Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
Y. BOT
fremsat den 17. juli 2014[1]

Sag C-542/13

Mohamed M'Bodj
mod
État belge

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Cour constitutionnelle (Belgien))

»Det fælles europæiske asylsystem — direktiv 2004/83/EF — minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelsesstatus — tredjelandsstatsborger med handicap, som af en medlemsstat har fået tilladelse til at opholde sig på denne stats område af lægelige grunde — inddragelse under anvendelsesområdet for direktiv 2004/83 — artikel 2, litra e) — definition af »person, der er berettiget til subsidiær beskyttelse« — artikel 15, litra b) — definition af begrebet »alvorlig overlast« — reel risiko for umenneskelig eller vanærende behandling ved en tilbagevenden til hjemlandet — indholdet af international beskyttelse — artikel 28 og 29 — social bistand og lægehjælp — ligebehandling«

1. Kan en tredjelandsstatsborger, der lider af en alvorlig sygdom, og som, hvis han sendes tilbage til sit hjemland, løber en reel risiko for at blive udsat for umenneskelig eller vanærende behandling, fordi der i hjemlandet ikke findes passende lægebehandling, betragtes som en »person, der er berettiget til subsidiær beskyttelse« som omhandlet i artikel 2, litra e), i direktiv 2004/83/CE[2]? I bekræftende fald er medlemsstaterne da forpligtet til at tildele den pågældende samme sociale bistand og lægehjælp, som tildeles egne statsborgere og flygtninge?

2. Det er i det væsentlige de spørgsmål, som Cour constitutionnelle (Belgien) har forelagt Domstolen.

3. Disse spørgsmål er rejst i forbindelse med en tvist vedrørende den belgiske stats udbetaling af en handicapydelse til Mohamed M'Bodj, der er mauretansk statsborger. Efter at have udstedt en opholdstilladelse til Mohamed M'Bodj af lægelige grunde afslog den belgiske stat at udbetale ham den pågældende ydelse med henvisning til, at ydelsen i henhold til gældende belgisk ret var forbeholdt belgiske statsborgere, statsborgere i et andet EU-land, algeriske, marokkanske og tunesiske statsborgere samt statsløse og flygtninge.

4. I den foreliggende sag er den forelæggende ret i tvivl om den forskellige behandling, som den nationale lovgivning resulterer i for så vidt angår tredjelandsstatsborgere, der lider af en alvorlig sygdom, alt efter om de har flygtningestatus i henhold til direktiv 2004/83 eller en opholdstilladelse udstedt af den belgiske stat af lægelige grunde.

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Rådets direktiv af 29.4.2004 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse (EUT L 304, s. 12).

5. Den forelæggende ret er navnlig i tvivl om, hvorvidt der på baggrund af direktivets ordlyd og praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol [3] om udsendelse af alvorligt syge personer er grundlag for at antage, at udstedelsen af en sådan opholdstilladelse reelt udgør en subsidiær form for international beskyttelse, der følgelig giver ret til de i direktivet fastsatte økonomiske og sociale fordele.

6. Denne sag giver Domstolen anledning til at præcisere anvendelsesområdet for direktiv 2004/83 i relation til en person, der lider af en alvorlig sygdom, herunder navnlig for så vidt angår de betingelser, som EU-lovgiver har opstillet for tildelingen af subsidiær beskyttelse.

7. Jeg vil i forbindelse med nærværende forslag til afgørelse hævde, at en tredjelandsstatsborger, som ved en tilbagevenden til sit hjemland løber en reel risiko for at blive udsat for en umenneskelig eller vanærende behandling på grund af sin helbredstilstand, fordi der ikke findes passende lægebehandling i hjemlandet, ikke kan være omfattet af anvendelsesområdet for direktivets artikel 2, litra e).

8. Det skal understreges, at i en sådan situation foreligger det behov for international beskyttelse, som det fælles europæiske asylsystem hviler på, ikke, idet den vanærende behandling skyldes den pågældendes helbredstilstand samt mangel på tilstrækkelige lægelige ressourcer i hjemlandet og ikke en forsætlig handling eller undladelse begået af det pågældende lands myndigheder eller uafhængige organer. Jeg skal ikke desto mindre præcisere, at en medlemsstat i en sådan situation kan være forpligtet til at yde en national beskyttelse som følge af tvingende humanitære hensyn i henhold til artikel 4 og artikel 19, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder [4] samt artikel 3 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende rettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 [5].

I – **Retsforskrifter**

A – *EU-retten*

1. Direktiv 2004/83

9. Direktiv 2004/83 har til formål at fastsætte fælles kriterier for alle medlemsstaterne for så vidt angår de materielle betingelser, som tredjelandsstatsborgere skal opfylde for at blive tildelt international beskyttelse [6], samt denne beskyttelses materielle indhold [7]. Det er med henblik herpå, at direktiv 2004/83 i artikel 2, litra c) og e), fastlægger den personkreds, der kan tildeles flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus, og i kapitel II, III og V fastsætter de materielle betingelser herfor samt i kapitel VII definerer de rettigheder, der er knyttet til henholdsvis flygtningestatus og subsidiær beskyttelsesstatus.

10. Inden for rammerne af det fælles europæiske asylsystem supplerer den subsidiære beskyttelse de regler om flygtningestatus, der er fastsat i konventionen om flygtninges retsstilling [8].

3 — Herefter »EMD«.

