



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MACIEJ SZPUNAR
föredraget den 28 maj 2020¹

Mål C-233/19

B.

mot

Centre public d'action sociale de Liège (CPAS)

(begäran om förhandsavgörande från Cour du travail de Liège (Arbetsdomstolen i andra instans i Liège, Belgien))

”Begäran om förhandsavgörande – Invandringspolitik – Direktiv 2008/115/EG – Artikel 14.1 b – Återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna – Tredjelandsmedborgare som lider av en allvarlig sjukdom – Avslag på en ansökan om uppehållstillstånd av medicinska skäl – Åläggande att lämna landet – Beviljande av socialt bistånd”

1. Genom förevarande begäran om förhandsavgörande från Cour du travail de Liège (Arbetsdomstolen i andra instans i Liège, Belgien) har domstolen mot bakgrund av direktiv 2008/115/EG² anmodats att uttala sig om villkoren för att ett överklagande av ett beslut, genom vilket en tredjelandsmedborgare som lider av en allvarlig sjukdom har ålagts att lämna en medlemsstats territorium, ska ha suspensiv verkan. Det speciella med detta mål ligger i den omständigheten att enligt nationell processrätt är den hänskjutande domstolen inte behörig att uttala sig om huruvida beslutet i fråga är rättsenligt. Jag föreslår att domstolen, när den svarar på den ställda frågan, begränsar sig till de aspekter som omfattas av den hänskjutande domstolens behörighet.

Tillämpliga bestämmelser

Direktiv 2008/115

2. I artikel 3.4 och 3.5 i direktiv 2008/115 föreskrivs följande:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

...

4) *beslut om återvändande*: ett administrativt eller rättsligt beslut enligt vilket en tredjelandsmedborgares vistelse är olaglig och som ålägger eller fastställer en skyldighet att återvända,

¹ Originalspråk: franska.

² Europaparlamentets och rådets direktiv av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, 2008, s. 98).

5) *avlägsnande*: verkställigheten av skyldigheten att återvända, det vill säga den faktiska transporten ut ur medlemsstaten.”

3. I artikel 5 i detta direktiv anges följande:

”När medlemsstaterna genomför detta direktiv ska de ta vederbörlig hänsyn till

...

c) hälsotillståndet för den berörda tredjelandsmedborgaren,
och respektera principen om ’non-refoulement’.”

4. I artikel 8.3 i nämnda direktiv föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna får anta ett separat administrativt eller rättsligt beslut om avlägsnande.”

5. I artikel 12.1 i samma direktiv föreskrivs följande:

”Beslut om återvändande och eventuella beslut om inreseförbud och beslut om avlägsnande, ska utfärdas skriftligt och innehålla en redovisning av de faktiska och de rättsliga omständigheterna, liksom uppgift om tillgängliga rättsmedel.

...”

6. I artikel 13.1 och 13.2 i direktiv 2008/115 anges följande:

”1. Den berörda tredjelandsmedborgaren ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel för att kunna överklaga eller begära omprövning av sådana beslut om återvändande som avses i artikel 12.1, inför en behörig rättslig myndighet eller förvaltningsmyndighet eller ett behörigt organ som består av opartiska ledamöter som åtnjuter garantier för sin oberoende ställning.

2. Den myndighet eller det organ som nämns i punkt 1 ska ha befogenhet att pröva sådana beslut om återvändande som avses i artikel 12.1, inbegripet möjligheten att tillfälligt skjuta upp verkställigheten, om inte verkställigheten redan är tillfälligt uppskjuten enligt den nationella lagstiftningen.”

7. I artikel 14.1 i detta direktiv föreskrivs följande:

”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 skjuts 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.”

