

Το Άσυλο στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Μελέτη για την Εφαρμογή της Οδηγίας της Ε.Ε. για τον Καθορισμό του Καθεστώτος του Πρόσφυγα

(αποσπάσματα στα Ελληνικά)



Νοέμβριος 2007



UNHCR

The UN
Refugee Agency

Ύπατη Αρχή του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Στις 29 Απριλίου 2004, η Οδηγία του Συμβουλίου 2004/83/ΕΚ για θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους υιοθετήθηκε από το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹. Αυτή η Οδηγία θέτει δύο διαφορετικά αλλά συμπληρωματικά μεταξύ τους καθεστώτα διεθνούς προστασίας, το προσφυγικό καθεστώς και το καθεστώς επικουρικής προστασίας. Η προθεσμία συμμόρφωσης των Κρατών Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης με την παρούσα Οδηγία ήταν η 10^η Οκτωβρίου 2006.²

Ο κύριος σκοπός της κοινοτικής νομοθεσίας περί ασύλου είναι να διασφαλίσει ότι διεθνής προστασία παρέχεται στα πρόσωπα εκείνα που την δικαιούνται. Στην Συνθήκη του Άμστερνταμ προβλέπεται ρητώς ότι όλα τα κοινοτικά μέτρα περί ασύλου πρέπει να εναρμονίζονται με την Σύμβαση της Γενεύης του 1951 Περί του Καθεστώτος των Προσφύγων και του Πρωτοκόλλου του 1967 καθώς και με άλλες σχετικές συμβάσεις.³ Στα Συμπεράσματα του Τάμπερε το 1999, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τόνισε επίσης την μεγάλη σημασία που αποδίδεται στην προστασία κατά την διαδικασία εναρμόνισης στον τομέα του ασύλου, επιβεβαιώνοντας «την σημασία που η Ένωση και τα Κράτη Μέλη προσδίδουν στον απόλυτο σεβασμό του δικαιώματος στην αναζήτηση ασύλου» και «συμφώνησε να εγκαθιδρύσει ένα Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου, βασισμένο στην πλήρη και απόλυτη εφαρμογή της Σύμβασης της Γενεύης».⁵

¹ Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, L 304/12, 30 Σεπτεμβρίου 2004. Αυτή η Οδηγία αναφέρεται εφεξής ως «Οδηγία για τον Καθορισμό».

² Άρθρο 38 της Οδηγίας για τον Καθορισμό

³ Σύμβαση της Γενεύης του 1951 Περί του Καθεστώτος των Προσφύγων και το Πρωτόκολλο του 1967 Σχετικό προς το Καθεστώς των Προσφύγων (εφεξής «Σύμβαση του 1951»), UNTS No.8791

⁴ Άρθρο 63(1) της Συνθήκης του Άμστερνταμ που τροποποίησε την Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τις Συνθήκες για την Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και συγκεκριμένα σχετικά νομοθετήματα, 2 Οκτωβρίου 1997.

⁵ Συμπεράσματα Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στο Τάμπερε, Φινλανδία, 15-16 Οκτωβρίου 1999, Έγγραφο Συμβουλίου, SN 200/99.

Η Οδηγία για τον Καθορισμό αγγίζει τον πυρήνα της εντολής περί διεθνούς προστασίας της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες ⁶, και η ίδια η Οδηγία αναγνωρίζει την αξία της καθοδήγησης που παρέχει η Ύπατη Αρμοστεία στα Κράτη Μέλη.⁷ Η Ύπατη Αρμοστεία καλωσορίζει, κατ' αρχήν, την Οδηγία για τον Καθορισμό, ως ένα κείμενο, το οποίο θα μπορούσε να συμβάλει στην ενδυνάμωση της διεθνούς προστασίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Ωστόσο, η Ύπατη Αρμοστεία διατύπωσε επιφυλάξεις ως προς αρκετές διατάξεις της Οδηγίας.⁸

Η Ύπατη Αρμοστεία ανέλαβε την διεξαγωγή της παρούσας έρευνας σύμφωνα με την καταστατική υποχρέωση της να επιβλέπει την εφαρμογή των ρυθμίσεων της Σύμβασης του 1951, και λαμβανομένου υπ' όψιν της Παραγράφου 15 της Οδηγίας για τον Καθορισμό. Καθώς δεν ήταν εφικτό να μελετηθούν τα αποτελέσματα που επέφεραν όλες οι διατάξεις της Οδηγίας σε όλα τα Κράτη Μέλη, δεδομένων των περιορισμένων μέσων και το σύντομου διαθέσιμου χρονικού διαστήματος, αποφασίστηκε να εξεταστεί ο νομικός αντίκτυπος συγκεκριμένων καίριων διατάξεων μέχρι σήμερα σε ορισμένα Κράτη Μέλη.

Η επιλογή των υπό εξέταση Κρατών Μελών έγινε βάσει κάποιων κριτηρίων. Πρώτον, θεωρήθηκε σημαντικό να περιληφθούν Κράτη Μέλη αντιπροσωπευτικά διαφορετικών γεωγραφικών περιοχών. Κατά δεύτερο λόγο, τα κράτη που επελέγησαν, ήταν αυτά τα οποία όλα μαζί έλαβαν περίπου τις μισές από όλες τις αιτήσεις ασύλου που υποβλήθηκαν στην Ευρωπαϊκή Ένωση το 2006, συμπεριλαμβανομένων σημαντικών αριθμών αιτήσεων από ομάδες, των οποίων οι υποθέσεις ήταν πιθανό να αναδείξουν τα υπό εξέταση ζητήματα. Γι αυτόν τον λόγο, εξετάστηκαν αποφάσεις που αφορούν άτομα που

⁶ Στο Άρθρο 8 του Καταστατικού της Υ.Α. καλείται ο Ύπατος Αρμοστής, στο πλαίσιο της παροχής διεθνούς προστασίας, μεταξύ άλλων, να επιβλέπει την εφαρμογή των Συμβάσεων, να προωθεί μέτρα που αποβλέπουν στη βελτίωση των συνθηκών των προσφύγων και στην μείωση των αριθμού των προσώπων που χρήζουν προστασίας, και στην προώθηση της υποδοχής των προσφύγων στην επικράτεια των Κρατών.

⁷ Η Παράγραφος 15 της Οδηγίας για τον Καθορισμό αναφέρει ότι «Οι διαβουλεύσεις με την Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες μπορεί να παρέχουν πολύτιμες οδηγίες προς τα κράτη μέλη για την χορήγηση ή μη του καθεστώτος πρόσφυγα σύμφωνα με το Άρθρο 1 της Σύμβασης της Γενεύης»

⁸ Βλ. Σχόλια της Ύπατης Αρμοστείας για την Οδηγία του Συμβουλίου 2004/83/ΕΚ για θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους, Ιανουάριος 2005, στο <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/43661eee2.pdf>.

προέρχονται από Αφγανιστάν, Κολομβία, Ιράκ, Παλαιστίνη, Ομοσπονδία της Ρωσίας(Τσετσένοι), Σομαλία, Σρι-Λάνκα, Σουδάν και Τουρκία. Τελικώς, επιχειρήθηκε να εξεταστεί η πρακτική σε Κράτη Μέλη με διαφορετικά νομικά συστήματα και θεσμικά πλαίσια.

Η παρούσα έρευνα δεν θα μπορούσε να διεξαχθεί χωρίς την πλήρη συνεργασία των αρμοδίων αρχών στα εν λόγω Κράτη Μέλη. Η Ύπατη Αρμοστεία είναι εξαιρετικά ευγνώμων για την συνεργασία και την υποστήριξη τους.

Ας ελπίσουμε ότι τα ευρήματα της έρευνας θα συμβάλουν εποικοδομητικά τόσο στο διάλογο σχετικά με την εφαρμογή την Οδηγίας για τον Καθορισμό και τις ενδεχόμενες τροποποιήσεις αυτής, όσο και στην τυπική αξιολόγηση της Οδηγίας από την Επιτροπή, η οποία αναμένεται το 2008.⁹

I.1. Σκοποί της έρευνας

Η Οδηγία για τον Καθορισμό αποβλέπει « στη διασφάλιση, ότι τα Κράτη Μέλη εφαρμόζουν κοινά κριτήρια για τον προσδιορισμό των προσώπων που χρήζουν όντως διεθνούς προστασίας».¹⁰ Ο Αντιπρόεδρος, Franco Frattini, Επίτροπος Δικαιοσύνης, Ελευθερίας και Ασφάλειας, επεσήμανε ότι η Οδηγία πρέπει να μειώσει «τις σημαντικές αποκλίσεις που υφίστανται στα ποσοστά αναγνώρισης μεταξύ των Κρατών Μελών».¹¹ Είναι όντως μεγάλη η πρόκληση. Οι διαφορές που υπάρχουν στην νομοθεσία και στην νομική πρακτική των Κρατών Μελών της Ε.Ε. σημαίνει ότι οι πιθανότητες ενός πρόσφυγα για απόκτηση προστασίας μπορούν να ποικίλλουν δραματικά στα Κράτη Μέλη, έχοντας ως αποτέλεσμα, για την προσφυγική προστασία στην Ε.Ε., το αποκαλούμενο και ως «λοταρία του ασύλου».¹²

⁹ Σύμφωνα με το άρθρο 37, « Έως τις 10 Απριλίου 2008, η Επιτροπή υποβάλλει έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο περί της εφαρμογής της παρούσας Οδηγίας και προτείνει τυχόν τροποποιήσεις που είναι αναγκαίες.»

¹⁰ Παράγραφος 6 του Προοιμίου της Οδηγίας.

¹¹ Eurgora Δελτίο Τύπου, IP/06/1345, Βρυξέλλες, 10 Οκτωβρίου 2006.

¹² ECRE Δελτίο Τύπου, 4 Νοεμβρίου 2004: «Η Ευρώπη πρέπει να τερματίσει την λοταρία του ασύλου»

Ένας βασικός στόχος της παρούσας έρευνας είναι να ρίξει φως ως προς τον βαθμό, στον οποίον επιτυγχάνονται οι στόχοι που θέτει η Οδηγία.. Η έρευνα επικεντρώθηκε στην πρακτική που εφαρμόζεται σε πέντε Κράτη Μέλη (Γαλλία, Γερμανία, Ελλάδα, Δημοκρατία της Σλοβακίας και Σουηδία) μετά τις 10 Οκτωβρίου 2006, ως καταληκτική προθεσμία για την θέση της Οδηγίας σε εφαρμογή. Συγκεκριμένα, η έρευνα αποσκοπεί να αναδείξει:

- τον βαθμό της συνέπειας (ή την έλλειψη αυτής) στην προσέγγιση των υπό εξέταση Κρατών Μελών, ως προς τα συγκεκριμένα ζητήματα
- καλές πρακτικές, και
- προβλήματα, συμπεριλαμβανομένων και αυτών που σχετίζονται με την συμβατότητα της κρατικής νομοθεσίας και πρακτικής με τις βασικές αρχές που διαπνέουν το διεθνές δίκαιο.

Για τους σκοπούς της έρευνας, έξι καίρια ζητήματα της Οδηγίας αναλύθηκαν:

- Μη κρατικοί φορείς δίωξης ή σοβαρής βλάβης (Άρθρο 6)
- Φορείς προστασίας (Άρθρο 7)
- Εγγώρια προστασία(Άρθρο 8)
- Αναγνώριση προϋποθέσεων επικουρικής προστασίας (Άρθρο 2, 15 και 18)
- Αναγνώριση προσφυγικού καθεστώτος και αναγνώριση καθεστώτος επικουρικής προστασίας σε καταστάσεις γενικευμένης βίας, και
- Ρήτρες αποκλεισμού (Άρθρο 12 και 17).

Η ανάλυση πραγματοποιήθηκε από τον Μάρτιο έως τον Ιούλιο του 2007. Δεν περιορίστηκε μόνο στην εξέταση της νομοθεσίας που θέτει σε εφαρμογή την Οδηγία για τον Καθορισμό. Τα ευρήματα της βασίζονται επίσης στην λεπτομερή εξέταση 1, 488 πρωτοβάθμιων και επί προσφυγών αποφάσεων, οι οποίες ελήφθησαν μετά τις 10

Οκτωβρίου 2006,¹³ σε συνεντεύξεις με αποφασίζοντα όργανα και προσωπικό των αρμόδιων αρχών στον τομέα του ασύλου, σε συνεντεύξεις με άλλους φορείς καθώς και σε μελέτη της νομολογίας, κοινοβουλευτικών εκθέσεων, κυβερνητικών κατευθυντήριων οδηγιών και νομικών ερμηνευτικών κειμένων.

Η ανάλυση, τα συμπεράσματα και οι συστάσεις αυτής της έρευνας απευθύνονται τόσο στα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και στα Κράτη Μέλη. Αυτή η μελέτη δεν προτείνει συγκεκριμένες αλλαγές σχετικά με την νομοθεσία ή την πρακτική των Κρατών Μελών, τα οποία αντιμετωπίζουν πολυποίκιλες προκλήσεις στον τομέα του ασύλου. Ο στόχος ήταν να αξιολογηθούν η νομοθεσία και η πρακτική σε ένα περιορισμένο αριθμό κρατών μελών, προκειμένου να κατανοηθούν πληρέστερα ζητήματα που άπτονται της εφαρμογής της Οδηγίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Κατά συνέπεια οι συστάσεις που διατυπώθηκαν αποσκοπούν στην ενδυνάμωση της εφαρμογής της Οδηγίας για τον Καθορισμό, σε εναρμόνιση με τους στόχους προστασίας που τίθενται σε αυτήν.

I.2. Κύρια ευρήματα

I.2.1. Εθνική νομοθεσία ενσωμάτωσης της Οδηγίας για τον Καθορισμό

- Κατά την περίοδο που πραγματοποιήθηκε η έρευνα, δύο από τα πέντε υπό εξέταση Κράτη Μέλη-Γαλλία και Δημοκρατία της Σλοβακίας- είχαν ολοκληρώσει την νομοθετική ενσωμάτωση των διατάξεων της Οδηγίας. Η Γερμανία και η Σουηδία είχαν ενσωματώσει εν μέρει αυτές τις διατάξεις. Η Ελλάδα δεν είχε ακόμη ενσωματώσει την Οδηγία για τον Καθορισμό. Σε περίπτωση που δεν υπάρχει εθνική νομοθεσία, η οποία να θέτει πλήρως σε εφαρμογή την Οδηγία, οι διατάξεις της Οδηγίας πρέπει να εφαρμόζονται ευθέως, στον βαθμό που είναι σαφείς και χωρίς αιρέσεις.¹⁴ Στις τρεις χώρες που δεν έχουν ακόμη ολοκληρώσει την νομοθετική διαδικασία της ενσωμάτωσης της Οδηγίας, δεν κατέστη απόλυτα σαφές εάν η Οδηγία εφαρμόζεται ευθέως. Στην

¹³ Με εξαίρεση τις αποφάσεις στην Γαλλία, από τις οποίες μερικές ελήφθησαν προ της 10 ης Οκτωβρίου 2006, επειδή η εθνική νομοθεσία που έθεσε σε εφαρμογή την Οδηγία προχρονολογείται της προθεσμίας για ενσωμάτωση.

¹⁴ ECJ 1970, 1213 ff

Γερμανία, στις από 13 Οκτωβρίου 2006 κατευθυντήριες οδηγίες του Υπουργείου Εσωτερικών αναφέρεται ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις της ευθείας και άμεσης εφαρμογής της Οδηγίας. Ωστόσο, παρά την συγκεκριμένη διευκρίνιση, μερικά δικαστήρια, επί συγκεκριμένων ζητημάτων, ενέμειναν σε μια ερμηνεία που βασίζεται στην πάγια εθνική πρακτική, και η οποία δεν είναι συμβατή με την Οδηγία. Στην Ελλάδα και στην Σουηδία, οι δικαστικές αποφάσεις κάνουν σποραδικές αναφορές στην Οδηγία αλλά δεν φάνηκε να υπάρχει ενιαία προσέγγιση εκ μέρους των αρχών σχετικά με τα άρθρα εκείνα, εαν υπάρχουν κάποια, που πρέπει να εφαρμόζονται ευθέως.

I.2.2. Μη κρατικοί φορείς δίωξης ή σοβαρής βλάβης

- Η Οδηγία για τον Καθορισμό είχε σαν αποτέλεσμα να επιτευχθεί μεγαλύτερη συμφωνία, μεταξύ των πέντε υπό εξέταση Κρατών Μελών, ως προς την νομική ερμηνεία της έννοιας των μη κρατικών φορέων δίωξης ή σοβαρής βλάβης. Η μετάθεση του κέντρου βάρους από τον φορέα της δίωξης ή της σοβαρής βλάβης στην δυνατότητα παροχής προστασίας θεωρείται θετική εξέλιξη.

- Στην Γαλλία και στη Γερμανία, η Οδηγία διεύρυνε τους λόγους χορήγησης προστασίας και συνεπώς ενίσχυσε το σύστημα προστασίας. Αυτό διαφαίνεται από την αύξηση των αποφάσεων, στην Γερμανία, που χορηγούν προσφυγικό καθεστώς σε Σομαλούς. Ωστόσο, η διάταξη περί μη κρατικών φορέων σοβαρής βλάβης στο πλαίσιο της επικουρικής προστασίας δεν έχει ακόμη αποτυπωθεί πλήρως στην νομική πρακτική στην Γερμανία. Αυτό οφείλεται εν μέρει μάλλον στην ανολοκλήρωτη ενσωμάτωση της Οδηγίας στην Γερμανία κατά την περίοδο της έρευνας.

- Η εν λόγω διάταξη δεν είχε τον ίδιο αντίκτυπο στην νομική πρακτική στην Ελλάδα, με αυτόν που είχε στη Γαλλία και στη Γερμανία, και δεν είχε ως συνέπεια την αύξηση των ποσοστών αναγνώρισης.

1.2.3. Φορείς προστασίας και τι συνιστά προστασία στις χώρες καταγωγής

- Η Οδηγία για τον Καθορισμό προσδιορίζει αυτούς που μπορούν να παράσχουν προστασία στη χώρα καταγωγής και θέτει κριτήρια αξιολόγησης της ικανότητας για παροχή προστασίας. Η διάταξη σχετικά με αυτούς που μπορούν να παράσχουν προστασία επιδέχτηκε διαφορετικών ερμηνειών στα διάφορα Κράτη Μέλη. Για παράδειγμα, ενώ η απαρίθμηση των φορέων προστασίας στο Άρθρο 7 (1) θεωρείται ως περιοριστική από τα αποφασίζοντα όργανα στη Γαλλία, οι αρχές στη Σουηδία ερμηνεύουν την εν λόγω απαρίθμηση της διάταξης ως μη περιοριστική. Από τις αποφάσεις που εξετάστηκαν στη Σουηδία προέκυψε ότι μπορεί, για παράδειγμα, να θεωρηθούν οι φυλές και οι φατρίες ως ενδεχόμενοι φορείς προστασίας.

- Από την εξέταση των αποφάσεων προέκυψε ότι τα αποφασίζοντα όργανα θα μπορούσαν ενδεχομένως να θεωρήσουν τους διεθνείς οργανισμούς ως εν δυνάμει φορείς προστασίας· ωστόσο, σε όλες τις αποφάσεις, ο σχετικός διεθνής οργανισμός κρίθηκε ως ανίκανος να παράσχει προστασία. Αυτή η προσέγγιση αναδεικνύει τους εγγενείς περιορισμούς που υπάρχουν στην ικανότητα των διεθνών οργανισμών να παράσχουν προστασία.

- Σχετικά με το Άρθρο 7 (2), το οποίο θέτει τα κριτήρια, βάσει των οποίων αξιολογείται η ικανότητα παροχής προστασίας, είναι δύσκολο να αξιολογηθεί ο αντίκτυπος του στη νομική πρακτική των πέντε Κρατών Μελών, καθώς οι εξετασθείσες αποφάσεις παρείχαν λιγιστές ενδείξεις περί της εφαρμογής των κριτηρίων που προβλέπονται στην Οδηγία. Δεν είναι σαφές εάν αυτό αντανακλά μια ελλιπή ανάλυση αυτού του ζητήματος κατά τη διαδικασία εξέτασης των αιτήσεων ασύλου ή εάν οι γραπτές αποφάσεις δεν περιείχαν πλήρως την ανάλυση που πραγματοποιήθηκε.

1.2.4. Εγχώρια προστασία

- Η Οδηγία για τον Καθορισμό απαιτεί η αξιολόγηση των αιτήσεων για διεθνή προστασία να γίνεται επί εξατομικευμένης βάσης. Ωστόσο, από τις αποφάσεις στη Δημοκρατία της Σλοβακίας προέκυψε ότι η αξιολόγηση της ασφάλειας στη χώρα καταγωγής για μια ομάδα αιτούντων, διεξάγεται κατά γενικό τρόπο, χωρίς εμφανή αναφορά στις ιδιαίτερες περιστάσεις κάθε αιτούντος ατομικά.
- Το άρθρο 8 της Οδηγίας για τον Καθορισμό παραλείπει αυτό που θεωρείται από την Ύπατη Αρμοστεία, τους νομικούς εμπειρογνώμονες και τα κράτη μέρη συμβαλλόμενα στην Σύμβαση του 1951 ως ουσιώδης και αναγκαία προϋπόθεση για την εναλλακτική δυνατότητα της εγχώριας προστασίας, δηλαδή ότι η προτεινόμενη περιοχή πρέπει να είναι προσβάσιμη στον αιτούντα από απόψεως πρακτικής, νομικής και από πλευράς ασφάλειας¹⁵. Αντιθέτως, το Άρθρο 8 (3) προβλέπει ότι εφαρμόζεται η έννοια της εγχώριας προστασίας ανεξαρτήτως των τεχνικών εμποδίων που υπάρχουν για την επιστροφή στη χώρα καταγωγής. Η Γαλλία, η Δημοκρατία της Σλοβακίας και η Σουηδία δεν έχουν ενσωματώσει το Άρθρο 8 (3) στη νομοθεσία τους και από την έρευνα προέκυψε ότι κανένα από τα υπό εξέταση Κράτη Μέλη δεν εφαρμόζουν την εν λόγω διάταξη στην πράξη. Μια Σουηδική Επιτροπή Έρευνας¹⁶ κατέληξε ότι το άρθρο 8 (3) «δεν είναι εύλογο και δεν συνάδει με το άρθρο 1Α της Σύμβασης της Γενεύης». Στη Γαλλία, το Συνταγματικό Δικαστήριο διατυπώνει την επιφύλαξη ότι ο αιτών πρέπει να έχει την δυνατότητα πρόσβασης σε ένα ουσιώδες τμήμα της χώρας καταγωγής του/της

¹⁵ Κατευθυντήριες Οδηγίες της Υ.Α για την Διεθνή Προστασία Νο.4: «Εναλλακτική δυνατότητα Εσωτερικής Μετακίνησης ή Μετεγκατάστασης» στο πλαίσιο του Άρθρου 1^Α(2) της Σύμβασης του 1951 και/ή του Πρωτοκόλλου του 1967 Σχετικά με το Καθεστώς των Προσφύγων, 23 Ιουλίου 2003, στο <http://www.unhcr.org/publ/PUBL/3f28d5cd4.pdf>. Προηγήθηκαν τα Συνοπτικά Συμπεράσματα για την εναλλακτική δυνατότητα εσωτερικής μετακίνησης ή μετεγκατάστασης μιας στρογγυλής τράπεζας εμπειρογνομόνων τον Σεπτέμβριο του 2001, κατά την οποία πραγματοποιήθηκε συζήτηση που βασίστηκε στο ενημερωτικό σημείωμα του James Hathaway και Michelle Foster με τον τίτλο « Internal protection/relocation/flight alternative as an aspect of refugee status determination».

¹⁶ Το 2004 σε μια Επιτροπή Έρευνας, απαρτιζόμενη από ακαδημαϊκούς, νομικούς εμπειρογνώμονες και δημόσιους αξιωματούχους, ανατέθηκε η αρμοδιότητα να παράσχει συμβουλευτική σχετικά με τις δυνατότητες εφαρμογής της εν λόγω Οδηγίας στη Σουηδία. Η Έρευνα σχετικά με την Οδηγία για τον Καθορισμό (skuddsgrundsutredningen), εφεξής η Έρευνα. Terms of Reference (dir. 2004:114, dir. 2005:95, dir. 2006:02).

υπό ασφαλείς συνθήκες. Το άρθρο 8 (3) δεν συνάδει με τους σκοπούς της Σύμβασης του 1951 και της Οδηγίας για τον Καθορισμό. Αποκλίνει από την πάγια νομολογία άλλων κρατών, συμβαλλομένων μερών της Σύμβασης του 1951· δεν συνάδει με την πρόσφατη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου¹⁷ και αντίκειται στις κατευθυντήριες οδηγίες της Ύπατης Αρμοστείας.

- Και τα πέντε, υπό εξέταση, Κράτη Μέλη κάνουν χρήση της έννοιας «της εναλλακτικής δυνατότητας εγχώριας προστασίας». Ωστόσο, ο βαθμός στον οποίο αυτή η έννοια εφαρμόζεται, προκειμένου να μην χορηγηθεί διεθνής προστασία, διαφέρει. Από την έρευνα προκύπτει ότι η Οδηγία για τον Καθορισμό δεν έχει επιτύχει το στόχο της ακόμη σχετικά με την καθιέρωση μιας κοινής έννοιας για την εγχώρια προστασία. Η μεταχείριση των Τσετσένων αιτούντων αποτελεί απλώς ένα παράδειγμα, το οποίο αναδεικνύει αυτήν την διαφοροποίηση. Από τις αποφάσεις που εξετάστηκαν στη Γαλλία, καμία από αυτές δεν εφαρμόζει την έννοια της εγχώριας προστασίας στους Τσετσένους. Αντιθέτως, στη Γερμανία και στη Δημοκρατία της Σλοβακίας, έχει γίνει δεκτό ότι στα περισσότερα τμήματα της Ομοσπονδίας της Ρωσίας υπάρχει ενδεχομένως «εναλλακτική δυνατότητα εγχώριας προστασίας». Οι αποκλίσεις στην προσέγγιση οφείλονται εν μέρει στις πολύ διαφορετικές ερμηνείες που αποδίδονται στην έννοια του «εύλογου» κατά την Οδηγία. Αυτές οι ερμηνείες δεν εναρμονίζονται πάντα με τις κατευθυντήριες οδηγίες της Ύπατης Αρμοστείας επί αυτού του ζητήματος.

1.2.5. Προϋποθέσεις αναγνώρισης επικουρικής προστασίας

- Σε γενικές γραμμές, οι διατάξεις περί επικουρικής προστασίας τυγχάνουν θετικής υποδοχής. Αποτελούν το πρώτο αντιπροσωπευτικό δείγμα υπερεθνικής νομοθεσίας στην Ευρώπη, η οποία καθορίζει πότε πληρούνται οι προϋποθέσεις της επικουρικής προστασίας, και δημιουργούν υποχρέωση χορήγησης αυτού του

¹⁷ Salah Skeekh κατά Ολλανδίας, ECHR, Αίτηση No 1948/04, 11 Ιανουαρίου 2007.

καθεστώς σε εκείνους οι οποίοι πληρούν τις προϋποθέσεις. Επομένως, νομοθετικά η Οδηγία έχει διευρύνει το πεδίο διεθνούς προστασίας. Ωστόσο από τα ευρήματα της έρευνας προκύπτει ότι, στην πράξη, η επικουρική προστασία δεν χορηγείται σε αρκετά πρόσωπα, τα οποία φαίνεται να χρήζουν διεθνούς προστασίας. Αυτό οφείλεται τόσο σε διαδικαστικά σφάλματα όσο και σε μια στενή ερμηνεία των όρων της Οδηγίας.

- Οι διατάξεις για την επικουρική προστασία παραμένουν ανενεργείς για την συντριπτική πλειοψηφία των αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα, εξαιτίας διαδικαστικών σφαλμάτων, τα οποία έχουν ως συνέπεια τη μη εξέταση των προϋποθέσεων της επικουρικής προστασίας για τις περισσότερες αιτήσεις. Αυτό μπορεί να συνιστά παραβίαση του άρθρου 18 της Οδηγίας για τον καθορισμό.
- Η δυνατότητα που παρέχει το Άρθρο 15(γ) για παροχή προστασίας σε αυτούς που φοβούνται σοβαρή βλάβη της ζωής τους ή της σωματικής τους ακεραιότητας υποσκάπτεται από μια εξαιρετικά περιοριστική ερμηνεία του όρου «εξατομικευμένη απειλή» που γίνεται σύμφωνα με την Παράγραφο 26 του Προοιμίου της Οδηγίας. Αυτό είχε σαν αποτέλεσμα οι αρχές να απαιτούν από τον αιτούντα να διατρέχει μεγαλύτερο κίνδυνο βλάβης από τον υπόλοιπο πληθυσμό ή τμήματα αυτού, στη χώρα καταγωγής του/της. Η έρευνα κατέδειξε ότι αυτή η ερμηνεία της «εξατομικευμένης απειλής» είχε ως αποτέλεσμα τη μη χορήγηση επικουρικής προστασίας σε άτομα, τα οποία σε περίπτωση επιστροφής τους στη χώρα καταγωγής τους κινδυνεύουν να υποστούν σοβαρή βλάβη, με το σκεπτικό ότι αντιμετωπίζουν τον ίδιο κίνδυνο, που αντιμετωπίζουν, για παράδειγμα, άλλα μέλη της φυλής τους ή άλλοι κάτοικοι της πόλης τους. Έτσι αυτή η ερμηνεία της Παραγράφου 26 του Προοιμίου καθιστά την προστασία που παρέχει η Οδηγία πλασματική για πολλά άτομα και δεν είναι συμβατή με τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου⁴.

⁴ Ibid.

- Η έρευνα κατέδειξε ότι η δυνατότητα της Οδηγίας για τον Καθορισμό να παράσχει επικουρική προστασία περιορίζεται περαιτέρω από την προσέγγιση που υιοθετείται από την Γερμανία σχετικά με την αξιολόγηση του κινδύνου. Στις περιπτώσεις εκείνες όπου ο κίνδυνος επέλευσης θανάτου ή άλλης σοβαρής βλάβης υφίσταται για τον πληθυσμό γενικώς, οι κατευθυντήριες οδηγίες του Υπουργείου Εσωτερικών θέτουν ως προϋπόθεση ότι ο κίνδυνος για την ζωή του ή την σωματική του ακεραιότητα πρέπει να είναι «αναπόφευκτος». Η απαίτηση επέλευσης του θανάτου ή της σοβαρότατης βλάβης «σχεδόν μετά βεβαιότητα» δεν είναι σύμφωνη με την προϋπόθεση του «πραγματικού κινδύνου» που τίθεται στην Οδηγία, ή με βασικές αρχές που διέπουν το δίκαιο των δικαιωμάτων του ανθρώπου.
- Ο όρος «εσωτερική ένοπλη σύρραξη» επιδέχτηκε διαφορετικής ερμηνείας στα Κράτη Μέλη αλλά και εντός των έννομων τάξεων των κρατών. Στο διεθνές δίκαιο δεν υπάρχει ένας κοινά αποδεκτός ορισμός ως προς την «εσωτερική ένοπλη σύρραξη» και οι αποφάσεις που εξετάστηκαν στη Γαλλία, Γερμανία και Σουηδία ανέδειξαν τις διαφορές που υπάρχουν στην ερμηνεία και στην εφαρμογή. Ως συνέπεια, κατά τον χρόνο πραγματοποίησης της έρευνας, η κατάσταση σε τμήματα του Ιράκ θεωρήθηκε ως «εσωτερική ένοπλη σύρραξη» στη Γαλλία, αλλά όχι και στη Σουηδία, όπου χαρακτηρίστηκε ως «σοβαρή σύρραξη». Ενώ οι Σουηδικές αρχές θεώρησαν τη σύρραξη στην Τσετσενία ως «εσωτερική ένοπλη σύρραξη», οι αρχές της Σλοβακίας δεν την αξιολόγησαν κατά τον ίδιο τρόπο. Περαιτέρω, οι Σουηδικές αρχές θεώρησαν ότι η κατάσταση στη Σομαλία δεν συνιστά «εσωτερική ένοπλη σύρραξη», ενώ οι Γερμανικές αρχές το αντίθετο. Αυτός ο ορισμός σαφώς αποτελεί αιτία για διαφορετικές ερμηνείες. Ωστόσο δεν είναι σαφές ποια επιπρόσθετη αξία συνεισφέρει αυτός ο ορισμός στη διάταξη περί επικουρικής προστασίας, καθώς πρόσωπα που αντιμετωπίζουν πραγματικό κίνδυνο σοβαρής βλάβης εξαιτίας αδιάκριτης βίας και εκτεταμένων παραβιάσεων των δικαιωμάτων του ανθρώπου χρήζουν διεθνούς προστασίας ούτως ή άλλως, ανεξαρτήτως εάν το πλαίσιο χαρακτηριστεί ως εσωτερική ένοπλη

σύρραξη ή όχι. Αυτό απεικονίζεται στην Οδηγία περί Προσωρινής Προστασίας⁵ και σε άλλα περιφερειακά νομοθετικά κείμενα στη Λατινική Αμερική και Αφρική. Η εφαρμογή αυτού του ορισμού της Οδηγίας για τον Καθορισμό σε κάποια τουλάχιστον Κράτη Μέλη φαίνεται ότι θα προκαλούσε άρνηση χορήγησης επικουρικής προστασίας σε άτομα που αντιμετωπίζουν πραγματικό κίνδυνο σοβαρής βλάβης στη χώρα καταγωγής τους.

- Ήταν δύσκολο να εξαχθούν συμπεράσματα αναφορικά με την εφαρμογή του Άρθρου 15(β), το οποίο φέρει ομοιότητες με το Άρθρο 3 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου σχετικά με τα βασανιστήρια, την απάνθρωπη και εξευτελιστική μεταχείριση και τιμωρία. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι σε όποιες περιπτώσεις εφαρμόστηκε, οι αποφάσεις περιείχαν περιορισμένη, σχετικά με το θέμα, νομική ανάλυση. Οφείλεται, επίσης, στο γεγονός ότι δεν εφαρμόστηκε συχνά σε κάποια Κράτη Μέλη. Αυτό μπορεί να αποτελεί ένδειξη μιας ανεπαρκούς θεωρητικής καθοδήγησης επί της διάκρισης «απάνθρωπη και εξευτελιστική μεταχείριση» και «σοβαρή απειλή κατά της ζωής ή της σωματικής ακεραιότητας», που προβλέπεται στο Άρθρο 15(γ). Αναμενόταν ότι με την εξέταση των αποφάσεων θα αποσαφηνιζόταν πότε οι σοβαρές απειλές δεν εμπίπτουν στην «απάνθρωπη και εξευτελιστική μεταχείριση» αλλά συνιστούν «σοβαρή απειλή κατά της ζωής ή της σωματικής ακεραιότητας». Ωστόσο από την εξέταση των αποφάσεων δεν προέκυψε καμία αποσαφήνιση. Μπορεί να εξαχθεί από τις αποφάσεις που αναλύθηκαν ότι είτε τα αποφασίζοντα όργανα δεν αποκλείουν απαραίτητα τα άρθρα 15(α) και 15(β) πριν εξετάσουν το άρθρο 15(γ), δηλαδή οι λόγοι δεν εξετάζονται ιεραρχικά, και/είτε κάποιες αρχές εφαρμόζουν μια περιοριστική ερμηνεία του άρθρου 15(β), καθώς από την εξέταση των αποφάσεων προέκυψε ότι μεταχείριση όπως η δουλεία, η εξαναγκαστική αιμοδοσία σε αιχμαλωτίζοντες, και οι απειλές κατά της ζωής εξετάστηκαν σε σχέση με το Άρθρο 15(γ) και όχι με το Άρθρο 15(β).

⁵ Οδηγία 55/2001/ΕΚ του Συμβουλίου της 20^{ης} Ιουλίου 2001 σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων και μέτρα για τη δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ κρατών μελών όσον αφορά την υποδοχή και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής αυτών των ατόμων (L 212/12 της 7^{ης} Αυγούστου 2001)

1.2.6. Ερμηνεία του ορισμού του πρόσφυγα και προϋποθέσεις αναγνώρισης της επικουρικής προστασίας σε περιπτώσεις γενικευμένης βίας

- Από την εξέταση των αποφάσεων προέκυψε ότι σε διαδικαστικό επίπεδο, όταν υποβάλλεται μια αίτηση για χορήγηση διεθνούς προστασίας, τα αποφασίζοντα όργανα γενικά αξιολογούν την αίτηση πρώτα βάσει των κριτηρίων για την αναγνώριση του προσφυγικού καθεστώτος, πριν εξετάσουν αν πληρούνται οι προϋποθέσεις της επικουρικής προστασίας. Με την εξαίρεση της Ελλάδας, και οι δύο αξιολογήσεις λαμβάνουν χώρα στο πλαίσιο μίας διαδοχικής διαδικασίας και οι έγγραφες αποφάσεις αντανακλούν αυτή τη διαδοχική αξιολόγηση.
- Στους αιτούντες που πληρούν τις προϋποθέσεις του προσφυγικού ορισμού πρέπει να χορηγείται το προσφυγικό καθεστώς ανεξαρτήτως εάν η δίωξη λαμβάνει χώρα σε κατάσταση γενικευμένης βίας. Τα ευρήματα της έρευνας καταδεικνύουν ότι, γενικά, το προσφυγικό καθεστώς υπερισχύει στη Γαλλία και στη Γερμανία, και το καθεστώς της επικουρικής προστασίας παραμένει κυριολεκτικά «επικουρικό» ή συμπληρωματικό του προσφυγικού καθεστώτος. Ωστόσο, στη Σουηδία, το καθεστώς της επικουρικής προστασίας φαίνεται να είναι το βασικό καθεστώς που χορηγείται. Στη Δημοκρατία της Σλοβακίας η ανάλυση των αποφάσεων καταδεικνύει ότι τα άτομα που εξαναγκάστηκαν να εγκαταλείψουν τη χώρα καταγωγής τους λόγω φόβου δίωξης ή σοβαρής βλάβης στο πλαίσιο γενικευμένης βίας δεν αναγνωρίζονται ως πρόσφυγες δυνάμει της Σύμβασης του 1951. Στην Ελλάδα δεν κατέστη δυνατό να εξαχθούν κάποια συμπεράσματα, καθώς το ποσοστό αναγνώρισης για το προσφυγικό καθεστώς και το καθεστώς επικουρικής προστασίας μαζί είναι λιγότερο από δύο τοις εκατό.
- Λεπτομερής εξέταση των αποφάσεων κατέδειξε επίσης ότι τα αποφασίζοντα όργανα μπορεί να μην χορηγήσουν το προσφυγικό καθεστώς, με την αιτιολογία

ότι δεν υπάρχει συνάφεια με κάποιον από τους λόγους της Σύμβασης του 1951, ή ότι υπάρχουν ανάμεικτα κίνητρα για τη δίωξη, για παράδειγμα εθνικά, θρησκευτικά καθώς και εγκληματικής φύσης. Ωστόσο, σε κάποιες από αυτές τις περιπτώσεις χορηγήθηκε επικουρική προστασία στους αιτούντες, με την αιτιολογία ότι αντιμετώπισαν μια προσωπική απειλή σοβαρής βλάβης, εξαιτίας κάποιων χαρακτηριστικών τους γνωρισμάτων, όπως η εθνοτική τους καταγωγή, η θρησκεία ή η αποδιδόμενη σε αυτούς θρησκεία. Αυτή η νομική αιτιολόγηση φαίνεται να μην εναρμονίζεται ούτε με το Άρθρο 2(ε) της Οδηγίας για τον Καθορισμό, αλλά ούτε και με την ερμηνευτική καθοδήγηση της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες, σύμφωνα με την οποία το προσφυγικό καθεστώς δεν χορηγείται μόνο όταν δεν υπάρχει κανένας σύνδεσμος με κάποιον από τους λόγους της Σύμβασης⁶.

- Είναι ακόμη αρκετά νωρίς για να αξιολογηθεί ο συνολικός αντίκτυπος της Οδηγίας για τον Καθορισμό στα ποσοστά αναγνώρισης. Ωστόσο, σημαντικές διαφορές εμφανίστηκαν κατά τη παρούσα έρευνα. Για παράδειγμα, σχετικά με τους Ιρακινούς αιτούντες άσυλο, κατά τη διάρκεια του πρώτου τριμήνου του 2007, το ποσοστό αναγνώρισής τους ως πρόσφυγες στον πρώτο βαθμό, στη Γερμανία, ήταν 16,3% και 1,1% για αυτούς που αναγνωρίστηκαν ως δικαιούχοι επικουρικής προστασίας. Στη Σουηδία, στο 73,2% των Ιρακινών αιτούντων χορηγήθηκε επικουρική προστασία στον πρώτο βαθμό, κατά το πρώτο τρίμηνο του 2007, και το 1,7% αναγνωρίστηκε ως πρόσφυγες. Αυτό έρχεται σε αντίθεση με το ποσοστό αναγνώρισης για τους Ιρακινούς, στην Ελλάδα, που ανέρχεται στο 0% και στη Δημοκρατία της Σλοβακίας που είναι επίσης 0%, στον πρώτο βαθμό. Πρέπει να προβληματίσει ιδιαίτερα την Ευρωπαϊκή Ένωση το γεγονός ότι η πρακτική σε σχέση με μια ομάδα διαφέρει τόσο σημαντικά μεταξύ των πέντε, υπό εξέταση, Κρατών Μελών.

⁶ Βλ. § 23 της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες, Η Διεθνής Προστασία των Προσφύγων: Η Ερμηνεία του άρθρου 1 της Σύμβασης του 1951 για το καθεστώς των Προσφύγων, 2001, στο <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf.docid3b20a3914>

1.2.7. Αποκλεισμός από το προσφυγικό καθεστώς και από το καθεστώς της επικουρικής προστασίας

- Είναι επίσης πρώιμο να αξιολογηθεί ο συνολικός αντίκτυπος των ρητρών αποκλεισμού της Οδηγίας. Από την εξέταση των αποφάσεων στη Γαλλία και στη Σουηδία προέκυψε ότι σε πολύ λίγες αποφάσεις εξετάστηκαν οι ρήτρες αποκλεισμού και ότι σε καμία από αυτές δεν εφαρμόστηκαν, αντανακλώντας κατά αυτόν τον τρόπο τον εξαιρετικό χαρακτήρα αυτών των διατάξεων. Ωστόσο, η χρήση των ρητρών αποκλεισμού στη Γερμανία φάνηκε να είναι εκτενέστερη. Από την εξέταση των αποφάσεων στη Γερμανία προέκυψε μια όλο και πιο αυξημένη χρήση των ρητρών αποκλεισμού. Οι βασικές αρχές που έχει διατυπώσει η Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες, σχετικά με την εφαρμογή των ρητρών αποκλεισμού, έχουν παρερμηνευτεί, ιδιαίτερα εκείνες που αφορούν τη ρήτρα αποκλεισμού για πράξεις που αντιβαίνουν στους σκοπούς και στις αρχές των Ηνωμένων Εθνών. Η Οδηγία για τον Καθορισμό μπορεί να μην θεωρείται ως η αιτία αυτής της τάσης, αλλά χρησιμοποιήθηκε ως μέσον.
- Είναι ανησυχητικό το γεγονός ότι η νομοθεσία στη Γερμανία μεταβάλλει τις διατάξεις για τον αποκλεισμό σε διατάξεις που προέρχονται από εξαιρέσεις στην αρχή της μη επαναπροώθησης. Κατά αυτόν τον τρόπο, η νομοθεσία έχει διευρύνει την κατηγορία των προσώπων, τα οποία μπορούν να αποκλεισθούν από το προσφυγικό καθεστώς, πέραν αυτών που απαριθμούνται εξαντλητικά στη Σύμβαση του 1951..

1.2.8. Τύπος έγγραφων αποφάσεων

- Στην Ελλάδα εξετάστηκαν 305 πρωτοβάθμιες αποφάσεις του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης. Και οι 305 αποφάσεις - σχετικά με αιτούντες από το Σουδάν, Ιράκ, Αφγανιστάν, Σομαλία και Σρι Λάνκα - ήταν αρνητικές. Καμία από αυτές τις αποφάσεις δεν έκανε αναφορά στα πραγματικά περιστατικά και καμία δεν

περιείχε κάποια νομική αιτιολογία. Όλες περιείχαν μια στερεότυπη παράγραφο, στην οποία αναφέρεται ότι ο αιτών εγκατέλειψε τη χώρα του προς ανεύρεση δουλειάς και βελτίωση των συνθηκών διαβίωσής του. Από την εξέταση των δευτεροβάθμιων αποφάσεων του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης προέκυψε ότι η συνοπτική αναφορά των πραγματικών περιστατικών συχνά δεν ξεπερνά τις δυο σειρές, και ότι η αρνητική απόφαση εκτεινόταν σε μερικές σειρές, κατά μία στερεότυπη μορφή. Ως αποτέλεσμα, όχι μόνο δεν κατέστη δυνατόν να εξαχθούν συμπεράσματα σχετικά με την ερμηνεία του νόμου που εφάρμοσε το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης, αλλά δεν κατέστη δυνατόν να διαπιστωθεί, από την εξέταση μόνο των αποφάσεων, εάν και ο ίδιος ο νόμος εφαρμόστηκε. Με τη συγκατάθεση του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης εξετάστηκαν οι φακέλοι των υποθέσεων. 294 από τους εξετασθέντες φακέλους, σε πρώτο βαθμό, δεν περιείχαν τις απαντήσεις των αιτούντων στις τυποποιημένες ερωτήσεις που τέθηκαν από τους διενεργήσαντες τη συνέντευξη αστυνομικούς. Δεν υπήρχε στο φάκελο καμία άλλη πληροφορία σχετικά με το φόβο του αιτούντος για δίωξη ή σοβαρή βλάβη. Στη συντριπτική πλειοψηφία των φακέλων που εξετάστηκαν, ο διενεργήσας τη συνέντευξη αστυνομικός κατέγραψε ως «οικονομικούς» τους λόγους αναχώρησης από τη χώρα καταγωγής. Οι φακέλοι στο δεύτερο βαθμό περιείχαν τη γνωμοδότηση της Γνωμοδοτικής Επιτροπής Ασύλου, αλλά συχνά η γνωμοδότηση περιοριζόταν σε δύο στερεότυπες προτάσεις. Γενικά, δεν υπήρχαν περαιτέρω πληροφορίες σχετικά με τα πραγματικά περιστατικά ή τη νομική αιτιολόγηση και δεν υπήρχαν καταγεγραμμένα πρακτικά της ακρόασης ενώπιον της Επιτροπής. Κατά συνέπεια, η έρευνα δεν μπόρεσε να διακρίνει κάποια νομική πρακτική στην Ελλάδα.

