

Cauza C-349/20**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

29 iulie 2020

Instanța de trimitere:

First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (Regatul Unit)

Data deciziei de trimitere:

29 iulie 2020

Recurenți:

NB

AB

Intimat:

Secretary of State for the Home Department

Intervenient:

Înaltul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați (UNHCR)

Obiectul procedurii principale

Cauza privește acțiunea introdusă de o mamă (NB) și de fiul său cu handicap grav (AB) împotriva deciziei adoptate de Secretary of State for the Home Department [ministrul de interne] (denumit în continuare „Secretary of State”) la 3 septembrie 2019 prin care a fost refuzată acestora acordarea azilului sau a protecției umanitare în Regatul Unit în temeiul normelor britanice aplicabile în domeniul imigrației. NB și AB sunt refugiați palestinieni apatrizi care au avut reședința anterior în tabăra de refugiați Al Bass din sudul Libanului. Această tabără de refugiați este condusă de Agenția Organizației Națiunilor Unite de Ajutorare și Lucrări pentru Refugiații Palestinieni din Orientul Apropiat (UNRWA), care acordă asistență și protecție refugiaților palestinieni din Fâșia Gaza, Cisiordania

(inclusiv Ierusalimul de Est), Liban, Iordania și Siria. NB se află în prezent în Regatul Unit, împreună cu soțul său, KB, și cu cinci copii (inclusiv AB) cu vârsta între 14 ani și 7 luni. AB are vârsta de 13 de ani. Toți membrii familiei (cu excepția celui mai mic copil, H, care s-a născut în Regatul Unit) sunt refugiați palestinieni înregistrați la UNRWA. Părinții și copiii lor care erau pe atunci doar patru au părăsit Libanul în septembrie 2015 și s-au deplasat cu viză în Statele Unite. Ei au ajuns ulterior în Regatul Unit la 11 octombrie 2015. Nu au fost furnizate detalii privind sejurul lor în America și sosirea lor în Regatul Unit, deși se pare că familia a plătit unor traficanți de persoane 10 000 USD pentru organizarea călătoriei lor în America și apoi în Regatul Unit. Se afirmă că motivul-cheie pentru călătoria în Regatul Unit este dorința părinților de a se asigura că fiul lor cu handicap grav, AB, va putea primi îngrijiri medicale și educaționale adecvate și corespunzătoare nevoilor sale numeroase și complexe. Soțul lui NB, KB, solicitase deja azil în Regatul Unit în 2016 pentru el însuși, NB și copiii lor care erau pe atunci doar patru în calitate de persoane aflate în întreținerea sa. Cererea lui KB a fost respinsă, întrucât First-tier Tribunal [Tribunalul de Primă Instanță], prin hotărârea din 2 octombrie 2018, a considerat că nu este adevărată afirmația sa, care la momentul respectiv constituia temeiul cererii sale de azil, potrivit căreia el ar fi în pericol din cauza Hezbollah dacă familia ar fi trimisă înapoi în Liban. Prin această hotărâre s-a constatat totodată că starea sănătății lui AB nu îndeplinea criteriile, enunțate într-o hotărâre din 2005 pronunțată de House of Lords (în prezent UK Supreme Court) [Curtea Supremă a Regatului Unit], pentru stabilirea aspectului dacă problemele de sănătate ale unui solicitant de azil sunt suficient de grave pentru a împiedica îndepărtarea persoanei respective din Regatul Unit. În urma hotărârii menționate a First-tier Tribunal, avocații lui NB și AB le-au recomandat acestora în martie 2019 să introducă o cerere de azil în nume propriu. Anterior deciziei de respingere din 3 septembrie 2019, Secretary of State a afirmat ca răspuns la observațiile suplimentare făcute de avocații lui NB și AB că, deși a existat o discriminare în Liban împotriva palestinienilor cu handicap, circumstanțele lui NB și, în special, ale lui AB nu implicau o persecuție, o vătămare gravă sau o maltratare ori o atingere disproporționată adusă drepturilor care le revin în temeiul articolului 8 din Convenția europeană a drepturilor omului.

Obiectul și temeiul juridic al cererii

Chestiunea centrală în prezenta cauză este aceea dacă NB și AB (și, prin extindere, ceilalți membri de familie) dispun de un temei juridic pe baza căruia pot avea dreptul să rămână în Regatul Unit. Modul de soluționare a cauzei depinde de sensul precis al dispoziției-cheie din Convenția de la Geneva din 1951 a Organizației Națiunilor Unite privind statutul refugiaților (articolul 1 secțiunea D) și al articolului 12 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2004/83/CE a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind standardele minime referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de statutul de refugiat sau persoanele care, din alte motive, au nevoie de protecție internațională și referitoare la conținutul protecției acordate (denumită în

continuare „Directiva privind standardele minime”), precum și al articolului 12 alineatul (1) litera (a), formulat în mod identic, din Directiva 2011/95/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind standardele referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de protecție internațională, la un statut uniform pentru refugiați sau pentru persoanele eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară și la conținutul protecției acordate (denumită în continuare „Directiva reformată privind standardele minime”).

