

**Zadeva C-349/20**

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)  
Poslovnika Sodišča**

**Datum vložitve:**

29. julij 2020

**Predložitveno sodišče:**

First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (Združeno kraljestvo)

**Datum predložitvene odločbe:**

29. julij 2020

**Pritožnika:**

NB

AB

**Nasprotna stranka v pritožbenem postopku:**

Secretary of State for the Home Department

**Intervenient:**

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)

**Predmet postopka v glavni stvari**

Predmet zadeve je pritožba matere (NB) in njenega sina (AB), ki je težek invalid, vložena zoper odločbo Secretary of State for the Home Department (minister za notranje zadeve) z dne 3. septembra 2019, s katero se je pritožnikoma v skladu z upoštevnicami pravili o priseljevanju, ki veljajo v Združenem kraljestvu, zavrnila prošnja za azil ali subsidiarno zaščito. Osebi NB in AB sta palestinska begunca brez državljanstva, ki sta pred tem prebivala v begunskem taborišču Al Bass v južnem Libanonu. To taborišče vodi United Nations Relief and Works Agency for Palestinian Refugees in the Near East (Agencija Združenih narodov za pomoč in zaposlovanje palestinskih beguncev na Bližnjem vzhodu, v nadaljevanju: UNRWA), ki nudi pomoč in zaščito palestinskim beguncem v Gazi, na Zahodnem

bregu (vključno z Vzhodnim Jeruzalemom), Libanonu, Jordaniji in Siriji. Oseba NB je trenutno v Združenem kraljestvu skupaj z možem, osebo KB in petimi otroki (vključno z osebo AB), starimi od 7 mesecev do 14 let. Oseba AB je stara 13 let. Vsi družinski člani (z izjemo najmlajšega otroka, osebe H, ki je bila rojena v Združenem kraljestvu) so palestinski begunci, registrirani pri UNRWA. Starša sta septembra 2015 s takrat štirimi otroki zapustila Libanon in z vizumom odpotovala v ZDA. V Združeno kraljestvo so nato prispeli 11. oktobra 2015. Podrobnosti o njihovem bivanju v Ameriki in prihodu v Združeno kraljestvo niso znane, čeprav vse kaže, da je družina trgovcem z ljudmi za pot v Ameriko in pozneje v Združeno kraljestvo plačala 10.000 USD. Kot glavni razlog za pot v Združeno kraljestvo je bila navedena želja staršev zagotoviti svojemu sinu AB, težkemu invalidu, zadostno in primerno zdravstveno ter pedagoško pomoč zaradi njegovih obsežnih in kompleksnih potreb. Mož osebe NB, KB, je leta 2016 zase, za osebo NB in za njune štiri otroke kot vzdrževane družinske člane že zaprosil za azil v Združenem kraljestvu. Prošnja osebe KB je bila zavrnjena, saj je First-tier Tribunal (sodišče prve stopnje) v odločbi z dne 2. oktobra 2018 ugotovilo, da je bila njegova izjava, ki je bila takrat podlaga za prošnjo za azil, in sicer da bi bil v primeru vrnitve družine v Libanon v nevarnosti zaradi teroristične organizacije Hezbolah, neresnična. S to odločbo je bilo prav tako ugotovljeno, da zdravstveno stanje osebe AB ne izpolnjuje meril, določenih v sodbi House of Lords (lordska zbornica) (zdaj Vrhovno sodišče Združenega kraljestva) iz leta 2005, na podlagi katerih se odloča, ali so zdravstvene težave prosilca za azil dovolj resne, da se te osebe ne odstrani iz Združenega kraljestva. Po odločbi First-tier Tribunal (sodišče prve stopnje) so marca 2019 odvetniki, ki so zastopali osebi NB in AB, strankama svetovali, da za azil zaprosita posamično. Pred odločbo o zavrnitvi z dne 3. septembra 2019 je Secretary of State v odgovor na nadaljnje navedbe odvetnikov NB in AB izjavil, da kljub diskriminaciji, ki so jo v Libanonu doživljali invalidni Palestinci, okolščine, v katerih se je znašla oseba NB, zlasti pa oseba AB, niso pomenile pregona, resne škode ali grdega ravnanja oziroma nesorazmernega poseganja v njune pravice iz člena 8 Evropske konvencije o človekovih pravicah.