1.3. Συστάσεις

Τα ευρήματα αυτής της έρευνας καθιστούν σαφές ότι ενώ η Οδηγία έχει ήδη επιτύχει μεγαλύτερη ομοιομορφία στη νομική πρακτική σχετικά με κάποια νομικά ζητήματα, όπως οι μη κρατικοί φορείς δίωξης ή σοβαρής βλάβης, υφίστανται ακόμη σημαντικές αποκλίσεις στην ερμηνεία άλλων ζητημάτων, όπως της «εναλλακτικής

δυνατότητας εγχώριας προστασίας», των φορέων προστασίας και των προϋποθέσεων της επικουρικής προστασίας. Οι διαφορές που εντοπίστηκαν στην προσέγγιση μόνο των 5, υπό εξέταση, Κρατών Μελών μπορεί να αντανακλώνται ευρύτερα στα 27 Κράτη Μέλη. Είναι απαραίτητο να γίνουν περισσότερα εάν η Ευρωπαϊκή Ένωση προτίθεται να επιτύχει το στόχο της και να διασφαλίσει έναν συνεπή εντοπισμό των προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας.

Περαιτέρω, υπάρχουν κάποιες πρώιμες ενδείξεις ότι η Οδηγία δεν επιτυγχάνει τις δυνατότητες που έχει για χορήγηση διεθνούς προστασίας σε αυτούς που τη χρειάζονται. Αυτό φαίνεται να οφείλεται, τουλάχιστον εν μέρει, στην περιοριστική ερμηνεία των κριτηρίων τόσο της προσφυγικής όσο και της επικουρικής προστασίας. Τίθενται επίσης ζητήματα συμβατότητας με το διεθνές προσφυγικό δίκαιο και το διεθνές δίκαιο των δικαιωμάτων του ανθρώπου, που προκύπτουν είτε από την Οδηγία την ίδια, είτε την εθνική νομοθεσία που θέτει την Οδηγία σε εφαρμογή είτε τη νομική ερμηνεία.

Τι χρειάζεται να γίνει; Η Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες υποβάλει τις ακόλουθες συστάσεις στα Κράτη Μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Αυτές οι συστάσεις περιλαμβάνουν μόνο περιορισμένες προτάσεις για την τροποποίηση της Οδηγίας της ίδιας⁷. Αυτές οι τροποποιήσεις προτείνονται ως οι πιο αποτελεσματικοί τρόποι προκειμένου να αντιμετωπισθούν οι εμφανείς ασάφειες και οι αποκλίνουσες ερμηνευτικές προσεγγίσεις σχετικά με την Οδηγία για τον Καθορισμό. Ενώ κάποια Κράτη Μέλη έχουν ερμηνεύσει κάποιες από τις παρούσες διατάξεις σύμφωνα με τις βασικές αρχές που διέπουν το διεθνές δίκαιο και σύμφωνα με τις κατευθυντήριες οδηγίες της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες⁸, άλλα Κράτη Μέλη βρήκαν τα περιθώρια για αποκλίνουσες, σε σημαντικό βαθμό, προσεγγίσεις. Η τροποποίηση της Οδηγίας θα αποτελούσε τον πιο άμεσο τρόπο προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος της

⁷ Βασιζόμενες στην ανάλυση της παρούσας έκθεσης επί των άρθρων 6, 7, 8, 12, 15 και 17 της Οδηγίας για τον Καθορισμό. Αυτό δεν αποκλείει την πιθανότητα περαιτέρω τροποποιήσεων άλλων άρθρων που ενδεχομένως να χρειάζονται.

⁸ Βλ. παραπάνω, υποσημείωση 8

εναρμόνισης, σύμφωνα με τις βασικές αρχές που διέπουν την διεθνή προστασία, κατά ρητή απαίτηση της Συνθήκης του Άμστερνταμ και το Συμβουλίου στο Τάμπερε.

Ωστόσο, δεν αρκούν απλώς οι τροποποιήσεις. Η διάσταση που υφίσταται μεταξύ νόμου και πρακτικής αποτελεί μια από τις βασικές προκλήσεις. Προκειμένου να βοηθήσει τα Κράτη Μέλη να προβούν σε μια πιο ολοκληρωμένη εφαρμογή της Οδηγίας για τον Καθορισμό σε εναρμόνιση με τις βασικές αρχές του διεθνούς δικαίου, η Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες συνιστά να υιοθετηθούν κατευθυντήριες οδηγίες για συγκεκριμένα τμήματα της Οδηγίας για τον Καθορισμό. Αυτές οι κατευθυντήριες οδηγίες θα πρέπει να βασίζονται στο *Εγχειρίδιο της Υ.Α. για τις Διαδικασίες και τα Κριτήρια Καθορισμού του Καθεστώτος των Προσφύγων*⁹, στις *Κατευθυντήριες Οδηγίες για τη Διεθνή Προστασία*¹⁰, στα Σχόλια επί των κειμένων της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹¹ και σε άλλα ερμηνευτικά έγγραφα. Οι κατευθυντήριες οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα πρέπει να ενσωματώσουν τη σχετική νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Η Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες θα επιθυμούσε να παίξει ένα συμβουλευτικό ρόλο κατά την εκπόνηση αυτών των κατευθυντήριων οδηγιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹².

Η εκπαίδευση των αποφασίζοντων οργάνων και η δημιουργία μηχανισμών ελέγχου ποιότητας των διαδικασιών ασύλου είναι επίσης ουσιώδεις, προκειμένου να αντιμετωπιστεί αυτό το πρόβλημα.

⁹ Εγχειρίδιο για τις Διαδικασίες και τα Κριτήρια Καθορισμού του Καθεστώτος των Προσφύγων σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967 για το Καθεστώς των προσφύγων, Γενεύη, Ιανουάριος 1992, <http://www.unhcr.org/publ/PUBL/>.

¹⁰ Η Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες εκδίδει τις Κατευθυντήριες Οδηγίες για τη Διεθνή Προστασία δυνάμει της εντολής της, όπως αυτή περιέχεται στο από 1950 Καταστατικό του Γραφείου, σε συνδυασμό με το άρθρο 35 της Σύμβασης του 1951 περί του Καθεστώτος των Προσφύγων. Αυτές οι Κατευθυντήριες Οδηγίες είναι συμπληρωματικές του Εγχειριδίου και διατίθενται στο <http://www.unhcr.org/doclist/3bc17bbc4.html>

¹¹ Βλ. παραπάνω, υποσημείωση 8

¹² Βλ. επίσης τη Διακήρυξη 17 της Συνθήκης του Άμστερνταμ, στην οποία απαιτούνται διαβουλευσεις με την Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες επί ζητημάτων που σχετίζονται με τις πολιτικές για το άσυλο

1.3.1. Προτεινόμενες τροποποιήσεις της Οδηγίας για τον Καθορισμό

- 1. Εγχώρια Προστασία:** Το άρθρο 8 (3) πρέπει ν' απαλειφθεί, και πρέπει να γίνει τροποποίηση του άρθρου 8 (1), έτσι ώστε να προβλέπει ότι οποιαδήποτε προτεινόμενη ως περιοχή εγχώριας προστασίας θα πρέπει να είναι προσβάσιμη στον αιτούντα από πρακτικής και νομικής απόψεως καθώς και από πλευράς ασφάλειας.

Το άρθρο 8 (3) προβλέπει ότι η εγχώρια προστασία μπορεί να εφαρμοσθεί, ανεξαρτήτως των τεχνικών εμποδίων επιστροφής στη χώρα καταγωγής. Αυτό αντίκειται στις Κατευθυντήριες Οδηγίες της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες, οι οποίες θέτουν ως προϋπόθεση ότι η εναλλακτική δυνατότητα εγχώριας προστασίας πρέπει να είναι προσβάσιμη στον αιτούντα από πρακτικής και νομικής απόψεως καθώς και από πλευράς ασφάλειας¹³. Αποκλίνει από τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου¹⁴, η οποία θέτει ως προϋπόθεση για να γίνει αποδεκτή η έννοια της εγχώριας προστασίας, ότι το πρόσωπο που απελαύνεται πρέπει να μπορεί να ταξιδέψει προς τη συγκεκριμένη περιοχή, να μπορεί να αποκτήσει πρόσβαση και να μπορεί να εγκατασταθεί εκεί. Αποκλίνει επίσης από την πάγια νομολογία άλλων κρατών συμβαλλόμενων μερών στη Σύμβαση του 1951. Η εναλλακτική δυνατότητα της εγχώριας προστασίας πρέπει να είναι ρεαλιστική, όχι υποθετική.

- 2. Επικουρική προστασία και καταστάσεις αδιάκριτης βίας:** Η παράγραφος 26 του Προοιμίου πρέπει να απαλειφθεί, η λέξη «προσωπική» πρέπει να απαλειφθεί από το άρθρο 15 (γ) και το άρθρο 15 (γ) πρέπει να τροποποιηθεί έτσι ώστε να μην περιορίζεται σε καταστάσεις διεθνούς ή εσωτερικής ένοπλης σύρραξης.

¹³ Βλ. παραπάνω, υποσημείωση 15

¹⁴ Βλ. παραπάνω, υποσημείωση 17

Το αποτέλεσμα της εφαρμογής της παραγράφου 26 του Προοιμίου, στην οποία προβλέπεται ότι «οι κίνδυνοι στους οποίους εκτίθεται εν γένει ο πληθυσμός ή τμήμα του πληθυσμού μιας χώρας δεν συνιστούν συνήθως, αυτοί καθαυτοί, προσωπική απειλή που θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως προσωπική βλάβη» είναι η άρνηση χορήγησης επικουρικής προστασίας σε άτομα που διατρέχουν κίνδυνο σοβαρής βλάβης στη χώρα καταγωγής τους, με την αιτιολογία ότι αντιμετωπίζουν τον ίδιο πραγματικό κίνδυνο σοβαρής βλάβης, όπως για παράδειγμα, άλλα μέλη της φυλής τους ή κάτοικοι της ίδιας πόλης. Αυτό το συμπέρασμα δεν είναι συμβατό με πρόσφατη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου όσον αφορά την αξιολόγηση του κινδύνου¹⁵, και είναι εγγενώς αντιφατικό με το άρθρο 15 (γ), στο οποίο προβλέπεται παροχή προστασίας σε περίπτωση σοβαρής βλάβης που προκλήθηκε από «αδιάκριτη βία».

Ο ορισμός «εσωτερική ένοπλη σύρραξη» έχει αποτελέσει αιτία για αποκλίνουσες ερμηνείες στα Κράτη Μέλη, και μια στενή ερμηνεία του μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την άρνηση χορήγησης επικουρικής προστασίας σε πρόσωπα που διατρέχουν πραγματικό κίνδυνο σοβαρής βλάβης στη χώρα καταγωγής τους. Η ορολογία της Οδηγίας για την Προσωρινή Προστασία μπορεί να είναι πιο κατάλληλη, καθώς εφαρμόζεται σε άτομα που έχουν εγκαταλείψει περιοχές ένοπλης σύρραξης ή γενικευμένης βίας και σε άτομα των οποίων τα δικαιώματα διατρέχουν σοβαρό κίνδυνο συστηματικών ή γενικευμένων παραβιάσεων. Μέσω της Οδηγίας για την Προσωρινή Προστασία, τα Κράτη Μέλη έχουν αναγνωρίσει την ανάγκη προστασίας σε περιπτώσεις γενικευμένης βίας. Αυτό θα είχε επίσης ως αποτέλεσμα να υπάρχει μεγαλύτερη συνοχή μεταξύ της Οδηγίας για την Προσωρινή Προστασία και της Οδηγίας για τον Καθορισμό.

3. Αποκλεισμός: Τα άρθρα 12 και 14 σχετικά με τον αποκλεισμό από το προσφυγικό καθεστώς πρέπει να τροποποιηθούν ώστε να είναι συμβατά με τη Σύμβαση του 1951. Τα άρθρα 17 και 19, που προβλέπουν αποκλεισμό από την επικουρική προστασία, πρέπει, κατά παρόμοιο τρόπο, να τροποποιηθούν ώστε να περιορισθεί το πεδίο εφαρμογής τους.

¹⁵ Ibid

Οι διατάξεις της Οδηγίας για τον Καθορισμό, που προβλέπουν τον αποκλεισμό από το προσφυγικό καθεστώς, εκτείνονται και σε άλλα κριτήρια πέραν των κριτηρίων που απαριθμούνται εξαντλητικά στο Άρθρο 1 ΣΤ της Σύμβασης του 1951. Οι διατάξεις που αποκλείουν τον αιτούντα από την επικουρική προστασία έχουν επίσης ευρύ πεδίο και πρέπει να τροποποιηθούν.

1.3.2. Συστάσεις προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή

4. Αιτήματα για ερμηνεία από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο:

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρέπει να επιδιώξει από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο την ερμηνεία καίριων διατάξεων της Οδηγίας για τον Καθορισμό. Αυτό κρίνεται αναγκαίο ειδικά στην περίπτωση που οι προταθείσες τροποποιήσεις δεν υιοθετηθούν. Διατάξεις επί των οποίων οι ερμηνείες και πρακτικές των Κρατών Μελών διαφέρουν σημαντικά, έχοντας ως αποτέλεσμα νομικά συμπεράσματα, τα οποία αποκλίνουν κατά πολύ μεταξύ τους, θα πρέπει να θεωρηθούν ως πρωτεύοντα θέματα για ενδεχόμενα ερωτήματα στο Δικαστήριο, συμπεριλαμβανομένων και αυτών, στις οποίες η παρούσα έρευνα επικεντρώθηκε.

5. Έλεγχος ποιότητας και διασφάλιση ποιότητας στην Ευρωπαϊκή Ένωση:

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρέπει να προτείνει μέτρα για την δημιουργία μηχανισμών ελέγχου ποιότητας των διαδικασιών ασύλου και της λήψης αποφάσεων, προκειμένου να ελαττωθεί η διάσταση που υφίσταται μεταξύ νομοθεσίας και πρακτικής, και να μειωθεί η απόκλιση που παρατηρείται στις εθνικές πρακτικές. Η Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες έχει επισημάνει την ανάγκη για έλεγχο ποιότητας σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης και για μηχανισμούς διασφάλισης ποιότητας σε εθνικό επίπεδο. Η θετική εμπειρία που αποκομίστηκε από πρωτοβουλίες και

προγράμματα ελέγχου της ποιότητας σε κάποια Κράτη Μέλη θα μπορούσε να αποτελέσει τη βάση για μελλοντικές πρωτοβουλίες σε άλλα κράτη μέλη¹⁶.

6. Εκπαίδευση: Πρέπει να δημιουργηθεί εκπαιδευτικό υλικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το προσωπικό που εμπλέκεται στις διαδικασίες καθορισμού.¹⁷

7. Υιοθέτηση Κατευθυντήριων Οδηγιών: Πρέπει να υιοθετηθούν Κατευθυντήριες Οδηγίες στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σχετικά με καίριες διατάξεις της Οδηγίας για τον Καθορισμό προκειμένου να αντιμετωπιστεί, μεταξύ άλλων ζητημάτων, η ερμηνεία της εγχώριας προστασίας· η εφαρμογή του προσφυγικού καθεστώτος στις περιπτώσεις στις οποίες η δίωξη έχει ανάμεικτα κίνητρα που συνδέονται τόσο με τους λόγους της Σύμβασης του 1951 όσο και με λόγους που δεν άπτονται της Σύμβασης· το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 15 (γ), συμπεριλαμβανομένων και των «προσωπικών» απειλών κατά της ζωής και της σωματικής ακεραιότητας και οι μη κρατικοί φορείς προστασίας στις χώρες καταγωγής.

Η Ύπατη Αρμοστεία πρέπει να έχει ένα θεσμοθετημένο ρόλο κατά την δημιουργία αυτών των κατευθυντήριων οδηγιών, οι οποίες πρέπει να βασίζονται στο Εγχειρίδιο της Ύπατης Αρμοστείας, στις Κατευθυντήριες Αρχές περί Διεθνούς Προστασίας, και άλλες συστάσεις. Η Επιτροπή πρέπει να εξετάσει τη συμβατότητα των εθνικών κατευθυντήριων οδηγιών με την Οδηγία, και να προβεί σε διαβουλεύσεις, όπου κριθεί απαραίτητο, για να συζητηθούν και να επιλυθούν ενδεχόμενες αντιφάσεις που θα προκύψουν μεταξύ των Κατευθυντήριων Οδηγιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των Κρατών Μελών.

1.3.3. Συστάσεις προς τα Κράτη Μέλη

¹⁶ Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες, Απόκριση στην Πράσινη Βίβλο της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου, Σεπτέμβριος 2007, στο <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/46e53de52.pdf>, σελ.33 και υποσημείωση 72.

¹⁷ Ibid, σελ. 35. Σε αυτό το πλαίσιο, θα πρέπει να επισημανθεί ότι πραγματοποιείται ένα πρόγραμμα γνωστό ως Ευρωπαϊκό Εκπαιδευτικό Υλικό για το Άσυλο (European Asylum Curriculum). Η Ύπατη Αρμοστεία έχει προτείνει την περαιτέρω αναβάθμιση αυτού του προγράμματος ώστε να αποτελέσει ένα υψηλής ποιότητας εκπαιδευτικό πρόγραμμα για τα αποφασίζοντα όργανα, σε όλα τα Κράτη Μέλη.

8. Εφαρμογή των Κατευθυντήριων Οδηγιών της Ύπατης Αρμοστείας: Κατά τη διαδικασία της ερμηνείας και εφαρμογής της Οδηγίας για τον Καθορισμό, όσον αφορά τα ζητήματα στα οποία επικεντρώθηκε η παρούσα έρευνα, αλλά όχι μόνο, οι εθνικές αρχές θα πρέπει να προσφεύγουν και να εφαρμόζουν τις Κατευθυντήριες Οδηγίες της Ύπατης Αρμοστείας.

9. Παραπομπή καίριων ερωτημάτων από τα εθνικά δικαστήρια προς το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο για έκδοση προδικαστικών αποφάσεων: Τα αρμόδια δικαστήρια στα Κράτη Μέλη καλούνται να απευθύνουν ερωτήματα προς το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, με τα οποία να ζητούν διευκρινίσεις σχετικά με την Οδηγία για τον Καθορισμό, και άλλα κείμενα που συνιστούν κεκτημένο στον τομέα του ασύλου.

10. Έγγραφο αιτιολόγηση των αποφάσεων: Οι αρμόδιες αρχές στα Κράτη Μέλη πρέπει να εκδίδουν έγγραφες αποφάσεις, οι οποίες να περιέχουν περίληψη των πραγματικών περιστατικών και πλήρη αιτιολόγηση της απόφασης σύμφωνα με τα κριτήρια που τίθενται στην Οδηγία για τον Καθορισμό. Οι έγγραφες αποφάσεις πρέπει να αντανακλούν τη διαδοχική αξιολόγηση των κριτηρίων για το προσφυγικό καθεστώς και το καθεστώς επικουρικής προστασίας.

11. Έλεγχος ποιότητας σε εθνικό επίπεδο: Τα Κράτη Μέλη θα πρέπει να εξετάσουν τις προοπτικές υλοποίησης παρόμοιων προγραμμάτων στις χώρες τους, με αυτά που υλοποίησε η Ύπατη Αρμοστεία στην Αυστρία και τη Μεγάλη Βρετανία, ο στόχος των οποίων ήταν η ενίσχυση των αρμόδιων αρχών προκειμένου να επιτύχουν ή να διατηρήσουν ποιοτικές διαδικασίες και ποιοτική διαδικασία λήψης αποφάσεων.

12. Φορείς προστασίας: Τα αποφασίζοντα όργανα πρέπει να διασφαλίζουν ότι προβαίνουν σε μια πλήρη ανάλυση της δυνατότητας του ενδεχόμενου φορέα προστασίας να παράσχει αποτελεσματική, προσβάσιμη και διαρκή προστασία σύμφωνα με την Οδηγία για τον Καθορισμό.

13. Εγχώρια προστασία που αποκλείεται λόγω τεχνικών εμποδίων: Το άρθρο 8 (3) δεν πρέπει να εφαρμοστεί στις εθνικές νομοθεσίες των Κρατών Μελών ούτε στις νομικές πρακτικές τους, επειδή το αποτέλεσμα αυτής της διάταξης είναι η άρνηση χορήγησης διεθνούς προστασίας σε άτομα που δεν έχουν εναλλακτική δυνατότητα προσβάσιμης προστασίας. Κατά συνέπεια, δεν είναι σύμφωνο με τη Σύμβαση του 1951.

14. Εναλλακτική δυνατότητα εγχώριας προστασίας: Υπενθυμίζεται στα Κράτη Μέλη ότι το άρθρο 8 είναι προαιρετικό και θα πρέπει να εξετάζεται με προσοχή, δεδομένου ότι θίγει άτομα τα οποία είτε έχουν δικαιολογημένο φόβο δίωξης είτε αντιμετωπίζουν πραγματικό κίνδυνο σοβαρής βλάβης στη χώρα καταγωγής τους.

15. Αξιολόγηση της διαθεσιμότητας της εγχώριας προστασίας: Τα αποφασίζονται όργανα πρέπει να διασφαλίζουν ότι η αξιολόγηση της εναλλακτικής δυνατότητας της εγχώριας προστασίας διεξάγεται σε εξατομικευμένη βάση λαμβάνοντας υπ' όψιν τις γενικές συνθήκες που επικρατούν στο σχετικό τμήμα της χώρας και τις προσωπικές περιστάσεις του αιτούντος.

16. Αξιολόγηση των κριτηρίων για το προσφυγικό καθεστώς και την επικουρική προστασία: Τα Κράτη Μέλη πρέπει να διασφαλίζουν ότι όλες οι αιτήσεις για διεθνή προστασία, που δεν πληρούν τις προϋποθέσεις για προσφυγικό καθεστώς, αξιολογούνται και σύμφωνα με τα κριτήρια της επικουρικής προστασίας, σύμφωνα με τις διατάξεις της Οδηγίας για τον Καθορισμό.

17. «Πραγματικός κίνδυνος» σοβαρής βλάβης: Κατά τον καθορισμό των κριτηρίων της επικουρικής προστασίας σε περιπτώσεις αδιάκριτης βίας, τα αποφασίζοντα όργανα πρέπει να αξιολογούν τον «πραγματικό κίνδυνο» κατά τον συνήθη τρόπο, και να μην απαιτούν από τον αιτούντα να αποδείξει ότι αυτός διατρέχει μεγαλύτερο κίνδυνο από τον υπόλοιπο πληθυσμό.

18. Μεικτά κίνητρα: Τα αποφασίζοντα όργανα πρέπει να διασφαλίζουν ότι το προσφυγικό καθεστώς δεν απορρίπτεται μόνο επειδή τα κίνητρα της δίωξης συνδέονται

με τους λόγους που προβλέπονται στη Σύμβαση του 1951 αλλά και με άλλους λόγους που δεν άπτονται της Σύμβασης.

19. Αποκλεισμός: Τα Κράτη Μέλη πρέπει να εφαρμόζουν τις ρήτρες αποκλεισμού με προσοχή και δεν πρέπει να τις εξομοιώνουν με τους λόγους των εξαιρέσεων στην αρχή της μη επαναπροώθησης, ούτε με τους λόγους άρνησης για την αναγνώριση του προσφυγικού καθεστώτος που υφίστανται στην εθνική νομοθεσία τους.

ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΛΗΨΗΣ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΚΑΙ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ

III.1. Τύπος αποφάσεων

Κατά την περίοδο των τεσσάρων μηνών, οι ερευνητές εξέτασαν αναλυτικώς 1, 488 αποφάσεις, τόσο πρωτοβάθμιων όσο και δευτεροβάθμιων αρχών. Η έρευνα βασίστηκε στην υπόθεση ότι οι πληροφορίες που περιέχονται σε αυτές τις αποφάσεις θα μπορούσαν να διαφωτίσουν σχετικά με τον τρόπο υπαγωγής των πραγματικών περιστατικών στο νόμο. Η έρευνα εξαρτήθηκε συνεπώς από την ύπαρξη ποιοτικών και κατατοπιστικών γραπτών αποφάσεων. Όντως, οποιοδήποτε όργανο ελέγχου που επιθυμεί να αναλύσει την εφαρμογή του νόμου, εξαρτάται από τη διαθεσιμότητα ποιοτικών αποφάσεων.

Στη Δημοκρατία της Σλοβακίας και στη Σουηδία, όλες οι αποφάσεις, τόσο οι αρνητικές όσο και οι θετικές, είναι έγγραφες και αιτιολογημένες¹⁸. Στη Γαλλία και στη Γερμανία, όλες οι αποφάσεις είναι αιτιολογημένες, πλην των θετικών αποφάσεων που χορηγούν προσφυγικό καθεστώς. Όσον αφορά τις αποφάσεις που χορηγούν προσφυγικό καθεστώς, οι ερευνητές παρέλαβαν από τις αρχές σημειώσεις από τους φακέλους, στις οποίες εκτίθενται περιληπτικά τα πραγματικά περιστατικά κάθε περίπτωσης και οι λόγοι για τους οποίους χορηγήθηκε το προσφυγικό καθεστώς¹⁹.

Αναφέρουμε σαν παράδειγμα από τις εξετασθείσες αποφάσεις, τις πρωτοβάθμιες αποφάσεις της Σουηδικής Επιτροπής Μετανάστευσης, οι οποίες συνήθως αποτελούνται από τέσσερις έως εννέα σελίδες (πιο συχνά επτά ή οκτώ σελίδες στις περιπτώσεις από το Αφγανιστάν και τέσσερις ή πέντε σελίδες στις περιπτώσεις από Σομαλία και Ιράκ). Οι δευτεροβάθμιες αποφάσεις των Σουηδικών Δικαστηρίων Μετανάστευσης συνήθως αποτελούνται από περίπου πέντε έως δεκατρείς σελίδες²⁰. Οι αποφάσεις επί των

¹⁸ Αυτό απαιτείται από τη νομοθεσία στη Σουηδία, σύμφωνα με το Κεφάλαιο 13, Παράγραφος 10 του Νόμου περί Αλλοδαπών.

¹⁹ Ωστόσο, οι σημειώσεις των φακέλων στη Γαλλία δεν περιλαμβάνουν αναλυτική αιτιολόγηση.

²⁰ Εξαιτίας της διαφορετικής μορφοποίησης, η έκταση των αποφάσεων δεν μπορεί να συγκριθεί πλήρως. Οι αποφάσεις του δικαστηρίου στο Malmö είναι γραμμένες με μονό διάστιχο (όπως και οι αποφάσεις της

προσφυγών περιλαμβάνουν μία περίληψη των αιτημάτων, καθώς επίσης και οποιαδήποτε νέα περιστατικά. Συχνά, η αρχική απόφαση της Επιτροπής Μετανάστευσης επισυνάπτεται ως παράρτημα στην απόφαση. Μερικές φορές τα πραγματικά περιστατικά της περίπτωσης και η αιτιολόγηση της Επιτροπής αναφέρονται συνοπτικά στην απόφαση.

Επειδή οι γραπτές αποφάσεις (και οι σημειώσεις των φακέλων) στη Γαλλία²¹, στη Γερμανία, στη Δημοκρατία της Σλοβακίας και στη Σουηδία περιείχαν μια περίληψη των πραγματικών περιστατικών, καθώς επίσης και την αιτιολόγηση της απόφασης, δεν χρειάστηκε να εξεταστούν πλήρως οι φάκελοι των περιπτώσεων και μόνο η εξέταση των αποφάσεων κρίθηκε επαρκής για τους σκοπούς της παρούσας έρευνας.

Δεν ισχύει το ίδιο στη περίπτωση της Ελλάδας. 305 πρωτοβάθμιες γραπτές αποφάσεις του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης εξετάστηκαν στην Ελλάδα. Και οι 305 εξετασθείσες πρωτοβάθμιες αποφάσεις - που αφορούσαν αιτούντες από το Αφγανιστάν, Ιράκ, Σομαλία, Σρι Λάνκα και Σουδάν - ήταν αρνητικές. Καμία από αυτές τις αποφάσεις δεν περιελάμβανε κάποια αναφορά στα πραγματικά περιστατικά και καμία δεν περιείχε λεπτομερειακή νομική αιτιολόγηση. Όλες περιείχαν την ακόλουθη στερεότυπη φράση:

« Αποφασίζουμε την απόρριψη της αίτησης και την μη αναγνώριση της ιδιότητας του πρόσφυγα, διότι στο πρόσωπο του δεν πληρούνται τα υποκειμενικά και αντικειμενικά στοιχεία του δικαιολογημένου φόβου δίωξης, που είναι απαραίτητα, για να του αναγνωρισθεί η ιδιότητα αυτή, σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ Α της Σύμβασης της Γενεύης. Ειδικότερα, οι ισχυρισμοί του είναι αόριστοι, καθ' όσον από κανένα αποδεικτικό στοιχείο δεν προκύπτει ότι υπέστη ατομική δίωξη από τις αρχές της χώρας του για λόγους φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξης, ή πολιτικών πεποιθήσεων . Είναι προφανές ότι ο αιτών εγκατέλειψε την χώρα του προς αναζήτηση εργασίας και βελτίωσης των συνθηκών

Επιτροπής Μετανάστευσης) ενώ οι αποφάσεις των δύο άλλων δικαστηρίων είναι γραμμένες με 1,5 διάστιχο.

²¹ Οι αποφάσεις του OFPRA και του CRR γενικά είναι περίπου δύο σελίδες Α4, αλλά οι αρνητικές αποφάσεις για το λόγο ότι «τα πραγματικά περιστατικά δεν θεμελιώθηκαν», τείνουν να είναι μικρότερης έκτασης και λιγότερο αιτιολογημένες

διαβίωσης του. Δεν επέδειξε και δεν παρέδωσε εθνικό διαβατήριο ή άλλο ταξιδιωτικό έγγραφο...».[έμφαση του γράφοντος]

Από αυτές τις πρωτοβάθμιες αποφάσεις κατέστη αδύνατον όχι μόνο να εξαχθούν κάποια συμπεράσματα για την νομική ερμηνευτική προσέγγιση που υιοθετήθηκε από το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης, αλλά κατέστη αδύνατο να εξαχθούν συμπεράσματα και σχετικά με το εάν εφαρμόστηκε ο νόμος καθόλου.

Η αρμόδια αρχή για να αποφασίζει επί των προσφυγών στο δεύτερο βαθμό είναι επίσης το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης. Οι δευτεροβάθμιες αποφάσεις στην Ελλάδα λαμβάνονται από τον Υπουργό Δημόσιας Τάξης μετά από ακρόαση του αιτούντος ενώπιον της Γνωμοδοτικής Επιτροπής Ασύλου²² και της σχετικής, μη δεσμευτικής, κατά πλειοψηφία, γνωμοδότησης της Επιτροπής.

Από την εξέταση των δευτεροβάθμιων αποφάσεων του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης προέκυψε ότι η περίληψη των πραγματικών περιστατικών συνήθως δεν εκτείνεται πέραν των δύο σειρών και ότι οι στερεότυποι λόγοι απόρριψης στις αρνητικές αποφάσεις αναφέρονται ως ακολούθως:

«Ο αιτών δεν μπόρεσε να δικαιολογήσει ενώπιον της Επιτροπής τους ισχυρισμούς του, ότι δηλαδή εγκατέλειψε τη χώρα του λόγω φόβου για τη ζωή του...οι ατεκμηρίωτοι αυτοί ισχυρισμοί του, σε συνδυασμό με τη κατάσταση που επικρατεί στη χώρα του, δεν μπορούν να στοιχειοθετήσουν ατομικό φόβο δίωξης από τις αρχές της χώρας του, εφόσον επιστρέψει σε αυτήν, για λόγους φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξης ή πολιτικών πεποιθήσεων»

Οι συγκεκριμένοι «ισχυρισμοί» του αιτούντος δεν αναφέρονται και δεν προβλέπονται άλλοι λόγοι στην αρνητική απόφαση. Αποτέλεσμα αυτής της διοικητικής πρακτικής είναι η ακύρωση από το Συμβούλιο της Επικρατείας ενός σημαντικού αριθμού δευτεροβάθμιων αποφάσεων, με την αιτιολογία ότι η απόφαση δεν έχει αιτιολογηθεί

²² Βλ. κατωτέρω για τα μέλη αυτής της Επιτροπής.

ειδικώς ή ότι η απόφαση δεν υιοθέτησε τη γνωμοδότηση της Γνωμοδοτικής Επιτροπής Ασύλου και δεν περιέχει καμία αιτιολόγηση γι' αυτήν την απόκλιση²³. Υπό αυτές τις συνθήκες, η έρευνα δεν μπόρεσε να βασιστεί μόνο στην εξέταση των αποφάσεων στην Ελλάδα.

Συνεπώς, η ερευνήτρια για την Ελλάδα, ζήτησε άδεια πρόσβασης στους φακέλους του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, η οποία και της χορηγήθηκε. Ωστόσο, οι 294 εξετασθέντες πρωτοβάθμιοι φάκελοι δεν περιείχαν τις απαντήσεις των αιτούντων προς τις στερεότυπες ερωτήσεις των αστυνομικών που διενέργησαν τη συνέντευξη²⁴. Μόνο 11 φάκελοι περιείχαν δύο με τρεις γραμμές, στις οποίες αναφέρονταν συνοπτικά τα πραγματικά περιστατικά²⁵. Αυτοί οι φάκελοι δεν περιείχαν κάποια άλλη πληροφορία σχετικά με το φόβο του αιτούντος για δίωξη ή σοβαρή βλάβη ή οποιαδήποτε άλλη σχετική πληροφορία. Αν και σε κάποιες περιπτώσεις οι αιτούντες ανήκαν σε φυλές, οι οποίες είχαν υποστεί εκτεταμένη δίωξη για τους λόγους της Σύμβασης του 1951 ή προέρχονταν από περιοχές που μαστίζονται από βία και παραβιάσεις των δικαιωμάτων του ανθρώπου, κανένας από αυτούς δεν θεωρήθηκε ότι χρήζει διεθνούς προστασίας²⁶.

²³ Το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει αναστείλει πολλές αποφάσεις απέλασης, για το λόγο ότι οι αποφάσεις δεν ήταν στοιχειοθετημένες. ΣτΕ 1292/2006 (Επιτροπή Αναστολών), οι ισχυρισμοί ενός Μαυριτανού αιτούντος άσυλο, ο οποίος έφυγε εξαιτίας του εμφύλιου πολέμου μεταξύ των χριστιανών και μουσουλμάνων κι επειδή το 1989 ο πατέρας του δολοφονήθηκε από την αστυνομία, δεν εξετάστηκαν ούτε από την Επιτροπή ούτε από τον Υπουργό Δημόσιας Τάξης. Άλλες αποφάσεις του ΣτΕ που αναστέλλουν αποφάσεις απέλασης απορριφθέντων αιτούντων άσυλο: 241/2007 (υπήκοος Μπανγκλαντές, μέλος του Awami League, με φόβο δίωξης από τις κυβερνητικές αρχές)· ούτε η Επιτροπή ούτε το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης αναφέρονται στην κατάσταση που επικρατεί στο Μπανγκλαντές, όσον αφορά την πιθανότητα της δίωξης του αιτούντος από τις κυβερνητικές αρχές, 255/2007 (Ιρανοί υπήκοοι με φόβο δίωξης από τις αρχές για θρησκευτικούς λόγους)· δεν αναφέρονται πληροφορίες για τη χώρα καταγωγής, σχετικά με την κατάσταση των θρησκευτικών μειονοτήτων στο Ιράν, ούτε στη δευτεροβάθμια απόφαση ούτε στη γνωμοδότηση της Επιτροπής. Ενδεικτικώς, άλλες αποφάσεις του ΣτΕ: 3335/2005, 3336/2005, 3337/2005, 3339/2005, 3340/2005, 4382/2005, 822/2006, 823/2006, 2635/2006, 2666/2006, 957/2003, 242/2007 (Επιτροπή Αναστολών).

²⁴ Οι συνεντεύξεις διενεργούνται από αστυνομικούς (άρθρο 2.3 του Προεδρικού Διατάγματος 61/1999).

²⁵ ΜΡΟ₁IR₂₇ (Ιρακινός Χαλδαίος, ο οποίος δέχθηκε απειλές από μουσουλμάνους εξαιτίας της θρησκείας του), ΜΡΟ₁IR₆₉ (Ιρακινός, ο οποίος φοβάται δίωξη από μη κρατικούς φορείς), ΜΡΟ₁IR₇₀ (Ιρακινός αστυνομικός που συνεργάζεται με τις Αμερικανικές δυνάμεις), ΜΡΟ₁A₃₀ (Αφγανός ανήλικος, ο οποίος έφυγε λόγω φόβου δίωξης από τους Ταλιμπάνς, οι οποίοι σκότωσαν την οικογένειά του), ΜΡΟ₁A₄₁, ΜΡΟ₁A₄₂, ΜΡΟ₁A₄₃ (Αφγανοί, εθνικής καταγωγής Τατζίκι, με φόβο δίωξης από άλλες εθνικές ομάδες), ΜΡΟ₁Su₉, ΜΡΟ₁Su₇, ΜΡΟ₁Su₅₁ (Σουδανοί, που έφυγαν λόγω του εμφύλιου πολέμου), ΜΡΟ₁Su₄₃ (Σουδανός με φόβο δίωξης, επειδή ανήκει σε αντικαθεστωτικό κόμμα και επειδή συνελήφθη στο παρελθόν).

²⁶ ΜΡΟ₁AF₃₁, ΜΡΟ₁AF₃₂, ΜΡΟ₁AF₃₄, ΜΡΟ₁AF₃₆, ΜΡΟ₁AF₃₇, ΜΡΟ₁AF₃₉, ΜΡΟ₁AF₄₀, ΜΡΟ₁AF₄₁, ΜΡΟ₁AF₅₉ (Αφγανοί, εθνικής καταγωγής Χαζάρα), ΜΡΟ₁Su₁, ΜΡΟ₁Su₂, ΜΡΟ₁Su₆, ΜΡΟ₁Su₁₇,

Στη συντριπτική πλειοψηφία των εξετασθέντων φακέλων, ο διενεργήσας τη συνέντευξη αστυνομικός κατέγραψε ότι οι λόγοι αναχώρησης από τη χώρα καταγωγής ήταν «οικονομικοί» και στη συνέχεια εκδόθηκε η ως άνω στερεότυπη απόφαση.

Οι δευτεροβάθμιοι φάκελοι περιείχαν τη γνωμοδότηση της πλειοψηφίας της Γνωμοδοτικής Επιτροπής Ασύλου²⁷. Η Γνωμοδοτική Επιτροπή Ασύλου αποτελείται από το Νομικό Σύμβουλο του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, ως προέδρου της Επιτροπής, έναν υπάλληλο του Διπλωματικού Κλάδου του Υπουργείου Εξωτερικών, έναν Νομικό Σύμβουλο του Υπουργείου Εξωτερικών, έναν αξιωματικό της Ελληνικής Αστυνομίας, έναν εκπρόσωπο του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών και τον Σύμβουλο Νομικής Προστασίας του γραφείου της Υπατης Αρμοστείας στην Αθήνα, καθώς και από τους αναπληρωτές τους. Οι περισσότερες γνωμοδοτήσεις της πλειοψηφίας είχαν την ακόλουθη στερεότυπη διατύπωση:

« από κανένα αποδεικτικό στοιχείο δεν προκύπτει ότι υπέστη ατομική δίωξη από τις αρχές της χώρας του για λόγους φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξης, ή πολιτικών πεποιθήσεων . Είναι προφανές ότι ο αιτών εγκατέλειψε την χώρα του προς αναζήτηση εργασίας και βελτίωσης των συνθηκών διαβίωσης του».

Γενικά, δεν υπήρχαν περαιτέρω πληροφορίες σχετικά με τα πραγματικά περιστατικά ή τη νομική ανάλυση, και δεν υπήρχαν πρακτικά της ακρόασης ενώπιον της Επιτροπής²⁸. Αυτή η πρακτική παραβιάζει τον Ελληνικό Κώδικα Διοικητικής

MPO₁Su₂₁, MPO₁Su₂₂, MPO₁Su₂₆, MPO₁Su₃₄, MPO₁Su₄₀, MPO₁Su₄₂, MPO₁Su₅₃, MPO₁Su₆₃ (Σουδανοί από το Νταρφούρ), MPO₁SL₂₂, MPO₁SL₃₇, MPO₁SL₅₃ (Σρι Λανκέζοι, εθνικής καταγωγής Ταμίλ).

²⁷ Περιέχει επίσης τη γνωμοδότηση της μειοψηφίας, εάν αυτή παρέχεται γραπτώς. Ωστόσο, οι γνωμοδοτήσεις της μειοψηφίας δεν αναφέρονται στις αποφάσεις του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης.

²⁸ MPO₂AF₈ (Αφγανός, εθνικής καταγωγής Χαζάρα, φοβούμενος δίωξη από μέλη του Herb-i-Waghdat), MPO₂AF₉ (Αφγανός, εθνικής καταγωγής Παστούν, φοβούμενος δίωξη από άλλες εθνικές ομάδες μετά την επέμβαση των αμερικανικών δυνάμεων), MPO₂SL₉ (Σρι Λανκέζος, εθνικής καταγωγής Ταμίλ, μέλος του L.T.T.E., του οποίου ο πατέρας σκοτώθηκε το 2005 και ο στρατός τον παρενοχλούσε), MPO₂SL₁₁ (Σρι Λανκέζος, εθνικής καταγωγής Ταμίλ, μέλη της οικογένειάς του σκοτώθηκαν από το L.T.T.E.), MPO₂SL₁₄ (Σρι Λανκέζος, λιποτάκτης του στρατού και ο πατέρας του μέλος του αντικαθεστωτικού κόμματος JVP), MPO₂SL₁ (Σρι Λανκέζος, έφυγε εξαιτίας των πολιτικών συγκρούσεων).

Διαδικασίας²⁹ και τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία απαιτεί μια πλήρως καταγεγραμμένη αξιολόγηση της υπόθεσης του αιτούντος, καθώς και τα καταγεγραμμένα πρακτικά της ακρόασης ενώπιον της Γνωμοδοτικής Επιτροπής Ασύλου³⁰. Μόνο οι 12 από τους 45 εξετασθέντες φακέλους περιείχαν μια σύντομη ανάλυση της νομικής ερμηνευτικής προσέγγισης της Επιτροπής.

Λόγω των σοβαρών ελλείψεων κατά την καταγραφή των αποφάσεων, τη διεξαγωγή των συνεντεύξεων και τη συλλογή πληροφοριών σχετικά με τις αιτήσεις στην Ελλάδα, η έρευνα δεν μπόρεσε να κάνει χρήση ούτε των αποφάσεων, αλλά ούτε και των φακέλων, προκειμένου να εξαχθούν συμπεράσματα σχετικά με τη νομική πρακτική στην Ελλάδα. Όντως, από τους φακέλους δεν κατέστη δυνατό να διαπιστωθεί εάν η ελληνική νομοθεσία είχε εφαρμοστεί καθόλου, πόσο μάλλον οι διατάξεις της Οδηγίας για τον Καθορισμό.

Κατά συνέπεια, τα ευρήματα της παρούσας έρευνας, όσον αφορά την Ελλάδα, σχετίζονται με τη νομοθετική διαδικασία της ενσωμάτωσης, με τον αντίκτυπο που έχουν τα σφάλματα της διαδικασίας στην παροχή διεθνούς προστασίας, και/ή βασίζονται στις συνεντεύξεις με τους εκπροσώπους του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης ή άλλα μέλη της Γνωμοδοτικής Επιτροπής.

Ο σκοπός της παρούσας έρευνας δεν ήταν να διατυπωθούν συστάσεις, σχετικά με διαδικαστικά ζητήματα που αφορούν το σύστημα ασύλου. Ωστόσο, η έρευνα στην Ελλάδα τονίζει τη μεγάλη ανάγκη που υπάρχει, ως προς τη διασφάλιση ελάχιστων απαιτήσεων σχετικά με την ποιότητα των γραπτών αποφάσεων, σε όλη την επικράτεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σε εναρμόνιση με τις καλύτερες πρακτικές που υφίστανται. Χωρίς αυτό, θα είναι εξαιρετικά δύσκολο να ελεγχθεί η εφαρμογή της Οδηγίας για τον Καθορισμό στην πράξη, και να διασφαλιστεί η μακροπρόθεσμη εναρμόνιση της νομικής πρακτικής, όσον αφορά τις προϋποθέσεις αναγνώρισης διεθνούς προστασίας στην Ένωση.

²⁹ Το άρθρο 20 Νόμου 2690/1999 (Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας) προβλέπει ότι η σχετική γνωμοδότηση της Επιτροπής πρέπει να είναι «έγγραφη, αιτιολογημένη και επίκαιρη».

³⁰ ΣτΕ 2659/2004, 1292/2006, 1628/2007.

