

RO

RO

RO



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 16.6.2010
COM(2010)314 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

**PRIVIND APLICAREA DIRECTIVEI 2004/83/CE A CONSILIULUI DIN 29 APRILIE
2004 PRIVIND STANDARDELE MINIME REFERITOARE LA CONDIȚIILE PE
CARE TREBUIE SĂ LE ÎNDEPLINEASCĂ RESORTISANȚII ȚĂRILOR TERȚE
SAU APATRIZII PENTRU A PUTEA BENEFICIA DE STATUTUL DE REFUGIAT
SAU PERSOANELE CARE, DIN ALTE MOTIVE, AU NEVOIE DE PROTECȚIE
INTERNAȚIONALĂ ȘI REFERITOARE LA CONȚINUTUL PROTECȚIEI
ACORDATE**

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

PRIVIND APLICAREA DIRECTIVEI 2004/83/CE A CONSILIULUI DIN 29 APRILIE 2004 PRIVIND STANDARDELE MINIME REFERITOARE LA CONDIȚIILE PE CARE TREBUIE SĂ LE ÎNDEPLINEASCĂ RESORTISANȚII ȚĂRILOR TERȚE SAU APATRIZII PENTRU A PUTEA BENEFICIA DE STATUTUL DE REFUGIAT SAU PERSOANELE CARE, DIN ALTE MOTIVE, AU NEVOIE DE PROTECȚIE INTERNAȚIONALĂ ȘI REFERITOARE LA CONȚINUTUL PROTECȚIEI ACORDATE

1. INTRODUCERE

Directiva 2004/83/CE a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind standardele minime referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de statutul de refugiat sau persoanele care, din alte motive, au nevoie de protecție internațională și referitoare la conținutul protecției acordate („Directiva privind standardele minime” sau „directiva”)¹ reprezintă unul dintre elementele fundamentale ale primei faze a sistemului european comun de azil, solicitat de Consiliul European în cadrul concluziilor de la Tampere, din 1999. Aceasta se aplică tuturor statelor membre, cu excepția Danemarcei².

Prezentul raport răspunde obligației impuse Comisiei în temeiul articolului 37 din directivă. Acesta oferă o prezentare generală a transpunerii și a punerii în aplicare a directivei de către statele membre și identifică aspectele care pot ridica probleme. Raportul se bazează pe un studiu întreprins la cererea Comisiei³ și pe informații provenite din alte studii⁴. Acesta trebuie coroborat cu evaluarea impactului realizată în scopul reformării Directivei privind standardele minime⁵.

Pentru statele membre⁶ care nu au adoptat încă legislația necesară de transpunere la data întocmirii raportului, au fost colectate informații relevante pe baza proiectelor de lege

¹ JO L 304, 30.9.2004, p. 12.

² În prezentul raport, „state membre” se referă la statele membre care au obligația să respecte directiva.

³ Septembrie 2008 – studiu a cărui realizare a fost încredințată Rețelei academice pentru studii juridice privind imigrația și azilul în Europa „Odysseus”.

⁴ Alte studii: ICNUR, „Azilul în Uniunea Europeană - studiu privind punerea în aplicare a Directivei privind standardele minime”, noiembrie 2007 („studiul ICNUR”), ELENA/ECRE, „Impactul Directivei UE privind standardele minime asupra protecției internaționale”, octombrie 2008; ECRE „Protecția complementară în Europa”, iulie 2009, France Terre d'Asile, „Azilul - Protecția subsidiară în Europa: un mozaic de drepturi”, „Les cahiers du social” nr. 18, septembrie 2008; Dutch Refugee Council/ECRE, „Dezvoltarea de rețele referitoare la transpunerea Directivei privind standardele minime”, decembrie 2008; Universitatea Nijmegen, „Directiva privind standardele minime: teme centrale, problematică și punere în aplicare în statele membre selectate”, Karin Zwaan (ed.), 2007.

⁵ Propunere de directivă privind standardele minime referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de protecție internațională și referitoare la conținutul protecției acordate (reformare), adoptată la 21 octombrie 2009, COM(2009)551, însoțită de Evaluarea impactului, SEC(2009) 1374. Documentele pot fi consultate la următoarea adresă: 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.

disponibile la acea dată și a informațiilor parțiale obținute de la adoptarea legislației de transpunere⁷.

2. CONTEXTUL ISTORIC ȘI POLITIC

Directiva privind standardele minime a avut ca scop stabilirea de criterii comune pentru identificarea persoanelor care necesită protecție internațională și asigurarea cel puțin a unui nivel minim de beneficii pentru persoanele respective în toate statele membre. Obiectivul care trebuie urmărit pentru crearea SECA este stabilirea unei proceduri comune de azil și a unui statut uniform, valabil pe întreg teritoriul Uniunii.

Programul de la Haga a invitat Comisia să încheie evaluarea instrumentelor primei faze și să prezinte instrumentele celei de-a doua faze, în vederea adoptării acestora până la sfârșitul anului 2010. În Planul strategic în materie de azil⁸ din 17 iunie 2008, Comisia a propus încheierea celei de a doua faze a SECA prin îmbunătățirea standardelor de protecție și asigurarea aplicării coerente a acestora în ansamblul UE. Pactul european privind imigrația și azilul din 16 octombrie 2008 a asigurat în continuare susținerea politică a acestui obiectiv, invitând Comisia să prezinte propuneri pentru stabilirea, în 2010, dacă este posibil și cel mai târziu în 2012, a unei proceduri unice de azil care să cuprindă garanții comune, precum și pentru adoptarea unui statut uniform pentru refugiați și beneficiarii de protecție subsidiară.

La 21 octombrie 2009, Comisia a prezentat o propunere de modificare a Directivei privind standardele minime, precum și o propunere de modificare a Directivei 2005/85/CE a Consiliului privind standardele minime cu privire la procedurile din statele membre de acordare și retragere a statutului de refugiat („Directiva privind procedurile de azil”)⁹, în scopul asigurării unui nivel mai ridicat de armonizare și a îmbunătățirii standardelor de protecție materiale și procedurale, în scopul instituirii unei proceduri comune de azil și a unui statut uniform.

3. MONITORIZAREA ȘI GRADUL DE TRANSPUNERE

Statele membre au avut obligația să transpună directiva până la 10 octombrie 2006. Comisia a oferit asistență statelor membre în acest proces, organizând reuniuni periodice cu experții naționali.

