

Zadeva C-233/19**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

18. marec 2019

Predložitveno sodišče:

Cour du travail de Liège (Belgija)

Datum predložitvene odločbe:

11. marec 2019

Pritožnica:

B.

Nasprotna stranka v pritožbenem postopku:

Centre public d'action sociale de Liège (CPAS)

I. Dejansko stanje in postopek v glavni stvari

- 1 Oseba B je rojena 1. januarja 1955 v Gvineji. V Belgijo je prišla 2. septembra 2015, 4. septembra 2015 pa je vložila prošnjo za azil, ki je bila 27. aprila 2016 zavrnjena s sodbo Conseil du contentieux des étrangers (upravno sodišče za pravdne zadeve za tujce, v nadaljevanju: CCE).
- 2 Oseba B trpi zaradi več bolezni: visokega krvnega pritiska, sladkorne bolezni tipa 2 z nevropatijo in postoperativne hipotiroze.
- 3 26. septembra 2016 je vložila prošnjo za ureditev statusa (prošnjo za izdajo dovoljenja za prebivanje) iz zdravstvenih razlogov na podlagi člena 9b loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (zakon z dne 15. decembra 1980 o vstopu na ozemlje, prebivanju, nastanitvi in odstranitvi tujcev) (*Moniteur belge* z dne 31. decembra 1980, str. 14584, v nadaljevanju: zakon z dne 15. decembra 1980).
- 4 Ta prošnja je bila 22. decembra 2016 razglašena za dopustno. Osebi B je bilo tako izdano začasno dovoljenje za prebivanje in je bila upravičena do socialne pomoči

Centre public d'action sociale de Liège (javni center za socialno pomoč v Liègu, v nadaljevanju: CPAS).

- 5 Vendar pa je bila z odločbo Office des étrangers (urad za tujce) z dne 28. septembra 2017, vročeno 23. oktobra 2017, prošnja za ureditev statusa iz zdravstvenih razlogov vsebinsko zavrnjena. Istega dne ji je bila vročena odredba, da v 30 dneh od vročitve zapusti belgijsko ozemlje in schengenske države. Oseba B je torej imela pravico do prebivanja v Belgiji do 22. novembra 2017, s 23. novembrom 2017 pa je njeno prebivanje postalo nezakonito.
- 6 Oseba B je 28. novembra 2017 pri sodišču CCE, ki je pristojno sodišče v tej zadevi, zoper zavrnitev dovoljenja za prebivanje in odredbo o zapustitvi ozemlja vložila tožbo za razglasitev ničnosti in odložitev izvršitve. Stranki sta pri predstavitvi ustnih navedb navedli, da, kolikor sta seznanjeni, postopek v zvezi s tožbo še ni končan.
- 7 Center CPAS je z dvema odločbama z dne 28. novembra 2017 osebi B odvzel pravico do finančne socialne pomoči in zdravstvene socialne pomoči od 23. oktobra 2017. To sta sporni odločbi. Iz upravnega spisa izhaja, da je zdravstvena pomoč, ki je bila odvzeta, pomoč, namenjena tujcem, ki zakonito prebivajo na ozemlju, in se ne sme zamenjevati z nujno zdravstveno pomočjo, namenjeno tujcem, ki nezakonito prebivajo na ozemlju. S spornima odločbama je bila pritožnica pozvana, naj vloži prošnjo za nujno zdravstveno pomoč, če meni, da jo potrebuje. Od 1. novembra 2017 je bila upravičena do nujne zdravstvene pomoči s spremljanjem zaradi kroničnih bolezni.
- 8 Pristojni sodišči na področju socialne pomoči sta delovni sodišči: delovno sodišče (tribunal du travail) in višje delovno sodišče (cour du travail). Oseba B je 28. decembra 2017 pri tribunal du travail de Liège (delovno sodišče v Liègu) vložila zahtevek, naj se ji od 23. oktobra 2017 znova prizna pravica do zdravstvene pomoči in socialne pomoči za tujce, ki zakonito prebivajo na ozemlju.
- 9 Poleg tega je oseba B 1. februarja 2018 vložila novo prošnjo za socialno pomoč, ki je bila zavrnjena z odločbo centra CPAS z dne 20. februarja 2018. Zoper to odločbo je bilo vloženo novo pravno sredstvo, v zvezi s katerim trenutno poteka postopek pred tribunal du travail (delovno sodišče), tako da je sporno obdobje omejeno na čas od 23. oktobra 2017 do 31. januarja 2018.
- 10 Tribunal de travail (delovno sodišče) je v svoji sodbi z dne 15. marca 2018 odločbo o odvzemu zdravstvene pomoči z dne 28. novembra 2017 razlagalo kot odločbo o zavrnitvi nujne zdravstvene pomoči. Zahtevek osebe B je v delu, v katerem se je nanašal na finančno socialno pomoč, razglasilo za neutemeljen. Vendar pa je menilo, da je utemeljen v delu, ki se je nanašal na nujno zdravstveno pomoč, in centru CPAS naložilo, naj jo ohrani.
- 11 Oseba B je zoper to sodbo vložila pritožbo.