Belgisk rätt

8. I artikel 9 ter.1 i loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (lag om inresa, vistelse, bosättning och avlägsnande av utlänningar) av den 15 december 1980 (*Moniteur belge* av den 31 december 1980, s. 14584), i den lydelse som är tillämplig på omständigheterna i det nationella målet, föreskrivs följande:

”En utlänning som uppehåller sig i Belgien och som styrker sin identitet enligt punkt 2 kan, om vederbörande lider av en sjukdom som innebär att det föreligger en verklig risk för dennes liv eller fysiska integritet eller en verklig risk för omänsklig eller förnedrande behandling, vid avsaknad av adekvat behandling i ursprungslandet eller i det land där denne uppehåller sig, ansöka om uppehållstillstånd i Konungariket hos ministern eller dennes ställföreträdare.

...”

9. I artikel 57.2 i loi organique des centres publics d'action sociale (lag om offentlig socialtjänst) av den 8 juli 1976 (*Moniteur belge* av den 5 augusti 1976, s. 9876) föreskrivs följande:

”Genom undantag från övriga bestämmelser i denna lag, ska den offentliga socialtjänstens uppdrag begränsas till

1 att tillhandahålla akut sjukvård, till en utlänning som vistas olagligen i konungariket,

...

En utlänning som har uppgett sig vara flykting och har ansökt om flyktingstatus anses uppehålla sig olagligen i Belgien när ansökan om asyl har avslagits och ett beslut om avlägsnande har delgetts utlänningen.

Socialt bistånd som beviljats en utlänning och som denne faktiskt mottog vid den tidpunkt då ett avlägsnandebeslut delgavs vederbörande upphör, med undantag för stöd för akut sjukvård, den dag då utlänningen faktiskt lämnar landet, dock senast den dag då fristen för att lämna landet går ut.

...”

Bakgrund, förfarandet och tolkningsfrågan

10. Den 4 september 2015 ansökte B., som är tredjelandssmedborgare, om asyl i Belgien. Ansökan avslogs av den behöriga myndigheten. Den 27 april 2016 ogillade Conseil du contentieux des étrangers (Migrationsdomstolen, Belgien) det överklagande som B. hade ingett mot avslagsbeslutet.

11. Den 26 september 2016 ansökte B. om uppehållstillstånd³ av medicinska skäl med motiveringen att hon lider av flera allvarliga sjukdomar.

12. Den 22 december 2016 fastställdes att ansökan kunde tas upp till prövning och B. beviljades därför socialt bistånd från Centre public d'action sociale de Liège (den offentliga socialtjänsten i Liège, CPAS).

13. Genom beslut av den 28 september 2017, vilka delgavs den 23 oktober 2017, avslogs B.:s ansökan om uppehållstillstånd och den behöriga myndigheten utfärdade ett åläggande mot B. att lämna landet.⁴

³ Med stöd av artikel 9 ter i lagen om inresa, vistelse, bosättning och avlägsnande av utlänningar av den 15 december 1980.

⁴ Inom 30 dagar efter delgivningen.

14. Den 28 november 2017 överklagade B. dessa beslut vid Conseil du contentieux des étrangers (Migrationsdomstolen, Belgien) med yrkande om ogiltigförklaring och uppskov med verkställigheten av dem.

15. Genom två beslut av den 28 november 2017 återkallade CPAS med verkan från och med den 23 oktober 2017 det sociala bistånd som B. åtnjutit. Hon beviljades däremot akutsjukvård från och med den 1 november 2017.

16. Den 28 december 2017 överklagade B. CPAS beslut om att återkalla det sociala biståndet till Tribunal du travail de Liège (Arbetsdomstolen i Liège, Belgien) med yrkande om att den skulle återställa hennes rätt till socialt bistånd med verkan från och med den 23 oktober 2017.

17. Genom dom av den 15 mars 2018 ogillade Tribunal du travail de Liège (Arbetsdomstolen i Liège, Belgien) överklagandet i den del det avsåg rätten till socialt bistånd.

