

EL

EL

EL



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 16.6.2010
COM(2010)314 τελικό

**ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ**

**ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΟΔΗΓΙΑΣ 2004/83/ΕΚ ΤΗΣ 29ης ΑΠΡΙΛΙΟΥ 2004
ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗ ΘΕΣΠΙΣΗ ΕΛΑΧΙΣΤΩΝ ΑΠΑΙΤΗΣΕΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ
ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΗ ΚΑΙ ΤΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΥΠΗΚΟΩΝ ΤΡΙΤΩΝ ΧΩΡΩΝ Ή
ΑΝΙΘΑΓΕΝΩΝ ΩΣ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ Ή ΠΡΟΣΩΠΩΝ ΠΟΥ ΧΡΗΖΟΥΝ ΔΙΕΘΝΟΥΣ
ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΓΙΑ ΤΟ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ**

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΟΔΗΓΙΑΣ 2004/83/ΕΚ ΤΗΣ 29ης ΑΠΡΙΛΙΟΥ 2004 ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗ ΘΕΣΠΙΣΗ ΕΛΑΧΙΣΤΩΝ ΑΠΑΙΤΗΣΕΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΗ ΚΑΙ ΤΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΥΠΗΚΩΝ ΤΡΙΤΩΝ ΧΩΡΩΝ Ή ΑΝΙΘΑΓΕΝΩΝ ΩΣ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ Ή ΠΡΟΣΩΠΩΝ ΠΟΥ ΧΡΗΣΟΥΝ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΓΙΑ ΤΟ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η οδηγία 2004/83/ΕΚ του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με τη θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών ή ανιθαγενών ως προσφύγων ή προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας και για το περιεχόμενο της χορηγούμενης προστασίας («οδηγία περί αναγνώρισης» ή «οδηγία»)¹ αποτελεί ένα από τα «θεμέλια» της πρώτης φάσης του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, τη δημιουργία του οποίου ζήτησε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στα συμπεράσματά του του Τάμπερε το 1999. Εφαρμόζεται στο σύνολο των κρατών μελών, εξαιρουμένης της Δανίας².

Η παρούσα έκθεση εκπληρώνει την υποχρέωση την οποία υπέχει η Επιτροπή σύμφωνα με το άρθρο 37 της οδηγίας. Προβαίνει σε επισκόπηση της μεταφοράς και της υλοποίησης της οδηγίας από τα κράτη μέλη και εντοπίζει ορισμένα ενδεχομένως προβληματικά ζητήματα. Βασίζεται σε μελέτη που πραγματοποιήθηκε για λογαριασμό της Επιτροπής³ καθώς και σε πληροφορίες που προέρχονται από άλλες μελέτες⁴. Πρέπει να αναγνωστεί σε συνδυασμό με την εκτίμηση επιπτώσεων που πραγματοποιήθηκε για τους σκοπούς της αναδιατύπωσης της οδηγίας περί αναγνώρισης⁵.

Όσον αφορά τα κράτη μέλη⁶ που δεν έχουν ακόμα θεσπίσει την απαραίτητη νομοθεσία μεταφοράς κατά τη στιγμή που συντάχθηκε η έκθεση, οι ανάλογες πληροφορίες

¹ EE L 304, της 30.9.2004, σ. 12.

² Στην παρούσα έκθεση, ως «κράτη μέλη» νοούνται τα κράτη μέλη που δεσμεύονται από την οδηγία.

³ Σεπτέμβριος 2008 – μελέτη που ανατέθηκε στο ακαδημαϊκό δίκτυο νομικών μελετών για τη μετανάστευση και το άσυλο στην Ευρώπη (δίκτυο «Odysseus»).

⁴ Μπορούν να αναφερθούν μεταξύ άλλων οι μελέτες: UNHCR, "Asylum in the European Union, A study on the implementation of the Qualification Directive", Νοέμβριος 2007· ELENA/ECRE, "The impact of the EU Qualification Directive on International protection", Οκτώβριος 2008· ECRE "Complementary Protection in Europe", July 2009, France Terre d'Asile, "Asile La protection subsidiaire en Europe: Un mosaïque de droits", Les cahiers du social no 18, Σεπτέμβριος 2008· Dutch Refugee Council/ECRE, 'Networking on the Transposition of the Qualification Directive', December 2008, ; Nijmegen University, "The Qualification Directive: Central themes, Problem issues, and Implementation in selected MS", Karin Zwaan (ed), 2007.

⁵ Πρόταση οδηγίας σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για τη αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των ανιθαγενών ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας και το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας (αναδιατύπωση) που εκδόθηκε στις 21 Οκτωβρίου 2009, COM(2009)551, η οποία συνοδεύεται από την εκτίμηση επιπτώσεων, SEC(2009) 1374. Αυτά τα έγγραφα δημοσιεύονται στην ακόλουθη διεύθυνση http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=198704

⁶ FI, EL, ES, HU, IT, LV, NL, PL, PT, SI, SE.

συγκεντρώθηκαν στη βάση των διαθέσιμων στη φάση εκείνη νομοσχεδίων και των αποσπασματικών πληροφοριών που ελήφθησαν μετά τη θέσπιση της νομοθεσίας μεταφοράς⁷.

2. ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Η οδηγία περί αναγνώρισης καταρτίστηκε για να καθοριστούν κοινά κριτήρια για τον προσδιορισμό προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας και να εξασφαλιστεί ότι τουλάχιστον ένα ελάχιστο επίπεδο ευεργετημάτων θα τίθεται στη διάθεση αυτών των προσώπων σε όλα τα κράτη μέλη. Ο στόχος που πρέπει να επιτευχθεί για τη δημιουργία του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ) είναι η θέσπιση μιας κοινής διαδικασίας ασύλου και ενός ενιαίου καθεστώτος που να ισχύει σε όλη την Ένωση.

Το πρόγραμμα της Χάγης καλούσε την Επιτροπή να ολοκληρώσει την αξιολόγηση των πράξεων της πρώτης φάσης και να παρουσιάσει τις πράξεις της δεύτερης φάσης με σκοπό την έγκρισή τους μέχρι τα τέλη του 2010. Στο σχέδιο πολιτικής για το άσυλο⁸ της 17ης Ιουνίου 2008, η Επιτροπή πρότεινε την υλοποίηση της δεύτερης φάσης του ΚΕΣΑ με τη θέσπιση καλύτερων κανόνων προστασίας και με την εξασφάλιση της συνεκτικής εφαρμογής τους σε όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση. Το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο της 16ης Οκτωβρίου 2008 παρείχε περαιτέρω πολιτική υποστήριξη στο συγκεκριμένο στόχο, καλώντας την Επιτροπή να υποβάλει, ει δυνατόν το 2010 και το αργότερο το 2012, προτάσεις για τη θέσπιση ενιαίας διαδικασίας ασύλου που να περιλαμβάνει κοινές εγγυήσεις καθώς και για τη θέσπιση ενιαίου καθεστώτος για τους πρόσφυγες και τους δικαιούχους επικουρικής προστασίας.

Στις 21 Οκτωβρίου 2009, η Επιτροπή υπέβαλε πρόταση τροποποίησης της οδηγίας περί αναγνώρισης, καθώς και πρόταση τροποποίησης της οδηγίας 2005/85/ΕΚ του Συμβουλίου σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα («οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου»)⁹, με σκοπό να κατοχυρώσει υψηλότερο βαθμό εναρμόνισης και καλύτερες ουσιαστικές και δικονομικές προδιαγραφές προστασίας με σκοπό την εγκαθίδρυση κοινής διαδικασίας ασύλου και ενιαίου καθεστώτος.

3. ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ ΚΑΙ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΜΕΤΑΦΟΡΑΣ ΣΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

Τα κράτη μέλη ήταν υποχρεωμένα να μεταφέρουν την οδηγία το αργότερο στις 10 Οκτωβρίου 2006. Η Επιτροπή βοήθησε τα κράτη μέλη διοργανώνοντας τακτικά συνεδριάσεις με εθνικούς εμπειρογνώμονες.

Μετά την εκπνοή της προβλεφθείσας προθεσμίας για τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο, κινήθηκαν διαδικασίες επί παραβάσει κατά εκείνων των κρατών μελών που παρέλειψαν να κοινοποιήσουν ή να κοινοποιήσουν πλήρως τα μέτρα μεταφοράς τους. Κατά συνέπεια, σύμφωνα με το άρθρο 226 της συνθήκης, η Επιτροπή απηύθυνε 19 προειδοποιητικές επιστολές και 13 αιτιολογημένες γνώμες. Η απόφαση προσφυγής στο Δικαστήριο ελήφθη εις

⁷ Η έκθεση του δικτύου Odysseus λαμβάνει υπόψη όλα τα κράτη μέλη που δεσμεύονται από την οδηγία εξαιρουμένης της ΜΤ.

⁸ Σχέδιο πολιτικής για το άσυλο – Μία ολοκληρωμένη προσέγγιση της προστασίας σε όλη την ΕΕ, COM(2008) 360.

⁹ ΕΕ L 326 της 13.12.2005, σ. 13.

βάρος 9 κρατών μελών. Πέντε υποθέσεις αποσύρθηκαν¹⁰ και εκδόθηκαν δικαστικές αποφάσεις για 4 εξ αυτών¹¹. Τώρα, η οδηγία έχει μεταφερθεί από όλα τα κράτη μέλη¹².

4. ΓΕΝΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

4.1. Ορισμοί

Οι διατάξεις του άρθρου 2, στοιχεία γ) και ε), δεσμεύουν τα κράτη μέλη στο βαθμό που τα άρθρα 13 και 18 προβλέπουν την υποχρέωση χορήγησης του καθεστώτος πρόσφυγα ή του καθεστώτος επικουρικής προστασίας στα πρόσωπα στα οποία, σύμφωνα με την οδηγία, πληρούν τις αντίστοιχες προϋποθέσεις. Εντούτοις, η εθνική νομοθεσία σε πολλά κράτη μέλη δεν προβλέπει τη χορήγηση του καθεστώτος με δεσμευτικούς όρους, είτε πρόκειται για το καθεστώς του πρόσφυγα (EE, EL, LV) είτε για το καθεστώς επικουρικής προστασίας (EE, EL, LV, LT, RO). Η νομοθεσία μεταφοράς στην FI καθορίζει τη διεθνή προστασία ως συμπεριλαμβανούσα όχι μόνο το καθεστώς του πρόσφυγα και το καθεστώς επικουρικής προστασίας αλλά εξίσου άδεια παραμονής χορηγούμενη στη βάση ανθρωπιστικής προστασίας.

5. ΕΙΔΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

5.1. Αξιολόγηση των αιτήσεων διεθνούς προστασίας

5.1.1. Αξιολόγηση των γεγονότων και περιστάσεων (άρθρο 4)

Δυνάμει της πρώτης φράσης του άρθρου 4, παράγραφος 1, τα κράτη μέλη μπορούν να κρίνουν ότι εναπόκειται στον αιτούντα να υποβάλει το συντομότερο δυνατόν όλα τα στοιχεία που απαιτούνται για την τεκμηρίωση της αίτησης διεθνούς προστασίας. Αυτή η διάταξη μεταφέρθηκε από όλα τα κράτη μέλη εξαιρουμένων των ακόλουθων κρατών: BE, CZ, CY, FI, HU, LT και RO.

Η υποχρέωση υποβολής των στοιχείων «το συντομότερο δυνατόν» αποκτά διάφορες σημασίες στα κράτη μέλη τα οποία χορήγησαν περισσότερες διευκρινίσεις όσον αφορά τη συγκεκριμένη έκφραση. Ορισμένα κράτη μέλη (ES, FR, PT) προσδιόρισαν συγκεκριμένη προθεσμία. Η BG ζητά η υποβολή των στοιχείων να γίνεται «αμέσως» μετά την παράνομη είσοδο ή «εντός εύλογης προθεσμίας» μετά τη νόμιμη είσοδο. Όταν δεν τηρούνται αυτές οι προθεσμίες, η αίτηση μπορεί να κηρυχθεί προδήλως αβάσιμη (BG), να αποτελέσει το αντικείμενο ειδικής διαδικασίας «απαραδέκτου» (ES) ή να απορριφθεί απουσία δικαιολογητικών (PT). Εξάλλου, μπορεί να τεθεί υπό αμφισβήτηση η αξιοπιστία του αιτούντος (AT, IE, SE) ή οι αρχές μπορούν να μην λάβουν υπόψη τα στοιχεία που υποβλήθηκαν μετά την πρώτη συνέντευξη (DE, NL, SK).

Τα κράτη μέλη που εφαρμόζουν την πρώτη φράση του άρθρου 4, παράγραφος 1, είναι εξίσου υποχρεωμένα να εφαρμόζουν το άρθρο 4, παράγραφος 5, που ορίζει ότι οι δηλώσεις του

¹⁰ Υποθέσεις C-2008/220, C-2008/190, C-2008/19, C-2008/269, C-2008/543.

¹¹ Υπόθεση C-293/08, απόφαση της 5.02.2009, *Επιτροπή κατά Φινλανδίας*, υπόθεση C-256/08, απόφαση της 30.04.2009, *Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου*, υπόθεση C-322/08, απόφαση της 14.05.2009, *Επιτροπή κατά Σουηδίας*, υπόθεση C-272/08, απόφαση της 09.07.2009, *Επιτροπή κατά Ισπανίας*.

¹² Η SE ήταν το τελευταίο κράτος μέλος που μετέφερε πλήρως την οδηγία με τη θέσπιση νομοθεσίας που τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2010.

αιτούντος που δεν τεκμηριώνονται με έγγραφα ή άλλες αποδείξεις δεν χρειάζονται επιβεβαίωση όταν πληρούνται διάφοροι όροι. Αυτός ο κανόνας δεν έχει μεταφερθεί από τρία κράτη μέλη (EE, ES, PL), ενώ δύο άλλα κράτη μέλη (AT, FR) επικαλούνται γενικές αρχές που φαίνονται υπερβολικά ασαφείς. Όσον αφορά τη «γενική αξιοπιστία» του αιτούντος, η εθνική νομοθεσία σε ορισμένα κράτη μέλη (EL, UK) είναι πιο περιοριστική επειδή προσδιορίζει ανώτερο επίπεδο αξιοπιστίας από εκείνο που προβλέπεται στο άρθρο 4, παράγραφος 5.

Σύμφωνα με τη δεύτερη φράση του άρθρου 4, παράγραφος 1, αποτελεί καθήκον των κρατών μελών να αξιολογούν, «σε συνεργασία» με τον αιτούντα, τα συναφή στοιχεία της αίτησης. Σύμφωνα με τη νομοθεσία μεταφοράς διαφόρων κρατών μελών¹³, οι αρχές είναι υποχρεωμένες να ενημερώνουν τον αιτούντα για την αξιολόγηση, να προβαίνουν σε συνέντευξη, να ανακοινώνουν στον αιτούντα τα σημεία που πρέπει να διευκρινιστούν, να προσφέρουν στον αιτούντα τη δυνατότητα να διατυπώσει παρατηρήσεις σχετικά με σχέδιο απόφασης και/ή είναι υποχρεωμένες να αξιολογούν αυτεπαγγέλτως τα σχετικά περιστατικά. Ορισμένα κράτη μέλη (AT, DE, SK, SI) απαιτούν να αξιολογούνται αυτεπαγγέλτως «ορισμένα» μόνον στοιχεία (και όχι τα «συναφή» στοιχεία) ενώ στην RO αποτελεί απλά δυνατότητα προσφερόμενη στις εθνικές αρχές. Δύο κράτη μέλη (BG και LT) δεν έχουν μεταφέρει τη συγκεκριμένη διάταξη ενώ άλλα (για παράδειγμα CY, CZ, FR, RO) την έχουν μεταφέρει μόνον όσον αφορά ορισμένα από τα στοιχεία που αναφέρονται στο άρθρο 4, παράγραφοι 2 και 3.

Τα συναφή στοιχεία που πρέπει να αξιολογηθούν απαριθμούνται στο άρθρο 4 παράγραφος 2. Μόνον ένα κράτος μέλος δεν έχει μεταφέρει τη συγκεκριμένη διάταξη (BE), ένα άλλο προσεγγίζει το συγκεκριμένο σημείο με πολύ γενικούς όρους (BG) και ένα τρίτο εισάγει μόνο γενική υποχρέωση συνεργασίας χωρίς να καθορίζει την έκταση (ES).

Σύμφωνα με το άρθρο 4 παράγραφος 3, η αξιολόγηση μιας αίτησης διεθνούς προστασίας θα πρέπει να γίνεται σε εξατομικευμένη βάση και να περιλαμβάνει τη συνεκτίμηση σειράς στοιχείων, εγγράφων και περιστάσεων που ορίζονται στη διάταξη. Ορισμένα κράτη μέλη (AT, NL, PL, SE) βασίζονται σε γενικές αρχές του εθνικού δικαίου. Η νομοθεσία μεταφοράς ορισμένων κρατών μελών (για παράδειγμα BE, FI, DE, HU, LT, SI) περιλαμβάνει διαφορετικό κατάλογο. Στη νομοθεσία πολλών κρατών μελών, ορισμένα στοιχεία αυτής της διάταξης έχουν παραληφθεί ή δεν έχουν μεταφερθεί ορθά: το άρθρο 4, παράγραφος 3, στοιχείο γ), σχετικά με την ατομική κατάσταση και τις προσωπικές περιστάσεις του αιτούντος (για παράδειγμα LV, SI), το άρθρο 4, παράγραφος 3, στοιχείο δ), σχετικά με το σκοπό των δραστηριοτήτων που ασκούνται από τον αιτούντα από τότε που εγκατέλειψε τη χώρα καταγωγής του (για παράδειγμα EE, FI, LT, SI) και το άρθρο 4, παράγραφος 3, στοιχείο ε), σχετικά με τη δυνατότητα του αιτούντος να θέσει εαυτόν υπό την προστασία άλλης χώρας (για παράδειγμα FI, SI). Η εθνική νομοθεσία σε πολλά κράτη μέλη είναι ελλιπής και ασαφής (BE, BG, CZ, EE, ES, FR, LT, SI), ενώ σε άλλα κράτη μέλη εισάγει συμπληρωματικές προϋποθέσεις, όπως για παράδειγμα την απαίτηση να ζητείται από την εθνική υπηρεσία πληροφοριών η υποβολή παρατηρήσεων (SK) ή να αξιολογείται η κατάσταση στη χώρα καταγωγής (UK).

Το άρθρο 4, παράγραφος 4, υποχρεώνει τα κράτη μέλη να θεωρούν την προηγούμενη δίωξη ή τις προηγούμενες σοβαρές βλάβες ως σοβαρή ένδειξη δίωξης ή σοβαρών βλαβών στο μέλλον, εκτός αν υπάρχουν βάσιμοι λόγοι για να πιστεύει κανείς ότι η εν λόγω δίωξη ή

¹³ AT, BE, EE, FI, DE, HU, LU, LV, PL, PT, SK, SI.

σοβαρή βλάβη δεν θα επαναληφθεί. Ορισμένα κράτη μέλη δεν έχουν μεταφέρει τη συγκεκριμένη οδηγία (AT, BE, BG, HU, PL, ES, SE) ή δεν την έχουν μεταφέρει ορθά (CY, CZ, FR, LT).

5.1.2. Ανάγκες παροχής διεθνούς προστασίας που ανακύπτουν επιτόπου (άρθρο 5)

Το άρθρο 5, παράγραφοι 1 και 2, περιλαμβάνουν υποχρεωτικές διατάξεις, σύμφωνα με τις οποίες τα γεγονότα που επήλθαν και οι δραστηριότητες που ασκήθηκαν από τον αιτούντα μετά την αναχώρησή του από τη χώρα καταγωγής μπορούν να αποτελούν τη βάση της αναγνώρισης ανάγκης διεθνούς προστασίας. Η SK δεν μετέφερε καμία από τις δύο παραγράφους, ενώ η EE και η LT δεν μετέφεραν τη δεύτερη. Η LT αποκλείει τους δικαιούχους επικουρικής προστασίας από το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 5, παράγραφος 1, ενώ η CZ και η PT περιορίζουν την εφαρμογή του άρθρου 5, παράγραφος 2, στις δραστηριότητες που αποτελούν την προέκταση πεποιθήσεων ή προσανατολισμών που είχαν εκδηλωθεί στη χώρα καταγωγής.

