

Tunnistetiedot poistettu

Käännös

C-394/19 - 1

Asia C-394/19

Ennakkoratkaisupyyntö

Jättämispäivä:

21.5.2019

Ennakkoratkaisupyyntön esittänyt tuomioistuin:

Tribunal du travail francophone de Bruxelles (Belgia)

Ennakkoratkaisupyyntöpäätöksen tekemispäivä:

14.5.2019

Kantajat:

PN

QO

RP

SQ

TR

Vastaaja:

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

[--][alkup. s. 2] [--]

I MENETTELY

Asia on tullut vireille tuomioistuimen kirjaamoon 13.2.2019 toimitetulla kanteella.
[menettelyn kulku]

[--][alkup. s. 3]

II RIITAUTETUT PÄÄTÖKSET JA KANTEEN KOHDE

[Centre public d’action social] d’Anderlecht (Anderlechtin sosiaalitoimisto) epäsi PN:ltä 12.11.2018 tekemällään päätöksellä perustoimeentulotuen (revenu d’intégration sociale) sijasta myönnettävän korvaavan sosiaalihuollon etuuden (aide sociale équivalente au revenu d’intégration; jäljempänä korvaava toimeentulotuki) [– –]seuraavilla perusteilla :

”Oleskelette laittomasti Belgiassa.

Laittomasti maassa oleskelevilla on oikeus ainoastaan sosiaalitoimistojen perustamisesta 8.7.1976 annetun lain (loi établissant les CPAS) 57 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin kiireellisen terveydenhuollon edellyttämiin etuuksiin.

Sosiaalipalvelulautakunta (Comité Spécial du Service Social) katsoo näin ollen, että ette täytä korvaavan toimeentulotuen myöntämisen laillisia edellytyksiä.”

Samana päivänä ja samoilla perusteilla annetulla päätöksellä Anderlechtin sosiaalitoimisto epäsi myös QO:lta korvaavan toimeentulotuen 18.10.2018 alkaen ja myönsi hänelle terveystulot kiireellisen terveydenhuollon etuuksia varten.

PN ja QO ovat vaatineet, [– –]että Anderlechtin sosiaalitoimisto velvoitetaan myöntämään heille korvaava toimeentulotuki perheen elatuslisällä korotettuna (revenu d’intégration sociale au taux famille à charge) 18.10.2018 alkaen.

III TOSISEIKAT

[– –]

Marokon kansalainen PN (syntynyt 1.1.1975) on ilmoittanut saapuneensa Belgiaan vuonna 2003.

Hän avioitui 6.3.2003 Belgian kansalaisen, US:n kanssa. [– –]

PN ja US erosivat 12.1.2008.

PN avioitui 19.3.2009 Marokossa Marokon kansalaisen QO:n (syntynyt 27.9.1976) kanssa.

QO saapui Belgiaan 28.11.2008 lyhytaikaiseen oleskeluun oikeuttavan viisumin turvin. Viisumin voimassaolon päätyttyä hänelle annettiin 23.4.2009 määräys poistua maasta [– –]. **[alkup. s. 4]**

QO haki 15.10.2009 ulkomaalaisten maahantulosta, oleskelusta, sijoittautumisesta ja maastapoistamisesta 15.12.1980 annetun lain (loi du 15 décembre 1980 sur l’accès au territoire, le séjour, l’établissement et l’éloignement des étrangers) 9 bis

§:n nojalla oleskelulupaa [hakemus oleskelun laillistamiseksi poikkeuksellisista syistä].

PN:n ja QO:n ensimmäinen lapsi RP syntyi 2.8.2010.

QO:lle myönnettiin 27.1.2011 yli 3 kuukauden mittainen oleskelulupa.

Tribunal de première instance de Bruxelles (Brysselin alioikeus) määräsi 12.6.2012 antamallaan tuomiolla PN:n ja US:n avioliiton purettavaksi.

Ulkomaalaisvirasto (Office des étrangers) peruutti 29.1.2013 PN:n ja hänen poikansa RP:n oleskeluluvan. Päätökseen oli liitetty määräys poistua maasta ja 5 vuoden mittainen kielto tulla maahan seuraavilla perusteilla (vapaa käänös):

”Asianomaisella ei Brysselin alioikeuden mukaan ole – – ollut todellista tarkoitusta perustaa pysyvää yhteiselämää sen Belgian kansalaisen kanssa, jonka kanssa hän oli solminut avioliiton. Hän on tietoisesti ja petostarkoituksessa käyttänyt väärin Belgiassa sovellettavaa perheenyhdistämismenettelyä. Asiassa on esitetty näyttö siitä, että PN on syyllistynyt petokseen saadakseen oleskeluluvan. Hänen oleskelulupansa peruutetaan petoksen vuoksi 29.1.2013.”

