



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
YVES BOT
föredraget den 4 september 2014¹

Mål C-562/13

**Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-La-Neuve
mot
Moussa Abdida**

(begäran om förhandsavgörande från Cour du travail de Bruxelles (Belgien))

”Begäran om förhandsavgörande — Gemensamt europeiskt asylsystem — Direktiv 2003/9/EG —
Miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna — Direktiv 2004/83/EG —
Miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar —
Person som uppfyller kraven för att betecknas som alternativt skyddsbehövande — Artikel 2 e —
Verklig risk att lida allvarlig skada — Artikel 15 b — Omänsklig eller förnedrande behandling —
Direktiv 2005/85/EG — Miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller
återkallande av flyktingstatus — Direktiv 2008/115/EG — Gemensamma normer och förfaranden för
återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna — Artikel 13.2 —
Suspensivt rättsmedel — Artikel 14.1 — Garantier i avvaktan på återvändande — Europeiska unionens
stadga om de grundläggande rättigheterna — Medlemsstats beslut att inte bevilja en allvarligt sjuk
tredjelandsmedborgare uppehållstillstånd av medicinska skäl, åtföljt av ett åläggande att lämna
territoriet — Avsaknad av rättsmedel med suspensiv verkan med avseende på avlägsnandets
verkställighet — Avsaknad av stöd till andra grundläggande behov än sjukvård — Beviljande
av akutsjukvård”

1. Genom förevarande begäran om förhandsavgörande vill den hänskjutande domstolen veta vilka processuella garantier och sociala förmåner en medlemsstat är skyldig att ge en tredjelandsmedborgare vars hälsotillstånd kräver läkarvård när tredjelandsmedborgaren väntar på ett avgörande avseende lagligheten i ett beslut att avslå tredjelandsmedborgarens ansökan om uppehållstillstånd av medicinska skäl och ålägga vederbörande att lämna territoriet.

¹ — Originalspråk: franska.

2. Den hänskjutande domstolen vill särskilt få klarhet i huruvida nationell lagstiftning i vilken det inte föreskrivits något rättsmedel med suspensiv verkan med avseende på verkställigheten av ett avlägsnandebeslut och enligt vilken stödet till den berördes grundläggande behov under hela domstolsförfarandet begränsas till att enbart omfatta akutsjukvård är förenlig med direktiven 2003/9/EG², 2004/83/EG³ och 2005/85/EG⁴ – vilka utgör grunden för det gemensamma europeiska asylsystemet – och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna⁵.

3. Begäran om förhandsavgörande har framställts i ett mål mellan Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve (den offentliga socialvårdsinrättningen för Ottignies-Louvain-la-Neuve, nedan kallat CPAS) och Moussa Abdida, en aidsjuk nigeriansk medborgare. När den belgiska staten avlog Moussa Abdidas ansökan om uppehållstillstånd av medicinska skäl och ålade honom att lämna territoriet återkallades hans tillfälliga uppehållstillstånd, vilket hade gett honom rätt att utan kostnad få sina grundläggande behov tillgodosedda. Inte heller fick hans överklagande av detta beslut någon suspensiv verkan avseende verkställigheten av avlägsnandet.

4. Nämnade begäran om förhandsavgörande omfattar i sak tre frågeställningar.

5. För det första: Kan en svårt sjuk tredjelandsmedborgare som, om han eller hon återvänder till sitt ursprungsland, löper en verklig risk att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling på grund av att det inte finns någon adekvat medicinsk behandling i det landet betraktas som en "person som uppfyller kraven för att betecknas som alternativt skyddsbehövande" i den mening som avses i artikel 2 e i direktiv 2004/83?

6. Samma fråga ställdes av Cour constitutionnelle i mål M'Bodj, vilket ännu inte har avgjorts av domstolen och i vilket jag föredrog mitt förslag till avgörande den 17 juli 2014.⁶

7. För det andra: Ska ett rättsmedel mot ett beslut att avslå en ansökan om uppehållstillstånd av medicinska skäl och att ålägga den berörda personen en skyldighet att lämna territoriet ha suspensiv verkan med beaktande av de rättigheter som garanteras vederbörande i direktiv 2003/9, direktiv 2004/83 och direktiv 2005/85 samt i stadgan?

8. För det tredje: Är medlemsstaterna på grundval av nämnda rättsakter skyldiga att ta ansvar för den berörda personens grundläggande behov, utöver sjukvård, tills det har prövats huruvida beslutet om återvändande var lagligt? I det aktuella fallet begränsade CPAS det sociala biståndet till akutsjukvård.

9. I förevarande förslag till avgörande kommer jag att anföra att ingen av de texter som reglerar det gemensamma europeiska asylsystemet, det vill säga direktiv 2003/9, direktiv 2004/83 och direktiv 2005/85, är tillämplig när det gäller en ansökan om uppehållstillstånd av medicinska skäl enligt artikel 9ter i lagen om utlänningsars rätt till inresa, vistelse och bosättning i landet samt om avlägsnande av utlänningsars (loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers), eftersom ett sådant uppehållstillstånd inte kan anses utgöra en form av alternativt internationellt skydd.

2 — Rådets direktiv av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna (EUT L 31, s. 18). Det direktivet har ersatts av Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för personer som ansöker om internationellt skydd (EUT L 180, s. 96).

3 — Rådets direktiv av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 304, s. 12 och rättelse EUT 2005, L 204, s. 24).

4 — Rådets direktiv av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus (EUT L 326, s. 13 och rättelse EUT 2006, L 236, s. 36).

5 — Nedan kallad stadgan.

6 — Förslag till avgörande M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2113).

10. Vidare kommer jag att redogöra för skälen till att det är mot bakgrund av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna⁷ och de grundläggande rättigheterna enligt stadgan som jag kommer att undersöka huruvida de rättigheter som tillerkänns migranter i Europeiska unionen iakttas under sådana omständigheter som i målet vid den nationella domstolen, när det saknas ett suspensivt rättsmedel avseende verkställighet av ett avlägsnande och ansvar inte tas för den berörda personens grundläggande behov.

11. I detta hänseende kommer jag att föreslå domstolen att slå fast att rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 13.1 i direktiv 2008/115 och artikel 47.1 i stadgan innebär att det måste finnas en rätt att överklaga med suspensiv verkan då verkställighet av beslutet om återvändande med hänsyn till den berörda personens hälsotillstånd innebär att vederbörande utsätts för en risk för omänsklig eller förnedrande behandling i strid med artikel 4 i stadgan.

12. Jag kommer även att förklara varför syftet med artikel 14 i direktiv 2008/115 liksom iakttagandet av de grundläggande rättigheterna, inte minst kraven i artiklarna 1–4 och i artikel 35 i stadgan, i en sådan situation medför ett krav på att medlemsstaterna, under hela den rättsliga prövningens varaktighet, garanterar att det tas ett tillräckligt ansvar för den berörda personens grundläggande behov, så att vederbörande är garanterad sitt uppehälle och en med hänsyn till sitt hälsotillstånd adekvat och värdig levnadsstandard, bland annat genom att se till att vederbörande har tillgång till bostad och i förekommande fall ta hänsyn till vederbörandes särskilda behov.

I – Tillämpliga bestämmelser

A – Unionsrätt

1. Det gemensamma europeiska asylsystemet

13. Det gemensamma europeiska asylsystemet består av tre rättsakter, direktiven 2003/9, 2004/83 och 2005/85

a) Direktiv 2003/9

14. I direktiv 2003/9 fastställs miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna.

15. Enligt artikel 3.1 ska direktivet tillämpas ”på alla tredjelandsmedborgare och statslösa personer som lämnar in en asylansökan vid gränsen till eller på en medlemsstats territorium, så länge de får uppehålla sig på territoriet i egenskap av asylsökande”.

16. Medlemsstaterna får emellertid i enlighet med artikel 3.4 ”besluta att tillämpa bestämmelserna i detta direktiv vid behandling av ansökningar om andra skyddsformer än de som följer av Genèvekonventionen för tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som inte befinns vara flyktingar”.

17. I kapitel II i nämnda direktiv fastställs minimivillkor för mottagandet som medlemsstaterna är skyldiga att iakttä för att garantera de asylsökande en levnadsstandard som täcker deras behov i fråga om hälsa och uppehälle.

⁷ — EUT L 348, s. 98.

18. I artiklarna 7–10 och 15 i direktiv 2003/9 har unionslagstiftaren föreskrivit garantier avseende bland annat bosättning och rörelsefrihet, familjers sammanhållning, hälsoundersökningar samt underårigas skolgång och utbildning.

19. Kapitel IV, i synnerhet artiklarna 17–20, i direktiv 2003/9 innehåller specifika bestämmelser för personer med särskilda behov.

b) Direktiv 2004/83

20. Direktivets syfte är att fastställa gemensamma kriterier för samtliga medlemsstater vad gäller de villkor som tredjelandsmedborgare ska uppfylla för att beviljas internationellt skydd⁸ och vad gäller innehållet i detta skydd.⁹ I artikel 2 c och 2 e fastställs vilka som är berättigade till flyktingstatus eller som ska betecknas som alternativt skyddsbehövande. I kapitlen II, III och V fastställs de villkor som ska vara uppfyllda av sökande och i kapitel VII vilka rättigheter som skyddet medför.

21. I det gemensamma europeiska asylsystemet utgör det alternativa skyddet ett komplement till bestämmelserna om flyktingstatus i konventionen om flyktingstatus.¹⁰

22. Det rör sig om ett internationellt skydd som i enlighet med artikel 2 e i direktiv 2004/83 riktar sig till ”en tredjelandsmedborgare eller statslös person som inte uppfyller kraven för att betecknas som flykting, men där det finns grundad anledning att förmoda att den berörda personen, om han eller hon återsänds till sitt ursprungsland ... skulle utsättas för en verklig risk att lida allvarlig skada enligt artikel 15 ... och som inte kan, eller på grund av en sådan risk inte vill begagna sig av det landets skydd.”

23. Enligt artikel 18 i direktivet ska medlemsstaterna ”bevilja en tredjelandsmedborgare ... status som alternativt skyddsbehövande om han eller hon uppfyller kraven för att betecknas som alternativt skyddsbehövande enligt kapitlen II och V.”

24. Kapitel II i direktivet handlar om ”[b]edömning av ansökningar om internationellt skydd”. Artikel 6, med rubriken ”Aktörer som utövar förföljelse eller tillfogar allvarlig skada”, har följande lydelse:

”Aktörer som utövar förföljelse eller tillfogar allvarlig skada omfattar

- a) staten,
- b) parter eller organisationer som kontrollerar staten eller en betydande del av statens territorium,
- c) grupper som inte företräder staten, om det kan bevisas att aktörer enligt a och b, inklusive internationella organisationer, är oförmögna eller ovilliga att tillhandahålla skydd mot förföljelse eller allvarlig skada enligt artikel 7.”

25. Kapitel V i direktiv 2004/83 handlar om ”[f]örutsättningar för att betraktas som alternativt skyddsbehövande”. I artikel 15 definieras begreppet ”allvarlig skada” enligt följande:

”Allvarlig skada utgörs av

8 — Se artikel 1 i direktivet.

9 — Se förslag till avgörande M. (C-277/11, EU:C:2012:253, punkt 19) vilket följdes av dom M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punkt 72).

