

Processo C-349/20**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1,
do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

29 de julho de 2020

Órgão jurisdicional de reenvio:

First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (Tribunal de Primeira Instância, Secção da Imigração e do Asilo, Reino Unido)

Data da decisão de reenvio:

29 de julho de 2020

Recorrentes:

NB

AB

Recorrido:

Secretary of State for the Home Department (Ministro do Interior)

Interveniente:

Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)

Objeto do processo principal

O presente processo tem por objeto um recurso interposto por uma mãe (NB) e pelo seu filho com deficiência grave (AB) contra a Decisão do Secretary of State for the Home Department (a seguir «Secretary of State») de 3 de setembro de 2019, através da qual este recusou conceder-lhes asilo ou proteção humanitária no Reino Unido ao abrigo das regras aplicáveis em matéria de imigração no Reino Unido. NB e AB são refugiados palestinos apátridas que residiam anteriormente no campo de refugiados de Al Bass no sul do Líbano. Este campo de refugiados é gerido pela Agência das Nações Unidas de Assistência aos

Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA), que presta assistência e proteção a refugiados palestinos na Faixa de Gaza, Cisjordânia (incluindo Jerusalém Oriental), Líbano, Jordânia e Síria. Atualmente, NB encontra-se no Reino Unido, juntamente com o seu marido, KB, e cinco filhos (incluindo AB) com idades compreendidas entre os 7 meses e os 14 anos. AB tem 13 anos. Todos os membros da família (com exceção do filho mais novo, H, que nasceu no Reino Unido) são refugiados palestinos registados na UNRWA. Os progenitores e os quatro filhos que tinham à época deixaram o Líbano em setembro de 2015 e viajaram para os Estados Unidos da América com um visto. Mais tarde, em 11 de outubro de 2015, chegaram ao Reino Unido. Não são fornecidos detalhes relativamente à sua estadia na América e à sua chegada ao Reino Unido, embora se afigure que a família pagou a traficantes de seres humanos 10 000 dólares americanos para viajar para a América e, posteriormente para o Reino Unido. O principal motivo alegado para a deslocação para o Reino Unido foi o facto de os progenitores quererem assegurar que o seu filho com deficiência grave, AB, receberia a educação e os cuidados médicos adequados e ajustados às suas múltiplas e complexas necessidades. O marido de NB, KB, já tinha apresentado um pedido de asilo no Reino Unido em 2016 para si, para NB e para os quatro filhos dependentes que tinham à época. O pedido de KB foi indeferido pelo First-tier Tribunal (Tribunal de Primeira Instância) que, por Decisão de 2 de outubro de 2018, concluiu que não era verdadeiro o argumento apresentado por KB, e que à data constituía o fundamento do seu pedido de asilo, segundo o qual corria o risco de ser vítima do Hezbollah se a família regressasse ao Líbano. Nesta decisão foi também declarado que a doença de AB não cumpria os critérios, estabelecidos num Acórdão da House of Lords (atualmente, Supremo Tribunal do Reino Unido) de 2005, que são utilizados para determinar se os problemas de saúde de um requerente de asilo são suficientemente graves para o impedir de ser expulso do Reino Unido. Na sequência da Decisão do First-tier Tribunal, os advogados de NB e AB aconselharam-nos em março de 2019 a apresentarem um pedido de asilo em nome próprio. Antes da Decisão de indeferimento de 3 de setembro de 2019, o Secretary of State, em resposta a outras alegações dos advogados de NB e AB, afirmou que, embora exista discriminação no Líbano de palestinos deficientes, as circunstâncias de NB e, em particular, de AB não constituíam uma perseguição, ofensa grave, maus tratos ou uma ingerência desproporcionada nos seus direitos nos termos do artigo 8.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos.

