Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. SZPUNAR
fremsat den 28. maj 2020[1]

Sag C-233/19

B.
mod
Centre public d'action sociale de Liège (CPAS)

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af cour du travail de Liège (appeldomstolen i arbejdsretlige sager i Liège, Belgien))

»Præjudiciel forelæggelse – indvandringspolitik – direktiv 2008/115/EF – artikel 14, stk. 1, litra b) – tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold – tredjelandsstatsborger, der lider af en alvorlig sygdom – afslag på ansøgning om opholdstilladelse af lægelige grunde – påbud om at forlade landet – tildeling af social bistand«

1. I forbindelse med den foreliggende præjudicielle forelæggelse fra cour du travail de Liège (appeldomstolen i arbejdsretlige sager i Liège, Belgien) anmodes Domstolen om at tage stilling til de betingelser, der gælder med hensyn til den opsættende virkning for et retsmiddel, der er bragt i anvendelse til prøvelse af en afgørelse, som pålægger en tredjelandsstatsborger, der lider af en alvorlig sygdom, at forlade en medlemsstats område, på baggrund af direktiv 2008/115/EF[2]. Denne sag er særligt kendetegnet ved, at den forelæggende ret i henhold til den nationale procesret ikke har kompetence til at tage stilling til lovligheden af denne afgørelse. Jeg foreslår, at Domstolen begrænser sig til at besvare det forelagte spørgsmål med hensyn til de aspekter, der henhører under den forelæggende rets kompetence.

Retsforskrifter

Direktiv 2008/115

2. Artikel 3, nr. 4) og 5), i direktiv 2008/115 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

[…]

4) »afgørelse om tilbagesendelse«: en administrativ eller retslig afgørelse eller retsakt, der fastslår eller erklærer, at en tredjelandsstatsborgers ophold er ulovligt, og som pålægger eller fastslår en forpligtelse for den pågældende til at vende tilbage

1 – Originalsprog: fransk.

2 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 16.12.2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (EUT 2008, L 348, s. 98).

5) »udsendelse«: håndhævelse af forpligtelsen til at vende tilbage, dvs. den fysiske transport ud af medlemsstaten.«

3. Dette direktivs artikel 5 har følgende ordlyd:

»Når medlemsstaterne gennemfører dette direktiv, tager de behørigt hensyn til

[…]

c) den pågældende tredjelandsstatsborgers helbredstilstand

og respekterer non-refoulement-princippet.«

4. Direktivets artikel 8, stk. 3, bestemmer følgende:

»Medlemsstaterne kan vedtage en særskilt administrativ eller retslig afgørelse eller retsakt om udsendelse.«

5. Samme direktivs artikel 12 bestemmer i stk. 1:

»Afgørelser om tilbagesendelse og, hvis der er udstedt sådanne, afgørelser om indrejseforbud og afgørelser om udsendelse skal affattes skriftligt og angive de faktiske og retlige grunde samt oplyse om de retsmidler, der er til rådighed.

[…]«

6. Artikel 13 i direktiv 2008/115 bestemmer i stk. 1 og 2:

»1. Den pågældende tredjelandsstatsborger skal have adgang til effektive retsmidler til at klage over eller søge prøvning af afgørelser vedrørende tilbagesendelse som omhandlet i artikel 12, stk. 1, ved en kompetent retslig eller administrativ myndighed eller et kompetent organ, sammensat af medlemmer, der er upartiske og er sikret uafhængighed.

2. Myndigheden eller organet, jf. stk. 1, skal have beføjelse til at prøve afgørelser vedrørende tilbagesendelse som omhandlet i artikel 12, stk. 1, herunder mulighed for midlertidigt at suspendere afgørelsernes fuldbyrdelse, medmindre midlertidig suspension allerede finder anvendelse i medfør af national lovgivning.«

