



## Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA  
YVESA BOTA,  
predstavljeni 4. septembra 2014<sup>1</sup>

**Zadeva C-562/13**

**Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve  
proti  
Moussi Abdidi**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,

ki ga je vložilo Cour du travail de Bruxelles (Belgija))

„Predlog za sprejetje predhodne odločbe — Skupni evropski azilni sistem — Direktiva 2003/9/ES — Minimalni standardi za sprejem prosilcev za azil v državah članicah — Direktiva 2004/83/ES — Minimalni standardi glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da se jim prizna status begunca — Oseba, ki je lahko upravičena do statusa subsidiarne zaščite — Člen 2(e) — Utemeljeno tveganje resne škode — Člen 15(b) — Nečloveško ali ponižujoče ravnanje — Direktiva 2005/85/ES — Minimalni standardi glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah — Direktiva 2008/115/ES — Skupni standardi in postopki za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav — Člen 13(2) — Odložilni učinek pravnega sredstva — Člen 14(1) — Varovalni ukrepi pred vrnitvijo — Listina Evropske unije o temeljnih pravicah — Zavrnitev države članice, da hudo bolnemu državljanu tretje države izda dovoljenje za prebivanje iz zdravstvenih razlogov, in odreditev, naj zapusti ozemlje — Neobstoj pravnega sredstva, ki zadrži izvršitev odstranitve — Nezadovoljevanje osnovnih potreb, ki niso zdravstvene — Zagotavljanje nujne zdravniške pomoči“

1. Predložitveno sodišče se v tem predlogu za sprejetje predhodne odločbe sprašuje o procesnih jamstvih in socialnih ugodnostih, ki jih mora država članica odobriti državljanu tretje države, čigar zdravstveno stanje zahteva zdravljenje, kadar ta čaka sodbo, s katero bo odločeno o zakonitosti odločbe o zavrnitvi njegove prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje iz zdravstvenih razlogov in odreditvi zapustitve ozemlja.

<sup>1</sup> — Jezik izvirnika: francoščina.

2. Predložitveno sodišče v bistvu Sodišču predlaga predvsem, naj ob upoštevanju direktiv 2003/9/ES,<sup>2</sup> 2004/83/ES<sup>3</sup> in 2005/85/ES<sup>4</sup> – ki so temelj skupnega evropskega azilnega sistema – ter Listine Evropske unije o temeljnih pravicah<sup>5</sup> presodi o združljivosti nacionalnih predpisov, ki po eni strani izključujejo obstoj pravnega sredstva, ki zadrži izvršitev odstranitve, in po drugi strani med celotnim trajanjem sodnega postopka zadovoljevanje osnovnih potreb zadevne osebe omejujejo le na nujno zdravniško pomoč.

3. Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe je bil vložen v okviru spora med Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve (javni center za socialno pomoč Ottignies-Louvain-la-Neuve, v nadaljevanju: CPAS) in M. Abdido, nigerijskim državljanom, obolelim za aidsom. Zadevni osebi je bilo na podlagi odločbe, s katero je država Belgija zavrnila njeno prošnjo za izdajo dovoljenja za prebivanje iz zdravstvenih razlogov in odredila, naj zapusti ozemlje, odvzeto potrdilo o prijavi bivališča, na podlagi katerega ji je bilo brezplačno zagotovljeno zadovoljevanje njenih osnovnih potreb. Poleg tega ob vložitvi pravnega sredstva za razglasitev ničnosti te odločbe ni mogla vložiti pravnega sredstva, ki bi zadržalo izvršitev odstranitve.

4. V tem predlogu za sprejetje predhodne odločbe se v bistvu postavljajo tri vprašanja.

5. Prvič, ali se državljan tretje države, ki trpi za hudo boleznijo in se v primeru vrnitve v izvorno državo sooča z utemeljenim tveganjem, da bo deležen nečloveškega ali ponižujočega ravnanja zaradi neobstoja ustreznega zdravljenja v tej državi, lahko šteje za „osebo, upravičeno do subsidiarne zaščite“, v smislu člena 2(e) Direktive 2004/83?

6. To vprašanje je enako vprašanju, ki ga je Cour constitutionnelle (ustavno sodišče) postavilo v zadevi M'Boj, ki teče pred Sodiščem in v kateri sem sklepne predloge predstavil 17. julija 2014.<sup>6</sup>

7. Drugič, ali ima pravno sredstvo, vloženo zoper odločbo o zavrnitvi prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje iz zdravstvenih razlogov in odreditvi odstranitve zadevne osebe z ozemlja, po samem zakonu odločilni učinek ob upoštevanju pravic, ki so tej osebi zagotovljene v okviru direktiv 2003/9, 2004/83 in 2005/85 ter Listine?

8. Tretjič, ali morajo države članice na podlagi istih aktov poleg zdravstvenih zadovoljevati tudi osnovne potrebe zadevne osebe, dokler ni odločeno o zakonitosti odločbe o vrnitvi, saj je CPAS v obravnavanem primeru socialno pomoč omejil na zagotavljanje nujne zdravniške pomoči?

9. V teh sklepnih predlogov bom podal stališče, da se nobeden od aktov, ki urejajo skupni evropski azilni sistem, in sicer direktive 2003/9, 2004/83 in 2005/85, ne uporablja za prošnjo za izdajo dovoljenja za prebivanje iz zdravstvenih razlogov, vloženo na podlagi člena 9b zakona z dne 15. decembra 1980 o vstopu na ozemlje, prebivanju, nastanitvi in odstranitvi tujcev, saj ta ni subsidiarna oblika mednarodne zaščite.

2 — Direktiva Sveta z dne 27. januarja 2003 o minimalnih standardih za sprejem prosilcev za azil (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 101). Ta direktiva je bila nadomeščena z Direktivo 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito (UL L 180, str. 96).

3 — Direktiva Sveta z dne 29. aprila 2004 o minimalnih standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da se jim prizna status begunca ali osebe, ki iz drugih razlogov potrebuje mednarodno zaščito, in o vsebini te zaščite (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 7, str. 96).

4 — Direktiva Sveta z dne 1. decembra 2005 o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah (UL L 326, str. 13).

5 — V nadaljevanju: Listina.

6 — Sklepni predlogi v zadevi M'Boj (C-542/13, EU:C:2014:2113).

10. Nato bom navedel razloge, iz katerih bom ob upoštevanju zahtev iz Direktive 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav,<sup>7</sup> na eni strani, in temeljnih pravic, določenih v Listini, na drugi strani, preučil, ali se v okoliščinah, kot se obravnavajo v postopku v glavni stvari, z neobstojem pravnega sredstva, ki zadrži izvršitev odstranitve, in nezadovoljevanjem osnovnih potreb zadevne osebe spoštujejo pravice, ki so v Evropski uniji priznane migrantom.

11. V zvezi s tem bom Sodišču predlagal, naj odloči, da pravica do učinkovitega pravnega sredstva, zahtevana na podlagi člena 13(1) Direktive 2008/115 in potrjena v členu 47(1) Listine, pomeni, da obstaja pravno sredstvo z odložilnim učinkom, če je lahko zadevna oseba zaradi izvršitve odločbe o vrnitvi ob upoštevanju njenega zdravstvenega stanja izpostavljena tveganju nečloveškega ali ponižujočega ravnanja, ki je v nasprotju s členom 4 Listine.

12. Pojasnil bom tudi, zakaj v takem primeru cilj člena 14 Direktive 2008/115 in spoštovanje temeljnih pravic, zlasti zahtev, ki izhajajo iz členov od 1 do 4 in 35 Listine, od držav članic zahtevata, da med celotnim trajanjem sodnega postopka zagotavljajo zadostno zadovoljevanje osnovnih potreb zadevne osebe, da se zagotovita njena eksistenca ter dostojen življenjski standard, ki je primeren za njeno zdravje, tako da ji med drugim omogočijo, da ima bivališče, in po potrebi upoštevajo njene posebne potrebe.

## I – Pravni okvir

### A – Pravo Unije

#### 1. Skupni evropski azilni sistem

13. Skupni evropski azilni sistem je urejen s tremi akti: direktivami 2003/9, 2004/83 in 2005/85.

#### a) Direktiva 2003/9

14. Direktiva 2003/9 določa minimalne standarde za sprejem prosilcev za azil v državah članicah.

15. V skladu s členom 3(1) se ta direktiva „uporablja za vse državljane tretjih držav in osebe brez državljanstva, ki vložijo prošnjo za azil na meji ali na ozemlju države članice, dokler jim je kot prosilcem za azil dovoljeno ostati na ozemlju“.

16. Vendar se v skladu s členom 3(4) „[d]ržave članice [...] lahko odločijo, da bodo to direktivo uporabljale v povezavi s postopki za odločanje o prošnjah za druge vrste zaščite, ki ne izhajajo iz Ženevske konvencije, za državljane tretjih držav ali osebe brez državljanstva, za katere se ugotovi, da niso begunci“.

17. Direktiva v Poglavju II določa minimalne pogoje za sprejem, ki jih morajo države članice uporabljati za prosilce za azil, da jim zagotovijo življenjski standard, ki je primeren za njihovo zdravje, in da jim zagotovijo eksistenco.

18. Zakonodajalec Unije v členih od 7 do 10 in 15 Direktive 2003/9 določa jamstva med drugim glede bivališča in svobode gibanja prosilcev, ohranjanja enotnosti družine, zdravniških pregledov in zdravstvenega varstva ter šolanja in izobraževanja mladoletnikov.

<sup>7</sup> — UL L 348, str. 98.

19. Poglavje IV Direktive 2003/9 in posebej njeni členi od 17 do 20 vsebujejo posebne določbe glede oseb s posebnimi potrebami.

b) Direktiva 2004/83

20. Cilj Direktive 2004/83 je določiti skupna merila za vse države članice v zvezi z vsebinskimi pogoji, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav, da se jim prizna mednarodna zaščita,<sup>8</sup> in vsebino te zaščite.<sup>9</sup> V tem okviru so v členu 2(c) in (e) Direktive 2004/83 opredeljene osebe, ki so lahko upravičene do statusa begunca ali statusa subsidiarne zaščite, v njenih poglavjih II, III in V so določeni vsebinski pogoji, ki jih mora ta oseba izpolniti, medtem ko so v poglavju VII opredeljene pravice, ki izhajajo iz vsakega od teh statusov.

21. V okviru skupnega evropskega azilnega sistema subsidiarna zaščita dopolnjuje pravila o statusu begunca, določena v Konvenciji o statusu beguncev.<sup>10</sup>

22. Gre za mednarodno zaščito, ki je v skladu s členom 2(e) Direktive 2004/83 namenjena „državljan[u] tretje države ali oseb[i] brez državljanstva, ki ni opredeljena kot begunec, a je bilo v zvezi z njim dokazano, da obstajajo utemeljeni razlogi za prepričanje, da bi se zadevna oseba, če bi se vrnila v izvorno državo, [...] soočila z utemeljenim tveganjem, da utрпи resno škodo, kot je opredeljena v členu 15, [...] in ki zaradi takega tveganja noče izkoristiti zaščite te države“.

23. V skladu s členom 18 navedene direktive „[d]ržave članice priznajo status subsidiarne zaščite državljanu tretje države [...], ki izpolnjuje pogoje za subsidiarno zaščito v skladu s poglavjema II in IV [II in V]“.

24. Poglavje II navedene direktive se nanaša na „[o]bravnavanje prošenj za mednarodno zaščito“. Člen 6, naslovljen „Subjekti preganjanja ali resne škode“, določa:

„Subjekti preganjanja ali resne škode so lahko:

- (a) država;
- (b) stranke ali organizacije, ki nadzorujejo državo ali bistveni del ozemlja države;
- (c) nedržavni subjekti, če je mogoče dokazati, da subjekti iz točk (a) in (b), vključno z mednarodnimi organizacijami, niso sposobni ali nočejo nuditi zaščite pred preganjanjem ali resno škodo, kot sta opredeljena v členu 7.“

25. Poglavje V Direktive 2004/83 določa „[p]ogoj[e], ki jih morajo izpolnjevati osebe za priznanje subsidiarne zaščite“. V členu 15 je pojem „resna škoda“ opredeljen tako:

„Resna škoda zajema:

- (a) smrtno kazen ali usmrtitev; ali
- (b) mučenje ali nehumano ali poniževalno ravnanje ali kazen prisilca v izvorni državi; ali

8 — Glej člen 1 te direktive.

