

Анонимизиран текст

Превод

C-394/19 - 1

Дело C-394/19

Преюдициално запитване

Дата на постъпване в Съда:

21 май 2019 г.

Запитваща юрисдикция:

Tribunal du travail francophone de Bruxelles (Белгия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

14 май 2019 г.

Жалбоподатели:

PN

QO

RP

SQ

TR

Ответник:

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

[...] [ориг. 2] [...]

I **ПРОИЗВОДСТВО**

Производството е образувано по иск, постъпил в секретариата на Tribunal [du travail francophone de Bruxelles] (Френскоезичен съд по трудови спорове Брюксел, Белгия) на 13 февруари 2019 г.

[въпроси, свързани с хода на производството]

[...] [ориг. 3]

II ОСПОРВАНИ РЕШЕНИЯ И ПРЕДМЕТ НА ИСКА

С решение от 12 ноември 2018 г. CPAS d'Anderlecht (Публичен център за социална дейност Андерлехт, Белгия) отказва да отпусне на PN социална помощ, която съответства на паричната помощ за интегриране [...] със следните мотиви:

„Вие пребивавате незаконно на територията на Белгия.

Лицата, които пребивават незаконно, имат право само на спешна медицинска помощ по член 57, параграф 2 от Loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS (Устройствен закон за CPAS от 8 юли 1976 г.).

Поради това Специализираната комисия за социално подпомагане счита, че не отговаряте на законовите условия за предоставяне на помощ, която съответства на паричната помощ за интегриране“.

С решение от същата дата и със същите мотиви CPAS d'Anderlecht отказва да отпусне социална помощ, която съответства на паричната помощ за интегриране, считано от 18 октомври 2018 г., и на QO, като му предоставя само здравноосигурителна карта за спешна медицинска помощ.

PN и QO искат [...] CPAS d'Anderlecht да бъде осъден да им отпусне социална помощ, която съответства на паричната помощ за интегриране, в размера, приложим за издръжка на семейство, считано от 18 октомври 2018 г.

III ФАКТИ

[...]

PN, родена на 1 януари 1975 г., с мароканско гражданство, декларира, че е пристигнала в Белгия през 2003 г.

На 6 декември 2003 г. тя сключва брак с US, с белгийско гражданство. [...]

На 12 януари 2008 г. PN и US се развеждат.

На 19 март 2008 г. PN сключва в Мароко брак с QO, роден на 27 септември 1976 г., с мароканско гражданство.

На 28 ноември 2008 г. QO пристига в Белгия с виза за краткосрочно пребиваване. След изтичането на срока на визата, на 23 април 2009 г. му е връчена заповед за доброволно напускане на страната [...]. [ориг. 4]

На 15 октомври 2009 г. QO подава молба за предоставяне на разрешение за пребиваване на основание член 9bis от Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (Закон от 15 декември 1980 г. за влизането в страната, пребиваването, установяването и извеждането от страната на чужденци) (заявление за узаконяване на пребиваването при извънредни обстоятелства).

На 2 август 2010 г. се ражда RP, първото дете на PN и QO.

На 27 януари 2011 г. на QO е разрешено пребиваване за срок от над 3 месеца.

С решение от 12 юни 2012 г. Tribunal de première instance de Bruxelles (Първоинстанционен съд Брюксел) унищожава брака между PN и US.

На 29 януари 2013 г. Office des étrangers (Имиграционна служба) отменя правото на пребиваване на PN и на нейния син RP, като това решение е съпроводено от заповед за доброволно напускане на страната и от забрана за влизане на нейната територия за 5 години въз основа на следните мотиви (свободен превод):

„Tribunal de première instance de Bruxelles (Първоинстанционният съд на Брюксел) е установил, че [...] заинтересованата не е възнамерявала да създаде дълготрайна общност на живота с белгийския гражданин, с когото е сключила брак. Тя съзнателно и с измамни намерения е злоупотребила с белгийските процедури за събиране на семейството. Установено е, че PN е извършила измама с цел получаване на право на пребиваване. Правото ѝ на установяване е отнето на 29 януари 2013 г. поради измама“.

На 21 март 2013 г., в резултат на решението за отнемане на разрешението за пребиваване на PN, разрешението за пребиваване на QO също е отнето и на 25 април 2013 г. той подава жалба пред Conseil du contentieux des étrangers (Съвет по споровете във връзка с режима на чужденците, Белгия).

С решение от 27 май 2014 г. Cour d'appel de Bruxelles (Апелативен съд Брюксел, Белгия) потвърждава решението на Tribunal de première instance de Bruxelles (Първоинстанционен съд Брюксел) от 12 юни 2012 г.

