postupke spajanja obitelji. Utvrdilo se da je PN počinila prijevaru kako bi dobila pravo na boravak. Njezino pravo nastana opozvano je zbog prijevare 29. siječnja 2013.“

Zbog odluke o opozivu prava na boravak PN, QO-u je 21. ožujka 2013. također opozvana dozvola boravka te je 25. travnja 2013. podnio tužbu Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima, Belgija).

Presudom od 27. svibnja 2014., cour d'appel de Bruxelles (Žalbeni sud u Bruxellesu, Belgija) potvrdio je presudu tribunala de première instance de Bruxelles (Prvostupanjski sud u Bruxellesu) od 12. lipnja 2012.

PN i QO dobili su 30. srpnja 2014. drugo dijete, SQ-a.

PN i QO 27. srpnja 2015. podnijeli su zahtjev za boravak na temelju članka 9.bis Zakona od 15. prosinca 1980. o pristupu državnom području, boravku, nastanjenju i udaljavanju stranaca [zahtjev za reguliranje boravka u iznimnim okolnostima], koji im je odbijen odlukom o nedopuštenosti kojoj je pridodan nalog za napuštanje državnog područja 16. studenoga 2015.

Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) odbilo je 15. rujna 2016. QO-ovu tužbu od 25. travnja 2013.

PN i QO dobili su 26. rujna 2016. treće dijete, TR-a. **[orig. str. 5.]**

U dopisu od 13. lipnja 2017. upućenom Belgijskoj Državi, savjetnik PN i QO-a tvrdio je da je opoziv njihova prava na boravak protivan europskom pravu te je na ime nenovčane naknade zatražio da se PN vrati njezina iskaznica F+ [iskaznica stalnog boravka člana obitelji građanina Unije], da se ta iskaznica dodijeli njezinoj djeci i da se QO-u dodijeli iskaznica B [Potvrda o upisu u registar stranaca – neograničeni boravak].

Dopisom od 16. lipnja 2017. État belge (Belgijska Država) odbila je prihvatiti taj zahtjev na temelju sljedećeg obrazloženja:

„[omissis].

Odluka je zapravo donesena 29. siječnja 2013. Vašem klijentu dostavljena je 20. ožujka 2013.

Vaši klijenti imaju pravo podnijeti pravno sredstvo u roku od 30 dana nakon te dostave.

Vaši klijenti nisu podnijeli nikakvo pravno sredstvo. Zabrana ulaska i dalje se primjenjuje.”

Stoga su PN i QO podnijeli 24. siječnja 2018. tribunalu de première instance francophone de Bruxelles (Prvostupanjski sud na francuskom jeziku u Bruxellesu, Belgija) zahtjev za izdavanje dozvole boravka [omissis].

Presudom od 10. srpnja 2018. potonji sud proglasio se nenadležnim za odlučivanje [omissis].

Protiv te odluke PN i QO podnijeli su žalbu povodom koje je postupak pred cour d'appel de Bruxelles (Žalbeni sud u Bruxellesu) i dalje u tijeku.

[omissis]

IV. RASPRAVA

U članku 1. Organskog zakona o osnivanju CPAS-a od 8. srpnja 1976. navodi se da „svatko ima pravo na socijalnu pomoć. Cilj te pomoći jest omogućiti svakom da vodi dostojanstven život”.

[omissis] Člankom 57. stavkom 2. istog zakona određuje se:

„Odstupanjem od drugih odredbi ovog zakona, zadaća centra za socijalni rad isključivo je:

1° pružanje hitne medicinske pomoći strancu koji nezakonito boravi u Kraljevini; (...). [orig. str. 6.]

Cilj te odredbe jest potaknuti strance čiji je boravak nezakonit da postupe u skladu s nalogima za napuštanje državnog područja.

PN i QO navode [omissis] da je za činjenicu da trenutačno nemaju dozvolu boravka odgovorna Belgijska Država protivno europskom pravu i da je ovaj sud nadležan za ispravljanje te povrede, pri čemu barem treba sačuvati njihovo pravo na socijalnu pomoć kako bi im se omogućilo da vode dostojanstven život.

