

Mål C-349/20

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

den 29 juli 2020

Domstol som begär förhandsavgörande:

First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber)
(Förstainstansdomstolen (avdelningen för immigration och asyl),
Förenade kungariket)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

den 29 juli 2020

Klagande:

NB

AB

Motpart:

Secretary of State for the Home Department

Ytterligare deltagare i rättegången:

Förenta nationernas flyktingkommissariat (UNHCR)

Saken i det nationella målet

Målet rör ett överklagande från en mor (NB) och hennes son med svåra funktionshinder (AB) av det beslut som fattats av Secretary of State for the Home Department (nedan kallad Secretary of State) den 3 september 2019 om avslag på deras ansökan om asyl eller humanitärt skydd i Förenade kungariket med tillämpning av Förenade kungarikets tillämpliga immigrationsbestämmelser. NB och AB är statslösa palestinska flyktingar som tidigare bodde i flyktinglägret Al Bass i södra Libanon. Flyktinglägret drivs av Förenta nationernas organisation för palestinska flyktingar i Mellanöstern (UNRWA), som ger palestinska flyktingar bistånd och skydd i Gaza, Västbanken (inklusive östra Jerusalem), Libanon,

Jordanien och Syrien. NB befinner sig för närvarande i Förenade kungariket med sin make KB och fem barn (däribland AB) i åldrar mellan 14 år och 7 månader. AB är 13 år gammal. Alla familjemedlemmarna (med undantag av det yngsta barnet, H, som är född i Förenade kungariket) är UNRWA-registrerade palestinska flyktingar. Föräldrarna och deras vid den tidpunkten fyra barn lämnade Libanon i september 2015 och reste till Förenta staterna med visum. Därefter anlände de till Förenade kungariket den 11 oktober 2015. Inga uppgifter har lämnats om deras vistelse i Förenta staterna och deras ankomst till Förenade kungariket, men det verkar som om familjen betalade människosmugglare 10 000 US-dollar för att arrangera deras resa till Förenta staterna och därefter till Förenade kungariket. Huvudskälet till att resa till Förenade kungariket uppges vara föräldrarnas önskan att deras son med svåra funktionshinder, AB, ska kunna få adekvat och lämplig medicinsk vård och utbildning för sina omfattande och komplexa behov. NB:s make, KB, hade redan 2016 ansökt om asyl i Förenade kungariket för sig själv, NB och deras vid den tidpunkten fyra barn i egenskap av familjemedlemmar. KB:s ansökan var inte framgångsrik, eftersom First-tier Tribunal genom beslut av den 2 oktober 2018 fann att det inte fanns någon grund för det påstående som vid den tidpunkten utgjorde grunden för hans asylansökan, att han skulle hotas av Hezbollah om familjen återsändes till Libanon. I beslutet konstaterades det även att AB:s medicinska tillstånd inte uppfyllde de kriterier som fastställts i en dom från House of Lords (nu UK Supreme Court) från år 2005 för att avgöra huruvida en asylsökandes hälsoproblem var tillräckligt allvarliga för att förhindra att vederbörande utvisades från Förenade kungariket. Till följd av First-tier Tribunals beslut rekommenderade NB:s och AB:s advokater i mars 2019 att de själva skulle söka asyl för sin egen räkning. Före avslagsbeslutet den 3 september 2019 angav Secretary of State, som svar på nya uttalanden från NB:s och AB:s advokater, att även om det hade förekommit diskriminering i Libanon mot palestinier med funktionshinder, utgjorde NB:s omständigheter, och i synnerhet AB:s, inte förföljelse, allvarlig skada eller dålig behandling eller en oproportionerlig kränkning av deras rättigheter enligt artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Kärnfrågan i detta mål är huruvida NB och AB (och, i förlängningen, övriga familjemedlemmar) har en rättslig grund för att ha rätt att stanna i Förenade kungariket. Deras mål är avhängigt av den exakta innebörden av den grundläggande bestämmelsen i FN:s Genèvekonvention från 1951 (artikel 1 D) och artikel 12.1 a i 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 (nedan kallat skyddsgrundsdirektivet), och den identiskt lydande artikel 12.1 a i 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 (nedan kallat det omarbetade skyddsgrundsdirektivet).

