

Mål C-233/19

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

18 mars 2019

Domstol som begär förhandsavgörande:

Cour du travail de Liège (Arbetsöverdomstolen, Belgien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

11 mars 2019

Klagande:

B.

Motpart:

Centre public d'action sociale de Liège (CPAS)

I. Bakgrund och förfarandet i målet vid den nationella domstolen

- 1 B. föddes den 1 januari 1955 i Guinea. Den 2 september 2015 anlände hon till Belgien och den 4 september 2015 ansökte hon om asyl. Ansökan avslogs av Conseil du contentieux des étrangers (nedan kallad CCE) genom dom av den 27 april 2016.
- 2 B. lider av flera sjukdomar: högt blodtryck, diabetes typ 2 med neuropati samt postoperativ hypotyreos.
- 3 Den 26 september 2016 framställde hon en ansökan om legalisering av sin situation (ansökan om uppehållstillstånd) av medicinska skäl med stöd av artikel 9ter 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 (*Moniteur belge* av den 31 december 1980, s. 14584, nedan kallad lag av den 15 december 1980).

- 4 Den 22 december 2016 fastställdes att ansökan kunde tas upp till prövning. B. beviljades därför tillfälligt uppehållstillstånd och erhöll socialt bistånd från Centre public d'action sociale de Liège (nedan kallad CPAS).
- 5 I beslut från Office des étrangers (utlänningsnämnden) av den 28 september 2017, delgivet den 23 oktober 2017, avslogs emellertid ansökan om legalisering av sökandens situation av medicinska skäl. B. delgavs samma dag ett beslut om utvisning från Belgien och Schengenområdet inom 30 dagar från delgivningen. B. hade således rätt att vistas i Belgien till och med den 22 november 2017. Hennes vistelse blev olaglig från och med den 23 november 2017.
- 6 Den 28 november 2017 väckte B. talan vid CCE som är behörig domstol i ärendet. Hon yrkade ogiltigförklaring och uppskov med verkställigheten av beslutet av avslå ansökan om uppehållstillstånd och beslutet om utvisning. Parterna angav vid förhandlingen att målet fortfarande var föremål för prövning såvitt de kände till.
- 7 Genom två beslut av den 28 november 2017 återkallade CPAS det sociala ekonomiska bistånd och den medicinska hjälp som B. åtnjöt. Förmånerna återkallades med verkan från den 23 oktober 2017. Dessa beslut utgör de omtvistade besluten. Det framgår av handlingarna i målet att den medicinska hjälp som återkallats är sådan hjälp som är avsedd för utlänningar som uppehåller sig lagligt i landet, vilket inte ska förväxlas med akutsjukvård som är avsedd för utlänningar som uppehåller sig illegalt. I de två omtvistade besluten uppmanades sökanden att ansöka om akutsjukvård om hon ansåg det nödvändigt. Från och med den 1 november 2017 erhöll B. akutsjukvård samt uppföljande behandling för kroniska sjukdomar.
- 8 I socialrättsliga mål är det arbetsdomstolarna som är behöriga domstolar : tribunal du travail och cour du travail. Genom ansökan av den 28 december 2017, begärde B. att tribunal du travail de Liège skulle fastställa hennes rätt till medicinsk hjälp och socialt ekonomiskt bistånd för utlänningar som uppehåller sig lagligt i landet med verkan från den 23 oktober 2017.
- 9 Den 1 februari 2018 framställde B. vidare en ny ansökan om socialt ekonomiskt bistånd. CPAS avslog ansökan genom beslut av den 20 februari 2018. Avslagsbeslutet är föremål för en ny talan som just nu är föremål för prövning vid tribunal du travail. Den aktuella omtvistade perioden är således begränsad till tiden mellan den 23 oktober 2017 och den 31 januari 2018.
- 10 I sin dom av den 15 mars 2018 tolkade tribunal du travail beslutet av den 28 november 2017 att återkalla den medicinska hjälp som B. åtnjöt såsom ett beslut att neka medicinsk akuthjälp. Samma domstol förklarade B.:s talan ogrundad såvitt gällde ansökan om socialt ekonomiskt bistånd, men biföll talan såvitt gällde rätten till medicinsk akuthjälp och förpliktade CPAS att vidmakthålla denna.
- 11 B. har överklagat denna dom.