PN:n oleskeluoikeuden peruuttamisen vuoksi myös QO:lta evättiin oleskelulupa 21.3.2013, ja hän valitti tästä päätöksestä ulkomaalaisasioiden valituslautakunnalle (Conseil du contentieux des étrangers).

Cour d'appel de Bruxelles (Brysselin ylioikeus) vahvisti 27.5.2014 antamallaan tuomiolla Brysselin alioikeuden 12.6.2012 antaman tuomion.

PN ja QO saivat 30.7.2014 toisen lapsen, SQ:n.

PN ja QO hakivat 27.7.2015 ulkomaalaisten maahantulosta, oleskelusta, sijoittautumisesta ja maastapoistamisesta 15.12.1980 annetun lain 9 bis §:n nojalla oleskelulupaa [hakemus oleskelun laillistamiseksi poikkeuksellisista syistä]. Heidän hakemuksensa jätettiin tutkimatta ja päätökseen liitettiin määräys poistua maasta 16.11.2015.

Ulkomaalaisasioiden valituslautakunta hylkäsi 15.9.2016 antamallaan päätöksellä QO:n 25.4.2013 tekemän valituksen.

PN ja QO saivat 26.9.2016 kolmannen lapsen, TR:n. **[alkup. s. 5]**

PN:n ja QO:n avustaja vetosi 13.6.2017 Belgian valtiolle osoittamassaan kirjeessä siihen, että hänen päämiestensä oleskeluoikeuden peruuttaminen oli tapahtunut unionin oikeuden vastaisesti, ja vaati aiheutunutta vahinkoa korvattavaksi tilanteen ennallistamisen muodossa siten, että PN:lle palautettaisiin hänen oleskelukorttinsa F+ [unionin perheenjäsenen pysyvää oleskeluoikeutta osoittava oleskelukortti], tällaisen oleskelukortin myöntämistä hänen lapsilleen ja B-

oleskelukortin [todistus kirjaamisesta ulkomaalaisrekisteriin – rajoittamaton oleskeluoikeus] QO:lle.

Belgian valtion ilmoitti 16.6.2017 päivätyssä sähköpostissa tämän vaatimuksen hylkäämisestä seuraavilla perusteilla:

”[–]

Päätös [oleskeluluvan peruuttamisesta] tehtiin 29.1.2013. Se annettiin tiedoksi päämiehellenne 20.3.2013.

Päämiehillänne oli oikeus valittaa päätöksestä 30 päivässä kyseisestä tiedoksiannosta.

Päämiehenne eivät tehneet valitusta. Maahantulokielto on edelleen voimassa.”

PN ja QO saattoivat asian 24.1.2018 Brysselin alioikeuden käsiteltäväksi saadakseen oleskeluluvan[–]

Brysselin alioikeus totesi 10.7.2018 tekemällään päätöksellä, ettei sillä ollut toimivaltaa ratkaista asiaa[–]

PN ja QO valittivat tästä päätöksestä Brysselin ylioikeuteen, jossa asia on yhä vireillä.

[–]

IV ASIAN KÄSITTELY

Sosiaalitoimistojen perustamisesta 8.7.1076 annetun lain 1 §:ssä säädetään, että jokaisella on oikeus sosiaalihuollon etuuksiin. Sosiaalihuollon tarkoituksena on taata se, että kaikilla on mahdollisuus ihmisarvon mukaiseen elämään.

[–]Lain 57 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”Tämän lain muista säännöksistä poiketen sosiaalitoimisto voi myöntää [–]

1° kuningaskunnassa laittomasti oleskelevalle ulkomaalaiselle [ainoastaan] kiireellisen terveydenhuollon etuudet –”.[alkup. s. 6]

Säännöksen tarkoituksena on saada maassa laittomasti oleskelevat ulkomaalaiset noudattamaan maastapoistumismääräyksiä.

PN ja QO esittävät,[–]että Belgian valtio on unionin oikeuden vastaisesti evännyt heiltä oleskeluluvan ja että ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuim on toimivaltainen korjaamaan tämän unionin oikeuden vastaisen tilanteen ainakin

pysyttämällä heidän oikeutensa sosiaalihuollon etuuksiin, jotta he voisivat elää ihmisarvoista elämää.

Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY, [– –] joka piti saattaa osaksi kansallista oikeutta 30.4.2006 mennessä, 35 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot voivat toteuttaa tarpeelliset toimenpiteet evätäkseen, lopettaakseen tai peruuttaakseen tässä direktiivissä tarkoitetut oikeudet, jos ne on saatu oikeuksien väärinkäytöllä tai petoksella, kuten lumeavioliitolla. Näiden toimenpiteiden on oltava oikeasuhteisia, ja niissä on sovellettava 30 ja 31 artiklan mukaisia menettelyä koskevia takeita.”

Hetkellä, jolloin PN:n ja QO:n oleskeluoikeuden peruuttamisesta päätettiin, päätösten kansallisen oikeuden mukaisena oikeusperustana oli ulkomaalaisten maahantulosta, oleskelusta, sijoittautumisesta ja maastapoistamisesta 15.12.1980 annetun lain 42 septies §, jossa säädettiin tuolloin seuraavaa:

”Ministeri tai ministerin tähän tehtävään valtuuttama voi evätä tai peruuttaa unionin kansalaisen tai hänen perheenjäsentensä oikeuden oleskella maassa, jos hän tai hänen perheenjäsenensä ovat käyttäneet vääriä tai harhaanjohtavia tietoja tai vääriä tai väärennettyjä asiakirjoja taikka syyllistyneet petokseen tai muuhun lainvastaiseen menettelyyn, jotka ovat olleet ratkaisevia tämän oikeuden myöntämisen kannalta.”

Tässä säännöksessä ei direktiivin 2004/38/EY 35 artiklasta poiketen säädetty siitä, että ensin on suoritettava oikeasuhteisuuden arviointi.

Tämä vaatimus lisättiin 15.12.1980 annettuun lakiin vasta 4.5.2016 tehdyllä [– –] 42 septies §:n muutoksella seuraavasti:

Ministeri tai ministerin tähän tehtävään valtuuttama voi evätä tai peruuttaa unionin kansalaisen tai hänen perheenjäsentensä oikeuden oleskella maassa, jos hän tai hänen perheenjäsenensä ovat käyttäneet vääriä tai harhaanjohtavia tietoja tai vääriä tai väärennettyjä asiakirjoja taikka syyllistyneet petokseen tai muuhun lainvastaiseen menettelyyn, jotka ovat olleet ratkaisevia tämän oikeuden myöntämisen kannalta. [alkup. s. 7]

Kun ministeri tai ministerin tähän tehtävään valtuuttama aikoo tehdä tällaisen päätöksen, on huomioon otettava sen ajan pituus, jonka asianomainen on oleskellut [Belgiassa], hänen ikänsä, terveydentilansa, perhetilanteensa, taloudellinen tilanteensa, se, miten henkilö on kotoutunut [Belgiaan] sosiaalisesti ja kulttuurisesti, ja se, millaiset siteet hänellä on kotimaahansa.

Lain perusteluissa [– –] todetaan tämän osalta seuraavaa:

”Tehdyillä muutoksilla – – on haluttu selventää 15.12.1989 annetun lain säännöksiä unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä maahantulo- ja oleskeluoikeuden epäämisen ja oleskeluoikeuden peruuttamisen osalta ja huolehtia näin siitä, että direktiivi 2004/38/EY tulee asianmukaisesti osaksi kansallista oikeutta.

Direktiivin 2004/38/EY 35 artiklassa ei ole edellytetty, että petokseen turvautumisella on ratkaiseva merkitys oleskeluoikeuden myöntämisen kannalta. Oikeasuhteisuuden periaate ja direktiivin 30 ja 31 artiklassa säädetyt takeet on kuitenkin otettava huomioon.

Tästä syystä ministerin tai ministerin tähän tehtävään valtuuttaman on näitä päätöksiä tehdessään otettava tästä lähtien huomioon sen ajan pituus, jonka asianomainen on oleskellut [Belgiassa], hänen ikänsä, terveydentilansa, perhetilanteensa, taloudellinen tilanteensa, se, miten henkilö on kotoutunut Belgiaan sosiaalisesti ja kulttuurisesti, ja se, millaiset siteet hänellä on kotimaahansa.”

Ei siis voida pätevästi kiistää, että PN:n ja QO:n oleskeluoikeuden peruuttamisesta tehdyt päätökset perustuisivat siihen, että direktiivi 2004/38/EY on saatettu väärin osaksi kansallista oikeutta, ja että nämä päätökset, joihin riidanalainen päätös perustuu, olisi tehty arvioimatta ensin niiden oikeasuhteisuutta direktiivissä edellytetyllä tavalla.