### **Predmet in pravna podlaga vprašanj za predhodno odločanje**

Osrednje vprašanje v tej zadevi je, ali imata osebi NB in AB (posledično pa tudi ostali družinski člani) pravno podlago, da lahko ostaneta v Združenem kraljestvu. Njuna zadeva je odvisna od natančnega pomena glavne določbe Ženevske konvencije Združenih narodov o statusu beguncev iz leta 1951 (člen 1(D)) in člena 12(1)(a) Direktive Sveta 2004/83/ES z dne 29. aprila 2004 o minimalnih standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da se jim prizna status begunca ali osebe, ki iz drugih razlogov potrebuje mednarodno zaščito, in o vsebini te zaščite (v nadaljevanju: Direktiva 2004/83) ter enako ubesedenega člena 12(1)(a) Direktive 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa

beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite (v nadaljevanju: Direktiva 2011/95).

Člen 1(D) Konvencije o beguncih določa:

„Ta konvencija se ne uporablja za osebe, ki zdaj uživajo varstvo ali pomoč drugih organov ali agencij Združenih narodov, razen visokega komisarja Združenih narodov za begunce.

Kadar bi takšno varstvo ali pomoč iz kateregakoli razloga prenehala, položaj teh oseb pa ne bi bil dokončno urejen v skladu z ustreznimi resolucijami Generalne skupščine Združenih narodov, bodo te osebe *ipso facto* upravičene do ugodnosti te Konvencije.“

Člen 12(1)(a) Direktive 2004/83 in Direktive 2011/95 temelji na členu 1(D) Konvencije o beguncih in določa:

„Državljan tretje države ali oseba brez državljanstva ne more biti begunec, če:

(a) sodi na področje uporabe člena 1(D) Ženevske konvencije glede zaščite ali pomoči organov ali uradov Združenih narodov, razen visokega komisarja Združenih narodov za begunce. Kadar je takšna zaščita ali pomoč prenehala iz katerega koli razloga, ne da bi se položaj takšne osebe dokončno uredil skladno z ustreznimi resolucijami, ki jih je sprejela Generalna skupščina Združenih narodov, so takšne osebe avtomatično upravičene do ugodnosti iz te direktive“.

Secretary of State trdi, da vsem družinskim članom, z izjemo 7-mesečnega dojenčka, osebe H, zaščito in pomoč še vedno nudi UNRWA, ki je organ ali agencija Združenih narodov in ni Urad visokega komisarja Združenih narodov za begunce v smislu prvega odstavka člena 1(D) Konvencije o beguncih/člena 12(1)(a) Direktive 2004/83, in da tovrstni zaščita in pomoč v smislu teh določb še nista prenehali. First-tier Tribunal (sodišče prve stopnje) je na podlagi obširne in specializirane dokumentacije izvedlo analizo upoštevnih nacionalnih sodnih praks ter sodnih praks ESČP in Sodišča (zlasti sodbo Sodišča z dne 19. decembra 2012, C-364/11, El Kott in drugi) ter podroben pregled položaja palestinskih beguncev v Libanonu ter zdravstvenih in izobraževalnih zmogljivosti, namenjenih otrokom, ki so težki invalidi, kakršna je oseba AB, v begunskem taborišču Al Bass.

Predložitveno sodišče prav tako na splošno oriše žalosten položaj palestinskih beguncev v libanonskih taboriščih. Taborišča so prenaseljena, včasih pride tudi do nasilja. Palestinci so kot nedežavljeni izključeni iz libanonskih zdravstvenih in izobraževalnih sistemov ter se ob iskanju zaposlitve soočajo z velikimi ovirami. Glede na vse slabše gospodarske razmere v Libanonu v zadnjih letih se palestinska skupnost posledično sooča s socialno-ekonomsko marginalizacijo.

