

Anonymiseret version

Oversættelse

C-394/19 – 1

Sag C-394/19

Anmodning om præjudiciel afgørelse

Dato for indlevering:

21. maj 2019

Forelæggende ret:

Tribunal du travail francophone de Bruxelles (Belgique) (den fransksprogede arbejdsret i første instans i Bruxelles (Belgien))

Forelæggelsesafgørelse af:

14. maj 2019

Sagsøgere:

PN

QO

RP

SQ

TR

Sagsøgt:

Centre public d'action sociale d'Anderlecht (CPAS) (det offentlige socialcenter i Anderlecht (CPAS))

[udelades] [Org. 2] [udelades]

I SAGEN

Sagen blev indledt ved en stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 13. februar 2019. [retsforhandlingernes forløb]

DA

[udelades] [Org. 3]

II DE ANFÆGTEDE AFGØRELSER OG SAGENS GENSTAND

Ved afgørelse af 12. november 2018 afslog CPAS (det offentlige socialcenter) i Anderlecht at tildele PN social bistand svarende til indslusningsydelsen [udelades] med følgende begrundelse:

»De opholder Dem ulovligt på belgisk område.

Personer, der opholder sig ulovligt, er i henhold til artikel 57, stk. 2, i organisk lov af 8. juli 1976 om oprettelse af CPAS kun berettiget til akut lægehjælp.

Comité Spécial du Service Social (det særlige udvalg for den sociale tjeneste) mener derfor ikke, at De opfylder de retlige betingelser for at få tildelt bistand svarende til indslusningsydelsen.»

Ved afgørelse af samme dato og med den samme begrundelse afslog CPAS i Anderlecht også at tildele QO social bistand svarende til indslusningsydelsen fra den 18. oktober 2018 og tildelte ham et sygesikringskort i forbindelse med akut lægehjælp.

PN og QO nedlagde påstand om [udelades], at CPAS i Anderlecht dømmes til at tildele dem social bistand svarende til indslusningsydelsen efter forsørgersatsen fra den 18. oktober 2018.

III FAKTISKE OMSTÆNDIGHEDER

[udelades]

PN, født den 1. januar 1975 (marokkansk statsborger), erklærede, at hun var ankommet til Belgien i 2003.

Den 6. december 2003 blev hun gift med US (belgisk statsborger). [udelades]

Den 12. januar 2008 blev PN og US skilt.

Den 19. marts 2008 blev PN gift i Marokko med QO, født den 27. september 1976 (marokkansk statsborger).

Den 28. november 2008 ankom QO til belgisk område på et visum til kortvarigt ophold. Efter visummets udløb fik han den 23. april 2009 pålæg om at forlade landet [udelades]. [Org. 4]

Den 15. oktober 2009 indgav QO en ansøgning om opholdstilladelse efter artikel 9a i loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et

l'éloignement des étrangers (lov af 15.12.1980 om udlændinges indrejse, ophold og etablering på samt udvisning fra statens område) (anmodning om regularisering af ophold under særlige omstændigheder).

Den 2. august 2010 blev PN og QO's første barn, RP, født.

Den 27. januar 2011 fik QO opholdstilladelse i over tre måneder.

Ved dom af 12. juni 2012 omstødte tribunal de première instance de Bruxelles (retten i første instans i Bruxelles) ægteskabet mellem PN og US.

Den 29. januar 2013 trak Office des étrangers (udlændingedirektoratet) PN og hendes søn RP's opholdstilladelse tilbage, og denne afgørelse var ledsaget af et pålæg om at forlade landet og et indrejseforbud i fem år med følgende begrundelse (fri oversættelse):

»Den pågældende havde ifølge tribunal de première instance de Bruxelles (retten i første instans i Bruxelles) [...] ikke til hensigt at etablere et varigt samliv med den belgiske statsborger, som hun havde giftet sig med. Hun misbrugte bevidst og med svigagtig hensigt de belgiske familiesammenføringsprocedurer. Det er fastslået, at PN har begået svig for at opnå ret til ophold. Hendes etableringsret blev tilbagekaldt på grund af svig den 29. januar 2013.«

Som følge af afgørelsen om tilbagekaldelse af PN's opholdsret fik QO den 21. marts 2013 ligeledes frataget sin opholdstilladelse, og han anlagde den 25. april 2013 sag ved Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager).

