

Дело C-349/20

**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване:**

29 юли 2020 г.

Запитваща юрисдикция:First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber)
(Обединеното кралство)**Дата на акта за преюдициално запитване:**

29 юли 2020 г.

Жалбоподатели:

NB

AB

Ответник:

Secretary of State for the Home Department

Встъпила страна:

Върховен комисар за бежанците на ООН (ВКБООН)

Предмет на главното производство

Случаят се отнася до жалба, подадена от майка (NB) и нейния син с тежки увреждания (AB) срещу решението на Secretary of State for the Home Department (министъра на вътрешните работи, наричан по-нататък „Secretary of State“) от 3 септември 2019 г., с което отказва да им предостави убежище или хуманитарна закрила в Обединеното кралство съгласно съответните имиграционни правила. NB и AB са палестински бежанци без гражданство, които преди това са пребивавали в бежанския лагер в Ал Бас в южен Ливан. Този бежански лагер се управлява от Агенцията на Организацията на обединените нации за подпомагане и работа с палестински бежанци в Близкия изток (наричана по-нататък „UNRWA“), която предоставя помощ и

закрила на палестински бежанци в ивицата Газа, Западния бряг (включително източен Йерусалим), Ливан, Йордания и Сирия. Понастоящем NB се намира в Обединеното кралство заедно със съпруга си KB и петте им деца (включително AB) на възраст между 14 години и 7 месеца. AB е на 13 години. Всички членове на семейството (с изключение на най-малкото дете H, което е родено в Обединеното кралство) са регистрирани от UNRWA палестински бежанци. Родителите и техните тогава четири деца напускат Ливан през септември 2015 г. и пътуват до САЩ с виза. Впоследствие пристигат в Обединеното кралство на 11 октомври 2015 г. Не са предоставени подробности относно пребиваването им в САЩ и пристигането им в Обединеното кралство, макар да изглежда, че семейството е платило 10 000 щатски долара на трафиканти на хора, за да организират пътуването им до САЩ и впоследствие до Обединеното кралство. Посочва се, че основната причина за пътуването до Обединеното кралство е желанието на родителите да гарантират, че синът им AB, който е с тежки увреждания, ще може да получи адекватна и подходяща медицинска и образователна грижа за своите широкообхватни и сложни потребности. Съпругът на NB, KB, вече е кандидатствал за убежище в Обединеното кралство през 2016 г. за себе си, NB и тогава четирите им деца, които са на негова издръжка. Молбата на KB не е уважена, тъй като First-tier Tribunal (Първоинстанционен съд) с решение от 2 октомври 2018 г. не приема твърденията му, че той ще бъде изложен на риск от Хизбула, ако семейството му трябва да се върне в Ливан, твърдения, на които тогава се основава искането му за убежище. В това решение се установява също, че медицинското състояние на AB не отговаря на критериите, заложили в решение от 2005 г. на House of Lords (Камарата на лордовете) (сега UK Supreme Court (Върховен съд на Обединеното кралство), за да се определи дали здравословните проблеми на търсещия убежище са достатъчно сериозни, за да не допускат извеждането му от Обединеното кралство. След това решение на First-tier Tribunal адвокатите на NB и AB ги посъветват през март 2019 г. да отправят молба за убежище от свое име. Преди отказа от 3 септември 2019 г. в отговор на последващи сведения от адвокатите на NB и AB, Secretary of State заявява, че въпреки че в Ливан е имало дискриминация срещу палестинци с увреждания, обстоятелствата около NB и в частност около AB не представляват преследване, тежки посегателства или малтретиране, нито пък непропорционална намеса в техните права съгласно член 8 от Европейската конвенция за правата на човека.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Основният въпрос в настоящия казус е дали NB и AB (и съответно другите членове на семейството) имат правно основание да останат в Обединеното кралство. Техният случай зависи от точния смисъл на ключовата разпоредба от Женевската конвенция за статута на бежанците на ООН от 1951 г. (член 1, раздел D) и на член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2004/83/ЕО на Съвета от 29 април 2004 година относно минималните стандарти за

признаването и правното положение на гражданите на трети страни или лицата без гражданство като бежанци или като лица, които по други причини се нуждаят от международна закрила, както и относно съдържанието на предоставената закрила (наричана по-нататък „Директива за признаването“ или „ДП“, както и идентично формулирания член 12, параграф 1, буква а) от Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила („наричана по-нататък „преразгледаната Директива за признаването“).