După expirarea termenului de transpunere, s-au declanșat proceduri de încălcare împotriva tuturor statelor membre care nu au comunicat sau care nu au comunicat integral măsurile de transpunere adoptate. Ulterior, în conformitate cu articolul 226 din tratat, Comisia a trimis 19 scrisori de notificare oficială și 13 avize motivate. S-a hotărât chemarea în fața Curții de Justiție a nouă state membre. Cinci cauze au fost retrase¹⁰, iar pentru patru dintre ele au fost

⁷ Raportul Odysseus vizează toate statele membre care trebuie să respecte directiva, cu excepția MT.

⁸ Planul strategic în materie de azil - O abordare integrată a protecției în ansamblul UE, COM(2008) 360.

⁹ JO L 326, 13.12.2005, p.13.

¹⁰ Cauzele C-2008/220, C-2008/190, C-2008/19, C-2008/269, C-2008/543

pronunțate hotărâri judecătorești¹¹. În prezent, directiva a fost transpusă de toate statele membre¹².

4. DISPOZIȚII GENERALE

4.1. Definiții

Definițiile de la articolul 2 literele (c) și (e) sunt obligatorii pentru statele membre în măsura în care articolele 13 și 18 impun obligația de a acorda statutul de „refugiați” sau de „persoane care pot beneficia de protecție subsidiară” celor care îndeplinesc condițiile prevăzute în directivă. Totuși, dreptul intern al mai multor state membre nu prevede acordarea obligatorie a statutului de refugiat (EE, EL, LV) sau a protecției subsidiare (EE, EL, LV, LT, RO). Legislația de transpunere din FI definește protecția internațională ca incluzând nu numai statutul de refugiat și protecția subsidiară, ci și un permis de ședere acordat din motive de protecție umanitară.

5. DISPOZIȚII SPECIFICE

5.1. Evaluarea cererilor de protecție internațională

5.1.1. Evaluarea faptelor și a circumstanțelor (articolul 4)

În conformitate cu articolul 4 alineatul (1) prima teză, statele membre pot considera că este obligația solicitantului de protecție internațională să prezinte, de îndată ce este posibil, toate elementele necesare în sprijinul cererii sale. Dispoziția a fost transpusă de toate statele membre, cu excepția BE, CZ, CY, FI, HU, LT și a RO.

Obligația de a prezenta elementele respective „de îndată ce este posibil” are înțelesuri diferite în statele membre, care au interpretat expresia. Unele state membre au stabilit o anumită perioadă de timp (ES, FR, PT). BG solicită ca elementele să fie prezentate „imediat” după intrarea ilegală sau „într-o perioadă de timp rezonabilă” după intrarea legală. Dacă nu se respectă termenele, cererea poate fi declarată vădit nefondată (BG), poate face obiectul unei proceduri speciale „de inadmisibilitate” (ES) sau poate fi respinsă dacă nu se oferă nicio justificare (PT). În plus, acest lucru poate afecta credibilitatea solicitantului (AT, IE, SE) sau nu este necesar ca autoritățile să analizeze elementele prezentate după primul interviu (DE, NL, SK).

Statele membre care pun în aplicare articolul 4 alineatul (1) prima teză trebuie să aplice de asemenea articolul 4 alineatul (5), conform căruia declarațiile solicitantului care nu sunt susținute de dovezi documentare nu necesită o confirmare dacă sunt îndeplinite o serie de condiții. Dispoziția nu a fost transpusă de trei state membre (EE, ES, PL), în timp ce două state membre (AT, FR) se bazează pe principii generale care par a fi prea largi. În ceea ce privește „credibilitatea generală” a solicitantului, dreptul intern al unor state membre (EL,

¹¹ Cauza C-293/08, hotărârea din 5.2.2009, Comisia /Finlanda; cauza C-256/08, hotărârea din 30.4.2009, Comisia/ Regatul Unit; C-322/08, hotărârea din 14.5.2009, Comisia /Suedia; C-272/08, hotărârea din 9.7.2009, Comisia /Spania.

¹² Suedia a fost ultimul stat membru care a transpus integral directiva printr-o lege care a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2010.

UK) este mai restrictiv, deoarece ridică standardul referitor la nivelul de credibilitate prevăzut la articolul 4 alineatul (5).

Articolul 4 alineatul (1) a doua teză prevede ca statele membre să evalueze elementele relevante „în cooperare cu” solicitantul. Legislația de transpunere din diferite state membre¹³ prevede ca autoritățile să informeze solicitantul cu privire la evaluare, să organizeze un interviu, să indice solicitantului aspectele care trebuie clarificate, să ofere solicitantului posibilitatea de a prezenta observații pe marginea unui proiect de hotărâre, și/sau să evalueze faptele relevante *ex officio*. Unele state membre (AT, DE, SK, SI) cer ca numai „anumite” elemente (în loc de „elementele relevante”) să fie evaluate *ex officio*, în timp ce în RO acest lucru este exclusiv de competența autorităților naționale. Două state membre (BG și LT) nu au transpus deloc dispoziția, în timp ce altele (precum CY, CZ, FR, RO) au transpus-o numai cu privire la câteva dintre elementele prevăzute la articolul 4 alineatele (2) și (3).

Elementele relevante care trebuie evaluate sunt enumerate la articolul 4 alineatul (2). Doar un stat membru nu a transpus această dispoziție (BE), un alt stat membru abordează acest aspect în mod prea general (BG), iar un altul introduce doar obligația generală de cooperare, fără a specifica domeniul de aplicare a acesteia (ES).

În conformitate cu articolul 4 alineatul (3), evaluarea unei cereri de protecție internațională trebuie efectuată individual și include luarea în considerare a unei liste de fapte, documente și circumstanțe menționate în dispoziție. Unele state membre (AT, NL, PL, SE) se bazează pe principiile generale relevante de drept intern. Legislația de transpunere a câtorva state membre (de exemplu BE, FI, DE, HU, LT, SI) conține o listă diferită. În legislația unor state membre, anumite elemente ale dispoziției sunt omise sau transpuse incorect: articolul 4 alineatul (3) litera (c) privind statutul individual și situația personală a solicitantului (de exemplu LV, SI), articolul 4 alineatul (3) litera (d) privind scopul activităților solicitantului de la părăsirea țării de origine (precum EE, FI, LT, SI) și articolul 4 alineatul (3) litera (e) privind posibilitatea solicitantului de a beneficia de protecția unei alte țări (de exemplu FI, SI). În câteva state membre, dreptul intern este incomplet și ambiguu (BE, BG, CZ, EE, ES, FR, LT, SI), în timp ce în alte state membre se introduc cerințe suplimentare, cum ar fi solicitarea avizului serviciului național de informații (SK) sau evaluarea statutului în țara de întoarcere (UK).