18. Den 16 april 2018 överklagade B. denna dom vid den hänskjutande domstolen.

19. Den hänskjutande domstolen har påpekat att med beaktande av datumet för delgivning av åläggandet att lämna landet och den omständigheten att CPAS har antagit ett nytt beslut, är den period som avses i överklagandet begränsad till tiden mellan den 23 oktober 2017 och den 31 januari 2018 och att B. inte hade uppehållstillstånd under denna period.⁵

20. Efter att ha underkänt möjligheten att B. beviljas socialt bistånd på grund av att ett återvändande är medicinskt omöjligt i den mening som avses i den belgiska lagstiftningen om socialt bistånd, har den hänskjutande domstolen konstaterat att utgången av tvisten i det nationella målet är beroende av de verkningar som ska tillerkännas domstolens avgörande i domen Abdida.⁶

21. Den hänskjutande domstolen bedömer nämligen att den måste bifalla B:s överklagande, om det överklagande med yrkande om ogiltigförklaring och uppskov med verkställigheten som B. har ingett vid Conseil du contentieux des étrangers (Migrationsdomstolen, Belgien) ska tillerkännas suspensiv verkan. Den hänskjutande domstolen har preciserat att enligt belgisk lagstiftning har nämnda överklagande inte suspensiv verkan, men att överklagandet kan behöva tillerkännas suspensiv verkan till följd av domen Abdida.⁷ Den hänskjutande domstolen anser emellertid att det är svårt att avgöra under vilka villkor en domstol med behörighet att pröva socialrättsliga frågor ska fastställa att ett sådant överklagande har suspensiv verkan, eftersom denna fråga har varit föremål för skilda beslut som fattats av de belgiska domstolarna och kan besvaras på minst tre olika sätt som alla har sina fördelar och olägenheter.

⁵ Den hänskjutande domstolen har även preciserat att den nya ansökan om socialt bistånd som B. ingav den 1 februari 2018 avslogs genom beslut av CPAS av den 20 februari 2018 och att detta avslagsbeslut är föremål för ett nytt överklagande. Detta förklarar varför den omtvistade perioden i förevarande mål är begränsad till tiden mellan den 23 oktober 2017 och den 31 januari 2018.

⁶ Dom av den 18 december 2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

⁷ Dom av den 18 december 2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

22. Under dessa omständigheter beslutade Cour du travail de Liège (Arbetsdomstolen i andra instans i Liège, Belgien) genom beslut av den 11 mars 2019, som inkom till domstolen den 18 mars 2019, att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

”Ska artiklarna 5 och 13 i [direktiv 2008/115], jämförda med artiklarna 19.2 och 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna [(nedan kallad stadgan)], samt artikel 14.1 b i samma direktiv och domen [Abdida⁸], tolkas så, att de medför att en talan som väckts mot ett beslut att ålägga en tredjelandsmedborgare som lider av en allvarlig sjukdom att lämna en medlemsstats territorium ska ha suspensiv verkan, när verkställigheten av detta beslut – enligt den som väckt talan – kan medföra att vederbörande utsätts för en allvarlig risk för att hans eller hennes hälsotillstånd allvarligt och oåterkalleligt försämras,

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

23. Parterna i det nationella målet, den belgiska, den nederländska och den tjeckiska regeringen samt Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. Samtliga dessa, med undantag för den tjeckiska regeringen, yttrade sig vid förhandlingen den 22 januari 2020.

Bedömning

24. Bakgrunden till förevarande mål utgörs av domen Abdida⁹ och de belgiska domstolarnas tolkning av den på nationell nivå. Jag kommer inledningsvis att föreslå att domstolen avgränsar tolkningsfrågans räckvidd, därefter kommer jag att analysera tolkningsfrågan mot bakgrund av direktiv 2008/115 och slutligen kommer jag för fullständighetens skull att göra några korta anmärkningar om villkoren för att ett överklagande av ett beslut om återvändande ska ha suspensiv verkan.

Avgränsning av tolkningsfrågans räckvidd

25. Tolkningsfrågan behöver enligt min mening omformuleras för att den hänskjutande domstolen ska kunna ges ett användbart svar som gör det möjligt för den att avgöra det mål som den ska pröva.

