

Predmet C-233/19**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

18. ožujka 2019.

Sud koji je uputio zahtjev:

Cour du travail de Liège (Belgija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

11. ožujka 2019.

Žaliteljica:

B.

Druga stranka u postupku:

Centre public d'action sociale de Liège (CPAS)

I. Činjenično stanje i glavni postupak

- 1 Osoba B rođena je 1. siječnja 1955. u Gvineji. Došla je u Belgiju 2. rujna 2015. te je 4. rujna 2015. podnijela zahtjev za azil koji je 27. travnja 2016. zaključen negativno presudom Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) (u daljnjem tekstu: CCE).
- 2 Osoba B boluje od više bolesti: visokog krvnog tlaka, dijabetesa tipa 2 s neuropatijom i postoperativne hipotireoze.
- 3 Dana 26. rujna 2016. podnijela je zahtjev za reguliranje statusa (zahtjev za dozvolu boravka) zbog zdravstvenih razloga na temelju članka 9.b loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (Zakon od 15. prosinca 1980. o ulasku na državno područje, boravku, nastanjenju i udaljavanju stranaca) (*Moniteur belge* od 31. prosinca 1980., str. 14584., u daljnjem tekstu: Zakon od 15. prosinca 1980.).
- 4 Taj je zahtjev proglašen dopuštenim 22. prosinca 2016. Osobi B stoga je izdana privremena dozvola boravka te je mogla ostvariti pravo na socijalnu pomoć pri

Centre public d'action sociale de Liège (Javni centar za socijalnu skrb u Liègeu, u daljnjem tekstu: CPAS).

- 5 Međutim, odlukom Officea des étrangers (Ured za strance) od 28. rujna 2017., dostavljenom 23. listopada 2017., meritorno je odbijen zahtjev za reguliranje statusa zbog zdravstvenih razloga. Istog joj je dana dostavljen nalog da u roku od 30 dana od dostave napusti belgijsko državno područje i države članice schengenskog prostora. Osoba B stoga je imala pravo boraviti u Belgiji do 22. studenoga 2017. te je njezin boravak postao nezakonit 23. studenoga 2017.
- 6 Osoba B podnijela je 28. studenoga 2017. CCE-u, stvarno nadležnom sudu, tužbu za poništenje i zahtjev za odgodu protiv odbijanja dozvole boravka i naloga za napuštanje državnog područja. Stranke su u svojim izlaganjima navele da je, prema njihovu saznanju, taj postupak i dalje u tijeku.
- 7 Dvjesto odlukama od 28. studenoga 2017. CPAS je osobi B ukinuo pravo na financijsku socijalnu pomoć i medicinsku socijalnu pomoć od 23. listopada 2017. To su sporne odluke. Iz upravnog spisa proizlazi da je ukinuta medicinska pomoć ona koja je namijenjena strancima sa zakonitim boravkom, koju ne treba miješati s hitnom medicinskom pomoći, koja je namijenjena strancima s nezakonitim boravkom. U dvjesto spornim odlukama žaliteljicu se poziva da podnese zahtjev za hitnu medicinsku pomoć ako to smatra potrebnim. Žaliteljica je ostvarila pravo na hitnu medicinsku pomoć s nadzorom za kronične bolesti od 1. studenoga 2017.
- 8 Radni sudovi tribunal du travail (Radni sud) i cour du travail (Viši radni sud) stvarno su nadležni sudovi za socijalnu pomoć. Osoba B zatražila je tužbom od 28. prosinca 2017. od tribunal du travail de Liège (Radni sud u Liègeu) da joj od 23. listopada 2017. ponovno odobri pravo na medicinsku pomoć i socijalnu pomoć za stranca sa zakonitim boravkom.
- 9 Osim toga, osoba B podnijela je 1. veljače 2018. novi zahtjev za socijalnu pomoć, koji je odbijen odlukom CPAS-a od 20. veljače 2018. Ta je odluka o odbijanju bila predmet nove tužbe koja je trenutačno u tijeku pred tribunalom du travail (Radni sud), tako da je sporno razdoblje ograničeno od 23. listopada 2017. do 31. siječnja 2018.
- 10 Presudom od 15. ožujka 2018. tribunal du travail (Radni sud) protumačio je odluku o ukidanju medicinske pomoći od 28. studenoga 2017. kao odluku o odbijanju hitne medicinske pomoći. Proglasio je zahtjev osobe B neosnovanim u pogledu financijske socijalne pomoći. Međutim, proglasio ga je osnovanim u pogledu hitne medicinske pomoći te je CPAS-u naložio da tu pomoć zadrži.
- 11 Osoba B podnijela je žalbu protiv te presude.