Περαιτέρω, ένας από τους στόχους της Οδηγίας για τον Καθορισμό, όπως δήλωσε ο Επίτροπος Δικαιοσύνης, Ελευθερίας και Ασφάλειας, ο Αντιπρόεδρος Franco Frattini, είναι να περιοριστούν οι τεράστιες διαφορές που υφίστανται στα ποσοστά αναγνώρισης μεταξύ των Κρατών Μελών. Το συνολικό ποσοστό αναγνώρισης για το προσφυγικό καθεστώς και την επικουρική προστασία μαζί, ήταν 1,22% το 2006³¹ στην Ελλάδα. Αυτό το ποσοστό είναι εξαιρετικά χαμηλό, σχετικά με άλλα Κράτη Μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συμβάλλοντας έτσι στη διαφοροποίηση

που υπάρχει στα ποσοστά. Λαμβάνοντας υπ' όψιν τη συντριπτική πλειοψηφία των στερεότυπων αρνητικών αποφάσεων στην Ελλάδα, εάν η Ευρωπαϊκή Ένωση θέλει να διασφαλίσει ότι, κατά τον εντοπισμό των προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας, εφαρμόζονται τα ίδια κριτήρια σε όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση και να επιτύχει τον στόχο της ως προς τον περιορισμό των τεράστιων διαφορών στα ποσοστά αναγνώρισης, τότε περαιτέρω μέτρα, σχετικά με τον έλεγχο των διαδικασιών ασύλου και την ποιότητα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, σαφώς απαιτούνται.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση καλείται να λάβει μέτρα, προκειμένου να δημιουργηθούν μηχανισμοί ελέγχου ποιότητας των διαδικασιών ασύλου και της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, ώστε να περιοριστούν η διάσταση μεταξύ νόμου και πράξης και οι αποκλίσεις που υφίστανται στην εθνική πρακτική. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί, τόσο μέσω μηχανισμών ελέγχου ποιότητας, σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσο και μέσω υποχρεωτικών μηχανισμών διασφάλισης ποιότητας σε εθνικό επίπεδο, στα Κράτη Μέλη³². Όσον αφορά το εθνικό επίπεδο, η Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες θα μπορούσε να συμβάλει στο σχεδιασμό συστημάτων, τα οποία θα μπορούσαν να βασιστούν στο πρόγραμμα «Πρωτοβουλία για την Ποιότητα» (“Quality Initiative”), που υλοποιήθηκε στη Μεγάλη Βρετανία και την Αυστρία, καθώς και σε άλλες δράσεις, σε άλλα Κράτη Μέλη³³.

³¹ 0,62% το 2003, 0,88% το 2004, 1,90% το 2005.

³² Βλέπε παραπάνω, υποσημείωση 30.

³³ Στη Μεγάλη Βρετανία, η Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες ανέλαβε το 2004-2005 τη διεξαγωγή ενός προγράμματος, γνωστού και ως «Πρωτοβουλία για την Ποιότητα» (“Quality Initiative”),

Η διαδικασία λήψης αποφάσεων για το άσυλο απαιτεί εξειδικευμένο προσωπικό καθ' όλα τα στάδια της διαδικασίας. Οι συνθήκες εργασίας και η

κουλτούρα που διαπνέει τη δημόσια διοίκηση μπορεί μεν να διαφέρουν, αλλά η Ύπατη Αρμοστεία θεωρεί ότι ένα πιο ομοιόμορφο σύνολο προσόντων, που πρέπει να διαθέτει το προσωπικό που ασχολείται με το άσυλο, είναι σημαντικό για τη δημιουργία μελλοντικών κοινών κριτηρίων. Τούτο μπορεί να επιβληθεί από τη δημιουργία κοινού εκπαιδευτικού υλικού για το προσωπικό που εμπλέκεται στις διαδικασίες καθορισμού³⁴, το οποίο θα περιλαμβάνει κατευθυντήριες οδηγίες σχετικά με την αξιολόγηση των αιτήσεων ασύλου, βάσει του Εγχειριδίου της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες, των Κατευθυντήριων Οδηγιών της περί Διεθνούς Προστασίας και άλλων θέσεων.

μετά από αίτημα και με την στήριξη του Υπουργείου Εξωτερικών. Εκπρόσωποι της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες συνεργάστηκαν, στα γραφεία του Υπουργείου Εξωτερικών, μαζί με το προσωπικό που λαμβάνει τις αποφάσεις για το άσυλο, σε καθημερινή βάση. Το πρόγραμμα περιελάμβανε έλεγχο και συνεργασία με τον καθένα εξεταστή ασύλου ξεχωριστά, καθώς και συζητήσεις με τη διοίκηση για τους τρόπους βελτίωσης της ποιότητας. Οι παράγοντες που εξετάστηκαν περιελάμβαναν τεχνικές συνεντεύξεων, σύνταξη αποφάσεων, ζητήματα πολυτισμικής ευαισθησίας, εκπαίδευση, εκκρεμείς υποθέσεις, εργασιακό περιβάλλον, στρες και κίνδυνος εξάντλησης. Το Υπουργείο Εξωτερικών αντιμετώπισε με θετικό τρόπο τις συστάσεις της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες, παρατείνοντας το αρχικό πρόγραμμα και επιφέροντας αλλαγές που βασίστηκαν στα ευρήματα του προγράμματος. Περισσότερες πληροφορίες διαθέσιμες στο <http://www.ind.homeoffice.gov.uk/aboutus/reports/unher>. Παρόμοιο, αλλά μικρότερης έκτασης πρόγραμμα, διεξήχθη στην Αυστρία το 2007, έχοντας επίσης θετικά αποτελέσματα. Η Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες σχεδιάζει τώρα ένα περιφερειακό πρόγραμμα, στο οποίο θα εμπλέκονται επτά Κράτη Μέλη της Ανατολικής Ευρώπης, και το οποίο αποσκοπεί στη βελτίωση της ποιότητας της διαδικασίας λήψης αποφάσεων στη συγκεκριμένη περιοχή.

³⁴ Βλ. παραπάνω, υποσημείωση 31. Αναφορικά μ' αυτό, σημειωτέον ότι πραγματοποιείται ένα πρόγραμμα με τον τίτλο «Ευρωπαϊκό Εκπαιδευτικό Υλικό για το Άσυλο» (European Asylum Curriculum). Η Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες έχει προτείνει την αναβάθμιση αυτού του προγράμματος, ώστε να αποτελέσει ένα υψηλής ποιότητας εκπαιδευτικό πρόγραμμα για τα αποφασίζοντα όργανα σε όλα τα Κράτη Μέλη.

ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΚΥΡΙΩΝ ΖΗΤΗΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ

IV.1.Μη κρατικοί φορείς δίωξης ή σοβαρής βλάβης

IV.1.1. Πρόλογος

Ένας από τους στόχους της Οδηγίας για τον Καθορισμό ήταν να περιορίσει τις διαφορές που υπήρχαν στη νομοθεσία και την πρακτική των Κρατών μελών. Την περίοδο που πρότεινε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή την Οδηγία, το ζήτημα σχετικά με το ποιοί μπορούν να διαπράξουν δίωξη, στο πλαίσιο του προσφυγικού ορισμού, αποτελούσε το πιο σαφές παράδειγμα, σχετικά με τις αποκλίνουσες ερμηνευτικές προσεγγίσεις που υιοθετούνταν στα διάφορα Κράτη Μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Όλα τα Κράτη Μέλη δέχονταν ότι κρατικές ή οιονεί κρατικές ή εν τοις πράγμασι κρατικές αρχές, οι οποίες ασκούν έλεγχο σε όλη την επικράτεια της χώρας, μπορούν να είναι φορείς δίωξης. Ωστόσο, ενώ τα περισσότερα Κράτη Μέλη δέχονταν επίσης και τους μη κρατικούς φορείς, ως φορείς δίωξης, σε περίπτωση που το κράτος ήταν απρόθυμο ή αδυνατούσε να παράσχει προστασία, υπήρχε μια μειοψηφία κρατών που δέχονταν, ότι υπάρχει δίωξη που προέρχεται από μη κρατικούς φορείς, αρκεί η εν λόγω δίωξη να είχε υποκινηθεί από το κράτος, ή να είχε διαπραχθεί υπό την ανοχή του κράτους. Απαιτούσαν δηλαδή το κράτος να φέρεται ως συνεργός της δίωξης και/ή απρόθυμο να παράσχει προστασία. Με άλλα λόγια, μια μειοψηφία κρατών δεν χορηγούσε προσφυγικό καθεστώς, στις περιπτώσεις εκείνες που ένα πρόσωπο διέτρεχε κίνδυνο δίωξης από μη κρατικούς φορείς, και το κράτος απλώς αδυνατούσε να παράσχει προστασία, ή και στις περιπτώσεις εκείνες που δεν υπήρχαν κρατικές αρχές για να παράσχουν προστασία³⁵. Αυτή η προσέγγιση δεν ήταν σύμφωνη, όχι μόνο με την πρακτική πολλών κρατών μελών, αλλά και με την ερμηνευτική καθοδήγηση της Ύπατης Αρμοστείας³⁶, και την πάγια νομολογία του

³⁵ Η Γερμανία είχε υιοθετήσει την πιο περιοριστική ερμηνευτική προσέγγιση. Βλ. Klug, A., *50 Jahre Genfer Flüchtlingskonvention - Flüchtlingsrechtliche Relevanz der 'nichtstaatlichen' Verfolgung in Bürgerkriegen - die Rechtsprechung des BVerwG im Vergleich zur Praxis anderer europäischer Staaten. NVwZ-Beilage I 2001, 67.*

³⁶ Βλ. παραπάνω, υποσημείωση 23. Βλ. επίσης: Επισκόπηση των Ζητημάτων Προστασίας στην Ευρώπη: Νομοθετικές Τάσεις και Θέσεις της Υ.Α., αναθεωρημένη έκδοση το 2000. Επίσης, Γνώμη της Υ.Α. σχετικά με το ζήτημα των «μη κρατικών οργάνων δίωξης», που συζητήθηκε με την Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και Ανθρωπιστικής Βοήθειας του Γερμανικού Κοινοβουλίου στις 29 Νοεμβρίου 1999.

Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, όσον αφορά το άρθρο 3 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου³⁷, σύμφωνα με την οποία, το κρίσιμο ζήτημα δεν ήταν ποιός διέπραξε τη δίωξη, αλλά η δυνατότητα του ατόμου που την υπέστη να έχει πρόσβαση σε προστασία. Σε έναν κόσμο, όπου διώξεις και παραβιάσεις δικαιωμάτων διαπράττονται εκτεταμένα από μη κρατικούς φορείς, όπως ένοπλες ομάδες, φατρίες, πολιτικά κινήματα, τοπικές κοινότητες και οικογένειες, αυτή η άρνηση της προστασίας, από μειοψηφία κρατών, έχει πλήξει σημαντικό αριθμό προσφύγων. Συνέβαλε επίσης στην αντίληψη ότι η διεθνής προστασία ήταν σαν «λοταρία» στην Ευρωπαϊκή Ένωση, αφού σε μερικά Κράτη Μέλη οι πρόσφυγες αναγνωρίζονταν, ενώ σε άλλα όχι. Επιπλέον, δημιούργησε προσκόμματα στη λειτουργία της Σύμβασης του Δουβλίνου και στο Κανονισμό που την διαδέχτηκε, αφού το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου αποφάνθηκε, ότι ένα Κράτος Μέλος δεν μπορεί να βασιστεί στη Σύμβαση του Δουβλίνου και να την εφαρμόσει αυτόματα, καθώς υφίστανται διαφορετικές προσεγγίσεις, ως προς το πεδίο προστασίας στα Κράτη Μέλη της Ε.Ε.³⁸. Τα πέντε, υπό εξέταση, κράτη αποτελούν παράδειγμα αυτής της διαφοροποίησης. Η Γερμανία, και ως ένα βαθμό, η Γαλλία και η Ελλάδα ενέμειναν στη προσέγγιση της μειοψηφίας, που απαιτεί «ευθύνη» του κράτους, ενώ η Σουηδία και η Δημοκρατία της Σλοβακίας ενέμειναν στη προσέγγιση της πλειοψηφίας, που απαιτεί την ύπαρξη προστασίας.

Κατά συνέπεια, η Οδηγία για τον Καθορισμό επεδίωξε να καθιερώσει μια κοινή αντίληψη περί των φορέων δίωξης και σοβαρής βλάβης³⁹. Σε συμφωνία με τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και την ερμηνευτική καθοδήγηση της Ύπατης Αρμοστείας, η Οδηγία για τον Καθορισμό αποσαφηνίζει ότι στους φορείς δίωξης ή σοβαρής βλάβης περιλαμβάνονται και οι μη κρατικοί φορείς, εάν μπορεί να καταδειχθεί ότι το κράτος, είτε αδυνατεί, είτε είναι απρόθυμο να παράσχει προστασία. Ωστόσο, στην Οδηγία για το Καθορισμό

³⁷ *Ahmed v. Austria* (71/1995/577/663), 17 Δεκεμβρίου 1996; *H.L.R. v. France* (11/1996/630/813), 29 Απριλίου 1997; *D. v. the United Kingdom* (146/1996/767/964), 2 Μαΐου 1997; *Ammari v. Sweden*, Application No.60959/00, 22 Οκτωβρίου 2002; *Salah Sheekh v. the Netherlands*, Application No. 1948/04, 13 Ιανουαρίου 2007

³⁸ Τ.Ι κατά Μ. Βρετανίας (43844/98), 7 Μαρτίου 2000

³⁹ Παράγραφος 18 του Προοιμίου της Οδηγίας για τον Καθορισμό

προβλέπεται επίσης, ότι πρέπει να καταδειχθεί ότι διεθνείς οργανισμοί ή ομάδες που ελέγχουν το κράτος ή ουσιώδες μέρος του εδάφους του κράτους δεν είναι σε θέση ή δεν επιθυμούν να παράσχουν προστασία⁴⁰. Είναι θετικό που η Οδηγία για το Καθορισμό προσπαθεί να διασφαλίσει ότι τα Κράτη Μέλη πρέπει να επικεντρωθούν, όχι στο φορέα δίωξης ή σοβαρής βλάβης, αλλά στη διαθεσιμότητα προστασίας κατά της δίωξης ή της σοβαρής βλάβης.

Τα Κράτη, υπό εξέταση, ανέδειξαν το πρόβλημα που υπήρχε στο παρελθόν, σχετικά με τις διαφορετικές ερμηνευτικές προσεγγίσεις, και παρέχουν αποδείξεις σχετικά με τα αποτελέσματα που επέφερε η Οδηγία για το Καθορισμό, ως προς τη δημιουργία μιας κοινής αντίληψης στην Ένωση.

IV.1.5. Συμπέρασμα

Από την έρευνα προέκυψε ότι το άρθρο 6 της Οδηγίας για το Καθορισμό επέφερε μεγαλύτερη ομοιομορφία στη νομική ερμηνεία. Αυτό αντανακλάται στις αποφάσεις που εξετάστηκαν στη Γαλλία, Γερμανία, Σουηδία και Δημοκρατία της Σλοβακίας. Είχε επίσης ως αποτέλεσμα την αναγνώριση περισσότερων προσφύγων, σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1951, στη Γαλλία και στη Γερμανία.

Στη Γαλλία, η αντίληψη περί μη κρατικών φορέων δίωξης διέυρνε και ενδυνάμωσε τη προσφυγική προστασία. Κατά παρόμοιο τρόπο, στη Γερμανία, η καθιέρωση της αντίληψης περί μη κρατικών φορέων δίωξης, διέυρνε το πεδίο της προστασίας, όπως διαφαίνεται και από την απότομη αύξηση στις αποφάσεις που χορηγούν προσφυγικό καθεστώς σε Σομαλούς, από τότε που η εν λόγω διάταξη τέθηκε σε εφαρμογή μέσω της Γερμανικής νομοθεσίας.

Με τη καθιέρωση της αντίληψης περί μη κρατικών φορέων δίωξης, θα αναμενόταν να υπάρχουν παρόμοια αποτελέσματα στην Ελλάδα. Ωστόσο, αυτό δεν είναι εμφανές

⁴⁰ Η Ύπατη Αρμοστεία είναι της άποψης ότι μια διοικητική αρχή δεν μπορεί συνήθως να υποκαταστήσει τα εκτενή μέτρα προστασίας που συνήθως άπτονται της άσκησης της εθνικής κυριαρχίας. Για περαιτέρω σχόλια, βλ. κεφάλαιο « Φορείς προστασίας»

ακόμη. Στην Ελλάδα, το συνολικό ποσοστό αναγνώρισης για το προσφυγικό καθεστώς και την επικουρική προστασία μαζί, υπήρξε πολύ χαμηλό τα τελευταία χρόνια, και εξακολουθεί να είναι χαμηλό παρά την θέση της Οδηγίας σε ισχύ, την νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και την διαβεβαίωση του ΥΔΤ ότι οι μη κρατικοί φορείς αναγνωρίζονται ως φορείς δίωξης και σοβαρής βλάβης. Αντίθετα με τη Γερμανία, όπου υπήρξε μια επακόλουθη αύξηση των ποσοστών αναγνώρισης, στην Ελλάδα, κατά τους τρεις πρώτους μήνες του 2007, στις 1, 915 ληφθείσες αποφάσεις που αφορούσαν αιτούντες από το Αφγανιστάν, Ιράκ, Σομαλία, Σρι Λάνκα και Σουδάν, κανένας δεν αναγνωρίστηκε ως πρόσφυγας ή πρόσωπο που χρήζει επικουρικής προστασίας.

Προκύπτει ξεκάθαρα, ότι η καθιέρωση της αντίληψης περί μη κρατικών φορέων δίωξης σε σχέση με την επικουρική προστασία, όπως ορίζεται στην Οδηγία, δεν αντανακλάται ακόμη στην πράξη. Όχι μόνο στην Ελλάδα, αλλά και στη Γερμανία, μερικά αποφασίζοντα όργανα εμμένουν στην εφαρμογή της προηγούμενης νομικής ερμηνευτικής προσέγγισης, παρά την ευθεία εφαρμογή της Οδηγίας για το Καθορισμό. Αυτό μάλλον οφείλεται, εν μέρει, στην ανολοκλήρωτη νομοθετική ενσωμάτωση στη Γερμανία, κατά τη διεξαγωγή της παρούσας έρευνας, και στην απουσία της νομοθετικής ενσωμάτωσης στην Ελλάδα. Μπορεί επίσης να αντανακλά την ανάγκη για περαιτέρω επιμόρφωση και εκπαίδευση.

IV.2. Φορείς προστασίας στις χώρες καταγωγής

IV.2.1. Πρόλογος

Καθώς η Οδηγία για τον Καθορισμό, στο άρθρο 6, επιβεβαιώνει ότι οι μη κρατικοί φορείς μπορούν να είναι πιθανοί φορείς δίωξης ή σοβαρής βλάβης, ένα σημαντικό ζήτημα που ανακύπτει, κατά τον καθορισμό του προσφυγικού καθεστώτος και την αναγνώριση των κριτηρίων για επικουρική προστασία, είναι εάν υπάρχουν φορείς που μπορούν να παράσχουν προστασία και, στις περιπτώσεις που αυτοί υπάρχουν, εάν η προστασία που παρέχεται είναι επαρκής. Το άρθρο 7, το οποίο είναι αλληλένδετο με το άρθρο 6 (γ), πραγματεύεται αυτά τα δύο ζητήματα.

IV.2.6. Συμπέρασμα

Από την ανάλυση των αποφάσεων προκύπτει ότι η Οδηγία για τον Καθορισμό μάλλον δεν επιτυγχάνει το στόχο της, ως προς τη σύγκλιση της πρακτικής, σχετικά με τους φορείς που μπορούν να παράσχουν προστασία. Για παράδειγμα, τα αποφασίζοντα όργανα στη Γαλλία θεωρούν ότι οι φορείς προστασίας απαριθμούνται εξαντλητικά στο άρθρο 7 (1). Ωστόσο, οι αρχές στη Σουηδία συνάγουν από τη λέξη «μπορεί» στο άρθρο 7 (1) ότι οι φορείς προστασίας δεν απαριθμούνται εξαντλητικά. Σαν συνέπεια τούτου, οι αποφάσεις στη Σουηδία κατέδειξαν ότι οι φυλές και φατρίες μπορεί να θεωρηθούν ως ενδεχόμενοι φορείς προστασίας. Αυτές οι αποφάσεις δεν περιελάμβαναν μια ρητή αξιολόγηση, ούτε περί της εξουσίας που ασκείται στην επικράτεια της χώρας, ούτε περί της αποτελεσματικότητας της παρεχόμενης προστασίας.

Τα αποφασίζοντα όργανα μπορεί να χρειάζονται επιπλέον ερμηνευτική καθοδήγηση, προκειμένου να επιλύσουν αυτή την απόκλιση που παρουσιάζεται στην ερμηνεία τους. Σύμφωνα με την Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες «δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι είναι προσήκουσα η προστασία που παρέχεται στον αιτούντα άσυλο σε μια περιοχή, από μια τοπική φυλή ή μια αντάρτικη ομάδα, όταν η εξουσία που ασκούν

*δεν αγνωρίζεασι και/ή ο έλεγχος του εδάφους είναι προσωρινός. Η προστασία πρέπει να είναι αποτελεσματική και διαρκής. Επίσης να παρέχεται από οργανωμένη και σταθερή εξουσία που ασκεί πλήρη έλεγχο στην επικράτεια και στον πληθυσμό που ζεί σε αυτήν.»*⁴¹.

Είναι δύσκολο να αξιολογηθούν τα αποτελέσματα που επέφερε το άρθρο 7 (2) της Οδηγίας για τον Καθορισμό βάσει των αποφάσεων που εξετάστηκαν. Οι γραπτές αποφάσεις συχνά δεν θέτουν σαφή κριτήρια, βάσει των οποίων αξιολογήθηκε η επάρκεια της προστασίας. Αυτό μπορεί να σημαίνει είτε ότι η σχετική ανάλυση δεν πραγματοποιήθηκε, είτε ότι οι γραπτές αποφάσεις απλώς δεν αντανακλούν την λεπτομερή αξιολόγηση και ανάλυση που διεξήχθησαν. Σαν αποτέλεσμα τούτου, η νομολογία επί του άρθρου 7 (2) δεν έχει αναπτυχθεί ακόμη πλήρως. Ωστόσο, ιδιαίτερα στο πλαίσιο της αξιολόγησης της εναλλακτικής δυνατότητας εγχώριας προστασίας, προέκυψε ότι οι αποφάσεις του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Γραφείου και του Σλοβακικού Γραφείου Μετανάστευσης στερούνται μιας κριτικής εξέτασης, σχετικά με τους ενδεχόμενους φορείς προστασίας στην Ομοσπονδία της Ρωσίας. Όσον αφορά τους Τσετσένους, τα περισσότερα τμήματα της Ομοσπονδίας της Ρωσίας θεωρούνται ως πιθανές περιοχές εγχώριας προστασίας. Από τις αποφάσεις δεν προέκυψε κάποια ανάλυση σχετικά με τις Ρωσικές αρχές, και ως ποιο βαθμό, μπορούν να θεωρηθούν ενδεχόμενοι φορείς προστασίας, ακόμη και τότε που θεωρούνται ταυτόχρονα ως φορείς δίωξης ή σοβαρής βλάβης⁴².

⁴¹ Βλ. ανωτέρω, υποσημείωση 15.

⁴² Για περαιτέρω πληροφορίες, βλέπε το κεφάλαιο για την «Εγχώρια Προστασία».

IV.3. Εγχώρια προστασία

IV.3.1. Πρόλογος

Πριν τεθεί σε εφαρμογή η Οδηγία για τον Καθορισμό, αρκετά Κράτη Μέλη έκαναν χρήση των εννοιών της «εγχώριας προστασίας»⁴³ ή της «εναλλακτικής δυνατότητας μετακίνησης σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής», προκειμένου να αρνηθούν τη χορήγηση του προσφυγικού καθεστώτος, και ως ένα βαθμό την επικουρική προστασία, όταν εθεωρείτο ότι ο αιτών/αιτούσα μπορούσε να λάβει προστασία σε συγκεκριμένη περιοχή της χώρας καταγωγής. Ωστόσο, δεν υπήρχε μια ολοκληρωμένη προσέγγιση αυτής της έννοιας, με αποτέλεσμα να προκύψουν διαφορετικές πρακτικές τόσο στο πλαίσιο των ίδιων των έννομων τάξεων όσο και μεταξύ των διαφόρων κρατών⁴⁴. Έχοντας αυτό υπ' όψιν, μετά από διαβουλεύσεις με κυβερνήσεις, τον δικαστικό κλάδο και νομικούς εμπειρογνώμονες, το 2003 η Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες εξέδωσε Κατευθυντήριες Οδηγίες σχετικά με αυτό το θέμα, οι οποίες αποσκοπούν στην παροχή νομικής καθοδήγησης προς τις κυβερνήσεις, τους δικηγόρους, τα αποφασίζοντα όργανα και τους δικαστές⁴⁵. Τα άρθρα 8 (1) και 8 (2) της Οδηγίας για τον Καθορισμό, σχετικά με την εγχώρια προστασία, αντανακλούν ευρέως τις Κατευθυντήριες Οδηγίες της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες⁴⁶. Η παρούσα έρευνα χρησιμοποίησε τις Κατευθυντήριες Οδηγίες, ως μέτρο αξιολόγησης της Οδηγίας και της πρακτικής των Κρατών Μελών.

Είναι σημαντικό να τονισθεί ότι η διάταξη της Οδηγίας για τον Καθορισμό, σχετικά με την «εγχώρια προστασία», είναι προαιρετική. Τα Κράτη Μέλη δεν υποχρεούνται να χρησιμοποιούν την έννοια της «εγχώριας προστασίας», κατά τον καθορισμό του

⁴³ Αναφέρεται επίσης ως «δυνατότητα εγχώριας μετεγκατάστασης». Αυτός είναι ο όρος που χρησιμοποιείται από την Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες, αλλά για τους σκοπούς της παρούσας έρευνας χρησιμοποιείται ο όρος της Οδηγίας για τον Καθορισμό.

⁴⁴ Βλέπε την έρευνα του Ευρωπαϊκού Νομικού Δικτύου για το Ασυλο (ELENA): «Η Εφαρμογή της Έννοιας της Δυνατότητας Εγχώριας Προστασίας», ECRE, αναθεωρηθείσα το 2000.

⁴⁵ Βλ. παραπάνω, υποσημείωση 15.

⁴⁶ Να σημειωθεί ότι το άρθρο 8 (3) δεν συνάδει με τις κατευθυντήριες οδηγίες της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες. Βλέπε κατωτέρω την παράγραφο για την «Πρόσβαση σε Εγχώρια Προστασία».

προσφυγικού καθεστώτος ή του καθεστώτος της επικουρικής προστασίας. Η διάταξη αναφέρει ρητώς ότι «*τα Κράτη Μέλη δύνανται να αποφασίζουν ότι ο αιτών δεν χρήζει διεθνούς προστασίας*» λόγω της εγχώριας προστασίας [έμφαση του γράφοντος]. Η Οδηγία δεν επιδιώκει να επιτύχει ομοιομορφία σχετικά με τη χρήση ή μη της έννοιας από τα Κράτη Μέλη.

Ωστόσο, εάν τα Κράτη Μέλη επιλέξουν να χρησιμοποιήσουν αυτή την έννοια, τότε τίθενται σε εφαρμογή τα άρθρα 8 (1) και 8 (2), έχοντας ως στόχο την εναρμόνιση, ως προς την εφαρμογή αυτής της έννοιας, από τα Κράτη Μέλη. Η παράγραφος 18 του Προοιμίου της Οδηγίας για τον Καθορισμό προβλέπει ότι είναι αναγκαίο να καθιερωθεί μια κοινή έννοια για την εγχώρια προστασία. Από την άλλη πλευρά, το άρθρο 8 (3) είναι προαιρετικό. Από την παρούσα έρευνα προκύπτει όχι μόνο ότι τα Κράτη Μέλη, τα οποία εφαρμόζουν την έννοια της «εγχώριας προστασίας», δεν έχουν απαραίτητα επιλέξει να εφαρμόσουν ή να ενσωματώσουν το άρθρο 8 (3)· αλλά προκύπτει επίσης ότι το άρθρο 8 (3) αντίκειται στους σκοπούς της Σύμβασης του 1951 και της Οδηγίας για τον Καθορισμό.

IV.3.4.3. Κίνδυνος δίωξης ή σοβαρής βλάβης σε άλλα τμήματα της χώρας καταγωγής

Από τη στιγμή που θα στοιχειοθετηθεί ότι η προτεινόμενη περιοχή, στην οποία υφίσταται εναλλακτική δυνατότητα εγχώριας προστασίας, είναι προσβάσιμη, από πρακτικής και νομικής απόψεως, αλλά και από πλευράς ασφάλειας, τότε πρέπει να αξιολογηθεί κατά πόσο παρέχεται αποτελεσματική προστασία στην προτεινόμενη περιοχή. Όπως έχει ήδη αναφερθεί, η Οδηγία για τον Καθορισμό προβλέπει μια εξατομικευμένη, αποτελούμενη από δύο τμήματα, αξιολόγηση οποιασδήποτε προτεινόμενης περιοχής με δυνατότητα εγχώριας προστασίας. Το αποφασίζον όργανο πρέπει να διασφαλίζει ότι δεν υφίσταται βάσιμος φόβος δίωξης ή πραγματικός κίνδυνος πρόκλησης σοβαρής βλάβης στην προτεινόμενη περιοχή και ότι είναι ευλόγως αναμενόμενο από τον αιτούντα να παραμείνει σε αυτή τη περιοχή.

Η Οδηγία απαιτεί από το αποφασίζον όργανο να λάβει υπ' όψιν του τόσο τις γενικές περιστάσεις, που επικρατούν στο εν λόγω τμήμα της χώρας, όσο και τις προσωπικές περιστάσεις του αιτούντος. Πρέπει να πληρούνται οι προϋποθέσεις και των δύο τμημάτων της αξιολόγησης, προκειμένου να συναχθεί ότι υφίσταται εναλλακτική δυνατότητα εγχώριας προστασίας για τον αιτούντα. Για τους σκοπούς της παρούσας έρευνας, τα δύο τμήματα αυτής της αξιολόγησης θα αναφέρονται, ως «ανάλυση της προστασίας», και ως «ανάλυση του εύλογου».

IV.3.4.4. Ανάλυση της προστασίας

Το πρώτο τμήμα της αξιολόγησης – η ανάλυση της προστασίας - θα πρέπει να διασφαλίζει ότι:

- δεν υφίσταται πραγματικός κίνδυνος για τον αιτούντα να υποστεί δίωξη ή σοβαρή βλάβη στην προτεινόμενη περιοχή εγχώριας προστασίας κατά το άμεσο μέλλον και
- δεν υφίσταται πραγματικός κίνδυνος εξαναγκαστικής επιστροφής του στην περιοχή καταγωγής.

Μια πλήρης αξιολόγηση του κινδύνου στην προτεινόμενη περιοχή «εγχώριας προστασίας» μπορεί να διεξαχθεί σωστά, μόνο εάν έχει προηγηθεί μια πλήρης και εξατομικευμένη αξιολόγηση του χαρακτήρα του βάσιμου φόβου δίωξης ή του κινδύνου της σοβαρής βλάβης στην περιοχή καταγωγής του αιτούντος. Από την εξέταση των αποφάσεων προέκυψε ότι όντως κάποια αποφασίζοντα όργανα προβαίνουν στην αξιολόγηση της προστασίας σε άλλη περιοχή μόνο αφού εξετάσουν πρώτα τον κίνδυνο στην περιοχή καταγωγής⁴⁷.

Ωστόσο, στη Γερμανία, η πρακτική του Ομοσπονδιακού Γραφείου και η πρακτική των δικαστηρίων κατέδειξαν ότι αυτή η προσέγγιση δεν υιοθετείται πάντα. Μερικά δικαστήρια υιοθετούν την ορθή προσέγγιση και πρώτα αξιολογούν εάν υφίσταται βάσιμος φόβος στην περιοχή καταγωγής, πριν εξετάσουν την εναλλακτική δυνατότητα εγχώριας προστασίας σε άλλο μέρος της χώρας καταγωγής. Η διαδοχική αυτή αξιολόγηση συχνά επιλέγεται όταν, κατά την άποψη του δικαστηρίου, δεν υφίσταται εναλλακτική δυνατότητα εγχώριας προστασίας⁴⁸ για το συγκεκριμένο αιτούντα. Άλλα δικαστήρια δηλώνουν ρητώς, ότι δεν υποχρεούνται να αποφασίσουν, εάν ο δικαιολογημένος φόβος έχει στοιχειοθετηθεί από τον αιτούντα, εάν κατά την άποψή τους παρέχεται ούτως ή άλλως εγχώρια προστασία σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής.⁴⁹ Αυτή η προσέγγιση ενέχει τον σοβαρό κίνδυνο της μη χορήγησης διεθνούς προστασίας, ως επακόλουθο μιας επιφανειακής ανάλυσης των σχετικών περιστάσεων, και χωρίς την κατάλληλη αξιολόγηση των προσωπικών περιστάσεων. Η πλήρης κατανόηση του χαρακτήρα του δικαιολογημένου φόβου δίωξης ή του κινδύνου σοβαρής βλάβης βρίσκεται στον πυρήνα της αξιολόγησης της δυνατότητας εγχώριας προστασίας.

Μια σύντομη μνεία πρέπει να γίνει στην προσέγγιση των Σλοβακικών αρχών, ως προς την έννοια της εγχώριας προστασίας, καθώς φαίνεται ότι καταφεύγουν στο ζήτημα της εναλλακτικής δυνατότητας εγχώριας προστασίας, μόνο εάν το αποφασίζουν όργανο

⁴⁷ Εξετασθείσες αποφάσεις στη Γαλλία και Σουηδία. Δεν προέκυψε τέτοιο συμπέρασμα από τις αποφάσεις που εξετάστηκαν στην Ελλάδα, αν και εκπρόσωποι του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, του Υπουργείου Εξωτερικών και του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών δήλωσαν ότι αυτό συμβαίνει στην πράξη.

⁴⁸ Βλ. για παράδειγμα Bremen AC, 6 K 2356/01.A της 14 Φεβρουαρίου 2007.

⁴⁹ Βλ. για παράδειγμα, Baden-Wuerttemberg HAC, A 3S 46/06, 25 Οκτωβρίου 2006

έκρινε ότι ο αιτών δεν έχει βάσιμο φόβο δίωξης στην χώρα καταγωγής, χρησιμοποιώντας το, ως απόδειξη ότι δεν υφίστανται εμπόδια για την απέλαση του. Αυτό δεν φαίνεται λογικό, καθώς το σκεπτικό της αρχικής απόφασης είναι ότι ο αιτών μπορεί να επιστρέψει με ασφάλεια στη χώρα καταγωγής του, χωρίς να διατρέχει πραγματικό κίνδυνο να υποστεί δίωξη ή σοβαρή βλάβη. Επομένως, δεν είναι απαραίτητο, να αξιολογηθεί εάν υπάρχει διαθέσιμη προστασία σε άλλο μέρος της χώρας.

Ακριβώς λόγω της περιπλοκότητας της αξιολόγησης, που απαιτεί τόσο μια πλήρη εξέταση του χαρακτήρα του βάσιμου φόβου δίωξης ή του κινδύνου σοβαρής βλάβης, όσο και μια εις βάθος ανάλυση της ενδεχόμενης περιοχής της εγχώριας προστασίας - λαμβάνοντας υπ' όψιν τις γενικές συνθήκες που επικρατούν και τις προσωπικές περιστάσεις του αιτούντος - είναι αναγκαίο αυτή η έρευνα να μην διεξάγεται κατά τις ταχύρρυθμες διαδικασίες αλλά κατά τις κανονικές διαδικασίες⁵⁰.

Εάν ο φορέας δίωξης ή σοβαρής βλάβης είναι το κράτος, το ζήτημα της εγχώριας προστασίας πρέπει να ερευνάται, μόνο όταν η εξουσία του κράτους, κατ' εξαίρεση, περιορίζεται μόνο σε μια συγκεκριμένη γεωγραφική περιοχή του κράτους. Συνήθως, συνάγεται ότι το κράτος έχει την εξουσία και τη δυνατότητα να δρα σε όλη την επικράτεια της χώρας και, κατά συνέπεια, δεν υφίσταται εναλλακτική δυνατότητα εγχώριας προστασίας. Περαιτέρω, κατά την Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες, όταν ο κίνδυνος προέρχεται από τις τοπικές ή περιφερειακές κυβερνητικές αρχές, πολύ σπάνια θα είναι αναγκαία η εξέταση της εναλλακτικής δυνατότητας εγχώριας προστασίας, καθώς μπορεί εν γένει να συναχθεί το συμπέρασμα, ότι αυτά τα τοπικά ή περιφερειακά όργανα αντλούν την εξουσία τους από την εθνική κυβέρνηση. *«Η δυνατότητα της μετεγκατάστασης σε άλλη περιοχή της χώρας μπορεί να είναι καθοριστικής σημασίας, μόνο εάν με σαφήνεια αποδεικνύεται, ότι η διώκουσα αρχή δεν ασκεί εξουσία πέρα από συγκεκριμένη γεωγραφική περιοχή και από τις ειδικότερες συνθήκες, δικαιολογείται η παράλειψη της κυβέρνησης να αποτρέψει απειλούμενη βλάβη»*⁵¹. Ωστόσο, τόσο από τις συνεντεύξεις όσο και από τις αποφάσεις, προέκυψε ότι

⁵⁰ Βλ. υποσημείωση 15.

⁵¹ Ibid.

η έννοια της «εναλλακτικής δυνατότητας εγχώριας προστασίας» εφαρμόζεται, όχι μόνο όταν ο φορέας δίωξης ή σοβαρής βλάβης δεν έχει καμία σχέση με τις κρατικές αρχές, αλλά και στις περιπτώσεις εκείνες, όπου ο φορέας δίωξης ή σοβαρής βλάβης είναι το κράτος ή το κράτος υποκινεί, ενισχύει, δεν αποτρέπει, ή ανέχεται τις πράξεις του φορέα δίωξης. Με την εξαίρεση της Γαλλίας, και μερικές φορές της Σουηδίας, από την έρευνα προέκυψε, ότι στα άλλα τρία Κράτη Μέλη συνάγεται ότι υπάρχει εναλλακτική δυνατότητα εγχώριας προστασίας, ακόμη και στις περιπτώσεις εκείνες, όπου ο φορέας δίωξης ή σοβαρής βλάβης είναι κρατικός φορέας. Κατά τη νομοθετική διαδικασία, η οποία οδήγησε στην υιοθέτηση του Νόμου περί Ασύλου το 2003, στη Γαλλία, το Κοινοβούλιο έκανε συγκεκριμένη αναφορά στο φορέα δίωξης, έτσι ώστε να υπάρχει ρητή προϋπόθεση στο νόμο που να επιβάλλει στα αποφασίζοντα όργανα να λαμβάνουν υπ' όψιν τους «τον φορέα δίωξης»⁵². Στη νομική πρακτική, συνάγεται ότι δεν υπάρχει εναλλακτική δυνατότητα εγχώριας προστασίας στις περιπτώσεις εκείνες, όπου η δίωξη προκαλείται, ή διαπράττεται υπό την προτροπή ή υπό την ανοχή του κράτους.⁵³

Η προσεκτική και εις βάθος αξιολόγηση της δυνατότητας και της προθυμίας του φορέα προστασίας να παράσχει προστασία στην προτεινόμενη εναλλακτική περιοχή, καθώς και η εις βάθος εξέταση της ποιότητας της προστασίας, βάσει των προσωπικών περιστάσεων του αιτούντος, είναι καθοριστικής σημασίας. Είναι επίσης σημαντική η αξιολόγηση του κινδύνου που διατρέχει ο αιτών, σε περίπτωση εξαναγκαστικής επιστροφής του στην περιοχή καταγωγής. Ωστόσο, ανεξαρτήτως εάν ο φορέας δίωξης ή σοβαρής βλάβης ήταν το κράτος ή μη κρατικός φορέας, με εξαίρεση τις αποφάσεις στη Γαλλία, προέκυψε από την εξέταση των αποφάσεων, ότι συχνά δεν υπάρχει αξιολόγηση περί του ενδεχόμενου φορέα προστασίας στην προτεινόμενη εναλλακτική περιοχή ή, όταν υπάρχει, αυτή είναι ανεπαρκής.

Για παράδειγμα, προέκυψε ότι στις αποφάσεις του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Γραφείου και του Σλοβακικού Γραφείου Μετανάστευσης, δεν υπάρχει κάποια κριτική

⁵² Άρθρο L.713-3 CESEDA.

⁵³ Η αιτιολόγηση βασίζεται στην υπόθεση ότι οι κρατικές αρχές ασκούν έλεγχο σε όλη την επικράτεια της χώρας. Ωστόσο, η αιτιολόγηση μπορεί να διαφέρει στη περίπτωση ενός ομόσπονδου ή αποκεντρωμένου κράτους.

εξέταση για τους ενδεχόμενους φορείς προστασίας, στην περίπτωση της Ομοσπονδίας της Ρωσίας. Όσον αφορά τους Τσετσένους, τα περισσότερα μέρη της Ομοσπονδίας της Ρωσίας θεωρούνται ως πιθανές περιοχές εγχώριας προστασίας, χωρίς ωστόσο να εξεταστεί, ως ποιο βαθμό, οι Ρωσικές αρχές μπορούν να θεωρηθούν ως φορείς προστασίας, ακόμη και στις περιπτώσεις εκείνες που θεωρείται ότι αυτές διέπραξαν τη δίωξη ή τη σοβαρή βλάβη.

Στη Σουηδία, προέκυψε από την έρευνα, ότι σε μερικές αποφάσεις σχετικά με τη Σομαλία, οι αρχές θεώρησαν κάποιες φυλές ως πιθανούς φορείς προστασίας⁵⁴. Το Γερμανικό Ομοσπονδιακό Γραφείο, απαιτεί από τα αποφασίζοντα όργανα να εξετάζουν, σε κάθε υπόθεση, εάν ο αιτών έχει τη δυνατότητα να γυρίσει στη Σομαλία, και να εγκατασταθεί σε μια περιοχή, όπου ζει η φυλή του, και εάν, μεταξύ άλλων, θεωρείται βέβαιο ότι η διώκουσα φυλή δεν έχει πρόσβαση ή επιρροή σε αυτή την περιοχή, έτσι ώστε ο αιτών να αισθάνεται ασφαλής εκεί. Ακόμη κι αν δεν αναφέρεται ρητώς, μπορεί να συναχθεί ότι η φυλή θεωρείται ως πιθανός φορέας προστασίας.

Η άποψη της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες είναι ότι «Δεν μπορεί να θεωρηθεί προσήκουσα η προστασία που παρέχεται στον αιτούντα από μια τοπική φυλή ή παραστρατιωτικές ομάδες, όταν η εξουσία που ασκούν δεν αναγνωρίζεται και/ή ο έλεγχός τους επί της περιοχής μπορεί να είναι μόνο προσωρινός. Η προστασία, πρέπει να είναι αποτελεσματική και διαρκής. Πρέπει να παρέχεται από μια οργανωμένη και σταθερή αρχή που ασκεί πλήρη έλεγχο επί της περιοχής και του πληθυσμού που ζει σ' αυτήν»⁵⁵.

IV.3.4.5. Η ανάλυση του εύλογου

Ακόμη και στις περιπτώσεις εκείνες που κρίνεται ότι δεν υπάρχει βάσιμος φόβος δίωξης ή πραγματικός κίνδυνος πρόκλησης σοβαρής βλάβης σε άλλο τμήμα της χώρας καταγωγής, η δεύτερη προϋπόθεση του «εύλογου» πρέπει επίσης να πληρούται. Το δεύτερο μέρος της αξιολόγησης ερευνά εάν «είναι ευλόγως αναμενόμενο ο αιτών να

⁵⁴ Για παράδειγμα, MD₃SOM₂ (έκρινε ότι η φυλή του αιτούντος δεν μπορεί να παράσχει προστασία), MIBSOM₁, MIBSOM₄, MIBSOM₅, MIBSOM₆ και MIBSOM₁₃ (αναφέρεται ότι σε περίπτωση απουσίας οργανωμένου κράτους, οι Σομαλοί συνήθως εξαρτώνται από την προστασία μιας φυλής).

⁵⁵ Βλ. παραπάνω, υποσημείωση 15.

παραμείνει στο τμήμα αυτό της χώρας». Σύμφωνα με το άρθρο 8 (2), αυτό πρέπει να αξιολογηθεί, λαμβάνοντας υπ' όψιν τις γενικές περιστάσεις που επικρατούν στο εν λόγω τμήμα της χώρας, και τις προσωπικές περιστάσεις του αιτούντος.

Η «ανάλυση του εύλογου» έχει εφαρμοστεί σε αρκετές έννομες τάξεις⁵⁶ και αποτελεί τμήμα της νομικής ανάλυσης που συνιστάται από την Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες⁵⁷. Η Οδηγία για τον Καθορισμό αντανακλά και τα δύο. Ωστόσο, υπάρχει μεγάλη απόκλιση μεταξύ των διαφόρων έννομων τάξεων, αλλά και εντός των ίδιων των έννομων τάξεων, σχετικά με την έννοια της «εύλογης παραμονής».

Για παράδειγμα, οι Γερμανικές αρχές, πριν τεθεί η Οδηγία για τον Καθορισμό σε εφαρμογή, εφάρμοζαν μια περιοριστική αξιολόγηση, σχετικά με τη δυνατότητα του αιτούντος να μπορεί να επιβιώσει με τα στοιχειώδη μόνο μέσα διαβίωσης στην προτεινόμενη εναλλακτική περιοχή⁵⁸. Η σημασία που έχει η εξέταση του «εύλογου» περιορίστηκε περαιτέρω, όταν κρίθηκε ότι υπήρχε δυνατότητα εγχώριας προστασίας, ακόμη και στη περίπτωση εκείνη που δεν εξασφαλιζόνταν τα στοιχειώδη μέσα διαβίωσης, επειδή η οικονομική κατάσταση στην περιοχή καταγωγής ήταν χειρότερη από την οικονομική κατάσταση στην προτεινόμενη εναλλακτική περιοχή⁵⁹. Σαν συνέπεια, σε πολλούς Τσετσένους αιτούντες άσυλο δεν χορηγήθηκε το προσφυγικό καθεστώς, με την αιτιολογία ότι θα μπορούσαν να ζήσουν σε άλλο μέρος της Ομοσπονδίας της Ρωσίας. Αν και έγινε δεκτό, ότι δεν θα μπορούσαν να εξασφαλίσουν τα στοιχειώδη μέσα για επιβίωση στην εναλλακτική περιοχή της Ομοσπονδίας της Ρωσίας, καθώς η οικονομική κατάσταση στην Τσετσενία ήταν χειρότερη, κρίθηκε ότι υπήρχε εναλλακτική δυνατότητα εγχώριας προστασίας.