26. Jag ska kortfattat erinra om de faktiska omständigheterna i förevarande mål och det som står på spel.

27. B., som är tredjelandsmedborgare, fick avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd och delgavs samtidigt ett åläggande att lämna landet. B. överklagade dessa beslut vid den behöriga *förvaltningsdomstolen* med yrkande om ogiltigförklaring och uppskov med verkställigheten av dem. Parallellt med detta återkallade den offentliga socialtjänsten B.:s rätt till socialt bistånd, men beviljade henne rätt till akutsjukvård. B. överklagade dessa beslut vid den domstol som är behörig att pröva *socialrättsliga* frågor.

⁸ Dom av den 18 december 2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

⁹ Dom av den 18 december 2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

28. Nu har den domstol i andra instans som är behörig att pröva *socialrättsliga* frågor vänt sig till EU-domstolen. Denna domstol bedömer att den, för att kunna avgöra om B. har rätt till socialt bistånd, behöver få klarhet i villkoren för att ett överklagande av det beslut genom vilket B. har ålagts att lämna belgiskt territorium ska ha suspensiv verkan.

29. Med bästa intentioner och bästa vilja i världen kan jag inte se hur ett svar från EU-domstolen på den ställda tolkningsfrågan skulle kunna ge den hänskjutande domstolen vägledning vad gäller det särskilda problem som anhängiggjorts vid den. Eftersom den hänskjutande domstolen inte är behörig att avgöra vare sig om beslutet om återvändande är rättsenligt eller huruvida ett förfarande mot ett sådant beslut ska ha suspensiv verkan, är det enligt min mening onödigt att behandla frågan om suspensiv verkan. Endast ett svar på huruvida B. har rätt till det sociala biståndet i fråga är användbart för den hänskjutande domstolen.

30. I detta hänseende ankommer det således inte på domstolen att göra en bedömning av de belgiska processuella reglerna om överklagande av ett beslut om återvändande och domstolen är säkerligen inte behörig att avgöra en diskussion om tolkningen av nationell rätt, vilken förefaller vara kontroversiell på det nationella planet.¹⁰

31. Fallet skulle naturligtvis vara ett annat, om det ansågs att det belgiska domstolssystemets organisation *som sådan*, inom ramen för vilken behörigheten fördelas så att förvaltningsdomstolarna är behöriga att pröva frågor som rör vistelsens laglighet medan arbetsdomstolarna är behöriga att pröva socialrättsliga frågor, inte är förenlig med direktiv 2008/115. Jag ser inga tecken på att så skulle vara fallet. Tvärtom förefaller denna fördelning vara fullständigt i överensstämmelse med en klassisk domstolsorganisation på nationell nivå.

32. Slutligen anser jag inte att mitt konstaterande strider mot domen Abdida.¹¹ Det ska erinras om att i det målet, som även det rörde den belgiska lagstiftningen och i vilket de faktiska omständigheterna till stor del motsvarade de faktiska omständigheterna i förevarande mål, svarade domstolen på frågor från en domstol som var behörig att pröva socialrättsliga frågor, vilka avsåg både huruvida ett överklagande av ett förvaltningsbeslut hade suspensiv verkan och frågor av socialrättslig art. Till skillnad från det nu aktuella målet kan det dock hävdas att i det mål som gav upphov till domen Abdida¹² kunde domstolens svar på frågan om suspensiv verkan bidra till att avgöra den berördes situation. Så förefaller dock inte att vara fallet i förevarande mål. I förevarande mål är det nämligen tack vare domen Abdida¹³ redan fastställt att B. ska ha tillgång till ett rättsmedel med suspensiv verkan som ger henne möjlighet att invända mot åläggandet att lämna landet.

33. Jag föreslår därför att den tolkningsfråga som den hänskjutande domstolen har ställt ska förstås på följande sätt: Utgör bestämmelserna i direktiv 2008/115, särskilt artiklarna 5 och 13 samt 14.1 b, hinder för en medlemsstats lagstiftning, enligt vilken det sociala bistånd som beviljas en tredjelandsmedborgare som är föremål för ett beslut om återvändande, vilket han eller hon har överklagat, och som lider av en allvarlig sjukdom begränsas till akutsjukvård?