II. Pravni okvir

1. Belgijsko pravo

- 12 Na temelju članka 9.b Zakona od 15. prosinca 1980., stranac koji boravi u Belgiji i boluje od bolesti zbog koje postoji stvarna opasnost za njegov život ili fizički integritet ili stvarna opasnost od nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja jer u njegovoj državi podrijetla ili državi gdje boravi ne postoji nikakav primjeren liječnički tretman može od ministra ili njegova ovlaštenika zatražiti dozvolu boravka u Kraljevini. Riječ je o odstupanju od općeg pravila predviđenog u članku 9., kojim se propisuje da se zahtjev za dozvolu boravka za više od tri mjeseca podnosi nadležnoj belgijskoj diplomatskoj misiji ili konzularnom uredu u mjestu u inozemstvu u kojem stranac ima boravište ili boravi.
- 13 Postupak se odvija u dvije faze: prva je ispitivanje koje je osmišljeno kao formalno i brzo, a koje dovodi do odluke o dopuštenosti i privremene dozvole boravka (koja je osnova za pravo na socijalnu pomoć), a zatim slijedi odluka o meritumu.
- 14 Ako je odluka o meritumu nepovoljna za podnositelja zahtjeva za reguliranje statusa, on može podnijeti tužbu CCE-u.
- 15 U skladu sa zakonom i podložno tumačenju iz sudske prakse Suda, „jednostavni” zahtjev za odgodu i tužba za poništenje nisu suspenzivni, tako da je moguće da se stranac tijekom razmatranja tog zahtjeva odnosno tužbe nađe u situaciji nezakonitog boravka.
- 16 Međutim, na temelju članka 57. stavka 2. loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d’action sociale (Organski zakon od 8. srpnja 1976. o javnim centrima za socijalnu skrb), posljedica nezakonitosti boravka jest odbijanje svake socijalne naknade osim hitne medicinske pomoći i, za obitelji s maloljetnom djecom, smještaja u centru Fedasil.
- 17 Međutim, u skladu s člankom 159. belgijskog Ustava: „Viši i niži sudovi primjenjuju opće, pokrajinske i lokalne propise i uredbe samo ako su u skladu sa zakonima”.
- 18 Osim toga, člankom 74/13 Zakona od 15. prosinca 1980. određuje se da prilikom donošenja odluke o udaljavanju ministar ili njegov ovlaštenik uzimaju u obzir zdravstveno stanje dotičnog stranca.

2. Pravo Unije

- 19 Sud je u presudi od 18. prosinca 2014., Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453) (u daljnjem tekstu: presuda Abdida) presudio:

„Članke 5. i 13. Direktive 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom, u vezi s člankom 19. stavkom 2. i člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, te članak 14. stavak 1. točku (b) te direktive treba tumačiti tako da im je protivno nacionalno zakonodavstvo koje:

- ne priznaje suspenzivan učinak žalbi protiv odluke kojom se državljaninu treće zemlje koji boluje od teške bolesti nalaže napuštanje državnog područja države članice, ako bi ga izvršenje te odluke moglo izložiti ozbiljnoj opasnosti od teškog i nepovratnog pogoršanja njegova zdravstvenog stanja, te
- ne predviđa, koliko je to moguće, preuzimanje brige o osnovnim potrebama spomenutog državljanina treće zemlje kako bi mu se osigurala stvarna dostupnost hitne zdravstvene zaštite i osnovnog liječenja tijekom razdoblja u kojem je država članica obvezna, nakon što je podnio žalbu, odgoditi njegovo udaljavanje”.

- 20 Također se upućuje na članak 19. stavak 2. i članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) te Direktivu 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL 2008., L 348, str. 98.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 188.).

3. Ostale odredbe

- 21 Osim toga, žaliteljica se poziva na članke 3. i 13. Europske konvencije o ljudskim pravima.

III. Predmet glavnog postupka

- 22 Što se tiče Suda, u ovom je slučaju riječ o pitanju treba li, na temelju presude Abdida, odobriti suspenzivan učinak tužbi za poništenje i zahtjevu za odgodu koji su podneseni CCE-u i, ako treba, pod kojim uvjetima.

