

Sag C-233/19**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

18. marts 2019

Forelæggende ret:

Cour du travail de Liège (Belgien)

Afgørelse af:

11. marts 2019

Appellant:

B.

Indstævnt:

Centre public d'action sociale de Liège (CPAS)

I. De faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 B. er født den 1. januar 1955 i Guinea. Hun ankom til Belgien den 2. september 2015 og indgav en asylansøgning den 4. september 2015, som blev afslået ved dom afsagt af Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager, herefter »CCE«) den 27. april 2016.
- 2 B. lider af flere sygdomme: forhøjet blodtryk, type 2-diabetes med neuropati og postoperativ hypothyreose.
- 3 Den 26. september 2016 indgav hun en ansøgning om legalisering (ansøgning om opholdstilladelse) af lægelige grunde i henhold til artikel 9b i lov af 15. december 1980 om indrejse, ophold, etablering og udsendelse af udlændinge (Moniteur belge af 31.12.1980, s. 14584, herefter »loven af 15. december 1980«).
- 4 Denne ansøgning blev den 22. december 2016 antaget til realitetsbehandling. B. fik derfor udstedt en midlertidig opholdstilladelse og var berettiget til social bistand fra Centre Public d'Action Sociale de Liège (det offentlige socialcenter i Liège, herefter »CPAS«).

- 5 Ved afgørelse truffet af Office des étrangers (udlændingekontoret) af 28. september 2017, som blev meddelt den 23. oktober 2017, blev ansøgningen om legalisering af lægelige grunde imidlertid afslået. Hun fik samme dag et påbud om at forlade belgisk territorium og Schengen-staterne senest 30 dage efter meddelelsen. B. var derfor berettiget til at opholde sig i Belgien indtil den 22. november 2017, og hendes ophold blev ulovligt den 23. november 2017.
- 6 Den 28. november 2017 anlagde B søgsmål med påstand om annullation og suspension af afslaget på opholdstilladelse og påbuddet om at forlade Belgiens territorium for CCE, den kompetente domstol på området. Parterne har i deres indlæg anført, at så vidt de ved, er søgsmålet endnu ikke afgjort.
- 7 Ved to afgørelser af 28. november 2017 fratog CPAS B hendes sociale ydelser og adgang til lægehjælp fra den 23. oktober 2017. Dette er de omtvistede afgørelser. Det fremgår af de administrative sagsakter, at lægehjælpen, som hun er blevet frataget, er lægehjælp til udlændinge, der har lovligt ophold, og må ikke forveksles med akut lægehjælp til udlændinge, der opholder sig ulovligt i landet. I de to omtvistede afgørelser blev sagsøgeren opfordret til at indgive en ansøgning om akut lægehjælp, hvis hun skønnede dette nødvendigt. Hun har modtaget akut lægehjælp med efterfølgende tilsyn for kroniske sygdomme fra den 1. november 2017.
- 8 De kompetente domstole for social bistand er arbejdsretterne: tribunal du travail (arbejdsret i første instans) og cour du travail (appeldomstol i arbejdsretlige sager). Ved stævning af 28. december 2017 anmodede B arbejdsretten i første instans i Liège om på ny at blive godkendt til lægehjælp og social bistand til udlændinge med lovligt ophold i landet fra den 23. oktober 2017.
- 9 Den 1. februar 2018 indgav B desuden en ny ansøgning om social bistand, som blev afslået ved afgørelse truffet af CPAS den 20. februar 2018. Dette afslag har været genstand for et nyt søgsmål, som i øjeblikket verserer for arbejdsretten i første instans, således at den omtvistede periode kun strækker sig fra den 23. oktober 2017 til den 31. januar 2018.
- 10 Ved sin dom af 15. marts 2018 har arbejdsretten i første instans fortolket afgørelsen om fratagelse af lægehjælp af 28. november 2017 som en afgørelse om afslag på akut lægehjælp. Den afviste B's ansøgning om sociale ydelser. Den antog imidlertid ansøgningen om akut lægehjælp og pålagde CPAS at opretholde denne.
- 11 B appellerede denne dom.

