

## Věc C-349/20

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1  
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

29. července 2020

**Předkládající soud:**

First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (Spojené království)

**Datum předkládacího rozhodnutí:**

29. července 2020

**Žalobci:**

NB

AB

**Žalovaný:**

Secretary of State for the Home Department

**Vedlejší účastník:**

Vysoký komisař OSN pro uprchlíky (UNHCR)

**Předmět původního řízení**

Věc se týká odvolání, které podali matka (NB) a její těžce postižený syn (AB) proti rozhodnutí Secretary of State for the Home Department (ministr vnitra, Spojené království, dále jen „ministr vnitra“) ze dne 3. září 2019, kterým jim bylo zamítnuto udělení azylu nebo humanitární ochrany ve Spojeném království podle příslušných imigračních pravidel Spojeného království. NB a AB jsou palestínští uprchlíci bez státní příslušnosti, kteří dříve pobývali v uprchlickém táboře Al Bass v jižním Libanonu. Tento uprchlický tábor je provozován Úřadem OSN pro palestinské uprchlíky na Blízkém východě (UNRWA), který poskytuje podporu a ochranu palestinským uprchlíkům v pásnu Gazy, na Západním břehu

Jordánu (včetně Východního Jeruzaléma), v Libanonu, Jordánsku a Sýrii. NB je v současné době ve Spojeném království spolu se svým manželem, KB, a pěti dětmi (včetně AB) ve věku mezi 14 lety a 7 měsíci. AB je 13 let. Všichni členové rodiny (s výjimkou nejmladšího dítěte, H, které se narodilo ve Spojeném království) jsou palestinskými uprchlíky registrovanými u UNRWA. Rodiče a jejich (tehdy) čtyři děti opustili Libanon v září 2015 a cestovali do USA na víza. Následně 11. října 2015 přijeli do Spojeného království. O jejich pobytu v Americe a jejich příjezdu do Spojeného království nejsou známy žádné informace, avšak zdá se, že rodina zaplatila obchodníkům s lidmi 10 000 USD za zprostředkování jejich cesty do Ameriky a následně do Spojeného království. Rodiče jako hlavní důvod své cesty do Spojeného království uvedli své přání zajistit svému těžce postiženému synovi, AB, možnost získat odpovídající a vhodnou zdravotní a vzdělávací péči vzhledem k jeho rozsáhlým a složitým potřebám. Manžel NB, KB, žádal o azyl ve Spojeném království pro sebe již v roce 2016 a NB a její (tehdy) čtyři děti byly uvedeny jako osoby závislé na žadateli. Žádost KB nebyla úspěšná, jelikož First-tier Tribunal (soud prvního stupně, Spojené království) rozhodnutím ze dne 2. října 2018 shledal jeho tvrzení, které bylo základem jeho žádosti o azyl, že by mu hrozilo nebezpečí od Hizballáhu, pokud by se jeho rodina musela vrátit do Libanonu, nepravdivým. Toto rozhodnutí rovněž konstatovalo, že zdravotní stav AB nespĺňuje kritéria stanovená v rozsudku House of Lords (Sněmovna lordů, Spojené království) [nyní Supreme Court (Nejvyšší soud, Spojené království)] z roku 2005 o určení, zda jsou zdravotní problémy žadatele o azyl dostatečně závažné na to, aby osoba nebyla vyhoštěna ze Spojeného království. V návaznosti na rozhodnutí First-tier Tribunal (soud prvního stupně) poradili advokáti zastupující NB a AB v březnu 2019 žalobcům, aby podali samostatnou žádost o azyl. Před zamítavým rozhodnutím ze dne 3. září 2019 uvedl ministr vnitra v odpovědi na další tvrzení advokátů zastupujících NB a AB, že přestože v Libanonu dochází k diskriminaci postižených Palestinců, nepředstavuje situace NB a zejména AB pronásledování, vážnou újmu nebo špatné zacházení nebo nepřiměřený zásah do jejich práv podle článku 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv.