Artikel 1 D i flyktingkonventionen har följande lydelse:

”Denna konvention är icke tillämplig på dem som för närvarande åtnjuta beskydd eller bistånd av andra Förenta nationernas organ eller institutioner än Förenta nationernas Höge Kommissarie för flyktingar.

Därest sådant beskydd eller bistånd, av vilken anledning det vara må, skulle upphöra utan att nu ifrågavarande personers ställning blivit slutgiltigt reglerad enligt tillämpliga, av Förenta nationernas generalförsamling antagna resolutioner, skola vederbörande utan vidare äga åtnjuta de i denna konvention stadgade förmånerna.”

Artikel 12.1 a i skyddsgrundsdirektivet och det omarbetade skyddsgrundsdirektivet vilar nära på artikel 1 D i flyktingkonventionen och har följande lydelse:

”En tredjelandsmedborgare eller en statslös person kan inte ges flyktingstatus om

(a) han eller hon omfattas av artikel 1 D i Genèvekonventionen, som handlar om skydd eller bistånd från andra organ eller kontor inom Förenta nationerna än UNHCR; om sådant skydd eller bistånd av något skäl har upphört, utan att de berörda personernas ställning har fastställts slutgiltigt i enlighet med de relevanta resolutioner som antagits av FN:s generalförsamling, ska dessa personer automatiskt komma i åtnjutande av förmånerna i detta direktiv.”

Secretary of State har gjort gällande att alla familjemedlemmar, med undantag för 7 månader gamla H, fortfarande omfattas av skydd och bistånd från UNRWA, som är ett annat av Förenta nationernas organ eller byråer än UNHCR i den mening som avses i artikel 1 D första stycket i flyktingkonventionen/artikel 12.1 a i skyddsgrundsdirektivet och att detta skydd och bistånd inte har upphört i den mening som avses i dessa bestämmelser. Med hjälp av mycket omfattande och specialiserad dokumentation gjorde First-tier Tribunal en analys av relevant nationell rättspraxis, praxis från Europadomstolen och Europeiska unionen (bland annat domstolens dom av den 19 december 2012 i mål C-364-11, *El Kott m.fl.*) samt en fördjupad granskning av situationen för palestinska flyktingar i Libanon och av de medicinska och pedagogiska resurser som finns tillgängliga i flyktinglägret Al Bass för barn med svåra funktionshinder, såsom AB.

Den hänskjutande domstolen målar även upp en generellt dystert bild av situationen för palestinska flyktingar i lägren i Libanon. Levnadsomständigheterna i lägren präglas av överbefolkning och i vissa fall våld. Eftersom palestinier inte är libanesiska medborgare är de uteslagna från de libanesiska hälso- och utbildningssystemen samt står inför betydande hinder för att söka arbete. På grund

av detta, och även med beaktande av försämringen av den ekonomiska situationen i Libanon under de senaste åren, är den palestinska gruppen utsatt för en fortlöpande socioekonomisk marginalisering.

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

”För att bedöma om UNRWA:s skydd eller bistånd i den mening som avses i artikel 12.1 a andra meningen i skyddsgrundsdirektivet har upphört att gälla för en UNRWA-registrerad statslös palestinier med avseende på stöd till personer med funktionsnedsättning:

1. Utgör bedömningen en rent historisk prövning av de omständigheter som sägs ha tvingat en sökande att lämna UNRWA:s verksamhetsområde vid den tidpunkt han eller hon gjorde det, eller är det även en framåtblickande bedömning av huruvida sökanden har möjlighet att i dagsläget åtnjuta sådant skydd eller sådant bistånd?
2. Om svaret på fråga 1 är att bedömningen omfattar en framåtblickande bedömning, är det då berättigat att analogt förlita sig på upphörandeklausulen i artikel 11, så att om sökanden historiskt sett kan visa ett skyddsskäl till att han eller hon har lämnat UNRWA:s område, åligger bevisbördan medlemsstaten att visa att detta skäl inte längre föreligger?
3. Måste det, för att det ska föreligga sakliga skäl för en sådan persons avresa som har samband med skydd eller bistånd från UNRW[A], visas att UNRWA eller den stat där UNRWA är verksamt avsiktligt har vållat skada eller berövat hjälp (genom handling eller underlåtenhet)?
4. Ska hänsyn tas till det stöd som ges till dessa personer av aktörer i det civila samhället, såsom icke-statliga organisationer?”

Anförda folkrättsliga bestämmelser

FN:s Genèvekonventionen från 1951 om flyktingars rättsliga ställning (nedan kallad Genèvekonventionen), särskilt artikel 1 D i denna

UNHCR:s riktlinjer för internationellt skydd nr 13 från december 2017 om tillämpligheten av artikel 1 D i flyktingkonventionen på palestinska flyktingar

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, särskilt artiklarna 3 och 8

Anförda unionsbestämmelser och anförd praxis från EU-domstolen

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 (nedan kallat skyddsgrundsdirektivet) (EGT 2004 L 304, s. 12), i synnerhet artikel 12.

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 (nedan kallat det omarbetade skyddsgrundsdirektivet) (EUT L 337, 2011, s. 9).

Dom av den 19 december 2012, *El Kott m.fl.* (C-364/11, EU:C:2012:826), särskilt punkterna 51, 52, 58, 61 och 76 samt domslutet

Dom av den 25 juli 2018, *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584), särskilt punkt 134, och AG Mengozzis förslag till avgörande, särskilt punkterna 39 och 45

Dom av den 24 april 2018, *MP mot Secretary of State for the Home Department* (C-353/16, EU:C:2018:276), särskilt punkt 57

Dom av den 2 mars 2010, *Abdulla m.fl.* (C-175/08, C-176/08, C-178/08 och C-179/08, EU:C:2010:105, punkterna 66 och 69)

Dom av den 7 november 2013, *X, Y och Z* (C-1992/12–C-201/12, EU:C:2013:720), punkterna 63 och 72

Dom av den 18 december 2014, *M'Bodj* (C-542/13, EU:C:2014:2452)

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

Anförda nationella bestämmelser

Refugee or Person in Need of International Protection (Qualification) Regulations 2006 och Immigration Rules (2006 Regulations). Dessa bestämmelser införlivar direktiv 2004/83 och reglerar beviljandet av flyktingstatus i Förenade kungariket.

Det hänvisas även i stor utsträckning till olika handlingar från Home Office (inrikesministeriet), bland annat till Country Policy and information Note on Lebanon (juni 2018), som innehåller detaljerade uppgifter om Libanon avsedda för politiker och beslutsfattare vid hantering av vissa typer av ansökningar om skydd och hävdande av mänskliga rättigheter.

Huvudsakliga argument som anförts av parterna i det nationella målet

- 1 NB:s och AB:s advokater har i huvudsak gjort gällande att de medicinska resurserna och utbildningsresurserna i flyktinglägret Al Bass är helt otillräckliga för den mycket specialiserade vård som AB behöver. Enligt hans föräldrar har AB

fått fysioterapi två gånger i veckan, vilket ombesörjdes av en av de välgörenhetsorganisationer som är verksamma i lägret. Utöver specifika kirurgiska ingrepp uppgavs detta vara all medicinsk assistans som AB hade fått i Libanon. En person i AB:s situation kunde inte få tillträde till normal skolgång. Secretary of State har bestridit att de medicinska resurserna och utbildningsresurserna i lägret är helt otillräckliga. Den hänskjutande domstolen har prövat den bevisning som lagts fram av båda parterna. Det hänvisas till en rapport upprättad av en oberoende socialarbetare i december 2019, i vilken det framhävs vilka betydande framsteg AB har gjort sedan han började på en specialskola i England för elever i åldern 11 till 19 år med svåra och grundläggande inlärningssvårigheter. Enligt rapporten har AB:s framsteg påverkat hela familjen positivt. Enligt rapporten skulle denna positiva effekt helt försvinna om AB och hans familj tvingades återvända till Libanon. Det hävdas från NB:s och AB:s sida att den betydande förbättringen av AB:s situation visar att han inte fick lämpligt stöd med sin skolgång i Libanon. Den hänskjutande domstolen fäster stor vikt vid denna rapport.