Το άρθρο 5, παράγραφος 3, παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να καθορίζουν ότι δεν αναγνωρίζεται καταρχήν καθεστώς πρόσφυγα στον αιτούντα που υποβάλλει μεταγενέστερη αίτηση, εάν ο κίνδυνος δίωξης βασίζεται σε περιστάσεις που ο αιτών προκάλεσε εσκεμμένα μετά την αναχώρησή του από τη χώρα καταγωγής. Αυτή η προαιρετική διάταξη μεταφέρθηκε από πολλά κράτη μέλη¹⁴, μεταξύ των οποίων ορισμένα (BG, PT, SI) εφαρμόζουν αυτόν τον κανόνα εξίσου στις πρώτες αιτήσεις, ενώ δύο κράτη μέλη (EL, SI) τον έχουν καταστήσει δεσμευτικό.

5.1.3. Φορείς δίωξης ή σοβαρής βλάβης (άρθρο 6)

Το άρθρο 6 υποχρεώνει τα κράτη μέλη να θεωρούν ως υπευθύνους δίωξης ή σοβαρής βλάβης, πέραν των κρατών, τις ομάδες ή οργανώσεις που ελέγχουν τουλάχιστον ουσιαστικό μέρος ενός κράτους, καθώς και μη κρατικούς φορείς, όταν οι φορείς της προστασίας που προβλέπεται στο άρθρο 7 δεν είναι σε θέση ή δεν επιθυμούν να παράσχουν προστασία. Αυτός ο ορισμός μεταφέρθηκε με περιοριστικό τρόπο στη νομοθεσία ορισμένων κρατών μελών: στη BG, η αναγνώριση μη κρατικών φορέων ως φορέων δίωξης προϋποθέτει ότι οι φορείς αυτοί διαθέτουν οργάνωση και στους οποίους το κράτος δεν είναι σε θέση ή δεν επιθυμεί να αντιταχθεί· η νομοθεσία της CZ αναφέρει μόνον την «αδυναμία» και όχι την «άρνηση» του κράτους να χορηγήσει προστασία και αφορά αποκλειστικά τους φορείς δίωξης και όχι τις σοβαρές προσβολές και η νομοθεσία της SK περιορίζει την έννοια των «ομάδων» προσδιορίζοντας ότι πρόκειται για «πολιτικές» ομάδες και αποκλείει από τον ορισμό τις διεθνείς οργανώσεις.

Σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία, οι μη κρατικοί φορείς που αναγνωρίζονται ως φορείς δίωξης στην πρακτική διαφόρων κρατών μελών περιλαμβάνουν τους αντάρτες και τις παραστρατιωτικές οργανώσεις, τους τρομοκράτες, τις τοπικές κοινότητες και φυλές, τους εγκληματίες, τα μέλη της οικογένειας καθώς και τα μέλη πολιτικών κομμάτων ή κινημάτων.

5.1.4. Φορείς προστασίας (άρθρο 7)

Δυνάμει του άρθρου 7 παράγραφος 1 τα κράτη μέλη μπορούν να θεωρούν ότι η προστασία μπορεί να παρέχεται όχι μόνον από το κράτος, αλλά εξίσου από ομάδες ή οργανώσεις, συμπεριλαμβανομένων διεθνών οργανισμών που ελέγχουν το κράτος ή ουσιαστικό μέρος του

¹⁴ AT, BG, CY, DE, EL, HU, LU, PL, PT, RO, SI

εδάφους του κράτους. Η παράγραφος 2 ορίζει τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες χορηγείται προστασία, προβλέποντας κυρίως ότι το κράτος ή μη κρατικοί φορείς λαμβάνουν εύλογα μέτρα για να αποτρέψουν τη δίωξη ή την πρόκληση σοβαρής βλάβης και ο αιτών έχει πρόσβαση στην προστασία αυτή. Η παράγραφος 3 αξιώνει από τα κράτη μέλη να λαμβάνουν υπόψη στο συγκεκριμένο πλαίσιο κατευθυντήριες γραμμές που παρέχονται σε σχετικές πράξεις του Συμβουλίου.

Η παράγραφος 1 έχει μεταφερθεί από όλα τα κράτη μέλη εξαιρουμένης της Ρουμανίας (RO). Η Τσεχική Δημοκρατία (CZ) την μετέφερε μόνο όσον αφορά το καθεστώς του πρόσφυγα, ενώ στη νομοθεσία της ΕΕ υπάρχει κάποια σύγχυση μεταξύ των όρων «φορείς προστασίας» και «φορείς δίωξης». Η παράγραφος 2 δεν έχει μεταφερθεί από τρία κράτη μέλη (CZ, EE, RO) ενώ η LT δεν έχει μεταφέρει την αξίωση ότι ο αιτών πρέπει να έχει πρόσβαση στην προστασία. Λαμβάνοντας υπόψη τη χρήση της έκφρασης «μεταξύ άλλων» πριν από τη μνεία της ανάγκης να λειτουργεί αποτελεσματικό νομικό σύστημα για τον εντοπισμό, την ποινική δίωξη και τον κολασμό πράξεων που συνιστούν δίωξη ή σοβαρή βλάβη, αυτή η αξίωση δεν εισήχθη στη νομοθεσία των BE, CY, LV και SE. Η παράγραφος 3 δεν έχει μεταφερθεί σε 13 κράτη μέλη¹⁵.

Οι πρακτικές όσον αφορά την εφαρμογή του άρθρου 7 διαφέρουν σημαντικά, γεγονός που οδηγεί σε διαφορετικά επίπεδα αναγνώρισης προσώπων που έχουν το ίδιο ιστορικό. Η RO δεν αναγνωρίζει τους φορείς προστασίας που δεν εμφανίζουν τα χαρακτηριστικά κράτους. Οι FI και FR θεωρούν ότι καμία ομάδα ή οργάνωση, πέραν των διεθνών οργανισμών, δεν μπορεί να προσφέρει προστασία. Σε πολλά κράτη μέλη¹⁶, η νομοθεσία και/ή η πρακτική επιμένουν στην αξιολόγηση της προσβασιμότητας, της διάρκειας και της αποτελεσματικότητας της προσφερόμενης προστασίας. Η νομοθεσία της FR δεν προσδιορίζει τις προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται για να γίνει δεκτή η ύπαρξη της προστασίας. Οι BE, CY, LU, LV, PL και SE είναι διατεθειμένες να θεωρήσουν ότι οι διάφορες φατρίες ή φυλές είναι σε θέση να χορηγήσουν επαρκή προστασία υπό ορισμένες προϋποθέσεις, ενώ στο Βέλγιο, στην Ουγγαρία και στο Ηνωμένο Βασίλειο, οι ΜΚΟ θεωρούνται ως φορείς προστασίας όσον αφορά τις γυναίκες που αντιμετωπίζουν κίνδυνο ακρωτηριασμού των γεννητικών τους οργάνων και εγκλημάτων τιμής, στο μέτρο που συμβάλλουν στον περιορισμό αυτών των κινδύνων. Στην πράξη, εντούτοις, η προσφερόμενη προστασία από αυτούς τους φορείς αποδεικνύεται αναποτελεσματική ή μικρής διάρκειας.

5.1.5. Εγχώρια προστασία (άρθρο 8)

Το άρθρο 8 παράγραφος 1 είναι προαιρετική διάταξη που επιτρέπει στα κράτη μέλη να απορρίπτουν τις αιτήσεις διεθνούς προστασίας όταν δεν υφίσταται για τον αιτούντα βάσιμος φόβος δίωξης ή πραγματικός κίνδυνος πρόκλησης σοβαρής βλάβης σε κάποιο τμήμα της χώρας καταγωγής και αυτός/αυτή είναι ευλόγως αναμενόμενο ότι θα παραμείνει στο τμήμα αυτό της χώρας. Η παράγραφος 2 αξιώνει από τα κράτη μέλη που εφαρμόζουν την παράγραφο 1 να λαμβάνουν υπόψη τις γενικές περιστάσεις που επικρατούν στο εν λόγω τμήμα της χώρας και την προσωπική κατάσταση του αιτούντος, ενώ η παράγραφος 3 τους επιτρέπει να εφαρμόζουν την έννοια της εγχώριας προστασίας παρά την ύπαρξη τεχνικών εμποδίων επιστροφής.

¹⁵ AT, BG, EE, FI, FR, LT, NL, PL, PT, RO, SK, SI, SE.

¹⁶ CZ, FI, FR, HU, LU, MT, NL, PL, RO.

Η παράγραφος 1 έχει μεταφερθεί από το σύνολο των κρατών μελών, εξαιρουμένης της IT και της ES· η παράγραφος 2 δεν έχει μεταφερθεί από τις IT, ES, BG, EE, LT, RO και SE. Τα κράτη BG, CZ, EE, LT και PT δεν έχουν μεταφέρει τη διάταξη σύμφωνα με την οποία ο αιτών «είναι ευλόγως αναμενόμενο» να παραμείνει στο τμήμα αυτό της χώρας, ενώ άλλα κράτη μέλη έχουν διατυπώσει ειδικές συστάσεις όσον αφορά την εφαρμογή της: η Ρουμανία (RO) αξιώνει την αναγνώριση από την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών της φυγής στο εσωτερικό της χώρας και η SE την ύπαρξη της πραγματικής δυνατότητας του αιτούντος να διεξάγει ζωή απαλλαγμένη από κάθε περιττή ταλαιπωρία ή δοκιμασία. Η ανάγκη να λαμβάνονται υπόψη «οι γενικές περιστάσεις» δεν έχει μεταφερθεί στη BG και CZ ενώ αυτή που συνίσταται στο να λαμβάνονται υπόψη οι προσωπικές περιστάσεις (προσωπική κατάσταση) δεν έχει μεταφερθεί στη BG, CZ, SI. Αντίθετα, η νομοθεσία της FR εισάγει δύο συμπληρωματικές προϋποθέσεις, δηλαδή ότι ο αιτών πρέπει να έχει πρόσβαση στην προστασία και ότι οι αρχές πρέπει να λαμβάνουν υπόψη το φορέα δίωξης, γεγονός που δεν επιτρέπει τη χρήση της εναλλακτικής λύσης της εγχώριας προστασίας σε περιπτώσεις κατά τις οποίες υπεύθυνοι της δίωξης είναι το κράτος ή ένας εθνικός φορέας.