Articolul 4 alineatul (4) obligă statele membre să țină seama de persecuția anterioară sau de vătămarea gravă a solicitantului ca un indiciu serios al faptului că acesta va fi persecutat sau vătămat grav și în viitor, cu excepția cazului în care există motive întemeiate pentru a crede că persecuția sau vătămrile grave nu se vor mai repeta. Mai multe state membre nu au transpus această dispoziție (AT, BE, BG, HU, PL, ES, SE) sau au transpus-o în mod incorect (CY, CZ, FR, LT).

5.1.2. *Nevoia de protecție internațională care apare în afara țării de origine (articolul 5)*

Articolul 5 alineatele (1) și (2) conține dispoziții obligatorii conform cărora evenimentele care s-au desfășurat și activitățile în care s-a implicat solicitantul după plecarea din țara de origine pot reprezenta un temei pentru recunoașterea nevoii de protecție internațională. SK nu a transpus niciunul dintre alineate, în timp ce EE și LT nu au transpus al doilea alineat. LT exclude persoanele care beneficiază de protecție subsidiară din domeniul de aplicare a articolului 5 alineatul (1), iar CZ și PT restrâng aplicarea articolului 5 alineatul (2) la

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

activitățile care reprezintă o continuare a convingerilor sau a orientărilor avute în țara de origine.

Articolul 5 alineatul (3) permite statelor membre să stabilească faptul că unui solicitant care depune o cerere ulterioară nu i se acordă în mod normal statutul de refugiat, în cazul în care riscul de persecuție se bazează pe circumstanțe create de solicitant prin propria voință, după plecarea din țara de origine. Această dispoziție opțională a fost transpusă de mai multe state membre¹⁴; unele dintre acestea (BG, PT, SI) au aplicat de asemenea această regulă primelor cereri, în timp ce două state membre (EL, SI) au transformat-o într-o dispoziție obligatorie.

5.1.3. Agenții de persecuție sau vătămări grave (articolul 6)

Articolul 6 obligă statele membre să considere ca agenți de persecuție sau vătămări grave, pe lângă state, partidele sau organizațiile care controlează cel puțin o parte importantă din teritoriul unui stat, precum și agenții neguvernamentali, în cazul în care agenții de protecție prevăzuți la articolul 7 fie nu au capacitatea, fie nu doresc să ofere protecție. Definiția a fost transpusă restrictiv în legislația anumitor state membre: în BG, recunoașterea agenților neguvernamentali ca agenți de persecuție presupune ca aceștia să dispună de o organizație, precum și existența unui stat care nu are capacitatea sau nu dorește să li se opună; legislația din CZ se referă numai la „incapacitatea”, nu și la „refuzul” unui stat de a oferi protecție și vizează doar agenții de persecuție, nu și pe cei de vătămări grave. Legislația din SK restrânge noțiunea de „partide”, adăugând calificativul „politice”, și nu include în definiție organizațiile internaționale.

Agenții neguvernamentali acceptați ca agenți de persecuție în practică în diferite state membre includ trupele de gherilă și trupele paramilitare, teroriștii, comunitățile locale și triburile, infractorii, membri ai familiei, membri ai partidelor sau ai mișcărilor politice.

5.1.4. Agenții de protecție (articolul 7)

Articolul 7 alineatul (1) permite statelor membre să considere că protecția poate fi acordată nu numai de stat, dar și de partide și organizații, inclusiv organizații internaționale, care controlează statul sau o parte importantă din teritoriul acestuia. Alineatul (2) stabilește condițiile de acordare a protecției, mai precis condițiile în care agenții guvernamentali sau neguvernamentali iau măsuri rezonabile pentru a împiedica persecuția sau vătămările grave, precum și de acces al solicitantului la o astfel de protecție. La alineatul (3) se solicită statelor membre să țină seama în acest context de orientările oferite de actele Consiliului în domeniu.

Alineatul (1) a fost transpus de toate statele membre, cu o singură excepție (RO). CZ l-a transpus numai cu privire la statutul de refugiat, în timp ce în legislația EE există o confuzie între termenii „agenți de protecție” și „agenți de persecuție”. Alineatul (2) nu a fost transpus de 3 state membre (CZ, EE, RO), iar LT nu a transpus cerința referitoare la faptul că solicitantul ar trebui să aibă acces la protecție. Pe baza utilizării termenului „între altele” înainte de precizarea necesității unui sistem juridic eficient care să permită descoperirea, urmărirea penală și sancționarea acțiunilor ce constituie o persecuție sau o vătămare gravă, cerința nu a fost introdusă în legislația BE, CY, LV și SE. Alineatul (3) nu a fost transpus în 13 state membre¹⁵.

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

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

Practicile de punere în aplicare a dispozițiilor articolului 7 variază foarte mult, ceea ce permite existența unor niveluri diferite de recunoaștere a persoanelor aflate în situații asemănătoare. RO nu recunoaște agenții de protecție care nu au atribute guvernamentale. FI și FR consideră că, în afară de organizațiile internaționale, niciun alt partid sau organizație nu poate acorda protecție. În unele state membre¹⁶, legislația și/sau practica insistă pe evaluarea accesibilității, durabilității și eficienței protecției acordate. Legislația FR nu menționează condițiile care trebuie îndeplinite pentru acceptarea protecției. BE, CY, LU, LV, PL și SE sunt dispuse să considere că triburile sau clanurile sunt capabile să acorde suficientă protecție în anumite condiții, în timp ce în BE, HU și UK agenții neguvernamentali au fost considerați drept agenți de protecție pentru femeile amenințate de riscul mutilării organelor genitale și al uciderii pentru onoare, în măsura în care aceștia diminuează astfel de riscuri. Totuși, în practică, protecția acordată de acești agenți se dovedește inefficientă sau de scurtă durată.

5.1.5. *Protecția în interiorul țării (articolul 8)*

Articolul 8 alineatul (1) reprezintă o dispoziție opțională, care permite statelor membre să respingă cererile de protecție internațională în cazul în care solicitantul nu are motive fondate să se teamă că va fi supus la persecuții sau vătămări grave într-o anumită parte a țării de origine și dacă se poate estima în mod rezonabil că acesta poate locui în respectiva parte a țării de origine. La alineatul (2), se cere statelor membre care pun în aplicare dispozițiile de la alineatul (1) să țină seama de condițiile generale existente în respectiva parte a țării și de situația individuală a solicitantului, în timp ce, la alineatul (3), li se permite să aplice conceptul de protecție în interiorul țării, chiar dacă există obstacole tehnice la întoarcerea în țara de origine.