4 — Herefter »chartret«.

5 — Herefter »EMRK«.

6 — Jf. direktivets artikel 1.

7 — Jf. mit forslag til afgørelse M. (C-277/11, EU:C:2012:253, præmis 19), som gav anledning til dom M. (C-277/11, EU:C:2012:744, præmis 72).

8 — Denne konvention, der blev undertegnet i Genève den 28.7.1951 (*United Nations Treaty Series*, bind 189, s. 150, nr. 2545 (1954)) (herefter »Genèvekonventionen«), trådte i kraft den 22.4.1954. Den er blevet suppleret af protokollen om flygtninges retsstilling af 31.1.1967, der trådte i kraft den 4.10.1967.

11. Der er tale om en international beskyttelse, som i henhold til artikel 2, litra e), i direktiv 2004/83 tager sigte på »en tredjelandsstatsborger eller statsløs, der ikke anerkendes som flygtning, men for hvem der er alvorlig grund til at antage, at vedkommende, hvis han eller hun sendes tilbage til sit hjemland […] vil løbe en reel risiko for at lide alvorlig overlast som defineret i artikel 15 […], og som ikke kan eller, på grund af en sådan risiko, ikke vil påberåbe sig dette lands beskyttelse«.

12. Det fremgår af direktivets artikel 18, at »[m]edlemsstaterne tildeler tredjelandsstatsborgere […], der er berettiget til subsidiær beskyttelse i medfør af kapitel II og V, subsidiær beskyttelsesstatus«.

13. Direktivets kapitel II vedrører »[v]urdering af ansøgninger om international beskyttelse«. Artikel 6 heri med overskriften »Aktører, der kan stå bag forfølgelse eller alvorlig overlast« bestemmer:

»Aktører, der kan stå bag forfølgelse eller alvorlig overlast, omfatter:

a) staten

b) parter eller organisationer, der kontrollerer staten eller en væsentlig del af dens område

c) ikke-statslige aktører, hvis det kan påvises, at de i litra a) og b) nævnte aktører, herunder internationale organisationer, ikke kan eller ikke vil tilbyde beskyttelse mod forfølgelse eller alvorlig overlast som defineret i artikel 7.«

14. Kapitel V i direktiv 2004/83 vedrører »[r]et til subsidiær beskyttelse«. Artikel 15 heri definerer begrebet »alvorlig overlast« som følger:

»Ved alvorlig overlast forstås:

a) dødsstraf eller henrettelse eller

b) udsættelse af en ansøger for tortur, umenneskelig eller vanærende behandling eller straf i dennes hjemland eller

c) alvorlig og individuel trussel mod en civilpersons liv eller fysiske integritet som følge af vilkårlig vold i forbindelse med international eller intern væbnet konflikt.«

15. Endvidere har EU-lovgiver i artikel 28 og 29 i direktivets kapitel VII om »[i]ndholdet af international beskyttelse« præciseret, at tildelingen af international beskyttelse, uanset om der er tale om flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus, kræver, at medlemsstaterne sikrer, at de pågældende modtager den samme sociale bistand og har adgang til lægehjælp på samme betingelser som borgerne i den pågældende medlemsstat. Medlemsstaterne kan imidlertid indføre en sondring mellem henholdsvis flygtningestatus og subsidiær beskyttelsesstatus, idet bestemmelserne giver medlemsstaterne mulighed for at begrænse den sociale bistand, som personer med subsidiær beskyttelsesstatus får, til grundydelser[9].

9 — I dom M. (EU:C:2012:744) udtalte Domstolen, at de rettigheder, der er knyttet til henholdsvis flygtningestatus og subsidiær beskyttelsesstatus er forskellige (præmis 92). Det bemærkes imidlertid, at Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13.12.2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (EUT L 337, s. 9), hvorved der er foretaget en omarbejdning af direktiv 2004/83, afskaffer de eksisterende forskelle i niveauet for de rettigheder, der tildeles henholdsvis flygtninge og personer med subsidiær beskyttelsesstatus for så vidt angår adgangen til lægehjælp (artikel 30). Denne forskel er imidlertid ikke afskaffet for så vidt angår social bistand (artikel 29).

16. Endelig bemærkes, at direktivet tilsigter at fastsætte minimumsstandarder. I henhold til direktivets ottende betragtning og dets artikel 3 kan medlemsstaterne følgelig fortsat indføre eller opretholde gunstigere standarder for fastsættelse af, hvem der kan anerkendes som flygtninge eller som personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, for så vidt som disse standarder er forenelige med samme direktiv.

17. I denne henseende har EU-lovgiver i niende betragtning til direktiv 2004/83 præciseret, at »[d]e tredjelandsstatsborgere og statsløse, som har tilladelse til at forblive på medlemsstaternes område af årsager, der ikke beror på behovet for international beskyttelse, men som skyldes medfølelse eller humanitære hensyn, falder uden for anvendelsesområdet for dette direktiv«.

2. Chartret

18. Chartrets artikel 4 bestemmer at, »[i]ngen må underkastes tortur, ej heller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf«.

19. Derudover foreskrives det i chartrets artikel 19, stk. 2, at »[i]ngen må udsendes, udvises eller udleveres til en stat, hvor der er en alvorlig risiko for at blive idømt dødsstraf eller udsat for tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende straf eller behandling«.