Η παράγραφος 3 έχει μεταφερθεί από μόνο 8 κράτη μέλη¹⁷. Ως τεχνικά εμπόδια ορίζονται γενικά η απουσία έγκυρων ταξιδιωτικών εγγράφων, η αδυναμία μετάβασης στη χώρα καταγωγής και η ανεπαρκής συνεργασία των αρχών στη χώρα καταγωγής καθώς και η φυσική αδυναμία του αιτούντος που οφείλεται σε ασθένεια ή εγκυμοσύνη. Στους αιτούντες που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της συγκεκριμένης παραγράφου συχνά δεν χορηγείται κανένα νομικό καθεστώς ή τους χορηγείται απλά ένα καθεστώς ανοχής με περιορισμένα κοινωνικά δικαιώματα.

Οι διαθέσιμες πληροφορίες εμφανίζουν σημαντικές διαφορές κατά την εφαρμογή του άρθρου 8, κυρίως όσον αφορά τα κριτήρια που χρησιμοποιούνται για την αξιολόγηση των γενικών περιστάσεων που επικρατούν στη χώρα καταγωγής καθώς και την προσβασιμότητα και το χαρακτήρα της διαθέσιμης προστασίας. Τοιουτοτρόπως, πολλά κράτη μέλη (FR, SE) δεν εφαρμόζουν γενικά αυτή την έννοια, όταν πρόκειται για Τσετσένους αιτούντες, ενώ άλλα κράτη μέλη (για παράδειγμα DE) αναγνωρίζουν ότι πολλά τμήματα της Ρωσικής Ομοσπονδίας γίνονται δεκτά ως πιθανές εναλλακτικές λύσεις εγχώριας προστασίας. Διάφορα κράτη μέλη¹⁸ εφαρμόζουν την έννοια όταν φορέας διώξεων είναι το κράτος, ενώ άλλα (για παράδειγμα FR), δεν την εφαρμόζουν.

5.2. Χορήγηση του καθεστώτος πρόσφυγα

5.2.1. Πράξεις δίωξης (άρθρο 9)

Το άρθρο 9 παράγραφος 1 καθορίζει τις πράξεις δίωξης σύμφωνα με την οδηγία, ενώ η παράγραφος 2 περιλαμβάνει κατάλογο με παραδείγματα πράξεων αυτού του είδους. Η FR δεν έχει μεταφέρει κατά λέξη το άρθρο 9. Η EE έχει περιορισθεί στη μεταφορά του άρθρου 9, παράγραφος 1, στοιχείο α), ενώ η CZ έχει χρησιμοποιήσει διαφορετικό ορισμό. Τα περισσότερα από τα κράτη μέλη έχουν μεταφέρει κατά λέξη τη δεύτερη παράγραφο· σε ένα κράτος μέλος (SI), ο κατάλογος έχει μεταφερθεί ως εξαντλητικός κατάλογος.

Σύμφωνα με το άρθρο 9 παράγραφος 3 πρέπει να υπάρχει συσχετισμός μεταξύ των λόγων δίωξης που αναφέρονται στο άρθρο 10 παράγραφος 1 και των πράξεων δίωξης. Αυτή η

¹⁷ CY, DE, HU, IE, LU, MT, NL, PT, SI, UK.

¹⁸ AT, BE, BG, DE, IE, NL, PL, RO, SK, SI, UK.

διάταξη δεν έχει μεταφερθεί σε διάφορα κράτη μέλη (π.χ. BG, CZ, FR, EL, ES, LU, NL, PL, SK), ορισμένα εκ των οποίων βασίζονται στη σχετική πρακτική. Αυτή η απουσία μεταφοράς μπορεί να εκληφθεί ως πλέον ευνοϊκός κανόνας κατά την έννοια του άρθρου 3. Αποδεικνύεται ότι σε ορισμένα κράτη μέλη, τα δικαστήρια έκριναν ότι αυτή η προϋπόθεση εκπληρώνεται εξίσου όταν υπάρχει συσχετισμός μεταξύ των πράξεων δίωξης και της απουσίας προστασίας απέναντι σε πράξεις αυτού του είδους¹⁹.

5.2.2. Λόγοι δίωξης (άρθρο 10)

Το άρθρο 10 παράγραφος 1 παρέχει ενδείξεις όσον αφορά την ερμηνεία των λόγων δίωξης που προβλέπονται στη σύμβαση της Γενεύης περί της νομικής καταστάσεως των προσφύγων²⁰, καταρτίζοντας μη εξαντλητικό κατάλογο των στοιχείων που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά την αξιολόγηση αυτών των λόγων. Το άρθρο 10, παράγραφος 2, προσδιορίζει ότι είναι αδιάφορο το κατά πόσον ο αιτών διαθέτει πράγματι το χαρακτηριστικό στο οποίο οφείλεται η δίωξη εάν το συγκεκριμένο χαρακτηριστικό του αποδίδεται από τον υπεύθυνο της δίωξης. Το άρθρο 10 μεταφέρθηκε από όλα τα κράτη μέλη πλην 2 (CZ, EE), ενώ η SI δεν έχει μεταφέρει το άρθρο 10 παράγραφος 2.

Αναφέρθηκαν προβλήματα όσον αφορά την εφαρμογή του άρθρου 10, παράγραφος 1, στοιχείο δ), όσον αφορά τα κριτήρια που επιτρέπουν να αξιολογηθεί το κατά πόσον κάποιο πρόσωπο αποτελεί μέλος συγκεκριμένης κοινωνικής ομάδας. Αυτός ο λόγος προστασίας καθορίζεται σύμφωνα με δύο κριτήρια, δηλαδή ότι τα μέλη της συγκεκριμένης ομάδας έχουν κοινά εγγενή χαρακτηριστικά ή ένα χαρακτηριστικό που είναι τόσο θεμελιώδους σημασίας για την ταυτότητα ή τη συνείδηση ώστε να μην μπορεί εύλογα να μεταβληθεί· και ότι η συγκεκριμένη ομάδα γίνεται αντιληπτή ως διαφορετική ομάδα από τον περιβάλλοντα κοινωνικό χώρο. Ορισμένα κράτη μέλη²¹, εφαρμόζουν τα συγκεκριμένα κριτήρια ως σωρευτικές απαιτήσεις, ενώ άλλα²² θεωρούν ότι πρόκειται για εναλλακτικές λύσεις. Ορισμένα κράτη μέλη (BE, HU, SI, UK) δεν έχουν μεταφέρει την τελευταία φράση του άρθρου 10, παράγραφος 1, στοιχείο δ) σχετικά με τη συνάφεια των συνδεόμενων με το φύλλο πτυχών. Σε ορισμένα κράτη μέλη²³, αυτή η διάταξη εφαρμόζεται κατά την ευρεία έννοιά της, γεγονός που επιτρέπει να καθοριστεί συγκεκριμένη κοινωνική ομάδα με αποκλειστική βάση τα ζητήματα που σχετίζονται με το φύλο, ενώ η DE το προβλέπει ρητά στη νομοθεσία της.

5.3. Αναγνώριση προσώπου ως δικαιούχου επικουρικής προστασίας

Το άρθρο 15 σε συνδυασμό με το άρθρο 2, στοιχείο ε), προσδιορίζει τα κριτήρια που πρέπει να πληρούνται για την αναγνώριση προσώπου ως δικαιούχου επικουρικής προστασίας. Παρατηρήθηκαν διαφορές κατά τη μεταφορά του άρθρου 15 και σχετικά με την ερμηνεία τους στα κράτη μέλη και στα εθνικά δικαστήρια.

Πολλά κράτη μέλη (BE, CY, HU και SE) παρέλειψαν να προσδιορίσουν τους όρους «στη χώρα καταγωγής» κατά τη μεταφορά του άρθρου 15, στοιχείο β)· η νομοθεσία της AT προσδιορίζει τους λόγους επικουρικής προστασίας που προβλέπονται στο άρθρο 15, στοιχεία α) και β), παραπέμποντας στα άρθρα 2 και 3 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων

¹⁹ AT, BE, BG, DE, EE, HU, LT, NL, SI, SE.

²⁰ Σύμβαση της Γενεύης περί της νομικής καταστάσεως των προσφύγων της 28ης Ιουλίου 1951, όπως συμπληρώθηκε από το πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης της 31ης Ιανουαρίου 1967.

²¹ AT, BE, BG, CZ, DE, ES, FI, FR, PL, PT, SI, SK, UK.

²² EE, EL, ES, HU, IE, LV, LU, NL, RO, SE.

²³ BE, BG, CZ, FI, FR, HU, IE, LU, NL, ES, SE.

του Ανθρώπου καθώς και στα πρωτόκολλα αριθ. 6 και 13· η νομοθεσία του HB προσθέτει στους λόγους της επικουρικής προστασίας τις «εξωδικαστικές εκτελέσεις» («unlawful killing»).

Όσον αφορά τη μεταφορά του άρθρου 15, στοιχείο γ), 8 κράτη μέλη²⁴ παρέλειψαν τον όρο «προσωπική» κατά τη μεταφορά της προϋπόθεσης ύπαρξης «σοβαρής και προσωπικής απειλής», ενώ η FR προσδιόρισε ότι η απειλή πρέπει εξίσου να είναι «άμεση». Η γερμανική νομοθεσία παραλείπει πλήρως την έννοια της «αδιάκριτης άσκησης βίας». Επιπλέον, σε ορισμένα κράτη μέλη (π.χ. FR, DE και SE), η αξίωση προσωπικής απειλής, σε συνδυασμό με την έννοια της «αδιάκριτης άσκησης βίας» και την αιτιολογική σκέψη 26, έχει ερμηνευθεί ότι επιβάλλει στον αιτούντα την υποχρέωση να αποδεικνύει ότι αντιμετωπίζει μεγαλύτερο κίνδυνο βλάβης από τον υπόλοιπο πληθυσμό ή από τμήματα του πληθυσμού στη χώρα καταγωγής του.

