

**ΚΑΤΕΥΘΥΝΤΗΡΙΕΣ ΟΔΗΓΙΕΣ
ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΕΘΝΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ
«Η Δυνατότητα Εγκατάστασης σε άλλη Περιοχή της Χώρας Καταγωγής» στα πλαίσια του
άρθρου 1 Α (2) της Σύμβασης του 1951 και / ή
του Πρωτοκόλλου του 1967 για το Καθεστώς των Προσφύγων**

Η Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες εκδίδει τις παρούσες οδηγίες στα πλαίσια της εντολής της, όπως προβλέπεται στο Καταστατικό του Γραφείου του Ύπατου Αρμοστή του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες και στο άρθρο 35 της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων και / ή του Πρωτοκόλλου του 1967. Οι παρούσες οδηγίες συμπληρώνουν το Εγχειρίδιο για τις Διαδικασίες και τα Κριτήρια Καθορισμού του Καθεστώτος των Προσφύγων. Είναι αποτέλεσμα του Δεύτερου Γύρου των Παγκόσμιων Διαβουλεύσεων για τη Διεθνή Προστασία που εξέτασε το θέμα αυτό σε συνάντηση εμπειρογνομόνων που πραγματοποιήθηκε στο Σαν Ρέμο της Ιταλίας το Σεπτέμβριο του 2001 και έχουν ως στόχο να αποτυπώσουν τα κατάλληλα κριτήρια και πρακτική για το ζήτημα αυτό ενόψει των πρόσφατων εξελίξεων της κρατικής πρακτικής.

Σκοπός της έκδοσης των κατευθυντηρίων οδηγιών είναι να αποτελέσουν ερμηνευτικό βοήθημα για τις κυβερνήσεις, τους δικηγόρους, όσους αποφασίζουν επί υποθέσεων προσφύγων και τους δικαστές καθώς και για το προσωπικό της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες που πραγματοποιεί συνεντεύξεις καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα στα κατά τόπους γραφεία της οργάνωσης.

I. Εισαγωγή

1. Η δυνατότητα εγκατάστασης σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής είναι μια έννοια που εξετάζουν όλο και περισσότερο όσοι αποφασίζουν στα πλαίσια της διαδικασίας καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα. Έως σήμερα δεν υπήρχε ολοκληρωμένη προσέγγιση της έννοιας αυτής και έτσι προέκυψαν διαφορετικές πρακτικές τόσο στα πλαίσια των ίδιων έννομων τάξεων όσο και στα διάφορα κράτη. Λαμβάνοντας υπόψη τις διαφορετικές προσεγγίσεις οι παρούσες οδηγίες παρέχουν σε όσους αποφασίζουν επί υποθέσεων αιτούντων άσυλο μια περισσότερο δομημένη προσέγγιση της ανάλυσης αυτής της πτυχής του καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα.

2. Η έννοια της δυνατότητας εγκατάστασης σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής δεν αποτελεί αυτόνομη αρχή του προσφυγικού δικαίου ούτε ανεξάρτητο κριτήριο για τον καθορισμό του καθεστώτος του πρόσφυγα. Πρόσφυγας της Σύμβασης είναι κάθε πρόσωπο που πληροί τα κριτήρια αναγνώρισης που καταγράφονται στο άρθρο 1^Α (2) της Σύμβασης του 1951 και / ή του Πρωτοκόλλου του 1967 για το Καθεστώς των Προσφύγων. Αυτά τα κριτήρια πρέπει να ερμηνεύονται με φιλελεύθερο και ανθρωπιστικό πνεύμα, σύμφωνα με τη συνήθη έννοια των όρων και υπό το φως του αντικειμένου και του σκοπού της Σύμβασης του 1951. Στα κριτήρια αυτά δεν περιλαμβάνεται η έννοια της δυνατότητας εγκατάστασης σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής. Όμως, το ερώτημα που αφορά στη δυνατότητα του αιτούντα άσυλο να εγκατασταθεί σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής του αναφέρεται στα πλαίσια της διαδικασίας καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα.