9 — Glej sklepne predloge v zadevi M. (C-277/11, EU:C:2012:253, točka 19) k sodbi M. (C-277/11, EU:C:2012:744, točka 72).

10 — Ta konvencija, podpisana v Ženevi 28. julija 1951 (*Recueil des traités des Nations unies*, zv. 189, str. 150, št. 2545 (1954)), je začela veljati 22. aprila 1954. Dopolnjena je bila s Protokolom o statusu beguncev z dne 31. januarja 1967, ki je začel veljati 4. oktobra 1967.

- (c) resno in individualno grožnjo za življenje ali osebnost civilista zaradi samovoljnega nasilja v situacijah mednarodnega ali notranjega oboroženega spopada.“

26. Poleg tega zakonodajalec Unije v členih 28 in 29 Poglavlja VII te direktive, ki se nanaša na „[v]sebin[o] mednarodne zaščite“, določa, da priznanje mednarodne zaščite ne glede na to, ali gre za status begunca ali status subsidiarne zaščite, od držav članic zahteva, da zadevni osebi zagotovijo enako socialno pomoč in enake pogoje dostopa do zdravstvenega varstva, kot so določeni za njihove državljane. Države članice lahko vseeno razlikujejo med tema statusoma, ker jim je s tema določbama dovoljeno, da socialno pomoč, ki jo prejmejo upravičenci do statusa subsidiarne zaščite, omejijo na osnovne dajatve.<sup>11</sup>

27. Nazadnje, poudariti je treba, da je namen Direktive 2004/83 določiti minimalne standarde. V skladu z uvodno izjavo 8 in členom 3 te direktive lahko zato države članice same uvedejo ali ohranijo ugodnejše standarde za opredelitev osebe kot begunca ali osebe, upravičene do subsidiarne zaščite, kolikor so ti standardi združljivi s to direktivo.

28. Zakonodajalec Unije v uvodni izjavi 9 Direktive 2004/83 vseeno pojasnjuje, da „[d]ržavljeni tretjih držav ali osebe brez državljanstva, ki jim je dovoljeno ostati na ozemljih držav članic iz razlogov, ki ne izhajajo iz potrebe po mednarodni zaščiti, temveč iz razlogov, ki izhajajo iz diskrecijske odločitve, ki temelji na razlogih sočutja ali humanitarnosti, ne sodijo na področje uporabe te direktive“.

#### c) Direktiva 2005/85

29. Direktiva 2005/85 določa postopkovna pravila za obravnavo prošnje za mednarodno zaščito. V skladu s členom 1 je cilj te direktive določiti minimalne standarde, skupne vsem državam članicam, glede postopka za priznanje in odvzem statusa begunca, v poglavjih II in III pa navedena direktiva določa procesne pravice in obveznosti, ki veljajo za prosilca in državo članico v zvezi z ocenjevanjem prošnje za mednarodno zaščito.

30. Področje uporabe te direktive je opredeljeno v njenem členu 3, ki določa:

„1. Ta direktiva se uporablja za vse prošnje za azil, vložene na ozemlju države članice, vključno na meji ali v tranzitnih območjih države članice, ter za odvzem statusa begunca.

[...]

3. Če države članice izvajajo ali uvedejo en postopek, po katerem obravnavajo prošnje za azil kot prošnje na podlagi Ženevske konvencije in kot prošnje za druge vrste mednarodne zaščite, ki se zagotovi v okoliščinah, kot so opredeljene v členu 15 Direktive [2004/83], uporabljajo to direktivo skozi ves postopek.

4. Države članice se prav tako lahko odločijo, da to direktivo uporabljajo v postopkih odločanja o prošnjah za katero koli obliko mednarodne zaščite.“

11 — Sodišče je v sodbi M. (C-277/11, EU:C:2012:744) ugotovilo, da sta narava pravic, povezanih s statusom begunca, in narava pravic, povezanih s statusom subsidiarne zaščite, različni (točka 92). Vseeno je treba opozoriti, da so z Direktivo 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite, s katero je bila prenovljena Direktiva 2004/83, odpravljene razlike v ravni pravic, podeljenih beguncem in upravičencem do subsidiarne zaščite v zvezi z dostopom do zdravstvenega varstva (člen 30). Taka razlika pa vseeno ni bila odpravljena glede socialne blaginje (člen 29).

31. Člen 39 navedene direktive, naslovljen „Pravica do učinkovitega pravnega sredstva“, določa:

„1. Države članice zagotovijo, da ima prosilec za azil pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem zoper:

(a) odločbo, izdano v zvezi z njegovo prošnjo za azil,

[...]

3. Države članice, kadar je primerno, predvidijo v skladu s svojimi mednarodnimi obveznostmi pravila glede:

(a) vprašanja, ali ima pravno sredstvo v skladu z odstavkom 1 za posledico, da prosilec lahko ostane v zadevni državi članici do odločitve o pravnem sredstvu;

(b) možnosti pravnega sredstva ali zaščitnih ukrepov, kadar pravno sredstvo v skladu z odstavkom 1 nima za posledico, da prosilec lahko ostane v zadevni državi članici do odločitve o pravnem sredstvu. Države članice lahko predvidijo tudi pravno sredstvo po uradni dolžnosti [...].“

2. Vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav

32. Pravila o odstranitvi nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav so določena v Direktivi 2008/115.

33. V skladu s členom 2 se ta direktiva uporablja za državljane tretjih držav, ki nezakonito prebivajo na ozemlju države članice.

34. Njen namen je oblikovanje učinkovite politike odstranitve in repatriacije, ki temelji na skupnih standardih in pravnih jamstvih, da se osebe vrnejo na human način in ob polnem spoštovanju njihovih temeljnih pravic in dostojanstva.<sup>12</sup>

35. S tega vidika so s členom 13(1) in (2) Direktive 2008/115 zadevnemu državljanu zagotovljena procesna jamstva v okviru pravnega sredstva, ki ga vloži zoper odločbo o vrnitvi.

36. Ta člen določa:

„1. Zadevnemu državljanu tretje države se zagotovi učinkovito pravno sredstvo, da se pritoži zoper odločbo v zvezi z vrnitvijo [...].

2. Organ ali telo iz odstavka 1 je pristojno za pregled odločb v zvezi z vrnitvijo [...], vključno z možnostjočasne odložitve njihove izvršitve, razen če sečasna odložitve že uporablja po nacionalni zakonodaji.“

37. Člen 14 te direktive pa določa ekonomske in socialne pravice, ki jih lahko migrant uveljavlja pred odstranitvijo.

<sup>12</sup> — Glej člen 1 ter uvodni izjavi 2 in 11 navedene direktive.

38. Člen 14(1) določa:

„Razen v primerih iz členov 16 in 17, države članice zagotovijo, da se za državljane tretjih držav v obdobju za prostovoljni odhod, odobrenem v skladu s členom 7, in v obdobjih, za katera je bila odstranitev odložena v skladu s členom 9, po možnosti upoštevajo naslednja načela:

- (a) ohrani se enotnost družine z družinskimi člani, prisotnimi na njihovem ozemlju;
- (b) zagotovi se nujna zdravstvena oskrba in osnovno zdravljenje;
- (c) mladoletnikom se zagotovi dostop do osnovnega izobraževalnega sistema ob upoštevanju dolžine prebivanja;
- (d) upoštevajo se posebne potrebe ranljivih oseb.“

B – *Belgijska zakonodaja*

1. Zakon z dne 15. decembra 1980 o vstopu na ozemlje, prebivanju, nastanitvi in odstranitvi tujcev

39. Cilj zakona z dne 15. decembra 1980 o vstopu na ozemlje, prebivanju, nastanitvi in odstranitvi tujcev<sup>13</sup> je prenos Direktive 2004/83 v belgijski pravni red.

a) Vsebinska in postopkovna pravila glede izdaje dovoljenja za prebivanje iz zdravstvenih razlogov

40. Člen 9b navedenega zakona določa pogoje za izdajo dovoljenja za prebivanje iz zdravstvenih razlogov. V odstavku 1 določa:

„Tujec, ki prebiva v Belgiji in izkaže svojo identiteto v skladu z odstavkom 2 ter trpi za tako boleznijo, ki povzroča utemeljeno tveganje za njegovo življenje ali telesno celovitost ali utemeljeno tveganje nečloveškega ali ponižujočega ravnanja, kadar v njegovi izvorni državi ali v državi, v kateri prebiva, ne obstaja nikakršno ustrezno zdravljenje, lahko pri ministru ali osebi, ki jo ta pooblasti, zaprosi za dovoljenje za prebivanje v Kraljevini Belgiji.

Prošnja mora biti vložena s priporočenim pismom pri ministru ali osebi, ki jo ta pooblasti, in vsebovati naslov dejanskega bivališča tujca v Belgiji.

Tujec poleg prošnje predloži vse koristne in novejšje podatke v zvezi s svojo boleznijo ter možnostmi in dostopnostjo ustreznega zdravljenja v izvorni državi ali državi, v kateri prebiva.

Tujec predloži standardno zdravniško potrdilo, ki ga določi kralj v odloku, o katerem razpravlja svet ministrov. To zdravniško potrdilo, ki ni bilo izdano več kot tri mesece pred vložitvijo prošnje, vsebuje podatke o bolezni, njeni resnosti in ocenjenem potrebnem zdravljenju.

Tveganje iz prvega pododstavka, možnosti zdravljenja, dostopnost teh možnosti v izvorni državi ali državi, v kateri prebiva, ter bolezen, njeno resnost in ocenjeno potrebno zdravljenje, navedene v zdravniškem potrdilu, oceni uradnik zdravnik ali zdravnik, ki ga imenuje minister ali oseba, ki jo ta pooblasti, ki izda mnenje v zvezi s tem. Ta zdravnik lahko pregleda tujca in zahteva dodatno strokovno mnenje, če se mu to zdi potrebno.

13 — Zakon, kakor je bil spremenjen z zakonom z dne 15. septembra 2006 (v nadaljevanju: zakon z dne 15. decembra 1980).

[...]“

41. Če se dovoli prebivanje iz zdravstvenih razlogov, pristojni nacionalni organi zadevni osebi izdajo dovoljenje za prebivanje za omejeno obdobje enega leta, ki pa se lahko podaljša. Zadevna oseba ima torej pravico do socialne pomoči, ki jo izplačuje CPAS, ki lahko za zadevno osebo, če je ta revna, plačuje prispevek za zdravstveno in invalidsko zavarovanje ter stroške zdravljenja. Zadevna oseba lahko ob izteku petletnega obdobja pridobi dovoljenje za stalno prebivanje, ki ji daje enake pravice, kot jih imajo državljani.

42. Če se dovoljenje za prebivanje zavrne, pristojni nacionalni organi zadevni osebi vročijo odredbo o zapustitvi ozemlja, ker je njeno prebivanje na belgijskem ozemlju postalo nezakonito. Socialna pomoč je v tem primeru omejena na nujno zdravniško pomoč. V skladu s sodno prakso Cour constitutionnelle mora ta zdravniška pomoč zajemati preventivno in kurativno zdravstveno oskrbo, da se prepreči nevarnost za življenje ali telesno celovitost oseb, ki trpijo za hudo boleznijo.<sup>14</sup>

43. Zadevna oseba lahko pri Conseil du contentieux des étrangers (svet za spore v zvezi s tujci) vložijo pravno sredstvo za razglasitev ničnosti odločbe o zavrnitvi izdaje dovoljenja za prebivanje, ki ne zadrži izvršitve ukrepa odstranitve.

44. Člen 39/82 zakona z dne 15. decembra 1980 določa, da se lahko skupaj s tem pravnim sredstvom vložijo predlog za odlog izvršitve ukrepa, ki se vložijo po rednem ali izjemno nujnem postopku, ta predlog pa zadrži izvršitev ukrepa.

