

Zaak C-349/20

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

29 juli 2020

Verwijzende rechter:

First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (Verenigd Koninkrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

29 juli 2020

Verzoekende partijen:

NB

AB

Verwerende partij:

Secretary of State for the Home Department

In tegenwoordigheid van:

Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen (UNHCR)

Voorwerp van het hoofdgeding

De onderhavige zaak betreft een beroep dat door een moeder (NB) en haar ernstig gehandicapte zoon (AB) is ingesteld tegen het besluit van de Secretary of State for the Home Department (minister van Binnenlandse Zaken, Verenigd Koninkrijk) (hierna: „Secretary of State”) van 3 september 2019 waarbij hun asiel en humanitaire bescherming in het Verenigd Koninkrijk is geweigerd op grond van de toepasselijke immigratievoorschriften van het Verenigd Koninkrijk. NB en AB zijn staatloze Palestijnse vluchtelingen die voorheen in het vluchtelingenkamp Al Bass in Zuid-Libanon woonden. Dit vluchtelingenkamp wordt beheerd door de

Organisatie van de Verenigde Naties voor hulpverlening aan Palestijnse vluchtelingen in het Nabije Oosten (UNRWA), die bijstand en bescherming biedt aan Palestijnse vluchtelingen in de Gazastrook, de Westelijke Jordaanoever (inclusief Oost-Jeruzalem), Libanon, Jordanië en Syrië. NB verblijft momenteel in het Verenigd Koninkrijk, samen met haar man, KB, en vijf kinderen (waaronder AB) in de leeftijd tussen 14 jaar en 7 maanden. AB is 13 jaar oud. Alle leden van het gezin (met uitzondering van het jongste kind, H, dat is geboren in het Verenigd Koninkrijk) zijn bij het UNRWA geregistreerde Palestijnse vluchtelingen. De ouders en hun, toentertijd, vier kinderen hebben Libanon in september 2015 verlaten en zijn met een visum naar de Verenigde Staten gereisd. Ze zijn vervolgens op 11 oktober 2015 in het Verenigd Koninkrijk aangekomen. Over hun verblijf in Amerika of hun aankomst in het Verenigd Koninkrijk zijn geen details verstrekt, al lijkt het erop dat het gezin mensensmokkelaars 10 000 US-dollar (USD) heeft betaald om hun reis naar Amerika en vervolgens naar het Verenigd Koninkrijk te regelen. Volgens de verklaringen is de belangrijkste reden voor de reis naar het Verenigd Koninkrijk de wens van de ouders om ervoor te zorgen dat hun ernstig gehandicapte zoon, AB, adequate en passende medische en educatieve zorg kan ontvangen voor zijn diverse en complexe behoeften. De man van NB, KB, had in 2016 al asiel aangevraagd voor zichzelf, NB en hun toentertijd vier kinderen als ten laste komende personen. De aanvraag van KB werd afgewezen, aangezien het First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) [rechter in eerste aanleg (afdeling immigratie en asiel), Verenigd Koninkrijk] bij beslissing van 2 oktober 2018 heeft geoordeeld dat de stelling die op dat moment de basis vormde voor zijn asielaanvraag, namelijk dat hij moest vrezen voor Hezbollah als het gezin zou worden teruggestuurd naar Libanon, niet op waarheid was gegrond. In die beslissing werd ook geoordeeld dat de medische toestand van AB niet voldeed aan de criteria, zoals vastgesteld in een arrest van 2005 van de House of Lords [Hogerhuis, Verenigd Koninkrijk; thans de Supreme Court of the United Kingdom (hoogste rechterlijke instantie van het Verenigd Koninkrijk)], om te bepalen of de gezondheidsaandoeningen van een asielzoeker voldoende ernstig zijn om te voorkomen dat die persoon wordt uitgewezen uit het Verenigd Koninkrijk. Naar aanleiding van die beslissing van het First-tier Tribunal hebben de advocaten van NB en AB hun in maart 2019 aangeraden om in eigen naam een asielaanvraag in te dienen. Voorafgaand aan het afwijzingsbesluit van 3 september 2019 heeft de Secretary of State, in reactie op nadere opmerkingen die waren ingediend door de advocaten van NB en AB, verklaard dat gehandicapte Palestijnen weliswaar worden gediscrimineerd in Libanon, maar dat er in de omstandigheden van NB, en in het bijzonder AB, geen sprake was van vervolging, ernstige schade of mishandeling of een onevenredige inbreuk op hun rechten uit hoofde van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Centraal in deze zaak staat de vraag of NB en AB (en, in het verlengde daarvan, de overige gezinsleden) een rechtsgrondslag hebben op basis waarvan ze mogelijk

recht hebben om in het Verenigd Koninkrijk te blijven. De uitkomst van de zaak is afhankelijk van de precieze betekenis van de sleutelbepaling van het VN-Verdrag van Genève van 1951 betreffende de status van vluchtelingen (artikel 1 D) (hierna: „Vluchtelingenverdrag”) en van artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming (hierna: „erkenningsrichtlijn”) en van het identiek luidende artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (hierna: „herschikte erkenningsrichtlijn”).