7. Direktivets artikel 14, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Med forbehold af den situation, der er omhandlet i artikel 16 og 17, sikrer medlemsstaterne, at der så vidt muligt tages hensyn til følgende principper i forbindelse med tredjelandsstatsborgere inden for den frist for frivillig udrejse, der indrømmes i henhold til artikel 7, og i de perioder, hvor udsendelsen er udsat i henhold til artikel 9:

a) familiens enhed med familiemedlemmer, der befinder sig på medlemsstatens område, opretholdes

b) de pågældende sikres akut lægebehandling og absolut nødvendig behandling af sygdom

c) mindreårige gives adgang til grunduddannelsessystemet afhængigt af varigheden af deres ophold

d) der tages hensyn til sårbare personers særlige behov.«

Belgisk ret

8. Artikel 9b, stk. 1, i loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (lov af 15.12.1980 om udlændinges indrejse, etablering og ophold på samt udsendelse fra statens område) (*Moniteur belge* af 31.12.1980, s. 14584) bestemmer følgende i den affattelse, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen:

»En udlænding med ophold i Belgien, som dokumenterer sin identitet i overensstemmelse med § 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 oprindelsesland eller i det land, hvor udlændingen opholder sig, kan ansøge om opholdstilladelse i Kongeriget hos ministeren eller dennes befuldmægtigede.

[…]«

9. Artikel 57, stk. 2, i loi organique des centres publics d'action sociale, du 8 juillet 1976 (organisk lov af 8.7.1976 om offentlige socialcentre) (*Moniteur belge* af 5.8.1976, s. 9876), bestemmer:

»Uanset de øvrige bestemmelser i denne lov begrænses det offentlige socialcenters opgave til:

1° ydelse af akut lægehjælp til udenlandske statsborgere med ulovligt ophold i Kongeriget

[…]

En udlænding, der har erklæret sig som flygtning og har ansøgt om at blive anerkendt som sådan, opholder sig ulovligt i kongeriget, når asylansøgningen er blevet afslået, og den pågældende udlænding er blevet meddelt påbud om at forlade området.

Den sociale bistand, der er tilkendt en udlænding, og som faktisk udbetales til denne på det tidspunkt, hvor denne meddeles et påbud om at forlade landet, ophører med undtagelse af akut lægehjælp den dag, hvor udlændingen reelt forlader landet, og senest den dag, hvor fristen for påbuddet om at forlade landet udløber.

[…]«

De faktiske omstændigheder i hovedsagen, retsforhandlingerne for Domstolen og det præjudicielle spørgsmål

10. Den 4. september 2015 indgav B., der er tredjelandsstatsborger, en asylansøgning i Belgien. Den kompetente myndighed gav afslag på denne ansøgning. Den 27. april 2016 gav conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager, Belgien) ikke B. medhold i hendes søgsmål iværksat til prøvelse af dette afslag.

11. Den 26. september 2016 indgav B. en ansøgning om opholdstilladelse[3] af lægelige grunde, begrundet i flere alvorlige sygdomme.

12. Denne ansøgning blev den 22. december 2016 antaget til realitetsbehandling, og B. var derfor berettiget til social bistand fra Centre public d'action sociale de Liège (det offentlige socialcenter i Liège, herefter »CPAS«).

3 – På grundlag af artikel 9b i lov af 15.12.1980 om udlændinges indrejse, etablering og ophold på samt udvisning fra statens område.

13. Ved afgørelser af 28. september 2017, som blev meddelt den 23. oktober 2017, blev B.'s ansøgning om opholdstilladelse afslået, og den kompetente myndighed udstedte et påbud om, at hun skulle forlade belgisk område [4].

14. Den 28. november 2017 anlagde B. sag med påstand om annullation og suspension af disse afgørelser for conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager, Belgien).

15. Ved to afgørelser af 28. november 2017 fratog CPAS B. den sociale bistand fra den 23. oktober 2017. Hun blev derimod tildelt akut lægehjælp fra den 1. november 2017.

16. Den 28. december 2017 anlagde B. sag til prøvelse af CPAS' afgørelser om fratagelse af social bistand for tribunal du travail de Liège (arbejdsretten i første instans i Liège, Belgien) sammen med en ansøgning om fornyet godkendelse til social bistand fra den 23. oktober 2017.

17. Ved dom af 15. marts 2018 gav tribunal du travail de Liège (arbejdsretten i første instans i Liège) B. afslag på ansøgningen om social bistand.

18. Den 16. april 2018 har B. appelleret denne dom til den forelæggende ret.

19. Denne ret har anført, at den omtvistede periode, henset til datoen for meddelelsen af påbuddet om at forlade landet og efter en ny afgørelse fra CPAS, er perioden mellem den 23. oktober 2017 og den 31. januar 2018, og at B. i denne periode ikke havde opholdstilladelse [5].