B – *Belgisk lovgivning*

1. Loi du 15 décembre 1980 relative à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers

20. Loi du 15 décembre 1980 relative à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers (lov af 15.12.1980 om udlændinges indrejse, etablering og ophold på samt udvisning fra statens område) [10] har til formål at gennemføre direktiv 2004/83 i belgisk ret.

21. Nævnte lovs artikel 9b fastsætter betingelserne for meddelelse af opholdstilladelse af lægelige grunde. Bestemmelsens stk. 1 er affattet som følger:

»En udlænding med ophold i Belgien, der godtgør sin identitet i henhold til stk. 2, og som lider af en sygdom, der indebærer en reel risiko for udlændingens liv eller fysiske integritet eller en reel risiko for umenneskelig eller vanærende behandling, idet der ikke findes passende behandling i udlændingens hjemland eller i det land, hvor udlændingen opholder sig, kan ansøge om opholdstilladelse i kongeriget hos ministeren eller dennes befuldmægtigede.

Ansøgningen indgives ved anbefalet brev til ministeren eller dennes befuldmægtigede med angivelse af udlændingens faktiske bopælsadresse i Belgien.

Udlændingen indgiver sammen med ansøgningen de relevante og seneste oplysninger om sin sygdom samt oplysninger om mulighederne for og adgangen til en passende behandling i sit hjemland eller opholdsland.

Udlændingen indgiver en lægeerklæring, som fastsat ved kongelig anordning, vedtaget i ministerrådet. Denne erklæring, som ikke må være dateret mere end tre måneder forud for indgivelsen af ansøgningen, skal angive sygdommen, dens alvorlighedsgrad og den behandling, der skønnes nødvendig.

10 — Som ændret ved lov af 15.9.2006 (herefter »lov af 15. december 1980«).

Vurderingen af den risiko, der er omhandlet [i første afsnit], behandlingsmulighederne, om der er adgang til behandlingsmulighederne i hjemlandet eller opholdslandet, og af sygdommen, dens alvorlighedsgrad og den behandling, der skønnes nødvendig som angivet i lægeerklæringen, foretages af en ansat læge eller af en læge, der er udpeget af ministeren eller dennes befuldmægtigede, og denne læge afgiver en udtalelse herom. Lægen kan, hvis den pågældende skønner det nødvendigt, undersøge udlændingen og anmode om supplerende sagkyndige udtalelser.

[...]«

22. Samme lovs artikel 48/4 fastlægger de betingelser, der skal være opfyldt for at blive tildelt subsidiær beskyttelsesstatus [11]. Bestemmelsen gennemfører artikel 2, litra e), artikel 15 og artikel 17 i direktiv 2004/83 og bestemmer følgende:

»1. Subsidiær beskyttelsesstatus tildeles en udlænding, der ikke anerkendes som flygtning, og som ikke er omfattet af artikel 9b, og for hvem der er alvorlig grund til at antage, at udlændingen, hvis den pågældende sendes tilbage til sit hjemland eller, for så vidt angår en statsløs, til det land, hvor den pågældende tidligere havde sit sædvanlige opholdssted, vil løbe en reel risiko for at lide alvorlig overlast som omhandlet i stk. 2, og som ikke kan eller, på grund af en sådan risiko, ikke vil påberåbe sig dette lands beskyttelse, forudsat at den pågældende ikke er omfattet af udelukkelsesbestemmelserne i artikel 55/4.

2. Ved alvorlig overlast forstås:

a) dødsstraf eller henrettelse eller

b) udsættelse af en ansøger for tortur, umenneskelig eller vanærende behandling eller straf i dennes hjemland eller

c) alvorlig og individuel trussel mod en civilpersons liv eller fysiske integritet som følge af vilkårlig vold i forbindelse med international eller intern væbnet konflikt.«

2. Loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées

23. I henhold til artikel 1 og 2 i loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées (lov af 27.2.1987 om ydelser til handicappede personer, herefter »lov af 27. februar 1987«) kan handicappede personer tildeles en ydelse som følge af indkomstbortfald, en integrationsydelse eller en alderdomsydelse.

24. Lovens artikel 4, stk. 1, bestemmer følgende:

»1. De i artikel 1 omhandlede ydelser kan kun tildeles en person, som har reel bopæl i Belgien, og som er:

1° belgier

2° statsborger i et andet EU-land

3° marokkaner, algerier, tuneser, som opfylder betingelserne i forordning (EØF) nr. 1408/71[12]

11 — En person med subsidiær beskyttelsesstatus har ret til en etårig opholdstilladelse med mulighed for forlængelse i fem år. Efter udløbet af den femårige periode kan den pågældende meddeles tidsubegrænset opholdstilladelse på grundlag af artikel 49/2, stk. 2 og 3, i lov af 15. december 1980.

12 — Rådets forordning af 14.6.1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EF) nr. 118/97 af 2.12.1996 (EFT 1997 L 28, s. 1).

4° statsløs, som er omfattet af konventionen om statsløse personers retsstilling, som er undertegnet i New York den 28. september 1954 og ratificeret ved lov af 12. maj 1960

5° flygtning som omhandlet i artikel 49 i [lov af 15. december 1980]

[...]«

25. Ved kongelig anordning af 9. februar 2009 har kongen fra den 12. december 2007 udvidet denne bestemmelse til at omfatte udlændinge, der er opført i folkeregistret.