45. Ta člen določa:

„1. Kadar se lahko akt upravnega organa razglasi za ničen na podlagi člena 39/2, je Conseil du contentieux des étrangers edini pristojen za odreditev odloga njegove izvršitve.

Odlog se odredi, potem ko so bile stranke zaslišane ali ustrezno povabljeni, z obrazloženim sklepom predsednika senata, ki odloča, ali sodnika za spore v zvezi s tujci, ki ga v ta namen imenuje predsednik.

V izjemno nujnem primeru se lahko odlog odredi začasno, ne da bi bile stranke ali nekatere od njih zaslišane.

Kadar vlagatelj predlaga odlog izvršitve, se mora odločiti za izjemno nujni ali redni odlog. Niti hkrati niti zaporedoma ne more bodisi znova uporabiti tretjega pododstavka bodisi znova predlagati odloga v pravnem sredstvu iz odstavka 3, ker bi bil tak predlog nedopusten.

Z odstopanjem od četrtega pododstavka in brez poseganja v odstavek 3 zavrnitev predloga za odlog izvršitve po izjemno nujnem postopku vlagatelju ne preprečuje, da pozneje vložijo predlog za odlog izvršitve po rednem postopku, če je bil ta predlog za izjemno nujni odlog zavrnjen z obrazložitvijo, da izjemno nujen primer ni zadostno dokazan.

2. Odlog izvršitve se lahko odredi le, če so navedeni resni razlogi, ki lahko utemeljijo razglasitev ničnosti spornega akta, in lahko takojšnja izvršitev akta povzroči težko popravljivo resno škodo.

[...]

3. Razen v izjemno nujnem primeru je treba predlog za odlog in pravno sredstvo za razglasitev ničnosti vložiti z isto vlogo.

14 — Glej sodbo Cour constitutionnelle št. 43/2013 z dne 21. marca 2013, točka B 13, str. 16.



V naslovu pravnega sredstva je treba omeniti, ali se vlaga le pravno sredstvo za razglasitev ničnosti ali skupaj predlog za odlog in pravno sredstvo za razglasitev ničnosti. Če ta formalnost ni izpolnjena, se šteje, da vloga vsebuje le pravno sredstvo za razglasitev ničnosti.

Ko je pravno sredstvo za razglasitev ničnosti vloženo, pozneje vložen predlog za odlog ni dopusten, kar ne vpliva na možnost, da vlagatelj na zgoraj opisani način vloži novo pravno sredstvo za razglasitev ničnosti skupaj s predlogom za odlog, če rok za vložitev pravnega sredstva še ni potekel.

[...]

4. [...]

Če je proti tujcu sprejet ukrep odstranitve ali vrnitve, ki se izvrši takoj, in tujec še ni vložil predloga za odlog izvršitve, lahko zaprosi za izjemno nujni odlog izvršitve te odločbe. [...] [Če se odlog ne odobri, je prisilna izvršitev ukrepa znova mogoča.“

46. V skladu s členom 39/84 tega zakona je Conseil du contentieux des étrangers edini pristojen za odreditev vseh potrebnih ukrepov za zaščito interesov strank ali oseb, ki izkažejo interes za rešitev spora, razen ukrepov, ki so povezani z državljanskimi pravicami.

47. Člen 39/85 navedenega zakona pa ureja obravnavo začasnih odredb, predlaganih zaradi izjemno nujnega primera. Določa tako:

„Če je proti tujcu sprejet ukrep odstranitve ali vrnitve, ki se izvrši takoj, lahko tujec, ki je že vložil predlog za odlog izvršitve, če Conseil še ni odločil o tem predlogu, s predlogom za izdajo začasne odredbe v smislu člena 39/84 predlaga, da Conseil v čim krajšem času obravnava njegov predlog za odlog.

Predlog za izdajo začasne odredbe in predlog za odlog se obravnavata skupaj [...].

[...]

Po prejemu predloga za izdajo začasne odredbe prisilna izvršitev ukrepa odstranitve ali vrnitve ni mogoča, dokler Conseil ne odloči o predlogu ali tega zavrne. [...] [Če se odlog ne odobri, je prisilna izvršitev ukrepa znova mogoča.

[...]“

48. Predlog za izjemno nujni odlog izvršitve in predlog za izjemno nujno izdajo začasne odredbe zahtevata, da zadevna oseba dokaže neizogibnost resne škode in zlasti obstoj prisilnega ukrepa, s katerim mu je odrejena zapustitev belgijskega ozemlja.

b) Pravila o priznanju statusa subsidiarne zaščite

49. Člen 48/4 zakona z dne 15. decembra 1980 določa pogoje, ki jih je treba izpolnjevati za priznanje statusa subsidiarne zaščite.<sup>15</sup> Ta člen, s katerim so preneseni členi 2(e), 15 in 17 Direktive 2004/83, določa:

„1. Status subsidiarne zaščite se prizna tujcu, ki ga ni mogoče opredeliti kot begunca in za katerega se člen 9b ne uporabi, a v zvezi z njim obstajajo utemeljeni razlogi za prepričanje, da bi se, če bi se vrnil v izvorno državo, ali v primeru osebe brez državljanstva, v prejšnjo državo stalnega prebivališča, soočil z utemeljenim tveganjem, da utrpri resno škodo, kot je opredeljena v odstavku 2, in ki ne more ali zaradi takega tveganja noče izkoristiti zaščite te države, razen če se zanj uporabijo klavzule o izključitvi iz člena 55/4.

2. Resna škoda zajema:

- (a) smrtno kazen ali usmrtitev; ali
- (b) mučenje ali nehumano ali poniževalno ravnanje ali kazen prosilca v izvorni državi; ali
- (c) resno grožnjo za življenje ali osebnost civilista zaradi samovoljnega nasilja v situacijah mednarodnega ali notranjega oboroženega spopada.“

50. Če se prošnja za mednarodno zaščito zavrne, lahko zadevna oseba vložijo pravno sredstvo v sporu polne jurisdikcije pri Conseil du contentieux des étrangers. V skladu s členom 39/70 zakona z dne 15. decembra 1980 ima to pravno sredstvo odločilni učinek: brez soglasja zadevne osebe ni mogoče proti njej izvršiti nobenega ukrepa odstranitve z ozemlja ali vrnitve v roku, določenem za vložitev pravnega sredstva, in med njegovo obravnavo. Poleg tega zadevna oseba ohrani pravico do socialne pomoči, ki jo dodeljuje CPAS. Ta pomoč zajema vse osnovne potrebe zadevne osebe, in sicer zdravniško pomoč, socialno varstvo, bivališče, prehrano in izobraževanje otrok.

2. Sistemski zakon o javnih centrih za socialno pomoč z dne 8. julija 1976

51. Člen 1 sistemskega zakona o javnih centrih za socialno pomoč z dne 8. julija 1976 določa pravico do socialne pomoči za vsakega državljana, da se mu omogoči življenje v skladu s človekovim dostojanstvom.

52. V skladu s členom 57 tega zakona je naloga CPAS osebam in družinam zagotoviti pomoč skupnosti. Ti centri ne zagotavljajo le paliativne ali kurativne pomoči, ampak tudi preventivno. Pomoč je lahko materialna, socialna, zdravniška ali psihološka.

53. Člen 57(2), prvi pododstavek, navedenega zakona vseeno uvaja odstopanje od tega načela, ker CPAS omogoča, da svojo nalogo omejijo na zagotavljanje nujne zdravniške pomoči tujcem, ki nezakonito prebivajo na ozemlju države.

15 — Status subsidiarne zaščite upravičencu omogoča, da pridobi dovoljenje za prebivanje za obdobje enega leta, ki se lahko podaljša do največ pet let. Po izteku tega petletnega obdobja se lahko zadevni osebi dovoli stalno prebivanje na podlagi člena 49/2(2) in (3) zakona z dne 15. decembra 1980.

54. V kraljevem odloku z dne 12. decembra 1996 o nujni zdravniški pomoči, ki jo javni centri za socialno pomoč zagotovijo tujcem, ki nezakonito prebivajo na ozemlju Kraljevine Belgije,<sup>16</sup> je navedeno, da se nujna zdravniška pomoč iz člena 57(2), prvi pododstavek, zakona z dne 8. julija 1976 nanaša na pomoč, ki je izključno zdravniške narave in katere nujnost je potrjena z zdravniškim potrdilom. Ta pomoč ne more biti zagotovljena v obliki finančne pomoči, bivališča ali druge socialne pomoči v naravi.

## II – Dejansko stanje spora o glavni stvari in vprašnji za predhodno odločanje

55. M. Abdida je 15. aprila 2009 vložil prošnjo za izdajo dovoljenja za prebivanje iz zdravstvenih razlogov na podlagi člena 9b zakona z dne 15. decembra 1980. Prošnja je bila 4. decembra 2009 razglašena za dopustno, zato je bil M. Abdida upravičen do socialne pomoči, ki jo je izplačeval CPAS.

56. Pristojni nacionalni organi so 6. junija 2011 to prošnjo vseeno zavrnilo z obrazložitvijo, da ima izvorna država prosilca zdravstveno infrastrukturo, ki omogoča zdravljenje obolelih za aidsom. Ta odločba je bila skupaj z odredbo o zapustitvi ozemlja M. Abdidi vročena 29. junija 2011. V njej je bilo navedeno, da vložitev pravnega sredstva za razglasitev ničnosti in predloga za odlog izvršitve ne zadrži izvršitve tega ukrepa.

57. M. Abdida je zato 7. julija 2011 pri Conseil du contentieux des étrangers vložil pravno sredstvo zoper to odločbo. CPAS je 13. julija 2011 sprejel odločbo o odvzemu socialne pomoči, ki je bila do takrat izplačana zadevni osebi, in zavrnil zagotavljanje nujne zdravniške pomoči. CPAS je 27. julija 2011 vseeno znova preučil to odločitev in M. Abdidi odobril nujno zdravniško pomoč.

58. M. Abdida je 5. avgusta 2011 pri Tribunal du travail de Nivelles vložil tožbo zoper odločbo CPAS. To sodišče je s sodbo z dne 9. septembra 2011 CPAS odredilo, naj izplačuje socialno pomoč, enakovredno dohodku za integracijo po ločeni stopnji, ker je med drugim presodilo, da je pravica do socialne pomoči nujen pogoj za učinkovitost pravnega sredstva in da je treba socialno pomoč, do katere je upravičen M. Abdida, torej ohraniti do odločitve o pravnem sredstvu, vloženem zoper odločbo o zavrnitvi prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje.

59. CPAS je 7. oktobra 2011 pri Cour du travail de Bruxelles vložil pritožbo zoper to sodbo.

60. To sodišče ugotavlja, da M. Abdida na podlagi nacionalne zakonodaje nima na voljo pravnega sredstva z odložilnim učinkom za izvršitev odločbe o odstranitvi ter da je do odločitve o tem pravnem sredstvu brez vsakršne socialne pomoči in nujne zdravniške pomoči. Ugotavlja tudi, da se zadevna oseba, ki zaprosi za priznanje statusa subsidiarne zaščite na podlagi člena 48/4 zakona z dne 15. decembra 1980, in oseba, ki zaprosi za izdajo dovoljenja za prebivanje iz zdravstvenih razlogov na podlagi člena 9b navedenega zakona, obravnavata različno. Cour constitutionnelle naj bi vseeno utemeljilo to različno obravnavanje.

16 — *Moniteur belge* z dne 31. decembra 1996, str. 32518, spremenjen 13. januarja 2003 (*Moniteur belge* z dne 17. januarja 2003, str. 1553).