10 — Denna konvention undertecknades i Genève den 28 juli 1951 [Recueil des traités des Nations unies, volym 189, s. 150, nr 2545 (1954)] och trädde i kraft den 22 april 1954. Den har kompletterats genom protokollet angående flyktingars rättsliga ställning av den 31 januari 1967, vilket trädde i kraft den 4 oktober 1967.

- a) dödsstraff eller avrättning,
- b) tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning av en sökande i ursprungslandet, eller
- c) allvarligt och personligt hot mot en civilpersons liv eller lem på grund av urskillningslöst våld i situationer av internationell eller intern väpnad konflikt.”

26. I kapitel VII i direktivet, om "[i]nnebörden av internationellt skydd", har unionslagstiftaren dessutom i artiklarna 28 och 29 angett att medlemsstaterna genom att bevilja internationellt skydd, oavsett om det rör sig om flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande, förpliktas att ge den berörda personen nödvändigt socialt bistånd och tillträde till hälso- och sjukvård på samma villkor som de egna medborgarna. Medlemsstaterna får emellertid göra skillnad mellan de två skyddsformerna, i och med att de enligt dessa artiklar får begränsa det sociala stödet till personer som innehar status som alternativt skyddsbehövande till att endast omfatta grundläggande förmåner.¹¹

27. Slutligen ska det framhållas att direktiv 2004/83 syftar till att fastställa miniminormer. Enligt skäl 8 och artikel 3 får medlemsstaterna följaktligen införa eller behålla förmånligare bestämmelser för att fastställa vem som ska beviljas status som flykting eller alternativt skyddsbehövande förutsatt att de är förenliga med direktivet.

28. I skäl 9 i direktiv 2004/83 har unionslagstiftaren likväl preciserat att "[d]e tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som tillåts stanna inom medlemsstaternas territorier av skäl som inte hänför sig till ett behov av internationellt skydd utan efter en skönsmässig bedömning av ömmande eller humanitära skäl, faller utanför tillämpningsområdet för detta direktiv”.

c) Direktiv 2005/85

29. I direktiv 2005/85 regleras medlemsstaternas förfaranden för prövning av ansökningar om internationellt skydd. Enligt artikel 1 i direktivet är syftet att fastställa miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus, och i kapitel II och III beskrivs sökandens och den berörda medlemsstatens processuella rättigheter och skyldigheter vid bedömningen av en ansökan om internationellt skydd.

30. I artikel 3 definieras direktivets tillämpningsområde enligt följande:

”1. Detta direktiv är tillämpligt på alla asylansökningar som lämnas in på medlemsstaternas territorium, inbegripet vid gränsen eller i deras transitzoner, samt på återkallande av flyktingstatus.

...

3. När medlemsstater tillämpar eller inför ett förfarande där asylansökningar prövas både som ansökningar på grundval av Genèvekonventionen och som ansökningar om andra typer av internationellt skydd som grundar sig på omständigheter samt fastställs i artikel 15 i direktiv [2004/83] skall de tillämpa det här direktivet under hela förfarandet.

11 — I domen M. (EU:C:2012:744) framhöll domstolen att det är olika slags rättigheter som är kopplade till flyktingstatus respektive till status som alternativt skyddsbehövande (punkt 92). Det ska emellertid framhållas att Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 337, s. 9), vilket utgör en omarbetning av direktiv 2004/83, innebär att skillnaderna mellan den skyddsnivå som tillerkänns flyktingar och de som innehar status som subsidiärt skyddsbehövande avskaffas när det gäller tillträde till hälso- och sjukvård (artikel 30). Skillnaden kvarstår emellertid när det gäller socialt stöd (artikel 29).

4. Medlemsstaterna får dessutom besluta att tillämpa detta direktiv på förfaranden för att fatta beslut om ansökningar om alla typer av internationellt skydd.”

31. Under rubriken ”Rätten till ett effektivt rättsmedel” föreskrivs följande i artikel 39 i nämnda direktiv:

”1. Medlemsstaterna skall se till att asylsökande har rätt till ett effektivt rättsmedel inför domstol mot följande beslut:

a) Ett beslut som fattats om en asylansökan,

...

3. Medlemsstaterna skall vid behov fastställa föreskrifter i enlighet med sina internationella förpliktelser avseende

a) frågan huruvida rättsmedlet enligt punkt 1 skall medföra att sökandena får stanna i den berörda medlemsstaten i avvaktan på resultatet,

b) möjligheten till rättsmedel eller skyddsåtgärder om rättsmedlet enligt punkt 1 inte medför att sökandena får stanna kvar i den berörda medlemsstaten i avvaktan på resultatet. Medlemsstaten får också föreskriva rättsmedel på eget initiativ ...”

2. Återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna

32. Bestämmelser om avlägsnande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna fastställs i direktiv 2008/115.

33. Enligt artikel 2 ska det direktivet tillämpas på tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium.

34. Direktivets syfte är att upprätta en effektiv politik för avlägsnande och återsändande som grundar sig på gemensamma standarder och rättssäkerhetsgarantier, så att berörda personer återsänds på ett humant sätt och med fullständig respekt för deras mänskliga rättigheter och värdighet.¹²

35. Mot den bakgrunden föreskrivs i artikel 13.1 och 13.2 i direktiv 2008/115 processuella garantier för berörda tredjelandsmedborgare med avseende på överklagande eller begäran om omprövning av ett beslut om återvändande.

36. Bestämmelsen har följande lydelse:

”1. Den berörda tredjelandsmedborgaren ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel för att kunna överklaga eller begära omprövning av ... beslut om återvändande ...

2. Den myndighet eller det organ som nämns i punkt 1 ska ha befogenhet att pröva ... beslut om återvändande ..., inbegripet möjligheten att tillfälligt skjuta upp verkställigheten, om inte verkställigheten redan är tillfälligt uppskjuten enligt den nationella lagstiftningen.”

37. I artikel 14 i direktivet fastställs vilka ekonomiska och sociala rättigheter som migranter får göra gällande i avvaktan på avlägsnande.

¹² — Se artikel 1 samt skälen 2 och 11 i nämnda direktiv.

38. Artikel 14.1 har följande lydelse:

”Medlemsstaterna ska, med undantag för den situation som omfattas av artiklarna 16 och 17, säkerställa att under den tidsfrist för frivillig avresa som beviljats enligt artikel 7 och under tidsperioder för vilka verkställigheten av avlägsnandet skjutits upp enligt artikel 9, följande principer beaktas så långt som möjligt i fråga om tredjelandsmedborgare:

- a) De familjemedlemmar som befinner sig på territoriet ska hållas samlade.
- b) Akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar ska tillhandahållas.
- c) Beroende på vistelsens längd ska underåriga ges tillträde till det grundläggande utbildningsväsendet.
- d) Utsatta personers särskilda behov ska beaktas.”

B – Belgisk rätt

1. Lag av den 15 december 1980 om utlänningars rätt till inresa, vistelse och bosättning i landet samt om avlägsnande av utlänningar

39. Syftet med lagen av den 15 december 1980 om utlänningars rätt till inresa, vistelse och bosättning i landet samt om avlägsnande av utlänningar (loi du 15 décembre 1980 relative à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers)¹³ är att införliva direktiv 2004/83 med den belgiska rättsordningen.

a) Materiella och förfarandemässiga bestämmelser avseende beviljande av uppehållstillstånd av medicinska skäl

40. I artikel 9ter i nämnda lag preciseras villkoren för beviljande av uppehållstillstånd av medicinska skäl. Punkt 1 har följande lydelse:

”En utlänning som uppehåller sig i Belgien, som styrker sin identitet i enlighet med punkt 2 och som lider av en sjukdom som innebär en verklig risk för dennes liv eller fysiska integritet eller en verklig risk för omänsklig eller förnedrande behandling när det inte finns någon adekvat behandling i ursprungslandet eller i det land där vederbörande uppehåller sig, kan ansöka om uppehållstillstånd i Belgien hos ministern eller dennes ställföreträdare.

Ansökan ska inges genom rekommenderad försändelse till ministern eller ministerns ställföreträdare. I ansökan ska utlänningens faktiska bostadsadress i Belgien anges.

Tillsammans med ansökan ska utlänningen lämna alla användbara och aktuella upplysningar om sjukdomen samt om möjligheter och tillträde till adekvat behandling i ursprungslandet eller i det land där utlänningen är bosatt.

Utlänningen ska inkomma med ett sådant läkarintyg som föreskrivits av Konungen genom beslut i Conseil des [m]inistres. Läkarintyget ska vara utfärdat minst tre månader före ansökans ingivande och ange sjukdom, svårighetsgrad och vilken behandling som bedöms vara nödvändig.

¹³ — Lag i dess lydelse enligt lag av den 15 september 2006 (nedan kallad lagen av den 15 december 1980).

Bedömningen av den risk som avses i första stycket, möjligheterna till behandling, dess tillgänglighet i ursprungslandet eller i det land där utlänningen uppehåller sig och av sjukdomen, dess svårighetsgrad och den behandling som bedöms vara nödvändig enligt läkarintyget, utförs av en offentliganställd läkare eller läkare som utsetts av ministern eller ministrernas ställföreträdare som lämnar ett utlåtande i frågan. Läkaren kan, om han eller hon bedömer det vara nödvändigt, undersöka utlänningen och begära ett kompletterande sakkunnigutlåtande.

...”

41. För det fall att uppehållstillstånd av medicinska skäl beviljas, ska behöriga nationella myndigheter utfärda ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för ett år, dock med möjlighet till förlängning. Den berörde får då rätt till socialt stöd från CPAS, och CPAS kan bekosta sjuk- och invaliditetsförsäkring och sjukvård om den berörde så behöver. Efter fem år kan den berörde beviljas permanent uppehållstillstånd, vilket ger vederbörande samma rättigheter som inhemska medborgare.

42. För det fall att uppehållstillstånd av medicinska skäl nekas, ska behöriga nationella myndigheter delge den berörda personen ett beslut genom vilken han eller hon åläggs att lämna territoriet, eftersom vederbörandes vistelse i landet då blir olaglig. Det sociala stödet begränsas då till akutsjukvård. Enligt rättspraxis från Cour constitutionnelle ska detta akutsjukvårdsstöd täcka kostnader för både hälso- och sjukvård i syfte att förhindra att personer som lider av allvarlig sjukdom inte ska riskera sitt liv eller sin fysiska integritet.¹⁴

43. Den berörde kan överklaga ett beslut om nekat uppehållstillstånd till Conseil du contentieux des étrangers (belgiska migrationsdomstolen). Ett sådant överklagande har ingen suspensiv verkan på verkställigheten av avlägsnandeåtgärden.

44. I artikel 39/82 i lagen av den 15 december 1980 föreskrivs att detta överklagande får åtföljas av en ansökan om uppskov med verkställighet av åtgärden, vilken får inges antingen enligt ordinärt förfarande eller enligt förfarandet för mycket brådskande ärenden. En ansökan enligt sistnämnda förfarande innebär att verkställigheten skjuts upp.

45. Nämnda bestämmelse har följande lydelse:

”1) När en handling från en förvaltningsmyndighet kan upphävas i enlighet med artikel 39/2 är Conseil du contentieux des étrangers ensam behörig att besluta om uppskov med verkställigheten.