Artikel 1 D, van het Vluchtelingenverdrag luidt als volgt:

„Dit Verdrag is niet van toepassing op personen die thans bescherming of bijstand genieten van andere organen of instellingen van de Verenigde Naties dan van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen.

Wanneer deze bescherming of bijstand om welke reden ook is opgehouden, zonder dat de positie van zodanige personen definitief geregeld is in overeenstemming met de desbetreffende resoluties van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, zullen deze personen van rechtswege onder dit Verdrag vallen.”

Artikel 12, lid 1, onder a), van de erkenningsrichtlijn en van de herschikte erkenningsrichtlijn¹ sluiten nauw aan op artikel 1 D van het Vluchtelingenverdrag en luiden als volgt:

„Een onderdaan van een derde land of staatloze wordt uitgesloten van de vluchtelingenstatus wanneer:

a) hij onder [artikel 1 D] van het Verdrag van Genève valt, dat betrekking heeft op het genieten van bescherming of bijstand van andere organen of instellingen van de Verenigde Naties dan de [Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen]. Is die bescherming of bijstand om welke reden ook opgehouden zonder dat de positie van de betrokkene definitief geregeld is in overeenstemming met de desbetreffende resoluties van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, dan heeft de betrokkene op grond van dit feit recht op de voorzieningen uit hoofde van deze richtlijn.”

¹ NvdV: In het Nederlands wijkt de tekst van artikel 12, lid 1, onder a), van de herschikte erkenningsrichtlijn lichtjes af van die van artikel 12, lid 1, onder a), van de erkenningsrichtlijn.

De Secretary of State stelt dat alle leden van het gezin, met uitzondering van de zeven maanden oude baby H, nog steeds vallen onder de bescherming en bijstand van het UNRWA, dat een ander orgaan of een andere instelling van de Verenigde Naties is dan de UNHCR in de zin van de eerste alinea van artikel 1 D, van het Vluchtelingenverdrag/artikel 12, lid 1, onder a), van de erkenningsrichtlijn, en dat dergelijke bescherming en bijstand niet zijn opgehouden in de zin van die bepalingen. Het First-tier Tribunal heeft, met behulp van zeer uitgebreide en gespecialiseerde documentatie, een analyse uitgevoerd van de desbetreffende nationale rechtspraak en van de desbetreffende rechtspraak van het EHRM en Hof van Justitie van de Europese Unie (met name het arrest van het Hof van Justitie van 19 december 2012, C-364/11, El Kott e.a.) alsook een gedetailleerd onderzoek van de situatie van Palestijnse vluchtelingen in Libanon en van de medische en educatieve faciliteiten die beschikbaar zijn in het vluchtelingenkamp Al Bass voor ernstig gehandicapte kinderen als AB.

De verwijzende rechter schetst ook, in algemene termen, geen rooskleurig beeld van de situatie van Palestijnse vluchtelingen in de kampen in Libanon. De kampen zijn overvol en soms is er sprake van geweld. Aangezien zij buitenlandse onderdanen zijn, zijn Palestijnen uitgesloten van het Libanese gezondheids- en onderwijssysteem en worden zij geconfronteerd met grote obstakels in hun zoektocht naar werk. Als gevolg daarvan en mede gelet op de verslechterende economische situatie in Libanon van de afgelopen jaren, wordt de Palestijnse gemeenschap geconfronteerd met aanhoudende sociaal-economische marginalisatie.

Prejudiciële vragen

„Bij de beoordeling of de bescherming of bijstand van het UNRWA voor een bij het UNRWA geregistreerde staatloze Palestijn is opgehouden in de zin van de tweede volzin van artikel 12, lid 1, onder a), van de erkenningsrichtlijn met betrekking tot de bijstand voor personen met een handicap:

1. Omvat de beoordeling een louter historisch onderzoek van de omstandigheden die een aanvrager op het tijdstip van vertrek ertoe zouden hebben gedwongen het werkgebied van het UNRWA te verlaten of omvat die beoordeling tevens een ex nunc en toekomstgerichte beoordeling van de vraag of de aanvrager thans dergelijke bescherming of bijstand kan invoeren?

