

**Predmet C-349/20****Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku u skladu s člankom 98. stavkom 1. Poslovnika Suda Europske unije****Datum podnošenja:**

29. srpnja 2020.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (Ujedinjena Kraljevina)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

29. srpnja 2020.

**Žalitelji:**

NB

AB

**Druga stranka u postupku:**

Secretary of State for the Home Department

**Uz sudjelovanje:**

Visoki povjerenik Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR)

**Predmet glavnog postupka**

Predmet se odnosi na žalbu koju su podnijeli majka (NB) i njezin sin s teškim invaliditetom (AB) protiv odluke Secretaryja of State for the Home Department (ministar unutarnjih poslova, Ujedinjena Kraljevina) (u daljnjem tekstu: ministar unutarnjih poslova) od 3. rujna 2019. kojom im se odbija odobrenje azila ili supsidijarne zaštite u Ujedinjenoj Kraljevini na temelju relevantnih imigracijskih pravila Ujedinjene Kraljevine. NB i AB palestinske su izbjeglice bez državljanstva koje su prethodno boravile u izbjegličkom kampu Al Bass u južnom Libanonu. Tim izbjegličkim kampom upravlja Agencija Ujedinjenih naroda za pomoć palestinskim izbjeglicama na Bliskom istoku (UNRWA) koja pruža pomoć i zaštitu palestinskim izbjeglicama u Pojasu Gaze, Zapadnoj obali (uključujući

istočni Jeruzalem), Libanonu, Jordanu i Siriji. NB se trenutačno nalazi u Ujedinjenoj Kraljevini sa svojim suprugom, osobom KB, i petero djece (uključujući osobu AB) u dobi od 14 godina do 7 mjeseci. AB ima 13 godina. Svi članovi obitelji (osim najmlađeg djeteta, osobe H, koja je rođena u Ujedinjenoj Kraljevini) palestinske su izbjeglice evidentirane pri UNRWA-u. Roditelji i njihovih tada četvero djece u rujnu 2015. napustili su Libanon i otišli u SAD s vizom. Zatim su 11. listopada 2015. došli u Ujedinjenu Kraljevinu. Ne postoje podaci o njihovom boravku u Americi i dolasku u Ujedinjenu Kraljevinu iako se čini da je obitelj platila trgovcima ljudima 10 000 američkih dolara kako bi organizirali njihov put u Ameriku, a zatim u Ujedinjenu Kraljevinu. Kao glavni razlog putovanja u Ujedinjenu Kraljevinu navodi se želja roditelja da svojem sinu s teškim invaliditetom, osobi AB, osiguraju odgovarajuću i prikladnu medicinsku skrb i obrazovanje zbog njegovih mnogobrojnih i složenih potreba. KB, suprug osobe NB, već je 2016. podnio zahtjev za azil za sebe, NB i njihovo tada četvero djece kao uzdržavane osobe. Njegov zahtjev nije odobren, zato što je First-tier Tribunal (Prvostupanjski sud, Ujedinjena Kraljevina) odlukom od 2. listopada 2018. utvrdio neistinitost njegove tvrdnje, koja je u to doba bila temelj njegova zahtjeva za azil, prema kojoj bi ga Hezbollah ugrožavao u slučaju vraćanja obitelji u Libanon. Tom je odlukom također utvrđeno da zdravstveno stanje osobe AB ne ispunjava kriterije utvrđene presudom House of Lords (Dom lordova, Ujedinjena Kraljevina) (sada UK Supreme Court (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine, Ujedinjena Kraljevina)), na temelju kojih bi bilo moguće utvrditi jesu li zdravstveni problemi tražitelja azila dovoljno ozbiljni da bi se spriječilo njegovo udaljavanje iz Ujedinjene Kraljevine. Nakon te odluke First-tier Tribunala (Prvostupanjski sud), odvjetnici osoba NB i AB u ožujku 2019. savjetovali su im da podnesu zahtjev za azil u vlastito ime. Prije odluke o odbijanju od 3. rujna 2019., Secretary of State (ministar unutarnjih poslova) je u odgovoru na nove navode odvjetnika osoba NB i AB izjavio da, iako su Palestinci s invaliditetom u Libanonu izloženi diskriminaciji, situacija osobe NB, a osobito osobe AB, ne predstavlja progon, tešku štetu, zlostavljanje ili neproporcionalno miješanje u njihova prava koja proizlaze iz članka 8. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava.