Beslut om uppskov ska fattas, efter det att parterna har hörts eller vederbörligen kallats, genom ett motiverat beslut av ordföranden vid den avdelning där målet anhängiggjorts eller av den domare som ordföranden utser i sitt ställe.

I mycket brådskande fall får ett interimistiskt beslut om uppskov fattas utan att parterna eller några av parterna har hörts.

När sökanden ansöker om uppskov med verkställighet, ska vederbörande välja mellan uppskov i mycket brådskande fall eller ordinärt uppskov. Vid äventyr av avvisning får sökanden inte samtidigt eller senare inge en ny ansökan enligt tredje stycket eller på nytt ansöka om uppskov genom den ansökan som avses i punkt 3.

14 — Se dom av Cour constitutionnelle nr 43/2013 av den 21 mars 2013, punkt B 13, s. 16.

Genom undantag från fjärde stycket och utan att det påverkar tillämpningen av punkt 3 utgör ett avslag på en ansökan om uppskov i mycket brådskande fall inte hinder för att sökanden senare inge en ansökan om uppskov enligt det ordinära förfarandet, om ansökan om uppskov i mycket brådskande fall har avslagits av det skälet att det inte är styrkt att det är fråga om ett mycket brådskande fall.

- 2) Beslut om uppskov med verkställighet får endast meddelas om det anförs allvarliga grunder som kan motivera att det överklagade beslutet upphävs och på villkor att omedelbar verkställighet av beslutet riskerar att orsaka allvarlig skada som svårigen kan gottgöras.

...

- 3) Förutom i mycket brådskande fall ska ansökan om uppskov och överklagandet inges genom en och samma handling.

I rubriken till ansökan ska det anges huruvida ansökan avser enbart ett överklagande eller både en ansökan om uppskov och ett överklagande. Om detta krav inte är uppfyllt ska ansökan enbart anses vara ett överklagande.

När överklagandet har ingetts får en ansökan om uppskov som inges vid ett senare tillfälle inte tas upp till sakprövning, utan att detta påverkar den ovan angivna möjligheten att inge ett nytt överklagande tillsammans med en ansökan om uppskov, såvida inte fristen för ingivande av överklagandet har löpt ut.

...

- 4) ...

Om utlännningen utgör föremål för ett avlägsnande-, avvisnings- eller utvisningsbeslut vars verkställighet är omedelbart förestående och han eller hon ännu inte har ingett någon ansökan om uppskov kan vederbörande ansöka om uppskov med verkställigheten av beslutet enligt förfarandet för mycket brådskande fall. ... [O]m uppskov inte medges får verkställighet åter ske.”

46. Enligt artikel 39/84 i samma lag är Conseil du contentieux des étrangers ensam behörig att besluta om erforderliga åtgärder för att tillvarata parternas eller andra personers intressen vilka har ett intresse av utgången av ärendet, med undantag av åtgärder som rör de medborgerliga rättigheterna.

47. Artikel 39/85 i nämnda lag reglerar prövningen av ansökningar om interimistiska åtgärder i mycket brådskande fall. I artikeln föreskrivs följande:

”Om utlännningen utgör föremål för en avlägsnande-, avvisnings- eller utvisningsbeslut vars verkställighet är omedelbart förestående, får den utlännning som redan har ingett en ansökan om uppskov, förutsatt att Conseil du contentieux des étrangers ännu inte har prövat denna ansökan, genom de interimistiska åtgärderna i artikel 39/84 ansöka om att nämnda domstol ska pröva ansökan om uppskov omgående.

Ansökan om interimistiska åtgärder och ansökan om uppskov ska prövas samtidigt

...

När ansökan om interimistiska åtgärder har inkommit får verkställighet av avlägsnande-, avvisnings- eller utvisningsbeslutet inte ske förrän Conseil du contentieux des étrangers har prövat eller avslagit ansökan. ... [O]m uppskov inte beviljas får verkställighet åter ske.

...”

48. Såväl en ansökan om uppskov i mycket brådskande fall som en ansökan om interimistiska åtgärder i mycket brådskande fall förutsätter att den berörda personen styrker en nära förestående allvarlig skada och i synnerhet att det föreligger en tvångsåtgärd i syfte att vederbörande ska lämna Belgien.

b) Bestämmelser avseende beviljande av status som alternativt skyddsbehövande

49. I artikel 48/4 i lagen av den 15 december 1980 beskrivs villkoren för att betraktas som alternativt skyddsbehövande.¹⁵ Artikel 49 är ett införlivande av artiklarna 2 e, 15 och 17 i direktiv 2004/83 och har följande lydelse:

”1) Status som alternativt skyddsbehövande ska beviljas en utlänning som inte uppfyller kraven för att betecknas som flykting och som inte omfattas av artikel 9ter, när det finns grundad anledning att förmoda att den berörda personen, om han eller hon återsänds till sitt ursprungsland, eller, i fråga om en statslös person, till det land där han eller hon tidigare normalt var bosatt, skulle utsättas för en verklig risk att lida allvarlig skada enligt punkt 2, och som inte kan, eller på grund av en sådan risk inte vill, begagna sig av det landets skydd och som inte omfattas av någon av uteslutandegrunderna i artikel 55.4.

2) Med allvarlig skada avses

- a) dödsstraff eller avrättning,
- b) tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning av en sökande i ursprungslandet, eller
- c) allvarligt och personligt hot mot en civilpersons liv eller lem på grund av urskillningslöst våld i situationer av internationell eller intern väpnad konflikt.”

50. För det fall ansökan om internationellt skydd avslås kan berörd person överklaga beslutet vid Conseil du contentieux des étrangers, som vid prövningen har obegränsad behörighet. Enligt artikel 39/70 i lagen av den 15 december 1980 har ett sådant överklagande suspensiv verkan. Såvida inte den berörde har gett sitt medgivande får ingen åtgärd avseende avlägsnande från territoriet, avvisning eller utvisning vidtas gentemot vederbörande under den fastställda tidsfristen för överklagande eller under dess prövning. Den berörde bibehåller dessutom rätten till socialt stöd från CPAS. Stödet omfattar den berördes alla grundläggande behov, det vill säga vård, socialt stöd, inkvartering, mat och utbildning för barn.

2. Lag av den 8 juli 1976 om offentliga socialvårdsinrättningar

51. I artikel 1 i lagen om offentliga socialvårdsinrättningar av den 8 juli 1976 (loi organique des centres publics d'action sociale [CPAS] du 8 juillet 1976) föreskrivs att alla medborgare har rätt till socialt stöd för att kunna leva ett värdigt liv.

52. Enligt artikel 57 i den lagen har dessa inrättningar till uppgift att se till att enskilda och familjer får stöd av samhället. Ett CPAS ska tillhandahålla inte bara palliativt eller vårdande stöd, utan även förebyggande stöd. Stödet kan vara materiellt, socialt, medicinskt eller psykologiskt.

15 — Status som alternativt skyddsbehövande ger rätt till uppehållstillstånd i ett år, vilket kan förlängas i fem år. Efter dessa fem år får berörd person beviljas permanent uppehållstillstånd i enlighet med artikel 49/2 punkterna 2 och 3 i lagen av den 15 december 1980.

53. I artikel 57.2 första stycket i nämnda lag görs emellertid ett undantag från denna princip, eftersom det där anges att CPAS får begränsa sina insatser till akutsjukvård när det gäller utlänningar som vistas olagligt på territoriet.

54. I kunglig kungörelse av den 12 december 1996 om akutsjukvård som offentliga socialvårdsinrättningar beviljar utlänningar som vistas olagligt i landet (arrêté royal relatif à l'aide médicale d'urgence octroyée par les centres publics d'aide sociale aux étrangers qui séjournent illégalement dans le Royaume)¹⁶ anges att sådan akutsjukvård som avses i artikel 57.2 första stycket i lagen av den 8 juli 1976 uteslutande avser sjukvård vars akuta art styrks genom läkarintyg. Ekonomiskt stöd, inkvartering eller annat socialt stöd in natura får inte ges.

II – Bakgrunden i målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

55. Den 15 april 2009 ansökte Moussa Abdida om uppehållstillstånd av medicinska skäl enligt artikel 9ter i lagen av den 15 december 1980. Beslut om att ta upp ansökan till sakprövning fattades den 4 december 2009 och Moussa Abdida erhöll till följd härav socialt stöd från CPAS.

56. Den 6 juni 2011 beslutade emellertid behöriga nationella myndigheter att avslå hans ansökan med motiveringen att det i sökandens ursprungsland finns en medicinsk infrastruktur som gör det möjligt att ge vård åt aidssjuka. Beslutet, tillsammans med ett åläggande att lämna territoriet, delgavs Moussa Abdida den 29 juni 2011. Vid delgivningen angavs att ett överklagande eller en ansökan om uppskov inte kunde föranleda något uppskov med åtgärdens verkställighet.

57. Den 7 juli 2011 överklagade Moussa Abdida detta beslut till Conseil du contentieux des étrangers. Den 13 juli 2011 beslutade CPAS att dra in det sociala stöd som hittills hade betalats ut till Abdida och att inte betala för akutsjukvård. CPAS omprövade emellertid detta beslut den 27 juli 2011 och beviljade Moussa Abdida akutsjukvård.

58. Den 5 augusti 2011 överklagade Moussa Abdida CPAS:s beslut till Tribunal du travail de Nivelles. I dom av den 9 september 2011 förpliktade den domstolen CPAS att utbetala socialt stöd motsvarande ett integrationsbidrag för ensamstående. I skälen angavs bland annat att rätten till socialt stöd är en förutsättning för att rätten att överklaga ska kunna utövas samt att Moussa Abdidas sociala stöd skulle fortsätta att utbetalas i avvaktan på ett avgörande rörande hans överklagande avseende beslutet att avslå hans ansökan om uppehållstillstånd.

59. Den 7 oktober 2011 överklagade CPAS denna dom till Cour du travail de Bruxelles.

60. Den domstolen konstaterade att Moussa Abdida i enlighet med nationell lagstiftning inte har tillgång till något suspensivt rättsmedel avseende verkställighet av beslutet om avlägsnande och att han i avvaktan på avgörandet rörande hans överklagande inte har rätt till annat socialt stöd än akutsjukvård. Cour du travail påpekade även att det förelåg en skillnad mellan behandlingen av en person som ansökt om status som alternativt skyddsbehövande enligt artikel 48/4 i lagen av den 15 december 1980 och en person som ansökt om uppehållstillstånd av medicinska skäl enligt artikel 9ter i nämnda lag. Cour constitutionnelle har enligt Cour de travail emellertid slagit fast att denna skillnad i behandling är berättigad.

16 — *Moniteur belge* av den 31 december 1996, s. 32518, ändrad den 13 januari 2003 (*Moniteur belge* av den 17 januari 2003, s. 1553).