2. Indien het antwoord op de eerste vraag aldus luidt dat de beoordeling tevens een toekomstgerichte beoordeling omvat, is het dan legitiem dat de beëindigingsclausule in artikel 11 naar analogie wordt ingeroepen, zodat indien de aanvrager een geldige reden uit het verleden kan aantonen waarom hij of zij het werkgebied van het UNRWA heeft verlaten, de bewijslast bij de lidstaat ligt om aan te tonen dat van een dergelijke reden niet langer sprake is?

3. Is er slechts sprake van gerechtvaardigde objectieve redenen voor het vertrek van een dergelijke persoon in verband met de verlening van bescherming of

bijstand door het UNRWA, indien wordt aangetoond dat het UNRWA of het land waar deze organisatie actief is opzettelijk schade heeft toegebracht of bijstand heeft onthouden (door handelen of nalaten)?

4. Is het relevant om rekening te houden met de bijstand die aan dergelijke personen wordt verleend door maatschappelijke organisaties, zoals ngo's?"

Aangevoerde bepalingen van internationaal recht

VN-Verdrag van Genève van 1951 betreffende de status van vluchtelingen („Vluchtelingenverdrag”), met name artikel 1 D.

UNHCR, „Guidelines on International Protection No 13 concerning the applicability of Article 1D of the Refugee Convention to Palestinian Refugees”, december 2017.

Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met name de artikelen 3 en 8.

Aangevoerde bepalingen van Unierecht en rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie

Richtlijn 2004/83/EG van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming („erkenningsrichtlijn”) (PB 2004, L 304, blz. 12), met name artikel 12.

Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming („herschikte erkenningsrichtlijn”) (PB 2011, L 337, blz. 9).

Arrest van 19 december 2012, El Kott e.a. (C-364/11, EU:C:2012:826), met name de punten 51, 52, 58, 61 en 76 en het dictum.

Arrest van 25 juli 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584), met name punt 134, en de conclusie van advocaat-generaal Mengozzi, met name de punten 39 en 45.

Arrest van 24 april 2018, MP/Secretary of State for the Home Department (C-353/16, EU:C:2018:276), met name punt 57.

Arrest van 2 maart 2010, Abdulla e.a. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 en C-179/08, EU:C:2010:105), punten 66 en 69.

Arrest van 7 november 2013, X, Y en Z (C-199/12 tot en met C-201/12, EU:C:2013:720), punten 63 en 72.

Arrest van 18 december 2014, M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452).

Arrest van 17 juni 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351).

Aangevoerde nationale bepalingen

De Refugee or Person in Need of International Protection (Qualification) Regulations 2006 [voorschriften van 2006 betreffende vluchtelingen of personen die internationale bescherming behoeven (erkenning)] en de Immigration Rules (immigratievoorschriften) („voorschriften van 2006”). Deze leggen richtlijn 2004/83 ten uitvoer en zijn van toepassing op de toekenning van de vluchtelingenstatus in het Verenigd Koninkrijk.

Voorts wordt uitgebreid verwezen naar verschillende documenten van het Home Office (Ministry of the Interior) (ministerie van Binnenlandse Zaken, Verenigd Koninkrijk), met name naar de Country Policy and Information Note on Lebanon (beleids- en informatienota over Libanon) (juni 2018), waarin gedetailleerde informatie over het land wordt gegeven voor gebruik door beleidsmakers en besluitvormers wanneer zij te maken hebben met specifieke soorten verzoeken om bescherming en verzoeken op het gebied van mensenrechten.

Belangrijkste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 1 De advocaten van NB en AB stellen in wezen dat de medische en educatieve voorzieningen in het vluchtelingenkamp Al Bass volledig ontoereikend zijn om de zeer gespecialiseerde zorg te bieden die AB nodig heeft. Volgens de bewijsstukken van zijn ouders ontving AB twee keer per week fysiotherapie. Dit werd geregeld door een van de liefdadigheidsorganisaties die in het kamp actief zijn. Naast specifieke chirurgische ingrepen was dit, zo wordt gesteld, de enige medische steun die AB in Libanon heeft ontvangen. Toegang tot normaal onderwijs was voor iemand als AB niet mogelijk. De Secretary of State verzet zich tegen het argument dat de medische en educatieve voorzieningen in het kamp volledig ontoereikend zijn. De verwijzende rechter onderzoekt het door beide partijen aangedragen bewijs. De rechter verwijst naar een verslag dat in december 2019 is opgesteld door een onafhankelijke maatschappelijk werker en waarin wordt benadrukt dat AB aanzienlijke vooruitgang heeft geboekt sinds hij in Engeland op een speciale school zit voor leerlingen van 11 tot 19 jaar met ernstige leerbeperkingen. Volgens dit verslag heeft de vooruitgang van AB een positief effect gehad op het hele gezin. Dit positieve effect zou, zo staat in het verslag, volledig teniet worden gedaan als AB en de rest van het gezin worden gedwongen terug te keren naar Libanon. Namens NB en AB wordt gesteld dat de aanzienlijke verbetering in de omstandigheden van AB laat vermoeden dat hij in