Objeto e base jurídica do pedido de decisão prejudicial

A questão central do presente processo é saber se NB e AB (e, por extensão, os restantes membros da família) têm uma base jurídica que podem invocar para permanecer no Reino Unido. O seu processo diz respeito ao significado exato da principal disposição da Convenção de Genebra das Nações Unidas de 1951, relativa ao estatuto dos refugiados (artigo 1.º, ponto D) e do artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2004/83/CE do Conselho de 29 de abril de 2004, que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de

países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de proteção internacional, bem como relativas ao respetivo estatuto, e relativas ao conteúdo da proteção concedida (a seguir «Diretiva Qualificação» ou «DQ»), e do identicamente redigido artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de dezembro de 2011, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida (a seguir «Diretiva Qualificação reformulada»).

O artigo 1.º, ponto D, da Convenção relativa ao estatuto dos refugiados tem a seguinte redação:

«Esta Convenção não será aplicável às pessoas que atualmente beneficiam de proteção ou assistência da parte de um organismo ou instituição das Nações Unidas que não seja o Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados.

Quando essa proteção ou assistência tiver cessado por qualquer razão, sem que a sorte dessas pessoas tenha sido definitivamente resolvida, em conformidade com as resoluções respetivas aprovadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas, essas pessoas beneficiarão de pleno direito do regime desta Convenção.»

O artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva Qualificação e da Diretiva Qualificação reformulada baseia-se estreitamente no artigo 1.º, ponto D, da Convenção relativa ao estatuto dos refugiados e tem a seguinte redação:

«O nacional de um país terceiro ou o apátrida é excluído da qualidade de refugiado se:

a) Estiver abrangido pelo âmbito do ponto D do artigo 1.º da Convenção de Genebra, relativo à proteção ou assistência de órgãos ou agências das Nações Unidas, com exceção do Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. Quando essa proteção ou assistência tiver cessado por qualquer razão sem que a situação da pessoa em causa tenha sido definitivamente resolvida em conformidade com as resoluções aplicáveis da Assembleia Geral das Nações Unidas, essa pessoa terá direito *ipso facto* a beneficiar do disposto na presente diretiva.»

O Secretary of State alega que todos os membros da família, com exceção do filho que tem 7 meses, H, ainda se encontram sob a proteção e assistência da UNRWA, que é um órgão ou agência da ONU distinto do ACNUR na aceção do primeiro parágrafo do artigo 1.º, ponto D, da Convenção relativa ao estatuto dos refugiados e do artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva Qualificação, e que tal proteção e assistência não cessaram na aceção das referidas disposições. O First-tier Tribunal, apoiando-se em vasta e especializada documentação, efetuou uma análise da jurisprudência relevante de âmbito nacional, do TEDH e da União Europeia (designadamente, do Acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de dezembro

de 2012 proferido no processo C-364/11, El Kott e o.) e uma apreciação detalhada da situação dos refugiados palestinos no Líbano e da assistência médica e escolar disponível no campo de refugiados de Al Bass para crianças com deficiência grave, como AB.

O órgão jurisdicional de reenvio também traça, em termos gerais, um quadro desolador da situação dos refugiados palestinos nos campos do Líbano. Estes campos estão sobrelotados e são, por vezes, violentos. Por não serem cidadãos nacionais, os palestinos estão excluídos dos sistemas de saúde e de ensino libaneses e enfrentam fortes obstáculos na procura de emprego. Por conseguinte, e tendo também em conta a deterioração da situação económica no Líbano nos últimos anos, a comunidade palestina enfrenta uma marginalização socioeconómica crescente.

Questões prejudiciais

«Ao apreciar a existência de cessação da proteção ou assistência por parte da UNRWA, na aceção do segundo período do artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da DQ, a um palestino apátrida registado na UNRWA no âmbito da assistência prestada a pessoas deficientes:

1. A apreciação é um puro exercício histórico no qual são tidas em conta as circunstâncias que alegadamente obrigaram um requerente a abandonar a zona de operações da UNRWA no momento em que o fez, ou é também uma apreciação *ex nunc*, prospetiva, destinada a determinar se o requerente pode atualmente beneficiar de tal proteção ou assistência?
2. Caso a resposta à primeira questão seja no sentido de que a apreciação também é prospetiva, é legítimo invocar por analogia a cláusula de cessação prevista no artigo 11.º, pelo que, quando historicamente o requerente consiga apresentar uma razão válida para ter abandonado a zona da UNRWA, o ónus da prova de que esta razão deixou de existir recai sobre o Estado-Membro?
3. Para que existam razões objetivas atendíveis para a partida de tal pessoa, no que respeita à proteção ou assistência prestadas pela UNRW[A], é necessário demonstrar a prática intencional de ofensas ou a falta de assistência (por ação ou omissão) por parte da UNRWA ou do Estado em que esta desenvolve a sua atividade?
4. É relevante ter em conta a assistência prestada a estas pessoas por agentes da sociedade civil, tais como as ONG?»