II. Pravni okvir

1. Belgijsko pravo

- 12 V skladu s členom 9b zakona z dne 15. decembra 1980 lahko tujec, ki prebiva v Belgiji in ki ima tako bolezen, ki dejansko ogroža njegovo življenje ali telesno celovitost ali zaradi katere utemeljeno tvega, da bo nehumano ali poniževalno obravnavan, pri ministru ali osebi, ki jo ta pooblasti, zaprosi za dovoljenje za prebivanje v Kraljevini Belgiji, kadar v njegovi državi izvora ali v državi, v kateri prebiva, ne obstaja nikakršno ustrezno zdravljenje. Gre za odstopanje od splošnega pravila iz člena 9, v skladu s katerim se prošnja za dovoljenje za prebivanje, daljše od treh mesecev, vloži pri belgijskem diplomatskem ali konzularnem predstavništvu, pristojnem za kraj stalnega ali začasnega prebivališča v tujini.
- 13 Postopek poteka v dveh fazah: najprej se opravi hiter formalni preizkus, po katerem se izdada odločba o dopustnosti in začasno dovoljenje za prebivanje (na podlagi katerega se pridobi pravica do socialne pomoči), nato pa se sprejme vsebinska odločba.
- 14 Če vsebinska odločba ni ugodna za prosilca izrednega dovoljenja za prebivanje, lahko ta vloži tožbo pri sodišču CCE.
- 15 V skladu z zakonom in ob upoštevanju razlage, izhajajoče iz sodne prakse Sodišča, „navadni“ tožbi za odložitev izvršitve in razglasitev ničnosti nimata odložilnega učinka, tako da se lahko tujec med obravnavanjem teh pravnih sredstev znajde v nezakonitem položaju.
- 16 Na podlagi člena 57(2) loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale (organski zakon z dne 8. julija 1976 o javnih centrih za socialno pomoč) pa je posledica nezakonitosti prebivanja zavrnitev kakršne koli socialne dajatve, če to ni nujna zdravstvena pomoč, in, za družine z mladoletnimi otroki, nastanitev v centru Fedasil.
- 17 Vendar pa člen 159 belgijske ustave določa: „Sodišča uporabljajo splošne, regionalne in lokalne odloke in predpise samo, če so v skladu z zakoni.“
- 18 Člen 74/13 zakona z dne 15. decembra 1980 poleg tega določa, da minister ali njegov pooblaščenec pri sprejetju odločbe o odstranitvi upošteva zdravstveno stanje zadevnega tujca.

2. Pravo Unije

- 19 Sodišče je v sodbi z dne 18. decembra 2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453) (v nadaljevanju: sodba Abdida), razsodilo:

„Člena 5 in 13 Direktive 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav v povezavi s členoma 19(2) in 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah ter člen 14(1)(b) navedene direktive je treba razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni zakonodaji, ki:

- za pravno sredstvo, vloženo zoper odločbo, s katero se državljanu tretje države, ki ima hudo bolezen, odreje, naj zapusti ozemlje države članice, ne določa suspenzivnega učinka, kadar je lahko zaradi izvršitve te odločbe ta državljan tretje države izpostavljen resnemu tveganju za hudo in nepopravljivo poslabšanje zdravstvenega stanja, in
 - ne določa zagotavljanja, kolikor je mogoče, osnovnih pogojev za bivanje navedenega državljana tretje države, da bi omogočila, da se lahko nujna zdravstvena oskrba in osnovno zdravljenje učinkovito zagotovita v obdobju, v katerem je ta država članica po vložitvi tega pravnega sredstva dolžna odstranitev tega državljana tretje države odložiti.“
- 20 Navedeni so tudi člen 19(2) in člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) ter Direktiva 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (UL 2008, L 348, str. 98).

3. Druge določbe

- 21 Pritožnica se sklicuje tudi na člena 3 in 13 Evropske konvencije o človekovih pravicah.