Η απαίτηση ύπαρξης «σοβαρής και προσωπικής απειλής» που προβλέπεται στο άρθρο 15, στοιχείο γ), ερμηνεύθηκε από το Δικαστήριο στην απόφασή του που εξέδωσε στις 17 Φεβρουαρίου 2009, στην υπόθεση C-465/07. Το Δικαστήριο καθόρισε τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες μια τέτοια απειλή μπορεί, κατ'εξάιρεση, να θεωρηθεί αποδεδειγμένη σε περίπτωση αιτούντος τον οποίο δεν αφορά ειδικά η απειλή λόγω των χαρακτηριστικών της προσωπικής κατάστασής του και παρείχε ενδείξεις ως προς τη χρήση του βαθμού της αδιακρίτως ασκούμενης βίας που χαρακτηρίζει την ένοπλη σύρραξη ως κριτήριο για την αξιολόγηση της ύπαρξης σοβαρής και προσωπικής απειλής²⁵

5.4. Ανάκληση, τερματισμός ή άρνηση ανανέωσης του καθεστώτος πρόσφυγα και του καθεστώτος επικουρικής προστασίας (άρθρα 11, 12, 14, 16, 17 και 19)

Οι διατάξεις των άρθρων 11 και 12, σε συνδυασμό με το άρθρο 14, παράγραφοι 1 και 3, σχετικά με την παύση του καθεστώτος πρόσφυγα και των αποκλεισμών από το καθεστώς αυτό, καθώς και οι διατάξεις του άρθρου 16 και του άρθρου 17, παράγραφοι 1 και 2, σε συνδυασμό με το άρθρο 19, παράγραφοι 1 και 3, σχετικά με την παύση της επικουρικής προστασίας και τον αποκλεισμό από αυτή, διατυπώνονται με δεσμευτικούς όρους. Εντούτοις, η νομοθεσία σε ορισμένα κράτη μέλη απλά επιτρέπει τον τερματισμό του καθεστώτος για τους λόγους που αναφέρονται στις συγκεκριμένες διατάξεις αντί να επιβάλλει την υποχρέωση αυτή²⁶. Ο

²⁴ AT, BE, CZ, DE, EL, ES, HU, LT.

²⁵ Ζητήθηκε από το Δικαστήριο η έκδοση απόφασης περί προδικαστικού ερωτήματος σχετικά με το αν η ύπαρξη σοβαρής και προσωπικής απειλής κατά της ζωής ή της σωματικής ακεραιότητας του αιτούντος επικουρική προστασία εξαρτάται από την προϋπόθεση της απόδειξης εκ μέρους του αιτούντος ότι η απειλή τον αφορά ειδικώς λόγω των χαρακτηριστικών της κατάστασής του και σε περίπτωση αρνητικής απάντησης, να προσδιοριστεί το κριτήριο βάσει του οποίου μπορεί να θεωρηθεί αποδεδειγμένη η ύπαρξη τέτοιας απειλής. Το Δικαστήριο απεφάνθη ότι η ύπαρξη σοβαρής και προσωπικής απειλής κατά της ζωής ή της σωματικής ακεραιότητας του αιτούντος επικουρική προστασία δεν εξαρτάται από την προϋπόθεση της αποδείξεως εκ μέρους του αιτούντος ότι η απειλή τον αφορά ειδικώς λόγω των χαρακτηριστικών της κατάστασής του. Προσδιόρισε περαιτέρω ότι η ύπαρξη τέτοιας απειλής μπορεί, κατ'εξάιρεση, να θεωρηθεί αποδεδειγμένη όταν ο βαθμός της αδιακρίτως ασκούμενης βίας που χαρακτηρίζει την υπό εξέλιξη ένοπλη σύρραξη είναι τόσο υψηλός ώστε υπάρχουν ουσιώδεις λόγοι να εκτιμάται ότι ο άμαχος, ο οποίος θα επιστρέψει στη σχετική χώρα ή, ενδεχομένως, περιοχή θα αντιμετωπίσει, λόγω της παρουσίας του και μόνον στο έδαφος αυτής της χώρας ή της περιοχής, πραγματικό κίνδυνο να εκτεθεί στην εν λόγω απειλή.

²⁶ Οι BE, IE, UK όσον αφορά την παύση και οι BE και PL όσον αφορά τον αποκλεισμό από το καθεστώς πρόσφυγα.

προαιρετικός λόγος αποκλεισμού από την επικουρική προστασία που προβλέπεται στο άρθρο 17, παράγραφος 3, μεταφέρθηκε από 13 κράτη μέλη²⁷.

Εξάλλου, ορισμένα κράτη μέλη έχουν εισάγει συμπληρωματικούς ή υπερβολικά ευρείς λόγους παύσης²⁸ και αποκλεισμού²⁹. Σε ορισμένα κράτη μέλη η παύση του καθεστώτος πρόσφυγα δεν είναι δυνατή εάν η προστασία προσφέρεται από μη κρατικούς φορείς ή μόνο σε τμήμα της χώρας καταγωγής³⁰. Σε άλλα κράτη μέλη, η παύση του καθεστώτος πρόσφυγα (DE, HU, SK) ή του καθεστώτος επικουρικής προστασίας (HU) δεν είναι δυνατή εάν υπάρχουν επιτακτικοί λόγοι που απορρέουν από προηγούμενη δίωξη ή σοβαρή προσβολή.

Αν στον πρόσφυγα έχει χορηγηθεί μόνιμη άδεια διαμονής, η κατάργηση του καθεστώτος είναι περιορισμένη ή απαγορεύεται σε ορισμένα κράτη μέλη παρά το γεγονός ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις παύσης³¹ ή αποκλεισμού³². Διάφορα κράτη μέλη δεν χορηγούν άλλο καθεστώς μετά τον τερματισμό λόγω παύσης³³ ή αποκλεισμού³⁴. Σε άλλα κράτη μέλη, μπορεί να εκδοθεί έκτακτη άδεια παραμονής υπό ορισμένες συνθήκες, όπως κακή κατάσταση υγείας ή κίνδυνος επαναπροώθησης σε περίπτωση παύσης³⁵ ή αποκλεισμού³⁶.

Σύμφωνα με το άρθρο 14, παράγραφοι 4 και 5, τα κράτη μέλη δύνανται, υπό ορισμένες συνθήκες, να ανακαλούν, να τερματίζουν ή να αρνούνται να ανανεώσουν το καθεστώς που χορηγήθηκε σε πρόσφυγα, στις περιπτώσεις που δεν έχει ακόμα ληφθεί τέτοια απόφαση, όταν το πρόσωπο αυτό συνιστά κίνδυνο για την ασφάλειά τους ή την κοινωνίας τους. Το άρθρο 14, παράγραφος 6, αξιώνει από τα κράτη μέλη που κάνουν χρήση μιας ή και των δύο αυτών δυνατοτήτων να χορηγούν στα συγκεκριμένα πρόσωπα τουλάχιστον ορισμένα βασικά δικαιώματα που προβλέπονται στη σύμβαση της Γενεύης. Εντούτοις, ορισμένα κράτη μέλη που εφαρμόζουν μία ή αμφότερες από αυτές τις προαιρετικές διατάξεις έχουν παραλείψει να μεταφέρουν το άρθρο 14 παράγραφος 6³⁷, ακόμα και αν, σύμφωνα με τα διαθέσιμα δεδομένα, ορισμένα κατοχυρώνουν τα δικαιώματα που περιλαμβάνονται στη σύμβαση της Γενεύης λόγω του «άμεσου αποτελέσματος της σύμβασης της Γενεύης» (BE) ή για άλλους μη προσδιοριζόμενους λόγους (AT), γεγονός που δεν αποτελεί ικανοποιητική μεταφορά της διάταξης της οδηγίας. Μόνον όταν οι δικαιούχοι έχουν τη δυνατότητα πράγματι να επικαλούνται δικαιώματα αυτού του είδους ενώπιον των δικαστηρίων ή διοικητικών οργάνων σε κάποιο κράτος μέλος μπορεί να θεωρηθεί ότι τηρείται η οδηγία.

Όσον αφορά τους κανόνες διαδικασίας, το βάρος της απόδειξης επαφίεται στις εθνικές αρχές, οι οποίες οφείλουν «να καταδεικνύουν σε εξατομικευμένη βάση» ότι ο ενδιαφερόμενος έχει παύσει να είναι ή δεν υπήρξε ποτέ πρόσφυγας ή πρόσωπο επιλέξιμο για την παροχή

²⁷ BG, CY, CZ, EE, IE, LU, LV, PL, SK, SI, ES, SE, UK.

²⁸ Όσον αφορά το άρθρο 11: BG, CZ, EE, ES, LT, PT· όσον αφορά το άρθρο 16: BG, DE, LT, PT, SI.

²⁹ Άρθρο 12: DE, IT, PT, SK, SI, FI, LT, RO, UK· άρθρο 14, παράγραφος 3: CZ, PL· άρθρο 17: EE, FR, LT, PT, SK, SI, UK.

³⁰ AT, BE, CY, CZ, FR, EL, IE, LV, NL, PL, RO, SK, SI, ES.

³¹ Όσον αφορά το καθεστώς του πρόσφυγα: AT, DE, NL, PL· όσον αφορά την επικουρική προστασία: NL, PL.

³² Όσον αφορά το καθεστώς του πρόσφυγα: DE, NL, PL· όσον αφορά την επικουρική προστασία: DE, NL, PL.

³³ Όσον αφορά το καθεστώς του πρόσφυγα: BG, CZ, EE, EL, IT, LV, LT, LU, NL, PL, RO· όσον αφορά το καθεστώς επικουρικής προστασίας: BG, CZ, EL, LV, LT, LU, NL, PL, RO.

³⁴ Όσον αφορά το καθεστώς του πρόσφυγα: BG, EL, LV, LT, LU, NL, PL, RO· όσον αφορά την επικουρική προστασία: BG, EL, LV, LT, LU, NL, PL, RO.