IV. Stajališta i zahtjevi stranaka

1. Stajalište žaliteljice

- 23 Osoba B želi da se donesena presuda preinači i da se CPAS-u naloži da joj isplati financijsku socijalnu pomoć počevši od 23. listopada 2017.
- 24 Poziva se na nepostojanje ovršnog naloga za napuštanje državnog područja jer smatra da, na temelju tužbe podnesene CCE-u, nalog za napuštanje državnog područja koji je primila ne može proizvoditi učinke.

- 25 Osoba B upućuje na presudu Abdida, članak 159. belgijskog Ustava, članke 3. i 13. EKLJP-a, članak 47. Povelje, članak 6. stavak 5. i članak 9. stavak 1. točku (a) Direktive 2008/115, kao i članak 74/13 Zakona od 15. prosinca 1980. kako bi zahtijevala pravo na socijalnu pomoć za vrijeme dok je njezina tužba protiv odbijanja zahtjeva za reguliranje statusa zbog zdravstvenih razloga u tijeku pred CCE-om.
- 26 Navodi ozbiljnost bolesti od kojih boluje.
- 27 Nadalje, navodi argument prema kojem, na temelju presude Abdida, običan ozbiljan prigovor koji je moguće braniti nalaže priznavanje suspenzivnog učinka tužbi podnesenoj CCE-u. Osoba B smatra da su njezini prigovori ozbiljni s obzirom na to da pred CCE-om tvrdi da liječnička ocjena liječnika Office des étrangers (Ured za strance) na kojem se temelji odbijanje otklanjanja nedostataka nije valjano obrazložena.
- 28 Iz toga zaključuje da je njezina tužba pred CCE-om suspenzivna, da se stoga ne može smatrati da je u situaciji nezakonitog boravka i da joj je potrebno isplatiti financijsku socijalnu pomoć.

2. Stajalište CPAS-a

- 29 CPAS zahtijeva da se potvrde donesena presuda i sporne odluke.
- 30 CPAS smatra da je boravak osobe B nezakonit u smislu članka 57. stavka 2. Zakona od 8. srpnja 1976. i da ne postoji nikakav razlog za poništavanje naloga za napuštanje državnog područja koji se na nju odnosi na temelju članka 159. Ustava.
- 31 Što se tiče sudske prakse Abdida, tvrdi da se zaključak te presude ne odnosi na automatski suspenzivan učinak žalbe, nego suspenzivan učinak koji se priznaje samo ako stranac dokaže ozbiljnost svoje bolesti, kao i ozbiljnu opasnost od teškog pogoršanja njegova zdravstvenog stanja u slučaju povratka u svoju zemlju.

V. Ocjena coura du travail (Viši radni sud)

- 32 Cour du travail (Viši radni sud) stoga je pozvan odlučiti o suspenzivnom učinku tužbe odnosno zahtjeva pred CCE-om.
- 33 U pravnoj teoriji detaljno je sažeto više osjetljivih pitanja te valja razmotriti to stanje¹. Međutim, cour du travail (Viši radni sud) pojašnjava da navodi to djelo zbog njegove preglednosti, preciznosti i iscrpnosti, ali da u ovoj fazi još nije odlučio o rješenju koje treba donijeti, da se ne slaže sa stajalištem koje iznosi autor i ne prejudicira rješenje koje treba donijeti u sporu.

¹ MAES, C., u *Aide sociale - Intégration sociale. Le droit en pratique*, Bruxelles, Povelja, 2. izdanje, još nije objavljeno.

„Opseg medicinskog nadzora koji trebaju izvršiti socijalni sudovi

x Presuda Abdida ne priznaje suspenzivan učinak svakom pravnom lijeku protiv mjere udaljavanja donesene nakon negativne odluke 9.b, nego samo „žalbi protiv odluke kojom se državljaninu treće zemlje koji boluje od teške bolesti nalaže napuštanje državnog područja države članice, ako bi ga izvršenje te odluke moglo izložiti [...] opasnosti od teškog i nepovratnog pogoršanja njegova zdravstvenog stanja”.

Trebaju li socijalni sudovi samo utvrditi da pravni lijek postoji kako bi mu se dodijelio suspenzivan učinak² ili je na njima da provjere jesu li ispunjeni uvjeti za suspenzivan učinak postavljeni presudom Abdida?

Sudska praksa nije ujednačena u tom pogledu.

