

Anonymiserad version

Översättning

C-394/19 - 1

Mål C-394/19

Begäran om förhandsavgörande

Datum för ingivande:

21 maj 2019

Domstol som begär förhandsavgörande:

Tribunal du travail francophone de Bruxelles (Belgien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

14 maj 2019

Klagande:

PN

QO

RP

SQ

TR

Motpart:

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

[utelämnas] [Orig. s. 2] [utelämnas]

I FÖRFARANDET

Förevarande talan väcktes genom ansökan som inkom till den hänskjutande domstolens kansli den 13 februari 2019. [förfarandets gång]

[utelämnas] [Orig. s. 3]

II DE ANGRIPNA BESLUTEN OCH FÖREMÅLET FÖR BEGÄRAN OM FÖRHANDSAVGÖRANDE

Genom beslut av den 12 november 2018 avslog CPAS d’Anderlecht PN:s ansökan om försörjningsstöd i form av bidrag för social integration [utelämnas], med följande motivering:

”Ni vistas olagligen i Belgien.

Personer som vistas här olagligen kan endast beviljas stöd för akut sjukvård i enlighet med artikel 57.2 i loi du 08 juillet 1976 organique des CPAS (CPAS grundlag av den 8 juli 1976).

Socialtjänstens särskilda kommitté anser följaktligen att ni inte uppfyller de lagstadgade kraven för att kunna beviljas stöd i form av integrationsbidrag.”

Genom beslut av samma dag och med samma motivering avslog CPAS d’Anderlecht även QO:s ansökan om försörjningsstöd i form av bidrag för social integration från och med den 18 oktober 2018, och försåg honom med ett sjukvårdskort inom ramen för det stöd som ska utgå för akut sjukvård.

PN och QO har yrkat [utelämnas] att CPAS d’Anderlecht ska förpliktas att bevilja dem försörjningsstöd i form av integrationsbidrag, till det bidragsbelopp som ska utgå för en person som är försörjningspliktig för en familj, från och med den 18 oktober 2018.

III BAKGRUND

[utelämnas]

PN, som är född den 1 januari 1975 och marockansk medborgare, har uppgett att hon kom till Belgien under 2003.

Den 6 december 2003 ingick hon äktenskap med US, som är belgisk medborgare. [utelämnas]

Den 12 januari 2008 dömdes till äktenskapsskillnad mellan PN och US.

Den 19 mars 2008 ingick PN äktenskap, i Marocko, med QO, som är född den 27 september 1976 och marockansk medborgare.

Den 28 november 2008 kom QO till Belgien, försedd med en visering för kortare vistelse. Sedan denna visering löpt ut, antogs ett utvisningsbeslut mot QO den 23 april 2009 [utelämnas]. [Orig. s. 4]

Den 15 oktober 2009 ingav QO en ansökan om uppehållsrätt med stöd av artikel 9bis 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, vistelse, bosättning och utvisning) (ansökan om laglig vistelse på grund av extraordinära omständigheter).

Den 2 augusti 2010 föddes PN:s och QO:s första barn, RP.

Den 27 januari 2011 beviljades QO tillstånd att vistas i Belgien i ytterligare 3 månader.

Genom dom av den 12 juni 2012 annullerade Tribunal de première instance de Bruxelles äktenskapet mellan PN och US.

Den 29 januari 2013 återkallade Office des étrangers (migrationsmyndigheten) PN:s och sonen RP:s uppehållsrätt. Det beslutet åtföljdes av ett utvisningsbeslut och ett inreseförbud på 5 år, med följande motivering (fritt översatt):

”Enligt Tribunal de première instance de Bruxelles hade den berörda personen inte för avsikt att upprätta en varaktig samlevnad med den belgiske medborgare som hon ingått äktenskap med. Hon missbrukade medvetet och med bedrägligt uppsåt de belgiska förfarandena för familjeåterförening. Det är utrett att PN har agerat bedrägligt för att beviljas uppehållsrätt. Hennes rätt till bosättning återkallas på grund av bedrägeri den 29 januari 2013.”