## Vprašanja za predhodno odločanje

„Pri presojanju, ali je UNRWA Palestincu brez državljanstva, registriranemu pri UNRWA, prenehala nuditi zaščito ali pomoč v smislu drugega stavka člena 12(1)(a) Direktive 2004/83 v zvezi s pomočjo, nudeno invalidnim osebam:

1. Ali gre pri presoji le za pogled v preteklost, kjer se upoštevajo okoliščine, ki naj bi prosilca takrat prisilile, da zapusti območje delovanja UNRWA, ali pa gre za v prihodnost usmerjeno, *ex nunc* presoj, ali si prosilec lahko sedaj pomaga z navedeno zaščito in pomočjo?
2. Ali se je, če je odgovor na prvo vprašanje, da presoja vključuje v prihodnost usmerjeno presoj, legitimno sklicevati po analogiji na klavzulo o prenehanju iz člena 11, da je, če ima prosilec zgodovinsko gledano ustrezen razlog za odhod iz območja UNRWA, dokazno breme o neveljavnosti takega razloga na državi članici?
3. Ali je treba, da bi obstajali utemeljeni objektivni razlogi za odhod take osebe, povezani z zagotavljanjem zaščite in pomoči s strani UNRW[A], dokazati namerno povzročitev škode ali odrekanje pomoči (z dejanjem ali opustitvijo) s strani UNRWA ali države, v kateri ta organizacija deluje?
4. Ali je treba upoštevati pomoč, ki jo takim osebam zagotavljajo akterji civilne družbe, kot so na primer nevladne organizacije?“

## Navedene določbe mednarodnega prava

Ženevska konvencija Združenih narodov o statusu beguncev iz leta 1951 (v nadaljevanju: Konvencija o beguncih), zlasti člen 1(D)

Smernice UNHCR za mednarodno zaščito št. 13, december 2017, v zvezi z možnostjo uporabe člena 1(D) Konvencije o beguncih za palestinske begunce

Evropska konvencija o človekovih pravicah, zlasti člena 3 in 8

## Zakonodaja in sodna praksa Evropske unije

Direktiva 2004/83/ES z dne 29. aprila 2004 o minimalnih standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da se jim prizna status begunca ali osebe, ki iz drugih razlogov potrebuje mednarodno zaščito, in o vsebini te zaščite (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 7, str. 96), zlasti člen 12.

Direktiva 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega

statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite (UL 2011 L 337, str. 9).

Sodba z dne 19. decembra 2012, El Kott in drugi (C-364/11, EU:C:2012:826), zlasti točke 51, 52, 58, 61, 76 in izrek

Sodba z dne 25. julija 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584), zlasti točka 134, in sklepni predlogi generalnega pravobranilca P. Mengozzija, zlasti točki 39 in 45

Sodba z dne 24. aprila 2018, MP proti Secretary of State for the Home Department (C-353/16, EU:C:2018:276), zlasti točka 57

Sodba z dne 2. marca 2010, Abdulla in drugi (C-175/08, C-176/08, C-178/08 in C-179/08, EU:C:2010:105), točki 66 in 69

Sodba z dne 7. novembra 2013, X, Y in Z (od C-199/12 do C-201/12, EU:C:2013:720), točki 63 in 72

Sodba z dne 18. decembra 2014, M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452)

Sodba z dne 17. junija 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351).

### **Navedene določbe nacionalnega prava**

The Refugee or Person in Need of International Protection (Qualification) Regulations 2006 and the Immigration Rules (zakon o beguncih in osebah, ki potrebujejo mednarodno zaščito iz leta 2006 ter pravilnik o priseljevanju). Z njimi se izvaja Direktiva 2004/83 in urejajo priznanje statusa begunca v Združenem kraljestvu.

Obširno se sklicuje tudi na razne dokumente Home Office (Ministry of the Interior) (ministrstvo za notranje zadeve), zlasti na Country Policy and information Note on Lebanon (June 2018) (poročilo o politiki države in informacije o Libanonu, junij 2018), ki vsebuje podrobne informacije o državi za oblikovalce politike in odločevalce, ko se ukvarjajo s posebnimi vrstami prošenj za zaščito in varstvo človekovih pravic.

### **Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari**

- 1 Odvetniki oseb NB in AB v bistvu trdijo, da so zdravstvene in izobraževalne zmogljivosti v begunskem taborišču Al Bass povsem neprimerne za zagotavljanje visoko specializirane nege, kakršno potrebuje oseba AB. Glede na dokaze, ki sta jih predložila njena starša, je bila oseba AB dvakrat na teden deležna fizioterapije; za to je poskrbela ena izmed dobredelnih organizacij, ki so delovale v taborišču. Razen posebnih kirurških posegov naj bi bila to vsa zdravstvena podpora, ki jo je oseba AB prejela v Libanonu. Osebe, kakršna je AB, niso imele dostopa do običajne izobrazbe. Secretary of State nasprotuje trditvi, da so zdravstvene in