Ved dom af 27. maj 2014 stadfæstede cour d'appel de Bruxelles (appeldomstolen i Bruxelles) dommen fra tribunal de première instance de Bruxelles (retten i første instans i Bruxelles) af 12. juni 2012.

Den 30. juli 2014 fik PN og QO endnu et barn, SQ.

Den 27. juli 2015 indgav PN og QO en ansøgning om opholdstilladelse efter artikel 9a i loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (lov af 15.12.1980 om udlændinges indrejse, ophold og etablering på samt udvisning fra statens område) (anmodning om regularisering af ophold under særlige omstændigheder), som de fik afslag på ved en afvisningsafgørelse med pålæg om at forlade landet den 16. november 2015.

Den 15. september 2016 afviste Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager) QO's søgsmål af 25. april 2013.

Den 26. september 2016 fik PN og QO et tredje barn, TR. **[Org. 5]**

Ved skrivelse af 13. juni 2017 til den belgiske stat gjorde PN og QO's advokat gældende, at tilbagekaldelsen af disses opholdsret var sket i strid med EU-retten, og anmodede som erstatning om tilbagelevering til PN af hendes F+-kort (permanent opholdstilladelse for et familiemedlem til en unionsborger), tildeling af et sådant kort til hendes børn og tildeling af et B-kort (bevis for indskrivning i udlændingeregistret – ubegrænset ophold) til QO.

Ved e-mail af 16. juni 2017 afviste den belgiske stat at imødekomme denne anmodning med følgende begrundelse:

»[udelades].

Afgørelsen blev rent faktisk truffet den 29. januar 2013. Deres klient blev underrettet herom den 20. marts 2013.

Deres klienter havde ret til at indgive en klage senest 30 dage efter denne underretning.

Deres klienter har ikke indgivet nogen klage. Indrejseforbuddet finder fortsat anvendelse.«

Herefter anlagde PN og QO sag den 24. januar 2018 med henblik på at få udstedt en opholdstilladelse [udelades] ved tribunal de première instance francophone de Bruxelles (den fransksprogede ret i første instans i Bruxelles).

Ved dom af 10. juli 2018 erklærede sidstnævnte sig for inkompetent [udelades].

PN og QO appellerede denne afgørelse, og sagen verserer stadig ved cour d'appel de Bruxelles (appeldomstolen i Bruxelles).

[udelades]

IV DISKUSSION

Artikel 1 i organisk lov af 8. juli 1976 om oprettelse af CPAS har følgende ordlyd: »Enhver har ret til social bistand. Denne har til formål at gøre det muligt for alle at leve et menneskeværdigt liv.«

[udelades] Samme lovs artikel 57, stk. 2, bestemmer følgende:

»Uanset de øvrige bestemmelser i denne lov begrænses det offentlige socialcenters opgave til:

1° ydelse af akut lægehjælp til udenlandske statsborgere med ulovligt ophold i Kongeriget [...].« [Org. 6]

Formålet med denne bestemmelse er at tilskynde udlændinge med ulovligt ophold til at efterkomme pålæg om at forlade landet.

PN og QO forklarede [udelades], at den omstændighed, at de i øjeblikket ikke har nogen opholdstilladelse, skyldes den belgiske stat, i strid med EU-retten, og at nærværende domstol har kompetence til at afhjælpe denne overtrædelse ved i det mindste at opretholde deres ret til social bistand, således at de kan leve et menneskeværdigt liv.