II. Retsforskrifter

1. Belgisk ret

- 12 Artikel 9b i loven af 15. december 1980 bestemmer, at en udlænding, der er bosat i Belgien, og som lider af en sygdom, der indebærer en reel fare for den pågældendes liv eller fysiske integritet eller en reel risiko for umenneskelig eller nedværdigende behandling, når der ikke findes en passende behandling i dennes hjemland eller i det land, hvor vedkommende opholder sig, kan anmode ministeren eller dennes stedfortræder om tilladelse til ophold i Belgien. Dette er en undtagelse fra den generelle regel, der er fastsat i artikel 9, hvori det hedder, at en ansøgning om ophold i mere end tre måneder skal indgives til den kompetente belgiske diplomatiske eller konsulære repræsentation på bopæls- eller opholdsstedet i udlandet.
- 13 Proceduren består af to faser: en undersøgelse, der oprindeligt var tænkt som en formel og hurtig undersøgelse, som munder ud i en afgørelse om antagelighed og en midlertidig opholdstilladelse (der giver ret til social bistand) efterfulgt af en materiel afgørelse.
- 14 Hvis den materielle afgørelse er til ugunst for ansøgeren om legalisering, kan denne indbringe den for CCE.
- 15 I henhold til lovgivningen og med forbehold af fortolkningen af Domstolens retspraksis har et »simpelt« søgsmål med henblik på suspension og annullation ikke opsættende virkning, hvilket betyder, at udlændingen kan opholde sig ulovligt, mens sådanne sager behandles.
- 16 Det fremgår imidlertid af artikel 57, stk. 2, i lov af 8. juli 1976 om offentlige socialcentre, at konsekvensen af ulovligt ophold er nægtelse af enhver social ydelse bortset fra akut lægehjælp og indkvartering på et Fedasil-center, når der er tale om familier med mindreårige børn.
- 17 Det bestemmes imidlertid i artikel 159 i den belgiske forfatning: »Retter og domstole anvender generelle, provinsielle og lokale forordninger og bestemmelser, forudsat at de er i overensstemmelse med loven.«
- 18 Artikel 74/13 i loven af 15. december 1980 fastsætter endvidere, at når der træffes afgørelse om udsendelse, skal ministeren eller dennes stedfortræder tage hensyn til den pågældende udlændings sundhedstilstand.

2. EU-retten

- 19 Domstolen fastslog i dom af 18. december 2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453) (herefter »Abdida-dommen«):

»Artikel 5 og 13 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold, sammenholdt med artikel 19, stk. 2, samt artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, og dette direktivs artikel 14, stk. 1, litra b), skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning:

- som ikke fastsætter opsættende virkning for et retsmiddel, der er bragt i anvendelse til prøvelse af en afgørelse, som pålægger en tredjelandstatsborger, der lider af en alvorlig sygdom, at forlade en medlemsstats område, såfremt fuldbyrdelsen af denne afgørelse kan udsætte denne tredjelandstatsborger for en alvorlig risiko for alvorlig og uafvendelig forværring af den pågældendes helbred, og
- som ikke fastsætter, at denne tredjelandstatsborgers grundlæggende behov så vidt muligt dækkes med henblik på at sikre, at akut lægebehandling og absolut nødvendig behandling af sygdommen faktisk kan ydes i den periode, hvor medlemsstaten er forpligtet til at udsætte udsendelsen af denne tredjelandstatsborger som følge af anvendelsen af dette retsmiddel.«

- 20 Der henvises endvidere til artikel 19, stk. 2, og artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (EUT 2008, L 348, s. 98).

3. Andre bestemmelser

- 21 Sagsøgeren påberåber sig også artikel 3 og 13 i den europæiske menneskerettighedskonvention.

III. Hovedsagens genstand

- 22 Spørgsmålet i den foreliggende sag er, om søgsmålene om annulation og suspension, som er anlagt for CCE, skal have opsættende virkning, jf. Abdiddommen, og i givet fald på hvilke betingelser.

IV. Parternes anbringender og påstande

1. Sagsøgerens anbringende

- 23 B. har nedlagt påstand om, at dommen omgøres, og at CPAS betaler hende sociale ydelser fra den 23. oktober 2017.