Till följd av beslutet om att återkalla PN:s uppehållsrätt, återkallades även QO:s uppehållskort den 21 mars 2013, och han väckte talan häremot den 25 april 2013 vid Conseil du contentieux des étrangers.

Genom dom av den 27 maj 2014 fastställde Cour d'appel de Bruxelles den dom som Tribunal de première instance de Bruxelles meddelat den 12 juni 2012.

Den 30 juli 2014 föddes PN:s och QO:s andra barn, SQ.

Den 27 juli 2015 ingav PN och QO en ansökan om uppehållsrätt med stöd av artikel 9bis i lag av den 15 december 1980 om utlänningars inresa, vistelse, bosättning och utvisning (ansökan om laglig vistelse på grund av extraordinära omständigheter). Deras ansökan avvisades och åtföljdes av ett utvisningsbeslut med verkan från den 16 november 2015.

Den 15 september 2016 avvisade Conseil du contentieux des étrangers den talan som QO väckt den 25 april 2013.

Den 26 september 2016 föddes PN:s och QO:s tredje barn, TR. **[Orig. s. 5]**

Genom skrivelse av den 13 juni 2017, ställd till den belgiska staten, gjorde PN:s och QO:s ombud gällande att återkallelsen av deras uppehållsrätt stred mot unionsrätten, och begärde ersättning in natura i form av att PN skulle återfå sitt F+-kort (permanent uppehållskort för en unionsmedborgares familjemedlem), att

hennes barn skulle beviljas sådana kort, och att QO skulle beviljas ett B-kort (bevis på registrering i utlänningsregistret – permanent uppehålls rätt).

Genom skrivelse av den 16 juni 2017 avslog den belgiska staten denna begäran, med följande motivering:

”[utelämnas].

Beslutet är daterat till den 29 januari 2013. Beslutet delgavs er klient den 20 mars 2013.

Era klienter hade rätt att överklaga senast 30 dagar efter delgivningen.

Era klienter har inte överklagat. Inreseförbudet är fortsättningsvis i kraft. ”

Den 24 januari 2018 väckte PN och QO talan om att de skulle beviljas uppehålls rätt [utelämnas] vid Tribunal de première instance francophone de Bruxelles.

Genom dom av den 10 juli 2018 fastställde sistnämnda domstol att den inte var behörig att pröva denna talan [utelämnas].

PN och QO överklagade det beslutet, alltmedan förfarandet fortgick vid Cour d’appel de Bruxelles.

[utelämnas]

IV DOMSTOLENS BEDÖMNING

I artikel 1 i CPAS grundlag av den 8 juli 1976 anges att ”var och en har rätt till socialt stöd. Sådant stöd syftar till att ge var och en möjlighet att leva ett liv i enlighet med mänsklig värdighet”.

[utelämnas] Artikel 57.2 i samma lag har följande lydelse:

”Genom undantag till övriga bestämmelser i denna lag, ska den allmänna socialtjänstens uppdrag begränsas till:

1. att tillhandahålla akut sjukvård, till en utlänning som vistas olagligen i Konungariket ... ”. [Orig. s. 6]

Denna bestämmelse syftar till att uppmana utlänningar som vistas olagligen i Belgien att efterkomma utvisningsbeslut.

PN och QO har gjort gällande [utelämnas] att den omständigheten att de i nuläget saknar uppehållskort ska tillskrivas belgiska staten och strider mot unionsrätten, samt att den hänskjutande domstolen är behörig att avhjälpa detta åsidosättande,

åtminstone genom att tillerkänna dem rätt till socialt stöd, så att de kan leva ett liv i enlighet med mänsklig värdighet.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier [utelämnas] skulle ha införlivats senast den 30 april 2006. I artikel 35 i direktivet föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna får vidta nödvändiga åtgärder för att neka, avbryta eller dra tillbaka en rättighet enligt detta direktiv i händelse av missbruk av rättigheter eller bedrägeri, till exempel skenäktenskap. En sådan åtgärd skall vara proportionerlig och i enlighet med de rättssäkerhetsgarantier som föreskrivs i artiklarna 30 och 31.”