⁵⁶ Βλ. υποσημείωση 184.

⁵⁷ Βλ. παραπάνω, υποσημείωση 15 και υποσημείωση 23, παρ.91.

⁵⁸ Οι άλλες περιστάσεις λαμβάνονται υπ' όψιν σε περιορισμένο βαθμό: Federal Administrative Court, Informationsbrief Ausländerrecht 2002, 455. Επισκόπηση από K. Lehmann, Das Konzept der inländischen Fluchalternative in der deutschen Rechtsprechung und deren Verhältnis zu Art. 8 der Qualifikationsrichtlinie (interner Schutz), Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2007, 508 (514).

⁵⁹ Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο, απόφαση 02.07.1980, 02.07.1980, BVerfGE 54,341f; Ομοσπονδιακό Διοικητικό Δικαστήριο, απόφαση 09.09.1997, EZAR 203, Nr.11

Σε αντίθεση με αυτή την πρακτική, και όπως αναφέρθηκε νωρίτερα, το Γαλλικό Συνταγματικό Δικαστήριο διατύπωσε μια σοβαρή επιφύλαξη ως προς το Νόμο περί Ασύλου του 2003, αναφέροντας ότι «το *OFPRA*, υπό την επιτήρηση του *CRR*, μπορεί να απορρίψει μια αίτηση, σύμφωνα με το άρθρο *L.713.3*, μόνο όταν διαπιστωθεί ότι ο αιτών/αιτούσα μπορεί, υπό ασφαλείς συνθήκες, να έχει πρόσβαση σε ένα ουσιώδες τμήμα της χώρας καταγωγής του/της και μπορεί να εγκατασταθεί εκεί και να διάγει μια φυσιολογική ζωή»⁶⁰. Η προϋπόθεση «να διάγει φυσιολογική ζωή» αξιολογείται σε σύγκριση με «τις γενικές συνθήκες διαβίωσης του πληθυσμού» στην περιοχή της εγχώριας προστασίας⁶¹.

Μετά τη θέση της Οδηγίας σε εφαρμογή, στις Κατευθυντήριες Οδηγίες του Γερμανικού Υπουργείου Εσωτερικών γίνεται δεκτό, ότι η έννοια της «εγχώριας προστασίας» δεν επιδέχεται πια συγκρίσεων μεταξύ της εναλλακτικής περιοχής και της περιοχής καταγωγής⁶². Ωστόσο, από τις Κατευθυντήριες Οδηγίες του Υπουργείου Εσωτερικών δεν προκύπτει εάν η ανάλυση του εύλογου θα περιλάβει και μια αξιολόγηση, η οποία δεν θα περιορίζεται μόνο στα στοιχειώδη μέσα επιβίωσης. Αναμένεται ακόμη να δούμε, εάν η Οδηγία για τον Καθορισμό θα κατορθώσει τελικά να γεφυρώσει τις αποκλίνουσες νομικές ερμηνείες που υπάρχουν στις διάφορες έννομες τάξεις.

Σύμφωνα με τις Κατευθυντήριες Οδηγίες της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες, μία πλήρης ανάλυση του εύλογου προϋποθέτει την εξέταση των ακόλουθων καίριων παραγόντων:

- προσωπική ακεραιότητα και ασφάλεια του αιτούντος,
- σεβασμός των στοιχειωδών δικαιωμάτων του αιτούντος
- οικονομική επιβίωση του αιτούντος και
- οι προσωπικές περιστάσεις του αιτούντος.

Η απαίτηση της προσωπικής ακεραιότητας και ασφάλειας στο πλαίσιο της «ανάλυσης του εύλογου», προϋποθέτει αναγκαστικά ένα μικρότερο βαθμό κινδύνου,

⁶⁰ Βλ. παραπάνω, υποσημείωση 189.

⁶¹ Traore, CRR, SR, 16/02/2007, 513815.

⁶² Βλ. παραπάνω, υποσημείωση 62, σελ. 6.

και/ή ένα μικρότερο βαθμό βλάβης, από αυτόν που απαιτείται στο πλαίσιο της «ανάλυσης της προστασίας», κατά την οποία, εάν κριθεί ότι υπάρχει βάσιμος φόβος δίωξης ή κίνδυνος σοβαρής βλάβης (όπως ορίζονται στην Οδηγία για τον Καθορισμό) στην περιοχή εγχώριας προστασίας, τότε δεν θεωρείται ότι υπάρχει εναλλακτική δυνατότητα εγχώριας προστασίας. Στη Γερμανία, κρίθηκε ότι λόγω της συνεχιζόμενης ένοπλης σύρραξης στη Σομαλία, δεν υφίσταται εναλλακτική δυνατότητα εγχώριας προστασίας. Σημειωτέον, ωστόσο, ότι από την εξέταση των αποφάσεων προέκυψαν τέσσερις αποφάσεις, στις οποίες τα αποφασίζοντα όργανα αναφέρθηκαν στην εναλλακτική δυνατότητα εγχώριας προστασίας στην Κεντρική και Νότια Σομαλία⁶³. Στη Σουηδία, μόνο μία από τις εξετασθείσες αποφάσεις που πραγματεύονταν το ζήτημα της εγχώριας προστασίας, αναφέρθηκε στη συνεχιζόμενη ένοπλη σύρραξη στο Αφγανιστάν⁶⁴. Η ακόλουθη απόφαση του Γραφείου Μετανάστευσης στη Δημοκρατία της Σλοβακίας δεν αναφέρει καθόλου την ένοπλη σύρραξη στο Αφγανιστάν, ως απειλή για την ασφάλεια του αιτούντος: *«Δεδομένου ότι η ελευθερία της κυκλοφορίας διασφαλίζεται από το σύνταγμα, οιοσδήποτε έχει βάσιμο φόβο δίωξης σε κάποια περιοχή της χώρας, είναι ελεύθερος να μετεγκατασταθεί σε άλλες περιοχές της χώρας, όπου δεν διατρέχει κίνδυνο. Η μετακίνηση είναι δυνατή, σχεδόν σε όλη την επικράτεια του Αφγανιστάν· επιπλέον ο αιτών δεν εμπίπτει σε εκείνες τις κατηγορίες των Αφγανών πολιτών, οι οποίοι σύμφωνα με την Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες, ενδέχεται να διατρέχουν κίνδυνο, σε περίπτωση επιστροφής τους, συνεπώς δεν θεωρείται πιθανό ότι η ζωή του ή η προσωπική ακεραιότητά του θα τεθούν σε κίνδυνο ή ότι θα υποστεί βασανιστήρια ή βάνανση, απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση ή τιμωρία, σε περίπτωση επιστροφής του στη χώρα καταγωγής»*⁶⁵.

⁶³ SomN₇, SomN₉, SomN₁₁, SomN₁₂. Τα αποφασίζοντα όργανα αναφέρθηκαν εν μέρει σε αναχρονιστικές πληροφορίες για τη χώρα καταγωγής (άρθρα εφημερίδων από τον Αύγουστο του 2006, σύμφωνα με τα οποία, για παράδειγμα, σε ουσιαστικό μέρος της Κεντρικής και Νότιας Σομαλίας, δεν διεξάγονταν ένοπλες επιχειρήσεις (SomN₇)). Εξατομικευμένη αξιολόγηση δεν υπήρχε σε αυτές τις αποφάσεις.

⁶⁴ MD₂AF₅.

⁶⁵ MU-1670-10/PO-_/2006, 17/10/2006, MU-1812-13/PO-_/2006, 27-11-2006.

Με την εξαίρεση της Γαλλίας, στις εξετασθείσες υποθέσεις γενικά ⁶⁶, δεν βρέθηκε κάποια συγκεκριμένη αξιολόγηση σχετικά με την έκταση, στην οποία διασφαλίζονται, τα ατομικά, πολιτικά, κοινωνικά, οικονομικά και πολιτισμικά δικαιώματα του αιτούντος στην προτεινόμενη περιοχή της εγχώριας προστασίας, και από τις συνεντεύξεις με κάποια αποφασίζοντα όργανα, δεν προέκυψε με σαφήνεια, ποια από τα δικαιώματα θεωρούνται σημαντικά. Επιπλέον, από μερικές εξετασθείσες αποφάσεις, στη Δημοκρατία της Σλοβακίας και στη Γερμανία, προέκυψε ότι υπάρχει μια ανησυχητική τάση, που οδηγεί στην απόρριψη αποδείξεων, σχετικά με παραβιάσεις των δικαιωμάτων του ανθρώπου στην προτεινόμενη περιοχή εγχώριας προστασίας. Για παράδειγμα, παρά τις εκθέσεις, σχετικά με τις δυσκολίες που αντιμετωπίζουν οι Τσετσένοι σε περιοχές της Ομοσπονδίας της Ρωσίας⁶⁷, σε αποφάσεις του Γραφείου Μετανάστευσης, στη Δημοκρατία της Σλοβακίας, αναφέρεται ότι: *«Δεδομένου ότι ο αιτών αρνείται να επιστρέψει στην Τσετσενία για οικονομικούς λόγους, καθώς και για λόγους που αφορούν την προσωπική του ασφάλεια, παρά τα προβλήματα που υπάρχουν, ως προς την καταγραφή των διαμενόντων στις μεγάλες πόλεις, είναι ελεύθερος-η να εγκατασταθεί σε οποιαδήποτε περιοχή της Ομοσπονδίας της Ρωσίας που αυτός-ή επιθυμεί»*⁶⁸. Αυτή η θέση απορρέει από μια δικαστική απόφαση του Περιφερειακού Δικαστηρίου της Μπρατισλάβα, η οποία αποφάνθηκε, δημιουργώντας δεδουλευμένο, ότι *«η απλή ύπαρξη συγκεκριμένων διοικητικών μέτρων, που επιβάλλονται από τις τοπικές αρχές στα άτομα που μετεγκαθίστανται εσωτερικώς, ή η ασταθής κατάσταση στην Τσετσενία, δεν αποτελούν επαρκείς λόγους για την απαγόρευση της απέλασης ή της επιστροφής»*⁶⁹.

Στη Γερμανία, ο ισχυρισμός της παραβίασης δικαιωμάτων στην προτεινόμενη εναλλακτική περιοχή εγχώριας προστασίας, μπορεί να απορριφθεί από το Ομοσπονδιακό Γραφείο και κάποια δικαστήρια, ως μη κρίσιμος, σε περίπτωση που το δικαίωμα στη ζωή

⁶⁶ Αλλά, όσον αφορά τη Σουηδία, βλέπε MD₃AF₈, στην οποία το Δικαστήριο αξιολόγησε εάν οι αιτούντες θα μπορούσαν να είναι πολιτικά ενεργοί στην προτεινόμενη περιοχή· και την MIBSOM₉, στην οποία η Επιτροπή Μετανάστευσης επεσήμανε ότι η φυλή του αιτούντος θεωρείται από τις ισχυρές φυλές στη Σομαλία ότι στερείται κοινωνικών και άλλων δικαιωμάτων.

⁶⁷ Βλέπε για παράδειγμα, Έκθεση Διεθνούς Αμνηστίας 2007 (The State of the World's Human Rights), Η Κατάσταση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου Παγκοσμίως, σελ. 217.

⁶⁸ MU-2500-10/PO-_/2006, MU-2501/PO-_/2006.

⁶⁹ Reg. No 11 Sa2 1/05-32, 12/11/2005.

δεν παραβιάζεται και τα βασικά μέσα διαβίωσης εξασφαλίζονται. Με άλλα λόγια, έχει κριθεί ότι μόνο η ακραία έλλειψη, για παράδειγμα, φαγητού, στέγης, ή βασικής ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης μπορεί να αναιρέσει την εναλλακτική δυνατότητα της εγχώριας προστασίας. Από την πολιτική και τις αποφάσεις του Ομοσπονδιακού Γραφείου, προκύπτει ότι, σχετικά με τις υποθέσεις των Τσετσένων, η απουσία του δικαιώματος νόμιμης παραμονής ή εργασίας στην προτεινόμενη περιοχή δεν αναιρεί την εναλλακτική δυνατότητα εγχώριας προστασίας. Πρόσφατα εγχειρίδια, που παρέχονται ως ερμηνευτικά βοηθήματα για τη σύνταξη των αποφάσεων, αναφέρονται σε μια απόφαση του Ομοσπονδιακού Διοικητικού Δικαστηρίου, σύμφωνα με την οποία, μια εύλογη εναλλακτική δυνατότητα εγχώριας προστασίας δεν προϋποθέτει νόμιμη πρόσβαση στην αγορά εργασίας και στη στέγαση, στα κοινωνικά επιδόματα εν γένει και στα εκπαιδευτικά ιδρύματα⁷⁰. Απαιτείται συνεπώς από τους Τσετσένους αιτούντες να εγκατασταθούν σε άλλες περιοχές της Ομοσπονδίας της Ρωσίας, ακόμη και χωρίς επίσημη καταγραφή τους, όπου θα κερδίζουν τα προς το ζην από την άτυπη αγορά εργασίας⁷¹. Αυτή η πρακτική αντιβαίνει στις Κατευθυντήριες Οδηγίες της Υ.Α., οι οποίες απαιτούν ο αιτών να έχει δικαίωμα νόμιμης παραμονής στην προτεινόμενη εναλλακτική περιοχή.

Σε αντίθεση με την πρακτική που ακολουθείται στη Γερμανία και στη Δημοκρατία της Σλοβακίας, οι Γαλλικές αρχές αποσκοπούν στη κατοχύρωση των στοιχειωδών ατομικών, πολιτικών, κοινωνικών και οικονομικών δικαιωμάτων του αιτούντος στην εναλλακτική περιοχή εγχώριας προστασίας. Στην υπόθεση Boubrima, η οποία αφορούσε έναν Αλγερινό αιτούντα, ο οποίος φοβόταν δίωξη από θρησκευτικούς εξτρεμιστές, το CRR έκρινε ότι δεν πληρούνταν οι προϋποθέσεις του «εύλογου» τμήματος της αξιολόγησης, επειδή *«λαμβάνοντας υπ' όψιν τις συνθήκες διαβίωσης, και ιδιαίτερα τη μη δυνατότητα ανεύρεσης εργασίας, καθώς και τη διαρκή απειλή να υφίσταται παρενοχλήσεις από την αστυνομία, οι οποίες θα μπορούσαν να καταλήξουν στην εξαναγκαστική του/της απομάκρυνση στην περιοχή καταγωγής του/της, δεν μπορεί να θεωρηθεί εύλογο ότι ο αιτών μπορεί να παραμείνει στο τμήμα αυτό της χώρας»*. Στην

⁷⁰ BVerwGE9 C43.96, 9 Σεπτεμβρίου 1997.

⁷¹ Το εγχειρίδιο αυτό χρησιμοποιήθηκε σε δύο από τις εξετασθείσες υποθέσεις: RusN₇ RusN₁₁.

υπόθεση Traore, κρίθηκε, δημιουργώντας δεδικασμένο, ότι ο αιτών θα μπορούσε να ζήσει στην προτεινόμενη τοποθεσία εγχώριας προστασίας, όπως και ο υπόλοιπος πληθυσμός, και το CRR αξιολόγησε την προτεινόμενη περιοχή εγχώριας προστασίας στη βόρεια περιοχή της Ακτής Ελεφαντοστού «*υπό το φως των γενικών συνθηκών διαβίωσης του πληθυσμού στην περιοχή αυτή*»⁷². Το Συνταγματικό Δικαστήριο ήδη με την επιφύλαξη που διατύπωσε, ως προς τον Νόμο περί Ασύλου, απαίτησε ο αιτών να μπορεί να «*διάγει μια φυσιολογική ζωή*» στην προτεινόμενη περιοχή της εγχώριας προστασίας⁷³.

Αν και, στη Σουηδία, δεν υπάρχει μια ενιαία προσέγγιση ως προς το ζήτημα του «εύλογου», ωστόσο στις εξετασθείσες αποφάσεις⁷⁴, υπήρχαν κάποιες ρητές αναφορές στο Εγχειρίδιο της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες ή στις Κατευθυντήριες Οδηγίες της για τη Διεθνή Προστασία του 2003. Υπήρχαν επίσης αναφορές στις προπαρασκευαστικές εργασίες του Νόμου περί Αλλοδαπών, στις οποίες αναφέρεται ότι «*για να υφίσταται η εναλλακτική δυνατότητα εγκατάστασης σε άλλη περιοχή της χώρας, θα πρέπει ο αιτών να μπορεί να ζήσει σε ένα τμήμα της χώρας καταγωγής του, όπου, μπορεί να λάβει προστασία, να έχει επίσης ελευθερία κυκλοφορίας και τη δυνατότητα να εξασφαλίζει τα προς το ζην. Ασφαλώς, απαραίτητη προϋπόθεση είναι ότι ο αιτών μπορεί να ταξιδέψει στην περιοχή αυτή με ασφάλεια*»⁷⁵.

Οι προσωπικές περιστάσεις του αιτούντος πρέπει να λαμβάνονται υπ' όψιν, στο πλαίσιο της αξιολόγησης της «προστασίας» και του «εύλογου». Από την εξέταση των αποφάσεων προέκυψε ότι τα αποφασίζοντα όργανα λαμβάνουν υπ' όψιν εν γένει τις προσωπικές περιστάσεις. Το Γερμανικό Ομοσπονδιακό Γραφείο επισημαίνει ότι οι προσωπικές περιστάσεις πρέπει να λαμβάνονται υπ' όψιν και αυτό αντανακλάται στις αποφάσεις τόσο του Ομοσπονδιακού Γραφείου, όσο και των δικαστηρίων: για παράδειγμα, ύπαρξη ή μη οικογένειας στην προτεινόμενη περιοχή⁷⁶, ηλικία⁷⁷, φύλο⁷⁸,

⁷² CRR, SR, 16/02/2007, Traore, 513815.

⁷³ Βλ. παραπάνω, υποσημείωση 189.

⁷⁴ Για παράδειγμα MD₃AF₈, MD₂AF₄, MD₁AF₆, MD₁AF₁₀.

⁷⁵ Πρωτότυπη διατύπωση: "Med det menas om sökanden har möjlighet att leva inom en del av hemlandet och där kan få skydd och även rörelsefrihet och möjlighet till försörjning. En förutsättning måste självfallet vara att sökanden kan ta sig till ett sådant område på ett säkert sätt.»

⁷⁶ IqR₂₉, IqR₃₇, IqR₃₉, IqR₄₆, IqR₁₉, SomR₁, SomR₃, SomR₄, SomR₅, SomR₁₇, SomR₁₈, SomR₁₉, SomR₂₀, SomR₂₂, SomR₂₃, SomR₁₅.

υγεία⁷⁹, αναπηρία⁸⁰, κοινωνικές ή άλλες αδυναμίες⁸¹, εθνικοί, πολιτισμικοί ή θρησκευτικοί παράγοντες και δεσμοί⁸², πολιτικές και κοινωνικές διασυνδέσεις, γλώσσα⁸³, εκπαιδευτικό, επαγγελματικό και εργασιακό υπόβαθρο και ευκαιρίες⁸⁴ και δυνατότητα πρόσβασης σε στέγαση και δυνατότητα εξασφάλισης εισοδημάτων⁸⁵. Επίσης αντανakλάται σε αποφάσεις της Επιτροπής Μετανάστευσης και των δικαστηρίων στη Σουηδία, στις οποίες οι ακόλουθες περιστάσεις έχουν ληφθεί υπ' όψιν: ύπαρξη ή μη οικογένειας στην προτεινόμενη περιοχή⁸⁶, ηλικία⁸⁷, φύλο⁸⁸, υγεία⁸⁹, κοινωνικές ή άλλες αδυναμίες⁹⁰, εθνικοί, πολιτισμικοί ή θρησκευτικοί παράγοντες και δεσμοί⁹¹, εκπαιδευτικό, επαγγελματικό και εργασιακό υπόβαθρο και ευκαιρίες⁹², δεσμοί με την περιοχή ή διασυνδέσεις⁹³.

Αναφορές σε παρόμοιες περιστάσεις γίνονται και σε κάποιες Σλοβακικές αποφάσεις⁹⁴. Ωστόσο, όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, οι αποφάσεις που αφορούν Τσετσένους είναι γενικές, και δεν περιλαμβάνουν εξατομικευμένη αξιολόγηση που να λαμβάνει υπ' όψιν τις προσωπικές περιστάσεις. Στη Γερμανία, στις δικαστικές

⁷⁷ IqR₁₄, SomR₂₅: νέες ασυνόδευτες γυναίκες, IqR₄₉: ηλικιωμένη ασυνόδευτη γυναίκα, IqN₁₈: νεαρός άνδρας, με εναλλακτική δυνατότητα εσωτερικής εγκατάστασης, SomR₆, SomR₇, SomR₈, SomR₉, SomR₁₀, SomR₁₁, SomR₁₂, SomR₁₃, SomR₁₄, SomR₁₅, SomR₁₆: νεαρά κορίτσια που διατρέχουν τον κίνδυνο να υποστούν κλειτοριδεκτομή.

⁷⁸ IqR₉, IqR₁₅, IqR₃₉, IqR₄₉. Βλέπε επίσης τις περιπτώσεις των Σομαλών στην υποσημείωση 14.

⁷⁹ Γυναίκα με αυτοκτονικές διαθέσεις, Στουτγάρδη ΔΔ, Α₄Κ 1877/06, 29 Ιανουαρίου 2007.

⁸⁰ Ανάπηρη γυναίκα: IqR₃₀.

⁸¹ Ασυνόδευτες γυναίκες: IqR₉, IqR₁₅, IqR₃₉, IqR₄₉. Ασυνόδευτη γυναίκα με μωρό: RusR₂.

⁸² IqR₄ (Γυναίκα Αραβικής καταγωγής χωρίς να έχει εναλλακτική δυνατότητα εσωτερικής εγκατάστασης σε Κουρδική περιοχή).

⁸³ Έλλειψη γνώσης κουρδικής γλώσσας: IqR₄, IqR₁₀, IqR₄₉.

⁸⁴ IqR₄ (χαμηλό εκπαιδευτικό επίπεδο), IqN₁₉, IqN₁₇, RusN₅, RusN₁₉ (επαγγέλματα σε ζήτηση, συνεπώς υπήρχε εναλλακτική δυνατότητα εσωτερικής εγκατάστασης. Η ένταξη μιας σχεδόν αγράμματης γυναίκας στη Δυτική Τουρκία θεωρήθηκε αδύνατη χωρίς οικογενειακή υποστήριξη, Στουτγάρδη ΑC, Α₄Κ 1877/06, 29 Ιανουαρίου 2007).

⁸⁵ IqR₄, IqR₈, IqR₁₀, IqR₁₄, IqR₁₅, IqR₂₁, IqR₂₃, IqR₂₉, IqR₃₉, IqR₄₆, SomR₁, SomR₃, SomR₄, SomR₅, SomR₆.

⁸⁶ MD3AF8, MD2AF4, MD1AF6, MD1AF8, MIBSOM9 (δεν είναι σαφές εάν εξετάζεται σε σχέση με την εναλλακτική δυνατότητα εγχώριας προστασίας ή γενικά).

⁸⁷ MD1AF10 (νέος)

⁸⁸ MIBAF6 (γυναίκα)

⁸⁹ MD2AF4, MD1AF10(υγιείς)

⁹⁰ MD3AF8, MD1AF10 (χωρίς παιδιά), MIBSOM9 άγαμη μητέρα χωρίς κοινωνικό προστατευτικό περιβάλλον), MIBAF6 (Αφγανή, αναφέρεται στην ιεραρχία των φύλων)

⁹¹ MD3AF8

⁹² MD2AF6, MD1AF6

⁹³ MIBRU14, MIBRU22

⁹⁴ MU-1743-9/PO-_/2006, MU-1515-11/PO-_/2006, MU-1856-9/PO-_/2006.

αποφάσεις που αφορούν την Τσετσενία, αν και θεωρείται γενικώς, ότι υπάρχει εναλλακτική δυνατότητα προστασίας σε άλλες περιοχές της Ομοσπονδίας της Ρωσίας, η προσωπική δυνατότητα για επιβίωση, παρά τις δύσκολες συνθήκες, συνήθως αναλύεται, λαμβάνοντας υπ' όψιν ιδιαιτέρως τους παράγοντες της ηλικίας και των ασθενειών⁹⁵. Ωστόσο, η εξέταση των ατομικών αυτών κριτηρίων δεν διεξάγεται συνήθως εις βάθος, και η αξιολόγηση της ενδεχόμενης εναλλακτικής δυνατότητας για εγχώρια προστασία στην Κολομβία και στη Σρι Λάνκα ήταν περισσότερο γενική απ' ό,τι σε άλλες περιπτώσεις⁹⁶.

Εκτός από τις προσωπικές περιστάσεις, η Οδηγία απαιτεί από τα αποφασίζοντα όργανα να λαμβάνουν υπ' όψιν τους «τις γενικές περιστάσεις που επικρατούν». Σύμφωνα με την ερμηνευτική καθοδήγηση της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες και την πρακτική των περισσότερων κρατών, επιβάλλεται μια μακροπρόθεσμη ανάλυση. Σύμφωνα με ερωτηθέντες σε συνέντευξη, στην Ελλάδα και στη Σουηδία, η αξιολόγηση του κινδύνου πρέπει να ισχύει για ένα μακροπρόθεσμο χρονικό διάστημα.

Κατά την πρακτική των Γερμανικών δικαστηρίων, η κατάσταση που θα αντιμετώπιζε το πρόσωπο στην εναλλακτική περιοχή εγχώριας προστασίας, αξιολογείται για μια σύντομη σχετικά χρονική περίοδο, μετά την επιστροφή του αιτούντος. Στις περιπτώσεις που αφορούν Τσετσένους⁹⁷, τα δικαστήρια πραγματεύονται συχνά τη δυνατότητα επίσημης καταγραφής τους στην Ομοσπονδία της Ρωσίας, και άλλα σχετικά ζητήματα, όπως τη δυνατότητα ανεύρεσης εργασίας προκειμένου να εξασφαλιστούν τα προς το ζην. Αυτή η αξιολόγηση καλύπτει το χρονικό διάστημα αμέσως μετά την επιστροφή του αιτούντος, αλλά δεν λαμβάνει υπ' όψιν τις ενδεχόμενες μελλοντικές εξελίξεις. Επίσης, σε περιπτώσεις που αφορούν Ιρακινούς υπηκόους, η αξιολόγηση της προτεινόμενης τοποθεσίας εγχώριας προστασίας διεξάγεται, λαμβάνοντας υπ' όψιν την παρούσα κατάσταση, αλλά δεν περιλαμβάνει κάποια μελλοντική αξιολόγηση.

⁹⁵ Το κριτήριο των προσωπικών περιστάσεων αναγνωρίστηκε σε γενικές γραμμές, σε μια υπόθεση Τσετσένου αιτούντος, από το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο της Baden-Wuerttemberg, A 3 S 179/07, 20 Μαρτίου 2007. Η κατοχή διαβατηρίου από μέλος της οικογένειας θεωρείται επαρκής προκειμένου να εξασφαλιστεί πρόσβαση στην αγορά εργασίας στην ατομική περίπτωση του συζύγου, Baden-Wuerttemberg HAC, A 3 S 46/06, 25 Οκτωβρίου 2006.

⁹⁶ LkaN₅₄, LkaN₆₆, LkaN₇₁, LkaN₈₇, LkaN₈₈, LkaN₉₀, ColN₂, ColN₃, RusN₃, RusN₆, RusN₇, RusN₈.

⁹⁷ Βλ. για παράδειγμα, Baden-Wuerttemberg HAC, A 3S 46/06, 25 Οκτωβρίου 2006

IV.3.5. Συμπέρασμα

Όπως ήδη αναφέρθηκε, η εφαρμογή του άρθρου 8 είναι προαιρετική, και τα Κράτη Μέλη δεν υποχρεούνται να κάνουν χρήση της έννοιας της «εγχώριας προστασίας» κατά τον καθορισμό των αναγκών διεθνούς προστασίας. Από την έρευνα προέκυψε ότι και τα πέντε υπό εξέταση Κράτη Μέλη κάνουν χρήση αυτής της έννοιας, αλλά διαφέρει η έκταση εφαρμογής της.

Από τις 206 αρνητικές αποφάσεις που εξετάστηκαν στη Γαλλία, καμία δεν είχε ως αιτιολόγηση την εναλλακτική δυνατότητα εγχώριας προστασίας. Από την υιοθέτηση του Νόμου περί Ασύλου το 2003, το CRR έχει αρνηθεί την παροχή προστασίας για αυτόν το λόγο, μόνο σε τρεις περιπτώσεις. Και στις τρεις περιπτώσεις, ο αιτών είχε ήδη ζησει στην προτεινόμενη περιοχή εγχώριας προστασίας χωρίς βάσιμο φόβο δίωξης και χωρίς κίνδυνο πρόκλησης σοβαρής βλάβης⁹⁸.

Δεν έχει αναφερθεί κάποια απόφαση στη Γαλλία, με την οποία δεν χορηγήθηκε προστασία στον αιτούντα, για το λόγο ότι θα μπορούσε να είχε βρει προστασία σε άλλο μέρος της χώρας καταγωγής του, όπου ο αιτών δεν είχε ζησει προηγουμένως. Προφανώς αυτό δεν οφείλεται στο γεγονός, ότι το ζήτημα δεν τίγεται κατά τον καθορισμό των

⁹⁸ Απόφαση CRR, Μ.Τ., 20/07/2004, 448586, αφορά έναν Ταμίλ από τη Σρι Λάνκα, ο οποίος προερχόταν από το βόρειο μέρος της χώρας, όπου είχε κάποια προβλήματα με τις αρχές, και στη συνέχεια εγκαταστάθηκε στο Κολόμπο για τρία χρόνια, χωρίς να έχει πρόβλημα. Το CRR έκρινε ότι *«θεωρείται εύλογο να μπορεί ο αιτών να εγκατασταθεί στο Κολόμπο (δηλ. σε ουσιώδες μέρος της χώρας καταγωγής του) χωρίς κανένα φόβο δίωξης και υπό φυσιολογικές συνθήκες διαβίωσης»*.

Απόφαση CRR, Μ.Τ., 7/04/2005, 501034 αφορά έναν αιτούντα από το Εκουαντόρ, ο οποίος απειλήθηκε από Κολομβιανές αντάρτικες ομάδες, οι οποίες ήταν εγκατεστημένες στο Εκουαντόρ, κοντά στα σύνορα με την Κολομβία, όπου στοιχειοθετήθηκε ότι οι αρχές του Εκουαντόρ δεν μπορούν να παράσχουν αποτελεσματική προστασία στον ντόπιο πληθυσμό. Το CRR έκρινε ότι *«θεωρείται εύλογο, ότι ο αιτών μπορεί να εγκατασταθεί με διάρκεια, και χωρίς προβλήματα στο Κουίτο ή σε οποιοδήποτε ουσιώδες μέρος της χώρας, μακριά από τα σύνορα με την Κολομβία, χωρίς φόβο δίωξης, διάγοντας μια φυσιολογική ζωή εκεί, χάριν της προστασίας που παρέχεται από τις αρχές του Εκουαντόρ σε εκείνες τις περιοχές»*.

Απόφαση CRR, Μ.Ν., 31/3/2006, 542469 αφορά ένα Μολδαβό/ή, που ζούσε στην περιοχή της Τρανσνιστρία, όπου είχε προβλήματα με τις τοπικές αρχές, εξαιτίας των δραστηριοτήτων του/της σε αντικαθεστωτικό κόμμα και στη συνέχεια μετακινήθηκε στο Τσιτσινάου, όπου μπορούσε να ζησει με τους γονείς του/της χωρίς κανένα πρόβλημα. Το CRR έκρινε ότι *«εάν θεωρήσουμε ότι τα πραγματικά περιστατικά έχουν θεμελιωθεί, ο αιτών δεν μπόρεσε ν' αποδείξει ότι δεν είχε πρόσβαση σε προστασία στο Τσιτσινάου, την πρωτεύουσα της Μολδαβίας, όπου οι γονείς του/της ζουν, και όπου μπόρεσε να διαμείνει αρκετές φορές χωρίς κανένα πρόβλημα, και όπου οι αρχές του/της εξέδωσαν διαβατήριο και άλλα έγγραφα χωρίς καμία δυσκολία.»*

περιπτώσεων, αλλά στο γεγονός ότι τα κριτήρια που προβλέπονται στο Νόμο περί Ασύλου, όπως αυτός τροποποιήθηκε από το Συνταγματικό Δικαστήριο, πληρούνται σπάνια.

Η εν λόγω έννοια εφαρμόζεται πιο συχνά στη Γερμανία, στη Δημοκρατία της Σλοβακίας και στη Σουηδία. Όπως έχει αναφερθεί ανωτέρω, από την ανάλυση των αποφάσεων σε αυτά τα Κράτη Μέλη προέκυψε, ότι η αξιολόγηση του ενδεχόμενου φορέα προστασίας στην προτεινόμενη εναλλακτική περιοχή δεν γίνεται πολύ συχνά, ή στην περίπτωση που γίνεται, είναι ανεπαρκής. Επιπλέον, σε πολλές αποφάσεις δεν υπήρχε αξιολόγηση της κατάστασης των δικαιωμάτων του ανθρώπου στην προτεινόμενη εναλλακτική τοποθεσία ή στις αποφάσεις στη Γερμανία και στη Δημοκρατία της Σλοβακίας, τα κριτήρια που εφαρμόστηκαν ήταν τόσο χαμηλά, που η εναλλακτική δυνατότητα εγχώριας προστασίας θεωρήθηκε ως βιώσιμη λύση, ακόμη κι όταν ο αιτών δεν μπορούσε να διαμείνει ή να εργαστεί νόμιμα στην προτεινόμενη περιοχή.

Η εφαρμογή της έννοιας σε περιπτώσεις αιτούντων με συγκεκριμένες εθνικότητες, καταδεικνύει ότι υπάρχουν αποκλίνουσες ερμηνείες της έννοιας, στις διάφορες έννομες τάξεις, σχετικά με αιτούντες προερχόμενους από τις ίδιες χώρες και παρόμοιες καταστάσεις. Αυτό σημαίνει, ότι η Οδηγία για τον Καθορισμό δεν έχει επιτύχει ακόμη το στόχο της, δηλαδή να καθιερώσει μια κοινή έννοια της εγχώριας προστασίας, όταν γίνεται χρήση αυτής, όπως ορίζεται στην παράγραφο 18 του Προοιμίου.

Για παράδειγμα, στη Γαλλία, η έννοια της εγχώριας προστασίας δεν εφαρμόστηκε σε καμία από τις εξετασθείσες αποφάσεις που αφορούσαν αιτούντες από την Κολομβία. Οι αποφάσεις στη Γαλλία θεωρούν γενικώς, ότι δεν υπάρχει εναλλακτική δυνατότητα εγχώριας προστασίας για τα πρόσωπα εκείνα, τα οποία έχουν βάσιμο φόβο δίωξης ή διατρέχουν κίνδυνο σοβαρής βλάβης από το κράτος της Κολομβίας· και ότι το κράτος αδυνατεί να παράσχει προστασία στα θύματα των «Επαναστατικών Ένοπλων Δυνάμεων της Κολομβίας» (FARC). Ωστόσο, στη Γερμανία, από τις 60 εξετασθείσες αποφάσεις, σχετικά με αιτούντες από την Κολομβία, στις 38 το αποφασίζον όργανο

αναφέρθηκε σε εναλλακτική δυνατότητα εγχώριας προστασίας στην Κολομβία. Κρίθηκε γενικώς ότι οι αιτούντες μπορούν να αναζητήσουν προστασία σε μεγαλύτερες πόλεις της Κολομβίας ή στις γύρω περιοχές, καθορίζοντας έτσι μόνο τις περιοχές προστασίας, αλλά όχι τον φορέα προστασίας. Συμπεραίνεται ότι είναι το κράτος.

Η αντιμετώπιση των περιπτώσεων των αιτούντων από την Τσετσενία, επίσης υπογραμμίζει τις διαφορετικές προσεγγίσεις που υιοθετούνται. Στη Γαλλία και στη Σουηδία, η έννοια της εγχώριας προστασίας δεν εφαρμόστηκε σε καμία από τις εξετασθείσες αποφάσεις που αφορούσαν Τσετσένους⁹⁹. Αντιθέτως, σύμφωνα με την επίσημη πολιτική του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Γραφείου, τα περισσότερα τμήματα της Ομοσπονδίας της Ρωσίας θεωρούνται ως πιθανές εναλλακτικές δυνατότητες εγχώριας προστασίας. Η μόνη εξαίρεση αφορά εκείνους τους αιτούντες, για τους οποίους θεωρείται ότι είναι γνωστοί στις Ομοσπονδιακές Ρωσικές δυνάμεις εξαιτίας της (αποδιδόμενης) αφοσίωσής τους στους σκοπούς του Τσετσενικού αγώνα, ή στις περιπτώσεις εκείνες, όπου οι προσωπικές περιστάσεις του αιτούντος δεν επιτρέπουν την εξασφάλιση ούτε καν των στοιχειωδών μέσων διαβίωσής του.

Η έλλειψη δικαιώματος νόμιμης παραμονής ή εργασίας στην προτεινόμενη περιοχή δεν αποκλείει την εναλλακτική δυνατότητα εγχώριας προστασίας, εάν το Ομοσπονδιακό Γραφείο κρίνει ότι ο αιτών μπορεί να επιβιώσει στην Τσετσενική «διασπορά».

Σε 15 από τις 41 εξετασθείσες αποφάσεις στη Γερμανία, το αποφασίζον όργανο αναφέρθηκε σε εναλλακτική δυνατότητα εγχώριας προστασίας στην Ομοσπονδία της Ρωσίας, παραπέμποντας σε εγχειρίδια τα οποία έχουν συνταχθεί από τις κεντρικές αρχές του Ομοσπονδιακού Γραφείου. Ωστόσο, στις περισσότερες περιπτώσεις, η εναλλακτική δυνατότητα εγχώριας προστασίας χρησιμοποιήθηκε ως επιπρόσθετος λόγος, πέραν των λόγων περί αξιοπιστίας, για την άρνηση παροχής προστασίας. Σε πέντε μόνο

⁹⁹ Βλ. παραπάνω, υποσημείωση 226.

περιπτώσεις, η αξιοπιστία δεν γεννούσε ζητήματα¹⁰⁰. Σημειωτέον ότι, τα τελευταία χρόνια, η πρακτική των διοικητικών δικαστηρίων δεν υπήρξε ιδιαίτερα σταθερή, σχετικά με την αξιολόγηση της εναλλακτικής δυνατότητας εγχώριας προστασίας για τους Τσετσένους στην Ομοσπονδία της Ρωσίας. Στο παρελθόν, ενώ κάποια δικαστήρια θεώρησαν, ότι δεδομένων των συνθηκών που επικρατούσαν, δεν υπήρχε εναλλακτική δυνατότητα εγχώριας προστασίας σε συγκεκριμένες περιοχές της Ομοσπονδίας της Ρωσίας ή για πρόσωπα τα οποία δεν διέθεταν εθνικό δελτίο ταυτότητας εν ισχύ¹⁰¹, η ισχυρή τάση που επικράτησε τελικώς, στις αποφάσεις των δικαστηρίων, ήταν ότι υπήρχε γενικώς εναλλακτική δυνατότητα εγχώριας προστασίας για όλους τους Τσετσένους, οι οποίοι δεν θεωρούνταν ως ιδιαίτεροι στόχοι δίωξης¹⁰². Από αυτή την άποψη, οι από 31 Ιανουαρίου 2005 (11 B 02.31597) και 19 Ιουνίου 2006 (11 B 02.31598) αποφάσεις του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου της Βαυαρίας υπήρξαν ιδιαίτερα καθοριστικές, ως προς τη διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής της εναλλακτικής δυνατότητας εγχώριας προστασίας, κατά τη λήψη αποφάσεων από το Ομοσπονδιακό Γραφείο.¹⁰³

Είναι δύσκολο, μέσω αυτής της περιορισμένης έρευνας, να επισημανθούν όλοι οι λόγοι της διαφοροποίησης που υφίσταται στην πρακτική των κρατών. Εν μέρει, αυτό μπορεί να οφείλεται στο γεγονός ότι τα αποφασίζοντα όργανα χρειάζονται επιπλέον ερμηνευτική καθοδήγηση, ως προς τα κύρια κριτήρια που εφαρμόζονται στην «ανάλυση του εύλογου». Μπορεί επίσης να οφείλεται στην ελλιπή αξιολόγηση εκ μέρους κάποιων αρχών όλων των σχετικών ζητημάτων, όπως είναι η ικανότητα και η προθυμία του φορέα προστασίας να παράσχει προστασία, η κατάσταση των δικαιωμάτων του ανθρώπου στην

¹⁰⁰ Δύο αποφάσεις αφορούσαν τα παιδιά απορριφθέντων αιτούντων άσυλο, όπου οι τοπικές αρχές για αλλοδαπούς ξεκίνησαν τη διαδικασία της αίτησης (RusN₁₆, RusN₂₅), μια απόφαση αφορούσε μια γυναίκα με τρία παιδιά (δύο, τεσσάρων και πέντε ετών) και σύζυγο Γεωργιανής καταγωγής (RusN₁₉), μια απόφαση αφορούσε νεαρό ανύπανδρο άνδρα ηλικίας 19 ετών (RusN₂₀) και μια άλλη άνδρα ηλικίας 55 ετών (RusN₃₁).

¹⁰¹ Για παράδειγμα, Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο Hesse, απόφαση 2 Φεβρουαρίου 2006 (3 UE 3021/03.A) και απόφαση 18 Μαΐου 2006 (3 UE 177/04.A), Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο Saxony-Anhalt, 31 Μαρτίου 2006 (2 L 40/06), σε εκκρεμότητα από το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο της Bremen, απόφαση 15 Ιουνίου 2006 (2 A 112/06.A).

¹⁰² Για παράδειγμα, Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο Lower Saxony, απόφαση 24 Ιανουαρίου 2006 (13 LA 398/05), Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο Baden-Württemberg, απόφαση 25 Οκτωβρίου 2006 (A 3 S 46/06).

¹⁰³ Αυτή η ερμηνευτική προσέγγιση εξακολουθεί να υιοθετείται στην πρόσφατη νομολογία κάποιων διοικητικών δικαστηρίων, για παράδειγμα: Lower Saxony HAC, 13 LA 22/07, απόφαση 27.04.2007 και 13 LA 67/06, απόφαση 16.01.2007· Bavarian HAC, 11 B 03.30133, απόφαση 20.03.2007· Baden-Wuerttemberg HAC, A 3 S 179/07, απόφαση 20.03.2007, Gelsenkirchen AC, 6a K 5349/01.A, απόφαση 21.02.2007· Bremen AC, 6 K 2356/01.A, απόφαση 14.2.2007.

εναλλακτική περιοχή προστασίας και οι προσωπικές περιστάσεις του αιτούντος. Μπορεί επίσης να είναι απόρροια διαδικαστικών ζητημάτων, που αφορούν την ποιότητα ή την επικαιρότητα των πληροφοριών σχετικά με τη χώρα καταγωγής, ή το αποτέλεσμα διαδικαστικών εμποδίων.

Για εκείνες τις χώρες, που δεν διέθεταν προηγουμένως κάποιο πλαίσιο για τη σχετική ανάλυση, θεωρείται θετικό που η Οδηγία για τον Καθορισμό παρέχει ένα αρχικό πλαίσιο για την αξιολόγηση της εγχώριας προστασίας. Ένα στοιχείο, που εκλείπει σε αυτό το πλαίσιο, είναι η προϋπόθεση ότι η εγχώρια προστασία πρέπει να είναι προσβάσιμη στον αιτούντα από νομικής και πρακτικής απόψεως, αλλά και από πλευράς ασφάλειας. Η εθνική νομοθεσία και η νομική πρακτική πρέπει να αντανακλούν αυτή την προϋπόθεση, και το άρθρο 8 (3), το οποίο αντίκειται στους σκοπούς της Σύμβασης του 1951 και της Οδηγίας για τον Καθορισμό, πρέπει να απαλειφθεί από την Οδηγία.

IV.4. Επικουρική προστασία¹⁰⁴

IV.4.1. Πρόλογος

Η Οδηγία για τον Καθορισμό είναι το πρώτο υπερεθνικό νομοθέτημα στην Ευρώπη, το οποίο προσδιορίζει πότε πληρούνται οι προϋποθέσεις της επικουρικής προστασίας και δημιουργεί δικαίωμα αυτών που πληρούν τις προϋποθέσεις σε ένα καθεστώς. Πολλά Κράτη Μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης είχαν ήδη εθνικά καθεστώτα, τα οποία ήταν συμπληρωματικά του προσφυγικού καθεστώτος. Γίνονταν αναφορές σε αυτά με πολλά ονόματα, και το πεδίο εφαρμογής τους και τα παρεπόμενα του καθεστώτος δικαιώματα, διέφεραν. Η Οδηγία για τον Καθορισμό θεσπίζει τις ελάχιστες απαιτήσεις για τον ορισμό και το περιεχόμενο του καθεστώτος της επικουρικής προστασίας. Όπως συμβαίνει και με άλλες διατάξεις της Οδηγίας για τον Καθορισμό, τα Κράτη Μέλη δύνανται να διατηρήσουν ή να θεσπίσουν πιο ευνοϊκές, για τον αιτούντα, προϋποθέσεις, εφόσον αυτές δεν αντίκεινται στην Οδηγία.