34. Frågan är med andra ord vilka sociala rättigheter de belgiska myndigheterna kan bevilja eller kan underlåta att bevilja B. För att svara på denna fråga ska det fastställas vilka sociala rättigheter B. kan ha enligt bestämmelserna i direktiv 2008/115.

¹⁰ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 december 2015, Tall (C-239/14, EU:C:2015:824, punkt 35), och dom av den 19 juni 2018, Gnanadi (C-181/16, EU:C:2018:465, punkt 34). Se även mitt förslag till avgörande i målet JZ (C-806/18, EU:C:2020:307, punkt 36).

¹¹ Dom av den 18 december 2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

¹² Dom av den 18 december 2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

¹³ Dom av den 18 december 2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

De krav som följer av direktiv 2008/115

35. Syftet med direktiv 2008/115 är, som det anges i artikel 1 i direktivet, att föreskriva gemensamma normer och förfaranden som ska tillämpas i medlemsstaterna för återvändande av tredjelandsmedborgare vars vistelse är olaglig, i överensstämmelse med grundläggande rättigheter och internationell rätt. Av skäl 4 i direktivet framgår att det syftar till att fastställa tydliga, öppna och rättvisa regler för tillhandahållandet av en effektiv återvändandepolitik, vilket är en nödvändig del av en väl förvaltd migrationspolitik. För detta ändamål fastställs i direktivet ett fullständigt system för att säkerställa att en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna lämnar unionens territorium.¹⁴ När en tredjelandsmedborgare, för det första, omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2008/115, det vill säga när han eller hon vistas olagligt på en medlemsstats territorium,¹⁵ och denna medlemsstat, för det andra, inte har beslutat att inte tillämpa direktivet på de grunder som anges i den uttömmande uppräknings i detta¹⁶ och han eller hon, för det tredje, inte åtnjuter fri rörlighet,¹⁷ såsom den definieras i artikel 2.5 i förordning (EU) nr 2016/399,¹⁸ ska tredjelandsmedborgaren återvända. Detta gäller naturligtvis utan att det påverkar de undantag som anges i artikel 6.2–6.5 i direktiv 2008/115.

36. Återvändandeförfarandet omfattar tre steg, vilka beskrivs i kapitel II i direktiv 2008/115. I ett första steg utfärdar en medlemsstat ett beslut om att en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaten ska återvända.¹⁹ I beslutet om återvändande fastställs vanligen en lämplig tidsfrist för den berördes frivilliga avresa,²⁰ men det finns undantag från denna regel,²¹ bland annat vid risk för att den berörde avviker. Om det inte har beviljats någon tidsfrist för frivillig avresa i enlighet med direktiv 2008/115 eller om skyldigheten att återvända inte har iakttagits inom den tidsfrist som beviljats för frivillig avresa, ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att verkställa beslutet om återvändande,²² det vill säga den faktiska transporten ut ur medlemsstaten.²³ Detta verkställande benämns ”avlägsnande”.

37. Det ska betonas att enligt ordalydelsen i direktiv 2008/115²⁴ får medlemsstaterna (och är således inte skyldiga att) anta ett separat administrativt eller rättsligt beslut om avlägsnande.

38. Inom ramen för återvändandeförfarandet måste medlemsstaterna naturligtvis säkerställa de grundläggande rättigheterna för tredjelandsmedborgaren i fråga.²⁵ Detta följer allmänt av artikel 1 i direktiv 2008/115,²⁶ men även av en rad särskilda bestämmelser i samma direktiv.

¹⁴ Se även mitt förslag till avgörande i målet JZ (Fängelsestraff i fall av inreseförbud) (C-806/18, EU:C:2020:307, punkt 26).

¹⁵ Se artikel 2.1 i direktiv 2008/115.

¹⁶ Artikel 2.2 i direktiv 2008/115.

¹⁷ Artikel 2.3 i direktiv 2008/115.

¹⁸ Europaparlamentets och rådets förordning av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (EUT L 77, 2016, s. 1).

¹⁹ Se artikel 6.1 i direktiv 2008/115. I samma bestämmelse anges att detta inte påverkar tillämpningen av de undantag som avses i punkterna 2–5 i samma artikel.