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område [udelades], som skulle være gennemført senest den 30. april 2006, bestemmer i artikel 35:

»Medlemsstaterne kan træffe de nødvendige foranstaltninger til at nægte, ophæve eller tilbagekalde rettigheder i henhold til dette direktiv, når der er tale om misbrug af rettigheder eller om svig, som f.eks. proformaægteskab. Sådanne foranstaltninger skal stå i rimeligt forhold til misbruget og være omfattet af de proceduremæssige garantier i artikel 30 og 31.«

På det tidspunkt, hvor afgørelserne om at tilbagekalde retten til ophold for PN og QO blev truffet, var retsgrundlaget herfor i national ret artikel 42f i lov af 15. december 1980 om udlændinges indrejse, ophold og etablering på samt udvisning fra statens område, der var affattet som følger:

»Ministeren eller dennes repræsentant kan nægte unionsborgeren eller dennes familiemedlemmer indrejse eller tilbagekalde dennes eller disses ret til ophold, hvis de(n) pågældende har benyttet urigtige eller vildledende oplysninger eller falske eller forfalskede dokumenter eller har begået svig eller benyttet andre ulovlige midler, som har været af afgørende betydning for anerkendelsen af denne ret.«

I modsætning til artikel 35 i direktiv 2004/38/EF indeholdt denne tekst ikke bestemmelser om gennemførelse af en forudgående proportionalitetstest.

Sidstnævnte blev først indført efter ændringen ved lov af 4. maj 2016 [udelades] af artikel 42f i lov af 15. december 1980, der lyder som følger:

»Ministeren eller dennes repræsentant kan tilbagekalde en unionsborgers eller et medlem af dennes families ret til ophold og udvise de(n) pågældende fra Kongeriget, når de(n) pågældende har benyttet urigtige eller vildledende oplysninger eller falske eller forfalskede dokumenter, eller når de(n) pågældende har begået svig eller benyttet andre ulovlige midler, der har bidraget til anerkendelsen af opholdet. [Org. 7]

Hvis ministeren eller dennes repræsentant har til hensigt at træffe en sådan afgørelse, skal han/hun tage hensyn til varigheden af personens ophold i Kongeriget, vedkommendes alder, helbredstilstand, familiemæssige og økonomiske situation, sociale og kulturelle integration i Kongeriget samt tilknytning til hjemlandet.«

I begrundelsen ([udelades]) præciseres det i denne henseende, at:

»Formålet med ændringerne [...] er at præcisere bestemmelserne i lov af 15. december 1980 om nægtelse af indrejse og ophold og tilbagekaldelse af unionsborgeres og deres familiemedlemmers opholdstilladelse under sikring af en korrekt gennemførelse af direktiv 2004/38/EF.

Artikel 35 i direktiv 2004/38/EF kræver på ingen måde, at anvendelsen af svig har været afgørende for anerkendelsen af opholdet. Der bør dog tages hensyn til proportionalitetsprincippet og de garantier, der er fastsat i nævnte direktivs artikel 30 og 31.

Derfor skal ministeren eller dennes repræsentant fra nu af tage hensyn til varigheden af den pågældendes ophold i Kongeriget, den pågældendes alder, helbredstilstand, familiemæssige og økonomiske situation, sociale og kulturelle integration i Kongeriget samt tilknytning til hjemlandet.«

Det kan herefter ikke for alvor bestrides, at afgørelserne om tilbagekaldelse af PN og QO's opholdsret er truffet på grundlag af en ukorrekt gennemførelse af direktiv 2004/38/EF og uden den forudgående proportionalitetstest, som er påkrævet i henhold til direktivet, idet disse afgørelser lå til grund for den omtvistede afgørelse.