Η Οδηγία προβλέπει ρητώς ότι οι διατάξεις για τον καθορισμό της επικουρικής προστασίας πρέπει να είναι συμπληρωματικές και πρόσθετες σε σχέση με την προσφυγική προστασία που έχει θεσμοθετηθεί με τη Σύμβαση του 1951¹⁰⁵. Η Ύπατη Αρμοστεία ενισχύει αυτή τη διαβεβαίωση και επισημαίνει ότι είναι ουσιώδες οι διατάξεις της Οδηγίας να ερμηνεύονται κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να διασφαλίζεται ότι στα πρόσωπα, που πληρούν τις προϋποθέσεις της Σύμβασης του 1951, χορηγείται το προσφυγικό καθεστώς και όχι το καθεστώς της επικουρικής προστασίας. Οι διατάξεις της Οδηγίας για την επικουρική προστασία πρέπει να λειτουργήσουν έτσι ώστε να

¹⁰⁴ Για τους σκοπούς αυτής της έρευνας, χρησιμοποιείται η ορολογία της Οδηγίας για τον Καθορισμό· ωστόσο, πρέπει να σημειωθεί ότι η Ύπατη Αρμοστεία προτιμά τον όρο «συμπληρωματική προστασία» για να περιγράψει αυτό το καθεστώς.

¹⁰⁵ Παράγραφος 24 του Προοιμίου της Οδηγίας για τον Καθορισμό.

ενδυναμώσουν και όχι να υποσκάψουν το υπάρχον παγκόσμιο σύστημα προσφυγικής προστασίας¹⁰⁶.

Οι διατάξεις της Οδηγίας για τον Καθορισμό σχετικά με την επικουρική προστασία εμπνέονται από διεθνή κείμενα για τα δικαιώματα του Ανθρώπου¹⁰⁷ και την πρακτική των Κρατών Μελών. Με την υιοθέτηση της Οδηγίας για τον Καθορισμό, η Ύπατη Αρμοστεία καλωσόρισε το γεγονός ότι η Οδηγία προβλέπει μια νομική βάση για επικουρική προστασία στην Ευρωπαϊκή Ένωση και ότι τα Κράτη Μέλη είναι πια υποχρεωμένα να χορηγούν το καθεστώς της επικουρικής προστασίας σε αυτούς που πληρούν τις προϋποθέσεις. Η Ύπατη Αρμοστεία καλωσορίζει το γεγονός ότι η Οδηγία για τον Καθορισμό αναγνωρίζει ότι και τα πρόσωπα που διαφεύγουν των συνεπειών της αδιάκριτης βίας λόγω ένοπλων συρράξεων, αλλά δεν πληρούν τις προϋποθέσεις της Σύμβασης του 1951, χρήζουν παρ' όλα αυτά διεθνούς προστασίας¹⁰⁸. Η Ύπατη Αρμοστεία καλεί τα Κράτη Μέλη να ερμηνεύουν τις διατάξεις για την επικουρική προστασία κατά τέτοιο τρόπο ώστε να αντανακλώνται ο σκοπός και το πνεύμα των διατάξεων και συνέστησε να μην προβαίνουν σε περιοριστική ερμηνεία.

Η Έρευνα επικεντρώθηκε στην εφαρμογή του άρθρου 15, το οποίο περιγράφει τα κριτήρια που πρέπει να πληρούνται για την αναγνώριση προσώπου ως δικαιούχου επικουρικής προστασίας (όπως συμπληρώνεται με το άρθρο 2 (ε), το οποίο προσδιορίζει ποιος δικαιούται επικουρική προστασία, και το άρθρο 18 για την υποχρέωση χορήγησης του καθεστώτος επικουρικής προστασίας). Από την έρευνα προκύπτει ότι σε μερικά άτομα που χρήζουν διεθνούς προστασίας, δεν τους χορηγείται η επικουρική προστασία εξαιτίας διαδικαστικών κανόνων ή περιοριστικής ερμηνείας των διατάξεων της οδηγίας.

¹⁰⁶ Βλ. υποσημείωση 8.

¹⁰⁷ Ιδιαίτερα, τα Πρωτόκολλα υπ' αριθμ. 6 και 13 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, Άρθρο 3 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, Άρθρο 3 της Σύμβασης του Ο.Η.Ε κατά των Βασανιστηρίων και άλλων τρόπων σκληρής, απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης και Άρθρο 7 του Διεθνούς Συμφώνου για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα.

¹⁰⁸ Σημειωτέον ότι η αδιάκριτη βία και η ένοπλη σύρραξη δεν αποκλείουν δίωξη με την έννοια της Σύμβασης του 1951 για τους πρόσφυγες και ότι στους αιτούντες που πληρούν τα κριτήρια του προσφυγικού ορισμού πρέπει να χορηγείται προσφυγικό καθεστώς, ανεξάρτητα εάν το πλαίσιο της δίωξης είναι αυτό της γενικευμένης βίας.

IV.4.2. Καθορισμός επικουρικής προστασίας σύμφωνα με την Οδηγία

Άρθρο 2 (ε)

«Πρόσωπο που δικαιούται επικουρική προστασία», ο υπήκοος τρίτης χώρας ή ο ανιθαγενής που δεν πληροί τις προϋποθέσεις για αναγνώριση ως πρόσφυγα, αλλά σε σχέση με τον οποίο υπάρχουν ουσιώδεις λόγοι να πιστευτεί ότι, εάν ο ενδιαφερόμενος επιστρέψει στη χώρα καταγωγής του ή, στην περίπτωση ανιθαγενούς, στη χώρα της προηγούμενης συνήθους διαμονής του, θα αντιμετωπίσει πραγματικό κίνδυνο να υποστεί σοβαρή βλάβη, όπως ορίζεται στο άρθρο 15, και στον οποίο δεν έχει εφαρμογή το άρθρο 17 παράγραφοι 1 και 2, και που δεν είναι σε θέση ή, λόγω του κινδύνου αυτού, δεν επιθυμεί να θέσει εαυτόν υπό την προστασία της εν λόγω χώρας

Άρθρο 15

Η σοβαρή βλάβη συνίσταται σε:

- α) θανατική ποινή ή εκτέλεση, ή
- β) βασανιστήρια ή απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση ή τιμωρία του αιτούντος στη χώρα καταγωγής του, ή
- γ) σοβαρή και προσωπική απειλή κατά της ζωής ή της σωματικής ακεραιότητας αμάχου λόγω αδιάκριτης άσκησης βίας σε καταστάσεις διεθνούς ή εσωτερικής ένοπλης σύρραξης

Άρθρο 18

Τα κράτη μέλη χορηγούν καθεστώς επικουρικής προστασίας σε υπηκόους τρίτων χωρών ή σε ανιθαγενείς που πληρούν τις οικείες προϋποθέσεις σύμφωνα με τα κεφάλαια II και V [Άρθρα 2, 15, 16 για την παύση και 17 για τον αποκλεισμό¹⁰⁹].

IV.4.3. Η Εθνική νομοθεσία που ενσωματώνει το άρθρο 15

Το άρθρο 15 εφαρμόζεται πλήρως στην εθνική νομοθεσία της Γαλλίας, της Δημοκρατίας της Σλοβακίας και της Σουηδίας. Η ενσωμάτωση ολοκληρώθηκε πρόσφατα στη Γερμανία με το Νόμο περί Ενσωμάτωσης τον Αύγουστο του 2007. Το άρθρο 15 δεν έχει ακόμη ενσωματωθεί στην Ελλάδα.

¹⁰⁹ Βλ. το κεφάλαιο για αποκλεισμό από την επικουρική προστασία για περαιτέρω σχόλια σχετικά με την εφαρμογή του Άρθρου 17.

Η Γαλλία έχει ενσωματώσει το άρθρο 15 μέσω του άρθρου L.712.1 του Νόμου περί Ασύλου. Η διατύπωση ομοιάζει πολύ με αυτή της Οδηγίας για τον Καθορισμό, με την εξαίρεση ότι η «εκτέλεση» δεν αναφέρεται ρητώς στη διάταξη που ενσωματώνει το άρθρο 15 (α), και η διάταξη που ενσωματώνει το άρθρο 15 (γ) θεσπίζει μια επιπρόσθετη προϋπόθεση, ότι η απειλή κατά της ζωής αμάχου πρέπει να είναι «άμεση» και επίσης «σοβαρή» και «προσωπική». Ο νομοθέτης δεν παρείχε κάποια ερμηνευτική καθοδήγηση σχετικά με τον τρόπο που πρέπει να ερμηνεύεται η έννοια του «άμεσου».

Η Δημοκρατία της Σλοβακίας έθεσε σε εφαρμογή το άρθρο 15 μέσω του άρθρου 2 (στ) του Νόμου περί Ασύλου το 2006. Η διατύπωση του άρθρου 2 (στ) διαφέρει ελάχιστα από το άρθρο 15: ο όρος «στη χώρα καταγωγής» παραλείπεται από το άρθρο 2 (στ) (2) (άρθρο 15 (β)). Περαιτέρω, το άρθρο 2 (στ) (3) δεν περιορίζεται σε αμάχους¹¹⁰.

Στη Σουηδία, οι διατάξεις του άρθρου 15 έχουν ήδη καλυφθεί στο Κεφάλαιο 4 παράγραφο 2 του Νόμου περί Αλλοδαπών (2005:716), ο οποίος προχρονολογείται της Οδηγίας για τον Καθορισμό. Η διατύπωση του Σουηδικού νόμου διαφέρει. Το πεδίο εφαρμογής της Σουηδικής διάταξης είναι ευρύτερο από αυτό του άρθρου 15 (γ), καθόσον δεν περιορίζεται σε αμάχους και αναφέρεται όχι μόνο σε «εσωτερική ένοπλη σύρραξη» αλλά επίσης και «σε άλλες σοβαρές συρράξεις». Ωστόσο, στην πράξη, εξαιτίας μιας περιοριστικής ερμηνείας του όρου «εσωτερική ένοπλη σύρραξη», ο όρος «άλλες σοβαρές συρράξεις» καλύπτει περιπτώσεις, οι οποίες έχουν αξιολογηθεί ως «εσωτερικές ένοπλες συρράξεις» από άλλα Κράτη Μέλη¹¹¹.

Σύμφωνα με τις προπαρασκευαστικές εργασίες της Σουηδικής νομοθεσίας, ο όρος «άλλες σοβαρές συρράξεις» επιδέχεται ευρείας ερμηνείας, και περιλαμβάνει πολιτική αστάθεια στη χώρα καταγωγής, όπου οι συσχετισμοί δυνάμεων είναι τέτοιοι ώστε το νομικό σύστημα να μην μπορεί να εξασφαλίσει αμερόληπτα στοιχειώδη

¹¹⁰ Το άρθρο 2 (στ) 3 προβλέπει ότι «σοβαρή και προσωπική απειλή κατά της ζωής ή των στοιχειωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου για λόγους αυθαίρετης βίας σε καταστάσεις διεθνούς ή εσωτερικής ένοπλης σύρραξης».

¹¹¹ Μόνο η κατάσταση στην Τσετσενία θεωρείται ότι συνιστά «εσωτερική ένοπλη σύρραξη». Οι καταστάσεις στο Ιράκ και στη Σομαλία, κατά την σύνταξη της παρούσας έκθεσης, δεν θεωρείται ότι συνιστούν «εσωτερική ένοπλη σύρραξη». Αντί αυτού, συγκεκριμένες περιοχές του Ιράκ και της Σομαλίας θεωρούνται ως περιοχές «άλλων σοβαρών συρράξεων»

δικαιώματα. Η σύρραξη μπορεί να υφίσταται μεταξύ διαφόρων τμημάτων του πληθυσμού ή μεταξύ των κρατικών δυνάμεων και ενός τμήματος του πληθυσμού. Μπορεί, ωστόσο, να είναι επίσης μια σύρραξη μεταξύ των κρατικών δυνάμεων ή ενός τμήματος του πληθυσμού και ενός άλλου κράτους, η οποία δεν έχει κλιμακωθεί ακόμη ώστε να χαρακτηριστεί ως «ένοπλη σύρραξη»¹¹².

Ο Σουηδικός νόμος προβλέπει «σοβαρές παραβιάσεις» αντί της «σοβαρής απειλής». Το πεδίο εφαρμογής των «σοβαρών παραβιάσεων» μπορεί να είναι επίσης ευρύτερο από αυτό της Οδηγίας για τον Καθορισμό, στο βαθμό που δεν περιορίζεται ρητώς σε απειλή κατά της ζωής ή της σωματικής ακεραιότητας¹¹³. Η Επιτροπή Έρευνας πρότεινε επαναδιατύπωση της νομοθεσίας, σύμφωνα με την Οδηγία για τον Καθορισμό, καθαρά για λόγους ευκρίνειας αλλά συνέστησε να μην περιοριστεί το πεδίο εφαρμογής του Νόμου περί Αλλοδαπών. Υπάρχει μόνο μια σαφής εξαίρεση. Ο Νόμος περί Αλλοδαπών προβλέπει τη χορήγηση επικουρικής προστασίας εάν το πρόσωπο *«αδυνατεί να επιστρέψει στη χώρα καταγωγής του λόγω περιβαλλοντικής καταστροφής»*. Η Έρευνα κατέληξε ότι αυτή η διάταξη δεν είναι συμβατή με την Οδηγία για τον Καθορισμό και πρότεινε την μετακίνηση της σε άλλο κεφάλαιο του Νόμου περί Αλλοδαπών, και πρότεινε ότι η εν λόγω διάταξη θα έπρεπε να προβλέπει την πιθανή χορήγηση άδειας παραμονής και όχι καθεστώς επικουρικής προστασίας.

Στη Γερμανία, το άρθρο 15 καλύπτεται εν μέρει από τις Παραγράφους 60 (2), (3), (5) και (7) του Νόμου περί Παραμονής του 2004, ο οποίος προχρονολογείται της Οδηγίας για τον Καθορισμό. Με το Νόμο περί Ενσωμάτωσης του 2007 η Οδηγία τίθεται πλήρως σε εφαρμογή. Η αναφορά της «εκτέλεσης» προστίθεται στην υπάρχουσα αναφορά της «θανατικής ποινής» και η αναφορά της «απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης ή τιμωρίας» προστίθεται στην υπάρχουσα αναφορά των «βασανιστηρίων». Κατ' αυτόν τον τρόπο, το πεδίο εφαρμογής της προγενέστερης Γερμανικής νομοθεσίας διευρύνεται, λαμβανομένου ιδίως υπ' όψιν ότι το άρθρο 6 της Οδηγίας για τον

¹¹² Prop. 2004/05:170, σελ.178

¹¹³ Οι προπαρασκευαστικές εργασίες αναφέρουν ως παραδείγματα «σοβαρών παραβιάσεων» την δυσανάλογη τιμωρία, την αυθαίρετη φυλάκιση, την σωματική κακοποίηση, τις επιθέσεις, την σεξουαλική κακοποίηση, τον κοινωνικό αποκλεισμό και άλλες σοβαρές παρενοχλήσεις.

Καθορισμό που δέχεται τους μη κρατικούς φορείς ως φορείς σοβαρής βλάβης τέθηκε σε εφαρμογή¹¹⁴. Προηγούμενα, οι Γερμανικές αρχές δεν δέχονταν ότι η βλάβη μπορεί να προέρχεται από μη κρατικούς φορείς. Η Παράγραφος 60 (7), η οποία αποσκοπεί στην ενσωμάτωση του άρθρου 15 (γ), περιορίζεται στους «αμάχους» και περιλαμβάνει την προϋπόθεση της «διεθνούς ή της εσωτερικής ένοπλης σύρραξης». Δεν υπάρχει καμία αναφορά στην «αδιάκριτη βία» στην Παράγραφο 60 (7). Ωστόσο, πρέπει να σημειωθεί ότι αυτή η διάταξη, ως ένα βαθμό, αντανakλά την Παράγραφο 26 του Προοιμίου της Οδηγίας για τον Καθορισμό, και ο νομοθέτης αναφέρει την Παράγραφο 26 του Προοιμίου της Οδηγίας για τον Καθορισμό στην Επεξηγηματική Έκθεση του Νόμου περί Ενσωμάτωσης του 2007¹¹⁵. Η Παράγραφος 60 (7) πρόταση 2 του Νόμου περί Παραμονής του 2004, προβλέπει ότι οι κίνδυνοι που αποτελούν γενικώς απειλή για ολόκληρο τον πληθυσμό μιας χώρας ή για μια συγκεκριμένη ομάδα, στην οποία ο αλλοδαπός ανήκει, θα εξετάζεται μόνο σύμφωνα με την Παράγραφο 60 (α) του Νόμου περί Παραμονής του 2004 (*Προσωρινή αναστολή της απέλασης*)¹¹⁶. Σύμφωνα με την παράγραφο 60 (α), η ανώτατη αρχή κάθε ομόσπονδο κρατιδίου έχει την αρμοδιότητα να αναστέλει την απέλαση ομάδων που προέρχονται από συγκεκριμένες χώρες. Η εφαρμογή αυτής της ρήτρας είναι σπάνια και συνεπάγεται την άδεια παραμονής υπό ανοχή (*Duldung*) μόνο¹¹⁷. Κατά συνέπεια, αν και παρέχεται προστασία κατά της απέλασης, δεν χορηγούνται τα δικαιώματα της επικουρικής προστασίας, όπως προβλέπονται στην Οδηγία για τον Καθορισμό.

Η Ελλάδα δεν έχει ενσωματώσει ακόμη το άρθρο 15. Αυτό θα ενσωματωθεί με το επικείμενο Προεδρικό Διάταγμα. Το πρώτο σχέδιο του Προεδρικού Διατάγματος σε γενικές γραμμές αντανakλά τη διατύπωση της Οδηγίας για τον Καθορισμό με κάποιες

273 Βλ. το κεφάλαιο για τους μη κρατικούς φορείς δίωξης ή σοβαρής βλάβης, στο οποίο αναφέρεται ότι από την έρευνα προέκυψε ότι δεν εφαρμόζουν όλα τα δικαστήρια το άρθρο 6 στο πλαίσιο της αναγνώρισης της επικουρικής προστασίας.

¹¹⁵ Bt-Drs 16/5065, σελ.341

¹¹⁶ Σημειώτεον ότι η Γερμανική διάταξη περί γενικών κινδύνων δεν αντιγράφει τη διατύπωση της Παραγράφου 26 του Προοιμίου της Οδηγίας. Συγκεκριμένα, δεν υπάρχει καμία αναφορά σχετικά με το γεγονός ότι οι γενικοί κίνδυνοι «συνήθως» και «από μόνοι τους» δεν συνιστούν σοβαρή βλάβη.

¹¹⁷ Για αυτόν το λόγο το Ομοσπονδιακό Διοικητικό Δικαστήριο αποφάνθηκε στις 17 Οκτωβρίου 1995, εφαρμόζοντας «ερμηνεία που είναι σύμφωνη με το Γερμανικό Σύνταγμα», ότι το Ομοσπονδιακό Γραφείο υποχρεούται στην εξέταση ατομικών υποθέσεων κατά τη Παράγραφο 60(7) του Νόμου περί Παραμονής του 2004 σε περίπτωση που δεν διατάχθηκε η προσωρινή αναστολή της απέλασης από το Ομόσπονδο κρατίδιο.

σημαντικές εξαιρέσεις. Πρώτον, το άρθρο 2, το οποίο ορίζει την επικουρική προστασία, διευρύνει το πεδίο εφαρμογής προσθέτοντας ότι ένα πρόσωπο δικαιούται επικουρικής προστασίας εάν «η επιστροφή δεν είναι εφικτή για αντικειμενικούς λόγους που δεν ελέγχει ή εξαιτίας των οποίων δεν επιθυμεί να θέσει εαυτόν υπό την προστασία της εν λόγω χώρας». Δευτερευόντως, ενώ η Οδηγία για τον Καθορισμό απαριθμεί περιοριστικά τις τρεις μορφές βλάβης για τους σκοπούς της επικουρικής προστασίας, το πρώτο σχέδιο του Προεδρικού Διατάγματος, στον ορισμό που προβλέπεται στο άρθρο 2, τις απαριθμεί μη περιοριστικά. Ωστόσο, το άρθρο 52, το οποίο περιγράφει τους λόγους για την αναγνώριση ενός ατόμου ως δικαιούχου επικουρικής προστασίας, τους απαριθμεί περιοριστικά, όπως συμβαίνει και στην Οδηγία για τον Καθορισμό. Αξίζει να σημειωθεί επίσης ότι στο άρθρο 52 (γ), το οποίο ισοδυναμεί με το άρθρο 15 (γ), απλώς απαιτείται η σοβαρή βλάβη να οφείλεται «σε αδιάκριτη άσκηση βίας **συμπεριλαμβανομένων** των καταστάσεων διεθνούς ή εσωτερικής ένοπλης σύρραξης.....».[έμφαση του γράφοντος]. Συνεπώς δεν περιορίζεται σε καταστάσεις διεθνούς ή εσωτερικής ένοπλης σύρραξης.

IV.4.4. Αντίκτυπος στην πρακτική

IV.4.4.1. Άρθρο 15 (α) και (β)

Το άρθρο 15 (α) προβλέπει ότι η θανατική ποινή ή εκτέλεση συνιστά «σοβαρή βλάβη». Το άρθρο 15 (β) προβλέπει ότι τα «βασανιστήρια ή απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση ή τιμωρία του αιτούντος στη χώρα καταγωγής του» επίσης συνιστούν σοβαρή βλάβη. Αυτά τα άρθρα αντανakλούν κατά πολύ τις διατάξεις της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου¹¹⁸, έχοντας ως μόνη ουσιώδη διαφορά την προσθήκη της προϋπόθεσης να αντιμετωπίζει ο αιτών κίνδυνο σοβαρής βλάβης «στη χώρα καταγωγής του». Ωστόσο, από την εξέταση των αποφάσεων στα Κράτη Μέλη δεν διαπιστώθηκε κάποια συγκεκριμένη ερμηνεία της «σοβαρής βλάβης».

¹¹⁸ Το άρθρο 15 (α) αντανakλά το άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου υπ' αριθμ. 6 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου σχετικά με τη κατάργηση της θανατικής ποινής, 28 Απριλίου 1983 καθώς και το Πρωτόκολλο υπ' αριθμ. 13 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου σχετικά με τη κατάργηση της θανατικής ποινής υπό όλες τις συνθήκες, 3 Μαΐου 2002. Το άρθρο 15 (β) αντανakλά το άρθρο 3 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου.

Στη Γαλλία, η ερμηνεία της «σοβαρής βλάβης» είναι σχετικά καινούρια για το Γραφείο Προστασίας Προσφύγων και Απάτριδων (OFPRA) και την Επιτροπή Προσφυγών (CRR). Τα διοικητικά δικαστήρια είναι αυτά που έχουν την εμπειρία να ερμηνεύουν την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου κατά την εξέταση περιπτώσεων απομάκρυνσης στη χώρα καταγωγής. Ως συνέπεια, υπήρχαν περιπτώσεις όπου στον αιτούντα δεν παρασχέθηκε μεν προστασία σύμφωνα με το άρθρο L.712.1 (β) του Νόμου περί Ασύλου (άρθρο 15 (β)), αλλά ο αιτών δεν απελάθηκε δυνάμει απόφασης διοικητικού δικαστηρίου, η οποία έκρινε ότι ενδεχόμενη απομάκρυνση του θα συνιστούσε παραβίαση του άρθρου 3 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου. Το CRR έχει κρίνει αναγκαία τη διασφάλιση της σύμφωνης, με τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, ερμηνείας του άρθρου 15 (β), και απαραίτητη την πιο στενή συνεργασία με τα διοικητικά δικαστήρια.

Στη Γερμανία, η Οδηγία για τον Καθορισμό διεύρυνε το πεδίο εφαρμογής της προστασίας, από τη στιγμή που η διάταξη για τους μη κρατικούς φορείς εφαρμόζεται επίσης στην επικουρική προστασία. Ωστόσο αυτή η σημαντική αλλαγή δεν έχει επηρεάσει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων μέχρι στιγμής, και η διάταξη έχει διαδραματίσει έναν επουσιώδη μόνο ρόλο. Αυτό μπορεί να οφείλεται στο γεγονός ότι η ενσωμάτωση της εν λόγω διάταξης στην εθνική νομοθεσία δεν είχε ολοκληρωθεί κατά την περίοδο της έρευνας, και μερικά δικαστήρια μπορεί να μην είχαν προσαρμοστεί στο γεγονός ότι και οι μη κρατικοί φορείς συμπεριλαμβάνονται.

Σε κάθε περίπτωση, ο ρόλος του άρθρου 15 (β), πρέπει να είναι περιορισμένος, σε σχέση με τον προσφυγικό ορισμό, και να τίθεται σε εφαρμογή μόνο όταν ο φορέας της σοβαρής βλάβης προκαλεί τη βλάβη για λόγους που δεν άπτονται της Σύμβασης του 1951, για παράδειγμα, για λόγους εγκληματικής φύσης. Τα βασανιστήρια, η απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση ή η τιμωρία εμπίπτουν κανονικά στον προσφυγικό ορισμό. Τα στατιστικά, και μερικές φορές οι ίδιες οι αποφάσεις, δεν διευκρινίζουν γενικά το λόγο για τον οποίο η επικουρική προστασία χορηγείται. Επομένως, δεν κατέστη δυνατόν να υπολογιστεί η σημασία που αποδίδεται στα άρθρα 15 (α) και (β) από την αναλογία τους

στα ποσοστά χορήγησης επικουρικής προστασίας σε όλες τις, υπό εξέταση, χώρες. Ωστόσο, στη Γαλλία, εκτιμάται ότι το 90% των περιπτώσεων στις οποίες χορηγήθηκε επικουρική προστασία τόσο από την OFPRA όσο και το CRR εμπίπτουν στο άρθρο 15 (β)¹¹⁹. Στη Σουηδία, σχετικά με τις περιπτώσεις που είχαν τις πέντε, υπό εξέταση, εθνικότητες, μόνο το 28% περίπου της επικουρικής προστασίας χορηγήθηκε σύμφωνα με το Κεφάλαιο 4 Παράγραφος 2, πρώτο στοιχείο (που αντιστοιχούν στα άρθρα 15 (α) και (β) της Οδηγίας)¹²⁰. Από την εξέταση των αποφάσεων προέκυψε ότι η Σουηδική διάταξη, που αντιστοιχεί στο άρθρο 15 (β), δεν εξετάστηκε εκτενώς ή δεν εξετάστηκε καθόλου, ενώ αντίθετα πολλές αποφάσεις βασίστηκαν στο άρθρο 15 (γ). Δυο περιπτώσεις αναδεικνύουν αυτή τη διαπίστωση.

Περίπτωση 1: Μια γυναίκα, μέλος μιας συγκεκριμένης (μειονοτικής) φυλής ισχυρίστηκε ότι μέλη της οικογένειάς της σκοτώθηκαν από μέλη άλλης φυλής, τα οποία θέλανε τη γη της οικογένειας. Η αιτούσα αιχμαλωτίστηκε και κρατήθηκε υπό καθεστώς δουλείας για ένα χρόνο, κατά τη διάρκεια του οποίου υπέστη ξυλοδαρμούς, σεξουαλική κακοποίηση και αναγκάστηκε να δωρίζει αίμα σε τραυματισμένους στρατιώτες. Τελικά κατόρθωσε να δραπετεύσει. Η Σουηδική Επιτροπή Μετανάστευσης κατέληξε ότι η «παρενόχληση», την οποία υπέστη η αιτούσα, οφειλόταν σε «άλλες σοβαρές συρράξεις», όπως ορίζεται στο Νόμο περί Αλλοδαπών, Κεφάλαιο 4 Παράγραφος 2 στοιχείο 2 (αντίστοιχο του άρθρο 15 (γ)), και χορήγησε στην αιτούσα επικουρική προστασία επί αυτής της βάσης¹²¹. Η δυνατότητα εφαρμογής του στοιχείου 1 (το οποίο αντιστοιχεί στο άρθρο 15 (β)) δεν αναφέρθηκε.

¹¹⁹ Κατά τη περίοδο που ξεκινά από την θέση του Νόμου περί Ασύλου σε ισχύ τον Ιανουάριο του 2004. Μόνο μία περίπτωση κρίθηκε κατά την παράγραφο α.

¹²⁰ Κατά την περίοδο από το 2004 και συμπεριλαμβανομένου του πρώτου τριμήνου του 2007. Από την στιγμή που η σχετική παράγραφος του Νόμου περί Αλλοδαπών περιλαμβάνει τόσο το άρθρο 15 (α) όσο και το (β) δεν υπάρχουν διαθέσιμα στατιστικά που να αναφέρουν ξεχωριστά τους λόγους. Τα στατιστικά που αφορούν τις, υπό εξέταση, εθνικότητες μπορεί να μην είναι αντιπροσωπευτικά για όλες τις εθνικότητες. Συγκριτικά, το 2006, η τελευταία χρονιά για την οποία υπήρχαν πλήρεις πληροφορίες, το 31.5% από όλες τις χορηγήσεις επικουρικής προστασίας ήταν δυνάμει του άρθρου που αντιστοιχεί στο άρθρο 15 (α) και (β), βλ. *Migrationsverket, Statistik 2007-01-31, Tabell 4 2006*, στο <http://www.migrationsverket.se/pdf/filler/statistik/statistik-4-2006.pdf>. Την ίδια χρονιά το 21.5% της επικουρικής προστασίας, όσον αφορά τις υπό εξέταση εθνικότητες, χορηγήθηκε επί αυτής της βάσης.

¹²¹ MIBSOM21

Περίπτωση 2: Ένας αιτών από το Ιράκ ισχυρίστηκε ότι ο αδελφός του, ένας πρώην στρατιωτικός, σκοτώθηκε· έγινε μια απόπειρα δολοφονίας εναντίον του αιτούντος και του δεύτερου αδελφού του· κάψανε το μαγαζί του αιτούντος· και ο αιτών είχε απειληθεί από μια ομάδα αγνώστων στοιχείων επειδή ο αποθανών αδελφός του ήταν πρώην στρατιωτικός. Η Σουηδική Επιτροπή Μετανάστευσης έκρινε ότι ο αιτών «δεν ισχυρίστηκε κάποια δίωξη κατά την έννοια του Νόμου περί Αλλοδαπών» και συνεπώς κρίθηκε ότι η αίτηση δεν πληρούσε τις προϋποθέσεις για αναγνώριση του προσφυγικού καθεστώτος. Ωστόσο, η Επιτροπή Μετανάστευσης έκρινε ότι «*οι αρχές της χώρας καταγωγής αδυνατούν να προστατεύσουν (τον αιτούντα) και λαμβανομένων υπ' όψιν των εξελίξεων στο Ιράκ, όπου οι βίαιες επιθέσεις είναι συχνές, είναι πιθανό ο αιτών κατά την επιστροφή του, να κινδυνεύει να σκοτωθεί*»¹²². Στον αιτούντα χορηγήθηκε επικουρική προστασία δυνάμει της διάταξης που αντιστοιχεί στο άρθρο 15 (γ), χωρίς περαιτέρω ανάλυση περί της δυνατότητας εφαρμογής της διάταξης που αντιστοιχεί στο άρθρο 15 (β).

Η παρατήρηση μπορεί να φαίνεται σχολαστική, δεδομένου ότι χορηγήθηκε επικουρική προστασία και στις δύο περιπτώσεις. Ωστόσο είναι σημαντική, δεδομένου ότι το άρθρο 15 (β) απαιτεί μόνο τη στοιχειοθέτηση του κινδύνου της σοβαρής βλάβης, ενώ το άρθρο 15 (γ) περιορίζεται στους «αμάχους» (αν και προς το παρόν στη Σουηδία δεν περιορίζεται μόνο σε αυτούς) και απαιτεί επιπλέον η απειλή της σοβαρής βλάβης να είναι «προσωπική» κι εξαιτίας «*αδιάκριτης βίας σε περιπτώσεις διεθνούς ή εσωτερικής ένοπλης σύρραξης*». Η μη εξέταση του άρθρου 15 (β) μπορεί να γίνεται για λόγους ταχύτητας ή να οφείλεται στο γεγονός ότι δεν υπάρχει επαρκής θεωρητική καθοδήγηση επί της εφαρμογής (και της διάκρισης μεταξύ) της «απάνθρωπης και εξευτελιστικής μεταχείρισης» και της «σοβαρής απειλής κατά της ζωής ή της σωματικής ακεραιότητας». Πριν υπάρξει άρνηση προστασίας βάσει του άρθρου 15 (γ), είναι σημαντικό οι αρχές να διασφαλίζουν ότι ο κίνδυνος σοβαρής βλάβης δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του

¹²²MIBIQ10

άρθρου 15 (β) σύμφωνα με τη νομοθεσία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου¹²³.

IV.4.4.2. Άρθρο 15 (γ)

Αντίθετα με τα άρθρα 15 (α) και (β), το άρθρο 15 (γ) θέτει μια σειρά κριτηρίων, τα οποία, πέραν της απειλής για σοβαρή βλάβη, πρέπει να πληρούνται:

- πρέπει να υπάρχει μια σοβαρή απειλή κατά της ζωής ή της σωματικής ακεραιότητας, και
- η απειλή πρέπει να είναι προσωπική, και
- το πρόσωπο πρέπει να είναι άμαχος, και
- η απειλή πρέπει να οφείλεται σε αδιάκριτη άσκηση βίας σε καταστάσεις διεθνούς ή εσωτερικής ένοπλης σύρραξης.

IV.4.4.2.1. Σοβαρή απειλή κατά της ζωής ή της σωματικής ακεραιότητας

Δεδομένου ότι το άρθρο 15 (α) σχετίζεται με τη θανατική ποινή και την εκτέλεση, και το άρθρο 15 (β) με τα βασανιστήρια, την απάνθρωπη και εξευτελιστική μεταχείριση και τιμωρία, αναμενόταν ότι από την εξέταση των αποφάσεων θα προέκυπτε κάποια αποσαφήνιση σχετικά με εκείνες τις σοβαρές απειλές κατά της ζωής ή της σωματικής ακεραιότητας, οι οποίες δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του (α) και (β), αλλά στο πεδίο εφαρμογής του (γ). Με άλλα λόγια, αναμενόταν ότι τα αποφασίζοντα όργανα θα προσέφευγαν στο άρθρο 15 (γ) μόνο στη περίπτωση που η απειλή που ισχυρίστηκε ο αιτών δεν συνιστά την μεταχείριση που προβλέπεται στα στοιχεία (α) ή (β). Ωστόσο, από την εξέταση των αποφάσεων δεν προέκυψε αυτή η αποσαφήνιση. Μπορεί να συναχθεί από τις αναλυθείσες αποφάσεις είτε ότι τα αποφασίζοντα όργανα

¹²³ Σύμφωνα με τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, η κακομεταχείριση πρέπει να διαθέτει ένα ελάχιστο βαθμό σοβαρότητας προκειμένου να εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 3 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, στο οποίο βασίζεται το άρθρο 15 (β) της Οδηγίας για τον Καθορισμό. Η αιτιολόγηση του ελάχιστου είναι σχετική και εξαρτάται από τις περιστάσεις της κάθε περίπτωσης, *Cruz Baras v. Sweden*, 20 Μαρτίου 1991. Βλ. επίσης το απόσπασμα σχετικά με το «Προσφυγικό Καθεστώς κατά Επικουρικής Προστασίας σύμφωνα με την Οδηγία για τον Καθορισμό: Καταστάσεις γενικευμένης βίας».

δεν αποκλείουν απαραίτητα τα άρθρα 15 (α) και (β) πριν εξετάσουν την εφαρμογή του άρθρου 15 (γ), δηλαδή ότι δεν εξετάζουν τους λόγους ιεραρχικά· και/ή ότι μερικές αρχές εφαρμόζουν μια περιοριστική ερμηνεία του άρθρου 15 (β), η οποία δεν είναι σύμφωνη με τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου.

Για παράδειγμα, στη Σουηδία, στις αποφάσεις που χορηγούσαν επικουρική προστασία στους Σομαλούς αιτούντες βάσει της διάταξης που αντιστοιχεί στο άρθρο 15 (γ), οι περισσότεροι αιτούντες είχαν ήδη χάσει τουλάχιστον ένα μέλος της οικογένειάς τους και είχαν υποστεί επαναλαμβανόμενες κακοποιήσεις, που περιλάμβαναν τη δουλειά, την εξαναγκαστική δωρεά αίματος στους αιχμαλωτίζοντες τους, και απειλές κατά της ζωής τους¹²⁴.

Στη Γαλλία, δύο αποφάσεις εξετάστηκαν, οι οποίες περιείχαν παρόμοια πραγματικά περιστατικά και σχετίζονταν με την ίδια περιοχή της χώρας καταγωγής. Η μία κατέληξε σε χορήγηση επικουρικής προστασίας δυνάμει του άρθρου L.712.1b) (άρθρο 15 (β)), και η άλλη δυνάμει του άρθρου L.712.1c) (άρθρο 15 (γ)). Ο λόγος αυτής της διαφοροποίησης δεν προέκυπτε από τις πληροφορίες που περιείχονταν στις αποφάσεις¹²⁵. Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, μπορεί να υπάρχει ανεπαρκής θεωρητική καθοδήγηση προς τις αρχές, σχετικά με τη διάκριση μεταξύ «απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης» και «της σοβαρής απειλής κατά της ζωής ή της προσωπικής ακεραιότητας».

IV.4.4.2.2. Προσωπική απειλή

Από την εξέταση των αποφάσεων προέκυψε ότι ο όρος «προσωπικός» σε συνδυασμό με την Παράγραφο 26 του Προοιμίου της Οδηγίας για τον Καθορισμό, έχει

¹²⁴ Μέλη οικογένειας σκοτώθηκαν, έγινε επίθεση κατά της οικογένειας και η αιτούσα κρατήθηκε υπό καθεστώς δουλείας για ένα χρόνο, κατά τη διάρκεια του οποίου κακοποιήθηκε (MIBSOM₂₁)· μέλη της οικογένειας σκοτώθηκαν από μέλη συγκεκριμένης φατρίας, επανειλημμένες παρενοχλήσεις και διάφορες απόπειρες δολοφονίας κατά του αιτούντος (MIBSOM₂₅)· κρατήθηκε υπό καθεστώς δουλείας για 3 χρόνια (MIBSOM₃₀)· αιτών που κατηγορήθηκε ότι σκότωσε κάποιον και τώρα αντιμετωπίζει τον κίνδυνο εκδίκησης (MIBSOM₃₂)· μέλος της οικογένειας σκοτώθηκε, έγινε κατάληψη του σπιτιού, κάποιες ληστείες εις βάρος του, ξυλοκοπήθηκε, θανατικές απειλές σε σχέση με την ιδιοκτησία του σπιτιού (MIBSOM₃₄)· μέλος οικογένειας σκοτώθηκε, εκβιασμός (MIBSOM₃₆)· μέλη της οικογένειας σκοτώθηκαν, ληστείες, απειλές (MIBSOM₃₈).

¹²⁵ Βλ. KLT 27/3/2007, 585995 και Π 1/02/2007, 580896.

ως επακόλουθο την άρνηση χορήγησης επικουρικής προστασίας σε άτομα που αντιμετωπίζουν κίνδυνο σοβαρής βλάβης στη χώρα καταγωγής τους. Η Παράγραφος 26 του Προοιμίου προβλέπει ότι «οι κίνδυνοι στους οποίους εκτίθεται εν γένει ο πληθυσμός ή τμήμα του πληθυσμού μιας χώρας δεν συνιστούν συνήθως, αυτοί καθαυτοί, προσωπική απειλή που θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως σοβαρή βλάβη».

Αυτή η ερμηνεία του όρου της «προσωπικής απειλής» έχει ως αποτέλεσμα την άρνηση χορήγησης επικουρικής προστασίας σε άτομα, τα οποία διατρέχουν αναμφισβήτητο κίνδυνο σοβαρής βλάβης κατά την επιστροφή τους στη χώρα καταγωγής, με την αιτιολογία ότι αντιμετωπίζουν τον ίδιο πραγματικό κίνδυνο, για παράδειγμα, με άλλα μέλη της φυλής τους/φατριάς ή με άλλους κατοίκους της πόλης τους. Αυτή η προσέγγιση υιοθετήθηκε από τις αρχές στη Γαλλία, Γερμανία και Σουηδία· αλλά από τους φακέλους που εξετάστηκαν στην Ελλάδα¹²⁶ δεν προέκυπτε αυτή η προσέγγιση.

Αν και ο Σουηδικός Νόμος περί Αλλοδαπών του 2005 δεν περιλαμβάνει ρητά την απαίτηση να είναι η απειλή της σοβαρής βλάβης «προσωπική», στη νομολογία συχνά εφαρμόζεται το κριτήριο που απαιτεί «συγκεκριμένο και προσωπικό κίνδυνο». Η ερμηνεία που αποδίδεται στον όρο «προσωπική» προβλέπεται σε μια κατευθυντήρια απόφαση της 5^{ης} Ιουλίου 2007, σχετικά με το Ιράκ. Η Σουηδική Επιτροπή Μετανάστευσης έκρινε ότι πρέπει να θεμελιωθεί ότι ο αιτών βρίσκεται «προσωπικά σε κίνδυνο» και ότι πρέπει να συντρέχουν κάποιες «ιδιαιτέρως περιστάσεις» που να το αποδεικνύουν. Σε αυτή την απόφαση, η οποία αφορά έναν άνδρα από τη Βαγδάτη, του οποίου η αίτηση βασίστηκε στην αδιάκριτη άσκηση βίας και στις συγκρούσεις στη Βαγδάτη, η Επιτροπή κατέληξε ότι:

«Δεν θεμελιώθηκε ότι ανήκει σε κάποια ιδιαίτερη ομάδα που διατρέχει κάποιο

κίνδυνο και που υφίσταται τις παρενέργειες της συνεχιζόμενης βίας. Η κατάσταση

¹²⁶ Εξαιτίας διαδικαστικών κανόνων, τα κριτήρια της επικουρικής προστασίας εξετάζονται στην Ελλάδα για έναν περιορισμένο αριθμό αιτήσεων. Ωστόσο, σε αυτόν τον περιορισμένο αριθμό των περιπτώσεων, η αξιολόγηση επικεντρώνεται στην αντικειμενική κατάσταση που επικρατεί στη χώρα καταγωγής κι έτσι γενική αναρχία, εμφύλιος πόλεμος και μαζικές παραβιάσεις των δικαιωμάτων του ανθρώπου συνιστούν λόγους για χορήγηση επικουρικής προστασίας (όπως στις περιπτώσεις MPO₂505 (ανύπαντρη Σομαλή μητέρα, η οποία έφυγε εξαιτίας των συγκρούσεων μεταξύ Χριστιανών και Μουσουλμάνων)· MPO₂ S06 (Σομαλός υπήκοος)· MPO₂A1 (Αφγανός αιτών)· MPO₂SU10). Ωστόσο, σε κάποιους αιτούντες από τη Σομαλία δεν χορηγήθηκε επικουρική προστασία, χωρίς περαιτέρω αιτιολόγηση των λόγων άρνησης.

ασφάλειας στην περιοχή που διέμενε είναι καλή. Οι κίνδυνοι που διατρέχει ο (το όνομα του αιτούντος παραλείπεται) στη Βαγδάτη δεν είναι πιο σοβαροί ή λιγότερο σοβαροί από αυτούς που αντιμετωπίζουν οι άνθρωποι, που βρίσκονται σε παρόμοια κατάσταση με αυτόν. Δεν υπάρχουν κάποιες ιδιαίτερες περιστάσεις που να καθιστούν πιθανή τη περίπτωση να διατρέξει ο ίδιος προσωπικά κίνδυνο να υποστεί σοβαρή βλάβη σε περίπτωση επιστροφής του. Συνεπώς η προϋπόθεση της αιτιώδους συνάφειας δεν πληρούται και η Επιτροπή Μετανάστευσης θεωρεί ότι ο (το όνομα του αιτούντος παραλείπεται) δεν είναι πρόσωπο που χρήζει ούτως ή άλλως προστασίας, όπως ορίζεται στο στοιχείο 2»¹²⁷.

Με μια δεύτερη απόφαση την ίδια μέρα, χορηγήθηκε επικουρική προστασία σε ένα Χριστιανό, πρώην μέλος του κόμματος Μπάαθ, που ζούσε στη Βαγδάτη. Η Επιτροπή έκρινε ότι:

« Σύμφωνα με τις πληροφορίες σχετικά με την κατάσταση στη Βαγδάτη, η Επιτροπή Μετανάστευσης θεωρεί ότι υπάρχουν σοβαρές συγκρούσεις σε μεγάλα τμήματα της Βαγδάτης. Η Επιτροπή Μετανάστευσης επισημαίνει περαιτέρω ότι πρώην μέλη του κόμματος Μπάαθ αποτελούν μια ιδιαίτερα έκθετη σε κινδύνους ομάδα, και ότι διατρέχουν τον κίνδυνο, σε μεγαλύτερο βαθμό από άλλους ανθρώπους, να υποστούν επιθέσεις και άλλες πράξεις για λόγους εκδίκησης. Επιπλέον, ο αιτών (το όνομα του αιτούντος παραλείπεται) θεμελίωσε ότι δέχτηκε απειλές κατά της ζωής του και ότι διατρέχει τον κίνδυνο να υποστεί περαιτέρω παρενοχλήσεις σε περίπτωση επιστροφής του»¹²⁸.

¹²⁷ Lifos dokumentnr 16852, beslut 5 juli 2007 (2). Η επίσημη Αγγλική εκδοχή της απόφασης είναι δημοσιευμένη στο <http://www.migrationsverket.se/include/lifos/dokument/www/07070582.pdf>, με πρόσβαση τελευταία φορά στις 17 Ιουλίου 2007.