²⁰ Se artikel 7.1 i direktiv 2008/115.

²¹ Se artikel 7.4 i direktiv 2008/115.

²² Se artikel 8.1 i direktiv 2008/115.

²³ Se artikel 3.5 i direktiv 2008/115.

²⁴ Se artikel 8.3 i direktiv 2008/115.

²⁵ Respekten för de grundläggande rättigheterna har, enligt min mening med rätta, i doktrinen betecknats som ”den viktigaste principen för tolkningen av direktivet”; se Lutz, F., ”Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals”, i Hailbronner, K. och Thym, D. (red.), *EU immigration and asylum law – a commentary*, andra utgåvan, 2016, C.H. Beck, Hart, Nomos, Munich, Oxford, Baden-Baden, artikel 1.19, s. 667 och 668.

²⁶ I vilken det anges att i detta direktiv föreskrivs gemensamma normer och förfaranden som ska tillämpas i medlemsstaterna för återvändande av tredjelandsmedborgare vars vistelse är olaglig, i överensstämmelse med grundläggande rättigheter som allmänna principer för unionsrätten och internationell rätt, inklusive flyktingskydd och förpliktelser i fråga om mänskliga rättigheter.

39. Som domstolen tidigare har haft tillfälle att konstatera ska bestämmelserna i direktiv 2008/115, såsom det framgår av skäl 2 i direktivet, dessutom tolkas med fullständig respekt för de berörda personernas mänskliga rättigheter och värdighet.²⁷

40. Medlemsstaterna ska således alltid respektera de berörda grundläggande rättigheter inom ramen för återvändandeförfarandet. De berörda grundläggande rättigheter kan vara av materiell art, exempelvis ska hänsyn tas till deras hälsotillstånd,²⁸ eller av förfarandemässig art, exempelvis vad gäller återvändandebeslutets utformning²⁹ eller möjligheten till ett rättsmedel.³⁰

41. När det gäller den berörda hälsotillstånd³¹ framgår det otvetydigt av domen *Abdida*³² att ”artikel 14.1 b i direktiv 2008/115 ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning i vilken det inte föreskrivs att medlemsstaten, under den period då den aktuella medlemsstaten är skyldig att skjuta upp avlägsnandet av en tredjelandsmedborgare som lider av en allvarlig sjukdom till följd av att han eller hon har anlitat ett rättsmedel mot ett beslut om återvändande riktat mot honom eller henne, i största möjliga utsträckning ska tillgodose de grundläggande behoven för nämnda tredjelandsmedborgare i syfte att säkerställa att akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar verkligen kan tillhandahållas”.³³ I samma dom betonade domstolen dessutom att medlemsstaten är skyldig att tillgodose dessa behov ”när [den berörda] inte själv har medel att tillgodose sina behov”.³⁴

42. Av denna passus i domen *Abdida*³⁵ drar jag slutsatsen att det grundläggande bistånd som det är frågan om motiveras *enbart* av mottagarens behov.

43. Här rör det sig om en prövning av de faktiska omständigheterna som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra, i egenskap av den domstol som är behörig att pröva socialrättsliga frågor.

44. För övrigt bör en tredjelandsmedborgares grundläggande existensvillkor, som det betonas i skäl 12 i direktiv 2008/115, fastställas i enlighet med nationell lagstiftning.³⁶

45. Det ska preciseras att det av direktiv 2008/115 inte framgår att den berörda tredjelandsmedborgaren ska åtnjuta samma nivå av socialt bistånd som det som beviljas andra personer, såsom tredjelandsmedborgare som vistas lagligt i medlemsstaterna eller unionsmedborgare. Det ankommer på varje medlemsstat att fastställa nivån på biståndet, så länge som akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar verkligen kan tillhandahållas.

46. Huruvida B:s vistelse betraktas som laglig enligt belgisk rätt påverkar följaktligen inte ur unionsrättslig synvinkel, som kommissionen har betonat, B:s rätt enligt direktiv 2008/115 att utöver akutsjukvård erhålla ett ekonomiskt bistånd avsett att täcka hennes grundläggande behov.