61. Cour du travail de Bruxelles je zato prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanja:

- „1. Ali je treba direktive 2004/83[...], 2005/85[...] in 2003/9[...] razlagati tako, da državi članici, ki določi, da je tujec, ki trpi za tako boleznijo, ki povzroča utemeljeno tveganje za njegovo življenje ali telesno celovitost ali utemeljeno tveganje nehumanega ali poniževalnega ravnanja, kadar v njegovi izvorni državi članici ne obstaja nikakršno ustrezno zdravljenje, upravičen do subsidiarne zaščite v smislu člena 15(b) Direktive 2004/83[...], nalagajo obveznost, da:
- določi pravno sredstvo z odločilnim učinkom zoper upravno odločbo o zavrnitvi pravice do prebivanja in/ali subsidiarne zaščite, ki vsebuje tudi odločbo o vrnitvi,
  - v okviru svojega sistema socialne pomoči ali sistema za sprejem vlagatelju pravnega sredstva poleg zdravstvenih zagotovi zadovoljevanje drugih osnovnih potreb, dokler se ne odloči o pravnem sredstvu zoper to upravno odločbo?
2. Če je odgovor nikalen, ali Listina [...] in zlasti njeni člani od 1 do 3 (človekovo dostojanstvo, pravica do življenja in celovitost), 4 (prepoved nečloveškega ali ponižujočega ravnanja), 19(2) (prepoved izгона v državo, v kateri obstaja resna nevarnost nečloveškega ali ponižujočega ravnanja), 20 in 21 (enakost in prepoved diskriminacije v primerjavi z drugimi kategorijami prosilcev za priznanje subsidiarne zaščite) in/ali 47 (pravica do učinkovitega pravnega sredstva) državo članico, ki prenese direktive 2004/83[...], 2005/85[...] in 2003/9[...], obvezujejo, da določi pravno sredstvo z odločilnim učinkom in zagotovi zadovoljevanje osnovnih potreb iz prvega vprašanja?“

62. Stališča so vložile stranki v postopku v glavni stvari, belgijska in francoska vlada, vlada Združenega kraljestva ter Evropska komisija.

### III – Analiza

#### A – Prvo vprašanje

63. Prvo vprašanje, ki ga postavlja predložitveno sodišče, se nanaša na procesna jamstva in socialne ugodnosti, ki jih mora država članica odobriti v postopku priznanja statusa subsidiarne zaščite.

64. Kot so v stališčih opozorile belgijska in francoska vlada ter Komisija, to vprašanje temelji na predpostavki, da je dovoljenje za prebivanje, ki se državljanu tretje države izda zaradi njegovega zdravstvenega stanja in temelji na členu 9b zakona z dne 15. decembra 1980, subsidiarna oblika mednarodne zaščite v smislu člena 2(e) Direktive 2004/83.

65. Iz razlogov, ki sem jih navedel v točkah od 40 do 70 sklepnih predlogov v zadevi M'Bodj in jih torej v teh sklepnih predlogih predstavljam na splošno, pa je ta predpostavka po mojem mnenju napačna.<sup>17</sup>

17 — Kot sem opozoril v točkah od 34 do 37 sklepnih predlogov v zadevi M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2113), se nacionalni organi ne strinjajo glede tega, ali tako dovoljenje za prebivanje pomeni prenos člena 15(b) Direktive 2004/83.

66. Mislim namreč, da državljana tretje države, ki trpi za hudo boleznijo in se v primeru vrnitve v izvorno državo sooča z utemeljenim tveganjem, da bo deležen nečloveškega ali ponižujočega ravnanja zaradi neobstoja ustreznega zdravljenja v tej državi, ni mogoče šteti za „osebo, upravičeno do subsidiarne zaščite“, v smislu člena 2(e) Direktive 2004/83. Čeprav v nekaterih posebnih okoliščinah trpljenje zaradi bolezni lahko pomeni nečloveško ali ponižujoče ravnanje, pa eno od bistvenih meril za priznanje statusa subsidiarne zaščite, to je opredelitev subjekta, ki je vzrok škode in pred katerim je potrebna zaščita, po mojem mnenju ni izpolnjeno.

67. Zato menim, da dovoljenje za prebivanje, izdano na podlagi člena 9b zakona z dne 15. decembra 1980, ne more biti subsidiarna oblika mednarodne zaščite in spadati na področje uporabe aktov, ki so temelj skupnega evropskega azilnega sistema.

68. Ne sme se prezreti, da skupni evropski azilni sistem temelji na tem, da je treba posameznikom, ki se bojijo bodisi pregona zaradi rasne, verske ali narodne pripadnosti, političnega prepričanja ali pripadnosti določeni družbeni skupini bodisi tveganja resne škode v izvorni državi, zagotoviti zaščito, ki jim je njihova država ne more ali ne more več zagotoviti, saj si namerno prizadeva za ta dejanja oziroma teh dejanj ne preprečuje.

69. Sistem priznanja mednarodne zaščite od države članice – naj gre za status begunca ali status subsidiarne zaščite – torej sledi posebnemu cilju in uvaja sistem posebne zaščite,<sup>18</sup> ki je pogojen z izpolnjevanjem dveh bistvenih elementov. Prvi od teh je obstoj tveganja pregona ali resne škode, katerih žrtev bi bila zadevna oseba, če bi se vrnila v izvorno državo. Drugi pa je neposredna ali posredna odgovornost te države za obstoj tega tveganja. Pravica do statusa begunca ali statusa subsidiarne zaščite torej obstaja v primerih, v katerih se javni organi izvorne države niso odločili zagotoviti to zaščito, bodisi ker sami izvajajo pregon bodisi ker spodbujajo ali dopuščajo pregon, ki ga izvajajo milice in druge zasebne skupine.

70. Ta elementa sta odločilna za priznanje mednarodne zaščite, ker utemeljujeta strah posameznika in pojasnjujeta njegovo nezmožnost ali zavračanje, da bi zaščito poiskal v svoji izvorni državi.

71. Kar zadeva subsidiarno zaščito, ta elementa zelo jasno izhajata iz člena 2(e) Direktive. Zakonodajalec Unije namreč nedvoumno pojasnjuje, da je „oseba, upravičena do subsidiarne zaščite“, oseba, ki ne le, da bi se lahko soočila z utemeljenim tveganjem, da utrpi resno škodo, opredeljeno v členu 15 Direktive, če bi se vrnila v izvorno državo, ampak ki zaradi takega tveganja tudi ne more ali noče izkoristiti zaščite te države.

72. Poleg tega zakonodajalec opredeljuje pojem „resna škoda“ kot dejanja ali okoliščine, za katere so javni organi izvorne države neposredno ali posredno odgovorni.

73. Člen 15 Direktive 2004/83 je treba namreč razlagati v povezavi s členom 6 te direktive.

74. V členu 15 te direktive so opredeljene tri vrste resne škode, med katerimi je v točki (b) navedeno nečloveško ali ponižujoče ravnanje s prosilcem v izvorni državi. Zakonodajalec v tej določbi opredeljuje materialni element resne škode. Gre za smrtno kazen ali usmrtitev, mučenje, nečloveško ali ponižujoče ravnanje ali kazen, ki jih je zadevna oseba deležna v izvorni državi, in resne grožnje za življenje ali osebnost zaradi samovoljnega nasilja v situacijah mednarodnega ali notranjega oboroženega spopada. Ta dejanja pomenijo, da storilec namerno povzroča posebej hudo telesno ali duševno trpljenje.

18 — Glej v zvezi s tem sodbo Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39).

75. V členu 6 navedene direktive pa je opredeljen osebni element, saj so v njem določeni „subjekti resne škode“. Zakonodajalec Unije tako obseg škode iz člena 15 Direktive 2004/83 izrecno omejuje na škodo, ki jo povzročijo država, ali stranke ali organizacije, ki nadzorujejo državo ali bistveni del njenega ozemlja, ali nedržavni subjekti, če je mogoče dokazati, da država oziroma stranke ali organizacije, ki nadzorujejo državo, niso sposobne ali nočejo zagotoviti zaščite pred preganjanjem ali resno škodo.

76. Da se za osebo lahko šteje, da je lahko upravičena do subsidiarne zaščite, torej ni dovolj dokazati, da bi se lahko soočila s tveganjem nečloveškega ali ponižujočega ravnanja, če bi se vrnila v izvorno državo, dokazati je treba še, da to tveganje izhaja iz dejavnikov, ki jih je mogoče neposredno ali posredno pripisati javnim organom te države, bodisi ker grožnje za zadevno osebo prihajajo od organov države, katere državljanstvo ima, ali jih ti organi dopuščajo bodisi ker te grožnje prihajajo od neodvisnih skupin, pred katerimi organi izvirne države ne morejo zagotoviti učinkovite zaščite za svoje državljane.

77. Kot je v stališčih opozorila francoska vlada, pa v primeru posameznika, čigar zdravstveno stanje zahteva zdravstveno oskrbo in ki ne bi mogel dobiti ustreznega zdravljenja v izvorni državi, nečloveško ali ponižujoče ravnanje, s katerim se lahko sooči, če se vrne v to državo, ni posledica dejanja ali namerne opustitve javnih organov ali neodvisnih organov države. Z drugimi besedami, v takem primeru eno od bistvenih meril za priznanje pravice do subsidiarne zaščite iz člena 6 Direktive 2004/83, in sicer neposredna ali posredna odgovornost javnih organov izvirne države za povzročitev resne škode, pred katerimi je potrebna zaščita, nujno ni izpolnjeno.

78. V takem primeru zaščita, ki jo ponuja država članica, ne ustreza potrebi po mednarodni zaščiti v smislu člena 2(a) te direktive in torej ne more biti del skupnega evropskega azilnega sistema.

79. V skladu s členom 2(g), *in fine*, navedene direktive gre za „drug[o] vrst[o] zaščite“,<sup>19</sup> ki ne spada na področje uporabe te direktive. Ta zaščita se podeli iz drugega razloga, ki izhaja iz diskrecijske odločitve, ki temelji na razlogih sočutja ali humanitarnosti, ti pa temeljijo na upoštevanju člena 3 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin<sup>20</sup> ter členov 4 in 19(2) Listine. V zadnjem navedenem primeru lahko izvršitev odločbe o izgonu zadevne osebe od države članice gostiteljice v povezavi z neobstojem ustreznih zdravstvenih sredstev v izvorni državi pomeni nečloveško ravnanje.

80. Zakonodajalec Unije pa je očitno želel s področja uporabe Direktive 2004/83 izključiti primere, ki temeljijo na razlogih humanitarnosti.

81. V uvodni izjavi 9 Direktive 2004/83 je namreč izrecno pojasnil, da „[d]ržavljeni tretjih držav ali osebe brez državljanstva, ki jim je dovoljeno ostati na ozemljih držav članic iz razlogov, ki ne izhajajo iz potrebe po mednarodni zaščiti, temveč iz razlogov, ki izhajajo iz diskrecijske odločitve, ki temelji na razlogih sočutja ali humanitarnosti, ne sodijo na področje uporabe te direktive“.<sup>21</sup>

19 — Kot je Sodišče opozorilo v sodbi B in D (C-57/09 in C-101/09, EU:C:2010:661), iz člena 2(g), *in fine*, Direktive 2004/83 izhaja, da ta ne nasprotuje temu, da oseba zaprosi za „drug[o] vrst[o] zaščite“ zunaj področja uporabe te direktive (točka 116).

20 — V nadaljevanju: EKČP. Konvencija, podpisana 4. novembra 1950 v Rimu.

21 — Direktiva 2004/83 po zgledu Konvencije o statusu beguncev, podpisane 28. julija 1951 v Ženevi, izhaja iz načela, da lahko države članice gostiteljice v skladu z nacionalnim pravom priznajo nacionalno zaščito skupaj s pravicami, ki osebam, ki v skladu s členom 12(2) navedene direktive ne morejo imeti statusa begunca, omogočajo prebivanje na ozemlju zadevne države članice.

82. Poleg tega so zanimivi pripravljalni dokumenti za navedeno direktivo, ki se nanašajo na pisanje člena 15(b),<sup>22</sup> v katerih je zakonodajalec Unije pojasnil:

„Vendar če bi morala točka (b) vključevati vso sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice,<sup>[23]</sup> ki se nanaša na člen 3 EKČP, bi morala vključevati zadeve, ki temeljijo le na razlogih humanitarnosti, kot je zadeva D proti Združenemu kraljestvu (1997), znana tudi pod imenom zadeva Saint-Kitts.<sup>[24]</sup>“

Čeprav se v zadevi Saint-Kitts nedostopnost razvitega zdravstvenega sistema in neobstoj spremstva sama po sebi ne štejeta za mučenje ali nečloveško ali ponižujoče ravnanje, pa je izgon v to državo, ki bi pomenil grožnjo za življenje zadevne osebe, opisan kot tak.