¹²⁸ Η αίτηση για προσφυγική προστασία απορρίφθηκε γιατί η Επιτροπή Μετανάστευσης δεν διαπίστωσε μια εμφανή συνάφεια μεταξύ των διαφόρων περιστατικών (απειλές από παραστρατιωτικές ομάδες και πρώην μέλη του κόμματος Μπάαθ, τρεις ληστείες αυτοκινήτου, η καταστροφή του μαγαζιού του, δύο περιπτώσεις ληστειών· ο αιτών ισχυρίστηκε ότι τέσσερις από τους πρώην συνεργάτες του στο κόμμα και οι οικογένειές τους σκοτώθηκαν, καθώς και ότι οι απειλές και οι παρενοχλήσεις είχαν αυξηθεί). Η Επιτροπή έκρινε εκείνες οι απειλές που θα μπορούσαν να έχουν συνάφεια με την πρώην συμμετοχή του αιτούντος

Από τις αναλυθείσες θετικές αποφάσεις (προγενέστερες των προαναφερομένων αποφάσεων της Επιτροπής Μετανάστευσης), οι αιτούντες είχαν σχέσεις με τις Αμερικανικές δυνάμεις ή με τις Αμερικανικές εταιρείες στο Ιράκ¹²⁹, ή συνδέονταν με τις υπάρχουσες ή τις προηγούμενες κυβερνητικές αρχές, συμπεριλαμβανομένου και του στρατού¹³⁰. Οι αποφάσεις που εξετάστηκαν στη Γαλλία αναφέρονταν, κατά παρόμοιο τρόπο, στα ακόλουθα ατομικά χαρακτηριστικά, τα οποία θεωρούνται ότι μπορούν να προκαλέσουν αυξημένο κίνδυνο για τον αιτούντα: επαγγελματικές δραστηριότητες¹³¹, συμμετοχή σε θρησκευτική κοινότητα¹³² και οικονομική ευρωστία¹³³.

Η ερμηνεία της «προσωπικής απειλής» στη Σουηδία, σχετικά με τους Σομαλούς αιτούντες, είχε ως αποτέλεσμα την άρνηση της διεθνούς προστασίας επειδή δεν θεμελιώνεται «συγκεκριμένος και προσωπικός» κίνδυνος. Για παράδειγμα, σε αιτούντα του οποίου μέλη της οικογένειας είχαν απαχθεί και δολοφονηθεί, το σπίτι του είχε καεί ολοσχερώς και ο ίδιος είχε δεχτεί απειλές και παρενοχλήσεις, δεν του χορηγήθηκε προστασία, με την αιτιολογία ότι οι κακοποιήσεις που υπέστη ήταν απλά τα αποτέλεσμα της άσκησης εξουσίας από ισχυρότερες φυλές εις βάρος πιο αδύναμων φυλών και ο αιτών δεν κατόρθωσε να θεμελιώσει « συγκεκριμένο και προσωπικό κίνδυνο δίωξης ή σοβαρής βλάβης»¹³⁴.

Οι Γερμανικές αρχές επίσης απαιτούν από τους αιτούντες να αποδείξουν ότι διατρέχουν μεγαλύτερο κίνδυνο από αυτόν που διατρέχει ο υπόλοιπος πληθυσμός ή μέρος αυτού. Όντως, το άρθρο 15 (γ) και η Παράγραφος 26 του Προοιμίου της Οδηγίας

στο κόμμα Μπάαθ, δεν ήταν τέτοιου είδους ή τέτοιας έκτασης (“art eller omfattning”) ώστε να ισοδυναμούν με δίωξη σύμφωνα με την έννοια του Νόμου περί Αλλοδαπών.

¹²⁹ MIBIQ₉· MIBIQ₁₈.

¹³⁰ MIBIQ₁₉· MIBIQ₂₀· MIBIQ₂₄· MIBIQ₂₇· MIBIQ₂₈.

¹³¹ JECB, 4/12/200, 490601.

¹³² GKY 03-01-01735, 17/10/2006.

¹³³ JECB, 4/12/2006, 490601.

¹³⁴ MIBSOM₃₃. Πολλές άλλες αποφάσεις κατέδειξαν αυτό το συμπέρασμα: Μέλη της οικογένειας σκοτώθηκαν, πολλές απόπειρες απαγωγής (MIBSOM₄)· μέλη της οικογένειας σκοτώθηκαν, κακοποιήθηκαν σεξουαλικά, απαγωγή και σεξουαλική κακοποίηση (MIBSOM₆)· μέλη της οικογένειας σκοτώθηκαν το 2004 (MIBSOM₁₁)· μέλη της οικογένειας σκοτώθηκαν, ο αιτών απειλήθηκε (MIBSOM₁₃)· μέλη της οικογένειας σκοτώθηκαν το 1991, κρατήθηκε υπό καθεστώς δουλείας για πολλά χρόνια, κακοποίηση (MIBSOM₁₈)· εκβιασμός και απειλές (MIBSOM₂₆).

αντανακλώνεται στη Γερμανική εθνική νομοθεσία. Στην παράγραφο 60 (7) του Νόμου περί Παραμονής του 2004, προβλέπεται¹³⁵ ότι: «Ένας αλλοδαπός δεν μπορεί να απελαθεί σε άλλο κράτος, όπου υφίσταται συγκεκριμένος ουσιώδης κίνδυνος για τη ζωή του, τη σωματική του ακεραιότητα ή την ελευθερία του. Οι κίνδυνοι, σε αυτό το κράτος, στους οποίους εκτίθεται γενικώς ο πληθυσμός ή τμήμα του πληθυσμού, στο οποίο ο αλλοδαπός ανήκει, εξετάζονται προσεκτικά κατά τη λήψη των αποφάσεων σύμφωνα με το άρθρο 60 (α) (1), πρόταση 1». Ως αποτέλεσμα, οι κίνδυνοι που απειλούν γενικώς ολόκληρο τον πληθυσμό μιας χώρας ή μια συγκεκριμένη ομάδα, στην οποία ανήκει ο αλλοδαπός, εμπίπτουν στην παράγραφο 60 (α) του Νόμου περί Παραμονής του 2004, δυνάμει της οποίας η ανώτατη αρχή κάθε ομόσπονδου κρατιδίου έχει την αρμοδιότητα να διατάσει την «προσωρινή αναστολή της απέλασης» για περιπτώσεις αιτούντων που προέρχονται από συγκεκριμένες χώρες. Τα τελευταία χρόνια, μόνο μερικά ομόσπονδα κρατίδια έχουν διατάξει την απαγόρευση απελάσεων. Για αυτό το λόγο το Ομοσπονδιακό Διοικητικό Δικαστήριο αποφάσισε¹³⁶ ότι το Ομοσπονδιακό Γραφείο υποχρεούται να εξετάζει ατομικές υποθέσεις σύμφωνα με την παράγραφο 60 (7) του Νόμου περί Παραμονής του 2004, σε περίπτωση που δεν έχει διαταχθεί προσωρινή αναστολή της απέλασης από το ομοσπονδιακό κρατίδιο. Ωστόσο, η απαγόρευση της απέλασης σύμφωνα με την παράγραφο 60 (7) διατάσσεται μόνο εάν υπάρχουν επαρκείς αποδείξεις ότι ο συγκεκριμένος αλλοδαπός θα αντιμετώπιζε «βέβαιο θάνατο ή σοβαρότατη βλάβη» κατά την επιστροφή του. Αυτός ο υψηλός βαθμός πιθανολόγησης του κινδύνου έχει ως αποτέλεσμα την ολοένα και αυξανόμενη άρνηση προστασίας¹³⁷.

Η ερμηνευτική προσέγγιση των Γερμανικών αρχών παραμένει αναλλοίωτη, μετά την ευθεία εφαρμογή της Οδηγίας για τον Καθορισμό,. Η Παράγραφος 26 του Προοιμίου εξυπηρετεί ως δικαιολογία για τη συνεχιζόμενη άρνηση της επικουρικής προστασίας, στις περιπτώσεις εκείνες που οι απειλές πλήττουν όχι μόνο ολόκληρο τον πληθυσμό αλλά και τμήματα αυτού. Η ερμηνευτική αυτή προσέγγιση υπογραμμίζεται από το Διοικητικό Δικαστήριο του Kassel σε μια υπόθεση που αφορά έναν υπήκοο της Σρι-

¹³⁵ Μετάφραση από το Ομοπονδιακό Υπουργείο Εσωτερικών, διαθέσιμη στο <http://www.bmi.bund.de>

¹³⁶ Στις 15 Οκτωβρίου 1995, 9 C 9.95, στις 27 Απριλίου 1998, 9 C 13.97 και στις 8 Δεκεμβρίου 1998, 9 C 4.98

¹³⁷ Βλ. επίσης τη παράγραφο για την «προσωπική απειλή» στο κεφάλαιο «Επικουρική προστασία» για επιπλέον σχόλια επί αυτού του ζητήματος.

Λάνκα¹³⁸, και στην οποία το δικαστήριο αποφάνθηκε ότι η έννοια του «προσωπικού» αναφέρεται σε εκείνο το κίνδυνο, ο οποίος προκαλείται εξαιτίας διεθνούς ή εσωτερικής σύρραξης και ο οποίος δεν υφίσταται καθόλου ή δεν υφίσταται στον ίδιο βαθμό για τα υπόλοιπα άτομα που πλήττονται επίσης από τη σύρραξη. Σύμφωνα με την προσέγγιση του δικαστηρίου, το άρθρο 15 (γ) πρέπει να περιορισθεί «ειδικά στις προσωπικές» απειλές (περαιτέρω διευκρίνιση δεν παρέχεται) προκειμένου να αποφευχθεί η απεριόριστη διεύρυνση της εφαρμογής του¹³⁹. Σαν αποτέλεσμα, η επικουρική προστασία δυνάμει του άρθρου 15 (γ)¹⁴⁰ χορηγείται πολύ σπάνια.

Οι συνέπειες της ερμηνείας του όρου «προσωπική», βάσει της παραγράφου 26 του Προοιμίου, καθιστά την προστασία που παρέχεται σύμφωνα με την Οδηγία για τον Καθορισμό, πλασματική για πολλά άτομα που χρήζουν διεθνούς προστασίας. Αυτή η ερμηνεία δημιουργεί μια επιπρόσθετη προϋπόθεση και απαιτεί από τον αιτούντα να διατρέχει μεγαλύτερο κίνδυνο από αυτόν που διατρέχουν άλλα άτομα που βρίσκονται στην ίδια κατάσταση και είναι λανθασμένη κατά το διεθνές προσφυγικό δίκαιο και το δίκαιο των δικαιωμάτων του ανθρώπου¹⁴¹.

Δεν συνάδει με πρόσφατη απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στην υπόθεση Salah Sheeka κατά Ολλανδίας¹⁴². Σε αυτή την υπόθεση ενός Σομαλού, μέλους μειονοτικής φυλής, ο οποίος υπέστη μεταχείριση

¹³⁸ Kassel AC, 1 E1213/05, 23 Νοεμβρίου 2006

¹³⁹ Υπάρχει διαφορετική απόφαση από το διοικητικό δικαστήριο της Στουτγάρδης, το οποίο αποφάνθηκε ότι η παράγραφος 26 του Προοιμίου δεν περιορίζει την εφαρμογή του άρθρου 15 (γ) αλλά αντιθέτως ότι πρέπει να εκλαμβάνεται ως «υπενθύμιση» προκειμένου να μην καταλήγουμε στο βιαστικό συμπέρασμα ότι ο κίνδυνος υφίσταται ούτως ή άλλως λόγω της σύρραξης που πλήττει τη χώρα, προτού αξιολογηθεί ο κίνδυνος σε εξατομικευμένη βάση - 4K2563/07 της 24^{ης} Μαΐου 2007.

¹⁴⁰ Αυτό είναι επίσης επακόλουθο του υψηλού βαθμού πιθανολόγησης του κινδύνου σχετικά με το άρθρο 15 (γ) που έχουν υιοθετήσει οι Γερμανικές αρχές.

¹⁴¹ Βλ. J. Hathaway, J. (1991), Το Δίκαιο του Προσφυγικού Καθεστώτος, σελ. 97, για τον «δικαιολογημένο φόβο» στο πλαίσιο του προσφυγικού καθεστώτος («Εν περιλήψει, ενώ το σύγχρονο προσφυγικό δίκαιο ασχολείται με την αναγνώριση αναγκών προστασίας μόνο συγκεκριμένων αιτούντων, η καλύτερη απόδειξη ότι ένα άτομο αντιμετωπίζει σοβαρή πιθανότητα δίωξης είναι συνήθως η μεταχείριση που έχουν άλλα άτομα που βρίσκονται στην ίδια κατάσταση στη χώρα καταγωγής. Κατά συνέπεια, στο πλαίσιο των αιτήσεων λόγω καταστάσεων γενικευμένης καταπίεσης, το ζήτημα δεν είναι εάν ο αιτών τελεί σε μεγαλύτερο κίνδυνο από οποιονδήποτε άλλον στη χώρα του, αλλά μάλλον εάν η παρενόχληση ή κακοποίηση που συντελούνται ευρέως, είναι επαρκώς σοβαρές προκειμένου να στοιχειοθετήσουν το αίτημα για προσφυγικό καθεστώς»).

¹⁴² 1948/04, 11 Ιανουαρίου 2007.

αντίθετη με το άρθρο 3 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, το δικαστήριο αποφάνθηκε ότι:

«Δεν μπορεί να απαιτηθεί από τον αιτούντα να θεμελιώσει ότι υπάρχουν επιπλέον ιδιαίτερα χαρακτηριστικά, σχετικά με τον ίδιο προσωπικά, προκειμένου να αποδείξει ότι διέτρεχε και εξακολουθεί να διατρέχει κίνδυνο ο ίδιος προσωπικά... αυτό μπορεί να καταστήσει την προστασία που παρέχεται με αυτή τη διάταξη πλασματική, εάν, πέραν του γεγονότος ότι ανήκει στη φυλή των Ασράφ, του ζητηθεί επιπλέον να αποδείξει την ύπαρξη ιδιαίτερων χαρακτηριστικών»¹⁴³.

Η Παράγραφος 26 του Προοιμίου και το άρθρο 15 (γ) είναι επίσης εγγενώς αντιφατικά μεταξύ τους. Το άρθρο 15 (γ) απαιτεί η σοβαρή βλάβη να οφείλεται σε «αδιάκριτη άσκηση βίας». Η λέξη «αδιάκριτη», το αντίθετο της λέξης «διακριτή», σημαίνει να μην «ξεχωρίζει ένα συγκεκριμένο πρόσωπο ή ομάδα»¹⁴⁴.

Η Παράγραφος 26 του Προοιμίου πρέπει να απαλειφθεί και να δοθεί έμφαση στους πραγματικούς σκοπούς της επικουρικής προστασίας. Αντίκειται στο διεθνές προσφυγικό δίκαιο και το δίκαιο των δικαιωμάτων του ανθρώπου, και συνεπώς είναι αντιφατική και με την Παράγραφο 25 του Προοιμίου, η οποία προβλέπει ότι «είναι αναγκαίο να θεσπιστούν κριτήρια, βάσει των οποίων θα κρίνεται αν οι αιτούντες διεθνή προστασία δικαιούνται ή όχι επικουρικής προστασίας. **Τα εν λόγω κριτήρια πρέπει να αντλώνται από τις διεθνείς υποχρεώσεις που απορρέουν από νομικά κείμενα των δικαιωμάτων του ανθρώπου** και από τις πρακτικές που υφίστανται στα Κράτη Μέλη»¹⁴⁵ [έμφαση του γράφοντος].

¹⁴³ Βλ. υποσημείωση 17.

¹⁴⁴ Λεξικό Αγγλικής γλώσσας Collins.

¹⁴⁵ Άρθρο 6 (2) της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση [2002] OJ C/325/5, το οποίο προβλέπει ότι «η Ένωση σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως κατοχυρώνονται με την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών...ως γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου» και Παράγραφος 10 της Οδηγίας για το Καθορισμό στην οποία προβλέπεται ότι « Η παρούσα Οδηγία σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα και συνάδει με τις αρχές που αναγνωρίζονται, ιδίως, στον «Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.»

Η απαίτηση από τον αιτούντα να διατρέχει μεγαλύτερο ή σοβαρότερο κίνδυνο από τον υπόλοιπο πληθυσμό ή τμήματα αυτού, εγείρει επίσης ζήτημα ερμηνείας του προσφυγικού ορισμού. Η επικουρική προστασία πρέπει να εξετάζεται μόνο όταν έχει στοιχειοθετηθεί ότι ο αιτών δεν πληροί τα κριτήρια του προσφυγικού ορισμού της Σύμβασης του 1951¹⁴⁶. Στις αποφάσεις που εξετάστηκαν, η επικουρική προστασία συχνά εξετάζόταν όταν δεν είχε θεμελιωθεί συνάφεια με κάποιον από τους λόγους της Σύμβασης. Ωστόσο, κατά την κρίση εάν υπήρχε μία «ειδική περίπτωση», η οποία να δημιουργεί έναν υψηλότερο βαθμό κινδύνου σε σχέση με τον υπόλοιπο πληθυσμό, οι αρχές συχνά αναφέρονταν σε παράγοντες οι οποίοι μπορεί να θεωρηθούν ότι εμπίπτουν στον προσφυγικό ορισμό. Για παράδειγμα, σχέσεις με υπάρχουσες ή πρώην κυβερνητικές αρχές¹⁴⁷, αποδιδόμενες σχέσεις με το Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE)¹⁴⁸, και συμμετοχή σε θρησκευτική κοινότητα¹⁴⁹ θα μπορούσαν να εμπίπτουν στις «αποδιδόμενες πολιτικές πεποιθήσεις» ή στους «θρησκευτικούς» λόγους του προσφυγικού ορισμού¹⁵⁰.

Αυτό υπογραμμίζεται σε μια απόφαση του CRR στη Γαλλία, σχετικά με το Ιράκ, η οποία έκρινε ότι *«δεν στοιχειοθετήθηκε ότι οι περιστάσεις που την ώθησαν να εγκαταλείψει το Ιράκ συνδέονταν με κάποιον από τους λόγους της Σύμβασης της Γενεύης, και συγκεκριμένα με τη θρησκεία της ή με τις αποδιδόμενες πολιτικές πεποιθήσεις»*. Ωστόσο, οι *«κίνδυνοι που προέρχονται από ένοπλες ομάδες ή ανεξέλεγκτα μέλη του πληθυσμού και στους οποίους η αιτούσα (γυναίκα, μέλος της Ασσυρο-Χαλδαιϊκής κοινότητας, η οποία ζούσε μόνη της και ήταν μέλος αρκετά εύπορης οικογένειας) (...) εκτέθηκε, θεωρούνται ότι οφείλονται στο κλίμα γενικευμένης βίας, ως επακόλουθο της εσωτερικής ένοπλης σύρραξης στο Ιράκ»* και ότι *«αυτοί οι κίνδυνοι συνιστούν σοβαρές,*

¹⁴⁶ Το άρθρο 2 (ε) της Οδηγίας για τον Καθορισμό προβλέπει ότι πρόσωπο που δικαιούται επικουρική προστασία είναι «ο υπήκοος τρίτης χώρας ή ο ανιθαγενής που δεν πληροί τις προϋποθέσεις για να αναγνωρισθεί ως πρόσφυγας»

¹⁴⁷ Στη Σουηδία, Lifos documentnr 16852, beslut 5 Ιουλίου 2007 (1), σχετικά με ένα πρώην μέλος του κόμματος Μπάαθ.

¹⁴⁸ Στη Γαλλία, TT, 1 Φεβρουαρίου 2007, 590896.

¹⁴⁹ Στη Γαλλία, GKY 03-01-01735, 17 Οκτωβρίου 2006.

¹⁵⁰ Βλ. άρθρο 10 (2) της Οδηγίας για τον Καθορισμό, το οποίο προβλέπει ότι « Κατά την αξιολόγηση του βασίμου του φόβου του αιτούντος ότι θα υποστεί δίωξη, δεν ασκεί επιρροή το εάν ο αιτών χαρακτηρίζεται πράγματι από το φυλετικό, θρησκευτικό, εθνικό, κοινωνικό ή πολιτικό στοιχείο, το οποίο προκαλεί τη δίωξη, υπό την προϋπόθεση ότι το χαρακτηριστικό αυτό του αποδίδεται από τον δράστη της δίωξης».

άμεσες και προσωπικές απειλές, λαμβανομένων υπ' όψιν της συμμετοχής της στην Χριστιανική Ασσυρο-Χαλδαιϊκή κοινότητα, της κατάστασης της ως γυναίκα μόνη και της, κατά τους ισχυρισμούς της, άνετης οικονομικής κατάστασης της». Στην αιτούσα χορηγήθηκε επικουρική προστασία σύμφωνα με το άρθρο L.712.1 ε) του Νόμου περί Ασύλου (άρθρου 15 (γ)).

Σύμφωνα με το άρθρο 2 της Οδηγίας για τον Καθορισμό, ένα πρόσωπο μπορεί να αναγνωριστεί ως δικαιούχος επικουρικής προστασίας μόνο εάν δεν πληροί τις προϋποθέσεις για την αναγνώριση του προσφυγικού καθεστώτος. Όπου έχει στοιχειοθετηθεί ότι υπάρχει κίνδυνος δίωξης, τα αποφασίζοντα όργανα πρέπει να εξετάζουν τις προϋποθέσεις της επικουρικής προστασίας μόνο όταν είναι απόλυτα σαφές ότι δεν υπάρχει κανένας σύνδεσμος με κάποιον από τους λόγους του προσφυγικού ορισμού. Όπως δηλώνεται ρητώς από την Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες, «Ο λόγος της Σύμβασης πρέπει να είναι ένας σχετικός παράγων που συνέβαλε, αν και δεν χρειάζεται να καταδειχθεί ότι αποτελεί το μοναδικό, ή κυρίαρχο, λόγο»¹⁵¹. Αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό καθώς οι περισσότεροι εμφύλιοι πόλεμοι και εσωτερικές ένοπλες συρράξεις έχουν τις ρίζες τους σε εθνικές, φυλετικές, θρησκευτικές ή πολιτικές διαφορές και αντιπαλότητες. Η αδιάκριτη άσκηση βίας και οι διεθνείς και εσωτερικές ένοπλες συρράξεις δεν αποκλείουν τη δίωξη με την έννοια της Σύμβασης του 1951 και, κατά συνέπεια, με την έννοια της Οδηγίας για τον Καθορισμό. Είναι σημαντικό, ανεξαρτήτως των διατάξεων της επικουρικής προστασίας, τα αποφασίζοντα όργανα να διασφαλίζουν ότι ο προσφυγικός ορισμός ερμηνεύεται πλήρως, απόλυτα και προοδευτικά λαμβάνοντας υπ' όψιν τις μεταλλασσόμενες μορφές δίωξης. Οι διατάξεις της επικουρικής προστασίας έχουν ως σκοπό να ενδυναμώσουν και όχι να υποσκάψουν τη Σύμβαση του 1951 και το παγκόσμιο προσφυγικό καθεστώς προστασίας, που βασίζεται σε αυτήν¹⁵².

¹⁵¹ Παράγραφος 23, σελ. 7 της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες, Η Διεθνής Προστασία των Προσφύγων: Η Ερμηνεία του Άρθρου 1 της Σύμβασης του 1951 σχετικά με το Καθεστώς των Προσφύγων, Απρίλιος 2001.

¹⁵² Η Παράγραφος 24 του Προοιμίου της Οδηγίας για τον Καθορισμό προβλέπει ότι «η επικουρική προστασία πρέπει να είναι συμπληρωματική και πρόσθετη σε σχέση με την προσφυγική προστασία που έχει θεσμοθετηθεί με τη Σύμβαση της Γενεύης».

IV.4.4.2.3. Άμαχοι

Από την έρευνα δεν προέκυψαν συμπεράσματα για την ερμηνεία του όρου «άμαχος». Στη Δημοκρατία της Σλοβακίας, χρησιμοποιείται ο όρος «πρόσωπο» αντί του όρου «άμαχος» στο Νόμο περί Ασύλου. Αυτό φαίνεται να οφείλεται στο γεγονός ότι η λέξη «άμαχος» δεν χρησιμοποιείται επίσης ούτε στην επίσημη μετάφραση της Οδηγίας για τον Καθορισμό στη Σλοβακική γλώσσα. Κατά τον ίδιο τρόπο, η αντίστοιχη διάταξη στο Σουηδικό Νόμο περί Αλλοδαπών και η μετάφραση της Οδηγίας στη Σουηδική γλώσσα, δεν περιέχουν τον όρο «άμαχος». Στη Γαλλία, η OFPRA και το CRR δεν είχαν την ευκαιρία μέχρι στιγμής να ερμηνεύσουν αυτόν τον όρο. Καμία από τις εξετασθείσες Γερμανικές αποφάσεις δεν παρείχαν επαρκείς πληροφορίες περί της ερμηνείας του εν λόγω όρου.

IV.4.4.2.4. Διεθνής ή εσωτερική ένοπλη σύρραξη

Το άρθρο 15 (γ) εφαρμόζεται μόνο εάν η άσκηση βίας λαμβάνει χώρα σε καταστάσεις διεθνούς ή εσωτερικής ένοπλης σύρραξης. Αυτό απαιτεί από τα αποφασίζοντα όργανα να αξιολογούν την κατάσταση που επικρατεί στις χώρες καταγωγής και να αποφασίζουν εάν αυτή συνιστά «διεθνή ή εσωτερική ένοπλη σύρραξη». Η ίδια η Οδηγία για τον Καθορισμό δεν προσδιορίζει την έννοια της «διεθνούς ή εσωτερικής ένοπλης σύρραξης» και δεν υπάρχει κάποια ρητή αναφορά σε άλλα νομικά κείμενα που παρέχουν έναν ορισμό. Στο διεθνές δίκαιο υπάρχουν αρκετοί ορισμοί, συμπεριλαμβανομένων και αυτών που υπάρχουν στις Συμβάσεις της Γενεύης του 1949 και στο Συμπληρωματικό Πρωτόκολλο II του 1977 ¹⁵³. Και το Διεθνές Ποινικό Δικαστήριο για τη Γιουγκοσλαβία έχει επίσης προσδιορίσει την έννοια της «ένοπλης σύρραξης» ¹⁵⁴. ωστόσο, δεν υφίσταται ένας κοινά αποδεκτός ορισμός.

¹⁵³ Στο άρθρο 1 (1) του Πρωτοκόλλου II προβλέπεται ότι οι εσωτερικές ένοπλες συρράξεις « λαμβάνουν χώρα στο έδαφος Υψηλού Συμβαλλόμενου Μέρους μεταξύ των ενόπλων δυνάμεων του και αντιπάλων ενόπλων δυνάμεων ή άλλων οργανωμένων ενόπλων ομάδων που, κάτω από υπεύθυνη διοίκηση, ασκούν τέτοιας μορφής έλεγχο σε τμήμα του εδάφους του παραπάνω Μέρους, που να τους δίνει τη δυνατότητα διενέργειας συνεχών και συνδυασμένων στρατιωτικών επιχειρήσεων και εφαρμογής του παρόντος Πρωτοκόλλου»

¹⁵⁴ Εισαγγελέας κατά Dusco Tadic, Εφετείο, 2 Οκτωβρίου 2005

Από τις αποφάσεις και τους φακέλους που εξετάστηκαν στην Ελλάδα και στη Δημοκρατία της Σλοβακίας δεν προέκυψε κάποια ερμηνεία των όρων «διεθνής ή εσωτερική ένοπλη σύρραξη» ή η αξιολόγηση εάν υφίσταται κάποια «ένοπλη σύρραξη». Ωστόσο, από τις εξετασθείσες αποφάσεις στη Γαλλία, Γερμανία και Σουηδία προέκυψαν αποκλίσεις ως προς την ερμηνεία και την εφαρμογή του όρου «εσωτερική ένοπλη σύρραξη».

Οι αποφάσεις που αφορούν το Ιράκ αντανακλούν αυτή τη διαφοροποίηση. Από την εξέταση των αποφάσεων προέκυψε ότι, κατά το χρόνο της έρευνας, οι Γαλλικές αρχές αξιολόγησαν τη συνεχιζόμενη κατάσταση στο Ιράκ ως εσωτερική ένοπλη σύρραξη. Ωστόσο, από την έρευνα προέκυψε επίσης ότι, κατά τη διάρκεια της ίδιας περιόδου, οι Σουηδικές αρχές δεν θεώρησαν την κατάσταση στο Ιράκ ως «εσωτερική ένοπλη σύρραξη».

Από την έρευνα, επίσης, προέκυψε ότι υφίστανται διαφορετικές προσεγγίσεις, ως προς αυτό το ζήτημα, όχι μόνο μεταξύ των έννομων τάξεων των διαφόρων κρατών αλλά και εντός της ίδιας έννομης τάξης ενός κράτους. Στη Γερμανία, ενώ το Ομοσπονδιακό Γραφείο και μερικά δικαστήρια θεώρησαν ότι η κατάσταση στο Ιράκ συνιστά εσωτερική ένοπλη σύρραξη, δεν υιοθετούν όλα τα δικαστήρια την ίδια άποψη.

Σε μια απόφαση του Φεβρουαρίου του 2006, το Γαλλικό CRR έκρινε για πρώτη φορά ότι *«η κατάσταση που επικρατεί στο Ιράκ χαρακτηρίζεται από γενικευμένη βία, και συγκεκριμένα από την διάπραξη επιθέσεων, εκβιασμών και απειλών που έχουν ως στόχο συγκεκριμένες ομάδες. Αυτή η κατάσταση οφείλεται στη σύγκρουση μεταξύ των Ιρακινών δυνάμεων ασφαλείας, των Συμμαχικών Δυνάμεων και κάποιων ένοπλων ομάδων, οι οποίες διεξάγουν συνεχείς και συντονισμένες στρατιωτικές επιχειρήσεις σε συγκεκριμένα τμήματα της περιοχής. Επομένως, αυτή η κατάσταση πρέπει να θεωρηθεί ως κατάσταση γενικευμένης βίας, η οποία οφείλεται σε εσωτερική ένοπλη σύρραξη, όπως ορίζεται στο άρθρο L.712.1 c) CESEDA»*¹⁵⁵. Το συμπέρασμα ότι η κατάσταση στο Ιράκ συνιστά

¹⁵⁵ CRR, SR, M. Alazawi 17/2/2006, 497089 και CRR, SR, Mille Kona, 17/2/2006, 419162.

εσωτερική ένοπλη σύρραξη αντανακλάται και στις αποφάσεις που εξετάστηκαν στο πλαίσιο της παρούσας έρευνας¹⁵⁶.

Η θέση των Γαλλικών αρχών υιοθετήθηκε και από το Γερμανικό Ομοσπονδιακό Γραφείο, το οποίο, σε ένα έγγραφο του, χαρακτηρίζει την κατάσταση στο Ιράκ ως εσωτερική ένοπλη σύρραξη, κατά την έννοια του άρθρου 15 (γ) της Οδηγίας για τον Καθορισμό, στις περιοχές της Βαγδάτης, Αουμπάρ, Σαλαχαντίν, Ντιγιάλα, καθώς και στις πόλεις του Κιρκούκ, της Μοσούλης, της Ταλ Αφάρ και της Μπάσρα, ως πόλεις που έχουν πληγεί περισσότερο από τις άλλες¹⁵⁷. Μερικά δικαστήρια στη Γερμανία συμφωνούν με αυτή την άποψη, επισημαίνοντας ότι ένας εμφύλιος πόλεμος δεν αποτελεί κατ' ανάγκη κριτήριο για τον προσδιορισμό της «ένοπλης σύρραξης», κατά την έννοια της Οδηγίας για τον Καθορισμό, αφού η Οδηγία αναφέρεται και σε «αδιάκριτη άσκηση βίας», ενώ αρκεί για τον προσδιορισμό της ένοπλης σύρραξης, η υπό κρίση σύρραξη να έχει μη προβλέψιμη διάρκεια και τέτοια σφοδρότητα που να οδηγεί σε προσωπική απειλή κατά της ζωής ή της σωματικής ακεραιότητας¹⁵⁸. Ωστόσο, το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο της Βαυαρίας διαφοροποιείται από αυτή την άποψη, έχοντας κατ' επανάληψη αποφανθεί ότι η εσωτερική ένοπλη σύρραξη του άρθρου 15 (γ) πρέπει να ομοιάζει με εμφύλιο πόλεμο και θεωρεί ότι η κατάσταση στο Ιράκ δεν πληροί αυτή την προϋπόθεση, καθώς η σύρραξη δεν εκτείνεται σε όλη τη χώρα και ότι σε μερικά τμήματα του Ιράκ μπορεί να υπάρχει εναλλακτική δυνατότητα εγχώριας προστασίας¹⁵⁹. Συνεπώς, υπάρχουν αποκλίσεις σχετικά με αυτό το ζήτημα εντός της ίδιας της έννομης τάξης της Γερμανίας, παρά τις κατευθυντήριες οδηγίες του Υπουργείου Εσωτερικών, οι οποίες

¹⁵⁶ IGM, 18/10/2006, 5110072 MS, 22/1/2007, 460632 NS, 18/12/2006, 412125

¹⁵⁷ Ωστόσο να σημειωθεί ότι το Ομοσπονδιακό Γραφείο ισχυρίζεται, ότι σύμφωνα με τη « Γερμανική ερμηνευτική προσέγγιση» του α. 15 (γ) της Οδηγίας, η κατάσταση των δικαιωμάτων του ανθρώπου στο Ιράκ δεν στοιχειοθετεί «ακραίο κίνδυνο» για κάθε άτομο ξεχωριστά. Μόνο εάν στοιχειοθετηθεί αυτή η προϋπόθεση, το Ομοσπονδιακό Γραφείο εφαρμόζει τη παράγραφο 60 (7) του Νόμου περί Παραμονής για καταστάσεις γενικευμένης βίας, και μόνο σε περίπτωση που το ομοσπονδιακό κρατίδιο δεν έχει διατάξει την απαγόρευση απέλασης, το οποίο και συμβαίνει σε σχέση με το Ιράκ. Ως αποτέλεσμα, η προστασία του άρθρου 15 (γ) της Οδηγίας δεν χορηγείται σε Ιρακινούς.

¹⁵⁸ Βλ. για παράδειγμα, Stuttgart AC, 4 K 2563/07-21 Μαΐου 2007, Hesse HAC, 3 UE 3283/03- 9 Σεπτεμβρίου 2006, Schleswig AC, 6 A 372/05-30 Νοεμβρίου 2006

¹⁵⁹ Βλ. τις Γερμανικές απόψεις σχετικά με την εγχώρια προστασία στο Ιράκ στο κεφάλαιο «Εγχώρια Προστασία»

αναφέρουν ότι μόνο οι συγκρούσεις συγκεκριμένης σφοδρότητας και διάρκειας, όπως οι εμφύλιοι πόλεμοι ή ο ανταρτοπόλεμος, συνιστούν εσωτερική ένοπλη σύρραξη¹⁶⁰.

Σε αντίθεση με τις θέσεις των αρχών στη Γαλλία, το Φεβρουάριο του 2007, το Σουηδικό Εφετείο Μετανάστευσης έκρινε ότι η κατάσταση στο Ιράκ δεν συνιστά εσωτερική ένοπλη σύρραξη¹⁶¹. Στην απόφασή του, το δικαστήριο βασίστηκε σε γενικές αναφορές στο «δημόσιο διεθνές δίκαιο» (αντλώντας τις ενδεχομένως από το Συμπληρωματικό Πρωτόκολλο II του 1977 στις Συμβάσεις της Γενεύης του 1949) και στις Σουηδικές προπαρασκευαστικές εργασίες για το Νόμο περί Αλλοδαπών¹⁶². Το δικαστήριο αποφάνθηκε ότι:

«Σχετικά με την ανάγκη προστασίας εξαιτίας της κατάστασης στο Ιράκ, μπορεί να στοιχειοθετηθεί ότι η κατάσταση της ασφάλειας είναι πολύ σοβαρή. Σύμφωνα με το δημόσιο διεθνές δίκαιο, μια εσωτερική ένοπλη σύρραξη χαρακτηρίζεται από τη σύγκρουση μεταξύ των κρατικών στρατιωτικών δυνάμεων και άλλων οργανωμένων ένοπλων ομάδων. Οι συγκρούσεις πρέπει να έχουν τέτοιο χαρακτήρα, ώστε να μην θεωρούνται απλώς ως εσωτερικές αναταραχές ή σποραδικές ή μεμονωμένες πράξεις βίας. Περαιτέρω, οι ένοπλες ομάδες πρέπει να διαθέτουν εδαφικό έλεγχο σε τέτοιο βαθμό, που θα τους επιτρέψει να διεξάγουν στρατιωτικές επιχειρήσεις. Ένας σημαντικός παράγοντας για την ερμηνεία του όρου είναι επίσης ο τρόπος με τον οποίο έχει πληγεί ο άμαχος πληθυσμός - η σύγκρουση πρέπει να έχει τέτοια σφοδρότητα, ώστε η απομάκρυνση στο τμήμα της χώρας που ζούσε ο αιτών άσυλο να θεωρείται αδιανόητη και να καθίσταται επίσης αδύνατη η επιστροφή του σε άλλο τμήμα της χώρας (cf. prop. 1996/97:25, σελ. 99, και η από 19 Φεβρουαρίου 2004 κατευθυντήρια απόφαση της Κυβέρνησης, reg. 99-04). Σύμφωνα με αυτές τις πληροφορίες το Εφετείο Μετανάστευσης κρίνει ότι προς το παρόν στο Ιράκ δεν υπάρχει ένοπλη σύρραξη,

¹⁶⁰ Βλ. παραπάνω, υποσημείωση 62, σελ. 16.

¹⁶¹ Οι σουηδικές αρχές έκριναν ότι η κατάσταση, τουλάχιστον σε κάποια τμήματα της χώρας, θεωρείται ως «σοβαρή σύρραξη» σύμφωνα με το Κεφάλαιο 4, Παράγραφος 2, πρώτη παράγραφος, στοιχείο 2 του Σουηδικού Νόμου περί Αλλοδαπών.

¹⁶² (1996/97:25 σελ. 99, βλ. την παράγραφο που ξεκινάει «ένας σημαντικός παράγοντας...»). Στο Πρωτόκολλο II των Συνθηκών της Γενεύης, 8 Ιουνίου 1977, στο άρθρο 1 (1) προβλέπεται ότι οι εσωτερικές ένοπλες συρράξεις « λαμβάνουν χώρα στο έδαφος Υψηλού Συμβαλλόμενου Μέρους μεταξύ των ενόπλων δυνάμεων του και αντιπάλων ενόπλων δυνάμεων ή άλλων οργανωμένων ενόπλων ομάδων που, κάτω από υπεύθυνη διοίκηση, ασκούν τέτοιας μορφής έλεγχο σε τμήμα του εδάφους του παραπάνω Μέρους, που να τους δίνει τη δυνατότητα διενέργειας συνεχών και συνδυασμένων στρατιωτικών επιχειρήσεων και εφαρμογής του παρόντος Πρωτοκόλλου»

όπως αυτή ορίζεται στο Κεφάλαιο 4, Τμήμα 2, πρώτη παράγραφος, στοιχείο 2 του Νόμου περί Αλλοδαπών»¹⁶³

Το Εφετείο Μετανάστευσης δεν αναφέρει τους λόγους, για τους οποίους η κατάσταση στο Ιράκ κρίθηκε ότι δεν πληροί τα κριτήρια της εσωτερικής ένοπλης σύρραξης, και δεν περιλαμβάνει στο συμπέρασμα του μια περιγραφή της κατάστασης στο Ιράκ, από την οποία θα μπορούσαν να προκύπτουν αυτοί οι λόγοι¹⁶⁴. Ενώ το Εφετείο Μετανάστευσης εφαρμόζει τα ίδια κριτήρια της «εσωτερικής ένοπλης σύρραξης» που εφάρμοσε η Σουηδική κυβέρνηση για την περίπτωση της Τσετσενίας, η απόφαση του δεν περιλαμβάνει κάποιο σκεπτικό από το οποίο να προκύπτουν οι λόγοι για τους οποίους η Τσετσενία θεωρείται ως εσωτερική ένοπλη σύρραξη, ενώ το Ιράκ όχι.¹⁶⁵ Σαν αποτέλεσμα, η Επιτροπή Μετανάστευσης δεν έκρινε σε καμία περίπτωση ότι η κατάσταση στο Ιράκ συνιστά «εξωτερική ή εσωτερική ένοπλη σύρραξη»¹⁶⁶. Αντιθέτως, η Επιτροπή Μετανάστευσης έκρινε ότι «υφίστανται σοβαρές συγκρούσεις μεταξύ εθνοτικών και θρησκευτικών ομάδων και ότι οι Ιρακινές αρχές, εκτός από τις υπό κourδικό έλεγχο περιοχές, αδυνατούν να παράσχουν προστασία στους πολίτες»¹⁶⁷. Ο Σουηδικός Νόμος περί Αλλοδαπών, στα κριτήρια που θέτει για την επικουρική

¹⁶³ Εφετείο Μετανάστευσης 2007: 9 (UM 23-06), πρωτότυπη διατύπωση :("Vad gäller skyddsbehov på grund av situationen i Irak kan konstateras att säkerhetsläget är mycket allvarligt. I folkrättslig mening kännetecknas en intern väpnad konflikt av stridigheter mellan en stats väpnade styrkor och andra organiserade väpnade grupper. Dessa stridigheter måste vara av sådan karaktär att de går utöver vad som kan klassas som inre oroligheter eller som endast utgör sporadiska eller isolerade våldshandlingar. Vidare måste de väpnade grupperna ha ett visst mått av territoriell kontroll vilket tillåter dem att utföra militära operationer. En avgörande faktor för tolkningen av begreppet är även hur civilbefolkningen drabbas - konflikten måste vara så intensiv att ett återsändande till den asylsökandes del av landet framstår som otänkbart, samtidigt som möjlighet saknas att sända sökanden till en annan landsdel (jfr prop. 1996/97:25 s. 99 samt regeringens vägledande beslut av den 19 februari 2004, reg. 99-04). Mot bakgrund av det anförda bedömer Migrationsöverdomstolen att det i Irak för närvarande inte råder en sådan väpnad konflikt som avses i 4 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen.".

¹⁶⁴ Σε συνέντευξη, η Επιτροπή Μετανάστευσης δήλωσε ότι η δική τους θέση, με τα ίδια συμπεράσματα, βασίζεται στο γεγονός ότι οι αντίπαλες ένοπλες ομάδες δεν ασκούν εδαφικό έλεγχο και ότι η κατάσταση δεν είναι τέτοια ώστε η επιστροφή του αιτούντος στο Ιράκ να θεωρείται «αδιανόητη».

¹⁶⁵ Μετά από αυτή την πρώτη απόφαση, που αποτέλεσε δεδικασμένο, το Εφετείο Μετανάστευσης έκρινε δύο ακόμη περιπτώσεις Ιρακινών, η μία αφορούσε (όπως και η πρώτη) έναν Γιεζιντί από το Βόρειο Ιράκ (UM 837-06) και η άλλη έναν άνδρα από τη Βαγδάτη, οι οποίοι καταδικάστηκαν σε ποινή φυλάκισης 2,5 ετών και το δικαστήριο διέταξε την απέλασή τους.

¹⁶⁶ Στο τέλος της υπό εξέταση περιόδου, στις 26 Φεβρουαρίου 2007, αυτή η θέση επικυρώθηκε σε μια απόφαση του Εφετείου Μετανάστευσης που αποτελεί πλέον δεδικασμένο. MIG 2007:9 (UMO 23-06).

¹⁶⁷ MIBIQ7, η ίδια διατύπωση χρησιμοποιήθηκε σε μεγάλο αριθμό αποφάσεων.

προστασία, αναφέρεται τόσο στην «εσωτερική ένοπλη σύρραξη» όσο και σε «άλλες σοβαρές συγκρούσεις».

Ο όρος «άλλες σοβαρές συγκρούσεις» θεσπίστηκε προκειμένου να κλείσει το κενό προστασίας που δημιούργησε η στενή ερμηνεία της «εσωτερικής ένοπλης σύρραξης». Η κατάσταση σε περιοχές του Ιράκ, προς το παρόν θεωρείται ότι συνιστά «σοβαρή σύγκρουση» και η επικουρική προστασία χορηγείται επί αυτής της βάσης, εάν τα υπόλοιπα κριτήρια πληρούνται επίσης. Αυτή η θέση σχετικά με το Ιράκ επιβεβαιώθηκε και από τις εξετασθείσες περιπτώσεις.

Οι περιπτώσεις που αφορούν το Ιράκ δεν είναι οι μόνες, που χρησιμεύουν ως παράδειγμα για τη διαφοροποίηση που υπάρχει μεταξύ, αλλά και εντός, των Κρατών Μελών, σχετικά με τις καταστάσεις εκείνες, οι οποίες συνιστούν εσωτερική ένοπλη σύρραξη κατά την έννοια της Οδηγίας για τον Καθορισμό. Οι Σουηδικές αρχές θεωρούν ότι η κατάσταση στην Τσετσενία ισοδυναμεί με εσωτερική ένοπλη σύρραξη, ενώ οι Σλοβακικές αρχές όχι. Αυτό το ζήτημα δεν απασχόλησε τη Γαλλική νομική πρακτική, καθώς κρίνεται ότι πολλοί Τσετσένοι αιτούντες άσυλο πληρούν τις προϋποθέσεις του ορισμού του πρόσφυγα. Η Σουηδία δεν θεωρεί ότι η κατάσταση στη Σομαλία ισοδυναμεί με «εσωτερική ένοπλη σύρραξη», αλλά με «σοβαρή σύγκρουση», σύμφωνα με το Σουηδικό δίκαιο· ενώ το Γερμανικό Ομοσπονδιακό Γραφείο χαρακτηρίζει τη σύγκρουση μεταξύ της προσωρινής κυβέρνησης και των Ισλαμιστών ανταρτών στην Κεντρική και Νότια Σομαλία ως «εσωτερική ένοπλη σύρραξη». Όπως προέκυψε από την έρευνα, το μόνο θέμα, για το οποίο φάνηκε να συμμερίζονται την ίδια άποψη η Γερμανία και η Γαλλία, είναι ότι υφίσταται εσωτερική ένοπλη σύρραξη σε συγκεκριμένες περιοχές στη Σρι Λάνκα.