Den Europæiske Unions Domstol (herefter »Domstolen«) [udelades] har fastlagt principperne for staters ansvar som følge af en national lovgivning, der er i strid med EU-retten. [Org. 8]

I sin dom af 19. november 1991, Francovich m.fl. (C-6/90 og C-9/90, EU:C:1991:428), fastslog Domstolen følgende:

»31. Indledningsvis bemærkes, at der ved EØF-Traktaten er indført en særlig retsorden, som er integreret i medlemsstaternes retssystemer, og som skal anvendes af deres retsinstanter. Retssubjekterne herfor er ikke blot medlemsstaterne, men også disses statsborgere. Fællesskabsretten pålægger således ikke blot borgerne forpligtelser, men giver dem også rettigheder, som dermed bliver en del af de rettigheder, der som helhed tilkommer borgerne. Disse rettigheder består ikke blot, når de udtrykkeligt er indrømmet i Traktaten, men også, når Traktaten pålægger private, medlemsstaterne eller Fællesskabets institutioner entydige forpligtelser (jf. dom af 5.2.1963, sag 26/62, Van Gend en Loos, Sml. 1954-1964, s. 375, og af 15.7.1964, sag 6/64, Costa, Sml. 1954-1964, s. 531).

32. Endvidere bemærkes, at det efter Domstolens faste praksis påhviler de nationale retter, som led i deres forpligtelse til at anvende fællesskabsretten inden for deres kompetenceområde, at sikre fællesskabsrettens fulde virkning og at beskytte de rettigheder, som denne tillægger private (jf. navnlig dom af 9.3.1978, sag 106/77, Simmenthal, Sml. s. 629, præmis 16, og af 19.6.1990, sag C-213/89, Factortame, Sml. I, s. 2433, præmis 19).

33. Fællesskabsrettens fulde virkning ville blive afsvækket, og beskyttelsen af de i fællesskabsretten anerkendte rettigheder ville blive forringet, såfremt private var afskåret fra at opnå erstatning for en krænkelse af deres rettigheder som følge af en tilsidesættelse af fællesskabsretten, der må tilregnes en medlemsstat.

34. Det er navnlig nødvendigt, at der består en adgang til at gøre erstatningskrav gældende mod en medlemsstat i tilfælde, hvor fællesskabsrettens fulde virkning afhænger af, at der træffes foranstaltninger fra medlemsstatens side, således som i denne sag, og hvor private derfor ikke kan påberåbe sig de i fællesskabsretten anerkendte rettigheder ved de nationale domstole, når medlemsstaten ikke har truffet sådanne foranstaltninger.

35. Der følger således af selve Traktatens system et princip om, at staten er erstatningsansvarlig for tab, som er forvoldt private på grund af tilsidesættelser af fællesskabsretten, der må tilregnes staten.

36. Medlemsstaternes forpligtelse til at erstatte et sådant tab har endvidere hjemmel i Traktatens artikel 5, hvorefter medlemsstaterne skal træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, der påhviler dem efter fællesskabsretten. Hertil må også regnes forpligtelsen til at bringe ulovlige følgevirkninger af en tilsidesættelse af fællesskabsretten til ophør (jf. vedrørende den tilsvarende bestemmelse i EKSF-Traktatens artikel 86, dom af 16.12.1960, sag 6/60, Humblet, Sml. 1954-1964, s.207). [Org. 9]

37. Af det anførte følger, at det er et princip i fællesskabsretten, at medlemsstaterne er forpligtet til at erstatte tab, som er forvoldt private som følge af tilsidesættelser af fællesskabsretten, der må tilregnes medlemsstaterne.«

Disse principper blev bekræftet i dom af 5. marts 1996, Brasserie du pêcheur og Factortame (C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79). Domstolen besvarede det præjudicielle spørgsmål således:

»1) Princippet om, at medlemsstaterne er forpligtet til at erstatte tab, der er forvoldt borgerne ved overtrædelser af fællesskabsretten, som må tilregnes medlemsstaterne, finder anvendelse, når den pågældende overtrædelse må tilskrives den nationale lovgiver.