izobraževalne zmogljivosti v taborišču povsem neprimerne. Predložitveno sodišče preuči dokaze, ki sta jih predložili obe strani. Sklicuje se na poročilo, ki ga je decembra 2019 pripravil neodvisni socialni delavec in ki izpostavlja znaten napredek osebe AB, potem ko je v Angliji začela obiskovati specializirano šolo za 11- do 19-letne učence s resnimi in hudimi učnimi težavami. Glede na to poročilo je napredek osebe AB pozitivno vplival na celotno družino. V poročilu je navedeno, da bi bil ta pozitivni učinek popolnoma izničen, če bi se bila oseba AB skupaj z družino prisiljena vrniti v Libanon. Zagovorniki oseb NB in AB trdijo, da bi na podlagi znatnega izboljšanja okoliščin osebe AB lahko sklepali, da v Libanonu ni prejerala primerne pedagoške pomoči. Predložitveno sodišče temu poročilu pripisuje velik pomen.

- 2 Odvetnik Secretary of State navaja, da je v begunskem taborišču Al Bass ustanova, imenovana Early Intervention Centre (center za zgodnje ukrepanje), ki ga vodi Palestinian Women's Humanitarian Organisation (palestinska ženska humanitarna organizacija), financira pa jo dobrodelna organizacija Medical Aid for Palestinians (medicinska pomoč za Palestine). Po informacijah, pridobljenih februarja 2020 od osebe, ki zastopa center za zgodnje ukrepanje, naj bi ta predvsem nudil storitve invalidnim palestinskim otrokom do šestega leta starosti, so pa osnovne storitve in razne specializacije v omejenem obsegu dostopne tudi starejšim otrokom, ki so težki invalidi. Odvetnik Secretary of State navaja, da se starša osebe AB pred odhodom iz Libanona septembra 2015 pri centru za zgodnje ukrepanje nista pozanimala o možnosti nujenja primerne pomoči osebi AB, čeprav je oseba KB vedela za njegov obstoj in pripomnila, da je bil center zelo majhen in povsem neprimeren za njenega sina, saj je pomagal le mlajšim otrokom. Predložitveno sodišče ugotavlja, da starša osebe AB nista dokazala, da družina iz utemeljenih razlogov ni mogla pridobiti zadostne izobrazbe in pomoči od nevladnih organizacij, kot so na primer tiste, odgovorne za center za zgodnje ukrepanje.

### **Kratka predstavitev obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe**

- 3 Predložitveno sodišče navaja, da ni sporno, da za osebi NB in AB velja člen 1(D) Konvencije o beguncih glede na to, da sta v preteklosti prejeli zaščito ali pomoč s strani UNRWA. Posledično in v skladu z izrekom v sodbi v zadevi C-364/11, El Kott in drugi, sta izključena iz zaščite beguncev, razen če lahko dokažeta, da neodvisno od njune volje in iz razloga ali razlogov, na katere nista mogla vplivati, ne prejmeta več zaščite ali pomoči s strani UNRWA.
- 4 Odvetniki oseb NB in AB navajajo, da sta upravičena do ugodnosti v skladu z drugim odstavkom člena 1(D), saj je njun odhod iz Libanona upravičen z objektivnimi razlogi, na katere nista mogla vplivati in ki so neodvisni od njune volje, in sicer zato, ker „UNRWA ne more izpolniti svoje naloge v zvezi z otroki, ki so težki invalidi“ in ker se je oseba AB zaradi svoje invalidnosti soočila (in se še sooča) s „hudo diskriminacijo“. Odvetnik Secretary of State navaja, da na tej podlagi ne moreta uspeti, saj je oseba AB v Libanonu prejerala zadostno pomoč

v zvezi z njeno invalidnostjo, takšno pomoč pa bi spet prejela, če bi se tja vrnila.

