

**Sag C-349/20****Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

29. juli 2020

**Forelæggende ret:**

First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (Det Forenede Kongerige)

**Afgørelse af:**

29. juli 2020

**Appellanter:**

NB

AB

**Indstævnte:**

Secretary of State for the Home Department

**Intervenient:**

De Forenede Nationers Højkommissær for Flygtninge (UNHCR)

**Hovedsagens genstand**

Sagen vedrører en mors (NB) og hendes alvorligt handicappede søns (AB) appel af den afgørelse, der blev truffet af Secretary of State for the Home Department (herefter »Secretary of State«) den 3. september 2019, hvorved der blev givet afslag på tildeling af asyl eller humanitær beskyttelse i Det Forenede Kongerige i henhold til de relevante bestemmelser i Det Forenede Kongeriges udlændingelovgivning. NB og AB er statsløse palæstinensiske flygtninge, der tidligere opholdt sig i Al Bass-flygtningelejren i det sydlige Libanon. Denne flygtningelejr styres af De Forenede Nationers Hjelpeorganisation for Palæstina-flygtninge i Mellemøsten (herefter »UNRWA«), der yder støtte og beskyttelse til palæstinensiske flygtninge i Gazastriben, Vestbredden (herunder Østjerusalem),

Libanon, Jordan og Syrien. NB opholder sig på nuværende tidspunkt i Det Forenede Kongerige sammen med sin ægtefælle, KB, og fem børn (herunder AB), der er i alderen fra 14 år ned til 7 måneder. AB er 13 år. Alle familiemedlemmer (med undtagelse af det yngste barn, H, der blev født i Det Forenede Kongerige) er UNRWA-registrerede palæstinensiske flygtninge. Forældrene og deres på det tidspunkt fire børn forlod Libanon i september 2015 og rejste med visum til USA. De ankom herefter til Det Forenede Kongerige den 11. oktober 2015. Der er ikke blevet oplyst detaljer vedrørende deres ophold i Amerika og deres ankomst til Det Forenede Kongerige, men familien betalte tilsyneladende 10 000 US-dollars til menneskesmuglere med henblik på at arrangere deres rejse til USA og efterfølgende Det Forenede Kongerige. Det væsentligste formål med at rejse til Det Forenede Kongerige er blevet anført som forældrenes ønske om, at deres alvorligt handicappede søn, AB, kan modtage tilstrækkelig og hensigtsmæssig hospitalsbehandling og uddannelse, der tilgodeser hans vidtrækkende og komplekse behov. NB's ægtefælle, KB, havde allerede indgivet asylansøgning i Det Forenede Kongerige i 2016 for sig selv og deres på det tidspunkt fire børn, som han forsørgede. KB's ansøgning blev ikke imødekommet, eftersom First-tier Tribunal (ret i første instans) i en afgørelse af 2. oktober 2018 fastslog, at der ikke var grund til at tro, at hans påstand, som på dette tidspunkt udgjorde grundlaget for hans asylansøgning, om, at han ville være i fare for Hizbollah, såfremt familien vendte tilbage til Libanon, var korrekt. Denne afgørelse fastslog endvidere, at AB's sundhedstilstand ikke opfyldte de betingelser, som House of Lords (nu UK Supreme Court (Det Forenede Kongeriges øverste domstol)) har fastsat i en dom i 2005, for at afgøre, om en asylansøgers helbredsproblemer er tilstrækkeligt alvorlige til, at denne person ikke kan udvises fra Det Forenede Kongerige. Efter at First-tier Tribunal (ret i første instans) havde afsagt denne afgørelse, tilrådede NB og AB's advokater i marts 2019, at de skulle indgive deres egen asylansøgning. Secretary of State havde inden afgørelsen om afvisning af 3. september 2019 bemærket i sine svar på nye oplysninger fremsendt af NB og AB's advokater, at selv om der eksisterede forskelsbehandling i Libanon mod handicappede palæstinensere, kunne NB og navnlig AB's omstændigheder ikke anses for at udgøre forfølgelse, alvorlig overlast eller mishandling eller et uforholdsmæssigt indgreb i deres rettigheder i henhold til artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