### **Predmet i pravna osnova zahtjeva**

Glavno je pitanje u ovom predmetu imaju li NB i AB (a time i ostali članovi obitelji) pravni temelj prema kojem bi mogli imati pravo na ostanak u Ujedinjenoj Kraljevini. Predmet ovisi o točnom značenju ključne odredbe Ženevske konvencije o statusa izbjeglica (članak 1. odjeljak D) i članka 12. stavka 1. točke (a) Direktive Vijeća 2004/83/EZ od 29. travnja 2004. o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljanina treće zemlje ili osoba bez državljanstva kao izbjeglica ili osoba kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita te o sadržaju odobrene zaštite (u daljnjem tekstu: Direktiva o kvalifikaciji ili DK) i o identičnoj formulaciji članka 12. stavka 1. točke (a) Direktive 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljanina trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje

međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (u daljnjem tekstu: preinačena Direktiva o kvalifikaciji).

Članak 1. odjeljak D Konvencije o izbjeglicama glasi:

„Ova se Konvencija neće odnositi na osobe koje trenutno primaju zaštitu ili pomoć tijela ili agencija Ujedinjenih naroda, osim Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice.

Ukoliko takva zaštita ili pomoć prestane uslijed bilo kojih razloga, a položaj tih osoba nije određen u skladu s odgovarajućim rezolucijama koje je usvojila Opća skupština Ujedinjenih naroda, te osobe će *ipso facto* imati pravo na povlastice koje pruža ova Konvencija.”

Članak 12. stavak 1. točka (a) Direktive o kvalifikaciji i preinačene Direktive o kvalifikaciji uvelike se temelji na članku 1. odjeljku D Konvencije o izbjeglicama i glasi:

„Državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva nemaju pravo na stjecanje statusa izbjeglice ako:

(a) su obuhvaćeni člankom 1.D Ženevske konvencije, koji se odnosi na zaštitu ili pomoć što je pružaju tijela ili agencije Ujedinjenih naroda, osim visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice. Ako je takva zaštita ili pomoć prestala zbog bilo kojeg razloga, a da položaj takvih osoba nije konačno riješen u skladu s odgovarajućim rezolucijama koje je usvojila Opća skupština Ujedinjenih naroda, ove osobe imaju *ipso facto* pravo na povlastice iz ove Direktive.”

Secretary of State (ministar unutarnjih poslova) tvrdi da su svi članovi obitelji, uz iznimku sedmomjesečnog djeteta, osobe H, i dalje obuhvaćeni zaštitom i pomoći UNRWA-a, koji jest tijelo ili agencija UN-a različito od UNHCR-a u smislu članka 1. odjeljka D Konvencije o statusu izbjeglica/ članka 12. stavka 1. točke (a) Direktive o kvalifikaciji, i da ta zaštita i pomoć nisu prestale u smislu navedenih odredbi. Služeći se opsežnom i specijaliziranom dokumentacijom, First-tier Tribunal (Prvostupanjski sud) proveo je analizu relevantne nacionalne sudske prakse, sudske prakse ESLJP-a i Europske unije (osobito presude Suda od 19. prosinca 2012. u predmetu C-364/11, El Kott i drugi) i temeljito ispitaio položaj palestinskih izbjeglica u Libanonu te medicinskih i obrazovnih ustanova koje su u izbjegličkom kampu Al Bass dostupne djeci s teškim invaliditetom kao što je AB.

Sud koji je uputio zahtjev također općenito opisuje sumornu situaciju palestinskih izbjeglica u kampovima u Libanonu. Uvjeti života u tim kampovima podrazumijevaju prenapučenost, ponekad i nasilje. Kao stranci, Palestinci su isključeni iz libanonskog zdravstvenog i obrazovnog sustava, a u potrazi za poslom suočavaju se s velikim preprekama. Zbog toga se, kao i zbog pogoršanja gospodarske situacije u Libanonu tijekom posljednjih godina, palestinska zajednica stalno suočava sa socioekonomskom marginalizacijom.

## Prethodna pitanja

„Prilikom ocjene je li došlo do prestanka zaštite ili pomoći UNRWA-a u smislu druge rečenice članka 12. stavka 1. točke (a) Direktive o kvalifikaciji u odnosu na Palestinca bez državljanstva kojeg je UNRWA evidentirao, u pogledu pomoći koja se pruža osobama s invaliditetom:

1. Je li riječ samo o *ex tunc* ocjeni okolnosti za koje se navodi da su prisilile podnositelja zahtjeva da napusti područje djelovanja UNRWA-a u trenutku u kojem je on to učinio ili je riječ i o *ex nunc, pro futuro*, ocjeni toga može li podnositelj zahtjeva u sadašnjosti koristiti takvu zaštitu ili pomoć?
2. Ako odgovor na prvo pitanje obuhvaća ocjenu *pro futuro*, je li legitimno analogno tome oslanjati se na klauzulu o prestanku statusa iz članka 11. na način da, kada podnositelj zahtjeva može *ex tunc* dokazati kvalificirajući razlog zbog kojeg je on ili ona napustio područje UNRWA-a, teret dokazivanja da takav razlog više ne postoji pada na državu članicu?
3. Treba li, radi postojanja objektivnih razloga za odlazak takve osobe koji se odnose na odredbu UNRW[A]-a o zaštiti ili pomoći, dokazati namjerno nanošenje štete ili lišavanje pomoći (činjenjem ili nečinjenjem) UNRWA-a ili države u kojoj on djeluje?
4. Je li relevantno uzeti u obzir pomoć koju takvim osobama pružaju sudionici civilnog društva kao što su to nevladine organizacije?”

## Navedeni međunarodnopravni propisi

Konvencija Ujedinjenih naroda o statusu izbjeglica (u daljnjem tekstu: Ženevska konvencija), osobito njezin članak 1. odjeljak D

Smjernice UNHCR-a o međunarodnoj zaštiti br. 13., iz prosinca 2017., u vezi s primjenom članka 1. odjeljka D Ženevske konvencije na palestinske izbjeglice

Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava, osobito njezini članci 3. i 8.

## Navedene odredbe prava Unije i sudska praksa Unije

Direktiva Vijeća 2004/83/EZ od 29. travnja 2004. o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljana treće zemlje ili osoba bez državljanstva kao izbjeglica ili osoba kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita te o sadržaju odobrene zaštite (u daljnjem tekstu: Direktiva o kvalifikaciji) (SL 2004., L 304, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 64.), osobito članak 12.

Direktiva 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva

za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (u daljnjem tekstu: preinačena Direktiva o kvalifikaciji) (SL 2011., L 337, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 248. i ispravak SL 2020., L 76, str. 37.)

Presuda od 19. prosinca 2012., El Kott i drugi (C-364/11, EU:C:2012:826), osobito t. 51., 52., 58., 61., 76. i izreka

Presuda od 25. srpnja 2018., Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584), osobito t. 134. i mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Mengozzija, osobito t. 39. i 45.

Presuda od 24. travnja 2018., MP protiv Secretary of State for the Home Department (C-353/16, EU:C:2018:276), osobito t. 57.

Presuda od 2. ožujka 2010., Abdulla i drugi (C-175/08, C-176/08, C-178/08 i C-179/08, EU:C:2010:105), t. 66. i 69.

Presuda od 7. studenoga 2013., X, Y i Z (C-1992/12 do C-201/12, EU:C:2013:720), t. 63. i 72.

Presuda od 18. prosinca 2014., M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452)

Presuda od 17. lipnja 2010., Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351).

### **Navedene nacionalne odredbe**

The Refugee or Person in Need of International Protection (Qualification) Regulations 2006 (Pravilnik o (kvalifikaciji) izbjeglica ili osoba kojima je potrebna međunarodna zaštita iz 2006.) i Immigration Rules (the 2006 Regulations) (Imigracijska pravila (Pravilnik iz 2006.)) Njima se provodi Direktiva 2004/83 i uređuje odobravanje statusa izbjeglice u Ujedinjenoj Kraljevini.

Također se uvelike upućuje na različite dokumente Home Officea (Ministry of the Interior) (Ministarstvo unutarnjih poslova, Ujedinjena Kraljevina), osobito na Country Policy and information Note on Lebanon (June 2018) (Informativna napomena o državnoj politici u Libanonu) (lipanj 2018.) koja pruža detaljne informacije o toj zemlji, a namijenjena je donositeljima politike i odluka prilikom postupanja s posebnim vrstama zahtjeva za zaštitu i zahtjeva u području ljudskih prava.

### **Bitni argumenti stranaka u glavnom postupku**

- 1 Odvjetnici osoba NB i AB u bitnome navode da su medicinske i obrazovne ustanove u izbjegličkom kampu Al Bass potpuno neprikladne za pružanje visoko specijalizirane skrbi kakva je potrebna osobi AB. Prema dokazima koje su