II – **Faktiske omstændigheder i hovedsagen**

A – *Proceduren i forbindelse med meddelelse af opholdstilladelse af lægelige grunde på grundlag af artikel 9b i lov af 15. december 1980*

26. Den 4. januar 2006 indgav Mohamed M'Bodj en ansøgning om asyl til Office des étrangers (udlændingekontoret), som afviste ansøgningen som åbenbart grundløs.

27. Mohamed M'Bodj indgav dernæst den 24. august 2007 en ansøgning om opholdstilladelse af lægelige grunde i henhold til artikel 9b i lov af 15. december 1980. Mohamed M'Bodj har pådraget sig et væsentligt synshandicap på grund af et overfald, som han var udsat for i et Røde Kors-center for asylansøgere, hvor han var indlogeret. Denne ansøgning blev først afvist af Office des étrangers og senere, efter en retssag, imødekommet den 19. september 2008. Mohamed M'Bodj blev følgelig indskrevet i udlændingeregisteret.

28. Den 17. maj 2010 blev han meddelt tidsubegrænset tilladelse til at opholde sig i Belgien i henhold til artikel 9 og 13 i lov af 15. december 1980.

B – *Proceduren i forbindelse med tildeling af ydelsen til handicappede personer på grundlag af artikel 4 i lov af 27. februar 1987*

29. Den 19. februar 2009 imødekom de kompetente myndigheder Mohamed M'Bodjs ansøgning om lægegodkendelse af handicappet, hvilket gav ham ret til sociale og skattemæssige fordele.

30. Den 21. april 2009, mens sagen, som Mohamed M'Bodj havde anlagt med henblik på at opnå en opholdstilladelse i medfør af artikel 9b i lov af 15. december 1980, verserede, indgav han en ansøgning om en ydelse som følge af indkomstbortfald og en integrationsydelse. Denne ansøgning blev afslået den 5. oktober 2009 med henvisning til, at ansøgeren ikke opfyldte betingelserne i artikel 4, stk. 1, i lov af 27. februar 1987, hvorefter disse ydelser er forbeholdt belgiske statsborgere, statsborgere i et andet EU-land, algeriske, marokkanske og tunesiske statsborgere samt statsløse og flygtninge.

31. Mohamed M'Bodj indbragte denne afgørelse for Tribunal du travail de Liège (domstol i Liège med kompetence i sociale og arbejdsretlige sager) den 31. december 2009. I forbindelsen med behandlingen af sagen nåede denne ret først frem til, at tredjelandsstatsborgere med handicap, uanset om de er flygtninge eller er meddelt opholdstilladelse af lægelige grunde, har opnået international beskyttelsesstatus i henhold til direktiv 2004/83, som pålægger medlemsstaterne at tildele de pågældende den samme sociale bistand, som deres egne statsborgere modtager.

32. Tribunal du travail de Liège rejste således tvivl om, hvorvidt artikel 4 i lov af 27. februar 1987 var forenelig med bl.a. ligebehandlingsprincippet og forbuddet mod forskelsbehandling i den belgiske forfatning, og forelagde derfor Cour constitutionnelle et præjudicielt spørgsmål.

33. I forbindelse med behandlingen af det præjudicielle spørgsmål har Cour constitutionnelle på sin side rejst tvivl om, hvorvidt tredjelandsstatsborgere med handicap skal sikres ligebehandling, uanset om de har flygtningestatus eller en opholdstilladelse af lægelige grunde. Cour constitutionnelle er således i tvivl om, hvorvidt en opholdstilladelse, der er baseret på risikoen for umenneskelig eller vanærende behandling som følge af ansøgerens helbredstilstand, og fordi der ikke findes passende behandling i den pågældendes hjemland, er omfattet af den subsidiære beskyttelse, som er sikret ved direktiv 2004/83.

34. Det fremgår af sagens oplysninger samt af drøftelserne under retsmødet, at der er uenighed mellem de nationale myndigheder på dette punkt.

35. For så vidt angår de judicielle myndigheder fremgår det klart af det præjudicielle spørgsmål, som Tribunal du travail de Liège har forelagt, at en tredjelandsstatsborger, der opholder sig lovligt i Belgien på grundlag af en opholdstilladelse udstedt i henhold til artikel 9b i lov af 15. december 1980, har subsidiær beskyttelsesstatus. Tribunal du travail de Liège har henvist til en dom afsagt af Cour constitutionnelle, hvori denne bekræfter, at »artikel 9b og artikel 48/4 i lov af 15. december 1980 samlet set gennemfører [nævnte direktivs] artikel 15« [13].

36. For så vidt angår den belgiske lovgiver er det i forelæggelsesafgørelsen anført, at det af forarbejderne til loven, som tilsigter at gennemføre direktiv 2004/83 i belgisk ret [14], fremgår, at:

»Udlændinge, der lider af en sygdom, således at denne sygdom udgør en reel fare for den pågældendes liv eller fysiske integritet, eller således at sygdommen indebærer en reel fare for umenneskelig eller vanærende behandling, eftersom der ikke eksisterer en passende behandling i hjemlandet eller i de lande, hvor den pågældende kan tage ophold, er omfattet af artikel 15, litra b), i direktiv [2004/83], som følge af [EMD's] praksis (umenneskelig eller nedværdigende behandling).«

37. Under sagen ved Cour constitutionnelle har ministerrådet anført, at en lovliggørelse af opholdet af lægelige grunde »er udelukket fra subsidiær beskyttelse«, idet denne lovliggørelse er reguleret i artikel 9b i lov af 15. december 1980, som udgør en særbestemmelse. Efter ministerrådets opfattelse hviler denne opholdstilladelse på EMRK's artikel 3. Ministerrådet har endvidere anført, at der er tale om en procedure, der adskiller sig fra proceduren ved Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (generaldirektoratet for flygtninge og statsløse personer), idet den fortsat henhører under Ministre de l'Intérieurs (indenrigsministeriets) og Office des étrangers' kompetence.