20. Efter at have udelukket muligheden for at tilkende B. social bistand på det grundlag, at tilbagesendelse eventuelt er umuligt af lægelige grunde i henhold til den belgiske lovgivning om social bistand, har den forelæggende ret fastslået, at udfaldet af tvisten i hovedsagen afhænger af, hvilke virkninger Domstolens løsning i Abdida-dommen [6] skal tillægges.

21. Ifølge den forelæggende ret bør den således give sagsøgeren medhold, såfremt det søgsmål om annullation og suspension, som denne har anlagt for conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager), skal have opsættende virkning. Denne ret har nærmere bestemt anført, at dette søgsmål ikke giver opsættende virkning efter belgisk lovgivning, men at det eventuelt kunne anerkendes en sådan virkning som følge af Abdida-dommen [7]. Den finder det imidlertid vanskeligt at afgøre, på hvilke betingelser en domstol i socialretlige sager bør fastslå, at et sådant søgsmål har opsættende virkning, et spørgsmål, i hvilke de belgiske retter har truffet forskellige afgørelser, og som kan besvares på mindst tre forskellige måder, der har hver deres fordele og ulemper.

4 – Senest 30 dage efter meddelelsen.

5 – Den forelæggende ret har desuden præciseret, at den nye anmodning om social bistand, som B. indgav den 1.2.2018, blev afslået ved afgørelse truffet af CPAS den 20.2.2018, og at denne afgørelse har været genstand for et nyt søgsmål. Dette forklarer, at den omtvistede periode i den foreliggende sag kun strækker sig fra den 23.10.2017 til den 31.1.2018.

6 – Dom af 18.12.2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

7 – Dom af 18.12.2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

22. Under disse omstændigheder har cour du travail de Liège (appeldomstolen i arbejdsretlige sager i Liège) ved afgørelse af 11. marts 2019, der indgik til Domstolen den 18. marts 2019, besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 5 og 13 i [direktiv 2008/115], sammenholdt med artikel 19, stk. 2, og artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder [(herefter »chartret«)] og dette direktivs artikel 14, stk. 1, litra b), sammenholdt med [Abdida-dommen [8]], fortolkes således, at et retsmiddel, der er bragt i anvendelse til prøvelse af en afgørelse, hvorved en tredjelandsstatsborger, der lider af en alvorlig sygdom, pålægges at forlade en medlemsstats område, har opsættende virkning, idet den, der anvender retsmidlet, har gjort gældende, at fuldbyrdelsen af denne afgørelse kan udsætte vedkommende for en alvorlig risiko for alvorlig og uafvendelig forværring af den pågældendes helbred,

– uden at det er fornødent at foretage en vurdering af retsmidlet, idet den blotte indgivelse af dette er tilstrækkeligt til at suspendere fuldbyrdelsen af afgørelsen om udsendelse

– eller skal der foretages en begrænset kontrol af, hvorvidt der foreligger et rimeligt begrundet klagepunkt eller manglende opfyldelse af betingelserne for realitetsbehandling, eller at søgsmålet for conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager) er åbenbart ugrundet

– eller kræves der en tilbundsgående prøvelse fra arbejdsretternes side for at afgøre, om fuldbyrdelsen af denne afgørelse kan betyde, at den, der anvender retsmidlet, udsættes for en alvorlig risiko for alvorlig og uafvendelig forværring af sit helbred?«

23. Der er indgivet skriftlige indlæg af parterne i hovedsagen, den belgiske, den nederlandske og den tjekkiske regering samt Europa-Kommissionen. I retsmødet den 22. januar 2020 afgav alle disse parter med undtagelse af den tjekkiske regering mundtlige indlæg.

Bedømmelse

24. Baggrunden for den foreliggende sag er Abdida-dommen [9] og de belgiske retters fortolkning heraf på nationalt plan. Jeg vil indlede med at foreslå, at Domstolen afgrænser rækkevidden af det præjudicielle spørgsmål, derefter vil jeg analysere dette spørgsmål på baggrund af direktiv 2008/115, og endelig vil jeg, for fuldstændighedens skyld, fremsætte nogle korte bemærkninger om betingelserne for, at et retsmiddel, der er bragt i anvendelse til prøvelse af en afgørelse om tilbagesendelse, har opsættende virkning.