Euroopan unionin tuomioistuin (jäljempänä unionin tuomioistuin) [– –] on muotoillut periaatteet valtioiden vastuusta tilanteissa joissa kansallinen lainsäädäntö on ristiriidassa unionin oikeuden kanssa. **[alkup. s. 8]**

Asiassa Francovich 19.11.1991 antamassaan tuomiossa (C-6/90 ja C-9/90, EU:C:1991:428), unionin tuomioistuin totesi seuraavaa:

”31. On ensinnäkin muistettava, että ETY:n perustamissopimuksella on perustettu oma oikeusjärjestys, joka on sisällytetty jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiin ja jota kansallisten tuomioistuinten on sovellettava. Tämän oikeusjärjestyksen oikeussubjekteja ovat sekä jäsenvaltiot että niiden kansalaiset, joille yhteisön oikeudella perustetaan velvoitteiden lisäksi oikeuksia, joista tulee osa heidän oikeudellista asemaansa. Nämä oikeudet voivat syntyä siten, että ne nimenomaisesti annetaan perustamissopimuksessa, mutta myös siten, että ne johtuvat perustamissopimuksessa yksityisille, jäsenvaltioille ja yhteisön toimielimille asetetuista, tarkasti määritellyistä velvoitteista (ks. asia 26/62, Van Gend en Loos, tuomio 5.2.1963, Kok. 1963, s. 3, ja asia 6/64, Costa, tuomio 15.7.1964, Kok. 1964, s. 1141).

32. On myös muistettava, kuten vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että kansallisten tuomioistuinten, joiden tehtävänä on toimivaltansa rajoissa soveltaa yhteisön oikeussäätöjä, on varmistettava, että nämä oikeussäännöt saavat täysimääräisesti aikaan vaikutuksensa, ja suojeltava niitä oikeuksia,

joita niissä annetaan yksityisille (ks. erityisesti asia 106/77, *Simmenthal*, tuomio 9.3.1978, Kok. 1978, s. 629, 16 kohta, ja asia C-213/89, *Factortame*, tuomio 19.6.1990, Kok. 1990, s. I-2433, 19 kohta).

33. On todettava, että yhteisön oikeusnormien tehokkuus vaarantuisi ja niissä tunnustettujen oikeuksien suoja heikentyisi, jos yksityisillä ei olisi mahdollisuutta saada korvausta silloin kun jäsenvaltio on loukannut heidän oikeuksiaan rikkomalla yhteisön oikeutta.

34. Oikeus saada korvausta valtiolta on erityisen välttämätön silloin kun, kuten tässä tapauksessa, yhteisön oikeussäätöjen täyden oikeusvaikutuksen edellytyksenä on valtion toiminta ja kun yksityiset eivät tällaisen toiminnan puuttuessa voi vedota kansallisessa tuomioistuimessa niihin oikeuksiin, joita heille on yhteisön oikeudessa annettu.

35. Tästä seuraa, että periaate, jonka mukaan jäsenvaltio vastaa yhteisön oikeutta rikkomalla yksityisille aiheuttamastaan vahingosta, on erottamaton osa perustamissopimuksella luotua järjestelmää.

36. Jäsenvaltioiden velvollisuus korvata kyseinen vahinko on perusteltavissa myös perustamissopimuksen 5 artiklalla, jonka nojalla jäsenvaltiot toteuttavat kaikki yleis- ja erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia yhteisön oikeudesta johtuvien velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi. Näihin velvoitteisiin kuuluu velvoite poistaa lainvastaiset seuraukset, jotka aiheutuvat yhteisön oikeuden rikkomisesta (EHTY:n perustamissopimuksen 86 artiklan vastaavan määräyksen osalta ks. asia 6/60, *Humblet*, tuomio 16.12.1960, Kok. 1960, s. 1125).[alkup. s. 9]

37. Edellä esitetystä seuraa, että yhteisön oikeudessa on voimassa periaate, jonka mukaan jäsenvaltioiden on korvattava yhteisön oikeutta rikkomalla yksityisille aiheuttamansa vahinko.”

Nämä periaatteet vahvistettiin asiassa *Brasserie du pêcheur ja Factortame* (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79) 5.3.1996 annetussa tuomiossa, jossa unionin tuomioistuin vastasi esitettyyn ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

”1) Periaatetta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on korvattava yhteisön oikeutta rikkomalla yksityisille aiheuttamansa vahingot, sovelletaan myös silloin, kun jäsenvaltion lainsäätäjät on laiminlyönyt velvoitteensa.