- 5 Predložitveno sodišče mora pri reševanju tega spora najprej razrešiti tako imenovano „časovno vprašanje“. Nejasno je, ali je preizkus, ki ga je treba uporabiti, zgolj zgodovinski (ali *ex tunc*), pri katerem se ocenjujejo okoliščine, ki so zadevno osebo ob določenem času prisilile v odhod z območja delovanja UNRWA, ali pa gre za preizkus, ki hkrati ali namesto tega vsebuje presojo *ex nunc*. Predložitveno sodišče ugotavlja, da je mogoče na podlagi besedila upoštevne zakonodaje („kadar je takšna zaščita ali pomoč prenehala iz katerega koli razloga, [...]“; drugi odstavek člena 1(D) Konvencije o beguncih in člen 12(1)(a) Direktive 2004/83/Direktive 2011/95) sklepati o zgolj zgodovinskem preizkusu, medtem ko določena sodna praksa kaže na razumevanje *ex nunc*. Prav tako iz glavnih akademskih študij člena 1(D) ni razvidno, ali je preizkus zgolj zgodovinski ali tudi *ex nunc* ali nekakšna mešanica obojega. Če bi se zastopalo stališče, da upoštevna določba kategorično zahteva tako preizkus *ex tunc* kot tudi preizkus *ex nunc*, bi to lahko povzročilo, da bi se s palestinskimi begunci ravnalo slabše kot z begunci, ki spadajo pod člen 1(A)(2) Konvencije o beguncih, saj morajo zadnji prestatiti le preizkus *ex nunc* (glej sodbo z dne 7. novembra 2013, X, Y in Z, od C-199/12 do C-201/12, EU:C:2013:720, točki 63 in 72). Odvetniki oseb NB in AB navajajo, da bo, če lahko dokažeta ustrezen razlog za odhod z območja delovanja UNRWA, dokazno breme o trenutni dostopnosti zaščite in pomoči nosila država. Poleg tega bi v smislu cilja in namena lahko rekli, da če bi se presoja prenehanja obravnavala kot zgolj zgodovinsko vprašanje, bi to najbolje ustrezalo predstavi, da so palestinski begunci že begunci. Kot takima bi zadostovalo že, da dokažeta prenehanje iz objektivnih razlogov v času odhoda, ne da bi morala dokazovati nekaj, kar se nanaša na njune trenutne okoliščine, ki so nastale po odhodu. Nejasnost teh zadev je podlaga za prvi dve vprašanji predložitvenega sodišča.
- 6 Drugo vprašanje, ki predložitvenemu sodišču ni jasno, se nanaša na kakovost zaščite ali pomoči, ki jo nudi UNRWA. Predložitveno sodišče ob upoštevanju raznih oblik diskriminacije Palestincev brez državljanstva s strani libanonskih oblasti ugotavlja, da se mora osredotočiti na dejanja same UNRWA. Meni, da še zdaleč ni jasno, da UNRWA izvaja politiko namernega odrekanja (z dejanji ali opustitvami) pomoči invalidnim osebam. Odvetniki oseb NB in AB navajajo, da namen v zvezi s tem ni pomemben, saj člen 12(1)(a) Direktive 2004/83 omenja prenehanje zaščite ali pomoči „iz katerega koli razloga“. Odvetnik Secretary of State se ne strinja. Predložitveno sodišče meni, da čeprav bi namen lahko bil nepomemben, pa vprašanje učinkovitosti ni. Predložitveno sodišče ob sklicevanju na točko 65 sodbe El Kott meni, da Sodišče očitno šteje za pomembno, da se učinkovitost „zaščite ali pomoči“ obravnava v smislu zmožnosti UNRWA, da zagotovi življenjske razmere, ki so skladne z njenim poslanstvom. Vsaj po eni strani bi bilo mogoče reči, da UNRWA družini nudi učinkovito zaščito ali pomoč tako, da si prizadeva za uvedbo zagotovil za dostojne življenjske razmere, dokler kakršne koli pomanjkljivosti niso namerne. Po mnenju predložitvenega sodišča je

prav tako pomembno ugotoviti, kako lahko UNRWA deluje znotraj širšega okvira zadevne države (v tem primeru Libanona).

- 7 Zadnja zadeva, glede katere predložitveno sodišče prosi Sodišče za pojasnilo, je povezana z vlogo akterjev civilne družbe (kot so na primer nevladne organizacije) z namenom presoje učinkovitosti zaščite in pomoči, ki ju nudi UNRWA. Predložitveno sodišče se sklicuje na „neštete akterje civilne družbe, ki delajo v taboriščih v južnem Libanonu“, vključno z dobrodelno organizacijo, ki financira center za zgodnje ukrepanje v taborišču Al Bass. Predložitvenemu sodišču ni jasno, ali je vloga tovrstnih akterjev civilne družbe pomembna za presojo učinkovitosti zaščite in pomoči UNRWA. Zato postavlja četrto vprašanje.