Vid tidpunkten då beslutet om att återkalla PN:s och QO:s uppehållsrätt antogs, utgjordes den nationella rättsliga grunden för dessa beslut av artikel 42septies i lag av den 15 december 1980 om utlänningars inresa, vistelse, bosättning och utvisning, som då hade följande lydelse:

”Ministern eller dennes bemyndigade företrädare får besluta att en unionsmedborgare eller dennes familjemedlemmar ska vägras inresa eller fräntas sitt uppehållsrätt, för de fall att unionsmedborgaren eller dennes familjemedlemmar har tillhandahållit falska eller vilseledande uppgifter, alternativt förfalskade eller på annat sätt manipulerade handlingar, eller har agerat bedrägligt eller nyttjat andra illegala medel, vilka har tillmätts avgörande betydelse för att en sådan rätt har beviljats.”

Till skillnad mot artikel 35 i direktiv 2004/38/EG föreskrevs det inte i den bestämmelsen att det skulle ske en föregående proportionalitetsbedömning.

En sådan bedömning tillkom först genom den ändring av artikel 42septies i lag av den 15 december 1980 som infördes genom lag av den 4 maj 2016 [utelämnas] i enlighet med följande:

”Ministern eller dennes bemyndigade företrädare får avbryta en unionsmedborgares eller dennes familjemedlemmars vistelse, samt utvisa denne eller dessa från Konungariket, för de fall att unionsmedborgaren eller dennes familjemedlemmar har tillhandahållit falska eller vilseledande uppgifter, alternativt förfalskade eller på annat sätt manipulerade handlingar, eller har agerat bedrägligt eller nyttjat andra illegala medel vilka har bidragit till att vistelsen har befunnits vara lagenlig.[Orig. s. 7]

När ministern eller dennes bemyndigade företrädare har för avsikt att anta ett sådant beslut ska den beakta varaktigheten av den berörda personens vistelse i Konungariket, vederbörandes ålder, hälsotillstånd, familjära och ekonomiska situation, sociala och kulturella integration i Konungariket, samt band till ursprungslandet.”

I redogörelsen för skälen till nyssnämnda bestämmelse påpekas i detta avseende följande [utelämnas]:

”Dessa ändringar ... syftar till att förtydliga bestämmelserna i lag av den 15 december 1980 om nekad inresa och vistelse, samt återkallelse av uppehållsrätt för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, för att säkerställa ett korrekt införlivande av direktiv 2004/38/EG.

Artikel 35 i direktiv 2004/38/EG uppställer inget krav på att bedrägeriet ska ha tillmätts avgörande betydelse för att vistelsen har befunnits vara lagenlig. Proportionalitetsprincipen och de garantier som uppställs i artiklarna 30 och 31 i nämnda direktiv ska likväl beaktas.

Följaktligen ska ministern eller dennes bemyndigade företrädare härnäst beakta varaktigheten av den berörda personens vistelse i Konungariket, vederbörandes ålder, hälsotillstånd, familjära och ekonomiska situation, sociala och kulturella integration i Konungariket, samt band till ursprungslandet.”

Således kan det inte med fog bestridas att besluten om att återkalla PN:s och QO:s uppehållsrätt antogs på grundval av ett inkorrekt införlivande av direktiv 2004/38/EG och utan en sådan föregående proportionalitetsbedömning som krävs enligt det direktivet, då de förstnämnda besluten låg till grund för det angripna beslutet.