38. Cour constitutionnelle har følgelig besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 2, litra e) og f), artikel 15, 18, 28 og 29 i [direktiv 2004/83] fortolkes således, at ikke kun en person, som efter ansøgning har fået tildelt subsidiær beskyttelsesstatus af en uafhængig myndighed i en medlemsstat, skal have ret til social bistand og lægehjælp som omhandlet i dette direktivs artikel 28 og 29, men at denne ret også skal gælde for en udlænding, som af en administrativ myndighed i en medlemsstat har fået tilladelse til at opholde sig på denne medlemsstats område, og som lider af en sygdom, der indebærer en reel risiko for udlændingens liv eller fysiske integritet eller en reel risiko for umenneskelig eller vanærende behandling, idet der ikke findes passende behandling i udlændingens oprindelsesland eller i det land, hvor udlændingen opholder sig?

13 — Jf. dom nr. 193/2009 af 26.11.2009, B.3.1. Jf. endvidere dom nr. 43/2013 af 21.3.2013, B.4.1.

14 — Doc. Parl., Chambre, 2005-2006, DOC 51-2478/001, s. 9.

2) Såfremt det første præjudicielle spørgsmål besvares med, at de to personkategorier, der er beskrevet deri, skal have ret til social bistand og lægehjælp som omhandlet i spørgsmålet, skal samme direktivs artikel 20, stk. 3, artikel 28, stk. 2, og artikel 29, stk. 2, da fortolkes således, at den forpligtelse, som medlemsstaterne har til at tage hensyn til situationen for sårbare personer, såsom handicappede, indebærer, at disse personer skal tildeles de ydelser, der er fastsat i lov af 27. februar 1987 [...], henset til, at der kan tildeles socialhjælp, der tager hensyn til handicappet, i henhold til lov af 8. juli 1976 om offentlige centre for sociale foranstaltninger?«

39. Parterne i hovedsagen, den belgiske, den tyske, den græske og den franske regering samt Europa-Kommissionen har afgivet indlæg.

III – **Bedømmelse**

40. Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret i det væsentlige oplyst, om en tredjelandsstatsborger, der lider af en alvorlig sygdom, og som, hvis den pågældende sendes tilbage til sit hjemland, løber en reel risiko for umenneskelig eller vanærende behandling, fordi der ikke i hjemlandet findes passende lægebehandling, skal betragtes som en »person, der er berettiget til subsidiær beskyttelse« i henhold til artikel 2, litra e), i direktiv 2004/83.

41. Det bemærkes, at der ved en »person, der er berettiget til subsidiær beskyttelse«, i henhold til bestemmelsen forstås en person, for hvem der er alvorlig grund til at antage, at vedkommende, hvis han eller hun sendes tilbage til sit hjemland, vil løbe en reel risiko for at lide alvorlig overlast som defineret i direktivets artikel 15, og som ikke kan eller, på grund af en sådan risiko, ikke vil påberåbe sig dette lands beskyttelse.

42. Artikel 15 i direktiv 2004/83 definerer tre former for alvorlig overlast, herunder som omhandlet i litra b) udsættelse af en ansøger for umenneskelig eller vanærende behandling i dennes hjemland.

43. Den forelæggende rets spørgsmål opstår, for så vidt som denne bestemmelse »i det væsentlige modsvarer [EMRK's] artikel 3«, således som Domstolen udtalte i Elgafaji-dommen [15], og som det fremgår af forarbejderne til direktiv 2004/83 [16].

44. Det fremgår af EMD's praksis, at en lidelse, der opstår som følge af en naturligt opstået sygdom, uanset om det er en fysisk eller psykisk lidelse, kan udgøre umenneskelig eller nedværdigende behandling som omhandlet i EMRK's artikel 3, såfremt lidelsen forværres eller risikerer at blive forværret på grund af en handling eller en behandling, der udspringer af bl.a. forholdene under en frihedsberøvelse, udvisning eller andre foranstaltninger, som myndighederne kan drages til ansvar for [17].

45. EMD har således i tilfælde, hvor der forelå helt særlige omstændigheder som i dommen i sagen D. mod Det Forenede Kongerige [18], fastslået, at fuldbyrdelsen af en afgørelse om udvisning af en person med aids ville udgøre en krænkelse af EMRK's artikel 3, hvis den pågældende blev udsendt til sit hjemland, for så vidt som der var en reel risiko for, at den pågældende ville dø under særligt smertefulde omstændigheder. I sin dom lagde EMD vægt på, at den pågældende befandt sig på et

15 — C-465/07, EU:C:2009:94, præmis 28.

16 — Jf. note fra formandskabet for Den Europæiske Union til Det Strategiske Udvalg for Indvandring, Grænser og Asyl af 25.9.2002, 12148/02, s. 5.