На 30 юли 2014 г. се ражда SQ, второто дете на PN и QO.

На 27 юли 2015 г. PN и QO подават молба за предоставяне на разрешение за пребиваване съгласно член 9bis от Закона от 15 декември 1980 г. за влизането в страната, пребиваването, установяването и извеждането от страната на чужденци (заявление за узаконяване на пребиваването при извънредни обстоятелства), която е оставена без разглеждане с решение за недопустимост, придружено със заповед за доброволно напускане на страната от 16 ноември 2015 г.

На 15 септември 2016 г. Conseil du contentieux des étrangers (Съветът по споровете във връзка с режима на чужденците) отхвърля първата жалба на QO от 25 април 2013 г.

На 26 септември 2016 г. се ражда TR, третото дете на PN и QO. **[ориг. 5]**

С писмо от 13 юни 2017 г. до белгийската държава представителят на PN и QO твърди, че отнемането на правото им на пребиваване е в нарушение на правото на Съюза и че те искат под формата на непарично обезщетение държавата да възстанови на PN нейната карта F+ (карта за постоянно пребиваване на член на семейството на гражданин на Европейския съюз), да предостави такава карта на децата ѝ и да издаде на QO карта „B“ (Удостоверение за вписване в регистъра на чужденците — неограничено пребиваване).

С писмо от 16 юни 2017 г. белгийската държава отказа да уважи заявлението въз основа на следните мотиви:

„[...]

Решението в действителност е от 29 януари 2013 г. Клиентът Ви е уведомен за него на 20 март 2013 г.

Срокът за обжалване на решението от клиентите Ви е бил 30 дни от уведомяването.

Те не са подали каквато и да било жалба. Забраната за влизане продължава да се прилага. [...]“

На 24 януари 2018 г. с оглед издаването на разрешение за пребиваване [...] PN и QO сезират Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Първоинстанционен френскоезичен съд Брюксел).

С решение от 10 юли 2018 г. този съд обявява, че не е компетентен да се произнесе. [...]

PN и QO обжалват това решение, като производството е все още висящо пред Cour d'appel de Bruxelles (Апелативния съд на Брюксел).

[...]

IV АНАЛИЗ

В член 1 от Устройствения закон за CPAS от 8 юли 1976 г. се посочва, че „всеки има право на социална помощ. Тя има за цел да даде възможност на всеки да води достоен живот“.

[...] Член 57, параграф 2 от същия закон предвижда:

„Чрез дерогация от другите разпоредби на този закон, задачата на публичния център за социална дейност се ограничава до:

1. предоставянето на спешна медицинска помощ на чужденец, пребиваващ незаконно в Кралството; (...)“. [ориг. б]

Целта на тази разпоредба е да се насърчат незаконно пребиваващите чужденци да изпълняват заповедите за доброволно напускане на страната.

PN и QO твърдят [...], че фактът, че понастоящем пребивават без разрешение за пребиваване, е по вина на белгийската държава, която нарушила правото на Съюза, както и че сезираният съд е компетентен да поправи това нарушение, най-малкото като постанови, че продължават да имат право на социална помощ, която да им даде възможност да водят достоен живот. [...]

Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки [...] [ОВ, L 158, 2004 г., стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г. глава 5, том 7, стр. 56], която е трябвало да бъде въведена в националното право до 30 април 2006 г., в член 35 предвижда:

„Държавите членки могат да приемат необходимите мерки за отказване, прекратяване или отнемане на някое от правата, предоставени с настоящата директива, в случаи на злоупотреба с права или измама, като фиктивните бракове например. Всички такива мерки са съразмерни и са обект на процедурните гаранции, предвидени в членове 30 и 31“.

Правното основание за отнемането на правото на пребиваване на PN и QO в националното право е член 42septies Закона от 15 декември 1980 г. за влизането в страната, пребиваването, установяването и извеждането от страната на чужденци, който в редакцията му в сила към момента на отнемането гласи:

„Министърът или оправомощено от него лице може да откаже влизането или да прекрати правото на пребиваване на гражданина на Съюза или на членовете на неговото семейство, когато той или те са използвали фалшива или заблуждаваща информация или фалшиви, или подправени документи, или са използвали измама или други незаконни средства, които са били от решаващо значение за признаването на това право“.

За разлика от член 35 от Директива 2004/38/ЕО този текст не предвижда предварителна проверка за пропорционалност.