III. Predmet spora o glavni stvari

- 22 V obravnavanem primeru Sodišče zadeva vprašanje, ali je treba na podlagi sodbe Abdida priznati odložilni učinek tožb za razglasitev ničnosti in odložitve izvršitve, ki sta bili vloženi pri sodišču CCE, in če je odgovor pritrdilen, pod katerimi pogoji.

IV. Stališča in predlogi strank

1. Stališče pritožnice

- 23 Oseba B želi, da se izdana sodba razveljavi in da se centru CPAS naloži, naj ji izplača finančno socialno pomoč od 23. oktobra 2017.

- 24 Sklicuje se na neobstoj izvršljive odredbe o zapustitvi ozemlja, pri čemer meni, da na podlagi tožbe, ki je bila vložena pri sodišču CCE, odredba o zapustitvi ozemlja, ki jo je prejela, ne more imeti učinkov.
- 25 Oseba B se sklicuje na sodbo Abdida, člen 159 belgijske ustave, člena 3 in 13 EKČP, člen 47 Listine, člen 6(5) in člen 9(1)(a) Direktive 2008/115 ter člen 74/13 zakona z dne 15. decembra 1980 za uveljavljanje pravice do socialne pomoči, medtem ko se njena tožba zoper zavrnitev izrednega dovoljenja za prebivanje iz zdravstvenih razlogov obravnava pred sodiščem CCE.
- 26 Prizadeva si dokazati resnost bolezni, za katerimi trpi.
- 27 Nato razvije zamisel, da je treba v skladu s sodbo Abdida že zaradi samega resnega in sklepčnega očitka tožbi, vloženi pri sodišču CCE, priznati odložilni učinek. Oseba B meni, da so njeni očitki resni, saj pred sodiščem CCE trdi, da zdravniška ocena, ki jo je opravil zdravnik urada za tujce in na kateri temelji zavrnitev izrednega dovoljenja za prebivanje, ni pravilno obrazložena.
- 28 Iz tega sklepa, da ima njena tožba pri sodišču CCE odložilni učinek, da zato ni mogoče šteti, da je njeno prebivanje nezakonito, in da ji pripada finančna socialna pomoč.

2. Stališče centra CPAS

- 29 Center CPAS predlaga potrditev izdane sodbe in spornih odločb.
- 30 Center CPAS meni, da oseba B nezakonito prebiva v smislu člena 57(2) zakona z dne 8. julija 1976 in da ni nobenega razloga za zavrnitev odredbe o zapustitvi ozemlja, ki ji je bila izdana na podlagi člena 159 ustave.
- 31 V zvezi s sodno prakso Abdida trdi, da iz te sodbe ni mogoče izpeljati samodejnega odložilnega učinka pravnega sredstva, ampak da se odložilni učinek prizna samo, če tujec dokaže resnost svoje bolezni in resno tveganje poslabšanja svojega zdravstvenega stanja v primeru vrnitve v državo.

V. Presoja cour de travail (višje delovno sodišče)

- 32 Cour de travail (višje delovno sodišče) se mora torej izreči o odložilnem učinku tožb, ki se obravnavata v postopku pred sodiščem CCE.
- 33 V pravni teoriji je bilo zbranih in podrobno predstavljenih več kočljivih vprašanj, tako da je treba uporabiti to oceno stanja.¹ Vendar pa cour du travail (višje delovno sodišče) pojasnjuje, da ta prispevek navaja zaradi njegove preglednosti, natančnosti in izčrpnosti, vendar da se na tej stopnji še ni odločilo glede rešitve, ki

¹ MAES, C., v *Aide sociale - Intégration sociale. Le droit en pratique*, Bruselj, La Chartre, 2. izdaja, ki bo objavljena.

jo je treba uporabiti, da se ne strinja s stališči, ki jih je izrazil avtor, in da ne prejudicira rešitve, ki jo je treba sprejeti v zvezi s sporom.

„Obseg zdravstvenega nadzora, ki ga morajo opraviti socialna sodišča

x S sodbo Abdida odločilni učinek ni priznan vsakemu pravnemu sredstvu, vložnemu zoper ukrep odstranitve, sprejet po negativni odločbi na podlagi člena 9b, ampak samo ‚prav[n]emu sredstv[u], vlož[n]emu zoper odločbo, s katero se državljanu tretje države, ki ima hudo bolezen, odreja, naj zapusti ozemlje države članice [...], kadar je lahko zaradi izvršitve te odločbe ta državljan tretje države izpostavljen resnemu tveganju za hudo in nepopravljivo poslabšanje zdravstvenega stanja‘.