3. Κάποιοι θεωρούν ότι η έννοια της δυνατότητας εγκατάστασης σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής περιλαμβάνεται στη ρήτρα του «βάσιμου και δικαιολογημένου φόβου δίωξης» του ορισμού ενώ άλλοι υποστηρίζουν ότι εμπεριέχεται στη ρήτρα του ορισμού που προϋποθέτει ότι ο πρόσφυγας «δεν επιθυμεί ... ή δεν δύναται ... να απολαμβάνει την προστασία της χώρας αυτής [καταγωγής του]». Αυτές οι προσεγγίσεις δεν είναι κατ' ανάγκη αντιφατικές, αφού ο ορισμός περιλαμβάνει την ολοκληρωμένη εξέταση αλληλένδετων στοιχείων. Ο τρόπος με τον οποίο συνδέονται αυτά τα στοιχεία και η σημασία που αποδίδεται στο ένα ή στο άλλο εμπίπτουν κατ' ανάγκη στην αξιολόγηση των γεγονότων κάθε περίπτωσης που εξετάζεται εξατομικευμένα.

4. Το διεθνές δίκαιο δεν απαιτεί από τους απειλούμενους πρόσφυγες να εξαντλούν όλες τις επιλογές προστασίας στη χώρα καταγωγής τους πριν αναζητήσουν άσυλο εκτός αυτής, δηλαδή δεν θεωρεί ότι το άσυλο αποτελεί την έσχατη λύση. Κατά συνέπεια η έννοια της δυνατότητας εγκατάστασης σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής πρέπει να εξετάζεται με τρόπο που δεν υποθάλλει τους σημαντικούς κανόνες των ανθρωπίνων δικαιωμάτων που χαρακτηρίζουν το καθεστώς της διεθνούς προστασίας, κυρίως το δικαίωμα κάθε ανθρώπου να αναχωρεί από τη χώρα του, να ζητά άσυλο και να απολαμβάνει προστασία από την επαναπροώθηση. Επιπλέον, αφού η έννοια μπορεί να εξεταστεί μόνον στα πλαίσια της κατ' ουσίαν εξέτασης της αίτησης ασύλου για τον καθορισμό του καθεστώτος του πρόσφυγα δεν μπορεί να αποτελέσει βάση άρνησης για την πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου. Για την εφαρμογή της έννοιας της δυνατότητας εγκατάστασης σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής πρέπει να αξιολογούνται τα πραγματικά περιστατικά που επικαλείται ο αιτών άσυλο καθώς και οι συνθήκες που επικρατούν στην προτεινόμενη για εγκατάσταση περιοχή.

5. Η εξέταση των συνθηκών που επικρατούν στις περιοχές όπου ενδέχεται να είναι εφικτή η εγκατάσταση του αιτούντα άσυλο εντός της χώρας καταγωγής του δεν είναι καθοριστική για τους πρόσφυγες που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου I (2) της Σύμβασης του 1969 του Οργανισμού Αφρικανικής Ενότητας που αφορά τα Ειδικά Θέματα των Προβλημάτων των Προσφύγων στην Αφρική, το οποίο ορίζει ότι πρόσφυγας είναι «κάθε πρόσωπο που, λόγω εξωτερικής επιδρομής, κατοχής, ξένης κυριαρχίας, γεγονότων που διαταράσσουν σοβαρά τη δημόσια τάξη είτε σε τμήμα είτε σε ολόκληρη της χώρας καταγωγής ή ιθαγενείας του εξαναγκάζεται να εγκαταλείψει τον τόπο της συνήθους διαμονής του, με σκοπό να αναζητήσει καταφύγιο αλλού έξω από τη χώρα της καταγωγής ή της ιθαγένειάς του».

II. Ανάλυση του περιεχομένου της έννοιας της εναλλακτικής του ασύλου λύσης ή της μετεγκατάστασης εντός της χώρας καταγωγής