II. Tillämpliga bestämmelser

1. Belgisk rätt

- 12 Om en utlänning som vistas i Belgien lider av en sjukdom som medför risk för vederbörandes liv eller fysiska integritet eller som innebär en risk att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling när det inte finns någon lämplig [sjukvårdande] behandling i ursprungslandet eller i det land vederbörande vistas i, får utlänningen enligt artikel 9ter i lagen av den 15 december 1980 ansöka om rätt att vistas i landet hos ministern eller dennes behörige ställföreträdare. Det rör sig här om ett undantag från den allmänna regeln i artikel 9 som föreskriver att en ansökan om uppehållstillstånd för mer än tre månader ska inlämnas till den belgiska diplomatiska eller konsulära beskickning som är behörig för utlänningens bostads- eller vistelseort.
- 13 Förfarandet kan delas upp i två etapper: först görs en inledande formell snabbutredning som utmynnar i ett beslut om att ansökan kan prövas och ett tillfälligt uppehållstillstånd (vilket ger rätt till socialt bistånd). Därefter fattas ett beslut i sak.
- 14 Om beslutet innebär avslag på ansökan om legalisering av situationen för den sökande kan denne överklaga beslutet till CCE.
- 15 Enligt vad som föreskrivs i lagen, och med förbehåll för domstolens tolkning av rättspraxis, har en talan om uppskov med verkställigheten eller om ogiltigförklaring inte suspensiv verkan. Utlänningen kan således komma att uppehålla sig olagligt i landet under tiden förfarandet för att pröva talan pågår.
- 16 Enligt artikel 57.2 i loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale (lag av den 8 juli 1976 om offentliga centrum för socialt stöd) innebär det faktum att en person vistas illegalt i landet att inga sociala förmåner får beviljas med undantag för akutsjukvård och, i fråga om familjer med barn, boende i ett Fedasil-center.
- 17 I artikel 159 i den belgiska grundlagen anges emellertid följande : Domstolar får endast tillämpa allmänna, regionala och lokala beslut och förordningar om dessa är förenliga med lagstiftningen.
- 18 Artikel 74/13 i lagen av den 15 december 19820 föreskriver vidare att när ministern eller dennes behörige ställföreträdare fattar beslut om utvisning ska de beakta den berörde utlänningens hälsotillstånd.

2. Unionsrätten

- 19 EU-domstolen slog i sin dom av den 18 december 2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453) (nedan kallad domen i målet Abdida) fast följande:

”Artiklarna 5 och 13 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna, i förening med artiklarna 19.2 och 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, samt artikel 14.1 b i samma direktiv ska tolkas så, att de utgör hinder för nationell lagstiftning

- i vilken det inte föreskrivs att ett rättsmedel mot ett beslut att ålägga en tredjelandsmedborgare som lider av en allvarlig sjukdom att lämna en medlemsstats territorium ska ha suspensiv verkan, när verkställigheten av detta beslut kan medföra att tredjelandsmedborgaren utsätts för en allvarlig risk för att hans eller hennes hälsotillstånd allvarligt och oåterkalleligt försämras, och
- i vilken det inte föreskrivs att medlemsstaten, under den period då medlemsstaten är skyldig att skjuta upp avlägsnandet av en sådan tredjelandsmedborgare till följd av att han eller hon har anlitat nämnda rättsmedel, i största möjliga utsträckning ska tillgodose nämnda tredjelandsmedborgares grundläggande behov i syfte att säkerställa att akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar verkligen kan tillhandahållas”.

- 20 Vidare åberopas artikel 19.2 och artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, 2008, s. 98).

3. Övriga bestämmelser

- 21 Sökanden har även åberopat artiklarna 3 och 13 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

III. Saken i det nationella målet

- 22 Frågan i förevarande mål är, såvitt av intresse för EU-domstolen, huruvida talan om ogiltigförklaring och uppskov med verkställigheten som väckts vid CCE ska ges suspensiv verkan med stöd av domen i målet Abdida. Om så är fallet önskas svar på enligt vilka villkor detta ska ske.

IV. Parternas yrkanden och grunder

1. Sökandens ståndpunkt

- 23 B. önskar att den överklagade domen ändras och att CPAS ska förpliktas att betala ut socialt ekonomiskt bistånd till henne med början från och med den 23 oktober 2017.