### **Předmět a právní základ předběžné otázky**

Základní otázkou v projednávané věci je, zda NB a AB (a potažmo ostatní členové rodiny) mají právní základ, na jehož základě mohou být oprávněni zůstat ve Spojeném království. Jejich věc závisí na přesném významu klíčového ustanovení Ženevské úmluvy OSN o právním postavení uprchlíků z roku 1951 (dále jen „úmluva o uprchlících“) (článku 1 odst. D) a čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (dále jen „kvalifikační směrnice“), a ustanovení se stejným zněním, tedy čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní

příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (dále jen „přepracované znění kvalifikační směrnice“).

Článek 1 odst. D úmluvy o uprchlících zní následovně:

„Tato úmluva se nevztahuje na osoby, které v současné době užívají ochrany nebo podpory od jiných orgánů nebo odborných organizací Spojených národů než Vysokého komisaře Spojených národů pro uprchlíky.

Jestliže podobná ochrana nebo podpora není z jakýchkoliv důvodů dále udělována osobám, jejichž postavení není ještě definitivně rozhodnuto podle ustanovení příslušných rozhodnutí Valného shromáždění Spojených národů, vztahují se na ně ustanovení této úmluvy.“

Článek 12 odst. 1 písm. a) kvalifikační směrnice a přepracované znění kvalifikační směrnice se zakládá na čl. 1 odst. D úmluvy o uprchlících a zní následovně:

„Státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti je vyloučen z postavení uprchlíka, jestliže:

a) spadá do oblasti působnosti čl. 1 odst. D Ženevské úmluvy týkajícího se ochrany nebo podpory od jiných orgánů nebo odborných organizací OSN než vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. Jestliže podobná ochrana nebo podpora není z jakýchkoli důvodů dále udělována osobám, jejichž postavení není ještě definitivně rozhodnuto podle ustanovení příslušných rozhodnutí Valného shromáždění OSN, nabývají tyto osoby nároku na výhody podle této směrnice.“

Ministr vnitra tvrdí, že všichni členové rodiny, s výjimkou sedmiměsíčního dítěte, H, stále spadají pod ochranu a podporu UNRWA, což je jiný orgán nebo odborná organizace OSN než vysoký komisař OSN pro uprchlíky ve smyslu čl. 1 odst. D prvního pododstavce úmluvy o uprchlících/čl. 12 odst. 1 písm. a) kvalifikační směrnice, a že tato ochrana a podpora nepřestala být udělována ve smyslu uvedených ustanovení. First-tier Tribunal (soud prvního stupně) provedl za pomoci velmi rozsáhlé a specializované dokumentace posouzení relevantní vnitrostátní judikatury, judikatury Evropského soudu pro lidská práva a unijní judikatury (zejména rozsudku Soudního dvora ze dne 19. prosince 2012 ve věci C-364/11, El Kott a další) a podrobné posouzení situace palestinských uprchlíků v Libanonu a zdravotnických a vzdělávacích zařízení dostupných v uprchlickém táboře Al Bass pro těžce postižené děti, jako je AB.

Předkládající soud rovněž obecně vykresluje bezútěšný obrázek situace palestinských uprchlíků v táborech v Libanonu. Životní podmínky v táborech jsou stísněné a někdy násilné. Palestinci jsou jakožto cizí státní příslušníci vyloučeni z libanonského zdravotnického a vzdělávacího systému a čelí značným překážkám při hledání zaměstnání. V důsledku toho a také vzhledem ke zhoršující se

ekonomické situaci v Libanonu v posledních letech čelí palestinská komunita pokračujícímu socioekonomickému vyloučení.

### **Předběžné otázky**

„V rámci posuzování, zda UNRWA přestal udělovat ochranu a podporu ve smyslu čl. 12 odst. 1 písm. a) druhé věty kvalifikační směrnice Palestinci bez státní příslušnosti registrovanému u UNRWA, pokud jde o podporu poskytovanou postiženým osobám:

1. Zohledňují se čistě historické okolnosti, kvůli nimž byl žadatel údajně nucen opustit oblast, kde působí UNRWA, v době, kdy tuto oblast opustil, nebo jde rovněž o posouzení *ex nunc*, do budoucna, tedy posouzení, zda žadatel může takové ochrany nebo podpory využívat v současnosti?
2. Zní-li odpověď na první otázku tak, že posouzení zahrnuje posouzení do budoucna, lze se legitimně analogicky dovolávat ustanovení o skončení udělování ochrany a podpory v článku 11 kvalifikační směrnice, takže v případě, kdy žadatel může prokázat, že historicky existoval kvalifikovaný důvod, proč opustil oblast UNRWA, je na členském státu, aby prokázal, že se tento důvod již neuplatní?
3. Je nutné za účelem prokázání odůvodnitelných objektivních důvodů pro to, proč se tato osoba vzdala poskytování ochrany nebo podpory UNRWA, prokázat úmyslné způsobení újmy nebo odepření podpory (jednáním či opomenutím) ze strany UNRWA nebo státu, v němž působí?
4. Je třeba zohlednit podporu poskytovanou těmto osobám ze strany aktérů občanské společnosti, jako jsou nevládní organizace?“

### **Uváděná ustanovení mezinárodního práva**

Ženevská úmluva OSN o právním postavení uprchlíků z roku 1951, zejména čl. 1 odst. D

Pokyny Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky o mezinárodní ochraně č. 13, z prosince 2017, týkající se použitelnosti článku 1 odst. D úmluvy o uprchlících na palestinské uprchlíky

Evropská úmluva o ochraně lidských práv, zejména články 3 a 8

### **Uváděná ustanovení unijního práva a citovaná unijní judikatura**

Směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje

mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (Úř. věst. 2004, L 304, s. 12), zejména článek 12.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (Úř. věst. 2011, L 337, s. 9).

Rozsudek ze dne 19. prosince 2012, El Kott a další (C-364/11, EU:C:2012:826), zejména body 51, 52, 58, 61, 76 a výrok

Rozsudek ze dne 25. července 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584), zejména bod 134, a stanovisko generálního advokáta P. Mengozziho, zejména body 39 a 45

Rozsudek ze dne 24. dubna 2018, MP v. Secretary of State for the Home Department (C-353/16, EU:C:2018:276), zejména bod 57

Rozsudek ze dne 2. března 2010, Abdulla a další (C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, EU:C:2010:105), body 66 a 69.

Rozsudek ze dne 7. listopadu 2013, X, Y a Z (C-1992/12 až C-201/12, EU:C:2013:720), body 63 a 72

Rozsudek ze dne 18. prosince 2014, M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452)

Rozsudek ze dne 17. června 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351).

### **Uváděné vnitrostátní předpisy**

Refugee or Person in Need of International Protection (Qualification) Regulations 2006 (nařízení z roku 2006 o uprchlících nebo osobách, které potřebují mezinárodní ochranu) a Immigration Rules (imigrační pravidla) (dále jen „nařízení z roku 2006“). Uvedené předpisy konkretizují směrnici 2004/83 a upravují udělení postavení uprchlíka ve Spojeném království.

Předkládací rozhodnutí rovněž rozsáhle odkazuje na různé dokumenty Home Office (ministerstvo vnitra, Spojené království), zejména na dokument Country Policy and information Note on Lebanon (June 2018) (Národní politika a informace ve vztahu k Libanonu (červen 2018)), který poskytuje podrobné informace o zemi za účelem jejich použití tvůrci politik a rozhodovacími orgány při řešení konkrétních druhů ochrany a nároků v oblasti lidských práv.

## Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 1 Advokáti zastupující NB a AB v podstatě tvrdí, že jsou zdravotnická a vzdělávací zařízení v uprchlickém táboře Al Bass zcela nevhodná k poskytování vysoce specializované péče, kterou AB vyžaduje. AB podle důkazů předložených jeho rodiči docházel dvakrát týdně na fyzioterapii; tuto péči zajišťovala jedna z charitativních organizací působících v táboře. Kromě zvláštních chirurgických zákroků byla toto údajně veškerá zdravotnická podpora, kterou AB v Libanonu obdržel. Přístup k normálnímu vzdělání nebyl pro někoho v situaci AB možný. Ministr vnitra nesouhlasí s argumentem, že jsou zdravotnická a vzdělávací zařízení v táboře zcela nevhodná. Předkládající soud posuzuje důkazy předložené oběma stranami. Předkládající soud odkazuje na zprávu vypracovanou nezávislým sociálním pracovníkem v prosinci 2019, která zdůrazňuje značný pokrok, který AB učinil od doby, kdy začal navštěvovat specializovanou školu v Anglii pro 11- až 19leté studenty se závažnými a těžkými poruchami učení. Pokrok AB měl podle této zprávy pozitivní vliv na celou rodinu. Tento pozitivní vliv by podle uvedené zprávy přišel zcela vniveč, pokud by AB a jeho rodina byli nuceni vrátit se do Libanonu. Uvedená zpráva ve prospěch NB a AB tvrdí, že značné zlepšení situace AB nasvědčuje tomu, že AB v Libanonu nedostával náležitou pomoc se vzděláním. Předkládací soud přikládá této zprávě značnou váhu.
- 2 Advokát zastupující ministra vnitra tvrdí, že v uprchlickém táboře Al Bass existuje zařízení nazývané „Centrum pro včasný zásah“, které provozuje Palestinian Women’s Humanitarian Organisation (Humanitární organizace palestinských žen) a financuje charitativní organizace Medical Aid for Palestinians (Lékařská pomoc pro Palestince). Podle informací získaných v únoru 2020 od osoby zastupující Centrum pro včasný zásah poskytuje centrum služby primárně postiženým palestinským dětem do šesti let, přestože jsou základní služby a různé zvláštní služby v omezenější míře dostupné i starším dětem s těžkým postižením. Advokát zastupující ministra vnitra tvrdí, že rodiče AB se před opuštěním Libanonu v září 2015 nepokusili oslovit Centrum pro včasný zásah, aby zjistili, zda centrum může AB poskytnout odpovídající podporu, přestože KB si byl jeho existence vědom, když komentoval, že je centrum velmi malé a není vůbec vhodné pro jeho syna, jelikož pomáhá pouze malým dětem. Předkládající soud konstatuje, že rodiče AB neprokázali, že rodina neměla z vážných důvodů přístup k dostatečnému vzdělání a podpoře od nevládních organizací, jako jsou ty, které zodpovídají za Centrum pro včasný zásah.

## Stručné vylíčení odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 3 Předkládající soud tvrdí, že je nesporné, že se na NB a AB vztahuje osobní působnost článku 1 odst. D úmluvy o uprchlících, jelikož jim v minulosti byla udělována ochrana nebo podpora UNRWA. V důsledku toho a v souladu s výrokem rozsudku ve věci C-364/11, El Kott a další, jsou vyloučeni z ochrany uprchlíků, ledaže mohou prokázat, že nadále nevyužívají ochrany nebo podpory

UNRWA z důvodu nebo z důvodů, které nemohou ovlivnit a které jsou nezávislé na jejich vůli.