A. Μέρος της Ολοκληρωμένης Αξιολόγησης για τον Καθορισμό του Καθεστώτος του Πρόσφυγα

6. Η Σύμβαση του 1951 δεν προϋποθέτει ούτε απαιτεί ο φόβος δίωξης να υπάρχει στο σύνολο της επικράτειας της χώρας καταγωγής του πρόσφυγα¹. Κατά συνέπεια η έννοια της δυνατότητας εγκατάστασης σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής αναφέρεται σε γεωγραφικά ορισμένη περιοχή της χώρας όπου δεν υπάρχει κίνδυνος βάσιμου και δικαιολογημένου φόβου δίωξης και όπου, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαίτερες περιστάσεις της υπόθεσης εύλογα αναμένεται ότι ο αιτών άσυλο θα μπορούσε να διάγει σ' αυτήν φυσιολογική ζωή. Επομένως, όταν στα πλαίσια εφαρμογής της διαδικασίας του καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα εξετάζεται η δυνατότητα εγκατάστασης σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής πρέπει να εντοπισθεί γεωγραφικά η συγκεκριμένη περιοχή και να παρασχεθεί στον εξεταζόμενο αιτούντα άσυλο η δυνατότητα να εκθέσει σχετικά τις απόψεις του.

7. Στο πλαίσιο της ολοκληρωμένης αξιολόγησης της αίτησης για την αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα όπου ο βάσιμος και δικαιολογημένος φόβος δίωξης εντοπίζεται σε ορισμένη περιοχή της χώρας καταγωγής η αξιολόγηση της δυνατότητας εγκατάστασης σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής απαιτεί την ανάλυση δύο βασικών στοιχείων και εξαρτάται από τις απαντήσεις στις ακόλουθες ερωτήσεις:

I. Η Ανάλυση της Δυνατότητας Εγκατάστασης σε Άλλη Περιοχή της Χώρας Καταγωγής

α) *Είναι η περιοχή της εγκατάστασης προσβάσιμη στον αιτούντα άσυλο από πρακτικής και νομικής πλευράς; Μπορεί να φθάσει σ' αυτήν με ασφάλεια; Δεν τίθεται ζήτημα εφαρμογής της έννοιας όταν δεν πληρείται καμιά από αυτές τις προϋποθέσεις.*

β) *Προέρχεται η δίωξη από το κράτος; Όταν ο αιτών άσυλο επικαλείται φόβο δίωξης από τις κρατικές αρχές που ασκούν εξουσία στο σύνολο της επικράτειας της χώρας καταγωγής τεκμαίρεται κατ' αρχήν ότι δεν τίθεται ζήτημα εφαρμογής της δυνατότητας εγκατάστασης σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής.*

¹ Παράγραφος 91 του Εγχειριδίου για τις Διαδικασίες και τα Κριτήρια Καθορισμού του Καθεστώτος του Πρόσφυγα : «Ο φόβος δίωξης μπορεί να μην επεκτείνεται αναγκαστικά σε όλη την επικράτεια της χώρας, την ιθαγένεια της οποίας έχει ο πρόσφυγας. Σε περιπτώσεις έτσι εσωτερικών εθνικών αντιθέσεων ή σοβαρών ταραχών που εμπεριέχουν στοιχεία εμφυλίου πολέμου, η δίωξη συγκεκριμένης μειονοτικής ή εθνικής ομάδας μπορεί να εντοπίζεται σε ένα μόνο τμήμα της χώρας. Σε τέτοιες περιπτώσεις ένα πρόσωπο δεν θα αποκλείεται από το καθεστώς του πρόσφυγα, επειδή θα μπορούσε να είχε αναζητήσει καταφύγιο σε άλλο τμήμα της ίδιας χώρας, εάν, λαμβανομένων υπόψη όλων των συνθηκών, δεν θα ήταν λογικό να αναμένεται απ' αυτόν τέτοια ενέργεια».

γ) Προέρχεται η δίωξη από μη κρατικά όργανα; Όταν στην προτεινόμενη περιοχή εγκατάστασης εκφράζεται φόβος δίωξης από μη κρατικά όργανα τότε δεν είναι εφικτή η εφαρμογή της δυνατότητας εγκατάστασης σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής. Η απάντηση σ' αυτό το ερώτημα θα εξαρτηθεί από τον κίνδυνο δίωξης που διατρέχει ο αιτών άσυλο στην προτεινόμενη περιοχή εγκατάστασης και από τη δυνατότητα του κράτους να τον προστατεύει.

δ) Θα εκτεθεί ο αιτών άσυλο σε κίνδυνο δίωξης ή σε άλλη σοβαρή βλάβη μετά την εγκατάστασή του στην προτεινόμενη περιοχή; Εν προκειμένω πρόκειται για την αρχική ή οιαδήποτε μορφή δίωξης ή οποιαδήποτε άλλη σοβαρή βλάβη από την οποία κινδυνεύει ο αιτών άσυλο στην προτεινόμενη περιοχή εγκατάστασης εντός της χώρας καταγωγής.