Disposições de direito internacional invocadas

Convenção de Genebra das Nações Unidas de 1951, relativa ao estatuto dos refugiados (a seguir «Convenção relativa ao estatuto dos refugiados»), nomeadamente, artigo 1.º, ponto D.

Diretrizes do ACNUR sobre Proteção Internacional n.º 13, dezembro de 2017, relativas à aplicabilidade do artigo 1.º, ponto D, da Convenção relativa ao estatuto dos refugiados a refugiados palestinianos.

Convenção Europeia dos Direitos Humanos, nomeadamente, artigos 3.º e 8.º

Disposições de direito da União e jurisprudência da União invocadas

Diretiva 2004/83/CE do Conselho de 29 de abril de 2004, que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de proteção internacional, bem como relativas ao respetivo estatuto, e relativas ao conteúdo da proteção concedida («Diretiva Qualificação» ou «DQ») (JO 2004 L 304, p. 12), nomeadamente, artigo 12.º

Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de dezembro de 2011, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida («Diretiva Qualificação reformulada») (JO 2011 L 337, p. 9).

Acórdão de 19 de dezembro de 2012, El Kott e o. (C-364/11, EU:C:2012:826), nomeadamente, n.ºs 51, 52, 58, 61, 76 e parte decisória.

Acórdão de 25 de julho de 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584), nomeadamente, n.º 134, e Conclusões do advogado-geral Mengozzi, nomeadamente, n.ºs 39 e 45.

Acórdão de 24 de abril de 2018, MP/Secretary of State for the Home Department (C-353/16, EU:C:2018:276), nomeadamente n.º 57.

Acórdão de 2 de março de 2010, Abdulla e o. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 e C-179/08, EU:C:2010:105), n.ºs 66 e 69.

Acórdão de 7 de novembro de 2013, X, Y e Z (C-199/12 a C-201/12, EU:C:2013:720), n.ºs 63 e 72.

Acórdão de 18 de dezembro de 2014, M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452).

Acórdão de 17 de junho de 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351).

Disposições de direito nacional invocadas

Refugee or Person in Need of International Protection (Qualification) Regulations 2006 [Regulamento de 2006, relativo aos refugiados e às pessoas que necessitam de proteção internacional (Qualificação)] e Immigration Rules [Regras em matéria de imigração (Regulamento de 2006)]. Transpõem a Diretiva 2004/83 e regulam a concessão do estatuto de refugiado no Reino Unido.