Jedna struja smatra da samo treba utvrditi postojanje pravnog lijeka kako bi mu se dodijelio suspenzivan učinak. To se stajalište temelji na činjenici da Sud u Luxembourggu vrlo općenito smatra da je, „u pogledu svih osoba protiv kojih su izdani nalozi za napuštanje državnog područja i koje su podnijele pravni lijek protiv odbijanja dozvole boravka na temelju članka 9.b”, „materijalno nemoguće „unaprijed” reći je li neka situacija u tolikoj mjeri iznimna da bi se pravni lijek trebao smatrati suspenzivnim. Ne može se smatrati, *a priori*, da je pravni lijek suspenzivan za jedne podnositelje, ali ne i za druge”, i da je „ta ocjena na Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima). Kad bi se stranca lišilo djelotvornog pravnog lijeka, time bi se dovela u pitanje ocjena Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) u pogledu istaknutih prigovora”.

Međutim, druga struja smatra da se suspenzivan učinak može priznati samo u uvjetima predviđenima u presudi Abdida i da radni sudovi stoga raspolažu diskrecijskom ovlašću *prima facie* s obzirom na to da odgoda nije opravdana ako je zahtjev očito neosnovan ili ako su medicinski elementi očito nedostatni.

Smatramo da se treba prikloniti potonjoj struji.

Naime, člankom 288. trećim stavkom Ugovora o funkcioniranju Europske unije određuje se da je „[d]irektiva [...] obvezujuća, u pogledu rezultata koji je potrebno postići, za svaku državu članicu kojoj je upućena, a odabir oblika i metoda postizanja tog rezultata prepušten je nacionalnim tijelima”.

² U tom smislu: NISSEN, T., „Aide Sociale et régularisation 9 ter: le point sur la question après l’arrêt Abdida”, *Fiche pratique de l’accueil 16*, CIRE, 2015., koji smatra da se svakom pravnom lijeku podnesenom protiv negativne odluke 9.b treba priznati suspenzivan učinak; TSOURDI, L., „Régularisation médicale en Belgique: quelles répercussions pour l’arrêt Abdida?”, *Newsletter EDEM*, svibanj 2015., str. 3.

Na temelju te odredbe Sud u Luxembourggu smatra da su nacionalni sudovi dužni, „koliko je to moguće, tumačiti nacionalno pravo u skladu s tekstom i svrhom direktive o kojoj je riječ, kako bi se postigao njome predviđen rezultat [...] Obveza usklađenog tumačenja nacionalnog prava svojstvena je sustavu uspostavljenom Ugovorom jer nacionalnom sudu omogućuje da u okviru svojih nadležnosti osigura punu učinkovitost prava Zajednice kada odlučuje u sporu koji je pred njim pokrenut. [...] U ovom slučaju, načelo usklađenog tumačenja stoga zahtijeva da sud koji je uputio zahtjev učini sve što je u njegovoj nadležnosti, uzimajući u obzir sva pravila nacionalnog prava, kako bi se osigurala puna učinkovitost direktive”³.

Time što provjerava jesu li ispunjeni uvjeti koje zahtijeva Sud u Luxembourggu, socijalni sud ne ugrožava učinkovitost pravnog lijeka podnesenog protiv naloga za napuštanje državnog područja, nego, naprotiv, osigurava da se u granicama njegove nadležnosti i u okviru spora koji je pred njim pokrenut primijeni izravno primjenjivo europsko pravo u skladu s tumačenjem koje mu daje europski sud. Usto, s obzirom na to da je provedeno ispitivanje *prima facie* ograničeno na provjeru je li prigovor očito neosnovan, čini nam se da je to stajalište potpuno u skladu sa zahtjevima Suda u Strasbourgu koji učinkovitost pravnog lijeka i automatski suspenzivni učinak koji iz njega treba proizaći u slučaju moguće povrede članka 3. Europske konvencije o ljudskim pravima povezuje s provjerom postoji li prigovor koji je moguće braniti”.