Член 1, раздел D от Конвенцията за бежанците гласи следното:

„Тази конвенция не се прилага по отношение на лица, ползващи се в момента от закрилата или помощта на органи или организации на Организацията на обединените нации, различни от Върховния комисар на Организацията на обединените нации за бежанците.

Когато оказването на такава закрила или помощ бъде преустановено по каквито и да било причини и ако положението на тези лица не е надлежно установено съгласно съответните резолюции, приети от Общото събрание на Организацията на обединените нации, тези лица могат *ipso facto* да се ползват от привилегиите, произтичащи от тази конвенция“.

Член 12, параграф 1, буква а) от Директивата за признаването и от преразгледаната Директива за признаването се основава на член 1, раздел D от Конвенцията за бежанците и гласи следното:

„Гражданин на трета държава или лице без гражданство се изключва от кръга на бежанците, когато съответното лице:

а) попада в приложното поле на член 1, буква Г от Женевската конвенция относно закрилата или помощта от органи или агенции на Организацията на обединените нации, различни от върховния комисар за бежанците на ООН. В случаите, в които тази закрила или помощ бъде преустановена на каквото и да е основание, без положението на тези лица да бъде окончателно уредено в съответствие с относимите резолюции на Общото събрание на Организацията на обединените нации, тези лица *ipso facto* имат право на предимствата по настоящата директива“.

Secretary of State счита, че всички членове на семейството, с изключение на 7-месечното бебе, Н, все още са под закрилата на UNRWA, която е орган или агенция на ООН, различна от ВКБООН, по смисъла на член 1, раздел D от Конвенцията за бежанците/член 12, параграф 1, буква а) от Директивата за признаването, както и че закрилата и помощта не са преустановени по смисъла на тези разпоредби. First-tier Tribunal с помощта на много обширна

и специализирана документация извършва анализ на съответната национална практика, на съдебната практика на ЕСПЧ и на Съда (по-специално решение на Съда от 19 декември 2012 г. по дело C-364/11, El Kott и др.) и проучва подробно положението на палестинските бежанци в Ливан и на медицинската и образователна инфраструктура, която е на разположение в бежанския лагер Ал Бас за деца с тежки увреждания като АВ.

В общи линии запитващата юрисдикция описва положението на палестинските бежанци в лагерите в Ливан като сурово. Лагерите са пренаселени, а условията за живот понякога са изпълнени с насилие. Като чужденци палестинците са изключени от ливанската здравна и образователна система и са изправени пред големи бариери при търсене на работа. В резултат на това и предвид влошаващото се икономическо положение в Ливан през последните години палестинската общност е изправена пред продължаваща социално-икономическа маргинализация.

Преюдициалните въпроси

„При оценката дали закрилата или помощта от UNRWA на регистриран в UNRWA палестинец без гражданство е преустановена по смисъла на член 12, параграф 1, буква а), второ изречение от ДП, що се отнася до помощта, предоставяна на хора с увреждания:

1. Вземат ли се предвид при оценката само миналите обстоятелствата, за които се твърди, че са принудили молителя да напусне зоната на действие на UNRWA към момента, в който го е направил, или е необходима и ex nunc, прогнозна оценка дали молителят може да се възползва понастоящем от такава закрила или помощ?
2. Ако отговорът на първия въпрос е, че оценката включва и прогнозна оценка, допустимо ли е да се приложи по аналогия клаузата за преустановяване в член 11, така че ако към минал период молителят може да посочи основателна причина, поради която е напуснал зоната на UNRWA, тежестта да докаже, че такава причина вече не е налице, е на държавата членка?
3. За да са налице основателни обективни причини за напускането на такова лице, свързано с осигуряване на закрила или помощ от страна на UNRWA, необходимо ли е да се установи умишлено нанасяне на вреда или лишаване от помощ (чрез действие или бездействие) от страна на UNRWA или на държавата, в която тя действа?
4. Трябва ли да се вземе предвид помощта, предоставяна на такива лица от частноправни субекти като НПО“?

Релевантни разпоредби на международното право

Женевска конвенция за статута на бежанците на ООН от 1951 г. (наричана по-нататък „Конвенцията за бежанците“), по-специално член 1, раздел D

ВКБООН, Насоки за международна закрила № 13, декември 2017 г., относно прилагането на член 1, буква D от Женевската конвенция по отношение на палестинските граждани

Европейска конвенция за правата на човека, по-специално членове 3 и 8

Релевантни разпоредби от правото на Съюза и съдебна практика

Директива 2004/83/ЕО на Съвета от 29 април 2004 година относно минималните стандарти за признаването и правното положение на гражданите на трети страни или лицата без гражданство като бежанци или като лица, които по други причини се нуждаят от международна закрила, както и относно съдържанието на предоставената закрила (наричана по-нататък „Директива за признаването“ или „ДП“) (ОВ L 304, 2004 г., стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 52), по-специално член 12.

Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила („наричана по-нататък „преразгледаната Директива за признаването“) (ОВ L 337, 2011 г., стр. 9).

Решение от 19 декември 2012 г., El Kott и др. (C-364/11, EU:C:2012:826), по-специално т. 51, 52, 58, 61, 76 и диспозитивът

Решение от 25 юли 2018 г., Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584), по-специално т. 134, и заключение на генерален адвокат Mengozzi, по-специално т. 39 и 45

Решение от 24 април 2018 г., МР срещу Secretary of State for the Home Department (C-353/16, EU:C:2018:276), по-специално т. 57

Решение от 2 март 2010 г., Abdulla и др. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 и C-179/08, EU:C:2010:105), т. 66 и 69.

Решение от 7 ноември 2013 г., X, Y и Z (C-199/12—C-201/12, EU:C:2013:720), т. 63 и 72

Решение от 18 декември 2014 г., M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452)

Решение от 17 юни 2010 г., Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351).

Релевантни разпоредби на националното право

Refugee or Person in Need of International Protection (Qualification) Regulations 2006 (Правилник за бежанците и лицата, нуждаещи се от международна закрила (признаване) от 2006 г.) и Immigration Rules (Имиграционен правилник) (наричани по-нататък „Правилниците от 2006 г.“). С тях Директива 2004/83 е транспонирана и те уреждат предоставянето на статут на бежанец в Обединеното кралство.

Обширно позоваване е направено и на различни документи на Home Office (Ministry of the Interior) (Министерство на вътрешните работи), по-специално на Country Policy and information Note on Lebanon (Държавна политика и информационна бележка относно Ливан, юли 2018 г.), която дава подробна информация за страната на лицата, отговорни за политиката и вземането на решения, свързани с конкретни видове закрила и искания относно правата на човека.