Articolul 1 secțiunea D din Convenția privind refugiații are următorul cuprins:

„Această convenție nu va fi aplicabilă persoanelor care beneficiază în prezent de protecție sau de asistență din partea unui organism sau a unei instituții a Organizației Națiunilor Unite, alta decât Înalțul Comisariat al Organizației Națiunilor Unite pentru Refugiați.

Atunci când această protecție sau această asistență încetează pentru un motiv oarecare, fără ca situația acestor persoane să fi fost reglementată în mod definitiv, în conformitate cu rezoluțiile relevante ale Adunării Generale a Organizației Națiunilor Unite, aceste persoane beneficiază de drept de regimul prevăzut de prezenta convenție.”

Articolul 12 alineatul (1) litera (a) din Directiva privind standardele minime și din Directiva reformată privind standardele minime reflectă îndeaproape articolul 1 secțiunea D din Convenția privind refugiații și are următorul cuprins:

„Orice resortisant al unei țări terțe sau orice apatrid este exclus de la recunoașterea statutului de refugiat în cazul în care:

(a) intră în domeniul de aplicare a articolului 1 secțiunea D din Convenția de la Geneva, privind protecția sau asistența acordată de un organism sau de o instituție a Organizației Națiunilor Unite, alta decât Înalțul Comisariat al Organizației Națiunilor Unite pentru refugiați. În cazul în care această protecție sau asistență încetează din orice motive, fără ca situația acestor persoane să fi fost definitiv soluționată în conformitate cu rezoluțiile relevante ale Adunării Generale a Organizației Națiunilor Unite, persoanele în cauză pot beneficia *ipso facto* de dispozițiile prezentei directive“.

Secretary of State susține că toți membrii de familie, cu excepția sugarului cu vârsta de 7 de luni, H, beneficiază în continuare de protecția și de asistența acordate de UNRWA, care este un organism sau o instituție a Organizației Națiunilor Unite, alta decât UNHCR în sensul articolului 1 secțiunea D primul paragraf din Convenția privind refugiații sau al articolului 12 alineatul (1) litera (a) din Directiva privind standardele minime și că protecția și asistența în cauză nu au încetat în sensul acestor dispoziții. First-tier Tribunal a efectuat, cu ajutorul unei documentații foarte extinse și specializate, o analiză a jurisprudenței relevante naționale, a CEDO și a Uniunii [în special a Hotărârii Curții de Justiție din 19 decembrie 2012, El Kott și alții (C-364/11)] și o examinare detaliată a

situației refugiaților palestinieni din Liban și a unităților medicale și educaționale disponibile în tabăra de refugiați Al Bass pentru copiii cu handicap grav precum AB.

Instanța de trimitere prezintă totodată, în termeni generali, o imagine sumbră a situației refugiaților palestinieni aflați în taberele din Liban. Condițiile de viață din aceste tabere sunt caracterizate de aglomerație și uneori de violență. În calitate de cetățeni străini, palestinienii sunt excluși din sistemele libaneze de sănătate și de învățământ și se confruntă cu obstacole importante în căutarea unui loc de muncă. Pentru acest motiv și, de asemenea, dată fiind deteriorarea situației economice din Liban în cursul ultimilor ani, comunitatea palestiniană se confruntă cu o marginalizare socio-economică permanentă.

Întrebările preliminare

„Atunci când se apreciază dacă a existat o încetare a protecției sau a asistenței acordate de UNRWA în sensul articolului 12 alineatul (1) litera (a) a doua teză din Directiva privind standardele minime unui apatrid palestinian înregistrat la UNWRA în ceea ce privește asistența acordată persoanelor cu handicap:

- 1) Aprecierea constă exclusiv în examinarea circumstanțelor din trecut care se susține că ar fi obligat solicitantul să părăsească zona de operațiuni a UNRWA în momentul în care a făcut-o sau este totodată o examinare *ex nunc*, orientată spre viitor, a posibilității solicitantului de a beneficia în prezent de o asemenea protecție sau asistență?
- 2) În cazul în care răspunsul la prima întrebare este acela că aprecierea include o abordare orientată spre viitor, este legitimă invocarea prin analogie a clauzei privind încetarea de la articolul 11, astfel încât atunci când solicitantul poate indica un motiv justificat din trecut pentru plecarea sa din zona acoperită de UNWRA, să revină statului membru sarcina de a dovedi că un asemenea motiv nu mai este valabil?
- 3) Pentru a exista motive obiective justificate care au determinat plecarea unei astfel de persoane și care sunt legate de protecția sau de asistența din partea UNRW[A], este necesar să se demonstreze că UNRWA sau statul în care își desfășoară activitatea i-a cauzat în mod intenționat o vătămare sau a privat-o de asistență (printr-o acțiune sau printr-o omisiune)?
- 4) Se impune luarea în considerare a asistenței acordate unor astfel de persoane de actorii societății civile precum organizațiile neguvernamentale?”

Dispozițiile de drept internațional citate

Convenția de la Geneva din 1951 privind statutul refugiaților (denumită în continuare „Convenția privind refugiații”), în special articolul 1 secțiunea D

Orientările UNHCR privind protecția internațională nr. 13, decembrie 2017, privind aplicabilitatea articolului 1 secțiunea D din Convenția privind refugiații în cazul refugiaților palestinieni

Convenția europeană a drepturilor omului, în special articolele 3 și 8

Dispozițiile din dreptul Uniunii și jurisprudența Uniunii citate

Directiva 2004/83/CE a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind standardele minime referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de statutul de refugiat sau persoanele care, din alte motive, au nevoie de protecție internațională și referitoare la conținutul protecției acordate (denumită în continuare „Directiva privind standardele minime”) (JO 2004, L 304, p. 12, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 52), în special articolul 12

Directiva 2011/95/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind standardele referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de protecție internațională, la un statut uniform pentru refugiați sau pentru persoanele eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară și la conținutul protecției acordate (denumită în continuare „Directiva reformată privind standardele minime”) (JO 2011, L 337, p. 9)

Hotărârea din 19 decembrie 2012, El Kott și alții (C-364/11, EU:C:2012:826), în special punctele 51, 52, 58, 61, 76 și dispozitivul

Hotărârea din 25 iulie 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584), în special punctul 134, și Concluziile avocatului general Mengozzi, în special punctele 39 și 45

Hotărârea din 24 aprilie 2018, MP/Secretary of State for the Home Department (C-353/16, EU:C:2018:276), în special punctul 57

Hotărârea din 2 martie 2010, Abdulla și alții (C-175/08, C-176/08, C-178/08 și C-179/08, EU:C:2010:105), punctele 66 și 69

Hotărârea din 7 noiembrie 2013, X, Y și Z (C-199/12-C-201/12, EU:C:2013:720), punctele 63 și 72

Hotărârea din 18 decembrie 2014, M’Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452)

Hotărârea din 17 iunie 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351).

Dispozițiile din dreptul național citate

Refugee or Person in Need of International Protection (Qualification) Regulations 2006 [Regulamentul din 2006 privind refugiații sau persoanele care necesită protecție internațională] și Immigration Rules (the 2006 Regulations) [Normele privind imigrația (Regulamentul din 2006)]. Acestea pun în aplicare Directiva 2004/83 și reglementează acordarea statutului de refugiat în Regatul Unit.

Se fac de asemenea trimiteri extinse la diferite documente ale Home Office (Ministry of the Interior) [Ministerul de Interne], în special la Country Policy and information Note on Lebanon [Nota referitoare la politica de stat și informațiile privind Libanul] (iunie 2018) care furnizează informații detaliate în legătură cu țara respectivă în vederea utilizării lor de către autoritățile politice și decizionale atunci când analizează anumite tipuri de cereri în domeniul protecției și al drepturilor omului.