Zato predsedstvo za preprečitev zadev, ki bi v sistemu subsidiarne zaščite temeljile na razlogih humanitarnosti, kar ni bil nikoli namen te direktive, predlaga omejitev področja uporabe točke (b) z določitvijo, da *mora v izvorni državi prevladovati* utemeljeno tveganje mučenja ali nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kazni.<sup>25</sup>

83. Čeprav – kot je Sodišče opozorilo v sodbi Elgafaji<sup>26</sup> – člen 15(b) Direktive „členu 3 [EKČP] v bistvu ustreza“,<sup>27</sup> je zakonodajalec Unije vseeno omejil področje njegove uporabe na ravnanje s „prosilc[em] v izvorni državi“,<sup>28</sup> kar predpostavlja neposredno ali posredno odgovornost javnih organov te države. S sistemom mednarodne zaščite in zlasti statusom subsidiarne zaščite se torej res uvaja mehanizem zaščite, ki je lasten in poseben,<sup>29</sup> ločen od obveznosti, ki jih imajo pogodbenice na podlagi člena 3 EKČP.

84. Glede na te elemente menim, da državljana tretje države, ki trpi za hudo boleznijo in se v primeru vrnitve v izvorno državo sooča z utemeljenim tveganjem, da bo deležen nečloveškega ali ponižujočega ravnanja zaradi neobstoja ustreznega zdravljenja v tej državi, ni mogoče šteti za „osebo, upravičeno do subsidiarne zaščite“ v smislu člena 2(e) Direktive 2004/83.

85. Zato prošnja, ki temelji na členu 9b zakona z dne 15. decembra 1980 in katere namen je izdaja dovoljenja za prebivanje iz zdravstvenih razlogov, ne more spadati na področje uporabe Direktive 2004/83.

86. Prav tako ne more spadati na področje uporabe preostalih dveh aktov, ki sta temelj skupnega evropskega azilnega sistema, in sicer direktiv 2003/9 in 2005/85.

22 — Glej obvestilo predsedstva Sveta Evropske unije Strateškemu odboru za priseljevanje, meje in azil z dne 25. septembra 2002 (12148/02, str. 6).

23 — V nadaljevanju: ESČP.

24 — Sodba ESČP z dne 2. maja 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-III. ESČP je v tej zadevi odločilo, da bi izvršitev odločbe o izgonu posameznika, ki trpi za aidsom, v primeru vrnitve v izvorno državo pomenila kršitev člena 3 EKČP, ker bi bil izpostavljen utemeljenemu tveganju, da umre v posebej bolečih okoliščinah. ESČP je v sodbi upoštevalo dejstvo, da je bolezen pri zadevni osebi napredovala in da bi nenadna prekinitev zdravstvene oskrbe, zagotovljene v državi gostiteljici, ter neobstoj ustreznega zdravljenja v izvorni državi, pa tudi neobstoj vsakršne moralne podpore in socialnega varstva pospešili smrt zadevne osebe ter jo izpostavili hudemu telesnemu in duševnemu trpljenju (točke 42 in od 51 do 54). ESČP je tako izjavilo, da si pridržuje dovolj prožnosti za obravnavo uporabe člena 3 EKČP v primerih, v katerih je tveganje, da bo zadevna oseba deležna prepovedanega ravnanja v državi, v katero se mora vrniti, posledica dejavnikov, za katere ne morejo biti niti neposredno niti posredno odgovorni javni organi te države ali ki – obravnavani ločeno – ne pomenijo kršitve zahtev iz tega člena. V takem primeru pogodbenice torej iz humanitarnih razlogov, ki se štejejo za nujne, ne morejo izvršiti odločbe o izgonu, sicer tvegajo nastanek svoje odgovornosti na podlagi člena 3 EKČP.

25 — Moj poudarek.

26 — C-465/07, EU:C:2009:94.

27 — *Ibidem*, točka 28.

28 — McAdam, J., „The Qualification Directive: An Overview“, *The Qualification Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen, 2007, str. 19.

29 — Glej v zvezi s tem sodbo Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, točka 24).

87. Materialni pogoji za sprejem, ki jih zakonodajalec Unije določa v okviru Direktive 2003/9, namreč v skladu s členom 3 te direktive veljajo za prosilce za azil ali, če tako odloči država članica, za prosilce za drugo vrsto zaščite.

88. Enako se tudi procesna jamstva, ki jih zakonodajalec Unije priznava v okviru Direktive 2005/85, v skladu s členom 3 te direktive nanašajo na prošnje za azil in odločbe o odvzemu statusa begunca ter, če tako odloči država članica, na vse druge prošnje za priznanje druge vrste mednarodne zaščite.

89. Iz spisa pa je razvidno, da Kraljevina Belgija ni nameravala zagotoviti uporabe teh aktov za osebe, ki vložijo prošnjo na podlagi člena 9b zakona z dne 15. decembra 1980.

90. Menim torej, da se procesna jamstva in socialne ugodnosti, ki jih je zakonodajalec Unije določil v okviru direktiv 2003/9, 2004/83 in 2005/85, ne uporabljajo za položaj, kot se obravnava v tej zadevi.

91. Glede na vse navedeno zato menim, da je treba direktive 2003/9, 2004/83 in 2005/85 razlagati tako, da se procesna jamstva in socialne ugodnosti, ki jih je v tem okviru določil zakonodajalec Unije, ne uporabljajo za prošnjo za izdajo dovoljenja za prebivanje iz zdravstvenih razlogov, vloženo na podlagi člena 9b zakona z dne 15. decembra 1980.

## B – Drugo vprašanje

92. Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu Sodišču predlaga, naj presodi o združljivosti nacionalnih predpisov, ki po eni strani izključujejo obstoj pravnega sredstva z odločilnim učinkom zoper odločbo o odstranitvi v zvezi z odločbami o zavrnitvi izdaje dovoljenja za prebivanje iz zdravstvenih razlogov in po drugi strani med celotnim trajanjem sodnega postopka omejujejo zadovoljevanje osnovnih potreb zadevne osebe le na nujno zdravniško pomoč, z vidika temeljnih pravic, potrjenih v Listini, in obveznosti, ki jih imajo države članice na podlagi direktiv 2003/9, 2004/83 in 2005/85.

### 1. Uvodne ugotovitve

93. Uvodoma je treba pojasniti, da vprašanje, ki ga predložitveno sodišče postavlja Sodišču, zahteva upoštevanje tudi drugih pravnih pravil poleg tistih, ki so izrecno omenjeni v predložitveni odločbi.<sup>30</sup>

94. Cour du travail de Bruxelles se namreč v tem drugem vprašanju osredotoča na procesne pravice in jamstva, ki so prosilcu za mednarodno zaščito podeljeni z direktivami 2003/9, 2004/83 in 2005/85 ter Listino, in zlasti na zahteve, ki izhajajo iz njenih členov od 1 do 4, v katerih so potrjeni načelo človekovega dostojanstva, pravica do življenja, pravica do telesne celovitosti in pravica vsakogar, da ni podvržen nečloveškemu ali ponižujočemu ravnanju, njenega člena 19(2), ki določa načelo nevračanja, njenih členov 20 in 21, ki utemeljmeta načeli enakosti in prepovedi diskriminacije, ter nazadnje njenega člena 47, ki zagotavlja pravico do učinkovitega pravnega sredstva.

95. Iz razlogov, ki sem jih navedel, pa je treba v primeru, kot se obravnava v postopku v glavni stvari, izključiti uporabo aktov, ki so temelj skupnega evropskega azilnega sistema. Zato po mojem mnenju vprašanja, ki ga postavlja predložitveno sodišče, ni treba preučiti ob upoštevanju direktiv 2003/9, 2004/83 in 2005/85.

30 — Naj spomnim, da iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je naloga Sodišča, da v okviru postopka sodelovanja z nacionalnimi sodišči, uvedene s členom 267 PDEU, predložitvenemu sodišču da koristen odgovor, ki mu omogoča rešitev spora, o katerem odloča. S tega vidika lahko Sodišče upošteva pravila prava Unije, na katera se nacionalno sodišče v vprašanih za predhodno odločanje ni sklicevalo, če so potrebna za preučitev spora o glavni stvari (glej zlasti sodbo Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, C-157/10, EU:C:2011:813, točke od 18 do 20 in navedena sodna praksa).



96. Pač pa je treba po mojem mnenju omeniti postopkovna pravila, ki se uporabljajo za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav, ki so določena v Direktivi 2008/115. V skladu s členoma 1 in 13 te direktive je njen cilj določiti standarde in postopke, skupne vsem državam članicam, kar zadeva, med drugim, pravna sredstva, vložena zoper odločbo o vrnitvi, v poglavju III navedene direktive pa so natančneje določeni procesne pravice in jamstva, ki jih je treba v tem okviru podeliti nezakonito prebivajočemu državljanu tretje države.

97. V tej zadevi pa ni sporno, da so pristojni nacionalni organi prebivanje M. Abdide med celotnim trajanjem postopka pred Conseil du contentieux des étrangers obravnavali kot nezakonito. Torej ta spada na področje uporabe Direktive 2008/115, kot je določeno v njenem členu 2.

98. Poleg tega menim, da odločba, s katero so nacionalni organi zavrnilo prošnjo za izdajo dovoljenja za prebivanje, ki jo je vložila zadevna oseba, in v skladu s členom 7 zakona z dne 15. decembra 1980 odredili njeno odstranitev z ozemlja, pomeni „odločbo o vrnitvi“ v smislu člena 3(4) navedene direktive.<sup>31</sup> Belgijski organi so namreč s to odločbo prebivanje M. Abdide na belgijskem ozemlju razglasili za nezakonito in mu naložili obveznost vrnitve. Ta odločba ne pomeni nič drugega kot izvajanje člena 6(1) Direktive 2008/115, ki državam članicam nalaga, da izdajo odločbo o vrnitvi vsakemu državljanu tretje države, ki nezakonito prebiva na njihovem ozemlju.

99. V takem primeru, ki ga ureja pravo Unije, morajo torej države članice v skladu s členom 51(1) Listine uporabljati temeljne pravice, zagotovljene s pravnim redom Unije. Kot je Sodišče opozorilo v sodbah Åkerberg Fransson<sup>32</sup> ter Pflieger in drugi<sup>33</sup>, dejstvo, da se uporabi pravo Unije, v takih okoliščinah vključuje uporabo temeljnih pravic, ki jih zagotavlja Listina.

100. Torej je treba ob upoštevanju zahtev iz Direktive 2008/115 na eni strani in temeljnih pravic, določenih v Listini, na drugi strani preučiti, ali se v okoliščinah, kot se obravnavajo v postopku v glavni stvari, z neobstojem pravnega sredstva, ki zadrži izvršitev odstranitve, in z nezadovoljevanjem osnovnih potreb zadevne osebe, razen zdravstvenih, spoštujejo pravice, ki so tej osebi priznane v Uniji.

## 2. Moja razlaga

### a) Obstoj pravnega sredstva z odložilnim učinkom

101. Člen 13 Direktive 2008/115, naslovljen „Pravna sredstva“, v odstavku 1 zadevnemu državljanu zagotavlja pravico do učinkovitega pravnega sredstva, da se pritoži zoper odločbo v zvezi z vrnitvijo.

102. V skladu z odstavkom 2 tega člena lahko torej pristojni nacionalni organi začasno odložijo izvršitev izpodbijane odločbe. V takem primeru ta odlog v skladu s členom 9 te direktive pomeni odlog odstranitve.