- 24 Hun har påberåbt sig, at der ikke foreligger et retskraftigt påbud om at forlade territoriet, idet hun har vurderet, at som følge af det verserende søgsmål ved CCE kan påbuddet om at forlade territoriet, som hun har fået, ikke få virkning.
- 25 B. har påberåbt sig Abdida-dommen, artikel 159 i den belgiske forfatning, artikel 3 og 13 i den europæiske menneskerettighedskonvention, chartrets artikel 47, artikel 6, stk. 5, og artikel 9, stk. 1, litra a), i direktiv 2008/115 samt artikel 74/13 i loven af 15. december 1980 for at dokumentere retten til social bistand, mens søgsmålet mod afslaget på legalisering af lægelige grunde verserer for CCE.
- 26 Hun har været omhyggelig med at beskrive alvoren af de sygdomme, hun lider af.
- 27 Hun har desuden fremført, at i henhold til Abdida-dommen er et klagepunkt, der er alvorligt og berettiget, tilstrækkeligt til, at søgsmålet for CCE får opsættende virkning. B betragter sine klagepunkter som alvorlige og gør over for CCE gældende, at den lægelige vurdering, som lægen ved udlændingekontoret har foretaget, og som danner grundlag for afslaget på legalisering, ikke er behørigt begrundet.
- 28 Hun har heraf konkluderet, at hendes søgsmål for CCE har opsættende virkning, at hun derfor ikke kan betragtes som havende ulovligt ophold, og at hun er berettiget til social bistand.

2. CPAS' anbringende

- 29 CPAS har gjort gældende, at den appellerede dom og de omtvistede afgørelser bør stadfæstes.
- 30 CPAS har gjort gældende, at B har ulovligt ophold som omhandlet i artikel 57, stk. 2, i loven af 8. juli 1976, og at der ikke er nogen grund til at ophæve det påbud om at forlade territoriet, som hun har fået i henhold til forfatningens artikel 159.
- 31 For så vidt angår retspraksis i Abdida-dommen har CPAS gjort gældende, at praksis ifølge denne dom ikke er, at et søgsmål automatisk har opsættende virkning, men at den opsættende virkning kun anerkendes, såfremt udlændingen har godtgjort, at vedkommende lider af en alvorlig sygdom, og at der er alvorlig risiko for en betydelig forværring af vedkommendes helbredstilstand ved tilbagevenden til hjemlandet.

V. Appeldomstolen i arbejdsretlige sagers vurdering

- 32 Appeldomstolen i arbejdsretlige sager skal således tage stilling til, om søgsmål, der er indbragt for CCE, har opsættende virkning.

- 33 I den juridiske litteratur er der foretaget en detaljeret sammenfatning af en række vanskelige spørgsmål, og der bør henvises hertil¹. Appeldomstolen i arbejdsretlige sager har imidlertid anført, at man nævner denne publikation, fordi den tegner et præcist og udtømmende overordnet billede, men at man for indeværende endnu ikke har valgt en løsning, at man ikke tiltræder forfatterens holdninger, og at man ikke foregriber løsningen på tvisten.

»Omfanget af den lægeundersøgelse, som de arbejdsretlige domstole skal foretage

x Abdida-dommen giver ikke opsættende virkning til et retsmiddel mod en udsendelsesforanstaltning, der er truffet efter en negativ afgørelse, jf. artikel 9b, men kun til »retsmiddel mod en afgørelse, som pålægger en tredjelandstatsborger, der lider af en alvorlig sygdom, at forlade en medlemsstats område, såfremt fuldbyrdelsen af denne afgørelse kan udsætte denne tredjelandstatsborger for en risiko for alvorlig og uafvendelig forværring af den pågældendes helbred.«

Skal de arbejdsretlige instanser begrænse sig til at fastslå, at der er anvendt et retsmiddel, for at tildele opsættende virkning², eller skal de kontrollere, om de betingelser, der er fastsat i Abdida-dommen som havende opsættende virkning, er opfyldt?

Retspraksis er delt med hensyn til dette spørgsmål.

En tolkning går ud på, at det er tilstrækkeligt at fastslå, at der er anvendt et retsmiddel, for at tildele opsættende virkning. Dette synspunkt er baseret på det forhold, at Domstolen har taget meget generelt stilling til »alle personer, der er omfattet af et påbud om at forlade området, og som har anlagt et søgsmål til prøvelse af et afslag på opholdstilladelse på grundlag af artikel 9b«, og at »det er umuligt at sige »på forhånd«, hvorvidt en situation er så usædvanlig, at retsmidlet skal anses for at have opsættende virkning. Man kan ikke som udgangspunkt gå ud fra, at retsmidlet har opsættende virkning for nogle parter, men ikke for andre«, og at »denne vurdering foretages af domstolen i udlændingeretlige sager. Hvis en udlænding fratages effektive retsmidler, foregriber det domstolen i udlændingeretlige sagers vurdering af de anførte klagepunkter«.