É igualmente efetuada uma extensa referência a vários documentos do Home Office (Ministério do Interior), nomeadamente, à Country Policy and Information Note on Lebanon [Nota informativa sobre a Política Nacional relativamente ao Líbano (junho de 2018)], que fornece informações detalhadas sobre o país aos responsáveis políticos e decisores para quando lidarem com pedidos específicos de proteção e questões em matéria de direitos humanos.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 1 Os advogados de NB e AB alegam, no essencial, que a assistência médica e escolar no campo de refugiados de Al Bass é totalmente desadequada para prestação dos cuidados altamente especializados de que AB necessita. De acordo com a prova apresentada pelos seus progenitores, AB recebia tratamentos de fisioterapia duas vezes por semana, prestados por uma das organizações de beneficência presentes no campo. Além de intervenções cirúrgicas específicas, foi este, alegadamente, o único apoio médico que AB recebeu no Líbano. O acesso a uma educação normal não era possível para pessoas com os problemas de AB. O Secretary of State contesta o argumento de que a assistência médica e escolar no campo é totalmente desadequada. O órgão jurisdicional de reenvio examinou a prova apresentada por ambas as partes. Refere um relatório elaborado por um assistente social independente em dezembro de 2019, que salienta os progressos significativos de AB desde que começou a frequentar em Inglaterra uma escola especializada para estudantes com idades compreendidas entre os 11 e os 19 anos que sofrem de deficiências de aprendizagem graves e profundas. Segundo este relatório, o progresso de AB teve um impacto positivo em toda a família. O relatório indica que este impacto positivo se perderia completamente se AB e a sua família fossem obrigados a regressar ao Líbano. Em defesa de NB e AB, é alegado que a melhoria assinalável da situação de AB demonstra que este não recebia apoio escolar adequado no Líbano. O órgão jurisdicional de reenvio atribuiu um peso significativo a este relatório.
- 2 O advogado que representa o Secretary of State alega que existe uma entidade no campo de refugiados de Al Bass chamada «Early Intervention Centre», que é gerida pela Palestinian Women's Humanitarian Organisation e financiada pela Medical Aid for Palestinians, uma organização de beneficência. Segundo a informação obtida em fevereiro de 2020 junto de uma pessoa que representa o Early Intervention Centre, este presta principalmente tratamentos a crianças palestinianas até aos seis anos de idade que sofram de deficiência, embora estejam

disponíveis, de forma mais limitada, tratamentos básicos e várias especialidades para crianças mais velhas com deficiência grave. O advogado do Secretary of State alega que, antes de deixarem o Líbano em setembro de 2015, os progenitores de AB nunca tentaram contactar o Early Intervention Centre para saber se esta poderia prestar assistência adequada a AB, apesar de KB ter conhecimento da sua existência, pois comentou que o mesmo era muito pequeno e totalmente desapropriado para o seu filho, uma vez que apenas ajudava crianças mais novas. O órgão jurisdicional de reenvio considera que os progenitores de AB não demonstraram que a família não conseguiu, por razões justificadas, ter acesso a educação e assistência suficientes por parte de organizações não governamentais, como aquela que é responsável pelo Early Intervention Centre.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 3 O órgão jurisdicional de reenvio declara que é pacífico que NB e AB estão abrangidos pelo âmbito de aplicação pessoal do artigo 1.º, ponto D, da Convenção relativa ao estatuto dos refugiados, na medida em que no passado receberam proteção ou assistência da UNRWA. Por conseguinte, e de acordo com a parte decisória do Acórdão proferido no processo C-364/11, El Kott e o., estão excluídos da proteção dos refugiados, a menos que consigam demonstrar que deixaram de receber a proteção ou assistência da UNRWA por uma ou mais razões que escapa ao seu próprio controlo e que são independentes da sua vontade.
- 4 Os advogados de NB e AB alegam que estes têm direito a beneficiar do disposto no segundo parágrafo do artigo 1.º, ponto D, uma vez que a sua partida do Líbano se justificou por razões que escapam ao seu próprio controlo e que são independentes da sua vontade, designadamente, pelo facto de a «UNRWA não ser capaz de cumprir as obrigações que decorrem do seu mandato no que diz respeito a crianças com deficiência grave» e de AB ter sofrido (e continuar a sofrer) uma «grave discriminação» devido à sua deficiência. O advogado que representa o Secretary of State alega que este argumento não procede, uma vez que AB recebeu assistência suficiente no que respeita à sua deficiência quando viveu no Líbano e que também receberia assistência suficiente após regressar ao país.
- 5 Para o órgão jurisdicional de reenvio, o primeiro problema que se coloca na resolução deste litígio é relativo à designada «questão temporal». Não é claro se é aplicável um critério puramente histórico (ou *ex tunc*) de apreciação das circunstâncias que obrigaram a pessoa em causa a sair da zona de operações da UNRWA no momento em que o fez ou um critério que implica, adicional ou alternativamente, uma apreciação *ex nunc*. O órgão jurisdicional de reenvio conclui que a redação da legislação relevante («[q]uando essa proteção ou assistência tiver cessado por qualquer razão [...]»); o segundo parágrafo do artigo 1.º, ponto D, da Convenção relativa ao estatuto dos refugiados e o artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva Qualificação e Diretiva Qualificação reformulada] sugere um critério puramente histórico, ao passo que alguma jurisprudência sugere uma interpretação *ex nunc*. De igual modo, os principais