- 24 B. har åberopat att det inte finns något verkställbart beslut om utvisning och anser att med anledning av den talan som väckts vid CCE kan det utvisningsbeslut hon delgetts inte anses ha några rättsverkningar.
- 25 B. har åberopat domen i målet Abdida, artikel 159 i den belgiska grundlagen, artiklarna 3 och 13 i Europakonventionen, artikel 47 i stadgan, artikel 6.5 och artikel 9.1 a i direktiv 2008/115 samt artikel 74/13 i lagen av den 15 december 1980 för att styrka rätt till socialt bistånd under tiden hennes talan mot beslutet att neka legalisering av hennes situation är föremål för prövning av CCE.
- 26 Hon har lämnat en ingående redogörelse för de sjukdomar hon lider av.
- 27 Hon har därefter utvecklat ståndpunkten att redan en allvarlig och försvarbar anmärkning – enligt domen i målet Abdida – kräver att talan inför CCE ges suspensiv verkan. B. anser att hennes invändningar är seriösa, eftersom hon gjort gällande inför CCE att den medicinska bedömning som gjorts av utlänningsnämndens läkare och som utgör grund för beslutet att neka inte legalisering av hennes situation inte är vederbörligen motiverad.
- 28 Av detta har hon dragit slutsatsen att hennes talan inför CCE har suspensiv verkan, att hon därför inte kan anses uppehålla sig olagligt i landet och att hon således är berättigad till socialt ekonomiskt bistånd.

2. CPAS ståndpunkt

- 29 CPAS anser att den överklagade domen och de omtvistade besluten ska fastställas.
- 30 CPAS anser att B. uppehåller sig olagligen i landet i den mening som avses i artikel 57.2 i lagen av den 8 juli 1976 och att det saknas skäl att återkalla beslutet om utvisning av henne enligt artikel 159 i grundlagen.
- 31 Vad gäller rättspraxis i målet Abdida har CPAS gjort gällande att denna inte ska förstås så att en talan automatsikt ska ges suspensiv verkan utan att sådan verkan endast ska erkännas om utlänningen kan visa att han eller hon lider av en allvarlig sjukdom och att det föreligger en allvarlig risk för att hans eller hennes hälsotillstånd allvarligt ska försämrats om vederbörande återvänder till sitt hemland.

V. Cour du travail bedömning

- 32 Cour du travail ska således fastställa huruvida talan vid CCE har suspensiv verkan.

- 33 I doktrinen har en detaljerad sammanfattning gjorts av flertalet svåra frågor och Cour du travail kommer att hänvisa till denna genomgång.¹ Cour du travail preciserar emellertid att rätten citerar detta inlägg på grund av dess omfattande, precisa och uttömmande karaktär men att rätten i detta skede inte beslutat om utgången i målet, inte delar författarens uppfattning och preciserar att detta inte inverkar på utgången i målet.

”Omfattningen av den medicinska bedömning som ska göras av domstolar i socialrättsliga mål

X Domen i målet *Abdida* innebär inte att varje talan mot ett beslut om utvisning som fattats till följd av ett negativt beslut enligt [artikel] 9ter ges suspensiv verkan. Sådan verkan tillerkänns endast ”talan som väcks mot ett beslut att ålägga en tredjelandsmedborgare som lider av en allvarlig sjukdom att lämna en medlemsstats territorium, när verkställigheten av detta beslut kan medföra att tredjelandsmedborgaren utsätts för en allvarlig risk för att hans eller hennes hälsotillstånd allvarligt och oåterkalleligt försämras”.

Ska domstolar i socialrättsliga mål begränsa sig till att konstatera att en talan väckts för att ge denna suspensiv verkan² eller åligger det nämnda domstolar att pröva huruvida de villkor som uppställs för suspensiv verkan i domen i målet *Abdida* är uppfyllda ?

Det råder delade meningar i rättspraxis.