³⁵ BE, CY, FI, DE, HU, IE, PT, SI, ES, SE.

³⁶ AT, BE, CY, CZ, FI, DE, HU, IE, PT, SK, SI, ES, SE, UK.

³⁷ AT, BE, BG, IT, LV, LT, NL, UK – η IE στηρίζεται σε γενικές αρχές εσωτερικού δικαίου.

επικουρικής προστασίας, όπως ορίζεται στα άρθρα 14 παράγραφος 2 και 19 παράγραφος 4. Ορισμένα κράτη μέλη³⁸ παρέλειψαν να εφαρμόσουν τις συγκεκριμένες διατάξεις ή τις εφήρμοσαν εν μέρει.

Το Δικαστήριο ερμήνευσε το άρθρο 11, παράγραφος 1, στοιχεία ε) και στ) και την παράγραφο 2 σχετικά με τις ρήτρες παύσης που αφορούν τις περιπτώσεις στις οποίες «έχουν παύσει να υφίστανται οι συνθήκες» στην απόφασή του της 2ας Μαρτίου 2010³⁹. Εκκρεμούν επί του παρόντος δύο αιτήσεις για την έκδοση προδικαστικής απόφασης σχετικά με την ερμηνεία των διατάξεων που αφορούν την παύση και τον αποκλεισμό. Αυτές οι αιτήσεις αφορούν πιο συγκεκριμένα το άρθρο 12, παράγραφος 1, στοιχείο α), σχετικά με τον αποκλεισμό προσώπων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 1Δ της σύμβασης της Γενεύης⁴⁰ και τις διατάξεις του άρθρου 12, παράγραφος 2, και του άρθρου 14, παράγραφος 3, σχετικά με τις προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται για την εφαρμογή των ρητρών αποκλεισμού και τις σχετικές συνέπειες⁴¹.

5.5. Περιεχόμενο της διεθνούς προστασίας

5.5.1. Γενικοί κανόνες (άρθρο 20)

Η πρώτη παράγραφος του συγκεκριμένου άρθρου προβλέπει ότι το κεφάλαιο VII της οδηγίας, σχετικά με το περιεχόμενο της διεθνούς προστασίας δεν θίγει τα δικαιώματα που προβλέπονται στη σύμβαση της Γενεύης. Δεν έχουν εντοπιστεί περιπτώσεις μη μεταφοράς της συγκεκριμένης παραγράφου ούτε νομικά (ή πρακτικά) προβλήματα σε σχέση με τη μεταφορά.

Η παράγραφος 2 προβλέπει την αρχή της ισότητας μεταξύ προσφύγων και δικαιούχων επικουρικής προστασίας όσον αφορά την εφαρμογή του συγκεκριμένου κεφαλαίου, εκτός εάν ορίζεται άλλως στην οδηγία. Στην LT και στην LV η ίση μεταχείριση έχει μεταφερθεί τυπικά, αλλά στην πράξη, δεν εφαρμόζεται παρά μόνο την περίοδο της κοινωνικής ένταξης, ενώ οι δικαιούχοι επικουρικής προστασίας δεν έχουν πρόσβαση σε ορισμένα δικαιώματα μετά την εκπνοή αυτής της περιόδου, δεδομένου ότι πολλές νομοθετικές πράξεις γενικού χαρακτήρα χορηγούν αυτή την πρόσβαση μόνο σε μόνιμους κατοίκους (ιδιότητα την οποία δεν έχουν οι δικαιούχοι της επικουρικής προστασίας).

³⁸ AT, BE, BG, CY, CZ, EE, FR, LV, IT, PT, ES, UK.

³⁹ Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-175/08, C-176/08, C-178/08 και C-179/08, *Salahadin Abdulla, Hasan, Adem και Rashi, Jama*: το Δικαστήριο έκρινε ότι η παύση του καθεστώτος πρόσφυγα επέρχεται όταν, λόγω ουσιαστικής και μη προσωρινής μεταβολής των συνθηκών στο οικείο τρίτο κράτος, έχουν εξαλειφθεί οι περιστάσεις εκείνες οι οποίες δικαιολογούσαν το φόβο του συγκεκριμένου προσώπου ότι θα υποστεί δίωξη και δεν υπάρχουν άλλοι λόγοι που να του προκαλούν φόβο ότι θα υποστεί δίωξη. Οι αρμόδιες αρχές πρέπει να επαληθεύουν ότι οι φορείς προστασίας που αναφέρονται στο άρθρο 7 παράγραφος 1 έχουν λάβει εύλογα μέτρα για να αποτρέψουν τη δίωξη. Πρέπει επομένως να διαθέτουν, μεταξύ άλλων, αποτελεσματικό νομικό σύστημα για τον εντοπισμό, την ποινική δίωξη και τον κολασμό πράξεων που συνιστούν δίωξη και να εξασφαλίζουν ότι ο ενδιαφερόμενος υπήκοος θα έχει πρόσβαση στην προστασία αυτή σε περίπτωση παύσης της υπαγωγής του στο καθεστώς πρόσφυγα. Η μεταβολή των συνθηκών θα είναι «ουσιαστική και μη προσωρινή» όταν οι παράγοντες που βασίζουν τους φόβους του πρόσφυγα ότι θα υποστεί δίωξη μπορεί να θεωρηθεί ότι έχουν μόνιμα εξαλειφθεί. Αυτό συνεπάγεται ότι δεν υπάρχουν βάσιμοι φόβοι ότι θα εκτεθεί σε πράξεις δίωξης που συνιστούν «σοβαρές παραβιάσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου».

⁴⁰ Υπόθεση C-31/09, *Bolbol Nawras*: βλέπε προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Sharpston της 4ης Μαρτίου 2010.

⁴¹ Υποθέσεις C-57/09, *Cemalettin Polat* και C-101/09, *Ayhan Ciftci*.

5.5.2. Ευάλωτα πρόσωπα και ανήλικοι – άρθρο 20 παράγραφοι 3, 4 και 5

Το άρθρο 20 παράγραφος 3 προβλέπει την υποχρέωση να ληφθεί υπόψη η ειδική κατάσταση ορισμένων ευάλωτων ομάδων (που αναφέρονται σε μη εξαντλητικό κατάλογο) κατά την εφαρμογή του κεφαλαίου VII. Ορισμένα κράτη μέλη δεν έχουν μεταφέρει το άρθρο 20, παράγραφος 3 (BE, CZ, EE, LU, NL, RO, UK). Οι κανόνες που ισχύουν σε ορισμένα κράτη μέλη, τα οποία είτε έχουν τυπικά μεταφέρει είτε εφαρμόζουν προϊσχύουσα νομοθεσία (π.χ. AT, DE, FI, LT, NL, SE), δεν αναφέρουν ειδικά όλες τις κατηγορίες που απαριθμούνται στη διάταξη. Εξάλλου, στην LT, οι ευάλωτες ομάδες αναφέρονται μόνο για τους σκοπούς της περιόδου κοινωνικής ένταξης, ενώ η γενική κοινωνική νομοθεσία δεν περιλαμβάνει πάντα διατάξεις αυτού του είδους όσον αφορά τους πρόσφυγες ή τους δικαιούχους επικουρικής προστασίας. Στην SK, η κατάσταση των ευάλωτων ομάδων ρυθμίζεται σε ορισμένους τομείς, όπως ο τομέας της υγειονομικής περίθαλψης, αποκλειστικά μέσω της πρακτικής. Στην PT, οι κανόνες που αφορούν τον ευάλωτο χαρακτήρα προβλέπουν απλά την υποχρέωση να λαμβάνεται με κατάλληλο τρόπο υπόψη η κατάσταση ευάλωτων προσώπων, εξαιρουμένων των μη συνοδευόμενων ανηλίκων. Αντίθετα, οι ES, LT και NL έχουν διευρύνει το πεδίο εφαρμογής αυτής της διάταξης συμπεριλαμβάνοντας, αντίστοιχα, τα θύματα εμπορίας ανθρώπων, τις οικογένειες που απαριθμούν τουλάχιστον τρία ανήλικα τέκνα ή ένα ή δύο τέκνα ηλικίας μικρότερης των 18 ετών και τα πρόσωπα που υποφέρουν από ψυχολογικά προβλήματα.

Το άρθρο 20, παράγραφος 4, υποχρεώνει τα κράτη μέλη να αναγνωρίζουν τις ιδιαίτερες ανάγκες των ευάλωτων προσώπων για τους σκοπούς της εφαρμογής της παραγράφου 3, αποκλειστικά μετά από εξατομικευμένη αξιολόγηση της περίπτωσης τους. Αυτή η διάταξη δεν έχει μεταφερθεί σε 12 κράτη μέλη⁴².

Το άρθρο 20, παράγραφος 5, που προβλέπει την αρχή σύμφωνα με την οποία το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού αποτελεί πρωταρχικό μέλημα για τα κράτη μέλη κατά την εφαρμογή των διατάξεων του κεφαλαίου VII, δεν έχει μεταφερθεί από τα κράτη BE, ES, IE, NL και UK.

5.5.3. Περιορισμός των ευεργετημάτων – άρθρο 20 παράγραφοι 6 και 7

Αυτές οι δύο παράγραφοι προβλέπουν τη δυνατότητα των κρατών μελών να περιορίζουν τα ευεργετήματα που χορηγούνται στους πρόσφυγες και τους δικαιούχους επικουρικής προστασίας, αντίστοιχα, όταν αυτοί έχουν αποκτήσει το καθεστώς τους στη βάση δραστηριοτήτων στις οποίες έχουν επιδοθεί με μόνο ή κύριο σκοπό τη δημιουργία των απαραίτητων συνθηκών για την απόκτηση αυτής της προστασίας. Αυτές οι διατάξεις έχουν τεθεί σε εφαρμογή μόνο από τα κράτη BG, CY και MT.