61. Följaktligen beslutade Cour du travail de Bruxelles att förklara målet vilande och att ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

- ”1) Ska direktiven [2004/83], [2005/85] och [2003/9] tolkas så, att de medför en skyldighet för medlemsstater som föreskriver att en utlänning som ”lider av en sjukdom som innebär en verklig risk för dennes liv eller fysiska integritet eller en verklig risk för omänsklig eller förnedrande behandling när det inte finns någon adekvat behandling i ursprungslandet” har rätt till alternativt skydd i den mening som avses i artikel 15 b i direktiv [2004/83],
- att föreskriva att ett överklagande eller en begäran om omprövning av det administrativa beslut enligt vilket sökanden har nekats uppehållstillstånd och/eller alternativt skydd och ålagts att lämna territoriet ska ha suspensiv verkan,
 - att inom ramen för deras system för socialt bistånd eller flyktingmottagning ta ansvar för andra grundläggande behov än de medicinska som sökanden har, tills överklagandet eller begäran om omprövning av detta administrativa beslut har prövats?
- 2) Om frågan besvaras nekande, medför då [stadgan], dess artiklar 1–3 (mänsklig värdighet, rätten till liv och till integritet), artikel 4 (förbud mot omänsklig eller förnedrande behandling), artikel 19.2 (rätten att inte utvisas till en stat där han eller hon löper en allvarlig risk att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling), artiklarna 20 och 21 (likhet inför lagen och icke-diskriminering, i förhållande till andra kategorier av sökande av alternativt skydd) och/eller artikel 47 (rätten till effektivt rättsmedel) en skyldighet för de medlemsstater som införlivar direktiven [2004/83], [2005/85] och [2003/9] att föreskriva att överklagandet eller begäran om omprövning ska ha suspensiv verkan och att medlemsstaten ska bekosta sådana grundläggande behov som anges i fråga 1 ovan?”

62. Yttranden har ingetts av parterna i målet vid den nationella domstolen samt av den belgiska och den franska regeringen, Förenade kungarikets regering och Europeiska kommissionen.

III – Min bedömning

A – Den första frågan

63. Den första frågan från den hänskjutande domstolen avser de processuella garantier och sociala förmåner som en medlemsstat är skyldig att ge i förfarandet för beviljande av status som alternativt skyddsbehövande.

64. Såsom den belgiska och den franska regeringen och kommissionen har framhållit i sina yttranden bygger denna fråga på antagandet att ett uppehållstillstånd som utfärdas till en tredjelandsmedborgare till följd av vederbörandes hälsotillstånd på grundval av artikel 9ter i lagen av den 15 december 1980 utgör en form av alternativt internationellt skydd i den mening som avses i artikel 2 e i direktiv 2004/83.

65. Av de skäl som jag redogjorde för i punkterna 40–70 i mitt förslag till avgörande i målet M’Bodj och som jag här i korthet ska återge anser jag att det antagandet är felaktigt.¹⁷

17 — Såsom jag påpekade i punkterna 34–37 i förslaget till avgörande M’Bodj (EU:C:2014:2113) är de nationella myndigheterna oeniga om huruvida ett sådant uppehållstillstånd ska betraktas som ett införlivande av artikel 15 b i direktiv 2004/83.

66. Jag anser nämligen att en tredjelandsmedborgare som lider av en allvarlig sjukdom och som, om han eller hon återsänds till sitt ursprungsland, utsätts för en verklig risk att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling på grund av avsaknaden av adekvat behandling i det landet inte kan betraktas som en ”person som uppfyller villkoren för att betraktas som alternativt skyddsbehövande” i den mening som avses i artikel 2 e i direktiv 2004/83. Under vissa omständigheter kan visserligen lidande till följd av sjukdom utgöra omänsklig eller förnedrande behandling, men icke desto mindre är ett av de väsentliga kriterierna för beviljande av alternativt skydd inte uppfyllt, nämligen att det är möjligt att identifiera en aktör som är upphov till skadan och mot vilken skydd är nödvändigt.

67. Följaktligen anser jag att ett uppehållstillstånd som utfärdas med stöd av artikel 9ter i lagen av den 15 december 1980 inte kan utgöra ett alternativt internationellt skydd och inte kan omfattas av tillämpningsområdet för de texter som ligger till grund för det gemensamma europeiska asylsystemet.

68. Det är viktigt att hålla i åtanke att grunden för det gemensamma europeiska asylsystemet är att enskilda som fruktar förföljelse på grund av ras, religion, nationalitet, politiska åsikter eller tillhörighet till en viss grupp i samhället eller som löper risk för allvarlig skada i sitt ursprungsland måste ges ett skydd som deras land inte, eller inte längre, kan garantera, antingen på grund av att landet avsiktligt medverkar till sådana handlingar eller att landet saknar förmåga att förhindra dem.

69. Systemet för en medlemsstats beviljande av internationellt skydd, oavsett om det rör sig om flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande, har sålunda ett särskilt mål och innebär att en specifik skyddsmekanism inrättats.¹⁸ Systemet bygger på två väsentliga förutsättningar. För det första ska det finnas en risk att berörd person utsätts för förföljelse eller allvarlig skada om han eller hon återvänder till sitt ursprungsland. För det andra ska det landet ha ett direkt eller indirekt ansvar för att denna risk föreligger. Flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande är således förbehållet sådana fall där offentliga myndigheter i ursprungslandet har valt att inte garantera detta skydd, antingen för att myndigheterna själva är upphovet till förföljelserna eller för att de uppmuntrar eller tolererar förföljelse som utförs av milis eller andra enskilda grupper.

70. Dessa båda förutsättningar är avgörande för att internationellt skydd ska beviljas, eftersom de utgör grunden för den enskilda individens fruktan och förklarar varför vederbörande inte kan eller inte vill begagna sig av det landets skydd.

71. När det gäller alternativt skydd framgår dessa båda kriterier klart och tydligt av ordalydelsen i artikel 2 e i direktiv 2004/83. Unionslagstiftaren anger nämligen otvetydigt att en ”person som uppfyller kraven för att betecknas som alternativt skyddsbehövande” är en person som dels, om han eller hon återsänds till sitt ursprungsland, skulle utsättas för en verklig risk att lida allvarlig skada enligt artikel 15 i direktivet, dels inte kan, eller på grund av en sådan risk inte vill, begagna sig av det landets skydd.

72. Vidare definieras i den artikeln begreppet ”allvarlig skada” som handlingar eller omständigheter för vilka myndigheter i ursprungslandet är direkt eller indirekt ansvariga.

73. Artikel 15 i direktivet ska nämligen läsas i jämförelse med artikel 6 i samma direktiv.

18 — Se dom Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39).

74. I artikel 15 i direktivet definieras tre typer av allvarlig skada. I led b anges omänsklig eller förnedrande behandling som sökanden utsätts för i ursprungslandet. Lagstiftaren definierar här det materiella elementet i allvarlig skada. Det rör sig om dödsstraff eller avrättning, tortyr, omänsklig eller förnedrande behandling av berörd person i ursprungslandet och om allvarligt och personligt hot mot en civilpersons liv eller lem på grund av urskillningslöst våld i situationer av internationell eller intern väpnad konflikt. Dessa handlingar förutsätter i sig att en aktör har en medveten avsikt att orsaka fysiskt eller psykiskt lidande av en särskild intensitet.

75. I artikel 6 definieras i stället det personliga elementet genom beskrivningen ”aktörer ... som tillfogar allvarlig skada”. Unionslagstiftaren har således uttryckligen begränsat omfattningen av den skada som avses i artikel 15 i direktiv 2004/83 till sådan skada som har orsakats av staten, parter eller organisationer som kontrollerar staten eller en betydande del av statens territorium eller grupper som inte företräder staten, om det kan bevisas att staten eller parter eller organisationer som kontrollerar den är oförmögna eller ovilliga att tillhandahålla skydd mot förföljelse eller allvarlig skada.

76. För att en person ska kunna anses vara i behov av alternativt skydd är det följaktligen inte tillräckligt att styrka att vederbörande löper risk att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling om han eller hon återvänder till sitt ursprungsland. Det ska även styrkas att denna risk beror på faktorer som myndigheter i det landet direkt eller indirekt kan hållas ansvariga för, att hoten mot berörd person härrör från eller tolereras av myndigheterna i det land där vederbörande är medborgare eller att hoten härrör från oberoende grupper mot vilka myndigheterna i det landet inte är förmögna att garantera ett effektivt skydd för sina medborgare.

77. När det gäller en enskild vars hälsotillstånd kräver sjukvård och som inte skulle kunna få adekvat behandling i sitt ursprungsland härrör den omänskliga eller förnedrande behandling som vederbörande riskerar att utsättas för när han eller hon återvänder till sitt land, såsom den franska regeringen har framhållit i sitt yttrande, inte från någon handling eller avsiktlig underlåtenhet av myndigheter eller av staten oberoende organ. Med andra ord är ett av de väsentliga kriterierna för erkännande av status som alternativt skyddsbehövande enligt artikel 6 i direktiv 2004/83 i ett sådant fall inte uppfyllt, nämligen att myndigheter i ursprungslandet ska vara direkt eller indirekt ansvariga för den allvarliga skadan och utgöra det hot mot vilket den berörda personen måste skyddas.

78. Det skydd som erbjuds av medlemsstaten i ett sådant läge svarar inte mot något behov av internationellt skydd i den mening som avses i artikel 2 a i direktivet. Således kan det inte omfattas av det gemensamma europeiska asylsystemet.

79. Det rör sig enligt ordalydelsen i artikel 2 g in fine i det aktuella direktivet¹⁹ om ”en annan typ av skydd” som inte omfattas av direktivets tillämpningsområde. Ett sådant skydd beviljas av andra skäl, efter en skönsässig bedömning av ömmande eller humanitära skäl, på grundval av artikel 3 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna²⁰ och artikel 4 och artikel 19.2 i stadgan. I det sistnämnda fallet är det verkställigheten av den mottagande medlemsstatens beslut att utvisa berörd person, i kombination med avsaknaden av adekvata vårdresurser i ursprungslandet, som kan utgöra omänsklig behandling.

80. Det har uppenbarligen varit unionslagstiftarens avsikt att undanta situationer som bygger på humanitära skäl från tillämpningsområdet för direktiv 2004/83.

19 — Såsom domstolen framhöll i domen B och D (C-57/09 och C-101/09, EU:C:2010:661) följer det av artikel 2 g in fine i direktiv 2004/83 att detta direktiv inte hindrar att en person begär skydd genom att ansöka om en ”annan typ av skydd” som ligger utanför direktivets tillämpningsområde (punkt 116).

20 — Nedan kallad Europakonventionen. Konvention undertecknad i Rom den 4 november 1950.

81. I skäl 9 preciserar unionslagstiftaren uttryckligen att "[d]e tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som tillåts stanna inom medlemsstaternas territorier av skäl som inte hänför sig till ett behov av internationellt skydd utan efter en skönmässig bedömning av ömmande eller humanitära skäl, faller utanför tillämpningsområdet för detta direktiv.²¹

82. För övrigt är det intressant att gå till förarbetena till direktiv 2004/83 när det gäller formuleringen av artikel 15 b,²² i vilka unionslagstiftaren anger följande:

"Om led b skulle omfatta all rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna^[23] avseende artikel 3 i Europakonventionen skulle emellertid även sådana mål som uteslutande grundar sig på humanitära skäl behöva inbegripas, exempelvis målet D mot Förenade kungariket (1997), som även kallas Saint-Kitts-målet.^[24]

Trots att den omständigheten att det saknas tillträde till ett utvecklat hälsovårdssystem och ett socialt nätverk inte i sig betraktas som tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling, beskrevs en utvisning till ett sådant land, som skulle innebära fara för den berörda personens liv, som sådan behandling i Saint-Kitts-målet.