### **Genstand og retsgrundlag for forelæggelsen**

Det væsentlige spørgsmål i denne sag er, hvorvidt der eksisterer et retsgrundlag, hvorefter NB og AB (og som følge heraf de øvrige familiemedlemmer) har ret til at forblive i Det Forenede Kongerige. I den foreliggende sag er det afgørende, hvad der er det præcise indhold af de væsentligste bestemmelser i den i Geneve den 28. juli 1951 undertegnede konvention om flygtnings retsstilling (herefter »flygtningekonventionen«) (artikel 1, afsnit D) og artikel 12, stk. 1, litra a), i Rådets direktiv 2004/83/EF af den 29. april 2004 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international

beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse (herefter »direktiv 2004/83«) samt den tilsvarende artikel 12, stk. 1, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (herefter »direktiv 2011/95«).

Flygtningekonventionens artikel 1, afsnit D, bestemmer følgende:

»Denne konvention skal ikke finde anvendelse på personer, som for nærværende nyder beskyttelse eller bistand fra andre organer eller institutioner under De Forenede Nationer end De Forenede Nationers højkommissær for flygtninge.

Såfremt af en eller anden grund denne beskyttelse eller bistand er bortfaldet, uden at disse personers forhold er blevet endeligt fastlagt i overensstemmelse med de derpå sigtende beslutninger, vedtagne af De Forenede Nationers plenarforsamling, skal disse personer uden videre være berettiget til at nyde de i denne konvention omhandlede fordele.«

Artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2004/83 og direktiv 2011/95, der er tæt knyttet til flygtningekonventionens artikel 1, afsnit D, bestemmer følgende:

»En tredjelandstatsborger eller statsløs er udelukket fra at blive anerkendt som flygtning, hvis:

a) den pågældende falder inden for anvendelsesområdet for artikel 1D i Genèvekonventionen om beskyttelse eller bistand fra andre FN-organer eller -agenturer end De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge. Hvis en sådan beskyttelse eller bistand af en eller anden grund er bortfaldet, uden at de pågældendes stilling er definitivt afgjort i overensstemmelse med de relevante resolutioner, der er vedtaget af FN's Generalforsamling, skal sådanne personer uden videre have ret til at blive omfattet af dette direktivs bestemmelser.«

Secretary of State har gjort gældende, at alle familiemedlemmer med undtagelse af det syv måneder gamle spædbarn, H, stadig nyder beskyttelse og bistand fra UNRWA, der er et andet organ eller institution under De Forenede Nationer end De Forenede Nationers Højkommissær for Flygtninge som omhandlet i artikel 1, afsnit D, stk. 1, i flygtningekonventionen/artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2004/83, og videre at den beskyttelse og bistand ikke er bortfaldet som omhandlet i disse bestemmelser. First-tier Tribunal (ret i første instans) har på baggrund af meget omfattende og specialiseret dokumentation foretaget en analyse af relevant praksis fra nationale domstole, Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og Domstolen (navnlig Domstolens dom af 19.12.2012, C-364/11, El Kott m.fl.) samt en detaljeret gennemgang af situationen for palæstinensiske flygtninge i Libanon og sundheds- og uddannelsesfaciliteter for alvorligt handicappede børn såsom AB i Al Bass-flygtningelejren.

Den forelæggende ret maler endvidere et generelt dystert billede af situationen for palæstinensiske flygtninge i lejrene i Libanon. Levevilkårene i flygtningelejrene er kendetegnet ved overbefolkning og er til tider voldelige. Eftersom palæstinensere ikke er statsborgere, har de ikke adgang til det libanesiske sundheds- og uddannelsessystem, og der er store udfordringer forbundet med at finde arbejde. Som følge af dette samt den forværrede økonomiske situation i Libanon de seneste år er palæstinensere udsat for socioøkonomisk marginalisering.