5.5.4. Προστασία από την επαναπροώθηση

Το άρθρο 21, παράγραφος 1, δυνάμει του οποίου τα κράτη μέλη σέβονται την αρχή της μη επαναπροώθησης σύμφωνα με τις διεθνείς τους υποχρεώσεις έχει μεταφερθεί από το σύνολο των κρατών μελών. Η προαιρετική διάταξη του άρθρου 21 παράγραφος 2, η οποία αντικατοπτρίζει τις εξαιρέσεις από την αρχή της μη επαναπροώθησης που προβλέπονται από τη συνθήκη της Γενεύης, έχει μεταφερθεί σε όλα τα κράτη μέλη εκτός των ακολούθων (CZ,

⁴² BE, BG, CZ, EE, ES, IE, LT, LU, LV, NL, RO, UK.

FI, FR, HU, IE, SK, SI) ενώ το Βέλγιο έχει μεταφέρει μόνο την προαιρετική εξαίρεση που αναφέρεται στο στοιχείο α).

Η προαιρετική διάταξη του άρθρου 21 παράγραφος 3, η οποία επιτρέπει στα κράτη μέλη να ανακαλούν, να τερματίζουν ή να αρνούνται να ανανεώσουν ή να χορηγήσουν την άδεια παραμονής σε πρόσφυγα για τον οποίο ισχύουν οι εξαιρέσεις της αρχής της μη επαναπροώθησης που απαριθμούνται στο άρθρο 21, παράγραφος 2, έχει μεταφερθεί από μικρό αριθμό κρατών μελών (EE, ES, FI, LV, LT, UK).

5.5.5. *Ενημέρωση*

Δυνάμει του άρθρου 22, τα κράτη μέλη παρέχουν στα άτομα που δικαιούνται ένα εκ των δύο καθεστώτων προστασίας, το συντομότερο δυνατόν μετά τη χορήγηση του αντίστοιχου καθεστώτος, πρόσβαση σε πληροφορίες, σε γλώσσα που πιθανολογείται ότι κατανοούν, σχετικά με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το αντίστοιχο καθεστώς προστασίας. Αυτή η διάταξη δεν έχει μεταφερθεί από τα κράτη AT, BE, FR, LT και RO. Επίσης, οι αντίστοιχοι εθνικοί κανόνες δεν προσδιορίζουν πάντα ότι αυτή η πρόσβαση στις πληροφορίες πρέπει να χορηγείται «το συντομότερο δυνατόν» μετά τη χορήγηση του καθεστώτος προστασίας (BG), ότι οι πληροφορίες υποτίθεται ότι πρέπει να χορηγούνται σε γλώσσα που πιθανολογείται ότι κατανοούν οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας (EE) ούτε αυτό που πρέπει να περιλαμβάνουν οι χορηγούμενες πληροφορίες (ES, FI).

5.5.6. *Διατήρηση της οικογενειακής ενότητας*

Το άρθρο 23 περιλαμβάνει τους κανόνες για τη διατήρηση της οικογενειακής ενότητας των δικαιούχων διεθνούς προστασίας, δηλ. για τη χορήγηση ορισμένων δικαιωμάτων και προνομίων στα μέλη της οικογένειάς τους που είναι ήδη παρόντα στην επικράτεια ενός συγκεκριμένου κράτους μέλους. Το ατομικό πεδίο εφαρμογής αυτών των κανόνων εκτίθεται στις διατάξεις του άρθρου 2, στοιχείο η) και στο άρθρο 23, παράγραφος 5.

Τα πρόσωπα που θεωρούνται μέλη της οικογένειας του δικαιούχου διεθνούς προστασίας για τους σκοπούς της διατήρησης της οικογενειακής ενότητας αναφέρονται στο άρθρο 2, στοιχείο η). Αυτή η διάταξη προβλέπει δύο γενικές προϋποθέσεις: ότι η οικογένεια υπήρχε ήδη στη χώρα καταγωγής και ότι τα μέλη της οικογένειας ευρίσκονται στο συγκεκριμένο κράτος μέλος. Η πρώτη από αυτές τις προϋποθέσεις έχει μεταφερθεί από την πλειοψηφία των κρατών μελών⁴³ ενώ η δεύτερη έχει μεταφερθεί μόνο από τα κράτη BE, ES, LT, LU, NL.

Για τους σκοπούς της χορήγησης των προνομίων που αναφέρονται στα άρθρα 24 έως 34 της οδηγίας, ορισμένα κράτη μέλη δεν θεωρούν τους συντρόφους που διατηρούν σταθερή σχέση με τον αιτούντα σε ελεύθερη ένωση ως μέλη της οικογένειας (π.χ. CY, HU, IE, LV, MT, PL, RO), αντίθετα προς άλλα (π.χ. BG, CZ, ES, FI, LT, LU, NL, PT, SE, UK). Η οδηγία επιτρέπει διαφορές αυτού του είδους, στο μέτρο που η μεταχείριση των μη έγγαμων ζευγαριών καθορίζεται ανάλογα με τη νομοθεσία ή την πρακτική των κρατών μελών και υπό την προϋπόθεση ότι τα μέτρα εφαρμογής τηρούν τα θεμελιώδη δικαιώματα, κυρίως την αρχή της μη διακριτικής μεταχείρισης που αναφέρεται ρητά στις αιτιολογικές σκέψεις 10 και 11 και προβλέπεται στο άρθρο 21 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συμπεριλαμβανομένης της απαγόρευσης κάθε διακριτικής μεταχείρισης για λόγους σεξουαλικού προσανατολισμού.

⁴³ AT, BE, BG, EE, ES, DE, LU, LV, LT, NL, PT, RO, SI, SK, SE, UK.

Δυνάμει του άρθρου 23, παράγραφος 5, τα κράτη μέλη μπορούν να θεσπίσουν ευρύτερο ορισμό των μελών της οικογένειας, συμπεριλαμβάνοντας κυρίως τους άλλους στενούς συγγενείς που συγκατοικούσαν με την οικογένεια κατά την ημερομηνία της αναχώρησης από τη χώρα καταγωγής και οι οποίοι ήταν τότε εξαρτημένοι, ενόσω ή κατά κύριο λόγο, από το δικαιούχο της διεθνούς προστασίας. Αυτή η διάταξη έχει μεταφερθεί τυπικά (BE, BG, CY, CZ, EL, FI, IE, PT) ή μέσω προϊσχυόντων κανόνων (AT και SE).

Για τους σκοπούς της διατήρησης της οικογενειακής ενότητας, ορισμένα κράτη μέλη προσδιορίζουν συμπληρωματικές κατηγορίες, όπως τα ενήλικα μη έγγαμα τέκνα, υπό την επιφύλαξη διαφόρων προϋποθέσεων, κυρίως της εξάρτησης λόγω της φυσικής ή πνευματικής τους υγείας (π.χ. BG, EE, IE, SE) ή της απουσίας οικονομικών μέσων (EL). Ορισμένα περιλαμβάνουν τους οικονομικά εξαρτώμενους γονείς και/ή δεύτερου βαθμού ανιόντες (π.χ. CY, EE, EL, HU, IE, SE), τα εξαρτώμενα αδέρφια και/ή τα αδέρφια που υποφέρουν από φυσική ή πνευματική μειονεξία (π.χ. HU, IE), άλλα εξαρτώμενα μέλη της οικογένειας (IE, ES) ή ακόμα τους γονείς μη συνοδευόμενων ανηλίκων (π.χ. CY, HU).

Σύμφωνα με τις διαθέσιμες πληροφορίες, μόνο ένα κράτος μέλος έχει χρησιμοποιήσει την προβλεπόμενη στο άρθρο 23, παράγραφος 2, δυνατότητα να εφαρμόζει ιδιαίτερους όρους για τη χορήγηση των ευεργετημάτων στα μέλη της οικογένειας των δικαιούχων επικουρικής προστασίας (PL).

5.5.7. Άδειες παραμονής – άρθρο 24

Σύμφωνα με το άρθρο 24, χορηγείται στους δικαιούχους του καθεστώτος πρόσφυγα και στους δικαιούχους του καθεστώτος επικουρικής προστασίας άδεια παραμονής, η οποία πρέπει να ισχύει αντίστοιχα για τρία έτη και για ένα έτος και να είναι ανανεώσιμη, το συντομότερο μετά τη χορήγηση του σχετικού καθεστώτος, εκτός εάν υφίστανται επιτακτικοί λόγοι εθνικής ασφάλειας ή δημόσιας τάξης περί του αντιθέτου.

Σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία, ορισμένα κράτη μέλη χορηγούν στους πρόσφυγες άδειες παραμονής που ισχύουν για περίοδο μεγαλύτερη των τριών ετών (AT, BE, BG, FI, HU, IE, LT, SI, SE, UK). Τουλάχιστον 7 κράτη μέλη χορηγούν στους δικαιούχους επικουρικής προστασίας άδεια παραμονής μεγαλύτερης διάρκειας από το ένα έτος που προβλέπεται ως ελάχιστο από την οδηγία: δυο έτη (PL), τρία έτη (BG, IE, SI), τέσσερα έτη ή περισσότερο (HU, LV, NL, UK).

5.5.8. Ταξιδιωτικά έγγραφα – άρθρο 25

Το άρθρο 25 παράγραφος 2 προβλέπει ότι τα κράτη μέλη χορηγούν στους δικαιούχους καθεστώτος επικουρικής προστασίας οι οποίοι αδυνατούν να εξασφαλίσουν εθνικό διαβατήριο, έγγραφα που τους επιτρέπουν να ταξιδεύουν τουλάχιστον όταν προκύπτουν σοβαροί ανθρωπιστικοί λόγοι που απαιτούν την παρουσία τους σε άλλο κράτος, εκτός αν υπαγορεύεται το αντίθετο από επιτακτικούς λόγους εθνικής ασφάλειας ή δημόσιας τάξης. Μόνο 3 κράτη μέλη⁴⁴ εφαρμόζουν αυτόν τον περιορισμό όσον αφορά τους λόγους του ταξιδιού (AT, ES, LU).

⁴⁴ Μεταξύ των 19 κρατών μελών που απήντησαν στην έρευνα που πραγματοποιήθηκε από την Επιτροπή.