Изискване за такава проверка е въведено едва с изменението със Закона от 4 май 2016 г. [...] на член 42septies от Закона от 15 декември 1980 г., както следва:

„Министърът или оправомощено от него лице може да прекрати пребиваването на гражданин на Съюза или на член на неговото семейство и да го изведе от територията на Кралство, когато гражданинът е използвал фалшива или заблуждаваща информация или фалшиви или подправени документи, или е използвал измама или други незаконни средства, допринесли за признаването на престоя. [ориг. 7]

При приемането на такова решение министърът или оправомощеното от него лице взема предвид продължителността на пребиваване на заинтересованото лице в Кралството, неговата възраст, здравословно състояние, семейно и финансово положение, социална и културна интеграция в Кралството, както и степента на неговите връзки със страната му на произход“.

В мотивите към закона [...] в това отношение се посочва, че:

„Целта на измененията [...] е да се изяснят разпоредбите на Закона от 15 декември 1980 г., отнасящи се за забраната за влизане и пребиваване и за отнемането на правото на пребиваване на граждани на Съюза и членове на техните семейства, като се гарантира точното транспониране на Директива 2004/38/ЕО.

Член 35 от Директива 2004/38/ЕО по никакъв начин не изисква използването на измама да е било от решаващо значение за признаването на пребиваването. При все това следва да се вземат предвид принципът на пропорционалност и гаранциите, предвидени в членове 30 и 31 от посочената директива.

Поради това в бъдеще министърът или оправомощено от него лице трябва да вземат предвид продължителността на пребиваване на заинтересованото лице в Кралството, неговата възраст, здравословно състояние, семейно и финансово положение, социална и културна интеграция в Кралството, както и степента на неговите връзки със страната му на произход“.

Следователно решенията за отнемане на правото на пребиваване на PN и QO безспорно са били взети въз основа на неправилно транспониране на Директива 2004/38/ЕО и без изискваната от нея предварителна проверка на пропорционалността, като тези решения са в основата на обжалваното решение.

Съдът на Европейския съюз (наричан по-нататък „Съдът“) [...] е установил принципи относно отговорността на държавите за национално законодателство, което е в противоречие с правото на Съюза. [ориг. 8]

В своето решение от 19 ноември 1991 г., Francovich и др. (С-6/90 и С-9/90, EU:C:1991:428) Съдът посочва:

„31. Първо следва да се напомни, че Договорът за ЕИО е създал свой собствен правен ред, който е включен в правните системи на държавите членки и е задължителен за техните юрисдикции, и чиито субекти са не само държавите членки, но и техните граждани, както и че наред с налагането на задължения на частноправните субекти общностното право е насочено и към пораждането на права, които стават част от техния патримониум; тези права възникват не само когато са изрично уредени в Договора, но също и вследствие на задълженията, които Договорът налага по ясно определен начин както на частноправните субекти, така и на държавите членки и на общностните институции (вж. Решение от 5 февруари 1963 г. по дело *Van Gend en Loos*, 26/62, *Recueil*, стр. 3 и Решение от 15 юли 1964 г. по дело *Costa*, 6/64, *Recueil*, стр. 1141).

32. Трябва да се напомни също, че според постоянната съдебна практика националните юрисдикции, натоварени с прилагането в рамките на своята компетентност на разпоредбите на общностното право, следва да гарантират пълното действие на тези норми и да защитават правата, които те предоставят на частноправните субекти (вж. по-специално Решение от 9 март 1978 г. по дело *Simmenthal*, 106/77, *Recueil*, стр. 629, точка 16 и Решение от 19 юни 1990 г. по дело *Factortame*, С-213/89, *Recueil*, стр. I-2433, точка 19).

33. Пълната ефикасност на общностните норми би била поставена под съмнение, а защитата на признатите от тях права би била отслабена, ако частноправните субекти нямат възможност да получат обезщетение, когато техните права са засегнати от нарушение на общностното право, за което носи отговорност държава-членка.

34. Възможността да се получи обезщетение от държавата членка е особено необходима когато, както е в настоящия случай, пълното действие на общностните норми е поставено в зависимост от действия на държавата и следователно, при липсата на такива действия, частноправните субекти не могат да предявят пред националните юрисдикции правата, признати им от общностното право.

35. От това следва, че принципът на отговорност на държавата за вреди, причинени на частноправните субекти вследствие на нарушения на общностното право, за които носи отговорност държавата, е присъщ на системата на Договора.