17 — EMD, Josef mod Belgien, nr. 70055/10, præmis 118, 27.2.2014. EMD udtalte imidlertid med henvisning til retspraksis, at tredjelandsstatsborgere, der er genstand for udsendelsesforanstaltninger, i princippet ikke kan påberåbe sig en ret til fortsat ophold på en kontraherende stats område med henblik på fortsat at modtage lægehjælp eller social bistand m.v. fra den stat, som udviser den pågældende. Den omstændighed, at sagsøgeren, hvis denne udvises fra den kontraherende stat, kan blive udsat for en væsentlig forringelse af sin situation, herunder en væsentlig forringelse af sine fremtidsudsigter, er ikke i sig selv tilstrækkeligt til at udgøre en krænkelse af EMRK's artikel 3.

18 — EMD, D. mod Det Forenede Kongerige, nr. 30240/96, EMRK 1997-III.

fremskredent stade i sygdomsforløbet, og at den pludselige afbrydelse af den medicinske behandling i værtsstaten, sammenholdt med den omstændighed, at der ikke i den pågældendes hjemland fandtes en passende behandling, ligesom der ikke fandtes nogen form for moralsk eller social støtte, ville fremskynde den pågældendes død og udsætte den pågældende for stærke fysiske og psykiske lidelser [19].

46. EMD har således tilkendegivet, at den forbeholder sig en vis fleksibilitet i forhold til anvendelsen af EMRK's artikel 3 i de situationer, hvor risikoen for, at den pågældende udsættes for en forbudt behandling i bestemmelseslandet, udspringer af faktorer, som de offentlige myndigheder i det pågældende land hverken direkte eller indirekte kan drages til ansvar for, eller som ikke isoleret set indebærer, at myndighederne krænker indholdet af denne artikel [20]. I sådanne tilfælde kan de kontraherende stater, når henses til tvingende humanitære hensyn, således ikke fuldbyrde deres udvisningsafgørelser uden at risikere at blive draget til ansvar i henhold til EMRK's artikel 3 [21].

47. Det spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt, er i det væsentlige, om tilsvarende omstændigheder kan rummes i begrebet »alvorlig overlast« som omhandlet i artikel 15 i direktiv 2004/83 og følgelig begrunde tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus.

48. Efter min opfattelse kan en person, der lider af en alvorlig sygdom, ikke på dette grundlag blive omfattet af direktivets anvendelsesområde.

49. Selv om den lidelse, der følger af en sygdom, under visse omstændigheder kan udgøre umenneskelig eller vanærende behandling, forholder det sig ikke desto mindre sådan, at et af de afgørende kriterier for tildeling af subsidiær beskyttelse, nemlig at identificere en aktør, der er ansvarlig for overgrebet, og mod hvem det er nødvendigt at yde beskyttelse, ikke er opfyldt.

50. Det fælles europæiske asylsystem er nemlig baseret på nødvendigheden af, at personer, der frygter forfølgelse på grund af race, religion, nationalitet, politisk anskuelse eller tilhørsforhold til en bestemt social gruppe eller risikerer at lide alvorlig overlast i hjemlandet, sikres en beskyttelse, som hjemlandet ikke eller ikke længere er i stand til at yde dem, idet myndighederne i landet forsætligt begår disse handlinger eller ikke kan forhindre dem.

51. Den ordning, hvorefter en medlemsstat yder international beskyttelse, uanset om der er tale om flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus, forfølger således et særligt formål og indfører en særlig beskyttelsesmekanisme [22], som forudsætter, at to væsentlige elementer foreligger. Det første element består i risikoen for forfølgelse eller alvorlig overlast, som den pågældende vil blive udsat for ved en tilbagevenden til hjemlandet. Det andet element består i hjemlandets direkte eller indirekte ansvar for, at der foreligger en sådan risiko. Flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus er således forbeholdt de tilfælde, hvor de offentlige myndigheder i hjemlandet ikke har taget skridt til at sikre denne beskyttelse, enten fordi disse myndigheder selv udøver forfølgelsen, eller fordi de opmuntrer til eller tolererer forfølgelse udøvet af militser eller andre private grupper.

52. Disse to elementer er afgørende med henblik på tildeling af international beskyttelse, idet de ligger til grund for den enkeltes frygt og forklarer, hvorfor det er umuligt for den pågældende, eller hvorfor denne nægter, at søge hjemlandets beskyttelse.

19 — Ibidem (præmis 51-54).

20 — Ibidem (præmis 49).

21 — I dommen i sagen Josef mod Belgien præciserede EMD imidlertid, at en sådan situation kun kan opstå som følge af tvingende humanitære hensyn, og henviste til de sager, der gav anledning til dommen i sagen N. mod Det Forenede Kongerige, [Storkammerafgørelse] nr. 26565/05, EMRK 2008-III, og i sagen Yoh-Ekale Mwanje mod Belgien, nr. 10486/10, 20.3.2012. I disse sager var sagsøgerne ligeledes aidsramte. EMD var imidlertid af den opfattelse, at en udsendelse af de pågældende i disse sager ikke gav anledning til spørgsmål i forhold til EMRK's artikel 3, idet de pågældendes helbredstilstand på tidspunktet for udsendelsen var stabil, deres »tilstand ikke var kritisk«, og de var i stand til at rejse.

22 — Jf. i denne henseende dom Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, præmis 24).