2) Kun jäsenvaltio on rikkonut yhteisön oikeutta kansallisen lainsäätäjän sellaisilla toimilla, jotka koskevat alaa, jolla sillä on laaja harkintavalta lainsäädäntöön liittyvien valintojen tekemisessä, vahinkoa kärsineillä yksityisillä on oikeus saada korvausta, kun yhteisön oikeuden rikutun oikeusnormin tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille, kun rikkomisen on riittävän ilmeinen ja kun yksityisille aiheutunut vahinko on välittömässä syy-yhteydessä tähän rikkomiseen. Tällä varauksella valtion on korvattava yhteisön oikeutta rikkomalla aiheuttamansa vahingon seuraukset

korvausvastuuta koskevan kansallisen lainsäädännön mukaan, kunhan sovellettavan kansallisen lainsäädännön vahingonkorvausta koskevat edellytykset eivät ole epäedullisempia kuin edellytykset, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia, ja kunhan niillä ei tehdä korvauksen saamista käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi.

3) Kansallinen tuomioistuin ei voi edellyttää soveltamansa kansallisen lainsäädännön mukaisesti, että velvoitteensa laiminlyönyt valtioelin on toiminut tahallisesti tai tuottamuksellisesti, jotta oikeus vahingonkorvaukseen syntyisi, koska tällöin edellytykset olisivat ankarammat kuin yhteisön oikeuden mukainen riittävän ilmeisen rikkomisen edellytys.

4) Korvauksen, joka jäsenvaltioiden on maksettava yhteisön oikeutta rikkomalla yksityisille aiheuttamistaan vahingoista, on vastattava kärsittyä vahinkoa. Koska yhteisön oikeudessa ei ole säädetty tästä asiasta, jokaisen jäsenvaltion sisäisessä oikeusjärjestyksessä on vahvistettava perusteet korvattavan vahingon määrittämiseksi, kunhan nämä perusteet eivät ole epäedullisempia kuin perusteet, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia, ja kunhan niillä ei tehdä korvauksen saamista käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi. Yhteisön oikeuden mukaisena ei ole pidettävä sitä, että korvattavat vahingot rajoitetaan kansallisessa oikeudessa koskemaan yleisesti ainoastaan tietyille erityisesti suojelluille henkilökohtaisille oikeushyville aiheutuneita vahinkoja ja yksityisten tulon ja ansion menetys poissuljetaan. **[alkup. s. 10]**

Erityisiä vahingonkorvauksia, kuten Englannin oikeuden mukaisia rangaistuksenluonteisia vahingonkorvauksia, on voitava määrätä maksettaviksi yhteisön oikeuteen perustuvien vaatimusten tai kanteiden yhteydessä, jos tällainen korvaus voidaan määrätä maksettavaksi jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvan vastaavanlaisen vaatimuksen tai kanteen yhteydessä.

5) Jäsenvaltioiden velvollisuutta korvata yhteisön oikeutta rikkomalla yksityisille aiheuttamansa vahingot ei voida rajoittaa koskemaan ainoastaan sellaisia vahinkoja, jotka ovat aiheutuneet vasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteavan yhteisöjen tuomioistuimen tuomion antamisen jälkeen.”

Nämä seikat huomioon ottaen asiassa on esitettävä tämän tuomion tuomiolauselmassa muotoiltu kysymys.

[– –][**alkup. s. 11**] [– –]

[**alkup. s. 12**] [– –][väliaikainen määräys, jolla sosiaalihuollon etuus myönnetään siihen saakka, kunnes pääasiassa on annettu ratkaisu]

NÄILLÄ PERUSTEILLA,

TRIBUNAL DU TRAVAIL FRANCOPHONE DE BRUXELLES,

[--]

Pyytää SEUT 267 artiklan nojalla unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisua seuraavaan kysymykseen:

- Onko unionin oikeussääntöjen täyttä vaikuttavuutta ja suojaa koskevaa periaatetta, sellaisena kuin se on määritelty asiassa Francovich ja asiassa Brasserie du Pêcheur annetuissa tuomioissa ja direktiivissä 2004/38/EY, tulkittava siten että ne velvoittavat jäsenvaltion tilanteessa, jossa ulkomaalainen, jolta evätään direktiivin epäasianmukaisen täytäntöönpanon vuoksi oleskeluoikeus tällaisen päätöksen oikeasuhteisuutta ensin tutkimatta, vastaamaan sosiaalihuoltojärjestelmässään muista hakijan perustarpeista kuin terveydenhuollosta siihen saakka, kunnes ratkaisu hänen oleskeluoikeudestaan annetaan unionin oikeuden vaatimusten mukaisesti?

[--][alkup. s. 13] [--]

[--][allekirjoitukset]

TYÖASIAKIRJA