II. Η Ανάλυση της Εύλογης Απαιτήσης για Μετεγκατάσταση

α) Λαμβάνοντας υπόψη τις συνθήκες που επικρατούν στη συγκεκριμένη χώρα μπορεί ο αιτών άσυλο να διάγει μια σχετικά φυσιολογική ζωή χωρίς να αντιμετωπίζει υπέρμετρα προβλήματα; Εάν όχι, τότε δεν μπορεί να αναμένεται εύλογα ότι μπορεί να εγκατασταθεί σε αυτήν την περιοχή.

Έκταση της αξιολόγησης

8. Προκειμένου να καθοριστεί εάν είναι πραγματικά εφικτή η δυνατότητα εγκατάστασης σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής απαιτείται διαχρονική αξιολόγηση των ειδικότερων στοιχείων των εξατομικευμένα εξεταζόμενων αιτήσεων ασύλου, κατά την οποία ερευνώνται όχι μόνον οι περιστάσεις που αποτέλεσαν τη βάση της δίωξης που φοβάται ο αιτών άσυλο και αυτές που τον ανάγκασαν να αναχωρήσει από την αρχική περιοχή διαμονής αλλά επίσης εάν η προτεινόμενη για εγκατάσταση περιοχή πληροί τις προϋποθέσεις για βιώσιμη στο μέλλον λύση προστασίας. Η αξιολόγηση που αφορά στο μέλλον είναι η πλέον σημαντική αφού, ακόμα και όταν η απόρριψη του καθεστώτος του πρόσφυγα δεν καθορίζει αυτόματα την πορεία της υπόθεσης, ενδεχόμενη συνέπεια μπορεί να αποτελεί ο εξαναγκασμός του αιτούντα άσυλο να επιστρέψει στη χώρα καταγωγής.

B. Η Ανάλυση της Δυνατότητας Εφαρμογής της Εγκατάστασης σε Άλλη Περιοχή της Χώρας Καταγωγής

9. Τα ερωτήματα που τέθηκαν παραπάνω στην παράγραφο 7 μπορούν να αναλυθούν ως εξής:

Είναι η περιοχή εγκατάστασης προσβάσιμη στον αιτούντα άσυλο από πρακτικής και νομικής πλευράς; Μπορεί να φθάσει σ' αυτήν με ασφάλεια;

10. Μια περιοχή δεν πληροί τις προϋποθέσεις εφαρμογής της δυνατότητας εγκατάστασης εντός της χώρας καταγωγής όταν ευλόγως αδυνατεί ο αιτών άσυλο να υπερπηδήσει τα εμπόδια που ανακύπτουν κατά την πρόσβασή του σ' αυτήν. Για παράδειγμα, δεν μπορεί να απαιτηθεί από τον αιτούντα άσυλο να κινδυνεύσει κατευθυνόμενος προς αυτήν διασχίζοντας ναρκοπέδια ή περιοχές όπου μαίνονται φυλετικές ή άλλες ένοπλες συγκρούσεις ή όπου κινδυνεύει να υποστεί άλλες μορφές κακομεταχείρισης ή εκμετάλλευσης.

11. Δεν μπορεί να θεωρηθεί εφικτή η δυνατότητα εγκατάστασης σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής όταν για να φθάσει ο αιτών άσυλο σ' αυτήν αναγκάζεται να διασχίσει περιοχή όπου φοβάται τη δίωξη. Όμοια, η διέλευση από αεροδρόμια μπορεί να καθιστά μη ασφαλή την πρόσβαση σε άλλη περιοχή εγκατάστασης στη χώρα καταγωγής, ειδικότερα όταν η δίωξη προέρχεται από το κράτος ή από μη κρατικά όργανα που ελέγχουν το αεροδρόμιο.