Ali se morajo socialna sodišča omejiti samo na ugotovitev obstoja pravnega sredstva, da bi mu priznala odločilni učinek,² ali pa morajo preveriti, ali so izpolnjeni pogoji iz sodbe Abdida za odločilni učinek?

Sodna praksa je glede tega vprašanja razdeljena.

V skladu z eno smerjo te sodne prakse je treba zgolj ugotoviti obstoj pravnega sredstva, da se mu prizna odločilni učinek. To stališče temelji na dejstvu, da je Sodišče v Luxembourgju zavzelo zelo splošno stališče ‚glede vseh oseb, zoper katere je izdana odredba o zapustitvi ozemlja in so vložile pravno sredstvo zoper zavrnitev dovoljenja za prebivanje na podlagi člena 9b‘, in da je ‚stvarno nemogoče ‚vnaprej‘ reči, ali je nek položaj tako izjemen, da je treba pravno sredstvo šteti za odločilno. Nemogoče je *a priori* šteti, da je pravno sredstvo odločilno za nekatere vložnike, ne pa tudi za druge‘, ter da ‚mora to presojo opraviti Conseil du Contentieux des étrangers [upravno sodišče za pravnomočne zadeve za tujce]. Če bi bilo tujcu odvzeto učinkovito pravno sredstvo, bi to prejudiciralo presojo, ki jo bo Conseil du Contentieux [upravno sodišče za pravnomočne zadeve] opravilo v zvezi z navedenimi očitki‘.

V skladu z drugo smerjo sodne prakse pa se lahko odločilni učinek prizna samo pod pogoji, določenimi v sodbi Abdida, in imajo delovna sodišča zato diskrecijsko pravico *prima facie*, pri čemer odložitve ni upravičena, če je prošnja očitno neutemeljena ali če so zdravstveni razlogi očitno nezadostni.

Menimo, da je treba izbrati to drugo smer sodne prakse.

Člen 288, tretji odstavek, Pogodbe o delovanju Evropske unije namreč določa, da je ‚[d]irektiva [...] za vsako državo članico, na katero je

² V tem 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, ki meni, da je treba vsakemu pravnemu sredstvu, vložnemu zoper negativno odločbo na podlagi člena 9b, priznati odločilni učinek; TSOURDI, L., „Régularisation médicale en Belgique: quelles répercussions pour l’arrêt Abdida?“, *Newsletter EDEM*, maj 2015, str. 3.

naslovljena, zavezujoča glede cilja, ki ga je treba doseči, vendar prepušča nacionalnim organom izbiro oblike in metod‘.

Na podlagi te določbe Sodišče v Luxembourg mení, da morajo nacionalna sodišča *„nacionalno pravo povsod, kjer je to mogoče, razlagati ob upoštevanju besedila in cilja zadevne direktive, da bi dosegl[a] rezultat, ki ga slednja zasleduje [...] Zahteva po razlagi, ki je v skladu z nacionalnim pravom, je nujni sestavni del sistema [P]ogodbe s tem, da nacionalnemu sodišču omogoča, da v okviru svojih pristojnosti zagotavlja polni učinek prava Skupnosti, kadar odloča o sporu, ki poteka pred njim [...] V obravnavanem primeru načelo skladne razlage torej zahteva, naj predložitveno sodišče stori vse, kar spada v njegovo pristojnost, da z upoštevanjem vseh predpisov nacionalnega prava zagotovi polni učinek Direktive“*.³

Socialno sodišče pri preverjanju, ali so pogoji, ki jih zahteva Sodišče v Luxembourg, izpolnjeni, ne krši učinkovitosti pravnega sredstva, vloženega zoper odredbo o zapustitvi ozemlja, ampak si, nasprotno, prizadeva, da v mejah svojih pristojnosti in v okviru spora, o katerem odloča, uporabi evropsko pravo, ki se uporablja neposredno, pri čemer upošteva razlago, ki jo je dalo evropsko sodišče. Ker je poleg tega opravljena preučitev *prima facie* omejena na preverjanje, ali očitok ni očitno neutemeljen, se nam zdi stališče popolnoma v skladu z zahtevami Sodišča v Strasbourgu, ki učinkovitost pravnega sredstva in samodejni odložilni učinek, ki bi moral izhajati iz njega v primeru kršitve člena 3 Evropske konvencije o človekovih pravicah, povezuje s preverjanjem, ali obstaja sklepčen očitok.“