36. Задължението на държавите членки да поправят такива вреди намира своето правно основание в член 5 от Договора, съгласно който държавите членки са длъжни да предприемат всички необходими мерки, общи или специални, за да осигурят изпълнението на задълженията си по силата на общностното право. Сред тях е и задължението да отстранят неправомерните последици от нарушение на общностното право (вж. що се отнася до аналогичната разпоредба на член 86 от Договора за ЕОВС, решение от 16 декември 1960 г., *Humblet*, 6/60, *Recueil*, стр. 1125). [ориг. 9]

37. От изложеното по-горе следва, че общностното право урежда принципа, според който държавите членки са длъжни да поправят вредите, причинени на частноправните субекти вследствие на нарушения на общностното право, за които те носят отговорност“.

Тези принципи са потвърдени в решение от 5 март 1996 г., *Brasserie du pêcheur* и *Factortame* (C-46/93 и C-48/93, EU:C:1996:79). Съдът дава следния отговор на преюдициалния въпрос:

„1) Принципът, съгласно който държавите членки са задължени да обезщетят вредите, причинени на частноправни субекти вследствие на нарушения на общностното право, за които държавите носят отговорност, се прилага, когато националният законодател носи отговорност за твърдяното неизпълнение на задължение.

2) При нарушение на общностното право от държава членка, за което носи отговорност националният законодател, действащ в област, в която разполага с широка свобода на преценка за извършване на нормативен избор, увредените частноправни субекти имат право на обезщетение, при положение че нарушената правна норма на общностното право цели да им предостави права, че нарушението е достатъчно съществено и че съществува пряка причинно-следствена връзка между това нарушение и претърпяната от частноправния субект вреда. При това условие в рамките на националното право отговорността държавата следва да обезщети последиците от вредата, причинена от нарушението на общностното право, за което държавата носи отговорност, като се има предвид, че поставените от приложимото национално право условия не могат да бъдат по-малко благоприятни от тези, които се отнасят до подобни претенции, предявени по националното право, нито да са уредени така, че получаването на обезщетението да е на практика невъзможно или изключително трудно.

3) Националният съд не може в рамките на прилаганото от него национално законодателство да постави обезщетението за вреди в зависимост от наличието на допусната умишлена или по небрежност вина от държавен орган, който носи отговорност за неизпълнението

на задължението, излизайки извън достатъчно същественото нарушение на общественото право.

4) Обезщетението в тежест на държавите членки за вреди, които са причинени на частноправни субекти от нарушението на общественото право, трябва да бъде равностойно на претърпяната вреда. При липсата на общностни разпоредби в тази област вътрешният правов ред на всяка държава членка трябва да установи критериите, които позволяват да се определи обхватът на обезщетението, като се има предвид, че те не могат да бъдат по-малко благоприятни от тези, които се отнасят до подобни вътрешни иски и в никакъв случай не могат да са уредени така, че да правят на практика невъзможно или изключително трудно получаването на обезщетението. Не е в съответствие с общественото право национална правна уредба, която изцяло би ограничила обезщетението за вреди само до вредите, причинени на специално защитени конкретни имуществени блага, като изключи претърпените пропуснати ползи от частноправните субекти. **[ориг. 10]** Освен това особено обезщетение за вреди като предвиденото в английското право „служещо за пример“ обезщетение за вреди трябва да може да се присъди в рамките на претенция или иск въз основа на общественото право, стига то да може да бъде присъдено в рамките на подобна претенция или иск въз основа на вътрешното право.

5) Задължението за държавите членки да обезщетят вредите, причинени на частноправни субекти вследствие на нарушения на общественото право, за които държавите носят отговорност, не може да бъде ограничено само до вредите, претърпени след постановяване на решението на Съда, с което се установява твърдяното неизпълнение на задължение от държава членка“.

С оглед на тези съображения въпросът, посочен в диспозитива на настоящото решение, следва да бъде отнесен до Съда на Европейския съюз.

[...] **[ориг. 11]** [...]

[ориг. 12] [...]

[временна мярка за предоставяне на социална помощ до постановяването на решението по същество].

ПО ИЗЛОЖЕНИТЕ СЪОБРАЖЕНИЯ

СЪДЪТ,

[...]

На основание член 267 ДФЕС отправя до Съда на Европейския съюз следния преюдициален въпрос:

- Трябва ли установените в решение Francovich, в решение Brasserie du pêcheur и в Директива 2004/38/ЕО принципи на пълна ефикасност на общностните норми и на защитата им да се тълкуват в смисъл, че когато чужденец е лишен от право на пребиваване без предварителна преценка на пропорционалността поради неправилно транспониране в националното право, съответната държава членка е длъжна да поеме в рамките на системата си за социално подпомагане разходите за основните немедицински нужди на това лице до момента на произнасянето по въпроса за неговото пребиваване в съответствие с правото на Съюза?

[...] **[ориг. 13]** [...]

[...] [подписи]