Δεν εκπλήσσει το γεγονός ότι υφίστανται διαφορετικές προσεγγίσεις σχετικά με το ποιές συγκρούσεις σε τρίτες χώρες συνιστούν «εσωτερική ένοπλη σύρραξη». Δεν υπάρχει ένας κοινά αποδεκτός ορισμός και οι αξιολογήσεις των καταστάσεων μπορούν επίσης να διαφοροποιούνται. Ωστόσο, πριν καταλήξουμε στο συμπέρασμα ότι είναι απαραίτητο να αποσαφηνίσουμε τον ορισμό της «διεθνούς και εσωτερικής ένοπλης σύρραξης» για τους σκοπούς της Οδηγίας, αξίζει να αναρωτηθούμε ποια επιπρόσθετη

αξία φέρει αυτός ο όρος σε μια νομική διάταξη σχετικά με την επικουρική προστασία. Πρόσωπα που διατρέχουν πραγματικό κίνδυνο σοβαρής βλάβης εξαιτίας αδιάκριτης άσκησης βίας και μαζικών παραβιάσεων των δικαιωμάτων του ανθρώπου χρήζουν διεθνούς προστασίας, ανεξαρτήτως εάν το πλαίσιο χαρακτηρίζεται ως διεθνής ή εσωτερική ένοπλη σύρραξη. Αυτό αντανακλάται στην Οδηγία περί Προσωρινής Προστασίας¹⁶⁸, η οποία διασφαλίζει ότι τα Κράτη Μέλη προστατεύουν τα ακόλουθα πρόσωπα σε περιπτώσεις μαζικής εισροής:

- i) «άτομα τα οποία εγκατέλειψαν ζώνες ένοπλων συγκρούσεων ή ενδημικής βίας,*
- ii) άτομα που αντιμετωπίζουν σοβαρό κίνδυνο ή έχουν υπάρξει θύματα συστηματικών ή γενικευμένων παραβιάσεων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων τους»*

Δεδομένου ότι αυτά τα πρόσωπα θα επωφελούνταν από το «καθεστώς της προσωρινής προστασίας» σε περίπτωση μαζικής εισροής, θα φαινόταν λογικό και συνεπές να μπορούν να επωφελούνται της επικουρικής προστασίας εάν δεν πληρούν τις προϋποθέσεις για την αναγνώριση του προσφυγικού καθεστώτος, όταν δεν υφίσταται περίπτωση μαζικής εισροής. Δεν θα ήταν συνεπές να μην χορηγηθεί η επικουρική προστασία σε ένα πρόσωπο, το οποίο θα πληρούσε τις προϋποθέσεις της προσωρινής προστασίας, εάν είχε εισέλθει υπό την κατάσταση μαζικής εισροής, για το λόγο ότι η κατάσταση που τον έτρεψε σε φυγή δεν θεωρείται ως «εσωτερική ένοπλη σύρραξη» κατά το άρθρο 15 (γ).

Περαιτέρω, άλλα περιφερειακά νομοθετήματα για τους πρόσφυγες στην Αφρική και τη Λατινική Αμερική περιέχουν έναν ευρύτερο ορισμό του πρόσφυγα, ο οποίος περικλείει μια σειρά καταστάσεων που μπορούν να πλήξουν την ασφάλεια ενός προσώπου. Για παράδειγμα, η Σύμβαση του Οργανισμού Αφρικανικής Ενότητας για την ρύθμιση Ειδικών Θεμάτων των Προβλημάτων των Προσφύγων στην Αφρική του 1969 συμπληρώνει τη Σύμβαση του 1951, προβλέποντας ότι: « Ο όρος «πρόσφυγας»

¹⁶⁸ Άρθρο 2 (γ) της Οδηγίας 55/2001/EK του Συμβουλίου της 20^{ης} Ιουλίου 2001 σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων και μέτρα για τη δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ κρατών μελών όσον αφορά την υποδοχή και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής αυτών των ατόμων (L 212/12 της 7^{ης} Αυγούστου 2001)

εφαρμόζεται επίσης σε κάθε πρόσωπο, που, εξαιτίας εξωτερικής επιδρομής, κατοχής, ξένης κυριαρχίας ή γεγονότων, που σοβαρά διαταράσσει τη δημόσια τάξη σε ένα τμήμα ή σε ολόκληρη τη χώρα καταγωγής του ή ιθαγενείας του, είναι υποχρεωμένο να εγκαταλείψει τον τόπο συνήθους διαμονής του για να αναζητήσει καταφύγιο σε έναν άλλο τόπο εκτός της χώρας καταγωγής ή ιθαγενείας του» ». Κατά παρόμοιο τρόπο, η Διακήρυξη της Καρθαγένης του 1984 θεωρεί πρόσφυγες «*τα πρόσωπα εκείνα τα οποία εγκατέλειψαν την χώρα τους επειδή η ζωή, ασφάλεια ή η ελευθερία τους απειλήθηκαν από γενικευμένη βία, εξωτερική επιδρομή, εσωτερικές συρράξεις, μαζικές παραβιάσεις των δικαιωμάτων του ανθρώπου ή άλλες περιστάσεις οι οποίες διατάραξαν σοβαρά την δημόσια τάξη*».

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο καλούνται να εξετάσουν την προοπτική της απάλειψης του όρου «εσωτερική ή διεθνής ένοπλη σύρραξη». Αποτελεί αιτία για διαφοροποιημένες ερμηνευτικές προσεγγίσεις, τόσο εντός όσο και μεταξύ των Κρατών Μελών, και η εφαρμογή του μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την άρνηση χορήγησης επικουρικής προστασίας σε πρόσωπα που χρήζουν διεθνούς προστασίας.

IV.4.5. Αξιολόγηση του κινδύνου

Από την έρευνα προέκυψε ότι η δυνατότητα των διατάξεων της Οδηγίας για τον Καθορισμό, σχετικά με την επικουρική προστασία, για παροχή διεθνούς προστασίας έχει περαιτέρω περιορισθεί από την προσέγγιση που υιοθετεί η Γερμανία κατά την αξιολόγηση του κινδύνου.

Στη Γερμανία, ο αντίκτυπος του άρθρου 15 (γ) είναι πολύ περιορισμένος, όχι μόνο εξαιτίας της περιορισμένης ερμηνείας του όρου «προσωπική», αλλά εξαιτίας και του εξαιρετικά υψηλού βαθμού πιθανολόγησης του κινδύνου που έχει υιοθετηθεί από το Ομοσπονδιακό Γραφείο και τα περισσότερα δικαστήρια, σχετικά με τους κινδύνους που πλήττουν ολόκληρο τον πληθυσμό ή ένα τμήμα αυτού. Σε πολύ λίγες αποφάσεις έχει χορηγηθεί προστασία από τα δικαστήρια βάσει του Άρθρου 15 (γ) σε περιπτώσεις που οι κίνδυνοι πλήττουν τον πληθυσμό γενικώς. Το Υπουργείο Εσωτερικών υπογραμμίζει στις

κατευθυντήριες οδηγίες του ότι προκειμένου να χορηγηθεί προστασία βάσει του άρθρου 15 (γ) της Οδηγίας, σε περιπτώσεις που οι κίνδυνοι πλήττουν τον πληθυσμό γενικά, η παραβίαση κατά της ζωής ή της σωματικής ακεραιότητας πρέπει να είναι σχεδόν αναπόφευκτη (“gleichsam unausweichlich”)¹⁶⁹. Θέτοντας αυτή την απαίτηση, το Υπουργείο Εσωτερικών επιχειρεί να αποφύγει οποιαδήποτε διεύρυνση του πεδίου προστασίας που ίσχυε σύμφωνα με τη Γερμανική νομική πρακτική, πριν τεθεί η Οδηγία για τον Καθορισμό σε εφαρμογή. Ως αποτέλεσμα, αν και η σύρραξη στο Ιράκ χαρακτηρίζεται από το Ομοσπονδιακό Γραφείο ως εσωτερική ένοπλη σύρραξη, σύμφωνα με το άρθρο 15 (γ), το Ομοσπονδιακό Γραφείο καταλήγει τελικά στο συμπέρασμα ότι σύμφωνα με τη «Γερμανική ερμηνεία» του άρθρου 15 (γ), δεν υπάρχει ακραίος κίνδυνος, ο οποίος καθιστά αναγκαία τη χορήγηση της επικουρικής προστασίας κατά το άρθρο 15 (γ). Η Γερμανική προσέγγιση που απαιτεί «σχεδόν μετά βεβαιότητας» την επέλευση θανάτου ή σοβαρότατης βλάβης δεν εναρμονίζεται με την απαίτηση του «πραγματικού κινδύνου», που θέτει η ίδια η Οδηγία. Το άρθρο 2 της Οδηγίας για τον Καθορισμό αναφέρει ότι ένα πρόσωπο πληροί τις προϋποθέσεις για επικουρική προστασία εάν αυτός ή αυτή «διατρέχει πραγματικό κίνδυνο να υποστεί σοβαρή βλάβη», όπως αυτή ορίζεται στο άρθρο 15. Επιπλέον, αυτή η προσέγγιση δεν συνάδει με την απαίτηση του «πραγματικού κινδύνου» που θέτει το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου¹⁷⁰. Η Επιτροπή του Ο.Η.Ε. για τα Βασανιστήρια έχει επανειλημμένως κρίνει ότι η απειλή για βασανιστήρια δεν χρειάζεται να είναι «εξαιρετικά πιθανή» ή «εξαιρετικά ενδεχόμενη να συμβεί»¹⁷¹.

Επιπλέον, το άρθρο 4 (4) της Οδηγίας για τον Καθορισμό προβλέπει ότι «*Το γεγονός ότι ο αιτών έχει ήδη υποστεί δίωξη ή σοβαρή βλάβη ή άμεσες απειλές τέτοιας δίωξης ή βλάβης αποτελεί σοβαρή ένδειξη ότι είναι βάσιμος ο φόβος του αιτούντος ότι θα υποστεί δίωξη ή ότι διατρέχει πραγματικό κίνδυνο σοβαρής βλάβης, εκτός εάν υπάρχουν βάσιμοι λόγοι για να πιστευτεί κανείς ότι η εν λόγω δίωξη ή σοβαρή βλάβη δεν θα επαναληφθεί.*» Από την εξέταση των κατευθυντήριων οδηγιών για συγκεκριμένες χώρες,

¹⁶⁹ Βλ. παραπάνω, υποσημείωση 62, σελ. 16.

¹⁷⁰ Ammari κατά Σουηδίας, Application No 60959/00 της 22 Οκτωβρίου 2002.

¹⁷¹ Για παράδειγμα, βλ. EA v. Switzerland (Comm. No. 28/1995) UN Doc CAT/C/19/D/28/1995, 10 Νοεμβρίου 1997 και έκτοτε αυτή η θέση επαναλαμβάνεται σταθερά στις αποφάσεις της. Ο κίνδυνος πρέπει να είναι άμεσος, πραγματικός και προσωπικός.

καθώς και των αποφάσεων στη Γερμανία, προέκυψε ότι το άρθρο 4 (4) δεν εφαρμόζεται από τις αρχές, παρά τις κατευθυντήριες οδηγίες του Υπουργείου Εσωτερικών, στις οποίες διαβεβαιώνεται η εφαρμογή του σχετικά με την επικουρική προστασία. Για παράδειγμα, σε δύο περιπτώσεις που αφορούσαν Ταμίλ από την Σρι Λάνκα, οι οποίοι ανέφεραν ότι είχαν συλληφθεί αρκετές φορές στο παρελθόν¹⁷², αυτό το γεγονός δεν ελήφθη υπ' όψιν κατά την αξιολόγηση του κινδύνου να υποστούν σοβαρή βλάβη σε περίπτωση επιστροφής τους στη χώρα καταγωγής.

IV.4.6. Διαδικαστικοί κανόνες

Στην Ελλάδα, το 2006, από τις 3, 248 αποφάσεις που ελήφθησαν από το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης σχετικά με το Σουδάν, Ιράκ, Αφγανιστάν, Σομαλία και Σρι Λάνκα, μόνο 20 αποφάσεις χορηγούσαν επικουρική προστασία¹⁷³. Αυτό ισοδυναμεί με το 0,6%. Αυτό το εξαιρετικά χαμηλό ποσοστό αναγνώρισης για την επικουρική προστασία δεν αποτελεί την συνέπεια ενός υψηλότερου ποσοστού αναγνώρισης του προσφυγικού καθεστώτος. Μόνο 19 αποφάσεις (κατώτερο του 0,6%) αναγνώρισαν το προσφυγικό καθεστώς. Από τις 1, 756 αποφάσεις σχετικά με το Ιράκ, καμία δεν χορηγούσε προσφυγικό καθεστώς ή επικουρική προστασία.

Σύμφωνα με το άρθρο 18 της Οδηγίας για τον Καθορισμό, η Ελλάδα πρέπει να χορηγεί καθεστώς επικουρικής προστασίας σε υπηκόους τρίτων χωρών ή ανιθαγενείς που πληρούν τα κριτήρια που τίθενται στην Οδηγία. Ωστόσο, η Ελλάδα μάλλον παραβιάζει το άρθρο 18 της Οδηγίας εξαιτίας των εθνικών διαδικαστικών κανόνων της, οι οποίοι έχουν ως αποτέλεσμα τη μη εξέταση των κριτηρίων της επικουρικής προστασίας για τη συντριπτική πλειοψηφία των αιτήσεων ασύλου.

Στην Ελλάδα, οι περισσότερες αιτήσεις εξετάζονται κατά την ταχύρρυθμη διαδικασία, στην οποία τα κριτήρια της επικουρικής προστασίας δεν αξιολογούνται και επικουρική προστασία δεν μπορεί να χορηγηθεί. Μια μικρή μειοψηφία των αιτήσεων

¹⁷² Lka N87· Lka N88.

¹⁷³ Στατιστικά του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, 2006.

εξετάζονται κατά την κανονική διαδικασία, αλλά σύμφωνα με την παρούσα ελληνική νομοθεσία, τα κριτήρια της επικουρικής προστασίας δεν αξιολογούνται στον πρώτο βαθμό της κανονικής διαδικασίας. Στις αιτήσεις, που εξετάζονται κατά την κανονική διαδικασία, τα κριτήρια της επικουρικής προστασίας εξετάζονται μόνο μετά τη λήψη της τελικής απόφασης, επί της προσφυγής, που δεν χορηγεί το προσφυγικό καθεστώς. Σε κάποιες περιπτώσεις δε, το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης δεν προώθησε την υπόθεση στο αρμόδιο όργανο, τον Υπουργό Δημόσιας Τάξης, προκειμένου να αξιολογήσει αν πληρούνται οι προϋποθέσεις της επικουρικής προστασίας. Επιπλέον, από την εξέταση των φακέλων προέκυψε ότι, κατά το στάδιο της εξέτασης της προσφυγής, οι γνωμοδοτήσεις της Γνωμοδοτικής Επιτροπής Ασύλου, καθώς και οι αποφάσεις οι ίδιες, δεν περιέχουν πάντα την αξιολόγηση των προϋποθέσεων της επικουρικής προστασίας και στις περιπτώσεις εκείνες που υπάρχει μια αναφορά, δεν διευκρινίζονται οι λόγοι για τους οποίους δεν χορηγήθηκε επικουρική προστασία¹⁷⁴.

Περαιτέρω, από το 2003 μέχρι τις 2 Ιουλίου 2007, η αξιολόγηση των αιτήσεων των Ιρακινών σε δεύτερο βαθμό είχε ανασταλεί και επομένως η αναγκαιότητα της επικουρικής προστασίας δεν αξιολογήθηκε καθόλου κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου. Επιπλέον, από το 2002 αυτοτελείς αιτήσεις για επικουρική προστασία, οι οποίες υποβλήθηκαν μετά την έκδοση τελικής αρνητικής απόφασης επί του προσφυγικού καθεστώτος, δεν έχουν εξεταστεί κατ' ουσίαν, παρά τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και τις γνωμοδοτήσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, σύμφωνα με τις οποίες ο αλλοδαπός μπορεί να υποβάλει τέτοιου είδους αίτηση. Αυτά τα διαδικαστικά σφάλματα καθιστούν την προστασία που παρέχεται με τις διατάξεις της επικουρικής προστασίας πλασματική για τη συντριπτική πλειοψηφία των αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα, και φαίνεται να συνιστούν παραβίαση του άρθρου 18 της Οδηγίας για τον Καθορισμό.

IV.4.7. Συμπέρασμα

¹⁷⁴ MPO₂SL₁₀ (υπήκοος Σρι Λάνκα, εθνικής καταγωγής Ταμίλ με δεσμούς με το LTTE και με αδελφό αναγνωρισμένο ως πρόσφυγα στην Μεγάλη Βρετανία): Η επικουρική προστασία δεν χορηγήθηκε παρά την ομόφωνη γνωμοδότηση της Επιτροπής να χορηγηθεί επικουρική προστασία· MPO₂SL₉, MPO₂SL₁₁ (υπήκοοι Σρι Λάνκα εθνικής καταγωγής Ταμίλ που είχαν σχέσεις με το LTTE): Η επικουρική προστασία δεν χορηγήθηκε παρά την γνωμοδότηση της μειοψηφίας (2 μέλη) της Επιτροπής να χορηγηθεί επικουρική προστασία.

Οι διατάξεις περί αναγνώρισης της επικουρικής προστασίας αντικατέστησαν το προαιρετικό καθεστώς του «εδαφικού ασύλου» (asile territorial) και, μαζί με το άρθρο 6, διεύρυναν το πεδίο προστασίας. Ωστόσο, από τις θετικές αποφάσεις που εξετάστηκαν, μόνο μια μειοψηφία χορήγησε επικουρική προστασία (από τις 300 αποφάσεις του δείγματος της έρευνας μόνο 15 αποφάσεις χορήγησαν επικουρική προστασία) – αυτός δε ο αριθμός θεωρείται αρκετά αντιπροσωπευτικός των εθνικών στατιστικών. Η πλειοψηφία των θετικών αποφάσεων από το δείγμα της έρευνας χορηγούν προσφυγικό καθεστώς. Το ποσοστό των αποφάσεων που χορηγούν επικουρική προστασία εμφανίζει ωστόσο, σε σχέση με το προσφυγικό καθεστώς, αύξηση.

Οι διατάξεις της επικουρικής προστασίας παραμένουν ανενεργείς για τη συντριπτική πλειοψηφία των αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα, εξαιτίας διαδικαστικών σφαλμάτων, έχοντας ως αποτέλεσμα στην πράξη τη μη αξιολόγηση των κριτηρίων της επικουρικής προστασίας για τις περισσότερες αιτήσεις. Αυτό φαίνεται να συνιστά παραβίαση του Άρθρου 18 της Οδηγίας για τον Καθορισμό.

Η Οδηγία για τον Καθορισμό δεν φαίνεται να έχει επιφέρει ακόμη κάποιες αλλαγές στον τρόπο με τον οποίο αξιολογούνται από τις αρχές και την πλειοψηφία των δικαστηρίων στη Γερμανία τα κριτήρια άλλων μορφών προστασίας, πέραν του προσφυγικού καθεστώτος. Παρά το γεγονός ότι το άρθρο 15 (α) και 15 (β) μαζί με το άρθρο 6 διεύρυναν το πεδίο εφαρμογής και το περιεχόμενο της επικουρικής προστασίας στη Γερμανία, αυτή η τεράστια αλλαγή δεν αντανακλάται ακόμη στις αποφάσεις, καθώς μερικά δικαστήρια εξακολουθούν να μην λαμβάνουν υπ' όψιν το άρθρο 15 (β) και να εφαρμόζουν εθνικές διατάξεις και παρελθούσες ερμηνευτικές προσεγγίσεις. Στην πράξη, ο αντίκτυπος του άρθρου 15 (γ) είναι περιορισμένος εξαιτίας της περιοριστικής ερμηνείας του «προσωπικού» που γίνεται σύμφωνα με την Παράγραφο 26 του Προοιμίου. Η απαίτηση του υψηλού βαθμού πιθανολόγησης του κινδύνου συνιστά εν δυνάμει παραβίαση της ίδιας της Οδηγίας. Επιπλέον, οι όροι του άρθρου 15 (γ) της Οδηγίας για τον Καθορισμό τυγχάνουν διαφορετικής ερμηνείας από τα διοικητικά δικαστήρια.

Η Σουηδία έχει μακρά παράδοση στη χορήγηση επικουρικής προστασίας, συχνά σε υψηλά ποσοστά¹⁷⁵. Ως ποσοστό στις θετικές αποφάσεις, η επικουρική προστασία υπερσχύει. Για παράδειγμα, το 2006, σχετικά με τους Ιρακινούς, το ποσοστό αναγνώρισης της Επιτροπής Μετανάστευσης για το μεν προσφυγικό καθεστώς ήταν 3,9% ενώ για την επικουρική προστασία 51,1%. Από τις εξετασθείσες αποφάσεις, σε όλους τους Τσετσένους, οι οποίοι ήλθαν απευθείας από την Τσετσενία και στερούνται δεσμών με άλλες περιοχές της Ομοσπονδίας της Ρωσίας, χορηγήθηκε επικουρική προστασία δυνάμει της Σουηδικής νομικής διάταξης, που αντιστοιχεί στο άρθρο 15 (γ). Η θέση της Οδηγίας σε ισχύ δεν φαίνεται να έχει επιφέρει κάποιες αλλαγές στον τρόπο που ερμηνεύουν οι αρχές την παρούσα εθνική νομοθεσία.

Η ενσωμάτωση της Οδηγίας για τον Καθορισμό είχε ως αποτέλεσμα την θέσπιση του καθεστώτος της επικουρικής προστασίας για πρώτη φορά στη Δημοκρατία της Σλοβακίας. Η Οδηγία έχει συνεπώς διευρύνει το πεδίο προστασίας στη Δημοκρατία της Σλοβακίας. Ωστόσο, μια αυστηρή και περιοριστική ερμηνεία του όρου «προσωπική», που γίνεται σύμφωνα με την παράγραφο 26 του Προοιμίου, έχει περιορίσει τον αντίκτυπο των διατάξεων για την επικουρική προστασία.

Ενώ η Οδηγία για τον Καθορισμό έχει προκαλέσει αναμφισβήτητα μια σύγκλιση ως προς τα κριτήρια αναγνώρισης του καθεστώτος της επικουρικής προστασίας, υφίστανται αποκλίσεις στην ερμηνεία. Όσον αφορά τις εξετασθείσες αποφάσεις, αυτές επικεντρώνονται στην ερμηνεία των όρων «εσωτερική ένοπλη σύρραξη» και στην αξιολόγηση του κινδύνου σχετικά με το άρθρο 15 (γ).

Επιπλέον, η έρευνα κατέδειξε ότι μια περιοριστική ερμηνεία του όρου «προσωπική απειλή», μαζί με την παράγραφο 26 του Προοιμίου της Οδηγίας για τον Καθορισμό, χρησιμοποιούνται προκειμένου να μη χορηγηθεί επικουρική προστασία σε πρόσωπα που διατρέχουν σαφώς κίνδυνο σοβαρής βλάβης στη χώρα καταγωγής τους. Ο

¹⁷⁵ Για μεγάλη χρονική περίοδο το ποσοστό αναγνώρισης για το προσφυγικό καθεστώς είναι αρκετά πιο χαμηλό από το μέσο όρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

βαθμός κινδύνου που απαιτείται φαίνεται να μην είναι σύμφωνος με τις βασικές αρχές που διέπουν το Ευρωπαϊκό Δίκαιο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Η περιοριστική ερμηνεία του όρου «εσωτερική ένοπλη σύρραξη» περιορίζει ακόμη περισσότερο το πεδίο εφαρμογής αυτής της διάταξης.

Ο στόχος των διατάξεων της επικουρικής προστασίας ήταν να παράσχει καθεστώς σε εκείνα τα πρόσωπα που δεν καλύπτονται από τη Σύμβαση του 1951, αλλά χρήζουν διεθνούς προστασίας¹⁷⁶. Η Οδηγία για τον Καθορισμό, με την παρούσα ερμηνεία της, δεν επιτυγχάνει πλήρως αυτόν το στόχο.

IV.5. Προσφυγικό καθεστώς κατά επικουρικής προστασίας υπό την Οδηγία: Καταστάσεις γενικευμένης βίας

Ενώ η καθιέρωση με την Οδηγία για τον Καθορισμό ενός ευρωπαϊκού νομικού πλαισίου για την επικουρική προστασία καλωσορίστηκε τόσο από τα Κράτη Μέλη όσο και από την Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες, είναι ουσιώδες να τονιστεί η σημασία που εξακολουθεί να έχει ο προσφυγικός ορισμός της Σύμβασης του 1951 και στις περιπτώσεις γενικευμένης βίας. Η αιτία των περισσότερων ένοπλων συρράξεων είναι οι εθνικές, φυλετικές, θρησκευτικές ή πολιτικές διαφορές και αντιπαλότητες.

Συνεπώς, η αδιάκριτη βία και η ένοπλη σύρραξη δεν αποκλείουν τη δίωξη με την έννοια της Σύμβασης του 1951 και της Οδηγίας για τον Καθορισμό. Οι αιτούντες που πληρούν τα κριτήρια του προσφυγικού ορισμού πρέπει να αναγνωρίζονται ως πρόσφυγες, ανεξαρτήτως εάν η δίωξη διαπράττεται σε πλαίσιο γενικευμένης βίας. Η Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες αναφέρει ότι «ο σύνδεσμος με ένα λόγο της Σύμβασης είναι πολύ σχετικός σε καταστάσεις συστηματικών ή γενικευμένων παραβιάσεων των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Μόνο στις περιπτώσεις εκείνες, όπου

¹⁷⁶ Συμφωνήθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε ότι το προσφυγικό καθεστώς πρέπει να συμπληρωθεί από «μέτρα για επικουρικές μορφές προστασίας που να προσφέρουν ένα κατάλληλο καθεστώς σε οποιοδήποτε πρόσωπο χρήζει τέτοιας προστασίας».

τέτοιες παραβιάσεις δεν παρουσιάζουν *καμία σύνδεση με έναν από τους λόγους της Σύμβασης, πρέπει να χορηγούνται επικουρικές μορφές προστασίας*»[έμφαση του γράφοντος]¹⁷⁷. Κατά την εξέταση των αποφάσεων, διερευνήθηκε συνεπώς εάν το προσφυγικό καθεστώς λαμβάνεται υπ' όψιν και χορηγείται σε πρόσωπα που διέφυγαν από καταστάσεις γενικευμένης βίας, ή εάν αντιθέτως δεν αποδόθηκε η δέουσα σημασία στη Σύμβαση του 1951.

Πρώτον, η εξέταση των αποφάσεων κατέδειξε ότι όταν γίνεται αίτηση για διεθνή προστασία, οι αρχές σε όλα τα επίπεδα αξιολογούν γενικώς τα προσφυγικά κριτήρια πριν εξετάσουν τα κριτήρια της επικουρικής προστασίας¹⁷⁸.

Με την εξαίρεση της Ελλάδας, και οι δύο αξιολογήσεις διενεργούνται στο πλαίσιο μιας διαδοχικής αξιολόγησης. Πάλι, με την εξαίρεση της Ελλάδας, οι γραπτές αποφάσεις αντανakλούν γενικώς αυτή τη διαδοχική διαδικασία¹⁷⁹. Οι γραπτές αποφάσεις περιέχουν μια αξιολόγηση των κριτηρίων του προσφυγικού ορισμού εάν αυτά δεν πληρούνταν, και μια ξεχωριστή αξιολόγηση των κριτηρίων της επικουρικής προστασίας. Ωστόσο, στις περιπτώσεις όπου η αίτηση απορρίφθηκε και για τα δύο καθεστώτα, ήταν σύνηθες σε μερικά Κράτη Μέλη η απόρριψη να διατυπώνεται περιληπτικά με τέτοιο τρόπο, ώστε να μην αντανakλάται ικανοποιητικά ο διαδοχικός χαρακτήρας της λήψης των αποφάσεων¹⁸⁰.

Από την έρευνα προέκυψε ότι, γενικώς, στη Γαλλία και στη Γερμανία υπερισχύει το προσφυγικό καθεστώς, και το καθεστώς επικουρικής προστασίας είναι κυριολεκτικά «επικουρικό» ή συμπληρωματικό του προσφυγικού καθεστώτος. Ωστόσο, στη Σουηδία η επικουρική προστασία είναι το βασικό καθεστώς προστασίας που χορηγείται, και το

¹⁷⁷ Βλ. παραπάνω, υποσημείωση 8.

¹⁷⁸ Ωστόσο, βλ. Παράγραφο «Διαδικαστικοί Κανόνες» υπό το κεφάλαιο «Επικουρική Προστασία», όπου περιγράφει ότι στην Ελλάδα για τη συντριπτική πλειοψηφία των αιτήσεων δεν αξιολογούνται τα κριτήρια της επικουρικής προστασίας. Στη Σουηδία, οι αρχές αξιολογούν τεχνικά εάν ο αιτών πληροί τα προσφυγικά κριτήρια (και επομένως έχει το δικαίωμα παραμονής σύμφωνα με το Κεφάλαιο 5, Παράγραφος 1). Η αναγνώριση του προσφυγικού καθεστώτος γίνεται μόνο εάν ο πρόσφυγας αιτηθεί τούτο. Η Επιτροπή Έρευνας για την Οδηγία για τον Καθορισμό εισηγήθηκε να αλλάξει αυτό, ώστε να καταστεί υποχρεωτικό.

¹⁷⁹ Ωστόσο, βλ. κάποιες αποφάσεις του CRR, όπου η ανάλυση ξεκίνησε με την ανάλυση της ένοπλης σύρραξης ως αιτία της απειλής (CRR, SR, M. Alazawi 17/2/2006, 497089 και CRR, SR, Mlle Kona, 17/2/2006, 419162).

¹⁸⁰ Μερικές αποφάσεις του OFPRA στη Γαλλία και της Επιτροπής Μετανάστευσης στη Σουηδία.

προσφυγικό καθεστώς διαδραματίζει ένα μικρό ρόλο. Στη Δημοκρατία της Σλοβακίας, από την ανάλυση των αποφάσεων προέκυψε ότι τα πρόσωπα που εξαναγκάστηκαν να εγκαταλείψουν τη χώρα καταγωγής τους, ως αποτέλεσμα απειλών που πραγματοποιήθηκαν σε πλαίσιο γενικευμένης βίας, δεν αναγνωρίζονται ως πρόσφυγες υπό τη Σύμβαση του 1951.

Από την εξέταση των αποφάσεων προέκυψε ότι τα αποφασίζοντα όργανα μπορεί να απορρίψουν μια αίτηση υπό τον προσφυγικό ορισμό, με την αιτιολογία ότι δεν υπάρχει κάποιος σύνδεσμος με έναν από τους λόγους της Σύμβασης ή ότι υπάρχουν μεικτά κίνητρα για τη δίωξη, για παράδειγμα εθνικά, θρησκευτικά και εγκληματικής φύσης. Ωστόσο, σε αυτούς τους αιτούντες μπορεί να χορηγηθεί επικουρική προστασία, για το λόγο ότι αντιμετωπίζουν μια προσωπική απειλή εξαιτίας χαρακτηριστικών, τα οποία περιλαμβάνουν, για παράδειγμα, εθνική καταγωγή, θρησκεία και αποδιδόμενες πολιτικές πεποιθήσεις. Αυτή η ερμηνεία δεν είναι σύμφωνη με τις κατευθυντήριες οδηγίες της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες, στις οποίες αποσαφηνίζεται ότι το προσφυγικό καθεστώς απορρίπτεται μόνο όταν δεν υπάρχει κανένας σύνδεσμος με έναν από τους λόγους της Σύμβασης. Ο λόγος της Σύμβασης πρέπει να είναι ένας ουσιώδης παράγοντας που συνέβαλε (στη δίωξη), αλλά δεν είναι απαραίτητο να καταδειχθεί ότι είναι η μοναδική, ή η κυρίαρχη, αιτία¹⁸¹.

Τα ευρήματα πιθανώς να αντανακλώνται πιο ξεκάθαρα στις εξετασθείσες περιπτώσεις των Ιρακινών, Σομαλών και Τσετσένων.

Κατά το χρόνο της έρευνας, στις *θέσεις της Ύπατης Αρμοστείας Περί Επιστροφής και Αναγκών Διεθνούς Προστασίας των Ιρακινών που ευρίσκονται εκτός Ιράκ*, η κατάσταση στο Ιράκ περιγράφεται «ως κατάσταση γενικευμένης βίας και ως κατάσταση, όπου επικρατούν οι μαζικές στοχευμένες παραβιάσεις των δικαιωμάτων του ανθρώπου»¹⁸². Περιγράφονται μορφές ακραίας βίας, της οποίας οι λόγοι είναι εθνικοί,

¹⁸¹ Βλ. παραπάνω, υποσημείωση 20, παράγραφος 23, σελίδα 7.

¹⁸² Αναθεωρημένη επανέκδοση, 18 Δεκεμβρίου 2006. Σημειωτέον ότι από τότε που διεξήχθη αυτή η έρευνα, η Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες εξέδωσε τις Κατευθυντήριες Οδηγίες για την Αξιολόγηση των Αναγκών Διεθνούς Προστασίας των Ιρακινών Αιτούντων Άσυλο, Αύγουστος 2007.

θηρσκευτικοί, πολιτικοί και εγκληματικής φύσης. Δεδομένης αυτής της κατάστασης, η Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες συνέστησε ότι «οι Ιρακινοί αιτούντες άσυλο από το Νότιο και Κεντρικό Ιράκ πρέπει να αντιμετωπίζονται ευνοϊκά και να θεωρούνται ως πρόσφυγες σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1951 σχετικά με το Καθεστώς των Προσφύγων, δεδομένων των πολύ σοβαρών παραβιάσεων των δικαιωμάτων του ανθρώπου που συνδέονται με τους λόγους της Σύμβασης του 1951». Επέστησε την προσοχή σχετικά με τη μη χορήγηση προστασίας για το λόγο της εναλλακτικής δυνατότητας της εγχώριας προστασίας, δηλώνοντας ότι δεν υπάρχει εναλλακτική δυνατότητα εγχώριας προστασίας στις νότιες και κεντρικές περιοχές και ότι δεν θα ήταν εύλογο να απαιτηθεί από έναν Ιρακινό που προέρχεται από τις νότιες ή κεντρικές περιοχές να μετεγκατασταθεί στις τρεις Βόρειες, υπό κουρδικό έλεγχο, Επαρχίες. Γι' αυτούς, οι οποίοι δεν εμπίπτουν, κατά πλήρη και απόλυτη ερμηνεία του, στον προσφυγικό ορισμό, συνιστάται επικουρική προστασία.

Οι αρχές σε όλα τα υπό εξέταση Κράτη Μέλη μπορεί να μην συμφωνούν ότι υφίσταται «εσωτερική ένοπλη σύρραξη» στο Ιράκ¹⁸³, αλλά τα περισσότερα συμφωνούν ότι το Ιράκ αντιπροσωπεύει μια κατάσταση γενικευμένης βίας¹⁸⁴.

Στη Γερμανία, από τις αποφάσεις του Ομοσπονδιακού Γραφείου, προέκυψε ότι τα αποφασίζοντα όργανα δεν καταφεύγουν αυτομάτως στην επικουρική προστασία αναφορικά με τους αιτούντες από το Ιράκ. Το 2006, 9,3% των Ιρακινών αναγνωρίστηκαν ως πρόσφυγες, ενώ στο 1,6% χορηγήθηκε επικουρική προστασία. Στους τρεις τελευταίους μήνες του 2006, το ποσοστό το οποίο αναγνωρίστηκε ως πρόσφυγες αυξήθηκε στο 12,3% ενώ το ποσοστό που πληρούσε τις προϋποθέσεις της επικουρικής προστασίας μειώθηκε στο 1,4%. Αυτή η τάση συνεχίστηκε τους τρεις πρώτους μήνες του 2007, με το ποσοστό εκείνων που αναγνωρίστηκαν ως πρόσφυγες να αυξάνεται στο

¹⁸³ Βλ. την παράγραφο για την «Επικουρική Προστασία» σχετικά με την ερμηνεία της «εσωτερικής ένοπλης σύρραξης» από τα κράτη.

¹⁸⁴ Στη Γαλλία, τόσο το OFPRA όσο και το CRR έχουν περιγράψει την κατάσταση στο Ιράκ ως «γενικευμένη βία που προέρχεται από κατάσταση ένοπλης σύρραξης». Η Επιτροπή Μετανάστευσης στη Σουηδία θεωρεί ότι «υπάρχουν σοβαρές συγκρούσεις μεταξύ εθνικών και θρησκευτικών ομάδων και ότι οι Ιρακινές αρχές, εκτός από τις περιοχές υπό κουρδική διακυβέρνηση, αδυνατούν να παράσχουν προστασία στους πολίτες». Οι Γερμανικές κατευθυντήριες οδηγίες του Ομοσπονδιακού Γραφείου χαρακτηρίζουν το Ιράκ ως εσωτερική ένοπλη σύρραξη. Στους εξετασθέντες φακέλους στην Ελλάδα, δεν υπήρξε καμία αναφορά στις αποφάσεις σχετικά με την κατάσταση που επικρατεί στο Ιράκ.

16,3% και το ποσοστό που πληρούσε τις προϋποθέσεις της επικουρικής προστασίας να μειώνεται στο 1,1%. Σχετικά με τις εξετασθείσες αποφάσεις, υπήρχε μόνο μια απόφαση, στην οποία το αποφασίζον όργανο δεν δέχτηκε ότι υπήρχε ο σύνδεσμος με κάποιον από τους λόγους της Σύμβασης, με την αιτιολογία ότι ο αιτών διέφυγε της γενικευμένης βίας που προέρχεται από ένοπλη σύρραξη¹⁸⁵. Δεν διαπιστώθηκαν κάποια παραδείγματα στην πρακτική των δικαστηρίων, τα οποία να καταδεικνύουν ότι το προσφυγικό καθεστώς δεν ελήφθη υπ' όψιν εξ αιτίας της κατάστασης της γενικευμένης βίας.

Στη Γαλλία, το 2006, από τις 151 αποφάσεις που ελήφθησαν από το OFPRA σχετικά με αιτούντες από το Ιράκ, 31 (20,51%) αναγνωρίστηκαν ως πρόσφυγες και στους 17 (11,3%) χορηγήθηκε επικουρική προστασία. Αυτό καταδεικνύει ότι οι Γαλλικές αρχές αξιολογούν τις αιτήσεις σύμφωνα με τα κριτήρια του προσφυγικού ορισμού και δεν καταφεύγουν αυτομάτως στην επικουρική προστασία. Ωστόσο, όπως αναφέρθηκε στο κεφάλαιο για την επικουρική προστασία, κάποιες από τις αποφάσεις που χορηγούν το καθεστώς της επικουρικής προστασίας, καταδεικνύουν τη δυσκολία που αντιμετώπισαν οι αρχές, κατά τη διάκριση μεταξύ των κριτηρίων της αναγνώρισης του προσφυγικού καθεστώτος και των κριτηρίων της αναγνώρισης της επικουρικής προστασίας. Αυτό συναντάται ιδίως στις περιπτώσεις, στις οποίες πρέπει να θεμελιωθεί ένας σύνδεσμος με κάποιον από τους λόγους της Σύμβασης ή να εντοπισθεί κάποιο χαρακτηριστικό, το οποίο να καθιστά την απειλή «προσωπική» κατά τις διατάξεις της επικουρικής προστασίας.

Στην περίπτωση του M.A., λογιστή, ο οποίος εργαζόταν για την κυβέρνηση του Σαντάμ Χουσεΐν και ο οποίος ήταν πρώην μέλος του κόμματος Μπάαθ, το CRR έκρινε ότι δεν ενέπιπτε στο πεδίο εφαρμογής της Σύμβασης του 1951. Ωστόσο, το CRR έκρινε ότι οι σοβαρές πράξεις αντεκδίκησης ενόπλων ομάδων ή ανεξέλεγκτων μελών του πληθυσμού, στις οποίες ο αιτών εκτίθετο, συνιστούν «σοβαρές, άμεσες και προσωπικές απειλές, στο βαθμό εκείνο που συνδέονται με τη θέση που είχε ο αιτών ως δημόσιος υπάλληλος του προηγούμενου καθεστώτος και ως μέλος του κόμματος Μπάαθ» και ότι «προέρχονται από ένα κλίμα γενικευμένης βίας που οφείλεται στην κατάσταση της

¹⁸⁵ IrqN.18.

εσωτερικής ένοπλης σύρραξης που επικρατεί (...)»¹⁸⁶. Στον αιτούντα χορηγήθηκε επικουρική προστασία.

Σε μια άλλη απόφαση, το CRR έκρινε ότι ο αιτών δεν στοιχειοθέτησε ότι «ήταν ή ότι θα μπορούσε να είναι στόχος μιας ομάδας προσώπων που μπορεί να εντοπισθεί και η οποία θα μπορούσε ν' αποδώσει στον αιτούντα πεποιθήσεις αντίθετες με τις δικές της» και ότι «οι σοβαρές πράξεις αντεκδίκησης ενόπλων ομάδων ή ανεξέλεγκτων μελών του πληθυσμού συνιστούν σοβαρές, άμεσες και προσωπικές απειλές, στο βαθμό εκείνο που συνδέονται με τις δραστηριότητες του πατέρα του για λογαριασμό του κόμματος Μπάαθ στο παρελθόν» και ότι «προέρχονται από ένα κλίμα γενικευμένης βίας, που οφείλεται στην κατάσταση της εσωτερικής ένοπλης σύρραξης, που επικρατεί στο Ιράκ (...)». Σ' αυτή την περίπτωση φαίνεται ότι δεν μπορούσε να στοιχειοθετηθεί από τα αποφασίζοντα όργανα ο σύνδεσμος με κάποιον από τους λόγους της Σύμβασης (ούτε καν αποδιδόμενες πολιτικές πεποιθήσεις).

Στη Σουηδία το 2006, η Επιτροπή Μετανάστευσης χορήγησε διεθνή προστασία στο 55% των αποφάσεων που αφορούσαν Ιρακινούς αιτούντες¹⁸⁷. Κατά τη διάρκεια των τριών πρώτων μηνών του 2007, αυξήθηκε στο 74,9%. Ωστόσο, στη συντριπτική πλειοψηφία αυτών που αναγνωρίστηκαν δεν χορηγήθηκε το προσφυγικό καθεστώς, αλλά επικουρική προστασία. Το 2006, το 51,1% των θετικών αποφάσεων χορηγούσαν επικουρική προστασία, αυξανόμενο στο 73,2% κατά τους πρώτους τρεις μήνες το 2007. Στις εξετασθείσες αποφάσεις, κανένας από τους αιτούντες δεν κρίθηκε από την Επιτροπή Μετανάστευσης ότι πληροί τα προσφυγικά κριτήρια. Σε πολλές αποφάσεις η Επιτροπή

¹⁸⁶ CRR, SR, M.A. 17/2/2006, 497089. Κατά την αξιολόγησή του, το CRR έλαβε υπ' όψιν το γεγονός ότι ο αιτών/αιτούσα είχε επιλέξει τη δουλειά του/της λόγω του κύρους και των υλικών απολαβών που συνδέονταν με αυτήν. Με αυτό μάλλον υπαινίσσεται ότι αν ο αιτών είχε υψηλότερο ιεραρχικό βαθμό, αποδιδόμενες πολιτικές πεποιθήσεις θα μπορούσαν ενδεχομένως να είχαν ληφθεί υπ' όψιν.

¹⁸⁷ Από τις 4.664 πρωτοβάθμιες αποφάσεις που ελήφθησαν από την Επιτροπή Μετανάστευσης το 2006, επικουρική προστασία χορηγήθηκε σε 2.382 αποφάσεις. Σύμφωνα με τα επίσημα ετήσια στατιστικά για όλους τους βαθμούς, οι ακόλουθες μόνιμες άδειες παραμονής χορηγήθηκαν στους Ιρακινούς αιτούντες το 2006: προσφυγικό καθεστώς: 201 άδειες· επικουρική προστασία (βλ. άρθρα 15 (α)-(γ)): 2.424 άδειες· «εξαιρετικά πιεστικές συνθήκες» (Κεφάλαιο 5, Παράγραφος 6) 1.516 άδειες· προσωρινός νόμος: 3.025 άδειες. Συνολικά: 7.166 μόνιμες άδειες παραμονής. Migrationsverket statistik 2007-01-31. Tabell 4 2006, διαθέσιμο στο <http://www.migrationsverket.se>

Μετανάστευσης θεώρησε ότι δεν υφίσταται κάποιος σύνδεσμος με έναν από τους λόγους της Σύμβασης. Δύο περιπτώσεις μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως παράδειγμα:

Περίπτωση 1: Κατά τη διάρκεια ενός ολόκληρου χρόνου, μια οικογένεια από το Κεντρικό Ιράκ κατέφυγε στις Αμερικανικές δυνάμεις αρκετές φορές, προκειμένου να λάβει βοήθεια σχετικά με ένα συγκεκριμένο ζήτημα. Σύμφωνα με τους αιτούντες, οι επισκέψεις τους στην Αμερικάνικη βάση είχαν εκληφθεί ως πολιτική στάση και μέλη του πληθυσμού στράφηκαν εναντίον της οικογένειας. Τελικά, ένοπλες ομάδες άρχισαν να επιτίθενται στην οικογένεια, πυροβολώντας το σπίτι τους σε διάφορες περιπτώσεις· μια φορά μια βόμβα ανακαλύφθηκε μπροστά την πόρτα της οικογένειας. Δυο συγγενείς, οι οποίοι είχαν αναμειχθεί στην υπόθεση της οικογένειας, σκοτώθηκαν λίγο αργότερα. Η Επιτροπή Μετανάστευσης δεν αμφισβήτησε το γεγονός ότι η οικογένεια είχε υποστεί απειλές και παρενοχλήσεις, αλλά κατέληξε ότι δεν ήταν τέτοιου είδους και τέτοιας έκτασης, ώστε να συνιστούν δίωξη σύμφωνα με το Νόμο περί Αλλοδαπών. Έκρινε, επίσης, ότι η οικογένεια δεν θεμελίωσε επαρκώς ότι διατρέχουν τον κίνδυνο να υποστούν βασανιστήρια ή άλλου είδους μεταχείριση, όπως ορίζεται στο Κεφάλαιο 4, Παράγραφο 2, πρώτη παράγραφος, στοιχείο 1 (το οποίο αντιστοιχεί στο άρθρο 15 (β)). Στην οικογένεια χορηγήθηκε επικουρική προστασία δυνάμει του στοιχείου 2 (το οποίο αντιστοιχεί στο άρθρο 15 (γ)), με την αιτιολογία ότι λόγω της παρενόχλησης και της κακοποίησης, είχαν δικαιολογημένο φόβο να υποστούν σοβαρή βλάβη στο πλαίσιο «άλλων σοβαρών συγκρούσεων»¹⁸⁸.