Afgrænsning af det præjudicielle spørgsmåls rækkevidde

25. Det forelagte spørgsmål bør efter min opfattelse omformuleres, for at der kan gives den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den.

26. Jeg vil ganske kort ridse de faktiske omstændigheder og problemstillingen i den foreliggende sag op.

8 – Dom af 18.12.2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

9 – Dom af 18.12.2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

27. B., som er tredjelandsstatsborger, fik afslag på sin anmodning om opholdstilladelse og fik samtidig et påbud om at forlade landet. B. anlagde sag med påstand om annullation og suspension af disse afgørelser for den kompetente *forvaltningsdomstol*. Samtidig hermed fratog det offentlige socialcenter hende den sociale bistand og tildelte hende akut lægehjælp. B. har anlagt sag til prøvelse af disse afgørelser for den kompetente domstol *i socialretlige sager*.

28. Det er netop denne domstol *i socialretlige sager*, som appelinstans, der har henvendt sig til Domstolen. Denne domstol, der skal afgøre, om B. har ret til social bistand, finder det nødvendigt med vejledning vedrørende betingelserne for, at retsmidlet iværksat til prøvelse af den afgørelse, hvorved B. er pålagt at forlade belgisk område, har opsættende virkning.

29. Ikke engang med de bedste intentioner og den bedste vilje i verden kan jeg se, hvorledes Domstolens besvarelse af det foreliggende præjudicielle spørgsmål skulle kunne vejlede den forelæggende ret vedrørende det specifikke problem, som den skal tage stilling til. Da den forelæggende ret hverken har kompetence til at tage stilling til lovligheden af afgørelsen om tilbagesendelse eller den opsættende virkning af et søgsmål til prøvelse af denne afgørelse, er det efter min opfattelse overflødigt at undersøge, om der er en opsættende virkning. Spørgsmålet om, hvorvidt B. har ret til social bistand, er det eneste, der er relevant for den forelæggende ret.

30. I denne henseende tilkommer det således ikke Domstolen at bedømme de belgiske processuelle regler vedrørende retsmidler til prøvelse af afgørelser om tilbagesendelse, og det henhører bestemt ikke under Domstolens kompetence at afgøre spørgsmålet om fortolkningen af den nationale lovgivning, som synes at være omstridt på nationalt plan [10].

31. Det ville naturligvis forholde sig anderledes, såfremt Kongeriget Belgiens ordning for domstolenes organisation *i sig selv*, med dens fordeling af kompetencer mellem forvaltningsdomstolene i sager om opholds lovlighed og de domstole i socialretlige sager i sociale spørgsmål, ikke var i overensstemmelse med direktiv 2008/115. Der er efter min opfattelse ikke noget, der tyder på, at dette skulle være tilfældet. Tværtimod synes denne fordeling at være helt i overensstemmelse med en traditionel domstolsordning på nationalt plan.

32. Endelig er det ikke min opfattelse, at denne konstatering er i strid med den lære, der kan udledes af Abdida-dommen [11]. I denne sag, der ligeledes vedrørte belgisk lovgivning, og hvor den faktiske situation i vidt omfang svarede til situationen i den foreliggende sag, besvarede Domstolen de spørgsmål, der var forelagt af en domstol i socialretlige sager, som både drejede sig om den opsættende virkning af en administrativ klage og om spørgsmål af social art. Til forskel fra hovedsagen i den foreliggende sag kan det imidlertid siges, at Domstolens svar vedrørende den opsættende virkning i den sag, der gav anledning til Abdida-dommen [12], kunne bidrage til at løse den pågældendes situation. Dette er dog efter min opfattelse ikke tilfældet i den foreliggende sag. I den foreliggende sag er det således allerede fastslået, takket være Abdida-dommen [13], at B. bør have adgang til retsmidler med opsættende virkning med henblik på at klage over påbuddet om at forlade landet.

33. Jeg foreslår således, at den forelæggende rets præjudicielle spørgsmål forstås på følgende måde: Er bestemmelserne i direktiv 2008/115, og navnlig dets artikel 5 og 13 samt artikel 14, stk. 1, litra b), til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter den sociale ydelse til en tredjelandsstatsborger, som er genstand for en afgørelse om tilbagesendelse, til prøvelse af hvilken den pågældende har iværksat et retsmiddel, og som lider af en alvorlig sygdom, er begrænset til akut lægehjælp?