Europeiska unionens domstol (nedan kallad EU-domstolen) [utelämnas] har fastställt principer för medlemsstaternas ansvar för det fall att nationell lagstiftning strider mot unionsrätten. **[Orig. s. 8]**

I dom av den 19 november 1991, Francovich m.fl. (C-6/90 och C-9/90, EU:C:1991:428), uppgav EU-domstolen:

”31. Det skall först erinras om att det genom EEG-fördraget infördes en särskild rättsordning som införlivades i medlemsstaternas rättssystem och som är bindande för deras domstolar. Under denna rättsordning lyder inte enbart medlemsstaterna utan även dessas medborgare. På samma sätt som gemenskapsrätten ålägger de enskilda förpliktelser, är den också avsedd att skapa rättigheter som blir en del av de enskildas rättsliga arv. Rättigheterna uppkommer inte enbart då detta uttryckligen sägs i fördraget, utan även på grund av de skyldigheter som fördraget på ett väl angivet sätt ålägger såväl de enskilda som medlemsstaterna och gemenskapens institutioner (se domar av den 5 februari 1963 i mål 26/62 Van Gend en Loos, Rec. s. 3, och av den 15 juli 1964 i mål 6/64 Costa, Rec. s. 1141).

32. Det skall även erinras om att det i enlighet med vad som följer av fast rättspraxis åligger de nationella domstolarna, som inom ramen för sin behörighet skall tillämpa gemenskapsrättsbestämmelserna, att säkerställa att dessa regler ges full verkan och att skydda de rättigheter som enskilda

har erhållit genom gemenskapsrätten (se särskilt domar av den 9 mars 1978 i mål 106/77 Simmenthal, punkt 16, Rec. s. 629, och av den 19 juni 1990 i mål C-213/89 Factortame, punkt 19, Rec. s. I-2433).

33. Gemenskapsreglernas fulla verkan skulle äventyras och skyddet för de rättigheter som erkänns i dessa skulle försvagas om enskilda inte hade möjlighet att få skadestånd då deras rättigheter har kränkts genom en överträdelse av gemenskapsrätten som kan tillskrivas en medlemsstat.

34. Möjligheten att erhålla skadestånd från en medlemsstat är oundgänglig i synnerhet om, som i förevarande fall, gemenskapsreglernas fulla verkan är beroende av att staten vidtar åtgärder och om till följd därav de enskilda i avsaknad av sådana åtgärder inte vid nationella domstolar kan göra gällande de rättigheter som tillkommer dem enligt gemenskapsrätten.

35. Härav följer att principen om statens ansvar för skada som har vållats enskilda genom sådana överträdelser av gemenskapsrätten som kan tillskrivas medlemsstaterna utgör en väsentlig del av fördragets system.

36. Medlemsstaternas skyldighet att ersätta sådan skada har även stöd i artikel 5 i fördraget, enligt vilken medlemsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som åligger dem enligt gemenskapsrätten. Till dessa skyldigheter räknas emellertid även den att bringa de otillåtna följdverkningarna av en överträdelse av gemenskapsrätten till upphörande (angående motsvarande bestämmelse i artikel 86 i EKSG-fördraget, se dom av den 16 december 1960 i mål 6/60 Humblet, Rec. s. 1125). [Orig. s. 9]

37. Av allt det ovan anförda framgår att enligt gemenskapsrätten gäller den principen att medlemsstaterna är skyldiga att ersätta skada som vållats enskilda genom sådana överträdelser av gemenskapsrätten som kan tillskrivas medlemsstaterna.”

Dessa principer bekräftades i dom av den 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur et Factortame (C-46/93 et C-48/93, EU:C:1996:79). Där besvarade EU-domstolen tolkningsfrågan enligt följande:

”102. Principen enligt vilken medlemsstaterna är skyldiga att ersätta skada som har vållats enskilda genom sådana överträdelser av gemenskapsrätten som kan tillskrivas medlemsstaterna är tillämplig då det ifrågasatta fördragsbrottet hänför sig till den nationella lagstiftaren.