För att undvika mål baserade på humanitära skäl i systemet för alternativt skydd, något som aldrig varit avsikten med [direktiv 2004/83], föreslår ordförandeskapet följaktligen att tillämpningsområdet för led b begränsas genom att det anges att en verklig risk för tortyr eller omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling *ska råda i ursprungslandet*.²⁵

83. Även om artikel 15 b i direktiv 2004/83 såsom domstolen framhöll i domen Elgafaji²⁶ "i huvudsak motsvarar ... artikel 3 [i Europakonventionen]"²⁷, har unionslagstiftaren emellertid begränsat dess tillämpningsområde till behandling "av en sökande i *ursprungslandet*",²⁸ vilket förutsätter att myndigheterna i det landet är direkt eller indirekt ansvariga. Systemet för internationellt skydd och särskilt statusen som alternativt skyddsbehövande innebär således verkligen en fristående och specifik skyddsmekanism²⁹ som ska skiljas från de skyldigheter som åligger konventionsstaterna enligt artikel 3 i Europakonventionen.

21 — Direktiv 2004/83 bygger i likhet med konventionen om flyktingars rättsliga ställning, undertecknad i Genève den 28 juli 1951, på principen att mottagande medlemsstater i enlighet med nationell rätt kan bevilja nationellt skydd som ger personer som inte kan ges flyktingstatus enligt artikel 12.2 i nämnda direktiv uppehållsrätt på den berörda medlemsstatens territorium.

22 — Se not av den 25 september 2002 från ordförandeskapet för Europeiska unionens råd till strategiska kommittén för invandring, gränser och asyl, 12148/02, s. 6.

23 — Nedan kallad Europadomstolen.

24 — Europadomstolen, 2 maj 1997, Recueil des arrêts et décisions 1997-III. I detta mål fann Europadomstolen att verkställighet av ett beslut om utvisning av en aidsjuk person skulle utgöra ett åsidosättande av artikel 3 i Europakonventionen om vederbörande återvände till sitt ursprungsland, eftersom den aktuella personen löpte en verklig risk att dö under särskilt smärtsamma omständigheter. Europadomstolen beaktade i domen den omständigheten att den berörda personen befann sig i ett långt framskridet skede av sjukdomen och att ett plötsligt avbrytande av den sjukvård som tillhandahölls i mottagarstaten, liksom avsaknaden av varje form av psykologiskt och socialt stöd, skulle påskynda den berörda personens död och utsätta vederbörande för akut fysiskt och psykiskt lidande (§ 42 och §§ 51–54). Europadomstolen förklarade således att den förbehöll sig rätten att pröva tillämpningen av artikel 3 i Europakonventionen med viss flexibilitet i situationer då risken att den berörda personen utsätts för förbjudna behandlingar i destinationslandet kan härledas till faktorer som myndigheter i det landet vare sig direkt eller indirekt kan hållas ansvariga för eller som var och en i sig inte strider mot den artikeln. I ett sådant fall får konventionsstaterna således, av humanitära hänsyn som bedöms trängande, inte verkställa ett utvisningsbeslut för att inte hållas ansvariga enligt artikel 3 i Europakonventionen.

25 — Min kursivering.

26 — EU:C:2009:94.

27 — Ovan i punkt 27 angiven dom (punkt 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, Nimègue, 2007, s. 19.

29 — Se dom Diakité (EU:C:2014:39, punkt 24).

84. Mot den bakgrunden anser jag följaktligen att en tredjelandsmedborgare som lider av en allvarlig sjukdom och som, om vederbörande återsänds till sitt ursprungsland, löper en verklig risk att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling till följd av avsaknad av adekvat behandling i det landet inte kan betraktas som en "person som uppfyller kraven för att betraktas som alternativt skyddsbehövande" i den mening som avses i artikel 2 e i direktiv 2004/83.

85. En ansökan om uppehållstillstånd av medicinska skäl enligt artikel 9ter i lagen av den 15 december 1980 kan följaktligen inte omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2004/83.

86. En sådan ansökan kan inte heller omfattas av tillämpningsområdet för de två andra texter som ligger till grund för det gemensamma europeiska asylsystemet, det vill säga direktiven 2003/9 och 2005/85.

87. De materiella mottagningsvillkor som föreskrivs av unionslagstiftaren i direktiv 2003/9 avser i enlighet med artikel 3 i detta direktiv asylsökande eller, om en medlemsstat så har bestämt, sökande av andra skyddsformer.

88. På motsvarande sätt framgår det av artikel 3 i direktiv 2005/85 att de processuella garantier som unionslagstiftaren har föreskrivit med avseende på det direktivet rör asylansökningar och återkallanden av flyktingstatus samt, om medlemsstaten så har beslutat, ansökningar om någon annan typ av internationellt skydd.

89. Av handlingarna i målet framgår det att Konungariket Belgien inte hade någon avsikt att garantera tillämpningen av dessa texter på personer som lämnar in en ansökan enligt artikel 9ter i lagen av den 15 december 1980.

90. Jag anser således att de processuella garantier och sociala förmåner som fastställts av unionslagstiftaren med avseende på direktiven 2003/9, 2004/83 och 2005/85 inte är tillämpliga på en sådan situation som den som är aktuell i ifrågavarande mål.

91. Mot bakgrund av vad som anförts ovan anser jag följaktligen att direktiven 2003/9, 2004/83 och 2005/85 ska tolkas så, att de processuella garantier och de sociala förmåner som fastställts av unionslagstiftaren i detta hänseende inte är tillämpliga på en ansökan om uppehållstillstånd av medicinska skäl enligt artikel 9ter i lagen av den 15 december 1980.

B – *Den andra frågan*

92. Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida en nationell lagstiftning vilken dels saknar bestämmelser om rättsmedel med suspensiv verkan med avseende på ett beslut om avlägsnande när det gäller beslut om nekat uppehållstillstånd av medicinska skäl, dels begränsar ansvaret för att tillgodose den berörda personens grundläggande behov till enbart akutsjukvård under hela domstolsförfarandet, är förenlig med de grundläggande rättigheterna enligt stadgan och med medlemsstaternas skyldigheter enligt direktiven 2003/9, 2004/83 och 2005/85.

1. Inledande synpunkter

93. Inledningsvis ska det preciseras att den hänskjutande domstolens fråga till domstolen gör det nödvändigt att beakta andra bestämmelser än de till vilka det uttryckligen har hänvisats i beslutet om hänskjutande.³⁰

94. Cour du travail de Bruxelles har nämligen riktat in den andra frågan på de processuella rättigheter och garantier som den som ansöker om internationellt skydd har enligt direktiven 2003/9, 2004/83 och 2005/85 samt enligt stadgan, och särskilt genom artiklarna 1–4, vilka rör principen om mänsklig värdighet samt rätten till liv och fysisk integritet och rätten att inte utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling, artikel 19.2, i vilken principen om non-refoulement inrättas, artiklarna 20 och 21, vilka lägger grunden för principerna om jämlikhet och icke-diskriminering och slutligen artikel 47, vilken stadgar rätten till effektiv domstolsprövning.

95. Av de skäl jag har redogjort för ovan kan emellertid de rättsakter som ligger till grund för det gemensamma europeiska asylsystemet inte tillämpas på en sådan situation som den som är aktuell i målet vid den nationella domstolen. Följaktligen anser jag att det saknas skäl att pröva den hänskjutande domstolens fråga med avseende på direktiven 2003/9, 2004/83 och 2005/85.

96. Däremot anser jag att det finns anledning att beakta bestämmelserna för förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna i direktiv 2008/115. Enligt artiklarna 1 och 13 i det direktivet är direktivets syfte nämligen att fastställa gemensamma normer och förfaranden för samtliga medlemsstater, bland annat vad beträffar överklagande eller begäran av omprövning av ett beslut om återvändande. I dess kapitel III beskrivs vilka rättigheter och rättssäkerhetsgarantier som i detta hänseende ska ges tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

97. I förevarande mål är det ostridigt att behöriga nationella myndigheter under hela förfarandet vid Conseil du contentieux des étrangers ansåg att Moussa Abdidas vistelse var olaglig. Således faller hans vistelse inom tillämpningsområdet för direktiv 2008/115, enligt vad som fastställs i artikel 2 i det direktivet.

98. Dessutom anser jag att de nationella myndigheternas beslut att avslå hans ansökan om uppehållstillstånd och att i enlighet med artikel 7 i lagen av den 15 december 1980 ålägga honom att lämna territoriet utgör ett ”beslut om återvändande” i den mening som avses i artikel 3.4 i nämnda direktiv.³¹ Genom det beslutet förklarade nämligen de belgiska myndigheterna att Moussa Abdidas vistelse på belgiskt territorium var olaglig och förpliktade honom att återvända. Beslutet utgjorde ingenting annat än ett genomförande av artikel 6.1 i direktiv 2008/115, i vilken det föreskrivs att medlemsstaterna ska utfärda beslut om att tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium ska återvända.

30 — Jag vill erinra om att det följer av fast rättspraxis att det inom ramen för det genom artikel 267 FEUF inrättade samarbetet mellan de nationella domstolarna och EU-domstolen ankommer på EU-domstolen att ge den nationella domstolen ett användbart svar, så att den kan avgöra det mål som är anhängigt vid den. I detta syfte kan domstolen ta hänsyn till unionsrättsliga normer som den nationella domstolen inte har hänvisat till i sin begäran i den mån dessa normer är nödvändiga för prövningen av målet i den nationella domstolen (se, bland annat, mål Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (C-157/10, EU:C:2011:813), punkterna 18–20 och där angiven rättspraxis).

31 — Ett ”beslut om återvändande” är enligt denna bestämmelse ”ett administrativt eller rättsligt beslut enligt vilket en tredjelandsmedborgares vistelse är olaglig och som ålägger eller fastställer en skyldighet att återvända”.

99. I en sådan situation, som regleras genom unionsrätten, är medlemsstaterna således skyldiga att i enlighet med artikel 51.1 i stadgan tillämpa de grundläggande rättigheter som garanteras genom unionens rättsordning. Domstolen framhöll i dom Åkerberg Fransson³² och dom Pfleger m.fl.³³ att när unionsrätten är tillämplig innebär detta att de grundläggande rättigheter som garanteras i stadgan är tillämpliga.

100. Det är således med beaktande av dels direktiv 2008/115, dels de grundläggande rättigheterna i stadgan, som det ska prövas huruvida de rättigheter som den berörda personen tillerkänns i unionen respekteras under sådana omständigheter som i målet vid den nationella domstolen, när det saknas rättsmedel med suspensiv verkan på verkställigheten av avlägsnandet och när den berörda personens andra grundläggande behov än sjukvård inte tillgodoses.

2. Min tolkning

a) När det gäller rättsmedel med suspensiv verkan

101. Enligt artikel 13.1 i direktiv 2008/115, med rubriken "Rättsmedel", ska berörd tredjelandsmedborgare ha tillgång till ett effektivt rättsmedel för att kunna överklaga eller begära omprövning av beslut om återvändande.

102. Enligt artikel 13.2 kan behöriga nationella myndigheter då tillfälligt skjuta upp verkställigheten av det angripna beslutet. I ett sådant fall innebär det att avlägsnandet skjuts upp i enlighet med artikel 9 i direktivet.