10 – Jf. i denne retning dom af 17.12.2015, Tall (C-239/14, EU:C:2015:824, præmis 35), og af 19.6.2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, præmis 34) Jf. ligeledes mit forslag til afgørelse JZ (Fængselsstraf ved indrejseforbud) (C-806/18, EU:C:2020:307, punkt 36).

11 – Dom af 18.12.2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

12 – Dom af 18.12.2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

13 – Dom af 18.12.2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

34. Med andre ord er det således spørgsmålet, hvilke sociale rettigheder de belgiske myndigheder kunne eller ikke kunne indrømme B. For at besvare dette spørgsmål skal det fastlægges, hvilke sociale rettigheder B. har i henhold til bestemmelserne i direktiv 2008/115.

De krav, der følger af direktiv 2008/115

35. Som det fremgår af artikel 1 i direktiv 2008/115, er genstanden for direktivet at fastsætte fælles standarder og procedurer, som skal anvendes i medlemsstaterne ved tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold, i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder og folkeretten. Det fremgår af fjerde betragtning til direktivet, at det tilsigter at fastsætte klare, gennemsigtige og retfærdige regler for at sikre en effektiv tilbagesendelsespolitik, der er en nødvendig del af en velforvaltet migrationspolitik. I dette øjemed indfører det nævnte direktiv et fuldstændigt system med henblik på at sikre, at en tredjelandsstatsborger med ulovligt ophold forlader Unionens område [14]. Når, for det første, en tredjelandsstatsborger er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2008/115, dvs. opholder sig ulovligt på en medlemsstats område [15], når denne medlemsstat, for det andet, ikke har besluttet ikke at anvende det nævnte direktiv af de grunde, der er udtømmende opregnet heri [16], og den pågældende, for det tredje, ikke kan drage fordel af retten til fri bevægelighed [17] som defineret i artikel 2, nr. 5) i forordning (EU) 2016/399 [18], skal den pågældende tredjelandsstatsborger sendes tilbage. Dette gælder naturligvis med forbehold af de undtagelser, der er anført i artikel 6, stk. 2-5, i direktiv 2008/115.

36. En tilbagesendelsesprocedure består af flere etaper, der er nærmere angivet i kapitel II i direktiv 2008/115. Først træffer en medlemsstat en afgørelse om tilbagesendelse vedrørende tredjelandsstatsborgeren med ulovligt ophold [19]. Afgørelsen om tilbagesendelse fastsætter normalt en passende frist for den pågældende persons frivillige udrejse [20], men der er undtagelser fra denne regel [21], navnlig i forbindelse med en risiko for, at den pågældende flygter. Såfremt der ikke er indrømmet nogen frist for frivillig udrejse i overensstemmelse med direktiv 2008/115, eller såfremt forpligtelsen til at vende tilbage ikke er opfyldt inden for den fastsatte frist for frivillig udrejse, træffer medlemsstaterne derefter de nødvendige foranstaltninger til at fuldbyrde afgørelsen om tilbagesendelse [22], dvs. den fysiske transport ud af medlemsstaten [23]. Denne fuldbyrdelse betegnes »udsendelse«.

37. Det bør fremhæves, at medlemsstaterne i henhold til direktiv 2008/115 [24] *kan* vedtage (og er således ikke forpligtet hertil) en særskilt administrativ eller retslig afgørelse eller retsakt om udsendelse.

14 – Jf. ligeledes mit forslag til afgørelse JZ (Fængselsstraf ved indrejseforbud) (C-806/18, EU:C:2020:307, punkt 26).

15 – Jf. artikel 2, stk. 1, i direktiv 2008/115.

16 – Jf. artikel 2, stk. 2, i direktiv 2008/115.

17 – Jf. artikel 2, stk. 3, i direktiv 2008/115.

18 – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 9.3.2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (EUT 2016, L 77, s. 1).

19 – Jf. artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/115. Den samme bestemmelse præciserer, at dette gælder med forbehold af de undtagelser, der er anført i samme artikels stk. 2-5.

20 – Jf. artikel 7, stk. 1, i direktiv 2008/115.

21 – Jf. artikel 7, stk. 4, i direktiv 2008/115.

22 – Jf. artikel 8, stk. 1, i direktiv 2008/115.