En inriktning i doktrinen anser att det är tillräckligt att en domstol konstaterar att en talan väckts för att denna ska ha suspensiv verkan. Inriktningen grundas på att domstolen i Luxemburg intagit en mycket allmän hållning ”i förhållande till samtliga personer som är föremål för ett beslut om utvisning och som väckt talan mot ett beslut att neka uppehållstillstånd med stöd av artikel 9ter”, ”att det är materiellt omöjligt att ’på förhand’ säga om en situation är så sällsynt att talan ska anses ha suspensiv verkan. En talan kan, a priori, inte anses ha suspensiv verkan för vissa sökande men inte för andra” och att det ankommer på Conseil du Contentieux des étrangers att göra denna bedömning. Att beröva en utlänning rätten till ett effektivt rättsmedel vore detsamma som att i förväg gå in på den bedömning Conseil du Contentieux [des étrangers] kommer att göra av åberopade invändningar”.

¹ MAES, C., in *Aide sociale - Intégration sociale. Le droit en pratique*, Bryssel, Charte, 2:a upplagan, ännu inte utgiven.

² Se, för ett liknande resonemang : 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, som anser att varje talan som väcks mot ett negativt beslut enligt [artikel] 9ter ska ges suspensiv verkan ; TSOURDI, L., ”Régularisation médicale en Belgique : quelles répercussions pour l’arrêt *Abdida* ? ”, *Newsletter EDEM*, maj 2015, s. 3.

En annan riktning i doktrinen anser däremot att suspensiv verkan endast kan föreligga på de villkor som uppställs i domen i målet Abdida och att arbetsdomstolarna således prima facie har ett utrymme för skönsmässig bedömning: suspensiv verkan är följaktligen inte motiverat om talan är uppenbart ogrundad eller om de medicinska omständigheterna är uppenbart otillräckliga.

Rätten delar den sista ståndpunkten.

För det första föreskrivs i artikel 288 tredje stycket i fördraget om europeiska unionens funktionssätt att : ”Ett direktiv skall med avseende på det resultat som skall uppnås vara bindande för varje medlemsstat till vilken det är riktat, men skall överlåta åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet.”

Med stöd av denna bestämmelse har domstolen i Luxemburg slagit fast att nationella domstolar är skyldiga att ”*i den utsträckning det är möjligt tolka [nationell rätt] mot bakgrund av direktivets ordalydelse och syfte så att det resultat som avses i direktivet uppnås... Kravet på en direktivkonform tolkning av nationell rätt följer av det i fördraget upprättade systemet som sådant, eftersom det tillåter att den nationella domstolen inom ramen för sin behörighet säkerställer att gemenskapsrätten ges full verkan när den avgör den vid denna domstol anhängiggjorda tvisten. ... Principen om direktivkonform tolkning kräver således i förevarande fall att den hänskjutande domstolen gör allt som är möjligt inom ramen för dess behörighet för att, med beaktande av samtliga bestämmelser i nationell rätt, säkerställa att [direktivet] ges full verkan*”³.

När domstolar med behörighet att pröva socialrättsliga mål prövar att de villkor som uppställs av domstolen i Luxemburg är uppfyllda innebär inte detta att förstnämnda domstol berövar ett rättsmedel som använts för att angripa ett beslut om utvisning dess effektiva karaktär. Tvärtom lägger sig nämnda domstol vinn om att – inom ramen för sin behörighet och det mål den ska pröva – tillämpa unionsrätt som är direkt tillämplig och följa den tolkning som gjorts av EU-domstolen. Eftersom den prövning som görs prima facie dessutom är begränsad till att kontrollera att invändningen inte är uppenbart ogrundad, framstår denna ståndpunkt fullt ut stå i överensstämmelse med de krav som Strasbourg-domstolen ställt upp och som innebär att det för att ett rättsmedel ska vara effektivitet – och automatiskt ska anses ha suspensiv verkan vid ett möjligt åsidosättande av artikel 3 i Europakonventionen – måste föreligga en försvarbar invändning”.

- 34 En tredje tolkning av rättspraxis i domen i målet Abdida är möjlig: enligt denna tolkning skulle det inte åligga arbetsdomstolarna att pröva huruvida det föreligger

³ Dom av den 5 oktober 2004, Pfeiffer m.fl. (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, punkterna 110 och 118 och där angiven rättspraxis).

en seriös och försvarbar invändning utan att pröva huruvida verkställighet av ett utvisningsbeslut kan utsätta nämnde tredjelandsmedborgare för en allvarlig risk för att dennes hälsotillstånd allvarligt och oåterkalleligt försämras.