¹ – C. MAES, i *Aide sociale – Intégration sociale. Le droit en pratique*, Bruxelles, la Charte, 2. udgave, endnu ikke udkommet.

² – Jf. i denne retning: T. NISSEN, »Aide Sociale et régularisation 9 ter: le point sur la question après l'arrêt Abdida«, *Fiche pratique de l'accueil 16*, CIRE, 2015, som anfører, at ethvert søgsmål til prøvelse af en negativ afgørelse, jf. artikel 9b, skal have opsættende virkning; L. TSOURDI, »Régularisation médicale en Belgique: quelles répercussions pour l'arrêt Abdida?«, *Newsletter EDEM*, maj 2015, s. 3.

En anden tolkning går derimod ud på, at den opsættende virkning kun kan anerkendes på de betingelser, der er fastsat i Abdida-dommen, og at arbejdsretterne dermed som udgangspunkt har vurderingsbeføjelser, idet den opsættende virkning ikke er berettiget, hvis ansøgningen er åbenbart ugrundet, eller hvis de lægelige faktorer er utilstrækkelige.

Vi mener, at man bør henholde sig til sidstnævnte tendens.

Artikel 288, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde bestemmer: »Et direktiv er med hensyn til det tilsigtede mål bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen.«

På grundlag af denne bestemmelse mener Domstolen, at de nationale domstole er forpligtet til »i videst muligt omfang [at] fortolke nationale bestemmelser i lyset af det pågældende direktivs ordlyd og formål, for at det med direktivet tilsigtede resultat fremkaldes [...] Kravet om ensartet fortolkning af national lovgivning er uadskilleligt forbundet med traktatens system, idet traktaten giver den nationale ret mulighed for inden for rammerne af sin kompetence at sikre sig fællesskabsrettens fulde virkning, når den afgør den tvist, der er indbragt for den. [...] I det foreliggende tilfælde kræves det derfor i henhold til princippet om ensartet fortolkning, at den forelæggende ret gør alt, hvad der henhører under dens kompetence – idet den tager samtlige bestemmelser i national ret i betragtning for at sikre direktiv 93/104's fulde virkning«³.

Ved at kontrollere, om de betingelser, som Domstolen kræver, er opfyldt, afviser appeldomstolen i arbejdsretlige sager ikke, at søgsmålet til prøvelse af påbuddet om at forlade territoriet er effektivt, men sørger derimod for inden for rammerne af sine beføjelser og i forbindelse med den forelagte sag at anvende den direkte gældende EU-ret i overensstemmelse med Domstolens fortolkning af denne. Da den umiddelbare undersøgelse er begrænset til at kontrollere, om søgsmålet er åbenbart ugrundet, anser vi også dette synspunkt for at være i fuld overensstemmelse med kravene fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, som kæder den effektive virkning af et retsmiddel og den retmæssige opsættende karakter, som bør udspringe heraf i tilfælde af en eventuel tilsidesættelse af artikel 3 i den europæiske menneskerettighedskonvention, sammen med undersøgelsen af, om der foreligger et rimeligt begrundet klagepunkt.

- 34 Der er faktisk også mulighed for en tredje fortolkning af Abdida-dommen, som går ud på, at det tilkommer arbejdsretterne at efterprøve, ikke om klagepunktet er alvorligt og begrundet, men at gå så vidt som til at undersøge, hvorvidt fuldbyrdelsen af en udsendelsesafgørelse kan udsætte den pågældende

³ – Dom af 5.10.2004, Pfeiffer m.fl. (C-397/01 - C-403/01, EU:C:2004:584, præmis 110-118 og den deri nævnte retspraksis).

tredjelandstatsborger for en alvorlig risiko for en alvorlig og uafvendelig forværring af den pågældendes helbred.