dostavili njegovi roditelji, AB je dvaput tjedno primao fizioterapiju koju je organizirala jedna od humanitarnih udruga koje djeluju u kampu. Osim određenih kirurških zahvata, tvrdi se da je to bila jedina medicinska pomoć koju je AB primio u Libanonu. Osobi koja je u situaciji poput osobe AB nije bio moguć pristup standardnom obrazovanju. Secretary of State (ministar unutarnjih poslova) osporava argument prema kojem su medicinske i obrazovne ustanove u kampu u potpunosti neprikladne. Sud koji je uputio zahtjev ispituje dokaze koje su podnijele obje strane. Upućuje na izvješće koje je u prosincu 2019. sastavio neovisni socijalni radnik, u kojem se ističe znatni napredak koji je AB postigao otkad je počeo pohađati specijaliziranu školu u Engleskoj za učenike od 11 do 19 godina s ozbiljnim i izraženim poteškoćama u učenju. Prema tom izvješću, njegov je napredak pozitivno djelovao na cijelu obitelj. Taj bi se pozitivni učinak, prema navodima iz tog izvješća, u potpunosti poništio kada bi AB i njegova obitelj bili prisiljeni vratiti se u Libanon. U ime osoba NB i AB tvrdi se da znatno poboljšanje stanja osobe AB ukazuje na to da u Libanonu nije primao odgovarajuću obrazovnu pomoć. Sud koji je uputio zahtjev pridaje veliku važnost tom izvješću.

- 2 Odvjetnik koji zastupa Secretary of State (ministar unutarnjih poslova) tvrdi da unutar izbjegličkog kampa Al Bassa postoji ustanova pod nazivom Centar za ranu intervenciju, kojom upravlja Palestinska ženska humanitarna organizacija, a koji financira dobrotvorna organizacija Medicinska pomoć za Palestine. Prema informacijama koje je u veljači 2020. dala osoba koja zastupa Centar za ranu intervenciju, on prvenstveno pruža usluge palestinskoj djeci s invaliditetom do šest godina, iako su osnovne usluge i razne specijalizacije dostupne, u ograničenoj mjeri, starijoj djeci s teškim invaliditetom. Odvjetnik koji zastupa Secretary of State (ministar unutarnjih poslova) tvrdi da roditelji osobe AB prije napuštanja Libanona u rujnu 2015. nisu pokušali obratiti se Centru za ranu intervenciju kako bi se utvrdilo može li on pružati prikladnu pomoć osobi AB iako je KB imao saznanja o njegovu postojanju i komentirao da je vrlo malen i potpuno neprikladan za njegova sina s obzirom na to da pruža pomoć samo djeci rane dobi. Sud koji je uputio zahtjev smatra da roditelji osobe AB roditelji nisu dokazali da obitelj zbog opravdanih razloga nije mogla imati pristup dostatnom obrazovanju i pomoći nevladinih organizacija kao što je to organizacija odgovorna za Centar za ranu intervenciju.

### **Kratki pregled obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku**

- 3 Sud koji je uputio zahtjev ističe da je nesporno da su NB i AB obuhvaćeni osobnim područjem primjene članka 1. odjeljka D Konvencije o izbjeglicama jer su u prošlosti uživali zaštitu ili pomoć UNRWA-a. Slijedom toga i u skladu s izrekom presude u predmetu C-364/11, El Kott i drugi, isključeni su iz zaštite izbjeglica osim ako mogu dokazati da su prestali primati zaštitu ili pomoć UNRWA-a zbog jednog ili više razloga koji su izvan njihove kontrole i ne ovise o njihovoj volji.