Principalele argumente ale părților din procedura principală

- 1 Avocații lui NB și AB susțin în esență că unitățile medicale și educaționale din tabăra de refugiați Al Bass sunt total inadecvate pentru a asigura îngrijirea foarte specializată de care are nevoie AB. Potrivit probelor furnizate de părinții săi, AB a beneficiat de tratament prin fizioterapie de două ori pe săptămână; acesta a fost asigurat de una dintre organizațiile caritabile care acționează în interiorul taberei. Se susține că, în afara intervențiilor chirurgicale specifice, acesta a fost tot sprijinul medical primit de AB în Liban. Accesul la învățământul normal nu era posibil pentru o persoană aflată în situația lui AB. Secretary of State contestă argumentul potrivit căruia unitățile medicale și educaționale din tabără sunt total inadecvate. Instanța de trimitere examinează probele prezentate de ambele părți. Ea face referire la un raport întocmit de un asistent social independent în decembrie 2019 care evidențiază progresele importante realizate de AB de când a început să frecventeze o școală specializată din Anglia pentru elevi cu vârsta între 11 și 19 ani cu deficiențe de învățare grave și profunde. Progresele lui AB, potrivit raportului respectiv, au avut un efect pozitiv asupra întregii familii. Acest efect pozitiv ar fi pierdut în întregime, după cum se precizează în raport, dacă AB și familia sa ar fi constrânși să se întoarcă în Liban. Se susține în numele lui NB și AB că îmbunătățirea considerabilă a situației lui AB sugerează că el nu primea sprijin educațional corespunzător în Liban. Instanța de trimitere acordă o importanță deosebită raportului menționat.
- 2 Avocatul care reprezintă Secretary of State arată că există în tabăra de refugiați Al Bass o unitate denumită „Early Intervention Centre” („Centrul de intervenție rapidă”), care este utilizată de Palestinian Women’s Humanitarian Organisation (Organizația umanitară a femeilor palestinienne) și este finanțată de Medical Aid for Palestinians (Ajutor medical pentru palestinieni), o organizație caritabilă. Potrivit informațiilor obținute în februarie 2020 din partea unei persoane care reprezintă Early Intervention Centre (Centrul de intervenție rapidă), acesta din

urmă furnizează în principal servicii copiilor palestinieni cu handicap cu vârsta până la șase ani, deși sunt disponibile servicii de bază și diferite specializări, în mod mai limitat, pentru copii mai în vârstă cu handicap grav. Avocatul care reprezintă Secretary of State susține că părinții lui AB nu au încercat, înainte de a părăsi Libanul în septembrie 2015, să se adreseze Early Intervention Centre (Centrul de intervenție rapidă) pentru a verifica dacă acesta îi putea acorda asistență adecvată lui AB, deși KB a avut cunoștință despre existența sa, subliniind totodată că era foarte mic și deloc corespunzător pentru fiul său, întrucât ajuta doar copii mici. Instanța de trimitere consideră că părinții lui AB nu au demonstrat că familia nu era în măsură, pentru motive întemeiate, să aibă acces la educație și la asistență suficientă din partea unor organizații neguvernamentale precum cea responsabilă pentru Early Intervention Centre (Centrul de intervenție rapidă).

Prezentare succintă a motivării cererii de decizie preliminară

- 3 Instanța de trimitere arată că este cert că NB și AB intră în domeniul de aplicare *ratione personae* al articolului 1 secțiunea D din Convenția privind refugiații, în măsura în care aceștia au beneficiat în trecut de protecție sau de asistență din partea UNRWA. În consecință și în concordanță cu dispozitivul Hotărârii El Kott și alții (C-364/11), ei sunt excluși de la protecția acordată refugiaților, cu excepția cazului în care pot demonstra că au încetat să beneficieze de protecția sau asistența din partea UNRWA pentru unul sau mai multe motive dincolo de controlul lor și independente de voința lor.
- 4 Avocații care îi reprezintă pe NB și AB susțin că aceștia au dreptul să beneficieze de articolul 1 secțiunea D al doilea paragraf, întrucât plecarea lor din Liban a fost justificată de motive obiective dincolo de controlul lor și independente de voința lor, și anume faptul că „UNRWA nu este în măsură să îndeplinească condițiile mandatului său în cazul copiilor cu handicap grav” și că AB s-a confruntat (și încă se confruntă) cu o „discriminare gravă” din cauza handicapului său. Avocatul care reprezintă Secretary of State arată că ei nu pot avea câștig de cauză pe acest temei întrucât AB a beneficiat de asistență suficientă în ceea ce privește handicapul său atunci când locuia în Liban și ar beneficia de asemenea de asistență suficientă la întoarcerea sa acolo.
- 5 În opinia instanței de trimitere, prima problemă care se ridică în soluționarea acestui litigiu este ceea ce aceasta denumeste „chestiunea temporală”. Nu este clar dacă de fapt criteriul care trebuie aplicat este unul care ține exclusiv de trecut (*ex tunc*) și privește aprecierea circumstanțelor care au obligat persoana respectivă să părăsească zona de operațiuni a UNRWA atunci când a făcut aceasta sau dacă este un criteriu care implică în mod suplimentar sau alternativ o apreciere *ex nunc*. Instanța de trimitere consideră că modul de redactare a reglementării relevante („[î]n cazul în care această protecție sau asistență încetează din orice motive [...]”; articolul 1 secțiunea D al doilea paragraf din Convenția privind refugiații și articolul 12 alineatul (1) litera (a) din Directiva privind standardele