- 35 Denne tredje fortolkning frembyder ikke desto mindre andre problemer.
- 36 Arbejdsretterne er vant til at afgøre spørgsmålet om, hvorvidt tilbagesendelse er umulig af lægelige grunde, men denne diskussion vedrører den sociale bistand (som ydes til en person, hvis ulovlige ophold som en undtagelse fra reglen ikke udelukker en sådan bistand), for hvilken de er den kompetente retsinstans. Når det skal vurderes, om et søgsmål for CCE til prøvelse af et afslag på legalisering har opsættende virkning eller ej, er det spørgsmålet om ophold, der diskuteres, hvor det skal afgøres, om der er tale om lovligt ophold eller ej. Det er kun, hvis opholdet betragtes som lovligt, at den pågældende får ret til social bistand. Imidlertid behandles spørgsmålet om opholdets lovlighed sædvanligvis af en anden retsinstans, der er specialiseret på dette område, nemlig CCE.
- 37 Det er klart, at vanskelighederne bl.a. skyldes, at retsinstansen, der skal tage stilling til spørgsmålet om opsættende virkning (de arbejdsretlige instanser med kompetence til at tildele social bistand), ikke er den samme som den, for hvilken søgsmålet er anlagt (CCE, som er kompetent med hensyn til opholdsret).
- 38 Fortolkningen, hvor den arbejdsretlige domstol skal efterprøve, hvorvidt der foreligger en begrundet klage, rummer en dobbelthed, der skaber usikkerhed og manglende legitimitet for de arbejdsretlige instanser til at vurdere chancerne for at få medhold i søgsmål, der anlægges for CCE, på et område, hvor de ikke er de kompetente retsinstanser, og som de ikke behersker i samme grad som det arbejdsretlige og sociale område.
- 39 Hvad er omfanget af den kontrol, som skal foretages af den arbejdsretlige domstol, der har fået forelagt spørgsmålet om, hvorvidt et søgsmål anlagt for en anden domstol har opsættende virkning?
- 40 Det siger sig selv, at dette spørgsmål vil kunne affejes ved at gøre gældende, at dette er et nationalretligt problem, der ligger uden for Den Europæiske Unions Domstols kompetence. Appeldomstolen i arbejdsretlige sager vælger alligevel at forelægge spørgsmålet for Domstolen, fordi dette spørgsmål også indebærer en præcisering af anvendelsesområdet for artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Åbner adgangen til et effektivt retsmiddel ved domstol A automatisk for retten til bistand, som hører under domstol B? Indebærer adgangen til et effektivt retsmiddel ved domstol A, at klagepunkter, der bringes op her, skal behandles af domstol B? Indebærer adgangen til et effektivt retsmiddel ved domstol A, at domstol B skal udøve en kontrol, der henhører under domstol A's kompetence?

VI. Præjudicielt spørgsmål

41 For at afklare dette vigtige spørgsmål er det nødvendigt at forelægge følgende præjudicielle spørgsmål:

42 »Skal artikel 5 og 13 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold, sammenholdt med artikel 19, stk. 2, og artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, og dette direktivs artikel 14, stk. 1, litra b), sammenholdt med dommen i sag C-562/13, der blev afsagt den 18. december 2014 af Domstolens Store Afdeling,

fortolkes således, at et retsmiddel, der er bragt i anvendelse til prøvelse af en afgørelse, hvorved en tredjelandstatsborger, der lider af en alvorlig sygdom, pålægges at forlade en medlemsstats område, har opsættende virkning, idet den, der anvender retsmidlet, har gjort gældende, at fuldbyrdelsen af denne afgørelse kan udsætte vedkommende for en alvorlig risiko for alvorlig og uafvendelig forværring af den pågældendes helbred,

- uden at det er fornødent at foretage en vurdering af retsmidlet, idet den blotte indgivelse af dette er tilstrækkeligt til at suspendere fuldbyrdelsen af afgørelsen om udsendelse,
- eller skal der foretages en begrænset kontrol af, hvorvidt der foreligger et rimeligt begrundet klagepunkt eller manglende opfyldelse af betingelserne for realitetsbehandling, eller at søgsmålet for Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager) er åbenbart ugrundet,
- eller kræves der en tilbundsående prøvelse fra arbejdsretternes side for at afgøre, om fuldbyrdelsen af denne afgørelse kan betyde, at den, der anvender retsmidlet, udsættes for en alvorlig risiko for alvorlig og uafvendelig forværring af sit helbred?«