Alineatul (1) a fost transpus de toate statele membre, cu excepția IT și ES; alineatul (2) nu a fost transpus de IT, ES, BG, EE, LT, RO și SE. BG, CZ, EE, LT și PT nu au transpus condiția privind estimarea „în mod rezonabil” că solicitantul poate să locuiască într-o anumită parte a țării de origine, în timp ce alte state au oferit instrucțiuni specifice pentru punerea în aplicare a acestei cerințe: RO solicită recunoașterea existenței refugierii interne de către ICNUR, iar SE prevede ca solicitantul să aibă posibilitatea reală de a duce o viață normală, fără suferințe sau dificultăți inutile. Cerința de a ține seama de „condițiile generale” nu a fost transpusă în BG și CZ, iar cerința de a ține seama de situația individuală nu a fost transpusă în BG, CZ și SI. Pe de altă parte, legislația din FR introduce două cerințe suplimentare: este necesar ca solicitantul să aibă acces la protecție și ca autoritățile să țină seama de agentul de persecuție, ceea ce împiedică utilizarea posibilității refugierii interne în cazurile în care agentul de persecuție este reprezentat de stat sau de o instituție națională.

Alineatul (3) a fost transpus numai de 8 state membre¹⁷. Obstacolele tehnice sunt, în general, reprezentate de: lipsa documentelor de călătorie valabile, imposibilitatea deplasării în țara de origine, lipsa cooperării autorităților din țara de origine și incapacitatea fizică a solicitantului în caz de boală sau graviditate. Solicitanților care se încadrează în domeniul de aplicare a acestui alineat nu li se acordă adesea niciun statut juridic sau doar un statut tolerat cu drepturi sociale limitate.

Informațiile disponibile arată existența unor divergențe considerabile în punerea în aplicare a dispozițiilor articolului 8, în special în ceea ce privește criteriile utilizate pentru evaluarea

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

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

condițiilor generale din țara de origine, precum și accesibilitatea și natura protecției disponibile. Astfel, unele state membre (FR, SE) nu aplică în general acest concept în cazul solicitanților ceceni, iar altele (de exemplu DE), acceptă ca potențiale alternative de refugiere internă cea mai mare parte din teritoriul Federației Ruse. Unele state membre¹⁸ aplică acest concept în cazul în care statul este agentul de persecuție, spre deosebire de altele, cum ar fi FR, care nu îl aplică.

5.2. Condiții pentru a fi considerat refugiat

5.2.1. Acte de persecuție (articolul 9)

Articolul 9 alineatul (1) definește actele de persecuție în sensul directivei, iar articolul 9 alineatul (2) oferă exemple de astfel de acte. FR nu a transpus literal dispozițiile articolului 9. EE a transpus numai primul paragraf din articolul 9 alineatul (1), iar CZ a utilizat o definiție diferită. Cel de al doilea alineat a fost transpus literal de majoritatea statelor membre; un stat membru (SI) a transpus lista ca fiind exhaustivă.

Articolul 9 alineatul (3) menționează că trebuie să existe o legătură de cauzalitate între motivele persecuției, enumerate la articolul 10 alineatul (1), și actele de persecuție. Dispoziția nu a fost transpusă în mai multe state membre (de exemplu BG, CZ, FR, EL, ES, LU, NL, PL, SK), unele dintre acestea bazându-se pe practica relevantă. Lipsa transpunerii poate fi înțeleasă ca un standard mai favorabil în sensul articolului 3. Se pare că, în unele state membre, instanțele au hotărât că această condiție este îndeplinită de asemenea în cazurile în care există o legătură între actele de persecuție și lipsa protecției împotriva acestor acte¹⁹.

5.2.2. Motivele persecuției (articolul 10)

Articolul 10 alineatul (1) oferă indicații privind interpretarea motivelor persecuției prevăzute în Convenția de la Geneva privind statutul refugiaților²⁰, stabilind o listă neexhaustivă de elemente de care trebuie să se țină seama în evaluarea motivelor. Articolul 10 alineatul (2) prevede că nu este relevant dacă solicitantul posedă efectiv caracteristica care stă la originea persecuției, atât timp cât o astfel de caracteristică îi este atribuită totuși de agentul de persecuție. Articolul 10 a fost transpus de toate statele membre, cu două excepții (CZ, EE), iar un stat membru (SI) nu a transpus articolul 10 alineatul (2).

Au apărut probleme cu privire la punerea în aplicare a articolului 10 alineatul (1) litera (d) privind criteriile de evaluare a apartenenței unei persoane la un anumit grup social. Acest motiv de protecție este definit prin trimiterea la două criterii: trebuie ca membrii grupului să împărtășească o caracteristică înăscută sau o caracteristică atât de fundamentală pentru identitate și conștiință încât aceasta nu poate fi modificată în mod rezonabil; de asemenea, aceștia trebuie să fie percepuți de societate ca un grup distinct. Aceste criterii sunt aplicate ca cerințe cumulative de unele state membre²¹ și ca cerințe alternative de altele²². O serie de state membre (BE, HU, SI, UK) nu au transpus ultima teză din articolul 10 alineatul (1) litera (d) referitoare la relevanța aspectelor privind egalitatea între bărbați și femei. În unele state

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

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

²⁰ Convenția de la Geneva privind statutul refugiaților din 28 iulie 1951, astfel cum a fost modificată prin Protocolul de la New York din 31 ianuarie 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.

membre²³, această dispoziție este aplicată în linii mari, permițând identificarea unui anumit grup social bazată numai pe aspecte privind egalitatea între bărbați și femei, în timp ce DE prevede acest lucru în mod explicit în legislația sa.

5.3. Condiții pentru a beneficia de protecție subsidiară

Articolul 15, coroborat cu articolul 2 litera (e), definește criteriile de eligibilitate pentru protecția subsidiară. S-au observat divergențe atât în transpunerea articolului 15, cât și în interpretarea acestuia în statele membre și în jurisdicțiile naționale.

Unele state membre (BE, CY, HU și SE) au omis precizarea „în țara de origine” atunci când au transpus articolul 15 litera (b); legislația din AT definește motivele de acordare a protecției subsidiare specificate la articolul 15 literele (a) și (b) trimițând la articolele 2 și 3 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului și la Protocoalele 6 și 13 la convenție; legislația din Regatul Unit menționează „omorul nelegitim” ca motiv suplimentar pentru acordarea de protecție subsidiară.