### **Præjudicielle spørgsmål**

»Ved vurderingen af, hvorvidt UNRWA's beskyttelse eller bistand er bortfaldet som omhandlet i artikel 12, stk. 1, litra a), andet punktum, i direktiv 2004/83, i forhold til en UNRWA-registeret statsløs palæstinenser i forbindelse med bistand ydet til handicappede personer:

1. Er det da alene en historisk vurdering, hvorefter det er de anførte omstændigheder, der tvang en ansøger til at forlade UNRWA-operationsområdet på det tidspunkt, hvor den pågældende udrejste, der skal tages i betragtning, eller skal vurderingen også indebære en ex nunc fremadrettet undersøgelse af, hvorvidt ansøgeren på nuværende tidspunkt har adgang til denne beskyttelse eller bistand?
2. Såfremt svaret på det første spørgsmål er, at vurderingen indebærer en fremadrettet undersøgelse, er det i så fald berettiget, at ophørsklausulen i artikel 11 finder analog anvendelse, således at det i et tilfælde, hvor ansøgeren kan påvise en kvalificeret grund til at have forladt UNRWA-området på det pågældende tidspunkt, er medlemsstaten, der har bevisbyrden i forhold til at bevise, at denne grund ikke længere er til stede?
3. Er det en betingelse for, at der kan siges at være objektive og berettigede grunde til, at en person, der er omfattet af UNRW[A]'s beskyttelse eller bistand, rejser væk, at det kan godtgøres, at UNRWA eller den stat, hvori UNRWA arbejder, bevidst har påført personen overlast eller frataget denne bistand (ved handling eller undladelse)?
4. Er det relevant at tage bistand ydet af aktører i civilsamfundet såsom NGO'er i betragtning?«

### **Anførte folkeretlige bestemmelser**

Den i Geneve den 28. juli 1951 undertegnede konvention om flygtninges retsstilling (»flygtningekonventionen«), navnlig artikel 1, afsnit D.

UNHCR Guidelines on International Protection No 13, December 2017, concerning the applicability of Article 1D of the Refugee Convention to Palestinian Refugees

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, navnlig artikel 3 og 8

### **Anførte EU-retlige bestemmelser og retspraksis**

Rådets direktiv 2004/83/EF af 29. april 2004 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse (»direktiv 2004/83«) (EUT L 304, s. 12), navnlig artikel 12.

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (»direktiv 2011/95«) (EUT L 337, s. 9).

Dom af 19. december 2012, El Kott m.fl. (C-364/11, EU:C:2012:826), navnlig præmis 51, 52, 58, 61, 76 og domskonklusionen

Dom af 25. juli 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584), navnlig præmis 134 og generaladvokat Mengozzis forslag til afgørelse, navnlig punkt 39 og 45

Dom af 24. april 2018, MP mod Secretary of State for the Home Department (C-353/16, EU:C:2018:276), navnlig præmis 57

Dom af 2. marts 2010, Abdulla m.fl. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 og C-179/08, EU:C:2010:105), præmis 66 og 69.

Dom af 7. november 2013, X, Y og Z (C-1992/12 – C-201/12, EU:C:2013:720), præmis 63 og 72

Dom af 18. december 2014, M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452)

Dom af 17. juni 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351).

### **Anførte nationale bestemmelser**

The Refugee or Person in Need of International Protection (Qualification) Regulations 2006 og Immigration Rules (»the 2006 Regulations«). Disse bestemmelser gennemfører direktiv 2004/83 og regulerer behandlingen af asylansøgninger i Det Forenede Kongerige.

Der henvises endvidere omfattende til forskellige dokumenter udstedt af Home Office (indenrigsministeriet), navnlig Country Policy and information Note on Lebanon (juni 2018), der indeholder detaljeret information om landet, som planlæggere og beslutningstagere kan anvende i forbindelse med deres håndtering af visse typer af beskyttelses- og menneskerettighedssager.