103. Ugotoviti je treba, da v nasprotju predlogom direktive, ki ga je pripravila Komisija, ta določba državam članicam ne nalaga, da določijo pravno sredstvo z odložilnim učinkom, če se to vloži zoper odločbo o vrnitvi,<sup>34</sup> ampak je to le možnost.

31 — V skladu s to določbo „odločba o vrnitvi“ pomeni upravno ali sodno odločbo ali akt, ki navaja ali opredeljuje, da je prebivanje državljana tretje države nezakonito, ter nalaga ali navaja obveznost vrnitve“.

32 — C-617/10, EU:C:2013:105, točka 21.

33 — C-390/12, EU:C:2014:281, točka 34.

34 — Glej člen 12(2) predloga direktive Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje državljanov tretjih držav, ki nezakonito prebivajo v EU, COM(2005) 391 final z dne 1. septembra 2005 (v nadaljevanju: predlog direktive), ki se je glasil: „Pravno sredstvo ima odložilni učinek ali vsebuje pravico državljana tretje države, da vloži zahtevo za opustitev izvrševanja odločitve o vrnitvi ali odredbe o odstranitvi, in v tem primeru se izvršitev odločitve o vrnitvi ali odredbe o odstranitvi odloži, dokler ni potrjena ali zanjo ne velja sredstvo, ki ima odložilne učinke.“ (Moj poudarek.)

104. V okoliščinah, kot se obravnavajo v sporu o glavni stvari, vseeno menim, da cilj Direktive 2008/115 in spoštovanje temeljnih pravic, zlasti zahtev, ki izhajajo iz členov 1, 2, 3, 4, 19(2) in 47 Listine, zahtevata, da ima zadevna oseba na voljo pravno sredstvo, ki zadrži izvršitev odstranitve.

105. Cilj člena 13 Direktive 2008/115 namreč jasno izhaja iz vodilnega načela, ki ga je zakonodajalec Unije izrazil v členu 1 te direktive, s katerim se ob spoštovanju temeljnih pravic zadevnih oseb zagotavljata učinkovita zaščita njihovih interesov in zlasti vrnitev v človeške in dostojne razmere.<sup>35</sup>

106. Cilj te določbe je torej mogoče razumeti le v skladu in povezavi s pravicami, zagotovljenimi v členih od 1 do 4 Listine, ki zagotavljajo spoštovanje človekovega dostojanstva in pravico do življenja in celovitosti osebe ter prepovedujejo nečloveško in ponižujoče ravnanje. Razlagati jo je treba tudi v skladu z načelom nevračanja iz člena 19(2) Listine. Nazadnje, ta določba mora zagotavljati spoštovanje načel enakosti in prepovedi diskriminacije, kot sta potrjeni v členih 20 in 21 istega akta, ter pravico do učinkovitega pravnega sredstva, kakršno je potrjeno v členu 47 navedene listine. Ta sklicevanja so namreč nujno zajeta v sklicevanju na temeljne pravice, vključenem v člen 1 Direktive 2008/115.

107. Zato se lahko člen 13 te direktive in, splošneje, določbe, v katerih se posebej obravnavajo procesna jamstva, ki jih lahko zadevni državljani uveljavljajo v okviru svojega pravnega sredstva, uporabljajo konkretno in v skladu s temi akti, le če zagotavljajo spoštovanje teh vrednot.

108. Učinkovitost pravnega sredstva, določenega v členu 13(1) navedene direktive in potrjenega v členu 47 Listine, po mojem mnenju zahteva, da ima v primeru, kot se obravnava v postopku v glavni stvari, v katerem je lahko zadevna oseba zaradi izvršitve odločbe o vrnitvi izpostavljena tveganju nečloveškega ali ponižujočega ravnanja, ki je v nasprotju s členom 4 Listine, to pravno sredstvo po samem zakonu odločilni učinek.

109. Prvič, država članica mora v takem primeru spoštovati načelo nevračanja v skladu z obveznostmi, ki jih ima na podlagi člena 5 Direktive 2008/115 in člena 19(2) Listine, ki – naj spomnim – določa, da se „[n]ihče [...] ne sme odstraniti, izgnati ali izročiti državi, v kateri obstaja zanj resna nevarnost, da bo podvržen smrtni kazni, mučenju ali drugemu nečloveškemu ali ponižujočemu ravnanju ali kaznovanju“. Spoštovanje take zahteve zato pomeni, da se izvršitev odločbe o vrnitvi samodejno zadrži, dokler pristojni nacionalni organ ne preuči zakonitosti te odločbe in očitkov zadevne osebe glede obstoja tveganja ravnanja, ki je v nasprotju s členom 4 Listine.

110. Drugič, ESČP meni, da pravica do učinkovitega pravnega sredstva iz člena 13 EKČP zahteva, da ima lahko tujec, proti kateremu je bila izdana odredba o izgonu, na voljo pravno sredstvo z odločilnim učinkom, kadar uveljavlja „očitek, ki ga je mogoče zagovarjati“, po katerem bi se zaradi odstranitve soočil s tveganjem nečloveškega ali ponižujočega ravnanja, ki je v nasprotju s členom 3 EKČP.<sup>36</sup> ESČP namreč meni, da lahko v takem primeru izvršitev odstranitve, katere zakonitost se izpodbija, povzroči nepopravljivo škodo, katere nastanek je treba preprečiti z odlogom izvršitve. Po njegovem mnenju tujec, ki trpi za hudo boleznijo in se ne more zdraviti v izvorni državi, uveljavlja tak očitek. Poleg tega navedeno sodišče meni, da učinkovitost pravnega sredstva vključuje tudi zahteve glede kakovosti in hitrosti.<sup>37</sup>

35 — Glej tudi uvodni izjavi 2 in 11 navedene direktive.

36 — Glej splošna načela v zvezi z učinkovitostjo pravnih sredstev in jamstev, ki jih morajo pogodbenice zagotavljati v primeru izгона tujca na podlagi člena 13 EKČP v povezavi z njenim členom 3, ki so povzeta v sodbah ESČP z dne 21. januarja 2011 v zadevi M.S.S proti Belgiji in Grčiji (veliki senat), pritožba št. 30696/09, točke od 286 do 293, CEDH 2011; z dne 2. februarja 2012 v zadevi I.M. proti Franciji, pritožba št. 9152/09, točke od 127 do 135, ter z dne 13. decembra 2012 v zadevi De Souza Ribeiro proti Franciji (veliki senat), pritožba št. 22689/07, točke od 77 do 83, CEDH 2012.

37 — Glej zgoraj navedeno sodbo ESČP I.M. proti Franciji, točke od 132 do 134 in navedena sodna praksa.

111. Na podlagi te sodne prakse je bila Kraljevina Belgija obsojena v sodbi z dne 27. februarja 2014.<sup>38</sup> Ta zadeva se je nanašala na nigerijsko državljanko, obolelo za aidsom, proti kateri so organi sprejeli odredbo o odstranitvi. Zadevna oseba je zatrjevala, da bi bila zaradi odstranitve v izvorno državo izpostavljena ravnanju, ki je v nasprotju s členom 3 EKČP, in se pritožila zaradi neobstoja učinkovitega pravnega sredstva v smislu člena 13 te konvencije.

112. Potem ko je ESČP preučilo postopkovna pravila, ki se uporabljajo, je odločilo, da pravna sredstva, ki so na voljo zoper odredbo o odstranitvi, sprejeto po zavrnitvi prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje, vložene na podlagi člena 9b zakona z dne 15. decembra 1980, ne zadostujejo za zagotovitev upoštevanja člena 13 v povezavi s členom 3 EKČP.

113. ESČP je naprej ugotovilo, da v skladu z nacionalno zakonodajo, ki se uporablja, tako pravno sredstvo ne zadrži izvršitve odstranitve.<sup>39</sup>

114. Nato je obravnavalo posebne postopke, uvedene v okviru členov od 39/82 do 39/85 zakona z dne 15. decembra 1980, katerih namen je odlog izvršitve odstranitve.

115. V prvi kombinaciji pravnih sredstev se v tridesetih dneh od vročitve odločbe vložita pravno sredstvo za razglasitev ničnosti in predlog za redni odlog, ki se mu, ko je zadevna oseba predmet prisilnega ukrepa, doda predlog za izjemno nujno izdajo začasne odredbe. V drugi kombinaciji se vložijo predlog za izjemno nujni odlog, ki zahteva, da je proti zadevni osebi sprejet prisilni ukrep.<sup>40</sup>

116. ESČP je menilo, da sta ta postopka „težko izvedljiva“ in „preveč zapletena“, da bi lahko izpolnjevala zahtevi glede razpoložljivosti in dostopnosti pravnih sredstev, ki izhajata iz člena 13 v povezavi s členom 3 EKČP.<sup>41</sup>

117. ESČP je najprej ugotovilo, da je posledica tega sistema, da mora zadevna oseba, proti kateri je sprejet ukrep odstranitve in ki trdi, da je treba nujno predlagati odlog izvršitve ukrepa, vložiti varstveno pravno sredstvo, v obravnavanem primeru predlog za redni odlog. Po njegovem mnenju je treba torej to pravno sredstvo, ki nima odložilnega učinka, vložiti le zato, da se zaščiti pravica zadevne osebe, da lahko ukrepa v nujnem primeru, kadar se uresniči resnična nujnost, in sicer obstoj prisilnega ukrepa. ESČP je zato ugotovilo, da bi bila zadevna oseba, če tega varstvenega pravnega sredstva ne bi vložila na začetku postopka in če bi se nato zgodil nujni primer, dokončno brez možnosti, da zaprosi za odlog izvršitve ukrepa odstranitve.<sup>42</sup> Glede pravil, ki veljajo za predloge za odlog, vložene v izjemno nujnih primerih, je ESČP dodalo, da „zadevno osebo, ki je že v ranljivem položaju, silijo, da ukrepa še bolj *in extremis* ob prisilni izvršitvi ukrepa“.<sup>43</sup>

118. ESČP je ob koncu teh ugotovitev sklenilo, da zadevna oseba ni imela na voljo učinkovitega pravnega sredstva, ker to ni imelo odložilnega učinka in ni omogočilo dejanskega preizkusa razlogov, ki so se nanašali na kršitev člena 3 EKČP.<sup>44</sup>

38 — Sodba z dne 27. februarja 2014 v zadevi S.J. proti Belgiji, pritožba št. 70055/10. Ta sodba je predložena velikemu senatu.

39 — Točka 95.

40 — Točki 96 in 97.

41 — Točka 103.

42 — *Idem*.

43 — Točka 104.

44 — Točka 106.

119. Belgijska vlada je v tej zadevi in predvsem na podlagi stališč, vloženi na obravnavi, opisala postopek, katerega izvajanje se mi zdi dejansko zapleteno glede na nujnost in resnost položaja ter ki je težko dostopen migrantom, katerim je namenjen.<sup>45</sup> Učinkovitost pravnega sredstva je treba namreč presojati v vsakem primeru posebej in glede na okoliščine, v katerih se vlaga. Upoštevati pa moram duševno nebogljenost, v kateri se lahko znajdejo migranti, in težave, s katerimi se lahko srečujejo, na primer zaradi jezika, pri seznanjanju s postopki, ki jih je treba začeti pred njihovo odstranitvijo z ozemlja, saj številni nimajo sredstev, da bi si v tej fazi priskrbeli pravno pomoč.

120. Belgijska vlada se je na obravnavi glede neobstoja pravnega sredstva z odložilnim učinkom branila z zatrjevanjem, da v praksi vložitev pravnega sredstva za razglasitev ničnosti pri Conseil du contentieux des étrangers privede do dejanskega odloga izvršitve odločbe o odstranitvi, saj belgijski nacionalni organi dopuščajo nezakonito prebivanje zadevne osebe na ozemlju med trajanjem postopka.

121. Čeprav je tak položaj v praksi enak položaju, v katerem bi imelo pravno sredstvo izrecen odložilni učinek na izvršitev odstranitve, pa vseeno povzroča številne težave.