În ceea ce privește transpunerea articolului 15 litera (c), 8 state membre²⁴ au omis precizarea „individuale” când au transpus cerința privind existența unei „amenințări grave și individuale”, în timp ce FR a adăugat condiția ca amenințarea să fie de asemenea „directă”. Legislația din DE omite integral noțiunea de violență generalizată. În plus, în unele state membre (de exemplu FR, DE și SE), necesitatea existenței unei amenințări individuale, coroborată cu noțiunea de „violență generalizată” și considerentul 26, a fost interpretată în sensul că solicitantul trebuie să demonstreze că este supus unui risc mai mare de vătămare decât restul populației sau decât anumite părți din populație, în țara sa de origine.

Condiția privind existența unei „amenințări grave și individuale” de la articolul 15 litera (c) a fost interpretată de către Curtea de Justiție în hotărârea sa din 17 februarie 2009, C-465/07. Instanța a precizat condițiile în care o astfel de amenințare poate fi stabilită în mod excepțional în cazul unui solicitant care nu este vizat în mod specific din cauza unor factori legați de situația sa personală și a oferit indicații privind utilizarea gradului de violență generalizată legată de conflictele armate drept criteriu pentru evaluarea existenței unei amenințări grave și individuale²⁵.

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

²⁴ AT, BE, CZ, DE, EL, ES, HU, LT.

²⁵ S-a cerut instanței să pronunțe o hotărâre preliminară pentru a stabili dacă existența unei amenințări grave și individuale la adresa vieții sau a persoanei solicitantului de protecție subsidiară este supusă condiției ca solicitantul să aducă dovezi care să arate că este vizat în mod specific din cauza unor factori care țin de situația sa și, în caz contrar, să indice criteriul pe baza căruia se stabilește existența unei astfel de amenințări. Instanța a hotărât că existența unei amenințări grave și individuale la adresa vieții sau persoanei solicitantului de protecție subsidiară nu este supusă condiției ca solicitantul să aducă dovezi care să arate că este vizat în mod specific din cauza unor factori care țin de situația sa. De asemenea, aceasta a arătat că existența unei astfel de amenințări poate fi considerată în mod excepțional ca fiind stabilită în cazul în care gradul de violență generalizată care caracterizează conflictul armat aflat în desfășurare atinge o intensitate destul de mare încât există motive suficiente pentru a considera că un civil, întors în țara respectivă sau, după caz, în regiunea respectivă, ar fi confruntat cu un risc real de a fi supus la această amenințare numai prin prezența sa pe teritoriul țării sau al regiunii respective.

5.4. Revocarea, încetarea sau refuzul de reînnoire a statutului de refugiat și a statutului de persoană care beneficiază de protecție subsidiară (articolele 11, 12, 14, 16, 17 și 19)

Dispozițiile articolelor 11 și 12, coroborate cu cele ale articolului 14 alineatele (1) și (3), privind încetarea sau excluderea de la statutul de refugiat, precum și dispozițiile articolului 16 și ale articolului 17 alineatele (1) și (2), coroborate cu cele ale articolului 19 alineatele (1) și (3), privind încetarea și excluderea de la protecția subsidiară sunt formulate ca obligatorii. Totuși, legislația din mai multe state membre doar permite încetarea statutului de refugiat pe motivele menționate în cadrul acestor dispoziții în loc să solicite acest lucru²⁶. Motivul opțional pentru excluderea de la acordarea protecției subsidiare, menționat la articolul 17 alineatul (3), a fost transpus numai de 13 state membre²⁷.

Pe de altă parte, anumite state membre au introdus motive suplimentare sau motive excesiv de largi pentru încetare²⁸ și pentru excludere²⁹. În unele state membre, încetarea statutului de refugiat nu este posibilă dacă protecția este acordată de agenți neguvernamentali sau numai într-o parte din țara de origine³⁰. În alte state membre, încetarea statutului de refugiat (DE, HU, SK) sau a protecției subsidiare (HU) nu este posibilă dacă există motive convingătoare referitoare la persecuția sau vătămrile grave suferite în trecut.

În cazul în care refugiatului i-a fost acordat dreptul de reședință permanentă, încetarea statutului este limitată sau imposibilă în unele state membre, în ciuda îndeplinirii condițiilor pentru încetare³¹ sau excludere³². Mai multe state membre nu acordă un statut alternativ ulterior celui de refugiat după încetarea³³ statutului sau excluderea³⁴ de la acest statut. În alte state membre, se poate acorda o autorizație excepțională de ședere în anumite circumstanțe, cum ar fi sănătatea precară sau riscul de nereturnare în cazul încetării³⁵ sau excluderii³⁶.

Dispozițiile articolului 14 alineatele (4) și (5) permit statelor membre, în anumite circumstanțe, să revoce, să încheie sau să refuze să reînnoiască statutul acordat unui refugiat și să nu acorde statutul de refugiat, în cazurile în care nu s-a luat încă o decizie în acest sens, dacă persoana respectivă reprezintă un pericol pentru securitate sau pentru comunitate. Articolul 14 alineatul (6) solicită statelor membre care folosesc una dintre aceste opțiuni sau ambele opțiuni să acorde persoanelor în cauză cel puțin unele dintre drepturile fundamentale stabilite în Convenția de la Geneva. Cu toate acestea, mai multe state membre care au pus în

²⁶ BE, IE, UK în cazul încetării și BE și PL în cazul excluderii de la statutul de refugiat.

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

²⁸ În ceea ce privește articolul 11: BG, CZ, EE, ES, LT, PT; în ceea ce privește articolul 16: BG, DE, LT, PT, SI.

²⁹ Articolul 12: DE, IT, PT, SK, SI, FI, LT, RO, UK; articolul 14 alineatul (3): CZ, PL; articolul 17: EE, FR, LT, PT, SK, SI, UK.

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

³¹ În ceea ce privește statutul de refugiat: AT, DE, NL, PL; în ceea ce privește protecția subsidiară: NL, PL.

³² În ceea ce privește statutul de refugiat: DE, NL, PL; în ceea ce privește protecția subsidiară: DE, NL, PL.

³³ În ceea ce privește statutul de refugiat: BG, CZ, EE, EL, IT, LV, LT, LU, NL, PL, RO; în ceea ce privește protecția subsidiară: BG, CZ, EL, LV, LT, LU, NL, PL, RO.

³⁴ În ceea ce privește statutul de refugiat: BG, EL, LV, LT, LU, NL, PL, RO; în ceea ce privește protecția subsidiară: 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.

aplicare una dintre opțiuni sau ambele opțiuni nu au transpus articolul 14 alineatul (6)³⁷, deși s-a raportat că unele dintre acestea acordă drepturile prevăzute de Convenția de la Geneva ca „efect direct al Convenției de la Geneva” sau din alte motive nespecificate (AT); aceasta nu constituie însă o transpunere suficientă a dispoziției prevăzute de directivă. Se poate afirma că această situație respectă dispozițiile directivei numai în cazurile în care beneficiarii au posibilitatea să solicite efectiv drepturile respective în fața instanțelor sau a organismelor administrative dintr-un anumit stat membru.