53. For så vidt angår den subsidiære beskyttelse fremgår disse to elementer meget klart af ordlyden af artikel 2, litra e), i direktiv 2004/83. EU-lovgiver har således utvetydigt præciseret, at en »person, der er berettiget til subsidiær beskyttelse«, er en person, der ikke blot vil løbe en reel risiko for at lide alvorlig overlast som defineret i artikel 15, hvis han eller hun sendes tilbage til sit hjemland, men herudover heller ikke kan eller, på grund af en sådan risiko, ikke vil påberåbe sig dette lands beskyttelse.

54. Desuden defineres begrebet »alvorlig overlast« i denne artikel med henvisning til handlinger eller omstændigheder, som de offentlige myndigheder i hjemlandet er direkte eller indirekte ansvarlige for.

55. Direktivets artikel 15 skal nemlig sammenholdes med direktivets artikel 6.

56. Som vi har set, definerer lovgiver i artikel 15 i direktiv 2004/83 det materielle element i alvorlig overlast. Det drejer sig om dødsstraf eller henrettelse, udsættelse af den berørte person for tortur, umenneskelig eller vanærende behandling eller straf i dennes hjemland eller alvorlig trussel mod dennes liv eller fysiske integritet som følge af vilkårlig vold i forbindelse med international eller intern væbnet konflikt. Disse handlinger forudsætter i sig selv, at aktøren har forsæt til at påføre fysiske eller psykiske lidelser af en særlig styrke.

57. I artikel 6 i direktiv 2004/83 definerer lovgiver derimod det personelle element, idet bestemmelsen fastlægger de »aktører, der kan stå bag alvorlig overlast«. EU-lovgiver afgrænser således udtrykkeligt overlast i direktivets artikel 15 til handlinger begået af staten, eller af parter eller organisationer, der kontrollerer staten eller en væsentlig del af dens område, eller af ikke-statslige aktører, hvis det kan påvises, at staten eller parter eller organisationer, der kontrollerer staten, ikke kan eller ikke vil tilbyde beskyttelse mod forfølgelse eller alvorlig overlast.

58. For at en person kan tildeles subsidiær beskyttelse, er det således ikke tilstrækkeligt, at den pågældende har godtgjort, at han eller hun vil løbe en risiko for at blive udsat for umenneskelig eller vanærende behandling ved en tilbagevenden til sit hjemland, idet det herudover også skal påvises, at denne risiko skyldes faktorer, som direkte eller indirekte kan henføres til de offentlige myndigheder i hjemlandet, eller at de trusler, som ansøgeren er genstand for, hidrører fra myndighederne i det land, hvor ansøgeren er statsborger, eller tolereres af disse myndigheder, eller at truslerne hidrører fra uafhængige grupper, som myndighederne i hjemlandet ikke er i stand til at beskytte deres statsborgere effektivt imod.

59. Som den franske regering har anført i sit indlæg, er den umenneskelige eller vanærende behandling, som en person risikerer at blive udsat for ved en tilbagevenden til sit hjemland i de tilfælde, hvor den pågældendes helbredstilstand gør lægebehandling påkrævet, og der ikke i den pågældendes hjemland findes en passende behandling, ikke en følge af en forsætlig handling eller undladelse fra de offentlige myndigheders side eller fra organer, som er uafhængige af staten. I et sådant tilfælde kan et af de afgørende kriterier for anerkendelsen af subsidiær beskyttelsesstatus i artikel 6 i direktiv 2004/83, nemlig at de offentlige myndigheder i hjemlandet bærer det direkte eller indirekte ansvar for den alvorlige overlast, mod hvilken beskyttelse er påkrævet, ikke anses for opfyldt.

60. I en sådan situation opfylder den beskyttelse, som en medlemsstat yder, ikke et behov for international beskyttelse som omhandlet i direktivets artikel 2, litra a), og den falder derfor ikke inden for rammerne af det fælles europæiske asylsystem.

61. I henhold til ordlyden af direktivets artikel 2, litra g) in fine [23], er der tale om en »anden form for beskyttelse«, der ikke er omfattet af samme direktivs anvendelsesområde. Denne beskyttelse tildeles af en anden årsag ud fra et skøn og på grundlag af medfølelse eller humanitære hensyn, der er baseret på overholdelsen af EMRK's artikel 3 og chartrets artikel 4 og artikel 19, stk. 2. I sidstnævnte tilfælde er det værtsmedlemsstatens fuldbyrdelse af afgørelsen om udvisning af ansøgeren, sammenholdt med manglen på passende lægelige ressourcer i hjemlandet, der kan udgøre en umenneskelig behandling.

62. EU-lovgiver har således udtrykkeligt ønsket at udelukke situationer, der er baseret på humanitære grunde, fra anvendelsesområdet for direktiv 2004/83.

63. EU-lovgiver har nemlig i niende betragtning til direktiv 2004/38 udtrykkeligt tilkendegivet, at »[d]e tredjelandsstatsborgere og statsløse, som har tilladelse til at forblive på medlemsstaternes område af årsager, der ikke beror på behovet for international beskyttelse, men som skyldes medfølelse eller humanitære hensyn, falder uden for anvendelsesområdet for [direktivet]« [24].