- 34 Dejansko je mogoča še tretja razlaga sodbe Abdida, na podlagi katere delovnim sodiščem ne bi bilo treba preveriti, ali obstaja resen in sklepčen očitok, ampak bi morala celo preučiti, ali je lahko zaradi izvršitve odločbe o odstranitvi državljana tretje države ta izpostavljen resnemu tveganju za hudo in nepopravljivo poslabšanje zdravstvenega stanja.
- 35 Vendar pa se s to tretjo razlago odpirajo nove težave.
- 36 Čeprav delovna sodišča običajno odločajo o vprašanju zdravstvene nezmožnosti za vrnitev, ta razprava zadeva področje socialne pomoči (dodeljene osebi, katere nezakonnost prebivanja izjemoma ne pomeni ovire za tako pomoč), za katero so zakonsko pristojna. Pri presoji, ali ima pravno sredstvo zoper zavrnitev izrednega dovoljenja za prebivanje, vloženo pri sodišču CCE, odložilni učinek ali ne, razprava zadeva področje prebivanja, v zvezi s katerim je treba odločiti, ali je zakonito ali ne. Pravica do socialne pomoči bi nastala šele posredno, če bi se prebivanje štelo za zakonito. Za spor glede zakonitosti prebivanja pa je praviloma pristojno drugo sodišče, specializirano na tem področju, tj. CCE.

³ Sodba z dne 5. oktobra 2004, Pfeiffer in drugi (od C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, točke od 110 do 118 in navedena sodna praksa).

- 37 Težava očitno izhaja deloma iz okoliščine, da sodišče, pri katerem se uveljavlja odložilni učinek (delovno sodišče, pristojno za dodelitev socialne pomoči), ni sodišče, pri katerem je vloženo pravno sredstvo (sodišče CCE, pristojno za pravico do prebivanja).
- 38 Prav tako pri razlagi, v skladu s katero mora delovno sodišče preveriti, ali obstaja sklepčen očitek, ta dvojnost povzroči nelagodje in nelegitimnost delovnih sodišč za presojo možnosti uspeha pravnega sredstva, vloženega pri sodišču CCE, v zadevi, za katero niso zakonsko pristojna in ki je ne obvladajo enako dobro kot socialno pravo.
- 39 Kakšen je obseg nadzora, ki ga mora opraviti delovno sodišče, pri katerem se uveljavlja odložilni učinek pravnega sredstva, vloženega pri drugem sodišču?
- 40 Seveda bi bilo mogoče to vprašanje odpraviti s trditvijo, da gre za težavo notranjega prava, ki nima zveze z nalogo Sodišča Evropske unije. Vendar se je cour de travail (delovno sodišče) odločilo, da se bo obrnilo na Sodišče, saj to vprašanje pomeni tudi, da se pojasni področje uporabe člena 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah. Ali pravica do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem A samodejno odpre pravico do pomoči, ki spada v pristojnost sodišča B? Ali pravica do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem A pomeni, da sodišče B preuči očitke, navedene v njem? Ali pravica do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem A pomeni, da nadzor, ki spada v njegovo pristojnost, opravi sodišče B?

VI. Vprašanje za predhodno odločanje

- 41 Da se pojasni to pomembno vprašanje, je treba postaviti naslednje vprašanje za predhodno odločanje:
- 42 „Ali je treba člena 5 in 13 Direktive 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav v povezavi s členoma 19(2) in 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah ter člen 14(1)(b) te direktive v povezavi s sodbo C-562/13, ki jo je 18. decembra 2014 izdal veliki senat Sodišča Evropske unije,

razlagati tako, da pravnemu sredstvu, vloženemu zoper odločbo, s katero je državljanu tretje države, ki ima hudo bolezen, odrejeno, naj zapusti ozemlje države članice, priznavajo odložilni učinek, kadar vložnik pravnega sredstva trdi, da je lahko zaradi izvršitve te odločbe izpostavljen resnemu tveganju za hudo in nepopravljivo poslabšanje zdravstvenega stanja,

- ne da bi bilo treba opraviti presojo pravnega sredstva, ampak samo njegova vložitev zadostuje, da se odloži izvršitev odločbe, s katero je odrejena zapustitev ozemlja,

- ali na podlagi obrobne nadzora glede obstoja sklepčnega očitka ali neobstoja vzroka za nedopustnost ali očitno neutemeljenost pravnega sredstva, vloženega pri Conseil du contentieux des étrangers (upravno sodišče za pravdne zadeve za tujce),
- ali na podlagi popolnega nadzora, ki ga opravijo delovna sodišča, da bi ugotovila, ali je lahko vložnik pravnega sredstva zaradi izvršitve te odločbe dejansko izpostavljen resnemu tveganju za hudo in nepopravljivo poslabšanje zdravstvenega stanja?“

DELOVNI DOKUMENT