- 4 Advokáti zastupující NB a AB tvrdí, že na žalobce se vztahuje čl. 1 odst. D druhý podstavec úmluvy o uprchlících, jelikož jejich odchod z Libanonu byl odůvodněn objektivními důvody, které nemohou ovlivnit a které jsou nezávislé na jejich vůli, a to proto, že „UNRWA není schopen splnit podmínky svého mandátu ve vztahu k těžce postiženým dětem“ a proto, že AB čelil (a stále čelí) „závažné diskriminaci“ z důvodu svého postižení. Advokát zastupující ministra vnitra tvrdí, že žalobci nemohou být na tomto základě úspěšní, protože AB v době, kdy žil v Libanonu, dostával dostatečnou podporu s ohledem na své postižení a rovněž by dostával dostatečnou podporu, pokud by se tam vrátil.
- 5 Podle názoru předkládajícího soudu je prvním problémem, který při řešení tohoto sporu vyvstává, to, co předkládající soud označuje za „problém s časovým určením“. Není jasné, zda se má použít čistě historický (nebo *ex tunc*) test spočívající v posouzení okolností, které dotčenou osobu přinutily opustit oblast, kde působí UNRWA, v době, kdy ji tato osoba opustila, nebo zda se má použít test, který kromě toho, nebo místo toho zahrnuje posouzení *ex nunc*. Předkládající soud konstatuje, že ze znění relevantní právní úpravy („jestliže podobná ochrana nebo podpora není z jakýchkoliv důvodů dále udělována [...]“; čl. 1 odst. D druhý pododstavec úmluvy o uprchlících a čl. 12 odst. 1 písm. a) kvalifikační směrnice/přepřacovaného znění kvalifikační směrnice) vyplývá čistě historický test, zatímco z určité judikatury vyplývá *ex nunc* test. Hlavní akademické studie uvedeného čl. 1 odst. D obdobně odrážejí nejasnost, zda je test čistě historický, nebo rovněž *ex nunc*, nebo něco mezi tím. Pokud by bylo třeba dospět k závěru, že příslušné ustanovení rozhodně vyžaduje *ex tunc* test i *ex nunc* test, bylo by se možné domnívat, že je s palestinskými uprchlíky zacházeno méně příznivě než s uprchlíky, na které se vztahuje čl. 1 odst. A druhý pododstavec úmluvy o uprchlících, jelikož tyto uprchlíci musejí splňovat pouze test *ex nunc* (viz rozsudek ze dne 7. listopadu 2013, X, Y a Z (C-199/12 až C-201/12, EU:C:2013:720, body 63 a 72)). Advokáti zastupující NB a AB tvrdí, že pokud mohou prokázat kvalifikovaný důvod, proč žalobci opustili oblast, kde působí UNRWA, je na státě, aby prokázal, že je ochrana a podpora v současnosti dostupná. Kromě toho lze rovněž dodat, pokud jde o cíl a účel, že posuzování důvodu ukončení udělování ochrany a podpory z čistě historického hlediska by nejlépe odpovídalo předpokladu, že palestínští uprchlíci už jsou uprchlíky. Z toho důvodu by mělo být dostačující, aby pouze prokázali, že jim v době jejich odchodu nadále nebyla z objektivních důvodů poskytována ochrana nebo podpora, aniž by museli rovněž prokazovat skutečnosti týkající se jejich současné situace po odchodu. Uvedené nejasnosti tvoří základ prvních dvou otázek předkládajícího soudu.
- 6 Druhá otázka, která není předkládajícímu jasná, se týká kvality ochrany nebo podpory poskytované UNRWA. Ačkoliv si je předkládající soud vědom různých forem diskriminace vůči Palestincům bez státní příslušnosti ze strany libanonských orgánů, konstatuje, že se musí soustředit na jednání samotného

UNRWA. Předkládající soud je toho názoru, že zdaleka není jisté, že UNRWA uplatňuje politiku záměrného odepření (jednáním nebo opomenutím) podpory postiženým osobám. Advokáti zastupující NB a AB tvrdí, že úmysl není v tomto ohledu relevantní, jelikož čl. 12 odst. 1 písm. a) kvalifikační směrnice hovoří o neudělování ochrany nebo podpory „z jakýchkoli důvodů“. Advokát ministra vnitra nesouhlasí. Předkládající soud je toho názoru, že ačkoliv úmysl nemusí být relevantní, otázka účinnosti relevantní je. Předkládající soud cituje bod 65 rozsudku ve věci El Kott a vyjadřuje názor, že Soudní dvůr zjevně považuje za relevantní posouzení účinnosti „ochrany nebo podpory“, pokud jde o otázku, zda byl UNRWA schopen zajistit životní podmínky odpovídající jeho úkolu. Přinejmenším na jedné straně lze říct, že UNRWA rodině poskytoval účinnou ochranu nebo podporu tím, že se snažil poskytnout záruky důstojných životních podmínek a jakékoliv nedostatky nebyly úmyslné. Předkládající soud má také za to, že je důležité zjistit, jak je UNRWA schopen fungovat v širším rámci dotčeného státu (v tomto případě Libanonu).

- 7 Poslední otázka, na jejíž objasnění se předkládající soud Soudního dvora táže, se týká role aktérů občanské společnosti (jako jsou nevládní organizace) pro účely posouzení účinnosti ochrany a podpory poskytované UNRWA. Předkládající soud odkazuje na „nesčetné aktéry občanské společnosti pracující v táborech v jižním Libanonu“, včetně charitativní organizace, která financuje Centrum pro včasný zásah v táboře Al Bass. Předkládajícímu soudu není jasné, zda je role těchto aktérů občanské společnosti pro účely posouzení účinnosti ochrany a podpory UNRWA relevantní. A tedy čtvrtá otázka.