Περίπτωση 2: Μια οικογένεια Χριστιανών από το Κεντρικό Ιράκ ισχυρίστηκε ότι διατρέχει κίνδυνο δίωξης λόγω των διασυνδέσεών της με τις Αμερικανικές δυνάμεις. Ένα μέλος της οικογένειας (Α.) είχε δουλέψει για του Αμερικανούς για 3 μήνες, αλλά σταμάτησε μετά από αρνητικές αντιδράσεις της τοπικής κοινωνίας. Ενάμιση χρόνο αργότερα, ο Α. και ο αδελφός του δέχθηκαν επίθεση. Τον Α. τον αποκάλεσαν άπιστο και του είπαν να μην ξαναδουλέψει ποτέ για του Αμερικανούς. Στη συνέχεια απήγαγαν τον αδελφό του. Οι απαγωγείς αποκάλεσαν την οικογένεια άπιστους, που εργάστηκαν για τους Αμερικανούς. Αργότερα ο αδελφός βρέθηκε νεκρός. Η οικογένεια μετακόμισε σε

¹⁸⁸ MIBIQ₁₈ - Περίληψη των πραγματικών περιστατικών και των συνθηκών.

μια περιοχή Χριστιανών, αλλά δεν ένιωθαν ασφάλεια και εγκατέλειψαν τη χώρα. Η Επιτροπή Μετανάστευσης δεν αμφισβήτησε την αξιοπιστία της οικογένειας, αλλά έκρινε ότι λόγω του περιορισμένου ρόλου, της μικρής περιόδου ανάμειξης και του μεγάλου χρονικού διαστήματος που πέρασε από τότε που ο Α. δούλεψε για τις Αμερικανικές δυνάμεις, δεν ήταν πιθανό η οικογένεια να διατρέξει κίνδυνο δίωξης για αυτόν το λόγο. Για τον ίδιο λόγο, κρίθηκε λιγότερο πιθανό ότι ο αδελφός είχε απαχθεί και δολοφονηθεί για αυτόν το λόγο. Σχετικά με τις απειλές και τις θρησκευτικές προσβολές, η Επιτροπή παραδέχτηκε ότι η κατάσταση για τις μη μουσουλμανικές ομάδες είχε επιδεινωθεί από το 2003, αλλά σημείωσε ότι (παραπέμποντας στο πληροφοριακό υλικό του Υπουργείου Εξωτερικών της Μεγάλης Βρετανίας) τα μέλη της χριστιανικής κοινότητας συνήθως εκλαμβάνονται ως πρόσωπα με οικονομική άνεση και για αυτό το λόγο ήταν δύσκολο να γίνει η διάκριση μεταξύ των πράξεων που είχαν πολιτικά κίνητρα από τις πράξεις που είναι αμιγώς εγκληματικές. Λαμβάνοντας υπ' όψιν όλα τα περιστατικά, η Επιτροπή έκρινε ότι ήταν πιο πιθανό να κρύβονται εγκληματικές ομάδες πίσω από τις επιθέσεις και ότι αυτό το οποίο θα υφίστατο ή διέτρεχε τον κίνδυνο να υποστεί η οικογένεια σε περίπτωση επιστροφής δεν ήταν δίωξη για λόγους θρησκευτικούς ή πολιτικούς. Η Επιτροπή έκρινε ότι η οικογένεια είχε υποστεί σοβαρή βλάβη και δεν μπορεί να αποκλείσει το ενδεχόμενο ότι αυτό δεν θα ξανασυνέβαινε. Χορηγήθηκε επικουρική προστασία βάσει της Παραγράφου 2, στοιχείο 2 «άλλες σοβαρές συγκρούσεις» (το οποίο ισοδυναμεί με το άρθρο 15 (γ))¹⁸⁹.

Από τις 19 εξετασθείσες αποφάσεις στη Δημοκρατία της Σλοβακίας που αφορούσαν Ιρακινούς, δεν υπήρχαν καθόλου αποφάσεις που να χορηγούν το προσφυγικό καθεστώς και 6 αποφάσεις που χορηγούσαν το καθεστώς επικουρικής προστασίας. Τα αποφασίζοντα όργανα έκριναν ότι σε καμία περίπτωση δεν διαπιστώθηκε σύνδεσμος μεταξύ του κινδύνου δίωξης και ενός από τους λόγους της Σύμβασης. Αυτό εμφανίζεται σε μια απόφαση του Γραφείου Μετανάστευσης, η οποία χορήγησε επικουρική προστασία σε έναν αιτούντα από τη Βαγδάτη:

¹⁸⁹ MIBIQ2 - Περίληψη πραγματικών περιστατικών και συνθηκών. Επίσης, στην περίπτωση MIBIQ₁₄ ένας χριστιανός (Μανταίος) ανέφερε ότι ένοπλοι άνδρες είχαν έρθει στο σπίτι της οικογένειας και απαιτήσαν από την οικογένεια να τους δώσει χρυσάφι· τους αποκάλεσαν άπιστους και τους έδωσαν διορία να φύγουν από τη χώρα. Κρίνοντας ότι «η πιθανότητα να βρουν χρυσάφι φαίνεται να είναι το αποφασιστικής σημασίας στοιχείο, και όχι η θρησκεία», η Σουηδική Επιτροπή για τη Μετανάστευση απέρριψε το αίτημα για προσφυγικούς λόγους. Ωστόσο, έκρινε ότι η οικογένεια είχε υποστεί απειλές, βία και εκβιασμούς και της χορηγήθηκε επικουρική προστασία δυνάμει του Κεφαλαίου 4, Παράγραφος 2, στοιχείο 2.

«Η μεταχείριση που υπέστη ο αιτών δεν είχε ως κίνητρο κάποιον από τους πέντε λόγους της Σύμβασης, δηλαδή φυλή, θρησκεία, εθνικότητα, συμμετοχή σε κάποια ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα ή πολιτικές πεποιθήσεις, αλλά ήταν το αποτέλεσμα μιας γενικώς δυσμενούς κατάστασης στη χώρα καταγωγής του και δεν φέρει κάποιες ενδείξεις δίωξης. Η συνεχιζόμενη ένοπλη σύρραξη έχει αρνητικό αντίκτυπο σε όλη τη χώρα και πλήττει όλους τους κατοίκους αυτής της περιοχής, όχι μόνο τον αιτούντα. Αυτή καθαυτή η κατάσταση δεν συνιστά δίωξη για τους προαναφερθέντες λόγους»¹⁹⁰.

Από τους εξετασθέντες φακέλους στην Ελλάδα, δεν κατέστη δυνατό να εξαχθούν κάποια συμπεράσματα, σχετικά με την αξιολόγηση από τις αρχές των αιτήσεων σύμφωνα με τα προσφυγικά κριτήρια, επειδή οι αποφάσεις δεν διέθεταν ανάλυση της αιτιολόγησης που εφαρμόστηκε. Ωστόσο, όλες οι εξετασθείσες αποφάσεις του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης σχετικά με το Ιράκ ήταν αρνητικές. Όντως, από τα στατιστικά του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης για το Ιράκ το 2006, προκύπτει ότι από τις 1,756 αποφάσεις που ελήφθησαν, καμία δεν αναγνώρισε το προσφυγικό καθεστώς και καμία δεν χορήγησε επικουρική προστασία¹⁹¹. Κατά την εξέτασή των φακέλων στον πρώτο βαθμό, ο διενεργήσας τη συνέντευξη αστυνομικός κατέγραψε ότι η μεγάλη πλειοψηφία των αιτήσεων υπεβλήθησαν από τους Ιρακινούς για οικονομικούς λόγους, χωρίς περαιτέρω ανάλυση.

Πρέπει να προβληματίσει σοβαρά την Ευρωπαϊκή Ένωση το γεγονός ότι το ποσοστό αναγνώρισης σχετικά με τους Ιρακινούς διαφέρει τόσο πολύ στα υπό εξέταση πέντε Κράτη Μέλη. Σε γενικές γραμμές, το καθεστώς διεθνούς προστασίας χορηγήθηκε στο 55% των αποφάσεων στον πρώτο βαθμό στη Σουηδία και στο 0% των αποφάσεων στον πρώτο βαθμό στην Ελλάδα. Περαιτέρω, πρέπει να προβληματίσει ιδιαίτερα το γεγονός, δεδομένης της θέσης της Ύπατης Αρμοστείας, ότι οι αιτούντες από το Κεντρικό και Νότιο Ιράκ πρέπει να αντιμετωπίζονται ευνοϊκά και να θεωρούνται ως πρόσφυγες

¹⁹⁰ MU-2291-14/PO-/2006

¹⁹¹ Βλ. τη Παράγραφο «Διαδικαστικοί Κανόνες» υπό το κεφάλαιο «Επικουρική Προστασία» για τα διαδικαστικά σφάλματα, τα οποία είχαν ως αποτέλεσμα τη μη αξιολόγηση των κριτηρίων για επικουρική προστασία στην περίπτωση των αιτήσεων των Ιρακινών.

σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1951, που τα αποφασίζοντα όργανα στην Ελλάδα και τη Δημοκρατία της Σλοβακίας δεν αναγνωρίζουν πρόσφυγες από το Ιράκ.

Ενώ είναι πολύ αξιόπαινο που η Σουηδία έχει παράσχει διεθνή προστασία σε σημαντικό αριθμό Ιρακινών, το γεγονός ότι οι αποφάσεις που χορηγούν επικουρική προστασία υπερέχουν αυτών που χορηγούν προσφυγικό καθεστώς πρέπει να διερευνηθεί και να αναλυθεί.

Οι περιπτώσεις των Τσετσένων, επίσης αντανακλούν ξεκάθαρα τη διαφοροποίηση που υφίσταται, ως προς την προσέγγιση των τεσσάρων υπό εξέταση Κρατών Μελών, σχετικά με τη χορήγηση του προσφυγικού καθεστώτος και του καθεστώτος επικουρικής προστασίας.

Στη Γαλλία, από τις 2,114 αποφάσεις που ελήφθησαν από το OFPRA, το 2006, σχετικά με Ρώσους αιτούντες, οι 370 (17,5%) χορηγούσαν το προσφυγικό καθεστώς και οι 17 (0,8%) χορηγούσαν επικουρική προστασία¹⁹². Την ίδια χρονιά, το δευτεροβάθμιο CRR έλαβε 1,124 αποφάσεις, από τις οποίες οι 336 (29,9%) χορηγούσαν το προσφυγικό καθεστώς, και οι 32 (2,8%) χορηγούσαν επικουρική προστασία. Από τις 60 εξετασθείσες αποφάσεις, που ελήφθησαν τόσο από το OFPRA όσο και από το CRR, το προσφυγικό καθεστώς χορηγήθηκε σε 17 περιπτώσεις και η επικουρική προστασία δεν χορηγήθηκε σε καμία περίπτωση. Στη Γαλλία, η επικουρική προστασία συνήθως δεν εφαρμόζεται στους Τσετσένους αιτούντες. Όταν όλα τα ουσιώδη πραγματικά περιστατικά στοιχειοθετηθούν, τότε οι Τσετσένοι αναγνωρίζονται δυνάμει της Σύμβασης του 1951, καθώς θεωρείται ότι διατρέχουν κίνδυνο δίωξης για πολιτικούς και/ή εθνικούς λόγους.

Γενικά, στη Γερμανία, τους τρεις πρώτους μήνες του 2007, στο 43,3% των Τσετσένων χορηγήθηκε το προσφυγικό καθεστώς (24% ήταν συνολικά το ποσοστό για τους Ρώσους αιτούντες) και στο 3,3% των Τσετσένων χορηγήθηκε επικουρική προστασία (1,5% για τους Ρώσους συνολικά).

¹⁹² Να σημειωθεί ότι οι Τσετσένοι αποτελούν το 75% περίπου των περιπτώσεων από τη Ρωσία.

Η τάση της Σουηδικής Επιτροπής Μετανάστευσης, να χορηγεί καθεστώς επικουρικής προστασίας αντί του προσφυγικού καθεστώτος, αντιτίθεται έντονα στην προσέγγιση που υιοθετείται στη Γαλλία και στη Γερμανία. Το Φεβρουάριο του 2004, η κατάσταση στην Τσετσενία χαρακτηρίστηκε από τη Σουηδική κυβέρνηση ως «εσωτερική ένοπλη σύρραξη»¹⁹³. Επακολούθησαν τέσσερις κατευθυντήριες αποφάσεις της Επιτροπής Μετανάστευσης τον Ιούνιο του 2006, στις οποίες η Επιτροπή έκρινε ότι, παρ' όλη την πρόοδο που σημειώθηκε, η κατάσταση στην Τσετσενία πρέπει να εξακολουθεί να χαρακτηρίζεται ως εσωτερική ένοπλη σύρραξη σύμφωνα με τη Σουηδική νομοθεσία¹⁹⁴. Στις εξετασθείσες περιπτώσεις στη Σουηδία, σε όλους τους εθνικής καταγωγής Τσετσένους, οι οποίοι ήλθαν απ' ευθείας από την Τσετσενία και οι οποίοι δεν διέθεταν δεσμούς σε άλλες περιοχές της Ομοσπονδίας της Ρωσίας, χορηγήθηκε επικουρική προστασία σύμφωνα με τη Σουηδική διάταξη, που ισοδυναμεί με το άρθρο 15 (γ). Σε κανέναν από τους αιτούντες δεν χορηγήθηκε το προσφυγικό καθεστώς. Γενικά, στους τρεις πρώτους μήνες του 2007, στο 31,1% των Ρώσων αιτούντων χορηγήθηκε επικουρική προστασία από την Επιτροπή Μετανάστευσης στον πρώτο βαθμό. Σε κανέναν δεν χορηγήθηκε το προσφυγικό καθεστώς. Στους τρεις τελευταίους μήνες του 2006, στο 23,9% χορηγήθηκε επικουρική προστασία σε σχέση με το 2,6%, στο οποίο χορηγήθηκε το προσφυγικό καθεστώς από την Επιτροπή Μετανάστευσης.

Στη Δημοκρατία της Σλοβακίας δεν υπήρχαν χορηγήσεις προσφυγικού καθεστώτος ή επικουρικής προστασίας σε αιτούντες από την Ομοσπονδία της Ρωσίας το 2006 ή τους πρώτους τρεις μήνες του 2007. Από τις 35 εξετασθείσες αποφάσεις που αφορούν Τσετσένους, καμία δεν χορήγησε το προσφυγικό καθεστώς ή το καθεστώς της επικουρικής προστασίας. Η ακόλουθη αιτιολόγηση υπήρχε συχνά στις αποφάσεις: *«Θεωρείται ότι ο όρος δίωξη καλύπτει περιπτώσεις σοβαρής βλάβης ή διάκρισης για λόγους φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, πολιτικών πεποιθήσεων ή συμμετοχής σε ειδική κοινωνική ομάδα, επαρκώς σοβαρών λόγω της φύσης τους ή της επανάληψης ή της διάπραξης τους κατά σωρευτικό τρόπο, έτσι ώστε να συνιστούν σημαντικό κίνδυνο για τη ζωή, την ελευθερία ή την ασφάλεια του αιτούντος ή να αποκλείουν τον αιτούντα από το να*

¹⁹³ Βλ. Reg. 99-04.

¹⁹⁴ Migrationsverket vagledande resultat 2006-06-22.

ζήσει στη χώρα καταγωγής του. Ο αιτών δεν ισχυρίστηκε πραγματικά περιστατικά, τέτοια που θα μπορούσαν να στοιχειοθετήσουν τη βασιμότητα του αιτήματός του, ούτε το αίτημά του παρουσίασε κάποιους προσωπικούς λόγους, για τους οποίους θα μπορούσε να υποστεί δίωξη. Η γενικώς δυσμενής κατάσταση στη χώρα καταγωγής του δεν θεωρείται από μόνη της ως επαρκής λόγος για τη χορήγηση ασύλου. Διεθνής προστασία μπορεί να χορηγηθεί στον αιτούντα μόνο εάν υπάρχει άρνηση χορήγησης της κρατικής προστασίας. Το άσυλο δεν είναι παγκόσμιο εργαλείο που χορηγεί προστασία λόγω της αδικίας που πλήττει μεμονωμένα άτομα ή ομάδες. Προς το παρόν, δεν υφίσταται εσωτερική ή διεθνής ένοπλη σύρραξη στην Τσετσενία»¹⁹⁵.

Τα κάτωθι στατιστικά της Δημοκρατίας της Σλοβακίας υπογραμμίζουν τη μη εφαρμογή του προσφυγικού καθεστώτος, όχι μόνο για τους Τσετσένους, αλλά επίσης και για τους αιτούντες από το Αφγανιστάν, το Ιράκ και την Παλαιστίνη¹⁹⁶.

Πίνακας 6: Αποφάσεις της Δημοκρατίας της Σλοβακίας για συγκεκριμένες υπηκοότητες, 2006.

Υπηκοότητα	Χορήγηση ασύλου	Απαράδεκτη Αίτηση	Μη χορήγηση ασύλου	Παύση διαδικασιών
Αφγανιστάν	0	2	24	25
Ιράκ	0	7	55	115
Παλαιστίνη	0	1	7	21
Ομοσπονδία της Ρωσίας (Τσετσένοι)	0	21	85	367

Σημείωση: Οι στήλες «Χορήγηση ασύλου» και «Μη χορήγηση ασύλου» αφορούν αναγνωρίσεις και απορρίψεις είτε σχετικά με το προσφυγικό καθεστώς είτε με το καθεστώς «για ανθρωπιστικούς λόγους».

Πρέπει να προβληματίσει την Ευρωπαϊκή Ένωση το γεγονός ότι μεταξύ των υπό εξέταση πέντε Κρατών Μελών, το ποσοστό αναγνώρισης της διεθνούς προστασίας¹⁹⁷ αναφορικά με τους Τσετσένους κυμαίνεται από το 0% στη Δημοκρατία της Σλοβακίας, στο 46,6% στη Γερμανία, κατά τους πρώτους τρεις μήνες του 2007. Το γεγονός ότι

¹⁹⁵ MU-2686-15/PO-_/2006, MU-2687-11/PO-_/2006.

¹⁹⁶ Αυτά είναι τα επίσημα στατιστικά του Γραφείου Μετανάστευσης, διαθέσιμα στο <http://www.minv.sk>. Οι αριθμοί αναφέρονται σε πρόσωπα και όχι σε αποφάσεις.

¹⁹⁷ Τόσο για το προσφυγικό καθεστώς, όσο και για την επικουρική προστασία.

κανένας Τσετσένος δεν έλαβε διεθνή προστασία στη Δημοκρατία της Σλοβακίας κατά το 2006 και τους πρώτους τρεις μήνες του 2007 εγείρει ερωτήματα σχετικά με την ερμηνεία τόσο του προσφυγικού ορισμού όσο και των κριτηρίων για αναγνώριση της επικουρικής προστασίας.

Το παράδειγμα των περιπτώσεων από τη Σομαλία, καταδεικνύει κατά ένα θετικό τρόπο ότι το Γερμανικό Ομοσπονδιακό Γραφείο δεν καταφεύγει αυτόματα στην επικουρική προστασία, αναφορικά με αιτούντες που προέρχονται από χώρες, όπου η κατάσταση χαρακτηρίζεται ως κατάσταση «γενικευμένης βίας». Για να υπογραμμισθεί αυτό, προ του 2005, το ποσοστό προσφυγικής αναγνώρισης για τους Σομαλούς ήταν μηδενικό για χρόνια, καθώς σύμφωνα με τη νομολογία ανώτερων δικαστηρίων είχε κριθεί ότι η Σομαλία δεν διέθετε κρατικές ή οιονεί κρατικές αρχές. Με τη θέση σε εφαρμογή του Νόμου περί Παραμονής του 2004, το 2005 ετέθησαν οι προϋποθέσεις για την αναγνώριση της δίωξης που εκπορεύεται από μη κρατικούς φορείς. Το ποσοστό του 43,2% της προσφυγικής αναγνώρισης τους τρεις τελευταίους μήνες του 2006, και το 38,0% τους τρεις πρώτους μήνες του 2007, επιβεβαιώνει το γεγονός ότι, ακόμη και σε περιπτώσεις γενικευμένης βίας, το Ομοσπονδιακό Γραφείο εξετάζει και συχνά αναγνωρίζει ότι υφίσταται η σύνδεση με έναν από τους πέντε λόγους της Σύμβασης.

Από την ανάλυση των αποφάσεων προέκυψε ότι επικουρική προστασία χορηγήθηκε μόνο στις περιπτώσεις εκείνες, στις οποίες δεν υπήρχαν ισχυρισμοί περί συγκεκριμένων μέτρων δίωξης¹⁹⁸ ή σε εκείνες τις περιπτώσεις, στις οποίες οι ισχυρισμοί περί δίωξης δεν θεωρήθηκαν αξιόπιστοι¹⁹⁹. Ωστόσο, στις τελευταίες περιπτώσεις, τα αποφασίζοντα όργανα αποφάσισαν να χορηγήσουν επικουρική προστασία επί της βάσης ότι οι αιτούσες, ως ασυνόδευτες γυναίκες, που ανήκουν σε μειονοτική φυλή, έχουν ειδική ανάγκη προστασίας. Το επιχείρημα ότι μπορεί να αντιπροσωπεύουν μέλη «ειδικής κοινωνικής ομάδας» σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1951, δεν εξετάστηκε.

¹⁹⁸ Περιπτώσεις παιδιών που γεννήθηκαν στην Γερμανία: SomS₅, SomS₆, SomS₇, SomS₈.

¹⁹⁹ SomS₁, SomS₂, SomS₃, SomS₄.

Πίνακας 7: Η πρακτική του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Γραφείου (Fed. Off) στη διαδικασία αποφάσεων σχετικά με τη Σομαλία *

Έτος	2004	2005	2006	Οκτ-Δεκ 2006	Ιαν-Μαρ 2007
Αποφάσεις (συμπεριλαμβανομένων υποθέσεων που έχουν κλείσει)	261	204	159	37	50
Αναγνώριση/Προσφυγικό καθεστώς	-	9	24	16	19
Ποσοστό αναγνώρισης (συμπεριλαμβανομένων υποθέσεων που έχουν κλείσει)	-	4,4%	15,1%	43,2%	38%
Ποσοστό αναγνώρισης (εξαιρουμένων των υποθέσεων που έχουν κλείσει)	-	5,9%	19,7%	51,6%	43%
Επικουρική προστασία	53	47	14	1	10
Ποσοστό επικουρικής προστασίας (συμπεριλαμβανομένων των υποθέσεων που έχουν κλείσει... otherwise)	18,8%	23%	8,8%	2,7%	20%
Ποσοστό επικουρικής προστασίας (εξαιρουμένων των υποθέσεων που έχουν κλείσει)	26,4%	30,7%	11,5%	3,2%	22,7%

* Σχετικά με αιτήσεις που υποβλήθηκαν για πρώτη φορά και κατ' επανάληψη.

Δύο προσεγγίσεις, σχετικά με τους αιτούντες από τη Σομαλία, μπορούν να εντοπισθούν από τις εξασθεϊσες δικαστικές υποθέσεις στη Γερμανία. Σε μια υπόθεση του Διοικητικού Δικαστηρίου του Ντύσερντολφ, η επικουρική προστασία χορηγήθηκε λόγω της ακραίας μορφής κινδύνου που πλήττει οποιονδήποτε επιστρέψει στη χώρα, μετά την ανατροπή της κυβέρνησης της Ένωσης των Ισλαμικών Δικαστηρίων (Union of Islamic Courts). Σύμφωνα με το Δικαστήριο, η συμμετοχή σε ορισμένη φυλετική ομάδα δεν δημιούργησε κίνδυνο δίωξης για λόγους εθνικής καταγωγής. Αυτό το συμπέρασμα βασίστηκε σε γνωμοδοτήσεις εμπειρογνομόνων που υπεβλήθησαν το 2001²⁰⁰. Από την άλλη πλευρά, το Διοικητικό Δικαστήριο του Μονάχου αναγνώρισε αιτούντες Σομαλίας ως πρόσφυγες σε αρκετές περιπτώσεις²⁰¹.

Οι αναλυθείσες αποφάσεις, σχετικά με τους αιτούντες από τη Σομαλία, καταδεικνύουν ότι οι Σουηδικές αρχές δεν καταφεύγουν αυτόματα στην επικουρική προστασία σε καταστάσεις γενικευμένης βίας. Οι αρχές εξέτασαν την πιθανότητα

²⁰⁰ Ντύσερντολφ ΔΔ, 13 K 372/07.A της 2 Μαρτίου 2007.

²⁰¹ Για παράδειγμα, ΔΔ Μονάχου, M11 K 06.51033 και M 11 K 06.50824 της 5 Απριλίου 2007.

χορήγησης του προσφυγικού καθεστώτος σε όλες τις περιπτώσεις, και χορηγήθηκε σε μερικές, στις οποίες η Επιτροπή έκρινε ότι υπήρχε κίνδυνος κλειτοριδεκτομής. Ωστόσο, οι αποφάσεις σχετικά με τις περιπτώσεις των Σομαλών αιτούντων, στη Σουηδία, μπορεί να καταδεικνύουν μια εσφαλμένη αξιολόγηση των αιτήσεων ως προς τα προσφυγικά κριτήρια σε περιπτώσεις γενικευμένης βίας. Η Επιτροπή Μετανάστευσης, σε ένα σημαντικό αριθμό αιτήσεων, δεν αναγνώρισε την ανάγκη προστασίας των αιτούντων, με την αιτιολογία ότι η επαπειλούμενη δίωξη είναι εγγενής του Σομαλικού φυλετικού συστήματος, στο οποίο *«οι ισχυρότερες φυλές ή ομάδες ασκούν εξουσία εις βάρος πιο αδύναμων φυλών ή ομάδων, διαπράττοντας εγκληματικές ενέργειες»*²⁰², και κατά συνέπεια δεν μπορεί να αποτελέσει λόγο για τη χορήγηση του προσφυγικού καθεστώτος ή της επικουρικής προστασίας. Οι αποφάσεις δεν διασαφηνίζουν, εάν το προσφυγικό καθεστώς δεν έγινε δεκτό, επειδή ο αιτών θεωρήθηκε ότι δεν έχει «δικαιολογημένο φόβο» ή επειδή η Επιτροπή δεν διαπίστωσε την ύπαρξη κάποιου συνδέσμου με έναν από τους πέντε λόγους της Σύμβασης. Κάποιος από τους ερωτηθέντες σε συνέντευξη, εξήγησε ότι, σε καταστάσεις γενικευμένης βίας, οποιοσδήποτε φαίνεται αρκετά αδύναμος σε σχέση με αυτόν που διαπράττει την επίθεση, μπορεί να δεχτεί επίθεση. Συνεπώς, για μεμονωμένα άτομα, δεν θεωρείται κατ' αρχήν ότι αποτελούν στόχο λόγω της συμμετοχής τους σε ειδική κοινωνική ομάδα (τη φυλή), αλλά επειδή δείχνουν ανίσχυρα, ένα χαρακτηριστικό το οποίο μοιράζονται και με τα άλλα μέλη της φυλής, αν και μέλη πιο ισχυρών φυλών μερικές φορές δέχονται επίσης επιθέσεις²⁰³. Ωστόσο, το γεγονός ότι η Επιτροπή έκρινε κατ' επανάληψη ότι η αιτία της κακομεταχείρισης αποτελεί τμήμα ενός μηχανισμού *«όπου οι πιο ισχυρές φυλές ασκούν εξουσία εις βάρος των πιο ανίσχυρων φυλών και ομάδων»* καταδεικνύει ότι η Επιτροπή θεώρησε τη συμμετοχή του αιτούντος σε μια πιο ανίσχυρη φυλή, ως την βασική αιτία της κακομεταχείρισης. Παραμένει ασαφές για ποιο λόγο κρίθηκε σε αυτή την περίπτωση ότι δεν υφίσταται σύνδεσμος με το λόγο της Σύμβασης, που αφορά *«συμμετοχή σε ειδική κοινωνική ομάδα»*.

²⁰² MIBSOM₄, βλ. επίσης MIBSOM₆, MIBSOM₈, MIBSOM₁₀, MIBSOM₁₄, MIBSOM₁₁, MIBSOM₁₃, MIBSOM₂₁, MIBSOM₃₁, MIBSOM₁₆.

²⁰³ Ωστόσο, ο ερωτηθείς στη συνέντευξη, τόνισε επίσης ότι για πολύ ανίσχυρες ομάδες ή φυλές, όπως οι Ρερ Χαμάρ και οι Μπατζούνις, συχνά στοιχειοθετείται δίωξη για τους λόγους της Σύμβασης.

Από την ανάλυση των αποφάσεων σχετικά με αιτήματα Ιρακινών, Τσετσένων και Σομαλών προέκυψε ότι κατευθυντήριες οδηγίες, σχετικά με την εφαρμογή του προσφυγικού καθεστώτος, στις περιπτώσεις εκείνες, όπου η δίωξη οφείλεται σε μεκτά κίνητρα, που περιλαμβάνουν τόσο τους λόγους της Σύμβασης, όσο και λόγους, που δεν άπτονται της Σύμβασης, ενδεχομένως να βοηθήσουν τα αποφασίζοντα όργανα κατά τη διαδικασία του καθορισμού του καθεστώτος των αιτούντων.

Από την εξέταση των αποφάσεων στην Ελλάδα, δεν μπόρεσε να προσδιοριστεί ο τρόπος με τον οποίο οι αρχές έχουν ερμηνεύσει τον προσφυγικό ορισμό στο πλαίσιο γενικευμένης βίας, δεδομένου ότι τα κριτήρια της επικουρικής προστασίας δεν εξετάστηκαν στη συντριπτική πλειοψηφία των αιτήσεων. Το χαμηλό ποσοστό αναγνώρισης τόσο για το προσφυγικό καθεστώς όσο και για την επικουρική προστασία²⁰⁴, σε συνδυασμό με την έλλειψη σαφούς νομικής αιτιολόγησης, είχε ως αποτέλεσμα ότι λίγες μόνο υποθέσεις μπόρεσαν να αναλυθούν. Από τους εξετασθέντες φακέλους, όλες οι αποφάσεις ήταν αρνητικές σχετικά με τους αιτούντες από το Ιράκ και τη Σρι Λάνκα²⁰⁵. Σε μια απόφαση σχετικά με μια αιτούσα από τη Σομαλία, στην οποία χορηγήθηκε επικουρική προστασία, δεν κατέστη δυνατή η διαπίστωση, σχετικά με το εάν εξετάστηκαν τα κριτήρια αναγνώρισης του προσφυγικού καθεστώτος πρώτα, επειδή τα πραγματικά περιστατικά δεν αναφέρονταν λεπτομερειακά στο φάκελο²⁰⁶ και η απόφαση δεν ανέπτυξε την αιτιολογία για την απόρριψη του προσφυγικού καθεστώτος²⁰⁷.

²⁰⁴ Το συνολικό ποσοστό αναγνώρισης τόσο για το προσφυγικό καθεστώς όσο και για την επικουρική προστασία είναι 0,62% το 2003, 0,88% το 2004, 1,90% το 2005 και 1,53% το 2006 μέχρι τον Ιούνιο, Στατιστικά της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες.

²⁰⁵ MPO₂SL₁₀: Αυτή η περίπτωση κρίθηκε αρνητικά από το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης, αν και η Επιτροπή γνωμοδότησε θετικά για επικουρική προστασία και όχι για προσφυγικό καθεστώς, χωρίς να διευκρινίζονται περαιτέρω οι λόγοι (υπήκοος της Σρι Λάνκα, εθνικής καταγωγής Ταμίλ, μέλος του L.T.T.E. με φόβο δίωξης τόσο από το L.T.T.E. όσο και από την κυβέρνηση· ο αδελφός του, επίσης μέλος του L.T.T.E. σκοτώθηκε το 1997 και ο αιτών συνελήφθη. Ο μεγαλύτερος αδελφός του αιτούντος είναι αναγνωρισμένος πρόσφυγας στη Μεγάλη Βρετανία.

²⁰⁶ MPO₂SO₅: Η αιτούσα έφυγε εξαιτίας των συγκρούσεων μεταξύ χριστιανών και μουσουλμάνων. Ο σύζυγός της είχε φύγει νωρίτερα επειδή ήταν αξιωματικός του στρατού κι αντιμετώπιζε προβλήματα. Από το φάκελο δεν προκύπτει τι είδους προβλήματα αντιμετώπιζε και ποιες ήταν οι ενδεχόμενες συνέπειες για την αιτούσα.

²⁰⁷ Τα ίδια ισχύουν και για μια απόφαση που χορηγεί επικουρική προστασία σε ένα Σουδανό αιτούντα στην περίπτωση MPO₂SU₁₀. Στην περίπτωση ενός αιτούντος από το Αφγανιστάν, στον οποίο χορηγήθηκε επικουρική προστασία, ούτε τα πραγματικά περιστατικά αναφέρονται με λεπτομέρειες, ούτε υπήρχε αναλυτική αιτιολόγηση της Επιτροπής ή του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης για την απόρριψη του

Πίνακας 8: Ελλάδα-Πρωτοβάθμιες και δευτεροβάθμιες αποφάσεις του ΥΔΤ, 2006²⁰⁸

Υπεκτικότητα	Αποφάσεις	Χορήγηση Ασύλου	Χορήγηση Επικουρικής προστασίας
Σουδάν	204	2	5
Ιράκ	1756	0	0
Αφγανιστάν	1027	10	8
Σομαλία	168	7	7
Σρι Λάνκα	93	0	0

προσφυγικού καθεστώτος: MPO₂A₁₀ (Αφγανός υπήκοος, εθνικής καταγωγής Χαζάρα, ο οποίος ισχυρίστηκε φόβο δίωξης επειδή ήταν αξιωματικός του στρατού κατά το προηγούμενο καθεστώς).

²⁰⁸ Ο αριθμός των αποφάσεων που ελήφθησαν μέσα σε ένα χρόνο δεν ανταποκρίνονται απαραίτητα στον αριθμό των αιτήσεων που υπεβλήθησαν την ίδια χρονιά, επειδή το ΥΔΤ λαμβάνει αποφάσεις και επί αιτήσεων ασύλου, οι οποίες υπεβλήθησαν τις προηγούμενες χρονιές.

IV.6. Αποκλεισμός από το προσφυγικό καθεστώς ή την επικουρική προστασία

IV.6.1. Πρόλογος

Το άρθρο 1 ΣΤ της Σύμβασης του 1951 θέτει εκείνες τις προϋποθέσεις, υπό τις οποίες, τα Κράτη μπορούν να αρνηθούν το προσφυγικό καθεστώς, σε εκείνα τα πρόσωπα, τα οποία διαφορετικά θα αναγνωρίζονταν ως πρόσφυγες, και το οποίο αναφέρεται συχνά και ως «ρήτρα αποκλεισμού». Η λογική του αποκλεισμού βασίζεται στο γεγονός ότι μερικές πράξεις είναι τόσο ειδικές που καθιστούν τους δράστες τους ανάξιους του προσφυγικού καθεστώτος. Τα κριτήρια αποκλεισμού αναφέρονται εξαντλητικά στο άρθρο 1 ΣΤ. Επομένως, ενώ επιδέχονται ερμηνείας, δεν μπορούν να διευρυνθούν χωρίς την έγκριση όλων των Κρατών Μερών. Η Υ.Α., σύμφωνα με την εντολή της να επιβλέπει την εφαρμογή των διατάξεων της Σύμβασης του 1951, έχει παράσχει ερμηνευτική καθοδήγηση σε κυβερνήσεις, αποφασίζοντα όργανα και δικαστές, σχετικά με την ερμηνεία των ρητρών αποκλεισμού. Εμπεριέχεται στις *Κατευθυντήριες Οδηγίες περί Διεθνούς Προστασίας: Εφαρμογή των Ρητρών Αποκλεισμού: Άρθρο 1ΣΤ της Σύμβασης του 1951 σχετικά με το Καθεστώς των Προσφύγων*²⁰⁹, οι οποίες συμπληρώνουν το Εγχειρίδιο της Υ.Α.²¹⁰.

²⁰⁹ Κατευθυντήριες Οδηγίες που εκδόθηκαν στις 4 Σεπτεμβρίου 2003. Αυτές οι Κατευθυντήριες Οδηγίες συνοψίζουν το Ενημερωτικό Σημείωμα για τη Εφαρμογή των Ρητρών Αποκλεισμού: Άρθρο 1ΣΤ της Σύμβασης του 1951 σχετικά με το Καθεστώς των Προσφύγων, 4 Σεπτεμβρίου 2003, το οποίο αποτελεί αναπόσπαστο κομμάτι των θέσεων της Υ.Α. σχετικά με αυτό το ζήτημα.

²¹⁰ Βλ. παραπάνω, υποσημείωση 23

Η παρούσα έρευνα επικεντρώθηκε στην εφαρμογή του άρθρου 12(2) και (3) της Οδηγίας για τον Καθορισμό. Η Οδηγία για τον Καθορισμό δημιουργεί υποχρέωση αποκλεισμού προσώπων από το προσφυγικό καθεστώς, όταν τυγχάνουν εφαρμογής οι ρήτρες που τίθενται στο άρθρο 12(2). Η Οδηγία για τον Καθορισμό, στο άρθρο 12(2) και (3), επαναλαμβάνει τα κριτήρια αποκλεισμού του άρθρου 1 ΣΤ της Σύμβασης του 1951, αλλά επιπλέον παρέχει μια μερική ερμηνεία για δύο κριτήρια. Αυτά τα επιπρόσθετα στοιχεία πρέπει να ερμηνεύονται, κατά τέτοιο τρόπο, έτσι ώστε να συνάδουν με τις Κατευθυντήριες Οδηγίες της Υ.Α.

Πέραν αυτών των διατάξεων, η Οδηγία πρόσθεσε μια επιπλέον ρήτρα αποκλεισμού στο άρθρο 14(5). Ο προβληματισμός της Υ.Α., ότι το άρθρο 14(5) ενέχει τον κίνδυνο να εισαχθούν ουσιώδεις τροποποιήσεις στις ρήτρες αποκλεισμού της Σύμβασης του 1951, φαίνεται να έχει έρεισμα, όπως προκύπτει από την εξέταση της εθνικής νομοθεσίας που θέτει σε εφαρμογή την Οδηγία, στη Γερμανία και τη Δημοκρατία της Σλοβακίας.

Η Οδηγία για τον Καθορισμό θέτει επίσης εκείνες τις προϋποθέσεις, υπό τις οποίες, ένα πρόσωπο πρέπει να αποκλειστεί από την επικουρική προστασία. Αυτές οι διατάξεις, ενώ αντανακλούν, ως ένα βαθμό, τις ρήτρες αποκλεισμού της Σύμβασης του 1951, έχουν ευρύτερο πεδίο εφαρμογής, και περιλαμβάνουν έναν επιπρόσθετο λόγο.

Από την εξέταση των αποφάσεων στη Γαλλία, Ελλάδα και Σουηδία προέκυψε ότι οι ρήτρες αποκλεισμού εξετάστηκαν σε πολύ λίγες περιπτώσεις, και σε καμία από αυτές δεν εφαρμόστηκαν, αντανακλώντας έτσι τον εξαιρετικό χαρακτήρα των διατάξεων. Από τις 206 αρνητικές αποφάσεις που αναλύθηκαν στη Γαλλία, καμία δεν βασίστηκε στον αποκλεισμό. Παρόμοια στις 183 αποφάσεις που αναλύθηκαν στη Σουηδία, το ζήτημα του αποκλεισμού αναφέρθηκε περιορισμένα σε τρεις μόνο αποφάσεις, αλλά δεν εφαρμόστηκε προκειμένου να απορρίψει το αίτημα.

Ωστόσο, από την εξέταση των αποφάσεων στη Γερμανία προέκυψε, ότι γίνεται ευρύτερη χρήση των ρητρών αποκλεισμού. Στη Γερμανία, μεταξύ του διαστήματος 10 Οκτωβρίου 2006 και 30 Ιουνίου 2007, το Ομοσπονδιακό Γραφείο εξέδωσε 39 αποφάσεις, στις οποίες εφαρμόστηκαν οι ρήτρες αποκλεισμού.²¹¹ Στο πλαίσιο της παρούσας έρευνας, πέραν αυτών των αποφάσεων, εξετάστηκαν και 13 επιπλέον, οι οποίες εκδόθηκαν προ της 10^{ης} Οκτωβρίου 2006, και οι οποίες επελέγησαν λόγω της σημασίας που έχουν για την εφαρμογή των ρητρών αποκλεισμού.²¹² Επιπλέον, εξετάστηκαν 39 δικαστικές αποφάσεις.²¹³ Συνολικά, εξετάστηκαν 91 αποφάσεις που θίγουν το ζήτημα των ρητρών αποκλεισμού.

Ως αποτέλεσμα των πολυάριθμων αποφάσεων που εφαρμόζουν τις ρήτρες αποκλεισμού στη Γερμανία, οι οποίες και εξετάστηκαν στο πλαίσιο της παρούσας έρευνας, και της περιορισμένης νομολογίας στις άλλες, υπό εξέταση, χώρες, οι ερμηνευτικές προσεγγίσεις των αρχών της Γερμανίας δεσπόζουν στα ευρήματα αυτού του κεφαλαίου. Ωστόσο είναι πιθανό παρόμοια ζητήματα και προβληματισμοί, σχετικά με το ζήτημα του αποκλεισμού, να εγείρονται και σε άλλα Κράτη Μέλη.

IV.6.7. Συμπέρασμα

Είναι πρώιμο ακόμη να αξιολογηθεί ο αντίκτυπος των ρητρών αποκλεισμού στις περισσότερες, υπό εξέταση, χώρες. Οι ρήτρες αποκλεισμού δεν εφαρμόζονται ευρέως στη Γαλλία, Ελλάδα, Δημοκρατία της Σλοβακίας και στη Σουηδία, και συνεπώς η νομολογία, ιδιαίτερα αυτή που αφορά την επικουρική προστασία, δεν έχει αναπτυχθεί πλήρως.

²¹¹ Ο συνολικός αριθμός των αποφάσεων του Ομοσπ.Γρ., βάσει του άρθρου 60 (8) του Νόμου περί Παραμονής του 2004, από 1/1/2006 έως 30/6/2007, ανέρχεται στις 88.

²¹² Κατά συνέπεια, για τους σκοπούς της παρούσας έρευνας, εξετάστηκαν συνολικά 52 αποφάσεις του ΟμοσπΓρ που εφάρμοζαν ρήτρες αποκλεισμού. Αφορούσαν τις ακόλουθες χώρες καταγωγής: Αλγερία: 3, Ιράν: 13, Ιράκ: 4, Ομοσπονδία της Ρωσίας (Τσετσένοι): 1, Σρι Λάνκα: 1, Τουρκία: 5 και άλλες: 5

²¹³ 35 αποφάσεις αφορούσαν τη Τουρκία, 3 το Ιράν και 1 την Αλγερία

Ωστόσο, στη Γερμανία, η θέση της Οδηγίας σε ισχύ είχε ως αποτέλεσμα να περιληφθεί μια επιπρόσθετη ρήτρα αποκλεισμού στην εθνική νομοθεσία, η οποία δεν περιλαμβάνεται στις ρήτρες που απαριθμούνται εξαντλητικώς στη Σύμβαση του 1951.

Περαιτέρω, από την εξέταση των αποφάσεων προέκυψε μια ολοένα και αυξανόμενη χρήση των ρητρών αποκλεισμού, ως μέτρων αντιμετώπισης της τρομοκρατίας. Τα βασικά κριτήρια της Σύμβασης του 1951 και οι συστάσεις της Υ.Α. για την εφαρμογή των ρητρών αποκλεισμού δεν υιοθετήθηκαν, ιδίως, σε σχέση με εκείνη τη ρήτρα αποκλεισμού που αφορά τις πράξεις που αντίκεινται στους σκοπούς και τις αρχές των Ηνωμένων Εθνών. Σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, αυτή η διάταξη εφαρμόστηκε σε πρόσωπα που είχαν περιορισμένο ρόλο σε οργανώσεις που θεωρούνται ότι υποθάλλουν την τρομοκρατία, χωρίς να εφαρμοστεί πλήρως η προϋπόθεση της απόδειξης για ατομική ευθύνη. Ενώ η Οδηγία για τον Καθορισμό δεν θεωρείται η αιτία για τη δημιουργία αυτής της τάσης, ωστόσο χρησιμοποιήθηκε ως εργαλείο.²¹⁴

²¹⁴ Βλ. Υπηρεσιακές Κατευθυντήριες Οδηγίες, σελ.31, όπου αναφέρεται ότι το άρθρο 12(3) της Οδηγίας για τον Καθορισμό «αποσαφηνίζει» το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 60 (8) 2 του Νόμου περί Παραμονής και από αυτή την άποψη πρέπει να ληφθεί υπ' όψιν κατά την ερμηνεία του άρθρου 12 (2) της Οδηγίας.