estudos académicos sobre o artigo 1.º, ponto D, refletem a falta de clareza quanto a saber se o critério é puramente histórico, se é também um critério *ex nunc* ou se reúne elementos de ambos. No caso de se considerar que a disposição relevante exige categoricamente tanto um critério *ex tunc* como um critério *ex nunc*, os refugiados palestinos poderiam vir a ser tratados de forma mais severa do que os refugiados abrangidos pelo artigo 1.º, ponto A, n.º 2, da Convenção relativa ao estatuto dos refugiados, uma vez que estes últimos apenas têm de satisfazer um critério *ex nunc* (v., Acórdão de 7 de novembro de 2013, X, Y e Z, C-199/12 a C-201/12, EU:C:2013:720, n.ºs 63 e 72). Os advogados que representam NB e AB alegaram que, caso estes consigam apresentar uma razão válida para terem abandonado a zona de operações da UNRWA, o ónus da prova de que a proteção e assistência estão atualmente disponíveis recairá sobre o Estado. Além disso, é igualmente possível afirmar, quanto ao objeto e finalidade, que tratar a apreciação da cessação como uma questão puramente histórica equivaleria a afirmar que os refugiados palestinos já são refugiados. Assim, estes apenas deveriam ter de demonstrar a cessação por razões objetivas no momento da saída, sem terem também de apresentar elementos relacionados com as suas circunstâncias atuais, posteriores à partida. A falta de clareza nestas matérias constitui a base das duas primeiras questões do órgão jurisdicional de reenvio.

- 6 O segundo aspeto que não é claro para o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas diz respeito à qualidade da proteção e assistência prestadas pela UNRWA. Embora tenha em conta as várias formas de discriminação por parte das autoridades libanesas contra os palestinos apátridas, o órgão jurisdicional de reenvio considera que deve centrar-se nas ações da própria UNRWA. Entende que não é de todo claro que a UNRWA prossiga uma política de não prestação intencional (por ação ou omissão) de assistência a pessoas deficientes. Os advogados que representam NB e AB alegam que, a este respeito, a intencionalidade é irrelevante, uma vez que o artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva Qualificação refere a cessação da proteção ou assistência «por qualquer razão». O advogado do Secretary of State discorda. O órgão jurisdicional de reenvio considera que, embora a intencionalidade possa ser irrelevante, a questão da efetividade não é. Com base no n.º 65 do Acórdão El Kott, o órgão jurisdicional de reenvio entende que para o Tribunal de Justiça é evidentemente relevante ter em conta a efetividade da «proteção ou assistência» para saber se a UNRWA é capaz de garantir condições de vida que correspondam à sua missão. No mínimo, poderia afirmar-se que a UNRWA prestava proteção ou assistência efetiva à família, mediante a realização de ações destinadas a garantir condições de vida dignas, desde que eventuais falhas não sejam intencionais. O órgão jurisdicional de reenvio considera igualmente importante determinar de que forma a UNRWA é capaz de operar no contexto mais geral do Estado em causa (no presente processo, o Líbano).
- 7 A última questão que o órgão jurisdicional de reenvio pede ao Tribunal de Justiça para esclarecer é relativa ao papel dos agentes da sociedade civil (tais como organizações não governamentais) no que diz respeito à apreciação da efetividade da proteção e assistência prestadas pela UNRWA. O órgão jurisdicional de

reenvio refere o «grande número de agentes da sociedade civil que trabalham nos campos no sul do Líbano», incluindo a organização de beneficência que financia o Early Intervention Centre no campo de Al Bass. Para o órgão jurisdicional de reenvio, não é claro se o papel de tais agentes da sociedade civil é, ou não, relevante para efeitos da apreciação da efetividade da proteção e assistência da UNRWA. Por conseguinte, há que submeter a quarta questão.

DOCUMENTO DE TRABALHO