103. Då en medlemsstat har överträtt gemenskapsrätten och detta kan tillskrivas den nationella lagstiftaren som handlar inom ett område där denna för att göra normativa val förfogar över ett stort utrymme för skönsässig bedömning, har enskilda som har lidit skada rätt till skadestånd om den gemenskapsrättsliga regel som har överträtts har till syfte att ge enskilda rättigheter och överträdelsen är tillräckligt klar samt

det finns ett direkt orsakssamband mellan denna överträdelse och den skada som de enskilda har lidit. Det är med detta förbehåll som det ankommer på staten att inom ramen för den nationella skadeståndsrätten gottgöra följderna av den skada som har vållats genom en sådan överträdelse av gemenskapsrätten som kan tillskrivas staten, på villkor att de förutsättningar som fastställs i den nationella lagstiftning som är tillämplig inte får vara mindre förmånliga än de som avser liknande nationella ersättningsanspråk eller utformade på ett sådant sätt att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att få skadestånd.

104. Den nationella domstolen får inte, inom ramen för den nationella lagstiftning som den tillämpar, göra skadeståndet beroende av att det statliga organ som fördragsbrottet kan tillskrivas avsiktligt eller av vårdslöshet har handlat culpöst om detta går utöver en tillräckligt klar överträdelse av gemenskapsrätten.

105. Det skadestånd som det åligger medlemsstaterna att utge för skada som de har vållat enskilda genom överträdelser av gemenskapsrätten skall vara adekvat i förhållande till den lidna skadan. Då det inte finns gemenskapsrättsliga bestämmelser på detta område, tillkommer det varje medlemsstat att i sin nationella rättsordning fastställa de kriterier som gör det möjligt att bestämma skadeståndets omfattning, på villkor att de inte får vara mindre förmånliga än de som avser liknande anspråk som framställs i ett rättsligt förfarande och som grundas på den nationella rätten och att de inte i något fall får vara utformade på ett sådant sätt att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att få skadestånd. En nationell reglering, som på ett generellt sätt begränsar ersättningsgill skada till att enbart avse skada som har vållats särskilda, rättsligt erkända intressen för enskilda, och enligt vilken utebliven vinst som enskilda har lidit är utesluten, är inte förenlig med gemenskapsrätten. [Orig. s. 10]

Speciella skadeståndstyper, sådana som skadestånd 'av påföljdskaraktär' som föreskrivs i engelsk rätt, skall kunna tillerkännas inom ramen för anspråk som framställs i ett rättsligt förfarande och som grundas på gemenskapsrätten, om de kan tillerkännas inom ramen för liknande anspråk som framställs i ett rättsligt förfarande och som grundas på den nationella rätten.

106. Medlemsstaternas skyldighet att ersätta skada som har vållats enskilda genom sådana överträdelser av gemenskapsrätten som kan tillskrivas medlemsstaterna kan inte begränsas till att enbart avse skada som har uppkommit efter det att domstolen har avkunnat en dom i vilken det ifrågasatta fördragsbrottet har fastställts.”

Mot bakgrund av denna utveckling ska den fråga som framgår av slutet i förevarande beslut hänskjutas till EU-domstolen för förhandsavgörande.

[utelämnas] **[Orig. s. 11]** [utelämnas]

[Orig. s. 12] [utelämnas]

[interimistisk åtgärd om att bevilja försörjningsstöd till dess att dom meddelas i sakfrågan].

MOT DENNA BAKGRUND BESLUTAR

LE TRIBUNAL

[utelämnas]

att med tillämpning av artikel 267 FEUF hänskjuta följande tolkningsfråga till EU-domstolen:

- Ska principerna om full verkan av och skydd för de gemenskapsrättsliga reglerna, såsom dessa principer har definierats i målen Francovich och Brasserie du Pêcheur, samt direktiv 2004/38/EG, tolkas så, att de – i ett fall där en utlänning har förlorat sin uppehållsrätt utan en föregående proportionalitetsbedömning på grund av ett felaktigt införlivande av unionsrätten med nationell rätt – ålägger en medlemsstat att inom ramen för sitt system för socialt stöd ansvara för andra grundläggande behov än sjukvård, till dess att prövningen av sökandens uppehållsrätt har avgjorts på ett sätt som är förenligt med unionsrätten?

[utelämnas] **[Orig. s. 13]** [utelämnas]

[utelämnas] [underskrifter]

ARBETSDOMSTOLEN