23 – Jf. artikel 3, nr. 5), i direktiv 2008/115.

24 – Jf. artikel 8, stk. 3, i direktiv 2008/115.

38. I forbindelse med tilbagesendelsesproceduren har medlemsstaterne naturligvis pligt til at garantere den pågældende tredjelandsstatsborgers grundlæggende rettigheder [25]. Dette følger generelt af artikel 1 i direktiv 2008/115 [26] og specifikt af en hel række bestemmelser i dette direktiv.

39. Desuden – som Domstolen allerede har haft lejlighed til at præcisere – skal fortolkningen af bestemmelserne i direktiv 2008/115 foretages med fuld respekt for de pågældende personers grundlæggende rettigheder og værdighed, således som det fremgår af anden betragtning hertil [27].

40. Selv om de pågældende personers grundlæggende rettigheder skal respekteres af medlemsstaterne, foregår dette således stadig inden for rammerne af tilbagesendelsesproceduren. De pågældendes grundlæggende rettigheder kan være af materiel art, f.eks. hensyntagen til deres helbredstilstand [28], eller af processuel art, f.eks. tilbagesendelsesafgørelsernes form [29] eller muligheden for retsmidler [30].

41. For så vidt angår den pågældende persons helbredstilstand [31] fremgår det utvetydigt af Abdida-dommen [32], at »artikel 14, stk. 1, litra b), i direktiv 2008/115 skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, som ikke fastsætter, at de grundlæggende behov for en tredjelandsstatsborger, der lider af en alvorlig sygdom, så vidt muligt dækkes med henblik på at sikre, at akut lægebehandling og absolut nødvendig behandling af sygdommen faktisk kan ydes i den periode, hvor den omhandlede medlemsstat er forpligtet til at udsætte udsendelsen af denne tredjelandsstatsborger som følge af, at der er bragt et retsmiddel i anvendelse til prøvelse af en afgørelse om tilbagesendelse, der vedrører den pågældende« [33]. I øvrigt fremhævede Domstolen ligeledes i denne dom, at medlemsstaten havde pligt til at dække disse behov, »såfremt [den pågældende] ikke har midler til selv at kunne sørge herfor« [34].

42. Af denne passage i Abdida-dommen [35] udleder jeg, at den grundlæggende bistand, som der er tale om, *alene* er begrundet i modtagerens behov.

43. Der er her tale om en undersøgelse af de faktiske omstændigheder, som bør foretages af den forelæggende ret i dens egenskab af domstol i socialretlige sager.

44. I øvrigt – som det fremhæves i 12. betragtning til direktiv 2008/115 – defineres en tredjelandsstatsborgers grundlæggende fornødenheder i overensstemmelse med national lovgivning [36].

25 – Iagttagelsen af de grundlæggende rettigheder er i retslitteraturen – efter min opfattelse med rette – blevet betegnet som et »hovedprincip for fortolkningen af direktivet«, jf. F. Lutz, »Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals«, i K. Hailbronner, og D. Thym (red.), *EU immigration and asylum law – a commentary*, 2. udg., 2016, C.H. Beck, Hart, Nomos, München, Oxford, Baden-Baden, artikel 1, punkt 19, s. 667 og 668.

26 – Hvorefter der i dette direktiv fastsættes fælles standarder og procedurer, som skal anvendes i medlemsstaterne ved tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold, i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, som er generelle principper i EU-retten og folkeretten, herunder beskyttelse af flygtninge og menneskeretlige forpligtelser.

27 – Jf. dom af 18.12.2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, præmis 42).

28 – Jf. artikel 5, litra c), i direktiv 2008/115.

29 – Jf. artikel 12 i direktiv 2008/115.

30 – Jf. artikel 13 i direktiv 2008/115.

31 – En person, der lider af en sygdom, er ikke i sig selv en »sårbar person« som omhandlet i artikel 3, nr. 9), i direktiv 2008/115, hvorefter sårbare personer er mindreårige, uledsagede mindreårige, handicappede, ældre, gravide, enlige forældre med mindreårige børn og personer, der har været udsat for tortur, voldtægt eller andre grove former for psykisk, fysisk eller seksuel vold.

32 – Dom af 18.12.2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

33 – Jf. dom af 18.12.2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, præmis 62 og domskonklusionen).