În ceea ce privește normele procedurale, sarcina probei revine autorităților naționale, care trebuie „să demonstreze pentru fiecare persoană în parte” că aceasta nu mai are sau nu a avut niciodată calitatea de refugiat sau de persoană eligibilă pentru acordarea protecției subsidiare, astfel cum se prevede la articolul 14 alineatul (2) și la articolul 19 alineatul (4). Mai multe state membre³⁸ nu au pus în aplicare aceste dispoziții sau le-au aplicat doar parțial.

Curtea de Justiție a interpretat articolul 11 alineatul (1) literele (e) și (f) și alineatul (2) privind clauzele de încetare referitoare la „încetarea circumstanțelor relevante” în hotărârea judecătorească din 2 martie 2010³⁹. În prezent, există două cereri pendinte de pronunțare a unor hotărâri preliminare cu privire la interpretarea dispozițiilor privind încetarea și excluderea. Mai precis, cererile se referă la articolul 12 alineatul (1) privind excluderea persoanelor care se încadrează în domeniul de aplicare a articolului 1 D din Convenția de la Geneva⁴⁰ și la dispozițiile articolului 12 alineatul (2) și ale articolului 14 alineatul (3) privind condițiile care trebuie îndeplinite pentru punerea în aplicare a excluderii și a efectelor relevante ale acesteia⁴¹.

5.5. Conținutul protecției internaționale

5.5.1. Norme generale (articolul 20)

În conformitate cu alineatul (1) din acest articol, capitolul VII al directivei privind conținutul protecției internaționale nu trebuie să aducă atingere drepturilor prevăzute de Convenția de la Geneva. Nu s-au semnalat cazuri de netranspunere efectivă a alineatului, nici probleme juridice (sau practice) legate de transpunere.

Alineatul (2) stabilește aplicarea egală a dispozițiilor capitolului menționat anterior atât refugiaților, cât și beneficiarilor de protecție subsidiară, cu excepția cazului în care directiva prevede altfel. În LT și LV egalitatea de tratament este transpusă în mod oficial, însă, în

³⁷ AT, BE, BG, IT, LV, LT, NL, UK – IE se bazează pe principiul general de drept intern.

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

³⁹ Cauzele comune C-175/08. C-176/08. C-178/08 și C-179/08, Salahadin Abdulla, Hasan, Adem și Rashi, Jama: Instanța a hotărât în principal că statutul de refugiat încetează atunci când, după schimbarea semnificativă și durabilă a situației din țara terță respectivă, circumstanțele care au justificat teama de persecuție a persoanei în cauză nu mai există și aceasta nu are alte motive să se mai teamă că va fi persecutată. Autoritățile competente trebuie să verifice dacă agenții de protecție menționați la articolul 7 alineatul (1) au luat măsuri rezonabile pentru a împiedica persecuția. Astfel, aceștia trebuie să dispună, între altele, de un sistem juridic eficient care să permită descoperirea, urmărirea penală și sancționarea actelor de persecuție și să se asigure că resortisantul respectiv va avea acces la protecție în cazul în care statutul său de refugiat încetează. Schimbarea situației este considerată „semnificativă și durabilă” atunci când se poate afirma că factorii care au stat la originea temerilor refugiatului de a fi persecutat au fost eradicați definitiv. Aceasta înseamnă că nu există temeri justificate de a fi expus la acte de persecuție care să reprezinte „încălțări grave ale drepturilor fundamentale ale omului”.

⁴⁰ Cauza C-31/09, Bolbol Nawras; v. Concluziile Avocatului General Sharpston din 4 martie 2010.

⁴¹ Cauzele C-57/09, Cemalettin Polat și C-101/09, Ayhan Ciftci.

practică, egalitatea de tratament se aplică numai în perioada de integrare socială, iar beneficiarii de protecție subsidiară nu au acces la anumite drepturi după expirarea perioadei respective, întrucât numeroase acte legislative generale acordă acces numai rezidenților permanenți (beneficiarii de protecție subsidiară nefăcând parte din această categorie).

5.5.2. *Persoanele vulnerabile și minorii - articolul 20 alineatele (3), (4) și (5)*

Articolul 20 alineatul (3) stabilește obligația de a ține seama de situația specifică a anumitor grupuri vulnerabile (enumerate într-o listă neexhaustivă) în momentul punerii în aplicare a dispozițiilor capitolului VII. Câteva state membre nu au transpus articolul 20 alineatul (3) (BE, CZ, EE, LU, NL, RO, UK). Normele din unele state membre, care fie au transpus oficial, fie aplică legislația preexistentă (de exemplu AT, DE, FI, LT, NL, SE), nu menționează în mod specific toate categoriile enumerate în dispoziție. În plus, în LT, grupurile vulnerabile sunt luate în considerare numai în perioada de integrare socială, legislația socială generală neincluzând întotdeauna prevederi referitoare la refugiați sau la beneficiarii de protecție subsidiară. În SK, situația grupurilor vulnerabile este reglementată în unele domenii, cum ar fi sănătatea, însă numai în practică. În PT, normele referitoare la vulnerabilitate menționează doar obligația de a ține seama în mod corespunzător de situația persoanelor vulnerabile, cu excepția situației minorilor neînsoțiți. În schimb, ES, LT și NL au lărgit domeniul de aplicare a dispozițiilor, incluzând în această categorie victimele traficului de persoane, familiile cu trei sau mai mulți copii minori sau cu unul sau doi copii sub vârsta de 18 ani și persoanele cu afecțiuni psihice.

Articolul 20 alineatul (4) impune statelor membre obligația de a recunoaște nevoile speciale ale persoanelor vulnerabile în sensul aplicării prevederilor alineatului (3) numai după evaluarea individuală a situației acestora. Această dispoziție nu a fost transpusă în 12 state membre⁴².

Articolul 20 alineatul (5), care impune principiul conform căruia interesul superior al copilului reprezintă un considerent primordial pentru statele membre în procesul de aplicare a dispozițiilor capitolului VII, nu a fost transpus de BE, ES, IE, NL și UK.

5.5.3. *Reducerea beneficiilor – articolul 20 alineatele (6) și (7)*

Aceste două alineate permit statelor membre să decidă cu privire la reducerea beneficiilor acordate refugiaților și, respectiv, beneficiarilor de protecție subsidiară, în cazul în care statutul protejat a fost obținut în urma unor activități desfășurate numai sau în principal în scopul obținerii protecției. Dispozițiile au fost puse în aplicare numai în BG, CY și MT.