Основни доводи на страните в главното производство

- 1 Адвокатите на NB и АВ твърдят по същество, че медицинската и образователната инфраструктура в бежанския лагер Ал Бас е напълно неподходяща за осигуряване на високо специализираната грижа, от която АВ се нуждае. Според родителите му, АВ получавал физиотерапевтично лечение два пъти седмично; то било организирано от една от благотворителните организации, действащи в лагера. Твърди се, че това е цялата медицинска помощ, която АВ е получил в Ливан, с изключение на специфични хирургически интервенции. Достъпът до нормално образование бил невъзможен за някого в положението на АВ. Secretary of State оспорва довода, че медицинската и образователната инфраструктура в лагера е напълно неподходяща. Запитващата юрисдикция обсъжда доказателствата, представени и от двете страни. Пзовава се на доклад от декември 2019 г., изготвен от независим социален работник, който подчертава значителния напредък, постигнат от АВ, откакто посещава специализирано училище в Англия за ученици от 11- до 19-годишна възраст с тежки и дълбоки когнитивни проблеми. Според този доклад напредъкът на АВ има положителен ефект върху цялото семейство. Според доклада този положителен ефект би бил изцяло изгубен, ако семейството бъде принудено да се върне в Ливан. От името на NB и АВ се твърди, че значителното подобрене състоянието на АВ навежда на мисълта, че той не е получавал подходяща образователна помощ в Ливан. Запитващата юрисдикция придава значителна тежест на този доклад.
- 2 Адвокатът на Secretary of State твърди, че в рамките на бежанския лагер Ал Бас действа образуване, наречено „Early Intervention Centre“ („Център за ранна интервенция“), който се управлява от Palestinian Women’s Humanitarian Organisation (Палестинска хуманитарна организация на

жените) и е финансиран от благотворителната организация Medical Aid for Palestinians (Медицинска помощ за палестинци). Според информация, получена през февруари 2020 г. от представител на Early Intervention Centre, последният предоставя услуги основно на палестински деца с увреждания до шестгодишна възраст, въпреки че основни услуги и различни специализации се предлагат в по-ограничен обем и на по-големи деца с тежки увреждания. Адвокатът на Secretary of State, твърди, че преди да напуснат Ливан през септември 2015 г. родителите на АВ не са направили опит да се свържат с Early Intervention Centre, за да установят дали той може да окаже подходяща помощ на АВ, въпреки че КВ е бил наясно с неговото съществуване, тъй като споделял, че бил много малък и изобщо неподходящ за сина му, понеже помагал само на малки деца. Запитващата юрисдикция счита, че родителите на АВ не са установили, че по уважителни причини семейството не е получило достъп до достатъчно образование и помощ от неправителствена организация като тази, отговаряща за Early Intervention Centre.

Кратко представяне на мотивите за отправяне на преюдициалното запитване

- 3 Запитващата юрисдикция посочва, че безспорно NB и АВ попадат в персоналното приложно поле на член 1, раздел D от Конвенцията за бежанците, доколкото в миналото са получавали закрила и помощ от UNRWA. В резултат на това и в съответствие с диспозитива на решение по дело C-364/11, El Kott и др. те са изключени от закрилата, която им дава статутът на бежанци, освен ако могат да докажат, че ползването на закрилата или помощта от UNRWA е преустановено поради причина, която не могат да контролират и не зависи от волята им.
- 4 Адвокатите на NB и АВ твърдят, че доверителите им имат право да ползват защитата, предоставена от член 1, раздел D, втора алинея, тъй като напускането на Ливан е оправдано от обективни причини, които не могат да контролират и не зависят от волята им, а именно защото „UNRWA не е в състояние да изпълни условията на своя мандат по отношение на деца с тежки увреждания“ и защото АВ се сблъсквал (и все още се сблъсква) с „тежка дискриминация“ поради своето увреждане. Адвокатът на Secretary of State отхвърля тези доводи като неоснователни, защото АВ получил достатъчно помощ заради увреждането си, когато е живял в Ливан, и отново би я получил при завръщането си.
- 5 Първият проблем, който възниква за запитващата юрисдикция при разрешаването на този спор, е т. нар. от нея „времеви въпрос“. Липсва яснота дали приложимият критерий включва оценка само на миналите обстоятелства, принудили засегнатото лице да напусне зоната на действие на UNRWA към момента, в който го е направило (или ex tunc), или допълнително или алтернативно трябва да включва и ex nunc оценка. Запитващата юрисдикция счита, че формулировката на релевантното