U članku 35. 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, [omissis] koju je trebalo prenijeti do 30. travnja 2006., predviđa se:

„Države članice mogu donijeti potrebne mjere radi odbijanja, ukidanja ili opoziva prava koja proizlaze iz ove Direktive u slučaju zlouporabe prava ili prijave, poput fiktivnih brakova. Sve su takve mjere proporcionalne i podliježu postupovnim jamstvima predviđenima u člancima 30. i 31.“

U vrijeme kad su donesene odluke o opozivu prava na boravak PN i QO-a, pravni temelj tih odluka u nacionalnom pravu bio je članak 42.septies Zakona od 15. prosinca 1980. o pristupu državnom području, boravku, nastanjenju i udaljavanju stranaca, čiji je tekst tada glasio kako slijedi:

„Ministar ili njegov predstavnik mogu odbiti pravo na ulazak građaninu Unije ili članovima njegove obitelji ili odlučiti o okončanju njihova prava na boravak ako su se taj građanin ili članovi njegove obitelji koristili lažnim informacijama ili informacijama koje dovode u zabludu ili lažnim ili krivotvorenim dokumentima ili ako su počinili prijevaru ili se koristili drugim nezakonitim sredstvima koja su bila odlučujuća za priznavanje tog prava.“

Za razliku od članka 35. Direktive 2004/38/EZ, tim tekstom nije se predviđalo provođenje prethodnog ispitivanja proporcionalnosti.

To je ispitivanje uvedeno tek nakon što je članak 42.septies Zakona od 15. prosinca 1980. izmijenjen na temelju loi du 4 mai 2016 (Zakon od 4. svibnja 2016.) [omissis] na sljedeći način:

„Ministar ili njegov predstavnik mogu okončati boravak građanina Unije ili člana njegove obitelji i udaljiti ga s državnog područja Kraljevine ako je koristio lažne informacije ili informacije koje dovode u zabludu ili lažne ili krivotvorene dokumente ili ako je počinio prijevaru ili se koristio drugim nezakonitim sredstvima koja su pridonijela priznavanju boravka.“

[orig. str. 7.]

Kada ministar ili njegov predstavnik namjeravaju donijeti takvu odluku, uzimaju u obzir duljinu boravka pojedinca u Kraljevini, njegovu dob, zdravstveno stanje, obiteljske i ekonomske prilike, socijalnu i kulturalnu integraciju u Kraljevinu i opseg njegovih veza sa zemljom podrijetla.“

U obrazloženju [omissis] se u tom pogledu pojašnjava da:

„Cilj unesenih izmjena [...] jest pojasniti odredbe Zakona od 15. prosinca 1980. o odbijanju prava na ulazak i boravak te opozivu boravka građana Unije i članova njihove obitelji osiguravanjem pravilnog prenošenja Direktive 2004/38/EZ.“

Člankom 35. Direktive 2004/38/EZ nipošto se ne zahtijeva da počinjenje prijevare nije odlučujuće za priznavanje boravka. Međutim, valja uzeti u obzir načelo proporcionalnosti i jamstva predviđena u člancima 30. i 31. navedene direktive.

Zbog toga će odsada ministar ili njegov predstavnik trebati uzeti u obzir duljinu boravka pojedinca u Kraljevini, njegovu dob, zdravstveno stanje, obiteljske i ekonomske prilike, socijalnu i kulturalnu integraciju u Kraljevinu i opseg njegovih veza sa zemljom podrijetla.”

Stoga se ne može ozbiljno osporavati da su odluke o opozivu prava na boravak PN i QO-a donesene na temelju pogrešnog prijenosa Direktive 2004/38/EZ i da pritom nije provedeno prethodno ispitivanje proporcionalnosti koje se tom direktivom zahtijeva, s obzirom na to da se te odluke temelje na spornoj odluci.