## De væsentligste argumenter anført af parterne i hovedsagen

- 1 NB og AB's advokater har i det væsentlige gjort gældende, at sundheds- og uddannelsesfaciliteterne i Al Bass-flygtningelejren er helt utilstrækkelige til at imødekomme den meget specialiserede bistand, som AB har brug for. Ifølge forældrenes bevisførelse har AB modtaget fysioterapi-behandling to gange om ugen, hvilket var organiseret af en af de frivillige organisationer i lejren. Ud over bestemte operative indgreb er det blevet anført, at dette var den eneste lægehjælp AB modtog i Libanon. Personer, der er i AB's situation, havde ikke adgang til almindelig uddannelse. Secretary of State er uenig i, at sundheds- og uddannelsesfaciliteterne i lejren er helt utilstrækkelige. Den forelæggende ret har gennemgået begge parters bevismateriale. Den henviser til en rapport skrevet af en uafhængig socialarbejder i december 2019, der fremhæver AB's betydelige fremskridt, efter at han startede i en specialskole i England for 11-19-årige elever med alvorlige og omfattende indlæringsvanskeligheder. Ifølge denne rapport har AB's fremskridt haft en positiv indvirkning på hele familien. Denne positive indvirkning ville ifølge rapporten blive fuldstændig ødelagt, såfremt AB og hans familie blev tvunget til at vende tilbage til Libanon. Det er på NB og AB's vegne blevet gjort gældende, at de væsentlige fremskridt i AB's forhold antyder, at han ikke modtog passende støtte til uddannelse i Libanon. Den forelæggende ret har tillagt denne rapport væsentlig betydning.
- 2 Secretary of States advokat har gjort gældende, at der eksisterer en facilitet i Al Bass-flygtningelejren, der kaldes »Early Intervention Centre«, som styres af Palestinian Women's Humanitarian Organisation og modtager sine økonomiske midler fra hjælpeorganisationen Medical Aid for Palestinians. Ifølge oplysninger modtaget i februar 2020 fra en person, der repræsenterer Early Intervention Centre, tilbyder denne organisation primært støtte til handicappede palæstinensiske børn, der er i alderen op til seks år, om end basal støtte og forskellige former for specialiseret støtte også i mindre omfang er tilgængelig for ældre børn med alvorlige handicap. Secretary of States advokat har gjort gældende, at AB's forældre ikke havde forsøgt at kontakte Early Intervention Centre, før de forlod Libanon, for at undersøge, om det kunne tilbyde hensigtsmæssig bistand til AB, selv om KB var klar over, at centret eksisterede og havde nævnt, at det var meget lille og overhovedet ikke passende for hans søn, eftersom det kun kunne hjælpe små børn. Den forelæggende ret konstaterede, at AB's forældre ikke havde godtgjort, at familien af rimelige grunde var ude af stand til at få adgang til tilstrækkelig uddannelse og bistand fra NGO'er såsom den, der er ansvarlig for Early Intervention Centre.

## Resumé af begrundelsen i anmodningen om præjudiciel afgørelse

- 3 Den forelæggende ret nævner, at der er enighed om, at NB og AB er omfattet af det personelle anvendelsesområde for flygtningekonventionens artikel 1, afsnit D, eftersom de tidligere har modtaget beskyttelse eller bistand fra UNRWA. Som følge af dette og i overensstemmelse med domskonklusionen i sag C-364/11, El



Kott m.fl., har de ikke ret til beskyttelse som flygtninge, medmindre de kan godtgøre, at de ikke længere modtog UNRWA's beskyttelse eller bistand af grunde uden for deres kontrol og uafhængigt af deres egen vilje.