47. Enligt samma synsätt är det enligt detta direktiv inte nödvändigt att en vistelse betraktas som ”laglig” för att det ska kunna prövas huruvida ett avslag på en ansökan om socialt bistånd är rättsenligt.

27 Se dom av den 18 december 2014, *Abdida* (C-562/13, EU:C:2014:2453, punkt 42).

28 Se artikel 5 c i direktiv 2008/115.

29 Se artikel 12 i direktiv 2008/115.

30 Se artikel 13 i direktiv 2008/115.

31 En person som lider av en sjukdom är inte som sådan en ”utsatt person” i den mening som avses i artikel 3.9 i direktiv 2008/115, i vilken det anges att med *utsatta personer* avses underåriga, ensamkommande barn, funktionshindrade, äldre, gravida, ensamstående föräldrar med underåriga barn och personer som har utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld.

32 Dom av den 18 december 2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

33 Se dom av den 18 december 2014, *Abdida* (C-562/13, EU:C:2014:2453, punkt 62 och domslutet).

34 Se dom av den 18 december 2014, *Abdida* (C-562/13, EU:C:2014:2453, punkt 59).

35 Dom av den 18 december 2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

36 Se även dom av den 18 december 2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453, punkt 54).

48. Mot bakgrund av ovanstående överväganden anser jag att kraven i direktiv 2008/115 är uppfyllda, i den mån en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna och inte själv har medel för att tillgodose sina behov tillhandahålls akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar, vilket omfattar de grundläggande behoven.

B.:s situation

49. Av ovanstående resonemang kan följande slutsatser dras i förevarande mål.

50. Det ska konstateras att situationen för klaganden i det nationella målet omfattas av direktiv 2008/115: ett beslut om återvändande har utfärdats mot henne och hon har överklagat beslutet. Om det härvid visar sig att hon inte har medel att tillgodose sina behov, är Konungariket Belgien enligt artikel 14.2 b i direktiv 2008/115 skyldigt att tillhandahålla henne socialt bistånd som täcker hennes grundläggande behov.

51. Detta konstaterande är vidare oberoende av villkoren för att ett förfarande vid förvaltningsdomstol ska ha suspensiv verkan. Enligt direktiv 2008/115 krävs inte att den hänskjutande domstolen prövar huruvida den beröra personens vistelse är laglig.

52. Jag föreslår därför att förevarande tolkningsfråga besvaras så, att bestämmelserna i direktiv 2008/115, särskilt artiklarna 5 och 13 samt artikel 14.1 b, utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning, enligt vilken det sociala bistånd som beviljas en tredjelandsmedborgare som är föremål för ett beslut om återvändande, vilket han eller hon har överklagat, och som lider av en allvarlig sjukdom begränsas till akutsjukvård, om detta bistånd inte täcker tredjelandsmedborgarens grundläggande behov genom att säkerställa att akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomen verkligen kan tillhandahållas och vederbörande inte själv har medel för att tillgodose sina behov.

Suspensiv verkan

53. För fullständighetens skull vill jag slutligen lämna följande synpunkter vad gäller suspensiv verkan inom ramen för ett förvaltningsrättsligt förfarande.

54. Det ska betonas att dessa överväganden endast avser situationer av det slag som avses i det nationella målet, i vilket en person som lider av en sjukdom utsätts för en allvarlig risk för att hans eller hennes hälsotillstånd allvarligt och oåterkalleligt försämrar, om beslutet om återvändande mot honom eller henne verkställs.

55. Det beslut om återvändande som föreskrivs i artikel 6 i direktiv 2008/115 utgör den normativa hörnstenen i detta direktiv. De skyldigheter som åligger medlemsstaterna enligt artikel 6 och följande artiklar i nämnda direktiv är orubbliga, fortlöpande och tillämpliga utan avbrott i den meningen att de uppkommer automatiskt så snart som villkoren i dessa artiklar är uppfyllda.³⁷ Som jag har angett ovan är det från och med det att beslutet om återvändande utfärdas som återvändandeförfarandet i egentlig mening inleds.