Sud Europske unije [u daljnjem tekstu: Sud] [omissis] utvrdio je načela o odgovornosti država zbog nacionalnog zakonodavstva koje je protivno pravu Unije. **[orig. str. 8.]**

U svojoj presudi od 19. studenoga 1991., Francovich i dr. (C-6/90 i C-9/90, EU:C:1991:428), Sud navodi:

„31. Najprije valja podsjetiti da je Ugovor o EEZ-u uspostavio vlastiti pravni poredak uklopljen u pravne sustave država članica i koji su njihovi sudovi obvezni primjenjivati, te čiji su subjekti ne samo države članice nego i njihovi državljani kojima pravo Zajednice pored obveza dodjeljuje i prava koja postaju dijelom njihovog pravnog naslijeđa; ta prava ne nastaju samo kad je njihovo ostvarivanje izričito propisano Ugovorom, nego i na temelju obveza koje Ugovor na jasno određen način postavlja kako pojedincima tako i državama članicama i institucijama Zajednice (vidjeti presude od 5. veljače 1963., Van Gend en Loos, 26/62, Zb., str. 3. i od 15. srpnja 1964., Costa, 6/64, Zb., str. 1141.).

32. Također valja podsjetiti da su, kao što proizlazi iz ustaljene sudske prakse, nacionalni sudovi koji u okviru svojih nadležnosti primjenjuju odredbe prava Zajednice, dužni osigurati punu primjenu tih pravnih pravila i štiti subjektivna prava koja ona dodjeljuju pojedincima (vidjeti osobito presude od 9. ožujka 1978., Simmenthal, t. 16., 106/77, Zb., str. 629. i od 19. lipnja 1990., Factortame, t. 19., C-213/89, Zb., str. I-2433.).

33. Potrebno je utvrditi da bi puna djelotvornost pravnih pravila Zajednice bila dovedena u pitanje i zaštita prava koje one priznaju pojedincima bila oslabljena ako pojedinci ne bi mogli dobiti naknadu kad su njihova prava povrijeđena povredom prava Zajednice za koju je odgovorna država članica.

34. Mogućnost naknade štete od strane države članice osobito je nužna kad je, kao u ovom slučaju, puna djelotvornost pravnih pravila Zajednice

uvjetovana radnjom države članice i kada pojedinci posljedično, zbog neizvršenja takve radnje, pred nacionalnim sudovima ne mogu ostvarivati prava koja su im priznata pravom Zajednice.

35. Iz toga proizlazi da je načelo odgovornosti države za štetu koja je pojedincima prouzročena povredama prava Zajednice za koje je odgovorna država, sastavni dio sustava Ugovora.

36. Obveza država članica da nadoknade te štete temelji se također na članku 5. Ugovora, na temelju kojega su države članice dužne poduzeti sve opće ili posebne mjere potrebne za osiguranje izvršenja obveza koje imaju na temelju prava Zajednice. Među tim obvezama je i obveza otklanjanja protupravnih posljedica povreda prava Zajednice (vidjeti, što se tiče slične odredbe članka 86. UEZUČ-a, presudu od 16. prosinca 1960., Humblet, 6/60, Zb., str. 1125.).[orig. str. 9.]

37. Iz svega navedenog proizlazi da iz prava Zajednice proizlazi načelo prema kojem su države članice obvezne naknaditi štetu prouzročenu pojedincima povredama prava Zajednice za koje su odgovorne.”

Ta su načela potvrđena u presudi od 5. ožujka 1996., Brasserie du pêcheur i Factortame (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79). Sud odgovara na prethodno pitanje:

„1. Načelo prema kojem su države članice dužne nadoknaditi štetu prouzročenu pojedincima povredama prava Zajednice za koje su one odgovorne primjenjivo je u slučajevima kad je za predmetnu povredu odgovoran nacionalni zakonodavac.