- 2 Den advokat som företräder Secretary of State gör gällande att det i flyktinglägret Al Bass finns en inrättning som kallas "Early Intervention Centre", ett centrum för tidiga stödinsatser som drivs av Palestinian Women's Humanitarian Organisation och finansieras av Medical Aid for Palestinians, en välgörenhetsorganisation. Enligt uppgifter som erhöles i februari 2020 från en person som företräder centret tillhandahåller detta huvudsakligen tjänster för palestinska barn med funktionshinder upp till sex års ålder, även om grundläggande tjänster och olika specialiserade tjänster finns tillgängliga i mer begränsad omfattning även för äldre barn med svåra funktionshinder. Den advokat som företräder Secretary of State har gjort gällande att AB:s föräldrar innan de lämnade Libanon i september 2015 inte försökte vända sig till centret för att ta reda på det kunde erbjuda lämpligt stöd för AB, trots att KB hade kännedom om centrets existens, samtidigt som KB hävdade att centret var mycket litet och inte alls anpassat för hans son, eftersom det endast bistår barn i låg ålder. Den hänskjutande domstolen har konstaterat att AB:s föräldrar inte har visat att familjen av goda skäl inte kunde få tillgång till skolgång och stöd i tillräcklig omfattning från icke-statliga organisationer såsom den som ansvarar för Early Intervention Centre.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 3 Den hänskjutande domstolen har påpekat att det är ostridigt att NB och AB ingår i den personkrets som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 1 D i flyktingkonventionen, eftersom de tidigare har åtnjutit skydd eller bistånd från UNRWA. Följaktligen, och i enlighet med domslutet i målet *El Kott m.fl.*, C-364/11, undantas de från skydd för flyktingar, såvida de inte kan visa att de har upphört att åtnjuta skydd eller bistånd från UNRWA av ett eller flera skäl som ligger utanför deras kontroll och som de inte kan påverka.