56. Enligt min mening innebär detta att ett rättsmedelssystem enligt vilket ett överklagande av ett beslut om återvändande inte har suspensiv verkan – utan endast ett överklagande av ett beslut om avlägsnande har sådan verkan – inte är förenligt med domen Abdida.³⁸ Det ska härvid erinras om att domstolen i den domen slog fast att ”artiklarna 5 och 13 i direktiv 2008/115, i förening med artiklarna 19.2 och 47 i stadgan, ska tolkas så, att de utgör hinder för nationell lagstiftning i vilken det

³⁷ Se mitt förslag till avgörande i målet JZ (Fängelsestraff i fall av inreseförbud) (C-806/18, EU:C:2020:307, punkt 26).

³⁸ Dom av den 18 december 2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

inte föreskrivs att det ska finnas ett rättsmedel med suspensiv verkan mot ett *beslut om återvändande* vars *verkställighet* kan medföra att den berörda tredjelandsmedborgaren utsätts för en allvarlig risk för att hans eller hennes hälsotillstånd allvarligt och oåterkalleligt försämras”.³⁹ I motsats till vad den belgiska regeringen har anfört i sina synpunkter kan man av den tydliga ordalydelsen i denna passus i domen *Abdida*⁴⁰ inte i något fall dra slutsatsen att domstolen endast hänvisade till ett beslut om avlägsnande.

57. När det gäller villkoren för suspensiv verkan ska det erinras om att domstolen i domen *Gnandi*⁴¹ slog fast att "[e]tt rättsmedel mot ett beslut om återvändande som avses i artikel 6 i direktiv 2008/115 måste däremot ha *suspensiv verkan* för att säkerställa att de krav som följer av principen om non-refoulement och artikel 47 i stadgan iakttas med avseende på den berörde tredjelandsmedborgaren, eftersom ett sådant beslut kan innebära att tredjelandsmedborgaren utsätts för en verklig risk att behandlas på ett sätt som strider mot artikel 18 i stadgan, jämförd med artikel 33 i konventionen [om flyktingars rättsliga ställning, undertecknad i Genève den 28 juli 1951,⁴² kompletterad genom protokollet om flyktingars rättsliga ställning, antaget i New York den 31 januari 1967 och som trätt i kraft den 4 oktober 1967], eller på ett sätt som strider mot artikel 19.2 i stadgan”.⁴³

58. En situation av det slag som avses i det nationella målet ska behandlas på samma sätt.

59. För att undvika missbruk måste en medlemsstat emellertid kunna föreskriva att en domstol inom ramen för en summarisk kontroll ska göra en *prima facie*-bedömning av huruvida de argument som har anförts i ett överklagande av ett förvaltningsbeslut är välgrundade. En sådan bedömning ska dock göras först i efterhand, för att inte hindra den suspensiva verkan.

Förslag till avgörande

60. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen svarar på den tolkningsfråga som har ställts av Cour du travail de Liège (Arbetsdomstolen i andra instans i Liège, Belgien) på följande sätt:

Bestämmelserna 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, särskilt artiklarna 5 och 13 samt artikel 14.1 b, utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning, enligt vilken det sociala bistånd som beviljas en tredjelandsmedborgare som är föremål för ett beslut om återvändande, vilket han eller hon har överklagat, och som lider av en allvarlig sjukdom begränsas till akutsjukvård, om detta bistånd inte täcker tredjelandsmedborgarens grundläggande behov genom att säkerställa att akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomen verkligen kan tillhandahållas och vederbörande inte själv har medel för att tillgodose sina behov.

39 Se dom av den 18 december 2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453, punkt 53 och domslutet). Min kursivering.

40 Dom av den 18 december 2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

41 Dom av den 19 juni 2018 (C-181/16, EU:C:2018:465).

42 *Förenta nationernas fördragssamling*, volym 189, s. 150, nr 2545 (1954).

43 Se dom av den 19 juni 2018, *Gnandi* (C-181/16, EU:C:2018:465, punkt 56). Min kursivering.