2) Når en medlemsstats overtrædelse af fællesskabsretten må tilregnes den nationale lovgiver, der handler på et område, hvor denne har en vid skønsbeføjelse, når der skal træffes valg af normativ karakter, har de borgere, der har lidt skade, ret til erstatning, når den bestemmelse i fællesskabsretten, der er overtrådt, har til formål at tillægge dem rettigheder, når overtrædelsen er tilstrækkelig kvalificeret, og når der er en direkte årsagsforbindelse mellem overtrædelsen og de skadelidtes tab. Med

dette forbehold gennemføres statens erstatningsansvar for det tab, der er forvoldt ved overtrædelsen af fællesskabsretten, som må tilregnes staten, efter nationale erstatningsregler, dog således at betingelserne i den nationale lovgivning, der finder anvendelse, ikke må være mindre gunstige end de betingelser, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret, og heller ikke må være udformet således, at de i praksis gør det umuligt eller urimeligt vanskeligt at opnå erstatning.

3) Den nationale retsinstans kan ikke inden for rammerne af den nationale lovgivning, den anvender, gøre erstatningen af tabet betinget af, at der hos det statslige organ, overtrædelsen må tilregnes, foreligger culpa (forsæt eller uagtsomhed), som går videre end den tilstrækkelig kvalificerede overtrædelse af fællesskabsretten.

4) Den erstatning, medlemsstaterne skal betale for skader, de har forvoldt borgerne ved overtrædelser af fællesskabsretten, skal stå i passende forhold til det lidte tab. Da der ikke findes fællesskabsbestemmelser på dette område, tilkommer det den nationale retsorden i hver enkelt medlemsstat at fastsætte kriterier, der gør det muligt at fastlægge erstatningens omfang, dog således at kriterierne ikke må være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret, og at de under ingen omstændigheder må være udformet således, at de i praksis gør det umuligt eller urimeligt vanskeligt at opnå erstatning. Nationale bestemmelser, hvorefter den skade, der kan erstattes, generelt begrænses til kun at omfatte skader på bestemte særligt beskyttede individuelle retsgoder, med udelukkelse af borgernes tabte fortjeneste, er ikke i overensstemmelse med fællesskabsretten. **[Org. 10]**

Endvidere skal særlige former for erstatning, såsom »exemplary damages« i henhold til engelsk ret, kunne tilkendes under et søgsmål på grundlag af fællesskabsretten, hvis de kan tilkendes under et tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret.

5) Medlemsstaternes forpligtelse til at erstatte skader, der er forvoldt borgerne ved overtrædelser af fællesskabsretten, der må tilregnes medlemsstaterne, kan ikke begrænses til kun at omfatte skader, der er lidt, efter at Domstolen har afsagt en dom, hvori den pågældende overtrædelse er blevet fastslået.«

På denne baggrund bør det spørgsmål, der fremsættes i konklusionen i denne dom, forelægges for Domstolen.

[udelades] **[Org. 11]** [udelades]

[Org. 12] [udelades]

[et foreløbigt retsmiddel, hvorved der tildeles social bistand, indtil der er truffet afgørelse om sagens realitet].

PÅ GRUNDLAG AF DISSE PRÆMISSER

FORELÆGGER RETTEN

[udelades]

i henhold til artikel 267 TEUF følgende spørgsmål for Domstolen med henblik på en præjudiciel afgørelse:

- Skal princippet om fællesskabsrettens fulde virkning og beskyttelse, som defineret i Francovich-dommen og i dommen i sagen Brasserie du pêcheur, og direktiv 2004/38/EF, fortolkes således, at det, i en situation, hvor en udlænding er frataget retten til ophold uden en forudgående proportionalitetstest som følge af en ukorrekt gennemførelse i national ret, pålægges medlemsstaten at dække sagsøgerens basale behov, ud over lægelige behov, inden for rammerne af sin sociale bistandsordning, indtil der er truffet afgørelse om vedkommendes opholdssituation under overholdelse af EU-retten?

[udelades] [Org. 13] [udelades]

[udelades] [underskrifter]

ARBEJDSDOKUMENT