5.5.4. *Protecția împotriva returnării*

Articolul 21 alineatul (1), care prevede că statele membre trebuie să respecte principiul nereturnării în conformitate cu obligațiile lor internaționale, a fost transpus de toate statele membre. Dispoziția opțională de la articolul 21 alineatul (2), care precizează excepțiile de la principiul nereturnării prevăzute de Convenția de la Geneva, a fost transpusă în aproape toate statele membre, cu câteva excepții (CZ, FI, FR, HU, IE, SK, SI), iar BE a transpus numai excepția opțională de la litera (a).

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

Dispoziția opțională de la articolul 21 alineatul (3), care permite statelor membre să revoce, să încheie sau să refuze să înnoiască sau să acorde un permis de ședere unui refugiat care îndeplinește condițiile excepțiilor de la principiul nereturnării, enumerate la articolul 21 alineatul (2), a fost transpusă de un număr mic de state membre (EE, ES, FI, LV, LT, UK).

5.5.5. *Informare*

Articolul 22 solicită statelor membre să ofere beneficiarilor ambelor statute de protecție acces la informațiile privind drepturile și obligațiile aferente statutului respectiv de îndată ce este posibil după acordarea statutului, într-o limbă pe care aceștia o pot înțelege. Acesta nu a fost transpus în AT, BE, FR, LT și RO. De asemenea, normele naționale relevante nu specifică întotdeauna că accesul la informații trebuie oferit „de îndată ce este posibil” după acordarea respectivului statut de protecție (BG), că informațiile trebuie oferite într-o limbă pe care beneficiarii de protecție internațională o pot înțelege (EE) sau ce informații ar trebui furnizate (ES, FI).

5.5.6. *Menținerea unității familiei*

Articolul 23 stabilește normele privind menținerea unității familiei pentru beneficiarii de protecție internațională, mai precis acordarea anumitor drepturi și beneficii membrilor familiei care se află deja pe teritoriul unui anumit stat membru. Domeniul de aplicare individual a acestor norme este stabilit în dispozițiile articolului 2 litera (h) și ale articolului 23 alineatul (5).

Persoanele care trebuie considerate membri ai familiei unui beneficiar de protecție internațională în scopul menținerii unității familiale sunt menționate la articolul 2 litera (h). Definiția impune două condiții generale: familia trebuie să fi fost deja constituită în țara de origine și membrii familiei trebuie să fie prezenți în statul membru vizat. Prima dintre condiții a fost transpusă de majoritatea statelor membre⁴³, în timp ce a doua a fost transpusă doar de BE, ES, LT, LU, NL.

În contextul acordării beneficiilor prevăzute la articolele 24-34 din directivă, unele state membre nu consideră că partenerii necăsătoriți aflați într-o relație stabilă sunt membri ai familiei (de exemplu CY, HU, IE, LV, MT, PL, RO), în timp ce alte state acceptă acest lucru (de exemplu BG, CZ, ES, FI, LT, LU, NL, PT, SE, UK). Aceste divergențe sunt permise de directivă în măsura în care tratamentul aplicat cuplurilor necăsătorite este stabilit prin trimitere la legislația sau practica statelor membre și cu condiția ca măsurile puse în aplicare să respecte drepturile fundamentale, în special principiul nediscriminării, menționat explicit în considerentele 10 și 11 și consfințit prin articolul 21 din Cartea drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, inclusiv nediscriminarea pe motive de orientare sexuală.

Articolul 23 alineatul (5) permite statelor membre să adopte o definiție mai largă a membrilor de familie, incluzând de asemenea rudele care locuiau împreună ca familie în momentul părăsirii țării de origine și care se aflau integral sau majoritar în întreținerea beneficiarului de protecție internațională la acea dată. Dispoziția a fost transpusă formal (BE, BG, CY, CZ, EL, FI, IE, PT) sau prin norme preexistente (AT și SE).

În scopul menținerii unității familiei, unele state membre includ de asemenea alte categorii, cum ar fi copiii adulți necăsătoriți, cu îndeplinirea anumitor condiții, printre care dependența

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

acestora din cauza stării lor de sănătate fizică sau psihică (de exemplu BG, EE, IE, SE) sau lipsa capacității financiare (EL). Unele state includ de asemenea părinții și/sau bunicii dependenți din punct de vedere financiar (de exemplu CY, EE, EL, HU, IE, SE), frații sau surorile care sunt dependenți sau care suferă de dizabilități fizice sau psihice (de exemplu HU, IE), alți membri dependenți ai familiei (IE, ES), sau părinții minorilor neînsoțiți (de exemplu CY, HU).

S-a semnalat că numai un stat membru utilizează posibilitatea oferită de dispozițiile articolului 23 alineatul (2) de a aplica condiții specifice pentru acordarea de beneficii membrilor familiilor beneficiarilor de protecție subsidiară (PL).

5.5.7. Permisele de ședere – articolul 24

În conformitate cu articolul 24, refugiații și beneficiarii de protecție subsidiară primesc un permis de ședere valabil cel puțin trei ani sau, respectiv, un an, și care poate fi reînnoit, de îndată ce este posibil după acordarea statutului, cu excepția cazului în care există motive imperioase de siguranță națională sau de ordine publică ce impun altfel.

S-a semnalat că unele state membre eliberează refugiaților permise de ședere cu valabilitate mai mare de trei ani (AT, BE, BG, FI, HU, IE, LT, SI, SE, UK). Cel puțin 7 state membre acordă beneficiarilor de protecție subsidiară permise cu valabilitate mai mare de un an, perioada minimă prevăzută de directivă: 2 ani (PL), 3 ani (BG, IE, SI), 4 ani sau mai mult (HU, LV, NL, UK).

5.5.8. Documente de călătorie – articolul 25

Articolul 25 alineatul (2) dispune ca statele membre să elibereze beneficiarilor de protecție subsidiară care nu pot obține un pașaport național documente care să le permită să călătorească, cel puțin atunci când, din motive umanitare grave, prezența lor este necesară într-un alt stat, cu excepția cazului în care există motive imperioase de siguranță națională sau de ordine publică ce impun altfel. Numai 3 state membre⁴⁴ aplică această limitare referitoare la motivele călătoriei (AT, ES, LU).