103. I motsats till vad som föreskrevs i kommissionens förslag till nämnda direktiv åläggs medlemsstaterna i denna bestämmelse inte någon skyldighet att se till att det finns ett rättsmedel med suspensiv verkan gentemot ett beslut om återvändande,³⁴ utan detta är frivilligt.

104. Under sådana omständigheter som de i målet vid den nationella domstolen anser jag emellertid att syftet med direktiv 2008/113 liksom respekten för de grundläggande rättigheterna, i synnerhet de krav som följer av artiklarna 1, 2, 3, 4, 19.2 och 47 i stadgan, förutsätter att den berörda personen har tillgång till ett rättsmedel med suspensiv verkan på verkställigheten av avlägsnandet.

105. Syftet med artikel 13 i direktiv 2008/115 framgår klart av den grundprincip som unionslagstiftaren ger uttryck för i artikel 1 i direktivet, nämligen att med iakttagande av de berörda personernas grundläggande rättigheter garanteras att deras intressen verkligen tillvaratas, i synnerhet att de återsänds under mänskliga och värdiga förhållanden.³⁵

106. Detta syfte kan endast förstås mot bakgrund av och i enlighet med rättigheterna i artiklarna 1–4 i stadgan, vilka garanterar respekt för människans värdighet, rätt till liv och integritet samt förbjuder omänsklig och förnedrande behandling. Artikeln ska även tolkas i enlighet med principen om non-refoulement i artikel 19.2 i stadgan. Slutligen ska den säkerställa respekt för principerna om

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

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

34 — Se artikel 12.2 i förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna, KOM(2005) 391 slutlig, av den 1 september 2005 (nedan kallat förslaget till direktiv), vilket hade följande lydelse: "Detta rättsmedel skall antingen ha en uppskjutande verkan eller ge tredjelandsmedborgarens rätt att ansöka om uppskjutande av verkställigheten av beslutet om återvändande eller återsändande, vars verkställighet i så fall skjuts upp till dess att det vunnit laga kraft eller inte längre kan överklagas eller bli föremål för omprövning med uppskjutande verkan." (Min kursivering)

35 — Se även skälen 2 och 11 i nämnda direktiv.

jämlikhet och icke-diskriminering enligt artiklarna 20 och 21 i stadgan och garantera rätten till effektiv domstolsprövning enligt vad som föreskrivs i artikel 47 i stadgan. Att artikeln hänvisar till dessa rättigheter framgår nämligen oundgängligen av hänvisningen till de grundläggande rättigheterna i artikel 1 i direktiv 2008/115.

107. Artikel 13 i direktivet och, mer allmänt, de bestämmelser som särskilt tar upp de rättssäkerhetsgarantier som kan anföras av berörda tredjelandsmedborgare i en talan kan följaktligen tillämpas konkret och i enlighet med de bestämmelserna endast om dessa värden respekteras vid en sådan talan.

108. Jag anser att det rättsmedel som avses i artikel 13.1 i nämnda direktiv och föreskrivs i artikel 47 i stadgan, i en sådan situation som den som är aktuell i målet vid den nationella domstolen där verkställighet av beslutet om återvändande kan utsätta den berörda personen för en risk för omänsklig eller förnedrande behandling i strid med artikel 4 i stadgan, endast är effektivt om det har suspensiv verkan.

109. I en sådan situation är medlemsstaten för det första skyldig att respektera principen om non-refoulement i enlighet med sina skyldigheter enligt artikel 5 i direktiv 2008/115 och artikel 19.2 i stadgan, i vilket föreskrivs att "[i]ngen får avlägsnas, utvisas eller utlämnas till en stat där han eller hon löper en allvarlig risk att utsättas för dödsstraff, tortyr eller andra former av omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling." För att detta kriterium ska vara uppfyllt måste verkställigheten av beslutet om återvändande automatiskt skjutas upp tills behörig nationell myndighet har prövat beslutets laglighet samt de invändningar som anförts av den berörda personen beträffande förekomsten av en risk för behandling i strid med artikel 4 i stadgan.

110. För det andra har Europadomstolen funnit att rätten till effektiv domstolsprövning enligt artikel 13 i Europakonventionen innebär ett krav på att en utlänning mot vilken ett utvisningsbeslut har fattats ska ha tillgång till ett rättsmedel med suspensiv verkan om han eller hon anför en "försvarbar invändning" enligt vilken utlänningens avlägsnande skulle utsätta honom eller henne för en risk för omänsklig eller förnedrande behandling i strid med artikel 3 i Europakonventionen.³⁶ Europadomstolen anser nämligen att verkställighet av ett avlägsnande som bestrids i en sådan situation kan leda till en irreparabel skada som ska förebyggas genom uppskov med verkställigheten. Europadomstolen anser att en utlänning som lider av allvarlig sjukdom och inte kan få vård i sitt ursprungsland anför en sådan invändning. Europadomstolen anser för övrigt att ett rättsmedel för att anses effektivt även måste uppfylla krav på kvalitet och skyndsamhet.³⁷

111. Konungariket Belgien dömdes på grundval av denna rättspraxis i en dom av den 27 februari 2014.³⁸ Målet rörde en aidssjuk nigeriansk medborgare mot vilken myndigheterna hade fattat ett beslut om avlägsnande. Kvinnan gjorde gällande att hon, om hon återvände till sitt ursprungsland, skulle utsättas för behandling i strid med artikel 3 i Europakonventionen och invände mot avsaknaden av ett effektivt rättsmedel i den mening som avses i artikel 13 i konventionen.

112. Efter att ha granskat de tillämpliga förfarandebestämmelserna fann Europadomstolen att de rättsmedel som var tillgängliga för att angripa ett beslut om avlägsnande till följd av ett avslag på en ansökan om uppehållstillstånd enligt artikel 9ter i lagen av den 15 december 1980 inte var tillräckliga för att garantera iakttagandet av artikel 13 jämförd med artikel 3 i Europakonventionen.

36 — Se de allmänna principerna om rättsmedels effektivitet och de garantier som ska tillhandahållas av konventionsstaterna vid utvisning av en utlänning i enlighet med artiklarna 13 och 3 i Europakonventionen, vilka sammanfattas i Europadomstolens dom [stora avdelningen] nr 30696/09 i målet M.S.S. mot Belgien och Grekland, § 286–293 (Recueil des arrêts et décisions 2011), nr 9152/09 av den 2 februari 2012 i målet I.M. mot Frankrike, § 127–135 och nr 22689/07 i målet De Souza Ribeiro mot Frankrike [stora avdelningen], § 77–83 (Recueil des arrêts et décisions 2012).

37 — Se Europadomstolens dom i det ovannämnda målet I.M. mot Frankrike, § 132–134 och där angiven rättspraxis.

38 — Dom nr 70055/10 av den 27 februari 2014 i målet S.J. mot Belgien. Domen har hänskjutits till stora avdelningen.

113. Europadomstolen konstaterade först att rättsmedlet i enlighet med tillämplig nationell lagstiftningen inte var suspensivt med avseende på verkställigheten av avlägsnandet.³⁹

114. Den prövade därefter de särskilda förfaranden som inrättats genom artiklarna 39/82–39/85 i lagen av den 15 december 1980 avseende uppskjutande av verkställighet av ett avlägsnande.

115. Det första alternativet är att inom 30 dagar efter delgivning av beslutet överklaga beslutet och yrka upphävande av detta och samtidigt inge en ansökan om ordinärt uppskov vilken, om den berörda personen utgör föremål för tvångsåtgärder, ska vara åtföljd av en ansökan om interimistiska åtgärder i mycket brådskande fall. Det andra alternativet är att inge en ansökan om uppskov i mycket brådskande fall, vilken förutsätter att det föreligger tvångsåtgärder gentemot den berörda personen.⁴⁰

116. Europadomstolen fann att dessa förfaranden var ”svårhanterliga” och ”alltför komplexa” för att uppfylla kraven på tillgänglighet och åtkomlighet som gäller för de rättsmedel som ska finnas enligt artikel 13 jämförd med artikel 3 i Europakonventionen.⁴¹

117. Först och främst framhöll Europadomstolen att systemet får till följd att den som utgör föremål för en avlägsnandeåtgärd och som gör gällande att det brådskar med att ansöka om uppskov med verkställigheten tvingas överklaga i förebyggande syfte, i förevarande fall genom att inge en ansökan om ordinärt uppskov. Europadomstolen anser att ett sådan rättsmedel, som inte har någon suspensiv verkan, således måste tillämpas i det enda syftet att tillvarata den berörda personens rätt att senare kunna ansöka om brådskande åtgärder om ett verkligt brådskande läge uppstår, det vill säga att det meddelas beslut om tvångsåtgärder. För det fall att den berörda personen inte hade överklagat i förebyggande syfte i förfarandets inledande skede, och ett brådskande läge sedan uppstår, konstaterade Europadomstolen följaktligen att den berörda personen slutgiltigt har fräntagits möjligheten att ansöka om uppskov med verkställigheten av avlägsnandeåtgärden.⁴² När det gäller bestämmelserna för ansökningar om uppskov i mycket brådskande fall, tillade Europadomstolen att de ”tvingar de berörda, vilka redan befinner sig i ett utsatt läge, att agera in i sista stund då verkställighet av åtgärden vidtas med tvång”.⁴³

118. Efter att ha konstaterat detta kom Europadomstolen fram till att den berörda personen inte hade haft tillgång till ett effektivt rättsmedel, eftersom rättsmedlet inte hade suspensiv verkan och inte gjorde det möjligt att få till stånd en effektiv prövning av grunderna med avseende på ett åsidosättande av artikel 3 i Europakonventionen.⁴⁴

119. I förevarande mål, och inte minst vid förhandlingen, har den belgiska regeringen beskrivit ett i mitt tycke verkligt komplext förfarande i en brådskande och allvarlig situation som knappast kan anses tillgängligt för de migranter det är avsett för.⁴⁵ Huruvida ett rättsmedel är effektivt ska nämligen bedömas i varje enskilt fall, beroende på sitt sammanhang. Hänsyn ska tas till den psykologiska utsatthet som migranterna kan befinna sig i och till de svårigheter som de ställs inför, till exempel språksvårigheter, när det gäller att få kännedom om lämpligt förfarande precis innan de ska avlägsnas från territoriet. I detta skede har många inte heller tillgång till juridiskt bistånd.

39 — § 95.

40 — §§ 96 och 97.

41 — § 103.

42 — Idem.

43 — § 104.

44 — § 106.

45 — Se redogörelsen för artiklarna 39/82–39/85 i lagen av den 15 december 1980 i punkterna 44–47 i detta förslag till avgörande.

120. Vid förhandlingen försvarade den belgiska regeringen avsaknaden av ett suspensivt rättsmedel med argumentet att ingivandet av ett överklagande till Conseil des contentieux des étrangers i praktiken leder till ett de facto-uppskov med verkställigheten av avlägsnandebeslutet, eftersom de belgiska nationella myndigheterna tolererar att den berörda personen vistas olagligt på territoriet under prövningen.

121. En sådan situation är visserligen i praktiken detsamma som att rättsmedlet uttryckligen medför att verkställigheten av avlägsnandet skjuts upp, men den innebär emellertid flera problem.