- 4 NB og AB's advokater har gjort gældende, at de er berettiget til at nyde beskyttelse i henhold til artikel 1, afsnit D, stk. 2, eftersom deres udrejse fra Libanon var begrundet i objektive grunde uden for deres kontrol og fri vilje, eftersom »UNRWA ikke er i stand til at opfylde sit mandat i forhold til alvorligt handicappede børn« og eftersom AB var (og stadig er) udsat for »alvorlig forskelsbehandling« på grund af sit handicap. Secretary of States advokat har gjort gældende, at de ikke kan få medhold på denne baggrund, eftersom AB modtog tilstrækkelig bistand i forhold til sit handicap, da han var bosat i Libanon, og ligeledes vil modtage tilstrækkelig bistand ved sin tilbagevenden.
- 5 Den forelæggende ret mener, at det første problem, der opstår i denne sag, vedrører, hvad den kalder »det tidsmæssige problem«. Det er ikke klart, hvorvidt det bedømmelseskriterium, der skal anvendes, involverer en rent historisk (eller ex tunc) analyse af omstændighederne, der tvang den omhandlede person til at udrejse fra et UNRWA-operationsområde på det tidspunkt, hvor denne person udrejste, eller om der er tale om et bedømmelseskriterium, der herudover eller i stedet for involverer en ex nunc analyse. Den forelæggende ret mener, at ordlyden af den relevante lovgivning [»såfremt af en eller anden grund denne beskyttelse eller bistand er bortfaldet [...]«; flygtningekonventionens artikel 1, afsnit D, stk. 2, og artikel 12, stk. 1, litra a) i direktiv 2004/83/direktiv 2011/95] antyder, at det bør være et rent historisk kriterium, hvorimod der er nogen retspraksis, der antyder, at det bør være en ex nunc tilgang. De væsentligste akademiske studier, der omhandler artikel 1, afsnit D, kan ligeledes tages til udtryk for, at der savnes klarhed om, hvorvidt kriteriet er rent historisk eller også involverer et ex nunc kriterium eller en blanding af de to. Såfremt det måtte antages, at de relevante bestemmelser konsekvent påkræver både et ex tunc og et ex nunc kriterium, kunne dette lede til den betragtning, at palæstinensiske flygtninge behandles ringere end flygtninge, der er omfattet af flygtningekonventionens artikel 1, afsnit A, stk. 2, i, eftersom det kun kræves, at disse flygtninge opfylder et ex nunc kriterium (jf. dom af 7.11.2013, X, Y og Z (C-1992/12 – C-201/12, EU:C:2013:720), præmis 63 og 72). NB og AB's advokater har gjort gældende, at såfremt de kan påvise en kvalificeret grund til, at de forlod UNRWA-operationsområdet, vil staten have bevisbyrden for at påvise, at de på nuværende tidspunkt har adgang til beskyttelse og bistand. Herudover skal det også nævnes, at ud fra en formålsbetragtning harmonerer det bedst med den forståelse, at palæstinensiske flygtninge allerede er flygtninge, såfremt bortfald betragtes som et rent historisk spørgsmål. Det bør være tilstrækkeligt, at de kan påvise bortfald af objektive grunde på tidspunktet for deres udrejse uden også at skulle påvise noget, der har med deres nuværende forhold efter udrejsen at gøre. Den manglende klarhed omkring disse spørgsmål har givet anledning til den forelæggende rets to første spørgsmål.
- 6 Det andet spørgsmål, som er uklart for den forelæggende ret, vedrører kvaliteten af UNRWA's beskyttelse eller bistand. Idet der tages højde for de forskellige

former for forskelsbehandling, som de libanesiske myndigheder udsætter statsløse palæstinensere for, bemærker den forelæggende ret, at den bør fokusere på UNRWA's egne handlinger. Den er af den opfattelse, at det langt fra er klart, at UNRWA har til hensigt at fornægte (ved handling eller undladelse) bistand til handicappede personer. NB og AB's advokater har gjort gældende, at spørgsmålet om, hvorvidt der er hensigt, ikke er relevant i denne forbindelse, eftersom artikel 12, stk. 1, litra a), i direktiv 2004/83 henviser til, at beskyttelse eller bistand »af en eller anden grund« er bortfaldet. Secretary of States advokat er uenig. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at selv om spørgsmålet, om der er hensigt, ikke måtte være relevant, er spørgsmålet om effektivitet relevant. Med henvisning til præmis 65 i El Kott-dommen, giver den forelæggende ret udtryk for den opfattelse, at Domstolen åbenlyst betragter det som relevant at undersøge effektiviteten af »beskyttelse eller bistand« i forhold til vurderingen af, om UNRWA er i stand til at sikre levevilkår, der er i overensstemmelse med dets formål. På sin vis kunne det siges, at UNRWA yder effektiv beskyttelse eller bistand til familien ved at bestræbe sig på at gennemføre garantien om værdige levevilkår i det omfang, der ikke var hensigt til mangler. Den forelæggende ret mener også, at det er væsentligt at undersøge, hvorvidt UNRWA har mulighed for at arbejde inden for den relevante stats strukturer (i dette tilfælde Libanon).

- 7 Det sidste spørgsmål, som den forelæggende ret anmoder Domstolen om at klargøre, vedrører, hvilken rolle aktører i civilsamfundet (såsom NGO'er) spiller i forhold til at vurdere effektiviteten af UNRWA's beskyttelse og bistand. Den forelæggende ret henviser til »et utal af aktører i civilsamfundet, der arbejder i lejrene i det sydlige Libanon«, herunder den hjælpeorganisation, der finansierer Early Intervention Centre i Al Bass-lejren. Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt den rolle, som disse aktører i civilsamfundet spiller, er relevant i forhold til at vurdere effektiviteten af UNRWA's beskyttelse og bistand. Det er derfor det fjerde spørgsmål stilles.