122. Prvič, kljub dejanskemu odlogu zadevna oseba ni uradno zaščitena pred prisilno odstranitvijo, ker se v skladu s členom 74/14(1) in (2) zakona z dne 15. decembra 1980 ta zaščita priznava le v tridesetdnevem roku, odobrenem za prostovoljni odhod. Ta rok pa se hitro izteče in pristojni nacionalni organi lahko nato uradno kadar koli izvršijo odredbo o odstranitvi. To povzroča veliko težavo zlasti v primeru, kot se obravnava v postopku v glavni stvari, v katerem je lahko zadevna oseba zaradi izvršitve odločbe o vrnitvi izpostavljena tveganju nečloveškega ali ponižujočega ravnanja, ki je v nasprotju s členom 4 Listine.

123. Drugič, kljub dejanski toleranci, ki jo izkazujejo organi, se lahko proti zadevni osebi še vedno izreče kazenska sankcija zaradi nezakonitega prebivanja na ozemlju. Torej ni uradno zaščitena pred morebitnim prijetjem.

124. Tretjič, če se odstranitev odloži neuradno, se ob tem ne priznajo s tem povezane pravice ter zlasti ekonomski in socialni varovalni ukrepi, ki jih zakonodajalec v členu 14 Direktive 2008/115 priznava nezakonito prebivajočim državljanom tretjih držav, katerih odstranitev je uradno odložena. S tem nastane še ena težava predvsem v primeru, kot se obravnava v postopku v glavni stvari, v katerem ukrep odstranitve zadeva hudo bolno osebo, kateri bi se moralo kot vsakemu drugemu državljanu tretje države, čigar odstranitev je bila uradno odložena, zagotoviti zadovoljevanje posebnih potreb, ki jih zahteva njeno zdravstveno stanje.

125. Četrtrič, ne morem prezreti posebej dolgih rokov zadevnega postopka, ki se je začel 7. julija 2011. Poleg težav, povezanih z negotovostjo glede pravnega statusa zadevne osebe, njenim izredno skrb vzbujajočim materialnim položajem in resnostjo očitkov, ki jih navaja pred sodiščem, se lahko vprašam, ali je tak postopek glede na njegovo trajanje res ustrezen in zagotavlja vsa jamstva, ki morajo obstajati ob vložitvi učinkovitega pravnega sredstva.

126. Glede na te elemente in v primeru, kot se obravnava v postopku v glavni stvari, v katerem je lahko zadevna oseba zaradi izvršitve odločbe o vrnitvi izpostavljena tveganju nečloveškega ali ponižujočega ravnanja, ki je v nasprotju s členom 4 Listine, imam občutek, da zadevna oseba ne uživa pravic, ki so ji priznane s to listino, in zlasti ne pravice do učinkovitega pravnega sredstva v smislu člena 47 Listine.

45 — Napotujem na obrazložitev členov od 39/82 do 39/85 zakona z dne 15. decembra 1980 v točkah od 44 do 47 teh sklepnih predlogov.

127. Glede na navedeno zato menim, da je treba člen 13(1) in (2) Direktive 2008/115 razlagati tako, da nasprotuje nacionalnemu postopkovnemu pravilu, ki izključuje obstoj pravnega sredstva z odložilnim učinkom, če se to vloži zoper odločbo o vrnitvi, zaradi izvršitve katere bi bila lahko zadevna oseba izpostavljena tveganju nečloveškega ali ponižujočega ravnanja, ki je v nasprotju s členom 4 Listine, in to ob upoštevanju njenega zdravstvenega stanja.

b) Zadovoljevanje drugih osnovnih potreb zadevne osebe poleg zdravstvenih

128. Člen 14 Direktive 2008/115 v povezavi z uvodno izjavo 12 te direktive določa ekonomske in socialne varovalne ukrepe, ki jih lahko „državljan[i] tretjih držav, ki prebivajo nezakonito, ampak njihova odstranitev še ni mogoča“, uveljavljajo „pred vrnitvijo“. Tako morajo države članice v obdobju za prostovoljni odhod in v obdobjih, za katera je bila odstranitev odložena, zagotavljati ohranitev enotnosti družine ter nujno zdravstveno oskrbo in osnovno zdravljenje. Prepričati se morajo tudi, da imajo mladoletniki dostop do osnovnega izobraževalnega sistema in da se upoštevajo posebne potrebe ranljivih oseb. Ta določba je odziv na člen 5 Direktive 2008/115, v katerem se od držav članic zahteva, da pri izvajanju te direktive ustrezno upoštevajo zdravstveni, družinski in socialni položaj zadevne osebe ter še posebej njeno zdravstveno stanje.

129. Čeprav je zakonodajalec Unije v uvodni izjavi 12 navedene direktive izrazil namen „[o]bravnavati [...] položaj“ teh migrantov, je ta cilj po mojem mnenju le delno dosežen, in to iz naslednjih razlogov.

130. Prvič, če ostanem pri besedilu člena 14(1) Direktive 2008/115, ugotovim, da M. Abdida ne more spadati na področje uporabe te določbe in torej biti upravičen do varovalnih ukrepov iz te določbe. Tridesetdnevni rok, ki mu je bil odobren za prostovoljni odhod, se je namreč iztekel, ukrep odstranitve, sprejet proti njemu, pa ni bil uradno odložen.

131. V tem aktu torej niso izrecno priznani varovalni ukrepi v položaju, kot se obravnava v sporu o glavni stvari, ko je odstranitev zadevne osebe *de facto* odložena med trajanjem sodnega postopka.<sup>46</sup>

132. Drugič, opozarjam, da varovalni ukrepi, ki jih je zakonodajalec Unije določil v navedeni določbi, ne zajemajo vseh pravic in zlasti pravic, ki se mi zdijo najbistvenejše v trenutku, ko zadevna oseba nima več nujno virov dohodkov in mora biti odstranjena z ozemlja, in sicer možnost, da se prehranjuje, obleče in prebiva.

133. Čeprav je treba ohraniti enotnost družine, zagotoviti osnovno izobraževanje, nujno zdravstveno oskrbo in „osnovno“ zdravljenje ter upoštevati posebne potrebe ranljivih oseb, pa člen 14(1) te direktive državam članicam ne nalaga izrecno, naj zadovoljujejo še druge osnovne potrebe zadevne osebe poleg zdravstvenih.

134. Z Direktivo 2008/115 se torej niti minimalno ne usklajujejo pravila, ki državam članicam nalagajo zadovoljevanje osnovnih potreb teh migrantov. Ta direktiva se torej zelo jasno razlikuje od Direktive 2003/9, v kateri je zakonodajalec Unije želel države članice primorati, da zagotovijo minimalne pogoje za sprejem prosilcev za azil do odločitve, ki bi zajemali vse njihove najosnovnejše potrebe.

135. To je mogoče ugotoviti že ob branju uvodne izjave 12 Direktive 2008/115. Zakonodajalec Unije namreč v njej navaja, da *bi bilo treba* „[o]snovne pogoje za [...] bivanje [državljanov tretjih držav, ki prebivajo nezakonito, ampak njihova odstranitev še ni mogoča,] določiti v skladu z nacionalno zakonodajo“.<sup>47</sup> Uporaba pogojnika in zlasti izbira glagola „določiti“ kažeta očitno željo zakonodajalca

46 — Evropski parlament je v pripravljanih dokumentih za to direktivo vseeno podal predlog v tem smislu. Glej predlog spremembe 53 za člen 13(1) v poročilu Evropskega parlamenta o predlogu direktive (A6-0339/2007).

47 — Moj poudarek.

Unije, da državam članicam pusti široko polje proste presoje glede narave potreb, ki jih nameravajo zadovoljevati (čeprav se po mojem mnenju opredelitev osnovnih potreb vsiljuje sama). Zakonodajalec Unije poleg tega v preostalem delu besedila te direktive ne omenja ničesar drugega glede zadovoljevanja teh potreb.

136. To besedilo se razlikuje od besedila, ki ga je Komisija predlagala v okviru predloga direktive in v katerem je zagovarjala uskladitev varovalnih ukrepov, ki jih je treba zagotoviti nezakonito prebivajočim migrantom, s tistimi, ki so določeni v okviru Direktive 2003/9.

137. V uvodni izjavi 8 tega predloga direktive je namreč navedeno:

„Obravnavati bi bilo treba položaj oseb, ki prebivajo nezakonito, ampak njihova odstranitev (še) ni mogoča. Vzpostaviti bi bilo treba minimalne standarde za izpolnjevanje pogojev za bivanje teh oseb, s sklicevanjem na določbe Direktive Sveta 2003/9/ES z dne 27. januarja 2003 o minimalnih standardih za sprejem prosilcev za azil.“<sup>48</sup>

138. V členu 13 predloga direktive, ki se nanaša na „[z]aščitn[e] ukrep[e] pred vračanjem“, se je Komisija torej izrecno sklicevala na poglavji II in IV Direktive 2003/9, ki precej bolj konkretno in natančno določata materialne pogoje za sprejem, ki jih morajo države članice zagotoviti prosilcem za azil do odločitve, da se jim zagotovijo, prvič, dostojen in primeren življenjski standard ter, drugič, primerljivi življenjski pogoji v vseh državah članicah.<sup>49</sup> Ta člen določa:

„Države članice zagotovijo, da pogoji bivanja državljanov tretjih držav, za katere se izvrševanje odločitve o vrnitvi odloži ali ki ne morejo biti odstranjeni zaradi razlogov iz člena 8 te direktive, *niso manj ugodni od tistih iz členov 7 do 10, člena 15 in členov 17 do 20 Direktive [2003/9]*.“<sup>50</sup>

139. Ti predlogi besedila so bili na pogajanjih opuščeni, še posebej pa vsakršno izrecno sklicevanje na ureditev, ki je prosilcem za azil odobrena z Direktivo 2003/9. Čeprav novi člen 14 Direktive 2008/115 delno povzema nekatere varovalne ukrepe, določene v Direktivi 2003/9, pa vseeno opušča nekatere temeljne vidike, zlasti jamstvo dostojnega in primernega življenjskega standarda.

140. Nazadnje, člen 14 Direktive 2008/115 je napisan tako, da je težko presojati obseg, obliko in minimalno raven storitev, ki se odobrijo zadevni osebi.

141. V tem členu namreč ni natančno določeno, katere predpise morajo države članice sprejeti, da ohranijo enotnost družine, in kakšno vrsto zadovoljevanja je treba zagotoviti v zvezi s posebnimi potrebami najranljivejših oseb. Prav tako so nekateri izrazi, kot je „osnovno zdravljenje“, dovolj široki, da jih je mogoče razlagati različno in da imajo spremenljiv obseg glede na države članice.

142. Glede na navedeno in v nasprotju s ciljem, ki ga je zakonodajalec Unije določil v uvodni izjavi 12 Direktive 2008/115, za položaj teh „državljanov tretjih držav, ki prebivajo nezakonito, ampak njihova odstranitev še ni mogoča“, ni mogoče šteti, da je „obravnavana[n]“.

48 — Moj poudarek.

49 — Uvodni izjavi 7 in 8 Direktive 2003/9.

50 — Moj poudarek. Vseeno ugotavljam, da se Komisija ni izrecno sklicevala na člena 13 in 14 Direktive 2003/9, ki prosilcem za azil zagotavljata materialne pogoje za sprejem, ki jim zagotavljajo primeren življenjski standard in eksistenco. Člen 13(2) te direktive namreč državam članicam nalaga, da določijo pogoje za sprejem (materialno ali finančno pomoč), ki zagotavljajo „življenjski standard, ki je primeren za zdrave prosilcev [za azil] in ki lahko zagotovi njihovo eksistenco“. Člen 14 pa določa, da „[č]e se nastanitev zagotovi v naravi, bi morala“ imeti obliko „nastanitveni[h] centr[ov], ki zagotavljajo ustrezan življenjski standard“, ali „privatn[ih] hiš[...], stanovanj[...], domov[...], ali drugi[h] prostor[ov], prilagojeni[h] za nastanitev prosilcev“.