minime/Directiva reformată privind standardele minime) sugerează utilizarea unui criteriu care țin exclusiv de trecut, în timp ce o parte a jurisprudenței sugerează o interpretare *ex nunc*. În mod similar, studiile academice principale privind articolul 1 secțiunea D reflectă o lipsă de claritate în ceea ce privește aspectul dacă criteriul este unul care țin exclusiv de trecut sau de asemenea un criteriu *ex nunc* ori un amestec al celor două. Dacă s-ar adopta punctul de vedere potrivit căruia dispoziția relevantă impune în mod categoric să se utilizeze atât un criteriu *ex tunc*, cât și un criteriu *ex nunc*, se poate considera că aceasta ar face ca refugiații palestinieni să fie tratați mai sever decât refugiații care intră sub incidența articolului 1 secțiunea A alineatul (2) din Convenția privind refugiații, întrucât aceștia din urmă trebuie să îndeplinească doar un criteriu *ex nunc* (a se vedea Hotărârea din 7 noiembrie 2013, X, Y și Z, C-199/12-C-201/12, EU:C:2013:720, punctele 63 și 72). Avocații care îi reprezintă pe NB și AB susțin că, dacă ei pot indica un motiv justificat pentru care au părăsit zona de operațiuni a UNRWA, sarcina probei va reveni atunci statului, care trebuie să demonstreze că protecția și asistența sunt disponibile în prezent. În plus, s-ar putea afirma totodată, în ceea ce privește obiectul și finalitatea, că tratarea aprecierii privind încetarea ca o chestiune care țin exclusiv de trecut ar corespunde cel mai bine interpretării potrivit căreia refugiații palestinieni sunt deja refugiați. Ca atare, ar fi suficient ca aceștia să dovedească pur și simplu încetarea pentru motive obiective la momentul plecării, fără a trebui să demonstreze de asemenea aspecte referitoare la circumstanțele lor actuale, ulterioare plecării lor. Lipsa de claritate în aceste privințe stă la baza primelor două întrebări adresate de instanța de trimitere.

- 6 A doua chestiune considerată neclară de instanța de trimitere este calitatea protecției sau a asistenței acordate de UNRWA. Ținând seama de diversele forme de discriminare de către autoritățile libaneze a apatrizilor palestinieni, instanța de trimitere apreciază că este necesar să se concentreze asupra acțiunilor realizate chiar de UNRWA. În opinia sa, este departe de a fi evident că UNRWA urmează o politică de privare intenționată de asistență a persoanelor cu handicap (prin acte sau omisiuni). Avocații lui NB și AB susțin că în această privință intenția este lipsită de relevanță, întrucât articolul 12 alineatul (1) litera (a) din Directiva privind standardele minime face referire la încetarea protecției sau a asistenței „din orice motive”. Avocatul Secretary of State nu este de acord. Instanța de trimitere consideră că, deși intenția poate fi irelevantă, problema efectivității nu este irelevantă. Făcând trimitere la punctul 65 din Hotărârea El Kott, instanța de trimitere apreciază că în mod clar Curtea de Justiție consideră că este relevant să se examineze efectivitatea „protecției sau a asistenței” din perspectiva aspectului dacă UNRWA este în măsură să garanteze condiții de viață care să fie în concordanță cu misiunea sa. Cel puțin dintr-un punct de vedere, s-ar putea spune că UNRWA asigură protecție sau asistență efectivă familiei făcând eforturi pentru punerea în aplicare a garanțiilor privind condițiile de viață demne, atât timp cât eventualele deficiențe nu au fost intenționate. Instanța de trimitere consideră totodată că este important să se verifice modul în care UNRWA poate să acționeze în cadrul mai larg al statului în cauză (în speță, Liban).

- 7 Chestiunea finală în privința căreia instanța de trimitere solicită Curții clarificări se referă la rolul actorilor societății civile (precum organizațiile neguvernamentale) pentru aprecierea efectivității protecției și a asistenței acordate de UNRWA. Instanța de trimitere menționează o „multitudine de actori ai societății civile care lucrează în taberele din sudul Libanului”, inclusiv organizația caritabilă care finanțează Early Intervention Centre (Centrul de intervenție rapidă) din tabăra Al Bass. În opinia instanței de trimitere, nu este clar dacă rolul unor astfel de actori ai societății civile este sau nu relevant pentru aprecierea efectivității protecției și a asistenței din partea UNRWA. Acesta este motivul pentru care adresează a patra întrebare.

DOCUMENT DELIBERU