5.5.9. Accesul la locuri de muncă – articolul 26

Marea majoritate a statelor membre permit accesul la piața de muncă nu numai refugiaților, ci și beneficiarilor de protecție subsidiară. S-a raportat că numai trei state membre (CY, DE și LU) utilizează posibilitatea de a aplica limitarea stipulată la articolul 26 alineatul (3). S-au semnalat mai multe probleme cu privire la accesul beneficiarilor de protecție subsidiară la posibilități de formare ocupațională pentru adulți, acțiuni de formare profesională și experiență practică la locul de muncă (CY, CZ, EE, LT, SK, SI, UK). Pe de altă parte, unele state membre asigură drepturi identice pentru beneficiarii protecției subsidiare, pentru refugiați și pentru propriii cetățeni (de exemplu FI, IE, RO).

5.5.10. Accesul la educație – articolul 27

În conformitate cu articolul 27 alineatul (3), refugiații și beneficiarii de protecție subsidiară ar trebui să se bucure de tratament egal cu resortisanții statului respectiv în cadrul procedurilor existente de recunoaștere a diplomelor, certificatelor sau a altor titluri oficiale de calificare. O

⁴⁴ Din cele 19 state membre care au răspuns la ancheta realizată de către Comisie.

serie de state membre nu au transpus dispoziția (de exemplu BG, LT, UK). În practică, s-a semnalat apariția unor probleme recurente din cauza faptului că adesea beneficiarii de protecție internațională nu posedă documentele justificative ale titlurilor de calificare.

5.5.11. Protecția socială – articolul 28

Se pare că unele state membre⁴⁵ folosesc posibilitatea de a limita protecția socială acordată beneficiarilor de protecție subsidiară la prestațiile de bază, în conformitate cu articolul 28 alineatul (2). LT exclude beneficiarii de protecție subsidiară de la protecția socială din cauza caracterului temporar al permisului lor de ședere. DE impune un criteriu suplimentar conform căruia beneficiarii de protecție subsidiară trebuie să fi avut o perioadă de ședere legală de trei ani pentru a obține alocații de sprijin pentru copii și a avea acces la educație.

5.5.12. Îngrijirea sănătății – articolul 29

Numai LT și MT par să aplice posibilitatea oferită de dispozițiile articolului 29 alineatul (2) de a limita îngrijirea sănătății oferită beneficiarilor de protecție subsidiară la prestațiile de bază. În AT, datorită sistemului federal, nivelul beneficiilor acordate beneficiarilor de protecție subsidiară depinde de regiunea în care aceștia dobândesc drept de ședere. În DE, beneficiarii de protecție subsidiară nu au acces la anumite beneficii specifice referitoare la tratamentul medical. Se pare că unele state membre (de exemplu BG, EE, CZ, UK) nu au transpus obligația stipulată la articolul 29 alineatul (3) de a acorda servicii medicale corespunzătoare beneficiarilor de protecție internațională cu nevoi speciale, iar în alte state (de exemplu LV, LT, IE, ES, RO) punerea în aplicare a acestora pare să ridice probleme.

5.5.13. Accesul la locuință – articolul 31

Standardele oferite de mai multe state membre (de exemplu AT, IE, LV, PL, SI) par a fi mai ridicate decât standardele impuse la articolul 21 din Convenția de la Geneva, care prevede acordarea unui „tratament cât se poate de favorabil”. În unele state membre (de exemplu IE, RO și SE), beneficiarii de protecție internațională se bucură de aceleași drepturi ca și propriii resortisanți în ceea ce privește locuința.

5.5.14. Accesul la facilitățile de integrare – articolul 33

Cel puțin 16 state membre⁴⁶ nu fac distincții între refugiați și beneficiarii de protecție subsidiară în ceea ce privește accesul la facilitățile de integrare. Totuși, programele de integrare oferite sunt uneori foarte limitate și pot să includă numai formare lingvistică și împrumuturi financiare. În HU, s-a observat că accesul beneficiarilor de protecție internațională la programele de integrare se face în mod discreționar și este inefficient din cauza absenței măsurilor de punere în aplicare. În BG, prevederile legale sunt vagi și nu garantează durabilitatea programelor. Mai multe state membre (de exemplu EE, IE, LV) nu pun în mod oficial programe de integrare la dispoziția beneficiarilor de protecție internațională. Cu toate acestea, s-a semnalat că ambele grupuri care se bucură de un statut de protecție au acces la facilități de integrare în unele dintre statele membre (de exemplu în IE).

⁴⁵ De exemplu AT, DE, LU, LV, PT, SK.

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

6. CONCLUZIE

Au fost identificate mai multe probleme legate de transpunerea incompletă și/sau incorectă a directivei. Printre acestea se află punerea în aplicare a unor standarde mai scăzute decât cele stabilite de directivă. S-au identificat deficiențe chiar și în dispozițiile directivei, cum ar fi imprecizia și ambiguitatea unor concepte precum agenți de protecție, protecție în interiorul țării, apartenența la un anumit grup social, care lasă loc interpretărilor foarte diferite ale statelor membre. Prin urmare, există diferențe semnificative între statele membre în ceea ce privește acordarea protecției și forma de protecție acordată. În plus, o proporție mare din hotărârile pronunțate în primă instanță pe baza unor criterii care nu sunt suficient de clare și precise sunt desființate după ce au fost atacate.

Evaluarea punerii în aplicare a directivei arată că, în practică, puține state membre utilizează posibilitatea de a distinge între refugiați și beneficiarii de protecție subsidiară în ceea ce privește conținutul protecției acordate. Pe de altă parte, nivelul de protecție acordată în diferite state membre variază, ceea ce afectează fluxurile de migrație și determină apariția fluxurilor secundare.

Prezentul raport arată că obiectivul privind crearea unor condiții similare în ceea ce privește condițiile și statutul beneficiarilor de protecție internațională, precum și conținutul protecției acordate nu a fost pe deplin îndeplinit în prima fază de armonizare.

Comisia va continua să analizeze și să urmărească toate cazurile în care s-au identificat probleme de transpunere și/sau de punere în aplicare, astfel încât să asigure aplicarea corectă a standardelor comune stabilite de directivă, în special în ceea ce privește respectarea deplină a drepturilor prevăzute în Carta drepturilor fundamentale a UE, precum și să reducă posibilitatea apariției divergențelor. Divergențele apărute în procesul de punere în aplicare a directivei de către statele membre care sunt determinate de imprecizia și ambiguitatea standardelor propriu-zise ar putea fi soluționate numai prin modificarea legislativă a dispozițiilor relevante. Pe baza unei evaluări atente a punerii în aplicare a directivei, Comisia a adoptat, la 21 octombrie 2009, o propunere de reformare a Directivei privind standardele minime în vederea remedierii deficiențelor identificate.