5.5.9. Πρόσβαση στην απασχόληση – άρθρο 26

Μία μεγάλη πλειοψηφία κρατών μελών επιτρέπουν την πρόσβαση των προσφύγων αλλά εξίσου των δικαιούχων προσωρινής προστασίας στην αγορά της απασχόλησης. Μόνον τρία κράτη μέλη (CY, DE και LU) εφαρμόζουν τη δυνατότητα εφαρμογής της απαγόρευσης που παρέχεται από το άρθρο 26, παράγραφος 3. Αναφέρθηκαν διάφορα προβλήματα όσον αφορά την πρόσβαση των δικαιούχων επικουρικής προστασίας σε εκπαιδευτικά προγράμματα για ενήλικες τα οποία σχετίζονται με την απασχόληση, στις δράσεις επαγγελματικής κατάρτισης και στην πρακτική εμπειρία στον τόπο εργασίας (CY, CZ, EE, LT, SK, SI, UK). Εξάλλου, ορισμένα κράτη μέλη κατοχυρώνουν τα ίδια δικαιώματα με αυτά των υπηκόων τους στους δικαιούχους επικουρικής προστασίας και στους πρόσφυγες (π.χ. FI, IE, RO).

5.5.10. Πρόσβαση στην εκπαίδευση – άρθρο 27

Δυνάμει του άρθρου 27, παράγραφος 3, τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ίση μεταχείριση μεταξύ των δικαιούχων του καθεστώτος πρόσφυγα ή του καθεστώτος επικουρικής προστασίας και ημεδαπών στο πλαίσιο των υφιστάμενων διαδικασιών αναγνώρισης αλλοδαπών πτυχίων, πιστοποιητικών και λοιπών αποδεικτικών επίσημων τίτλων. Πολλά κράτη μέλη δεν έχουν μεταφέρει τη συγκεκριμένη διάταξη (π.χ. BG, LT, UK). Στην πράξη, παρατηρήθηκαν συχνά επαναλαμβανόμενες δυσκολίες λόγω του γεγονότος ότι οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας δεν έχουν συχνά στην κατοχή τους κανένα έγγραφο που να πιστοποιεί τα προσόντα τους.

5.5.11. Κοινωνική αρωγή – άρθρο 28

Σύμφωνα με τις διαθέσιμες πληροφορίες, ορισμένα κράτη μέλη⁴⁵ προσέφυγαν στη δυνατότητα να περιορίσουν την κοινωνική αρωγή που χορηγείται στους δικαιούχους του καθεστώτος επικουρικής προστασίας στα βασικά ευεργετήματα, δυνάμει του άρθρου 28, παράγραφος 2. Η LT αποκλείει τους δικαιούχους της επικουρικής προστασίας από την κοινωνική αρωγή λόγω του προσωρινού χαρακτήρα του τίτλου παραμονής που διαθέτουν. Η Γερμανία επιβάλλει ένα συμπληρωματικό κριτήριο νόμιμης παραμονής τριών ετών όσον αφορά τα οικογενειακά επιδόματα και τις υποτροφίες σπουδών που χορηγούνται στους δικαιούχους του καθεστώτος επικουρικής προστασίας.

5.5.12. Ιατρική περίθαλψη – άρθρο 29

Μόνο η Λιθουανία και η Μάλτα φαίνεται να εφαρμόζουν τη δυνατότητα που προβλέπεται στο άρθρο 29, παράγραφος 2, να περιορίσουν στα βασικά ευεργετήματα την ιατρική περίθαλψη που χορηγείται στους δικαιούχους του καθεστώτος επικουρικής προστασίας. Στην AT, λαμβάνοντας υπόψη την ύπαρξη ενός ομοσπονδιακού συστήματος, το επίπεδο ευεργετημάτων που χορηγείται στους δικαιούχους επικουρικής προστασίας εξαρτάται από την περιφέρεια στην οποία γίνονται δεκτοί. Στην DE, οι δικαιούχοι επικουρικής προστασίας δεν έχουν πρόσβαση σε κανένα ιδιαίτερο ευεργετήριο όσον αφορά την ιατρική περίθαλψη. Σύμφωνα με τις διαθέσιμες πληροφορίες, πολλά κράτη μέλη (π.χ. BG, EE, CZ, UK) δεν έχουν μεταφέρει την υποχρέωση που προβλέπεται στο άρθρο 29, παράγραφος 3, να χορηγούν επαρκή ιατρική περίθαλψη στους δικαιούχους διεθνούς προστασίας που έχουν ιδιαίτερες ανάγκες, ενώ η εφαρμογή της φαίνεται να δημιουργεί προβλήματα σε άλλα κράτη μέλη (π.χ. LV, LT, IE, ES, RO).

⁴⁵ Για παράδειγμα AT, DE, LU, LV, PT, SK.

5.5.13. Πρόσβαση σε κατάλυμα – άρθρο 31

Πολλά κράτη μέλη (π.χ. AT, IE, LV, PL, SI) φαίνεται να προβλέπουν πιο ευνοϊκούς κανόνες, με σκοπό να εξασφαλίσουν τις προδιαγραφές που προβλέπονται από το άρθρο 21 της σύμβασης της Γενεύης, η οποία συστήνει «την όσο το δυνατόν ευνοϊκότερη μεταχείριση». Σε ορισμένα κράτη μέλη (π.χ. IE, RO και SE), οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας διαθέτουν τα ίδια δικαιώματα με τους υπηκόους όσον αφορά το κατάλυμα.

5.5.14. Πρόσβαση σε υπηρεσίες κοινωνικής ένταξης – άρθρο 33

Τουλάχιστον 16 κράτη μέλη⁴⁶ δεν κάνουν καμία διαφοροποίηση μεταξύ των προσφύγων και των δικαιούχων επικουρικής προστασίας όσον αφορά την πρόσβαση σε υπηρεσίες κοινωνικής ένταξης. Εντούτοις, τα προγράμματα κοινωνικής ένταξης που προτείνονται είναι ενίοτε πολύ περιορισμένα και μπορούν εξίσου να καλύπτουν τόσο τη γλωσσική κατάρτιση όσο και τα χρηματικά δάνεια. Στην HU, η πρόσβαση των δικαιούχων διεθνούς προστασίας στα προγράμματα κοινωνικής ένταξης χορηγείται σε επιλεκτική βάση και είναι αναποτελεσματική λόγω της απουσίας μέτρων εφαρμογής. Οι νομικές διατάξεις στη BG είναι ασαφείς και δεν κατοχυρώνουν τη βιωσιμότητα των προγραμμάτων. Πολλά κράτη μέλη (π.χ. EE, IE, LV) δεν προβλέπουν επίσημα προγράμματα κοινωνικής ένταξης για τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας. Εντούτοις, οι δύο ομάδες που δικαιούνται προστασίας έχουν πρόσβαση σε συστήματα κοινωνικής ένταξης σε ορισμένα εξ αυτών (π.χ. IE).

6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Εντοπίστηκαν πολλές περιπτώσεις ελλιπούς ή εσφαλμένης μεταφοράς της οδηγίας. Αυτό συμπεριλαμβάνει την εφαρμογή κατώτερων προδιαγραφών από εκείνες που προβλέπονται στην οδηγία. Διαπιστώθηκαν ανεπάρκειες στις ίδιες τις διατάξεις της οδηγίας, ανακρίβεια και ασάφεια πολλών εννοιών όπως οι φορείς προστασίας, η προστασία στο εσωτερικό της χώρας ή ακόμα η ιδιότητα μέλους ιδιαίτερης κοινωνικής ομάδας που παρέχει στα κράτη μέλη το περιθώριο να υιοθετούν πολύ διαφορετικές μεταξύ τους ερμηνείες. Τοιοιτοτρόπως, υπάρχουν σημαντικές διαφορές μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά τη χορήγηση της προστασίας καθώς και τη μορφή της χορηγούμενης προστασίας. Εξάλλου, σημαντικό ποσοστό αποφάσεων που εκδίδονται σε πρώτο βαθμό, βάσει κριτηρίων που δεν είναι επαρκώς σαφή και επακριβή, ακυρώνονται μετά από προσφυγή.

Η αξιολόγηση της εφαρμογής της οδηγίας αποδεικνύει ότι στην πράξη ελάχιστα κράτη μέλη κάνουν χρήση της δυνατότητας να προβαίνουν σε διαφοροποίηση μεταξύ προσφύγων και δικαιούχων επικουρικής προστασίας από την άποψη του περιεχομένου της χορηγούμενης προστασίας. Από την άλλη πλευρά, το επίπεδο της προστασίας που χορηγείται στα διάφορα κράτη μέλη διαφέρει, γεγονός που επηρεάζει τις ροές των αιτούντων άσυλο και αποτελεί την αιτία δεύτερων μεταναστευτικών κινήσεων.

⁴⁶ BG, BE, ES, FR, HU, IE, IT, LT, LU, NL, PL, PT, RO, SI, SE, UK.

Η παρούσα έκθεση καταδεικνύει ότι ο στόχος της διαμόρφωσης ισότιμων όρων όσον αφορά την αναγνώριση και το καθεστώς των δικαιούχων διεθνούς προστασίας και το περιεχόμενο της χορηγούμενης προστασίας δεν έχει πλήρως επιτευχθεί κατά τη διάρκεια της πρώτης φάσης εναρμόνισης.

Η Επιτροπή θα συνεχίσει να εξετάζει όλα τα προβλήματα μεταφοράς και/ή υλοποίησης που έχουν εντοπιστεί, προκειμένου να εξασφαλίσει την ορθή εφαρμογή των κοινών προδιαγραφών που ορίζονται από την οδηγία ιδιαίτερα σε σχέση με την πλήρη τήρηση των δικαιωμάτων που ορίζονται από το Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς και να μειώσει την έκταση των διαφορών. Οι διαφορές κατά την εφαρμογή της οδηγίας από τα κράτη μέλη που οφείλονται στην ανακρίβεια και την ασάφεια των ίδιων των κανόνων μπορούν να εξαλειφθούν μόνο με τη νομοθετική τροποποίηση των αντίστοιχων διατάξεων. Με βάση την εμπειριστατωμένη αξιολόγηση της υλοποίησης της οδηγίας, η Επιτροπή εξέδωσε στις 21 Οκτωβρίου 2009 πρόταση αναδιατύπωσης της οδηγίας περί αναγνώρισης προκειμένου να επανορθώσει τις εντοπισθείσες αδυναμίες.