34 – Jf. dom af 18.12.2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, præmis 59).

35 – Dom af 18.12.2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

36 – Jf. ligeledes dom af 18.12.2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, præmis 54).

45. Det bør præciseres, at det på ingen måde fremgår af direktiv 2008/115, at den pågældende tredjelandsstatsborger bør have adgang til social bistand på samme niveau som det, der indrømmes andre personer, som f.eks. tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold eller endog unionsborgere. Det tilkommer hver enkelt medlemsstat at fastlægge bistandsniveauet, når blot der faktisk kan ydes akut lægebehandling og absolut nødvendig behandling af sygdom.

46. Som Kommissionen med rette har fremhævet – set ud fra en EU-retlig synsvinkel – har spørgsmålet, om B.'s ophold i henhold til belgisk ret er lovligt eller ej, ingen betydning for hendes ret i henhold til direktiv 2008/115 til, foruden akut lægehjælp, at modtage økonomisk bistand med henblik på at dække sine grundlæggende behov.

47. I tråd hermed gør jeg opmærksom på, at det i henhold til dette direktiv ikke er nødvendigt, at et ophold kvalificeres som »lovligt ophold«, for at lovligheden af afslaget på social bistand kan bedømmes.

48. På baggrund af ovenstående betragtninger må det konkluderes, at for så vidt som tredjelandsstatsborgeren med ulovligt ophold sikres akut lægehjælp og absolut nødvendig behandling af sygdom, hvilket omfatter de grundlæggende behov, såfremt den pågældende ikke har midler til selv at kunne sørge herfor, er kravene i direktiv 2008/115 opfyldt.

B.'s situation

49. Henset til det ovenstående kan der drages følgende konklusioner hvad angår den foreliggende sag.

50. For det første henhører den situation, som sagsøgeren i hovedsagen befinder sig i, under direktiv 2008/115: Der er truffet en afgørelse om tilbagesendelse vedrørende hende, og hun har iværksat et retsmiddel til prøvelse af denne afgørelse. Såfremt hun i denne forbindelse ikke har midler til selv at kunne sørge for sine behov, har Kongeriget Belgien i henhold til artikel 14, stk. 2, litra b), i direktiv 2008/115 pligt til at yde social bistand, der dækker hendes grundlæggende behov.

51. For det andet afhænger denne konstatering ikke af betingelserne for, at en procedure for forvaltningsdomstolene har opsættende virkning. Direktiv 2008/115 kræver ikke, at den forelæggende ret tager stilling til spørgsmålet om lovligheden af den pågældendes ophold.

52. Jeg foreslår derfor, at det foreliggende præjudicielle spørgsmål besvares således, at bestemmelserne i direktiv 2008/115, navnlig artikel 5 og 13 samt artikel 14, stk. 1, litra b), er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter den sociale ydelse til en tredjelandsstatsborger, som er genstand for en afgørelse om tilbagesendelse, til prøvelse af hvilken den pågældende har indgivet et retsmiddel, og som lider af en alvorlig sygdom, er begrænset til akut lægehjælp, såfremt denne bistand for det første ikke dækker vedkommendes grundlæggende behov ved at sikre, at den akutte lægehjælp og den absolut nødvendige behandling af sygdommen faktisk kan ydes, og den pågældende tredjelandsstatsborger for det andet ikke har midler til selv at kunne sørge for sine behov.

Den opsættende virkning

53. Endelig vil jeg for fuldstændighedens skyld fremsætte følgende bemærkninger hvad angår den opsættende virkning i forbindelse med en administrativ procedure.

54. Det skal fremhæves, at disse bemærkninger udelukkende vedrører en situation som den i hovedsagen omhandlede, hvori en person, der lider af en sygdom, ville blive udsat for en alvorlig risiko for alvorlig og uafvendelig forværring af sit helbred, såfremt afgørelsen om vedkommendes tilbagesendelse blev fuldbyrdet.

55. Den i artikel 6 i direktiv 2008/115 omhandlede afgørelse om tilbagesendelse udgør den normative hjørnesten i dette direktiv. Desuden er de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i medfør af dette direktivs artikel 6 ff., varige og kontinuerlige, og de finder anvendelse uden afbrydelse i den forstand, at de opstår automatisk, så snart betingelserne i disse artikler er opfyldt [37]. Som anført ovenfor indledes selve tilbagesendelsesproceduren på grundlag af afgørelsen om tilbagesendelse.