- 4 De advokater som företräder NB och AB har hävdad att de omfattas av artikel 1 D andra stycket, eftersom deras avresa från Libanon var motiverad av objektiva skäl som de inte rådde över, nämligen att "UNRWA inte kan uppfylla villkoren för sitt uppdrag gentemot barn med grava funktionshinder" och eftersom AB utsattes för (och fortfarande riskerar) allvarlig diskriminering på grund av sin funktionsnedsättning. Den advokat som företräder Secretary of State har gjort gällande att de inte kan vinna framgång på denna grund, eftersom AB fick tillräckligt stöd med avseende på sitt funktionshinder när han bodde i Libanon och även skulle få tillräckligt stöd där vid sin återkomst.
- 5 Den hänskjutande domstolen anser att det första problemet som uppkommer för att lösa tvisten är vad den kallar "tidsfrågan". Det är oklart huruvida det test som ska tillämpas är rent historiskt (eller *ex tunc*), en bedömning av de omständigheter som tvingade den berörda personen att lämna UNRWA:s verksamhetsområde när han eller hon gjorde det, eller om det rör sig om ett test som på ett kompletterande eller alternativt sätt innebär en framåtblickande bedömning (*ex nunc*). Den hänskjutande domstolen har konstaterat att ordalydelsen i den relevanta lagstiftningen ("när sådant skydd eller bistånd har upphört av någon anledning ...", i artikel 1 D andra stycket i flyktingkonventionen och artikel 12.1 a i skyddsgrundsdirektivet/det omarbetade skyddsgrundsdirektivet) ger vid handen att det rör sig om ett rent historiskt test, medan viss rättspraxis tyder på en framåtblickande tolkning. På samma sätt uppvisar de viktigaste akademiska studierna av artikel 1 D bristande klarhet när det gäller huruvida testet är rent historiskt till sin karaktär eller även ett framåtblickande test eller en blandning av båda. Om det skulle anses att den relevanta bestämmelsen ovillkorligen krävde såväl ett test *ex tunc* och ett test *ex nunc*, skulle detta kunna ses som att det skulle få till följd att palestinska flyktingar skulle behandlas strängare än de flyktingar som omfattas av artikel 1 A.2 i flyktingkonventionen, eftersom de senare endast behöver uppfylla ett test *ex nunc* (se dom av den 7 november 2013, X, Y och Z, C-199/12–C-201/12, EU:C:2013:720, punkterna 63 och 72). De advokater som företräder NB och AB har gjort gällande att om de kan visa ett berättigat skäl till att de lämnade UNRWA:s verksamhetsområde, är det staten som har bevisbördan för att det numera finns tillgång till skydd och bistånd. Vidare skulle man även, vad gäller mål och syfte, kunna hävda att det bäst skulle motsvara förståelsen att palestinska flyktingar redan är flyktingar att behandla bedömningen av upphörande som en rent historisk fråga. Det torde i sig räcka för dem att fastställa att upphörande av objektiva skäl förelåg vid tidpunkten för avresan, utan att de behöver visa något som rör deras nuvarande situation efter avresan. Oklarheten när det gäller dessa frågor utgör grunden för den hänskjutande domstolens två första frågor.
- 6 Det andra som är oklart för den hänskjutande domstolen är kvaliteten på det skydd eller det bistånd som UNRWA erbjuder. Med beaktande av de libanesiska myndigheternas olika former av diskriminering av statslösa har den hänskjutande domstolen ansett att den måste inrikta sig på UNRWA:s egna åtgärder. Den anser att det är långt ifrån uppenbart att UNRWA bedriver en politik som innebär att de avsiktligt (genom handlingar eller underlåtenhet) underlåter att ge

funktionshindrade personer stöd. NB:s och AB:s advokater har hävdade att det saknar relevans om underlåtenheten är avsiktlig eller inte, eftersom artikel 12.1 a i skyddsgrundsdirektivet hänvisar till att skyddet eller biståndet upphör ”av något skäl”. Secretary of States advokat har motsatt sig detta. Den hänskjutande domstolen anser att även om avsikten kan sakna relevans, gäller detta inte frågan om effektivitet. Med hänvisning till punkt 65 i domen i målet *El Kott* anser den hänskjutande domstolen att EU-domstolen uppenbart anser att det är relevant att pröva huruvida ”skyddet eller biståndet” är effektivt när det gäller huruvida UNRWA kan garantera levnadsvillkor som står i överensstämmelse med dess uppdrag. Åtminstone ur en synvinkel skulle UNRWA kunna sägas ge ett effektivt skydd eller bistånd till familjen genom att sträva efter att genomföra garantierna för värdiga levnadsvillkor så länge som eventuella brister inte är avsiktliga. Den hänskjutande domstolen anser även att det är viktigt att få klarhet i hur UNRWA kan fungera inom det bredare ramverket i den aktuella staten (i förevarande fall Libanon).

- 7 Den sista frågan där den hänskjutande domstolen har begärt klargörande från domstolen avser den roll som aktörer i det civila samhället (såsom icke-statliga organisationer) har när det gäller att bedöma om det skydd och det bistånd som UNRWA tillhandahåller är effektivt. Den hänskjutande domstolen har hänvisat till en ”myriad av aktörer i det civila samhället som är verksamma i lägren i södra Libanon”, inbegripet den välgörenhetsorganisation som finansierar Early Intervention Centre i Al Bass-läget. Det är oklart för den hänskjutande domstolen huruvida sådana aktörers roll i det civila samhället är relevant för att bedöma om UNRWA:s skydd och bistånd är effektivt. Därav den fjärde tolkningsfrågan.