законодателство („[в] случаите, в които тази закрила или помощ бъде преустановена на каквото и да е основание [...]“; член 1, раздел D, втора алинея от Конвенцията за бежанците и член 12, параграф 1, буква а) от Директивата за признаването/преразгледаната Директива за признаването) предполага оценка само на миналите обстоятелства, докато част от съдебната практика предполага тълкуване *ex nunc*. По същия начин в основните академични проучвания на член 1, раздел D липсва яснота дали се оценяват само миналите обстоятелства или и *ex nunc*, или някаква комбинация от двете. Ако се приеме, че съответната разпоредба категорично изисква както *ex nunc*, така и *ex nunc* оценка, това би могло да означава по-строго третиране на палестинските бежанци, отколкото бежанците, за които се прилага член 1, раздел А, точка 2 от Конвенцията за бежанците, тъй като последните трябва да отговарят само на критерия *ex nunc* (вж. решение от 7 ноември 2013, X, Y и Z, C-199/12—C-201/12, EU:C:2013:720, т. 63 и 72). Според адвокатите на NB и AB ако доверителите им посочат основателна причина за напускането си на зоната на действие на UNRWA, тежестта да докаже, че закрилата и помощта вече са достъпни, ще има държавата. По отношение на предмета и целите може да се добави също, че ако преустановяването се разглежда като изцяло минал момент, това ще съответства най-точно на разбирането, че палестинските бежанци вече са бежанци. Като такива би било достатъчно просто да докажат, че преустановяването е станало по обективни причини към момента на напускането, без да е необходимо да установяват обстоятелства, свързани с настоящето, след като вече са заминали. Липсата на яснота в това отношение е основата на първите два въпроса на запитващата юрисдикция.

- 6 Вторият проблем, по който запитващата юрисдикция има неясноти, се отнася до качеството на закрилата или помощта, предоставяна от UNRWA. Като има предвид различните форми на дискриминация от страна на ливанските власти срещу палестинци без гражданство, запитващата юрисдикция установява, че трябва да се съсредоточи върху действията на самата UNRWA. Според нея изобщо не е ясно, че UNRWA провежда политика на умишлено лишаване (чрез действия или бездействия) от помощ на хора с увреждания. Адвокатите на NB и AB твърдят, че умишълът в това отношение е ирелевантен, тъй като член 12, параграф 1, буква а) от Директивата за признаването се отнася до закрила и помощ, преустановена „на каквото и да е основание“. Адвокатът на Secretary of State не е съгласен. Запитващата юрисдикция счита, че макар да е възможно умишълът да е ирелевантен, то въпросът за ефективността не е. Позовавайки се на т. 65 от решение по дело El Kott, запитващата юрисдикция изразява становище, че според Съда явно следва да се разгледа ефективността на „закрилата или помощта“ от гледна точка на това дали UNRWA може да осигури условия за живот, отговарящи на мисията, която ѝ е възложена. От една страна, най-малко може да се каже, че UNRWA осигурява ефективна закрила или помощ на семейството, доколкото полага усилия да гарантира достойни условия за живот, а евентуалните слабости не са умишлени. Запитващата юрисдикция

счита също, че е важно да се установи възможността за действие на UNRWA в по-широката рамка на съответната държава (в този случай, Ливан).

- 7 Последният въпрос, по който запитващата юрисдикция иска разяснения от Съда, се отнася до ролята на частноправни субекти (например неправителствени организации) за целите на оценката дали закрилата или помощта, предоставяна от UNRWA, е ефективна. Запитващата юрисдикция се позовава на „голям брой частноправни субекти, действащи в лагерите в южен Ливан“, включително благотворителната организация, която финансира Early Intervention Centre в лагера Ал Бас. Запитващата юрисдикция не е сигурна дали тяхната роля е релевантна за оценката дали закрилата и помощта на UNRWA е ефективна. Оттук и четвъртият въпрос.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