- 35 Denna tredje tolkning ger emellertid upphov till andra problem.
- 36 Arbetsdomstolarna har förvisso vana att avgöra frågor om det är medicinskt omöjligt att utvisa en person. Denna frågeställning gäller emellertid socialt bistånd (som beviljats en person som uppehåller sig illegalt i landet men vars illegala vistelse, som ett undantag från huvudregeln, inte utgör hinder för att erhålla sådant bistånd) som nämnda domstolar helt naturligt är behöriga att pröva. När det kommer till att avgöra huruvida en talan som väckts vid CCE mot ett beslut att vägra att legalisera en persons situation ska anses ha suspensiv verkan gäller den centrala frågan istället uppehållsrätt och domstolen ska avgöra huruvida den berörda personen uppehåller sig lagligt eller ej. Motsatsvis är det endast om vistelsen skulle anses som laglig som en rätt till socialt bistånd uppstår. Mål gällande huruvida en person ska anses uppehålla sig lagligt i landet prövas emellertid av en annan domstol, CCE, som är specialiserad på dessa frågor.
- 37 Svårigheten ligger delvis i det faktum att den domstol vid vilken frågan om suspensiv verkan åberopats (arbetsdomstolen som är behörig att pröva mål om rätt till socialt bistånd) inte är den domstol vid vilken talan väckts (det vill säga CCE, som är behörig att avgöra uppehållsfrågan).
- 38 Denna dubbelhet ger inom ramen för den tolkning som innebär att arbetsdomstolen ska pröva om det föreligger en försvarbar invändning likaså upphov till svårigheter och en brist på legitimitet för arbetsdomstolarna att avgöra vilka utsikter en talan som väckts vid CCE ha att vinna bifall när det gäller ett ämnesområde som de inte har en naturlig koppling till och som de inte behärskar på samma nivå som socialrätt.
- 39 Hur omfattande ska den kontroll vara som ska göras av den arbetsdomstol vid vilken det åberopats att en talan som väckts vid en annan domstol har suspensiv verkan ?
- 40 Frågan kan förstås viftas undan med motiveringen att det rör sig om ett problem inom nationell rätt som inte omfattas av Europeiska unionens domstols behörighet. Cour de travail väljer emellertid att rådfråga EU-domstolen, eftersom frågan även förutsätter att räckvidden av artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna klargörs. Ger rätten till ett effektivt rättsmedel inför domstol A automatiskt rätt till bistånd som omfattas av domstol B:s behörighet ? Innebär rätten till ett effektivt rättsmedel inför domstol A att domstol B är skyldig att pröva invändningar som gjorts inför förstnämnda domstol ? Innebär rätten till ett effektivt rättsmedel inför domstol A att en domstol B är skyldig att utföra kontroller som omfattas av den förstnämnda domstolens behörighet ?

VI. Fråga som har hänskjutits för förhandsavgörande

- 41 För att avgöra denna viktiga frågeställning hänskjuts följande tolkningsfråga:
- 42 ”Ska artiklarna 5 och 13 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna, jämförda med artiklarna 19.2 och 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, samt artikel 14.1 b i samma direktiv och domen som meddelades av EU-domstolens stora avdelning den 18 december 2014 i mål C-562/13,

tolkas så, att de medför att en talan som väckts mot ett beslut att ålägga en tredjelandsmedborgare som lider av en allvarlig sjukdom att lämna en medlemsstats territorium ska ha suspensiv verkan, när verkställigheten av detta beslut – enligt den som väckt talan – kan medföra att vederbörande utsätts för en allvarlig risk för att hans eller hennes hälsotillstånd allvarligt och oåterkalleligt försämras,

- utan att talan behöver prövas, då det räcker att talan väckts för att verkställigheten av beslutet om utvisning ska skjutas upp,
- eller krävs det härför att en summarisk kontroll görs av huruvida det föreligger en försvarbar invändning, att det inte finns skäl för avvisning eller att talan vid Conseil du contentieux des étrangers är uppenbart ogrundad,
- eller krävs det i stället att en arbetsdomstol gör en fullständig prövning för att avgöra huruvida verkställigheten av detta beslut verkligen kan medföra att personen som väckt talan utsätts för en allvarlig risk för att hans eller hennes hälsotillstånd allvarligt och oåterkalleligt försämras ?”