122. För det första ger detta de facto-uppskov inget officiellt skydd mot ett tvångsavlägsnande, eftersom detta skydd i enlighet med artikel 74/14 punkterna 1 och 2 i lagen av den 15 december 1980 endast ges under den tidsfrist på 30 dagar som medges för frivillig avresa. Den tidsfristen löper snabbt ut och behöriga nationella myndigheter har då officiellt rätt att när som helst verkställa beslutet om avlägsnande. Detta innebär ett stort problem inte minst i ett sådant läge som i målet vid den nationella domstolen där verkställighet av beslutet om återvändande kan utsätta den berörda personen för en risk för omänsklig eller förnedrande behandling i strid med artikel 4 i stadgan.

123. För det andra kan den berörda personen, trots myndigheternas de facto-tolerans, bli föremål för straffrättslig påföljd på grund av sin olagliga vistelse på territoriet. Officiellt finns det således ingenting som skyddar honom eller henne mot ett eventuellt gripande.

124. För det tredje, i den mån avlägsnandet skjuts upp på ett informellt sätt, ger detta uppskov inga rättigheter, framför allt inga garantier av ekonomisk och social art som lagstiftaren i artikel 14 i direktiv 2008/115 ger tredjelandsmedborgare som vistas olagligt och vilkas avlägsnande officiellt har skjutits upp. Detta leder till ytterligare ett problem, bland annat i en sådan situation som i målet vid den nationella domstolen, då avlägsnandeåtgärden avser någon som är svårt sjuk och som precis som alla andra tredjelandsmedborgare vilkas avlägsnande har skjutits upp borde få sina särskilda behov tillgodosedda utifrån sitt hälsotillstånd.

125. För det fjärde går det inte att bortse från att det aktuella förfarandet varit särskilt långvarigt, i och med att det inleddes den 7 juli 2011. Utöver de svårigheter som följer av osäkerheten kring den berörda personens status, hans mycket oroväckande materiella situation och de allvarliga invändningar som denne har gjort gällande vid den nationella domstolen, finns det anledning att ifrågasätta huruvida ett sådant förfarande mot bakgrund av dess långvarighet är adekvat och erbjuder de garantier som bör åtfölja ett effektivt rättsmedel.

126. Mot bakgrund av vad som anförts ovan, och i en sådan situation som den i målet vid den nationella domstolen, där verkställighet av beslutet om återvändande kan utsätta den berörda personen för en risk för omänsklig eller förnedrande behandling i strid med artikel 4 i stadgan, får det anses att den berörda personen inte ges de i stadgan föreskrivna rättigheterna, i synnerhet inte rätten till ett effektivt rättsmedel i den mening som avses i artikel 47 i stadgan.

127. Mot bakgrund av vad som anförts ovan anser jag följaktligen att artikel 13.1 och 13.2 i direktiv 2008/115 ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell förfarandebestämmelse som innebär att det inte finns något rättsmedel med suspensiv verkan när rättsmedlet används avseende ett beslut om återvändande vars verkställighet, med beaktande av den berörda personens hälsotillstånd, kan utsätta honom eller henne för en risk för omänsklig eller förnedrande behandling i strid med artikel 4 i stadgan.

b) När det gäller ansvaret för den berörda personens andra grundläggande behov än vård

128. Artikel 14 i direktiv 2008/115 jämförd med skäl 12 i samma direktiv ger garantier av ekonomisk och social art som ”tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i ett land men för tillfället inte kan avlägsnas” kan åberopa ”i avvaktan på återvändande”. Således ska medlemsstaterna under tidsfristen för frivillig avresa och under de perioder under vilka avlägsnandet har skjutits upp se till att hålla familjemedlemmar samlade och garantera akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar. De ska även se till att underåriga ges tillträde till det grundläggande utbildningsväsendet och att utsatta personers särskilda behov beaktas. Bestämmelsen härrör från artikel 5 i direktiv 2008/115, enligt vilken medlemsstaterna när de genomför direktivet ska ta vederbörlig hänsyn till den berörda tredjelandsmedborgarens medicinska, familjerelaterade och sociala situation, i synnerhet vederbörandes hälsotillstånd.

129. Unionslagstiftaren har i skäl 12 i direktivet uttalat en avsikt att ta ”hänsyn” till dessa migranternas situation, men jag anser att det syftet endast är uppnått till en del, och det av nedanstående skäl.

130. Med beaktande av ordalydelsen i artikel 14.1 i direktiv 2008/115 konstaterar jag först och främst att Moussa Abdida inte kan omfattas av tillämpningsområdet för den bestämmelsen och därmed inte åtnjuter de garantierna. Tidsfristen på 30 dagar som han beviljades för frivillig avresa har löpt ut och beslutet om avlägsnande som fattades gentemot honom har inte officiellt skjutits upp.

131. Bestämmelsen medför således inte uttryckligen några garantier i en sådan situation som i målet vid den nationella domstolen, i vilken avlägsnandet av den berörda personen de facto har skjutits upp tills efter domstolsprövningen.⁴⁶

132. Vidare vill jag peka på att de garantier som unionslagstiftaren föreskriver i nämnda bestämmelse inte omfattar alla rättigheter, i synnerhet inte de rättigheter som torde vara de mest väsentliga i ett läge där den berörda personen inte längre kan ha någon inkomstkälla och ska avlägsnas från territoriet, det vill säga medel till mat, kläder och inkvartering.

133. Även om familjemedlemmar ska hållas samlade, grundläggande utbildning för underåriga ska garanteras, akutvård och ”nödvändig behandling av sjukdomar” tillhandahållas och utsatta personers särskilda behov beaktas, innebär artikel 14.1 i direktivet ändå ingen uttrycklig skyldighet för medlemsstaterna att tillgodose den berörda personens andra grundläggande behov än vårdbehov.

134. Direktiv 2008/115 medför sålunda ingen som helst harmonisering av bestämmelserna för medlemsstaternas tillgodoseande av dessa migranternas grundläggande behov. Direktivet skiljer sig därmed tydligt från direktiv 2003/9, i vilket det var unionslagstiftarens avsikt att förplikta medlemsstaterna att garantera minimivillkor för mottagandet av asylsökande i avvaktan på beslut. Dessa minimivillkor omfattar samtliga mest väsentliga behov.

135. Detta framgår av skäl 12 i direktiv 2008/115. I det skälet har unionslagstiftaren nämligen angett att ”grundläggande existensvillkor [för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i ett land men för tillfället inte kan avlägsnas] *bör fastställas i enlighet med nationell lagstiftning.*”⁴⁷ Användningen av konditionalis [i den franska versionen] och, i synnerhet, valet av verbet ”fastställa” (*définir*) visar unionslagstiftarens vilja att ge medlemsstaterna ett stort utrymme för skönsmässig bedömning beträffande arten av de behov som medlemsstaterna avser att tillgodose (även om definitionen av grundläggande behov enligt min mening är självskriven). Unionslagstiftaren anger för övrigt ingenting mer om hur dessa behov ska tillgodoses i resten av direktivet.

46 — Under förberedelsearbetet inför direktivets antagande lade Europaparlamentet emellertid fram ett förslag i detta hänseende. Se ändringsförslag 53 till artikel 13.1 i Europaparlamentets betänkande om förslaget till direktiv (A6-0339/2007).

47 — Min kursivering.

136. Ordalydelsen skiljer sig från kommissionens formulering i sitt förslag till direktiv, i vilket kommissionen argumenterade för att garantierna för migranter som vistas olagligt i medlemsstaterna skulle anpassas till de som föreskrivs i direktiv 2003/9.

137. Skäl 8 hade nämligen följande lydelse i förslaget till direktiv:

”Hänsyn bör tas till situationen för personer som vistas olagligt i ett land men för tillfället inte kan återsändas. Det bör införas miniminormer med avseende på villkoren för dessa personers vistelse, med hänsyn till bestämmelserna i rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna”.⁴⁸

138. I artikel 13 i förslaget till direktiv, om ”[g]arantier i väntan på återvändande” hänförde sig kommissionen således uttryckligen till kapitlen II och IV i direktiv 2003/9, i vilka det med betydligt mer konkreta och exakta formuleringar föreskrivs materiella mottagningsvillkor som medlemsstaterna ska säkerställa för asylsökande i avvaktan på ett beslut, dels för att garantera dem en värdig och adekvat levnadsstandard, dels för att säkerställa jämförbara levnadsvillkor i alla medlemsstater.⁴⁹ I bestämmelsen föreskrevs följande:

”Medlemsstaterna skall se till att vistelsevillkoren för tredjelandsmedborgare för vilka verkställigheten av ett beslut om återvändande har skjutits upp eller vilka inte kan återsändas av sådana skäl som avses i artikel 8 i detta direktiv, *inte är mindre förmånliga än de som anges i artiklarna 7–10, artikel 15 och artiklarna 17–20 i direktiv [2003/9]*.”⁵⁰

139. Vid förhandlingarna övergavs dessa förslag, i synnerhet varje uttrycklig hänvisning till det system för asylsökande som föreskrivs i direktiv 2003/9. Även om den nya artikel 14 i direktiv 2008/115 innehåller delar av några av de garantier som föreskrivs i direktiv 2003/9, har vissa grundläggande aspekter emellertid utelämnats, i synnerhet garantin om en värdig och adekvat levnadsstandard.

140. Slutligen är artikel 14 i direktiv 2008/115 formulerad på ett sådant sätt att det är svårt att bedöma räckvidd, form och miniminivå på det bistånd som ska beviljas berörd person.

141. Artikel 14 anger nämligen inte vilka bestämmelser medlemsstaterna är skyldiga att anta för att hålla samman familjemedlemmar och vilken typ av stöd som ska ges till de mest utsatta personerna för att tillgodose deras särskilda behov. Vissa uttryck, exempelvis de som avser ”nödvändig behandling av sjukdom”, är på motsvarande sätt tillräckligt allmänt hållna för att ge utrymme åt flera tolkningar och ges en varierad räckvidd i olika medlemsstater.

142. Mot bakgrund av vad som anförts ovan, och i motsats till unionslagstiftarens uttalade syfte i skäl 12 i direktiv 2008/115, kan ”hänsyn” inte anses ha tagits till situationen för ”tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i ett land men för tillfället inte kan avlägnas”.

143. I parlamentets förslag till resolution om att minska ojämlikhet i hälsa i EU⁵¹ konstaterade parlamentet för övrigt att en rättvis tillgång till hälso- och sjukvård enligt artikel 35 i stadgan inte är garanterad i praktiken eller i lag för personer som saknar uppehållstillstånd. Parlamentet uppmanade följaktligen medlemsstaterna att se till att papperslösa invandrare har rätt till och ges rimlig tillgång till

48 — Min kursivering.

49 — Skälen 7 och 8 i direktiv 2003/9.

50 — Min kursivering. Jag vill emellertid framhålla att kommissionen inte uttryckligen hänförde sig till artiklarna 13 och 14 i direktiv 2003/9, vilka garanterar asylsökande materiella mottagningsvillkor som säkerställer en adekvat levnadsstandard och uppehälle. Artikel 13.2 i det direktivet ålägger nämligen medlemsstaterna att föreskriva mottagningsvillkor (materiellt eller ekonomiskt bistånd) ”för att garantera en levnadsstandard som täcker de asylsökandes behov i fråga om hälsa och uppehälle”. I artikel 14 föreskrivs, ”[o]m inkvartering tillhandahålls in natura” att den ska beviljas i form av ”[f]örläggningar som garanterar en tillräcklig levnadsstandard” eller ”[p]rivathus, lägenheter, hotell eller andra lokaler som anpassats för sökande”.