- 34 Zapravo je moguće treće tumačenje zaključka iz presude Abdida, na temelju kojeg na radnim sudovima nije da provjere postoji li ozbiljan prigovor koji je moguće braniti, nego da čak ispitaju bi li izvršenje odluke o udaljavanju moglo izložiti tog državljanina treće zemlje ozbiljnoj opasnosti od teškog i nepovratnog pogoršanja njegova zdravstvenog stanja.
- 35 Međutim, to treće tumačenje uzrokuje druge probleme.
- 36 Iako radni sudovi imaju naviku rješavati pitanje nemogućnosti vraćanja zbog zdravstvenih razloga, ova se rasprava odnosi na socijalnu pomoć (koja se dodjeljuje osobi kojoj, iznimno od pravila, nezakonitost boravka ne predstavlja prepreku za takvu pomoć) za koju su oni zakonom ustanovljeni sud. Kad je riječ o pitanju ima li pravni lijek podnesen CCE-u protiv odbijanja zahtjeva za reguliranje statusa suspenzivan učinak, rasprava se odnosi na boravak, za koji treba utvrditi je li zakonit. Pravo na socijalnu pomoć nastalo bi tek posredno ako bi se boravak smatrao zakonitim. Međutim, spor o zakonitosti boravka u pravilu se povjerava drugom sudu koji je specijaliziran u tom području, odnosno CCE-u.
- 37 Vidljivo je da poteškoća djelomično proizlazi iz okolnosti da sud pred kojim je istaknut suspenzivni učinak (*jurisdiction du travail* (Radni sud), koji je nadležan za

³ Presuda od 5. listopada 2004., Pfeiffer i dr. (C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, t. 110. do 118. i navedena sudska praksa)

dodjelu socijalne pomoći) nije sud pred kojim je podnesena tužba (CCE, koji je nadležan za pravo boravka).

- 38 Isto tako, u okviru tumačenja prema kojem radni sud treba provjeriti postoji li prigovor koji je moguće braniti, ta dvojnost uzrokuje problem i manjak legitimiteta radnih sudova za odlučivanje o izgledima za uspjeh tužbe podnesene CCE-u u području za koje nisu zakonom ustanovljeni sud i u kojem nisu jednako stručni kao za socijalno pravo.
- 39 Koji je doseg nadzora koji treba provesti radni sud pred kojima je istaknut suspenzivni učinak pravnog lijeka podnesenog pred drugim sudom?
- 40 Naravno, to se pitanje može odbaciti tvrdnjom da je riječ o problemu unutarnjeg prava, koji je izvan opsega zadaća Suda Europske unije. Cour du travail (Viši radni sud) ipak je odlučio pokrenuti postupak pred Sudom jer se tim pitanjem također traži pojašnjenje dosega članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima. Nastaje li na temelju prava na učinkovit pravni lijek pred sudom A automatski pravo na pomoć koje je u nadležnosti suda B? Podrazumijeva li pravo na učinkovit pravni lijek pred sudom A ispitivanje prigovora koje je u njemu istaknuo sud B? Podrazumijeva li pravo na učinkovit pravni lijek pred sudom A to da nadzor koji je u njegovoj nadležnosti provede sud B?

VI. Prethodno pitanje

- 41 Kako bi se pojasnilo to važno pitanje, valja postaviti sljedeće prethodno pitanje:
- 42 „Trebaju li članke 5. i 13. Direktive 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljanina trećih zemalja s nezakonitim boravkom, u vezi s člankom 19. stavkom 2. i člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, te članak 14. stavak 1. točku (b) te direktive, u vezi s presudom C-562/13 koju je 18. prosinca 2014. donijelo veliko vijeće Suda Europske unije,
- tumačiti na način da se njima priznaje suspenzivan učinak pravnom lijeku protiv odluke kojom se državljaninu treće zemlje koji boluje od teške bolesti nalaže napuštanje državnog područja države članice kada podnositelj pravnog lijeka tvrdi da bi ga izvršenje te odluke moglo izložiti ozbiljnoj opasnosti od teškog i nepovratnog pogoršanja njegova zdravstvenog stanja,
- a da pritom nije potrebno razmotriti pravni lijek jer je sâmo njegovo podnošenje dovoljno da se odgodi izvršenje odluke kojom se nalaže napuštanje državnog područja,
 - ili je potrebno provesti ograničen nadzor nad postojanjem prigovora koji je moguće braniti odnosno nepostojanjem razloga nedopuštenosti ili očite neosnovanosti pravnog lijeka pred Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima),

- ili pak radni sudovi trebaju provesti puni i potpuni nadzor kako bi se utvrdilo bi li izvršenje te odluke uistinu moglo izložiti podnositelja pravnog lijeka ozbiljnoj opasnosti od teškog i nepovratnog pogoršanja njegova zdravstvenog stanja?”

RADNI DOKUMENT