- 4 Odvjetnici koji zastupaju osobe NB i AB tvrde da oni imaju pravo na primjenu članka 1. odjeljka D zbog toga što se njihov odlazak iz Libanona opravdava objektivnim razlozima koji su izvan njihove kontrole i koji ne ovise o njihovoj volji, konkretno zato što „UNRWA ne može ispuniti svoje dužnosti u pogledu djece s teškim invaliditetom” i zato što je AB bio izložen (i još uvijek je) „ozbiljnoj diskriminaciji” na osnovi svojeg invaliditeta. Odvjetnik koji zastupa Secretary of State (ministar unutarnjih poslova) ističe da oni na tom temelju ne mogu uspjeti jer je AB primao dostatnu pomoć zbog svog invaliditeta dok je živio u Libanonu i da bi također primao dostatnu pomoć po svojem povratku tamo.
- 5 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, prvi problem koji se javlja pri rješavanju tog spora jest ono što on kvalificira kao „pitanje vremena”. Nejasno je treba li primijeniti isključivo povijesni (ili *ex tunc*) test ocjene okolnosti koje su dotičnu osobu prisilile da napusti područje djelovanja UNRWA-a onda kada je to učinila ili pak test koji dodatno ili alternativno podrazumijeva ocjenu *ex nunc*. Sud koji je uputio zahtjev navodi da tekst relevantnog zakonodavstva („[a]ko je takva zaštita ili pomoć prestala zbog bilo kojeg razloga [...]”; članak 1. odjeljak D drugi stavak Ženevske konvencije i članak 12. stavak 1. točka (a) Direktive o kvalifikaciji/izmijenjene Direktive o kvalifikaciji) upućuju na isključivo *ex tunc* ocjenu, dok određena sudska praksa upućuje na *ex nunc* tumačenje. Jednako tako, glavna akademska razmatranja o članku 1. odjeljku D izražavaju nedostatak jasnoće u vezi s time je li ocjena isključivo *ex tunc* prirode ili je riječ i o *ex nunc* ocjeni ili pak o nekoj mješavini toga dvoga. Ako bi se smatralo da relevantna odredba kategorički zahtijeva *ex tunc* i *ex nunc* ocjenu, to bi moglo dovesti do toga da se prema palestinskim izbjeglicama postupa strože nego prema izbjeglicama na koje se primjenjuje članak 1. odjeljak A stavak 2. Ženevske konvencije, zato što bi potonji morali samo udovoljiti ocjeni *ex nunc* (vidjeti presudu od 7. studenoga 2013., X, Y i Z, C-199/12 do C-201/12, EU:C:2013:720, t. 63. i 72.). Odvjetnici koji zastupaju osobe NB i AB tvrde da će, ako dokažu kvalificirajući razlog zbog kojeg su napustili područje djelovanja UNRWA-a, na državi biti teret dokazivanja da su zaštita i pomoć sada dostupni. Osim toga, također bi se moglo reći, kad je riječ o predmetu i svrsi, da bi ocjena prestanka statusa isključivo na temelju *ex tunc* kriterija najbolje odgovarala shvaćanju da su palestinski izbjeglice već izbjeglice. Kao takvima, bilo bi im dovoljno da samo utvrde prestanak statusa zbog objektivnih razloga u vrijeme odlaska bez dokazivanja ičeg što je vezano uz njihovu sadašnjost odnosno okolnosti nakon odlaska. Nedostatna jasnoća navedenih pitanja čini osnovu prvih dvaju pitanja suda koji je uputio zahtjev.
- 6 Drugo pitanje koje je nejasno sudu koji je uputio zahtjev odnosi se na kvalitetu zaštite ili pomoći UNRWA-a. Uzimajući u obzir različite oblike diskriminacije koje nad Palestincima bez državljanstva provode libanonska tijela vlasti, sud koji je uputio zahtjev smatra da se mora usredotočiti na samo djelovanje UNRWA-a. Smatra da uopće nije jasno da UNRWA provodi politiku namjernog lišavanja pomoći osoba s invaliditetom (činjenjem ili nečinjenjem). Odvjetnici osoba NB i AB tvrde da je u tom pogledu ta namjera irelevantna, s obzirom na to da se članak 12. stavak 1. točka (a) Direktive o kvalifikaciji odnosi na prestanak zaštite ili

pomoći „zbog bilo kojeg razloga”. Odvjetnik Secretaryja of State (ministar unutarnjih poslova) se ne slaže. Sud koji je uputio zahtjev smatra da, iako namjera može biti irelevantna, pitanje djelotvornosti nije. Pozivajući se na točku 65. presude u predmetu El Kott, sud koji je uputio zahtjev navodi da je jasno da Sud smatra da je relevantno ispitati djelotvornost „zaštite ili pomoći” u pogledu toga može li UNRWA jamčiti životne uvjete u skladu sa svojom misijom. S jedne se strane, barem može reći da UNRWA pruža djelotvornu zaštitu ili pomoć obitelji kroz napor da provede jamstva dostojnih životnih uvjeta, pod uvjetom da određeni nedostaci nisu namjerni. Sud koji je uputio zahtjev također smatra važnim utvrditi kako UNRWA može funkcionirati u širem okviru predmetne države (u ovom slučaju Libanona).

- 7 Posljednje pitanje u vezi s kojim sud koji je uputio zahtjev traži objašnjenje Suda odnosi se na ulogu sudionika civilnog društva (kao što su to nevladine organizacije) u svrhu ocjenjivanja djelotvornosti zaštite i pomoći UNRWA-a. Sud koji je uputio zahtjev poziva se na „mnoštvo sudionika civilnog društva koji rade u kampovima u južnom Libanonu”, uključujući humanitarnu organizaciju koja financira Centar za ranu intervenciju u kampu Al Bass. Sudu koji je uputio zahtjev nije jasno je li uloga takvih sudionika u civilnom društvu relevantna za ocjenu djelotvornosti zaštite i pomoći UNRWA-a. Zato postavlja četvrto prethodno pitanje.