51 — Betänkande av den 8 februari 2011 om att minska ojämlikhet i hälsa i EU [2010/2089(INI)]. Se, bland annat, skäl AD och punkt 5.

hälso- och sjukvård. Medlemsstaterna uppmanades att undersöka möjligheten att finansiera hälso- och sjukvård för invandrare utan uppehållstillstånd med offentliga medel genom att fastställa en definition baserad på gemensamma principer för ett grundutbud av hälso- och sjukvård i enlighet med nationell lagstiftning.

144. Utöver parlamentets konstaterande visar förevarande mål på en annan verklighet, det rättsliga läge och den konkreta materiella situation som migranter i avvaktan på avlägsnande befinner sig i.

145. Hur gör Moussa Abdida konkret, med sitt allvarliga hälsotillstånd, för att tillgodose sina grundläggande behov sedan han överklagade beslutet till Conseil du contentieux des étrangers den 7 juli 2011, det vill säga för tre år sedan?

146. Han har vistats olagligt på belgiskt territorium sedan den 29 juni 2011, då myndigheterna delgav honom åläggandet att lämna territoriet och avförde honom från utlänningsregistret. I praktiken tolererar myndigheterna att han vistas på territoriet tills lagligheten i det angripna beslutet har prövats. Såsom jag redan konstaterat är detta ett tidsödande förfarande, och den berörda personen får sväva i osäkerhet om sitt eventuella avlägsnande i flera månader, och till och med år, utan att vara skyddad från ett eventuellt gripande, eftersom den olagliga vistelsen kan medföra straffrättslig påföljd.

147. Det är uppenbart att detta påverkar hans möjligheter att få arbete, bostad, sociala förmåner och sjukvård, vilka i förevarande fall är i det närmaste obefintliga. Moussa Abdida står utanför den lagliga arbetsmarknaden, vilket innebär att han saknar inkomst för att tillgodose sina behov, i synnerhet mat, kläder och bostad. Utan tvekan har han stora svårigheter att finna en bostad, inte minst eftersom utyrning av en bostad till en migrant som vistas olagligt i landet kan vara olagligt. Dessutom har han bara ett partiellt socialt stöd, eftersom tillämplig nationell lagstiftning endast ger honom rätt till akutsjukvård.

148. Det är uppenbart att denna faktiska omständighet innebär att den berörda personen lider brist på medel vilket direkt påverkar respekten för vederbörandes grundläggande rättigheter. Europadomstolen har för övrigt i fast praxis funnit att otillräcklig inkomst under vissa särskilda omständigheter kan medföra en risk för den enskildes liv och fysiska integritet liksom en risk för omänsklig och förnedrande behandling i strid med artiklarna 2 och 3 i Europakonventionen.⁵²

149. Om vi håller oss till artikel 14 i direktiv 2008/115 anser jag att det är inkonsekvent att ålägga medlemsstaterna en skyldighet att tillhandahålla akutvård om den berörda personens mest grundläggande behov inte tillgodoses under sådana omständigheter som i målet vid den nationella domstolen. På motsvarande sätt är det enligt min mening även inkonsekvent att ålägga medlemsstaterna en skyldighet att garantera att familjemedlemmar hålls samlade och att barn får grundläggande utbildning om de inte samtidigt förpliktas att säkerställa uppehållet för dessa personer och att de har en mänsklig och värdig levnadsstandard.

150. Jag anser inte heller att det är rättvist att tredjelandsmedborgare vars vistelse på territoriet i praktiken tolereras i avvaktan på en prövning av deras talan ska behandlas mindre gynnsamt än en tredjelandsmedborgare som hålls i förvar i enlighet med artikel 15 i direktiv 2008/115. Den sistnämnde är visserligen, mot bakgrund av sitt uppträdande, berövad sin rörelsefrihet, men han eller hon är åtminstone inkvarterad i ett speciellt förvar där i princip alla grundläggande behov tillgodoses, inbegripet juridiskt och socialt bistånd samt vård i upp till 18 månader. I en sådan situation som den i målet vid den nationella domstolen, i vilken även den berörda personen befinner sig ”i avvaktan på avlägsnande”, tillgodoses emellertid inte personens behov.

⁵² — Se, vad beträffar artikel 2 i Europakonventionen, Europadomstolens dom nr 68029/01 av den 25 oktober 2005 i målet Kutepov och Anikeyenko mot Ryssland, och beslut nr 7269/05 av den 1 december 2009 i målet Huc mot Rumänien och Tyskland, § 59, samt, vad beträffar artikel 3 i Europakonventionen, Europadomstolens beslut nr 56869/00 av den 23 april 2002 i målet Larioshina mot Ryssland och nr 45603/05 av 18 juni 2009 i målet Budina mot Ryssland.

151. Jag anser även att det är brist på konsekvens att kräva att medlemsstaterna säkerställer att ett rättsmedel är effektivt, bland annat genom att föreskriva ett rättsmedel med suspensiv verkan med avseende på beslutet om avlägsnande, om migranten i avvaktan på domstolens avgörande inte kan få mat, bostad och kläder på ett värdigt sätt.

152. Slutligen är det omöjligt att bortse från att avsaknaden av bistånd för att tillgodose migranternas mest grundläggande behov gör dem ännu mer marginaliserade. Den omständigheten att en tredjelandsmedborgare i avvaktan på avlägsnande under så lång tid efter ingivandet av ett överklagande eller en begäran om omprövning nekas stöd till sina mest grundläggande behov kan få vederbörande att lämna den mottagande statens territorium för att bege sig till en annan medlemsstat, vilket således bidrar till de sekundära strömmarna av migranter som vistas olagligt i medlemsstaterna och därmed till den olagliga invandringen inom unionens gränser. Den berörda personen, som i denna situation redan vistas olagligt i en medlemsstat, kan som en följd härav dessutom hamna i kriminalitet, helt enkelt för att tillgodose sina behov. Det är uppenbart att sådana följder ligger långt ifrån det mål som unionslagstiftaren formulerat i skäl 4 i direktiv 2008/115 enligt vilket det bör ”fastställ[as] tydliga, öppna och rättvisa regler för tillhandahållandet av en effektiv återvändandepolitik, vilket är en nödvändig del av en *väl förvaltd migrationspolitik*.”⁵³

153. Att tillämpa direktiv 2008/115 på ett sådant sätt att det leder till sådana inkonsekvenser och oegentligheter bidrar givetvis inte till att säkerställa dess ändamålsenliga verkan.

154. Räckvidden av de garantier som avses i artikel 14 i direktivet ska således tolkas mot bakgrund av artikelns syfte, vilket sålunda är att fastställa tydliga och öppna regler för att ta fram en återvändandepolitik som inte endast är effektiv utan även gör det möjligt att i enlighet med den grundprincip som lagstiftaren formulerat i artikel 1 i direktivet säkerställa respekten för stadgans värderingar.

155. Den respekt för mänsklig värdighet och för rätten till liv, integritet och hälsa som föreskrivs i artiklarna 1, 2, 3 och 35⁵⁴ i stadgan, liksom förbudet mot omänsklig eller förnedrande behandling i artikel 4 i stadgan, utgör enligt min mening hinder för att en tredjelandsmedborgare som, i en sådan situation som i det nationella målet, vistas olagligt i en medlemsstat och vars avlägsnande de facto har skjutits upp i avvaktan på en domstolsprövning nekas stöd till sina grundläggande behov.

156. Att de mest grundläggande behoven tillgodoses är enligt min mening en väsentlig rättighet som inte kan vara beroende av den berörda personens rättsliga ställning.

157. Även om omfattningen av detta bistånd ska fastställas av respektive medlemsstat med beaktande av det utrymme för skönsmässig bedömning som de ges i direktiv 2008/115, anser jag att det måste vara tillräckligt för att garantera den berörda personen ett uppehälle och en i förhållande till vederbörandes hälsotillstånd värdig och adekvat levnadsstandard, bland annat genom att ge honom eller henne tillgång till inkvartering, i förekommande fall med beaktande av vederbörandes särskilda behov.⁵⁵

158. Mot bakgrund av vad som anförts ovan anser jag följaktligen att artikel 14 i direktiv 2008/115 ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning som, när det gäller tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i en medlemsstat och har överklagat eller begärt omprövning av ett beslut om återvändande, begränsar stödet till vederbörandes grundläggande behov till att avse enbart

53 — Skäl 4 i direktiv 2008/115. Min kursivering.

54 — Enligt den artikeln har var och en ”rätt till tillgång till förebyggande hälsovård och medicinsk vård på de villkor som fastställs i nationell lagstiftning och praxis. En hög nivå av skydd för människors hälsa ska säkerställas vid utformning och genomförande av all unionspolitik och alla unionsåtgärder”.

55 — Jag avser här domen Saciri m.fl. (C-79/13, EU:C:2014:103), i vilken domstolen prövade de materiella villkoren för mottagande av asylsökande, i synnerhet punkt 40.

akutsjukvård. I en sådan situation, och under hela domstolsförfarandet, är medlemsstaten skyldig att garantera ett tillräckligt stöd till den berörda personens grundläggande behov så att han eller hon garanteras sitt uppehälle och en värdig och adekvat levnadsstandard i förhållande till sitt hälsotillstånd, bland annat genom att ge honom eller henne tillgång till inkvartering, i förekommande fall med beaktande av vederbörandes särskilda behov.

IV – Förslag till avgörande

159. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen ska svara Cour du travail de Bruxelles på följande sätt:

- 1) Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna, rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet och rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus ska tolkas så, att de processuella garantier och sociala förmåner som fastställts av unionslagstiftaren i detta hänseende inte är tillämpliga på en ansökan om uppehållstillstånd av medicinska skäl enligt artikel 9ter i lagen av den 15 december 1980 om utlänningsrätt till inresa, vistelse och bosättning i landet samt om avlägsnande av utlänningsrätt.
- 2) Artikel 13.1 och 13.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell förfarandebestämmelse som innebär att det inte finns något rättsmedel med suspensiv verkan när rättsmedlet används avseende ett beslut om återvändande vars verkställighet, med beaktande av den berörda personens hälsotillstånd, kan utsätta honom eller henne för en risk för omänsklig eller förnedrande behandling i strid med artikel 4 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.
- 3) Artikel 14 i direktiv 2008/115 ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning som, när det gäller tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i en medlemsstat och har överklagat eller begärt omprövning av ett beslut om återvändande, begränsar stödet till vederbörandes grundläggande behov till att avse enbart akutsjukvård. I en sådan situation, och under hela domstolsförfarandet, är medlemsstaten skyldig att garantera ett tillräckligt stöd till den berörda personens grundläggande behov så att han eller hon garanteras sitt uppehälle och en värdig och adekvat levnadsstandard i förhållande till sitt hälsotillstånd, bland annat genom att ge honom eller henne tillgång till inkvartering, i förekommande fall med beaktande av vederbörandes särskilda behov.