2. Kad je za povredu prava Zajednice od strane države članice odgovoran nacionalni zakonodavac koji djeluje u području u kojem ima širok diskrecijski prostor pri donošenju zakonodavnih akata, oštećeni pojedinci imaju pravo na naknadu štete kada povrijeđena odredba prava Zajednice ima za cilj dodjelu prava pojedincima, kad je povreda dovoljno ozbiljna te kada postoji izravna uzročna veza između povrede i štete koju su pretrpjeli pojedinci. Kad su navedene pretpostavke ispunjene, država je dužna, u skladu s nacionalnim odštetnim pravom, nadoknaditi štetu prouzročenu povredom prava Zajednice za koju je odgovorna, pri čemu pretpostavke utvrđene mjerodavnim nacionalnim pravom ne smiju biti manje povoljne od onih za slične zahtjeve u nacionalnom pravu, niti smiju biti takve da u praksi onemogućavaju ili pretjerano otežavaju ostvarivanje naknade štete.

3. Nacionalni sud ne može, u okviru nacionalnog prava koje primjenjuje, uvjetovati naknadu štete postojanjem krivnje, bilo da je riječ o namjeri ili nepažnji, na strani državnog tijela odgovornog za povredu, koja nadilazi dovoljno ozbiljnu povredu prava Zajednice.

4. *Naknada štete koju su države članice prouzročile pojedincima povredama prava Zajednice mora odgovarati pretrpljenoj šteti. U nedostatku pravila Zajednice u tom području nacionalni pravni sustav svake države članice mora utvrditi mjerila za određivanje visine naknade štete, pri čemu ta mjerila ne smiju biti manje povoljna od onih za slične zahtjeve ili tužbe u nacionalnom pravu, niti smiju biti takva da u praksi onemogućavaju ili pretjerano otežavaju ostvarivanje naknade štete. Nacionalno pravo koje štetu za koju se priznaje naknada općenito ograničava na štetu nanesenu određenim posebno zaštićenim dobrima koja ne uključuju izmaklu dobit pojedinaca nije u skladu s pravom Zajednice. [orig. str. 10.]*

Mora postojati mogućnost da se, u okviru zahtjeva ili tužbi na temelju prava Zajednice, odrede posebne naknade štete, poput egzemplarne naknade štete (exemplary damages), predviđene engleskim pravom, ako se takve naknade štete mogu ostvariti u okviru sličnih zahtjeva ili tužbi na temelju nacionalnog prava.

5. *Obveza država članica da nadoknade štetu prouzročenu pojedincima povredama prava Zajednice za koje su odgovorne ne može biti ograničena samo na štetu pretrpljenu nakon donošenja odluke Suda kojom se utvrđuje da je došlo do predmetne povrede.”*

S obzirom na ta razmatranja, Sudu valja uputiti pitanje navedeno u izreci ove presude.

[omissis] [orig. str. 11.] [omissis]

[orig. str. 12.] [omissis]

[privremena mjera kojom se dodjeljuje socijalna pomoć do donošenja presude o meritumu].

SLIJEDOM NAVEDENOG,

TRIBUNAL DU TRAVAIL FRANCOPHONE DE BRUXELLES (RADNI SUD NA FRANCUSKOM JEZIKU U BRUXELLESU),

[omissis]

Na temelju članka 267. UFEU-a, upućuje Sudu sljedeće prethodno pitanje:

- Treba li načelo pune učinkovitosti pravnih pravila Zajednice i njihove zaštite, koje je utvrđeno u presudama Francovich i Brasserie du pêcheur, te Direktivu 2004/38/EZ tumačiti na način da, u situaciji stranca kojem je uskraćeno pravo na boravak a da pritom nije provedeno prethodno ispitivanje proporcionalnosti zbog pogrešnog prijenosa u nacionalno pravo, obvezuju državu članicu da u okviru svojeg sustava socijalne pomoći, osim medicinskih, uzme u obzir

tužiteljeve druge osnovne potrebe, dok se ne donese odluka o njegovu boravku koja je u skladu s pravom Unije?

[*omissis*] **[orig. str. 13.]** [*omissis*]

[*omissis*] [potpisi]

RADNI DOKUMENT