56. Efter min opfattelse indebærer dette, at et system for administrativ klageadgang, som ikke medfører opsættende virkning for et retsmiddel til prøvelse af en afgørelse om tilbagesendelse, men kun for et retsmiddel til prøvelse af en afgørelse om udsendelse, ikke er i overensstemmelse med Abdida-dommen [38]. Jeg gør i denne forbindelse opmærksom på, at Domstolen i denne dom fastslog, at »artikel 5 og 13 i direktiv 2008/115, sammenholdt med chartrets artikel 19, stk. 2, og artikel 47, skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, der ikke fastsætter retsmidler med opsættende virkning til prøvelse af en *afgørelse om tilbagesendelse*, hvis *fuldbyrdelse* kan udsætte den omhandlede tredjelandsstatsborger for en alvorlig risiko for alvorlig og uafvendelig forværring af den pågældendes helbred« [39]. I modsætning til, hvad den belgiske regering har anført i sine indlæg, kan det under ingen omstændigheder udledes af den klare ordlyd af denne passage i Abdida-dommen [40], at Domstolen udelukkende henviste til en afgørelse om udsendelse.

57. For så vidt angår betingelserne for en opsættende virkning gør jeg opmærksom på, at Domstolen i Gnandi-dommen [41] fastslog, at »[d]et retsmiddel, der iværksættes til prøvelse af en afgørelse om tilbagesendelse som omhandlet i artikel 6 i direktiv 2008/115, skal – for at sikre, at kravene hidrørende fra princippet om non-refoulement og chartrets artikel 47 bliver overholdt med hensyn til den pågældende tredjelandsstatsborger – […] have *fuld opsættende virkning*, idet denne afgørelse kan udsætte den nævnte statsborger for en alvorlig risiko for at blive udsat for behandling, der er i strid med chartrets artikel 18, sammenholdt med […] artikel 33 [i konventionen om flygtninges retsstilling, der blev undertegnet i Genève den 28. juli 1951 [42], som suppleret ved protokollen om flygtninges retsstilling, der blev indgået i New York den 31. januar 1967, og som selv trådte i kraft den 4. oktober 1967], eller for behandling, som er i strid med chartrets artikel 19, stk. 2« [43].

58. En situation som den i hovedsagen omhandlede bør behandles på samme måde.

59. Under alle omstændigheder bør en medlemsstat, for at forebygge misbrug, være i stand til at bestemme, at en retsinstans i en summarisk undersøgelse foretager en umiddelbar vurdering af, om de argumenter, der er fremført i en administrativ klage, er begrundede. En sådan vurdering bør dog foretages ex post for ikke at forhindre, at den medfører en opsættende virkning.

37 – Jf. mit forslag til afgørelse JZ (Fængselsstraf ved indrejseforbud) (C-806/18, EU:C:2020:307, punkt 26).

38 – Dom af 18.12.2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

39 – Jf. dom af 18.12.2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, præmis 53 og domskonklusionen). Min fremhævelse.

40 – Dom af 18.12.2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

41 – Dom af 19.6.2018 (C-181/16, EU:C:2018:465).

42 – *United Nations Treaty Series*, bd. 189, s. 150, nr. 2545 (1954).

43 – Jf. dom af 19.6.2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, præmis 56). Min fremhævelse.

Forslag til afgørelse

60. På grundlag af ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer det præjudicielle spørgsmål, der er forelagt af Cour de travail de Liège (appeldomstolen i arbejdsretlige sager i Liège, Belgien), således:

»Bestemmelserne i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold, navnlig artikel 5 og 13 samt artikel 14, stk. 1, litra b), er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter den sociale ydelse til en tredjelandsstatsborger, som er genstand for en afgørelse om tilbagesendelse, til prøvelse af hvilken den pågældende har indgivet et retsmiddel, og som lider af en alvorlig sygdom, er begrænset til akut lægehjælp, såfremt denne bistand for det første ikke dækker vedkommendes grundlæggende behov ved at sikre, at den akutte lægehjælp og den absolut nødvendige behandling af sygdommen faktisk kan ydes, og den pågældende tredjelandsstatsborger for det andet ikke har midler til selv at kunne sørge for sine behov.«