Libanon geen passende onderwijskundige hulp kreeg. De verwijzende rechter hecht groot belang aan dit verslag.

- 2 De advocaat die de Secretary of State vertegenwoordigt, stelt dat er in het vluchtelingenkamp Al Bass een faciliteit is – het „Early Intervention Centre” (centrum voor vroegtijdige interventie) – dat wordt beheerd door de Palestinian Women’s Humanitarian Organisation en wordt gefinancierd door Medical Aid for Palestinians, een liefdadigheidsorganisatie. Volgens informatie die in februari 2020 is verkregen van een persoon die het Early Intervention Centre vertegenwoordigt, verleent dit centrum voornamelijk diensten aan gehandicapte Palestijnse kinderen tot zes jaar, al zijn er, op beperktere basis, ook basisdiensten en verschillende specialisaties beschikbaar voor oudere kinderen met een ernstige handicap. De advocaat van de Secretary of State stelt dat de ouders van AB, voordat zij Libanon in september 2015 verlieten, niet hebben geprobeerd contact op te nemen met het Early Intervention Centre om te kijken of het centrum passende bijstand kon geven aan AB, ook al was KB op de hoogte van het bestaan van het centrum, aangezien hij heeft opgemerkt dat het erg klein was en helemaal niet geschikt voor zijn zoon, omdat het centrum alleen jonge kinderen helpt. De verwijzende rechter is van oordeel dat de ouders van AB niet hebben aangetoond dat het gezin om goede redenen geen toegang had tot toereikend onderwijs en toereikende bijstand van niet-gouvernementele organisaties, zoals de organisatie die verantwoordelijk is voor het Early Intervention Centre.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing

- 3 De verwijzende rechter verklaart dat het vaststaat dat NB en AB binnen de persoonlijke werkingssfeer van artikel 1 D van het Vluchtelingenverdrag vallen, aangezien zij in het verleden bescherming of bijstand hebben ontvangen van het UNRWA. Als gevolg daarvan, en in lijn met het dictum van het arrest in zaak C-364/11, El Kott e.a., zijn zij uitgesloten van vluchtelingenbescherming tenzij zij kunnen aantonen dat de bescherming of bijstand van het UNRWA is opgehouden om een reden of redenen buiten hun invloed en onafhankelijk van hun wil.
- 4 De advocaten van NB en AB stellen dat zij de rechten uit hoofde van de tweede alinea van artikel 1 D moeten kunnen genieten, aangezien hun vertrek uit Libanon vanwege objectieve redenen buiten hun invloed en onafhankelijk van hun wil gerechtvaardigd was, namelijk omdat „het UNRWA niet aan de voorwaarden van zijn mandaat kan voldoen met betrekking tot ernstig gehandicapte kinderen” en omdat AB te maken had (en nog steeds te maken heeft) met „ernstige discriminatie” als gevolg van zijn handicap. De advocaat van de Secretary of State stelt dat deze grond niet kan slagen, omdat AB voldoende bijstand ontving met betrekking tot zijn handicap toen hij in Libanon woonde en tevens voldoende bijstand zou ontvangen als hij daarheen terugkeert.
- 5 Volgens de verwijzende rechter is het eerste probleem dat zich bij de beslechting van dit geschil voordoet, wat hij „de temporele kwestie” noemt. Het is