143. V predlogu resolucije o zmanjšanju neenakosti na področju zdravja v EU<sup>51</sup> je Parlament sicer ugotovil, da priseljencem brez dokumentov ni zagotovljen pravičen dostop do zdravstvenega varstva, potrjen v členu 35 Listine, niti v praksi niti v zakonodaji. Zato je države članice pozval, naj priseljencem brez dokumentov – dejansko – zagotovijo pravičen dostop do zdravstvenega varstva in ocenijo izvedljivost podpiranja zdravstvenega varstva za nezakonite migrante, tako da zagotovijo opredelitev na podlagi skupnih načel za temeljne sestavine zdravstvenega varstva, kot je opredeljeno v nacionalni zakonodaji.

144. Poleg ugotovitve, ki jo je izrazil Parlament, ta zadeva razkriva še drugo resničnost, to je konkretni pravni in materialni položaj, v katerem so migranti pred odstranitvijo.

145. Kako konkretno M. Abdida, ki je v kritičnem zdravstvenem stanju, zadovoljuje svoje najosnovnejše potrebe od vložitve pravnega sredstva pri Conseil du contentieux des étrangers 7. julija 2011, to je zadnja tri leta?

146. M. Abdida na belgijskem ozemlju nezakonito prebiva od 29. junija 2011, ko so mu organi vročili odredbo o zapustitvi ozemlja in ga izbrisali iz registra tujcev. Vendar organi njegovo prisotnost na ozemlju *de facto* dopuščajo, dokler ne bodo odločili o zakonitosti izpodbijane odločbe. Kot smo videli, pa je ta postopek dolgotrajen in zadevna oseba dolge mesece, celo nekaj let ostaja ne le v negotovosti glede svoje morebitne odstranitve, ampak tudi ni več zaščitena pred morebitnim prijetjem, saj se nezakonito prebivanje lahko kaznuje.

147. Ta status določa njeno stopnjo dostopa do zaposlitve, bivališča ter socialnih in zdravstvenih storitev, ki je v obravnavani zadevi skoraj nična. M. Abdida je izključen z zakonitega trga dela, kar pomeni, da ne prejema dohodkov za zadovoljevanje svojih potreb, in to zlasti za prehrano, oblačila in bivališče. Gotovo se srečuje z velikimi težavami pri dostopu do stanovanja, saj je lahko oddajanje stanovanja v najem nezakonito prebivajočemu migrantu kaznivo. Poleg tega lahko le delno dostopa do socialne pomoči, ker je ta v skladu z nacionalno zakonodajo, ki se uporablja, omejena na nujno zdravniško pomoč.

148. To dejansko stanje očitno lahko zadevno osebo postavlja v socialno šibek položaj in neposredno vpliva na spoštovanje njenih temeljnih pravic. ESČP v ustaljeni sodni praksi sicer meni, da lahko nezadostnost dohodkov v nekaterih posebnih okoliščinah povzroči nevarnost za življenje ali telesno celovitost posameznika in tudi tveganje nečloveškega ali ponižujočega ravnanja, kar je v nasprotju s členoma 2 in 3 EKČP.<sup>52</sup>

149. Če ostanem pri besedilu člena 14 Direktive 2008/115, ne verjamem, da je dosledno državam članicam naložiti, naj zagotovijo nujno zdravniško pomoč, če se v okoliščinah, kot se obravnavajo v postopku v glavni stvari, ne zadovoljujejo najosnovnejše potrebe zadevne osebe. Po mojem mnenju prav tako ni dosledno državam članicam naložiti, naj zagotovijo enotnost družine ali celo osnovno izobraževanje otrok, ne da bi to pomenilo obveznost zagotoviti eksistenco teh posameznikov ter človeške in dostojne življenjske razmere.

150. Prav tako ne verjamem, da je pravično in pošteno, da se državljani tretje države, čigar prebivanje na ozemlju se dejansko dopušča do preučitve pravnega sredstva, ki ga je vložil, obravnava manj ugodno kot državljani tretje države, ki je v pridržanju na podlagi člena 15 Direktive 2008/115. Čeprav je slednjemu dejansko odvzeta svoboda gibanja, in to ob upoštevanju njegovega obnašanja, je vseeno nastanjen v posebnem centru za pridržanje, v katerem se načeloma zadovoljujejo vse njegove osnovne

51 — Poročilo z dne 8. februarja 2011 o zmanjšanju neenakosti na področju zdravja v EU (2010/2089(INI)), glej zlasti uvodno izjavo AD in točko 5.

52 — V zvezi s členom 2 EKČP glej sodbo ESČP z dne 25. oktobra 2005 v zadevi Kutepov in Anikeenko proti Rusiji, pritožba št. 68029/01, točka 62, in sklep z dne 1. decembra 2009 v zadevi Huc proti Romuniji in Nemčiji, pritožba št. 7269/05, točka 59; v zvezi s členom 3 EKČP pa sklepa ESČP z dne 23. aprila 2002 v zadevi Larioshina proti Rusiji, pritožba št. 56869/00, in z dne 18. junija 2009 v zadevi Budina proti Rusiji, pritožba št. 45603/05.

potrebe, tudi potreba po pravni pomoči ter zagotavljanju socialne in zdravniške pomoči, in to v obdobju, ki lahko traja do 18 mesecev. Ugotoviti pa je treba, da v položaju, kot se obravnava v postopku v glavni stvari, ko je tudi zadevna oseba „pred odstranitvijo“, zadovoljevanje teh potreb ni zagotovljeno.

151. Prav tako ne verjamem, da je dosledno od držav članic zahtevati, da zagotovijo učinkovitost pravnega sredstva in med drugim določijo pravno sredstvo z odložilnim učinkom zoper odločbo o odstranitvi, če se migrant do odločitve sodišča ne more dostojno prehranjevati, bivati in se oblačiti.

152. Nazadnje, ne smemo pozabiti, da nezadovoljevanje najosnovnejših potreb migrantov povečuje njihovo marginalizacijo. Dejstvo, da se državljanu tretje države pred odstranitvijo v tako dolgem obdobju po vložitvi pravnega sredstva odvzame možnost zadovoljevanja njegovih najosnovnejših potreb, lahko povzroči, da zapusti ozemlje države gostiteljice in odide v drugo državo članico, s čimer se povečujejo sekundarno gibanje nezakonito prebivajočih migrantov in posledično nezakonite migracije znotraj meja Unije. Ta položaj lahko zadevno osebo tudi spodbudi, da se zateče ne k nezakonnosti – saj je že v takem položaju – ampak h kriminalu, in to zato, da bi zadovoljila svoje potrebe. Take okoliščine so očitno daleč od cilja, ki ga je zakonodajalec Unije navedel v uvodni izjavi 4 Direktive 2008/115, v skladu s katerim je treba „[z]a učinkovito politiko vračanja [...] kot nujen sestavni del migracijske politike z dobrim upravljanjem določiti jasna, pregledna in poštena pravila“.<sup>53</sup>

153. Uporaba Direktivo 2008/115 na način, ki privede do takih nedoslednosti in nepravilnosti, očitno ne omogoča, da se zagotovi njen polni učinek.

154. Obseg varovalnih ukrepov iz člena 14 te direktive je torej treba razlagati z vidika njenega cilja, ki je – naj spomnim – določiti jasna in poštena pravila, da bo politika vračanja ne le učinkovita, ampak bo tudi omogočala, da se v skladu z vodilnim načelom, ki ga je zakonodajalec izrazil v členu 1 navedene direktive, zagotovi spoštovanje vrednot, potrjenih v Listini.

155. Spoštovanje človekovega dostojanstva ter pravic do življenja, celovitosti in zdravja, potrjenih v členih 1, 2, 3 in 35<sup>54</sup> Listine, ter prepoved nečloveškega ali ponižujočega ravnanja iz člena 4 te listine po mojem mnenju nasprotujeta temu, da v položaju, kot se obravnava v postopku v glavni stvari, nezakonito prebivajoči državljan tretje države, čigar odstranitev je bila dejansko odložena, ostane brez možnosti zadovoljevanja svojih osnovnih potreb do preučitve pravnega sredstva, ki ga je vložil.

156. Zadovoljevanje najosnovnejših potreb je po mojem mnenju temeljna pravica, ki ne more biti odvisna od pravnega statusa zadevne osebe.

157. Čeprav mora obseg tega zadovoljevanja določiti vsaka država članica zase, in to ob upoštevanju polja proste presoje, ki jim je podeljeno z Direktivo 2008/115, se mi zdi, da mora biti to zadovoljevanje zadostno, da se zadevni osebi zagotovita eksistenca ter dostojen življenjski standard, ki je primeren za njeno zdravje, tako da ima med drugim na voljo bivališče, po potrebi ob upoštevanju njenih posebnih potreb.<sup>55</sup>

53 — Uvodna izjava 4 Direktive 2008/115. Moj poudarek.

54 — V skladu s to določbo ima „[v]sakdo [...] pravico do preventivnega zdravstvenega varstva in do zdravniške oskrbe v skladu s pogoji, ki jih določajo nacionalne zakonodaje in običaji. Pri opredeljevanju in izvajanju vseh politik in dejavnosti Unije se zagotavlja visoka raven varovanja zdravja ljudi.“

55 — V zvezi s tem napotujem na sodbo Saciri in drugi (C-79/13, EU:C:2014:103), v kateri se je Sodišče izreklo o materialnih pogojih za sprejem prosilcev za azil, in zlasti na točko 40 te sodbe.



158. Ob upoštevanju navedenega zato menim, da je treba člen 14 Direktive 2008/115 razlagati tako, da nasprotuje nacionalnim predpisom, ki za nezakonito prebivajoče državljane tretjih držav, ki so vložili pravno sredstvo zoper odločbo o vrnitvi, omejujejo zadovoljevanje njihovih osnovnih potreb le na nujno zdravniško pomoč. V takem položaju in med celotnim trajanjem sodnega postopka mora država članica zagotoviti zadostno zadovoljevanje osnovnih potreb zadevne osebe, da se zagotovita njena eksistenca ter dostojen življenjski standard, ki je primeren za njeno zdravje, tako da ji med drugim omogoči, da ima bivališče, in po potrebi upošteva njene posebne potrebe.

#### IV – Predlog

159. Glede na zgoraj navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanja Cour du travail de Bruxelles odgovori:

1. Direktivo Sveta 2003/9/ES z dne 27. januarja 2003 o minimalnih standardih za sprejem prosilcev za azil, Direktivo Sveta 2004/83/ES z dne 29. aprila 2004 o minimalnih standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da se jim prizna status begunca ali osebe, ki iz drugih razlogov potrebuje mednarodno zaščito, in o vsebini te zaščite, in Direktivo Sveta 2005/85/ES z dne 1. decembra 2005 o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah je treba razlagati tako, da se procesna jamstva in socialne ugodnosti, ki jih je v tem okviru določil zakonodajalec Unije, ne uporabljajo za prošnjo za izdajo dovoljenja za prebivanje iz zdravstvenih razlogov, vloženo na podlagi člena 9b zakona z dne 15. decembra 1980 o vstopu na ozemlje, prebivanju, nastanitvi in odstranitvi tujcev.
2. Člen 13(1) in (2) Direktive 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav je treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalnemu postopkovnemu pravilu, ki izključuje obstoj pravnega sredstva z odločilnim učinkom, če se to vloži zoper odločbo o vrnitvi, zaradi izvršitve katere bi bila lahko zadevna oseba izpostavljena tveganju nečloveškega ali ponižujočega ravnanja, ki je v nasprotju s členom 4 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, in to ob upoštevanju njenega zdravstvenega stanja.
3. Člen 14 Direktive 2008/115 je treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalnim predpisom, ki za nezakonito prebivajoče državljane tretjih držav, ki so vložili pravno sredstvo zoper odločbo o vrnitvi, omejujejo zadovoljevanje njihovih osnovnih potreb le na nujno zdravniško pomoč. V takem položaju in med celotnim trajanjem sodnega postopka mora država članica zagotoviti zadostno zadovoljevanje osnovnih potreb zadevne osebe, da se zagotovita njena eksistenca ter dostojen življenjski standard, ki je primeren za njeno zdravje, tako da ji med drugim omogoči, da ima bivališče, in po potrebi upošteva njene posebne potrebe.