64. Det er desuden interessant at inddrage forarbejderne til direktiv 2004/83 for så vidt angår artikel 15, litra b) [25], hvor EU-lovgiver har præciseret, at:

»Selv om litra b) burde omfatte hele EMD's praksis vedrørende EMRK's artikel 3, er det imidlertid hensigtsmæssigt at inddrage de sager, der udelukkende er baseret på humanitære grunde, såsom sagen D. mod Det Forenede Kongerige (1997), også kendt som Saint-Kitts-sagen.

I Saint-Kitts-sagen blev det fastslået, at den manglende adgang til et udviklet sundhedssystem og et socialt netværk ikke i sig selv kan betragtes som tortur eller nedværdigende eller umenneskelig behandling, men at udvisningen til hjemlandet, som udgjorde en trussel mod den pågældende persons liv, kunne betegnes som en sådan.

For at undgå, at sager, der er baseret på humanitære grunde, omfattes af ordningen for subsidiær beskyttelse, hvilket aldrig har været hensigten med [direktiv 2004/83], foreslår formandskabet at begrænse anvendelsesområdet for litra b) gennem en præcisering af, at en reel risiko for tortur, straf eller umenneskelig eller vanærende behandling *skal være til stede i dennes hjemland*« [26].

65. Selv om artikel 15, litra b), i direktiv 2004/83, således som Domstolen fastslog i Elgafaji-dommen [27], »i det væsentlige modsvarer [EMRK's] artikel 3« [28], har EU-lovgiver imidlertid begrænset anvendelsesområdet til behandling, der »påføres en ansøger i *dennes hjemland*« [29], hvilket forudsætter, at de offentlige myndigheder i dette land direkte eller indirekte kan drages til ansvar. Med ordningen for international beskyttelse, herunder navnlig den subsidiære beskyttelsesstatus, indføres der således en beskyttelsesmekanisme, der er tænkt som en uafhængig specifik ordning [30], der adskiller sig fra de forpligtelser, der påhviler de kontraherende stater i henhold til EMRK's artikel 3.

23 — Som Domstolen udtalte i dom B og D (C-57/09 og C-101/09, EU:C:2010:661), fremgår det af artikel 2, litra g) in fine, i direktiv 2004/83, at direktivet ikke er til hinder for, at en person anmoder om »anden form for beskyttelse«, der ikke er omfattet af direktivets anvendelsesområde (præmis 116).

24 — Direktiv 2004/83 tager ligesom Genèvekonventionen udgangspunkt i princippet om, at værtsmedlemsstaterne i henhold til national ret kan tildele en national beskyttelse med tilknyttede rettigheder, som gør det muligt for personer, der er udelukket fra flygtningestatus i henhold til direktivets artikel 12, stk. 2, at opholde sig på den pågældende medlemsstats område.

25 — Jf. note fra formandskabet for Den Europæiske Union til Det Strategiske Udvalg for Indvandring, Grænser og Asyl af 25.9.2002, 12148/02, s. 6.

26 — Min fremhævelse.

27 — EU:C:2009:94.

28 — Ibidem (præmis 28).

29 — J. McAdam, »The Qualification Directive: An Overview«, *The Qualification Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States*, Wolf Legal Publishers, Nimègue, 2007, s.19.

30 — Jf. i denne henseende dom Diakité (EU:C:2014:39, præmis 24).

66. Henset til ovenstående er det min opfattelse, at artikel 2, litra e), i direktiv 2004/38 skal fortolkes således, at den er til hinder for, at en medlemsstat betragter en tredjelandsstatsborger, der lider af en alvorlig sygdom, og som, hvis den pågældende sendes tilbage til sit hjemland, løber en reel risiko for at blive udsat for umenneskelig eller vanærende behandling, fordi der ikke findes passende lægebehandling i hjemlandet, som en »person, der er berettiget til subsidiær beskyttelse«.

67. En opholdstilladelse som den, der er udstedt til Mohamed M'Bodj på grundlag af artikel 9b i lov af 15. december 1980, kan således ikke i henhold til direktivets artikel 2, litra e), udgøre en subsidiær form for international beskyttelse.

68. Den kan heller ikke betragtes som en »gunstigere standard« som omhandlet i direktivets artikel 3.

69. Selv om medlemsstaterne i henhold til denne bestemmelse kan indføre eller opretholde gunstigere standarder for bl.a. fastsættelse af, hvem der kan anerkendes som flygtninge eller som personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, skal disse standarder ikke desto mindre være forenelige med direktiv 2004/83 [31].

70. Af de grunde, som er anført ovenfor, vil en medlemsstats tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus til en person, der befinder sig i en situation som den, Mohamed M'Bodj befinder sig i, ikke være forenelig med ordlyden og formålet med direktivet.

71. Henset til mit forslag til besvarelsen af det første spørgsmål er der ikke anledning til at besvare det andet spørgsmål.

IV – **Forslag til afgørelse**

72. På grundlag af ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen svarer Cour constitutionnelle således:

»Artikel 2, litra e), i Rådets direktiv 2004/83/EF af 29. april 2004 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse skal fortolkes således, at den er til hinder for, at en medlemsstat betragter en tredjelandsstatsborger, der lider af en alvorlig sygdom, og som, hvis den pågældende sendes tilbage til sit hjemland, løber en reel risiko for at blive udsat for umenneskelig eller vanærende behandling, fordi der ikke findes passende lægebehandling i hjemlandet, som en »person, der er berettiget til subsidiær beskyttelse«.«

31 — Jf. Domstolens betragtninger i dom B og D (EU:C:2010:661, præmis 114-120).