onvoldoende duidelijk of de te verrichten toetsing bestaat in een louter historisch onderzoek (ofwel *ex tunc*) van de omstandigheden die de betrokkene op het tijdstip van vertrek ertoe hebben gedwongen het werkgebied van het UNRWA te verlaten, dan wel of de toetsing bij wijze van aanvulling of alternatief een actuele beoordeling (ofwel *ex nunc*) omvat. De verwijzende rechter is van mening dat de formulering van de toepasselijke wetgeving („[w]anneer deze bescherming of bijstand om welke reden ook is opgehouden [...]”, in de tweede alinea van artikel 1 D van het Vluchtelingenverdrag en artikel 12, lid 1, onder a), van de erkenningsrichtlijn/herschikte erkenningsrichtlijn) een louter historische toetsing suggereert, terwijl in een deel van de vaste rechtspraak een *ex nunc*-lezing wordt gesuggereerd. Ook in de belangrijkste academische onderzoeken naar artikel 1 D komt een gebrek aan duidelijkheid naar voren over de vraag of deze toetsing louter historisch is dan wel ook een *ex nunc*-toetsing of een combinatie van beide omvat. Indien wordt aangenomen dat de betreffende bepaling categorisch zowel een *ex tunc*- als een *ex nunc*-toetsing vereist, zou dat ertoe kunnen leiden dat Palestijnse vluchtelingen strenger worden behandeld dan vluchtelingen die vallen onder artikel 1 A, lid 2, van het Vluchtelingenverdrag, aangezien laatstgenoemde vluchtelingen alleen hoeven te voldoen aan een *ex nunc*-toetsing (zie arrest van 7 november 2013, X, Y en Z, C-199/12 tot en met C-201/12, EU:C:2013:720, punten 63 en 72). De advocaten van NB en AB stellen dat, als zij een geldige reden kunnen aantonen waarom zij het werkgebied van het UNRWA hebben verlaten, de bewijslast bij het Verenigd Koninkrijk ligt om aan te tonen dat bescherming en bijstand nu beschikbaar zijn. Daarnaast kan met betrekking tot het voorwerp en het doel ook worden geargumenteed dat een louter historische beoordeling van de beëindiging, het best zou overeenstemmen met de notie dat Palestijnse vluchtelingen al vluchtelingen zijn. Als zodanig zou het voor hen voldoende moeten zijn om eenvoudigweg aan te tonen dat de beëindiging om objectieve redenen plaatsvond op het moment van vertrek, zonder dat zij ook iets moeten aantonen in verband met hun huidige omstandigheden (na vertrek). Het gebrek aan duidelijkheid in deze kwesties vormt de basis voor de eerste twee vragen van de verwijzende rechter.

- 6 Het tweede probleem dat voor de verwijzende rechter niet duidelijk is, heeft betrekking op de kwaliteit van de bescherming of bijstand die wordt geboden door het UNRWA. In het achterhoofd houdend dat staatloze Palestijnen op verschillende manieren worden gediscrimineerd door de Libanese autoriteiten, is de verwijzende rechter van mening dat hij zich moet richten op de acties van het UNRWA zelf. Hij is van mening dat het verre van duidelijk is dat het UNRWA een beleid van opzettelijke onthouding (door handelen of nalaten) van bijstand aan personen met een handicap voert. De advocaten van NB en AB stellen dat intentie in dit verband niet relevant is, aangezien in artikel 12, lid 1, onder a), van de erkenningsrichtlijn wordt verwezen naar bescherming of bijstand die „om welke reden ook” ophoudt. De advocaat van de Secretary of State is het daar niet mee eens. De verwijzende rechter neemt het standpunt in dat intentie inderdaad niet relevant kan zijn, maar dat de kwestie van doeltreffendheid dat wel is. De verwijzende rechter haalt punt 65 van het arrest El Kott aan en is van mening dat het Hof van Justitie het duidelijk relevant acht om de doeltreffendheid van

„bescherming of bijstand” te beoordelen wat betreft het vermogen van het UNRWA om levensomstandigheden te garanderen die in verhouding staan tot zijn mandaat. Het is ten minste in één opzicht mogelijk om te beargumenteren dat het UNRWA doeltreffende bescherming of bijstand aan het gezin biedt door zich in te spannen om waardige levensomstandigheden te waarborgen, mits eventuele tekortkomingen niet doelbewust waren. De verwijzende rechter acht het ook van belang om vast te stellen hoe het UNRWA kan opereren binnen het bredere kader van het betreffende land (in dit geval Libanon).

- 7 De laatste kwestie waarvoor de verwijzende rechter verduidelijking wenst van het Hof heeft betrekking op de rol van maatschappelijke actoren (zoals niet-gouvernementele organisaties) om de doeltreffendheid te kunnen beoordelen van de door het UNRWA geboden bescherming of bijstand. De verwijzende rechter spreekt van „talrijke maatschappelijke actoren die werkzaam zijn in de kampen in Zuid-Libanon”, waaronder de liefdadigheidsorganisatie die het Early Intervention Centre in het Al Bass-kamp financiert. Het is de verwijzende rechter niet duidelijk of de rol van dergelijke maatschappelijke actoren relevant is voor de beoordeling van de doeltreffendheid van de bescherming en bijstand door het UNRWA. Vandaar de vierde vraag.