12. Η προτεινόμενη περιοχή θα πρέπει να είναι και νομικά προσβάσιμη, δηλαδή ο αιτών άσυλο θα πρέπει να δικαιούται να ταξιδέψει σ' αυτήν, να εισέλθει και να παραμείνει. Το αβέβαιο νομικό καθεστώς μπορεί να δημιουργήσει πίεση μετακίνησης σε μη ασφαλείς περιοχές ή στην περιοχή όπου φοβάται τη δίωξη. Αυτό το ζήτημα μπορεί να απαιτεί ιδιαίτερη προσοχή στις περιπτώσεις των ανιθαγενών ή όσων στερούνται εγγράφων.

Προέρχεται η δίωξη από το κράτος ;

13. Η ανάγκη της ανάλυσης της δυνατότητας εγκατάστασης σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής αναφύεται όταν ο φόβος δίωξης περιορίζεται σε συγκεκριμένη περιοχή της χώρας, εκτός της οποίας δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί η απειλούμενη βλάβη. Πρακτικά αποκλείονται οι περιπτώσεις όπου ο αιτών άσυλο φοβάται τη δίωξη που προέρχεται από το κράτος – συμπεριλαμβανομένου του κρατούντος κόμματος στα μονοκομματικά κυβερνώμενα κράτη – ή τη δίωξη που το κράτος ανέχεται ή δεν αποτρέπει, καθώς τεκμαίρεται ότι η κρατική εξουσία ασκεί έλεγχο σε όλη την επικράτεια της χώρας. Σε αυτές τις περιπτώσεις ο αιτών άσυλο απειλείται με δίωξη σε όλη τη χώρα εκτός εάν κατ'

εξαιρέση αποδεικνύεται ότι ο κίνδυνος δίωξης προέρχεται από μια κρατική αρχή της οποίας η εξουσία περιορίζεται σαφώς σε μια συγκεκριμένη γεωγραφικά περιοχή ή που ελέγχει μόνον κάποιες περιοχές της χώρας.

14. Όταν ο κίνδυνος δίωξης προέρχεται από τοπικά ή περιφερειακά όργανα, αρχές ή κυβερνήσεις σπάνια θα είναι αναγκαίο να εξεταστεί η δυνατότητα εγκατάστασης σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής, καθώς μπορεί εν γένει να συναχθεί το συμπέρασμα ότι οι τοπικές ή οι περιφερειακές αρχές αντλούν την εξουσία τους από το κράτος. Η δυνατότητα εγκατάστασης σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής μπορεί να είναι καθοριστικής σημασίας μόνον εάν με σαφήνεια αποδεικνύεται ότι η διώκουσα αρχή δεν ασκεί εξουσία πέρα από συγκεκριμένη γεωγραφικά περιοχή και από τις ειδικότερες συνθήκες δικαιολογείται η παράλειψη της κυβέρνησης να αποτρέψει την απειλούμενη βλάβη.

Προέρχεται η δίωξη από μη κρατικά όργανα;

15. Όταν ο αιτών άσυλο φοβάται τη δίωξη από μη κρατικά όργανα τα κυριότερα ζητήματα που πρέπει να αξιολογηθούν αφορούν στα κίνητρα του διώκτη, στην ικανότητά του να βλάψει τον αιτούντα άσυλο στην περιοχή όπου είναι εφικτή η δυνατότητά του να εγκατασταθεί και στην προστασία που του παρέχει η κρατική εξουσία στη συγκεκριμένη περιοχή. Αναλύοντας ζητήματα που αφορούν γενικότερα στην κρατική προστασία πρέπει να εξεταστεί η ικανότητα και η βούληση του κράτους να προστατεύει τον αιτούντα άσυλο από τη δίωξη που φοβάται. Για παράδειγμα μπορεί το κράτος να μην ασκεί αποτελεσματικό έλεγχο στη συγκεκριμένη περιοχή και άρα να αδυνατεί να παρέχει προστασία. Η νομοθεσία και οι μηχανισμοί που παρέχονται στον αιτούντα άσυλο για να απολαμβάνει την κρατική προστασία μπορεί να αντανακλούν τη βούληση του κράτους, αλλά μόνον στην περίπτωση που εφαρμόζονται αποτελεσματικά αποτελούν ισχυρή ένδειξη για την διαθέσιμη κρατική προστασία. Αποτελεί αντικείμενο εκτίμησης η αδυναμία ή η έλλειψη βούλησης του κράτους να προστατεύσει τον αιτούντα άσυλο στην αρχική περιοχή δίωξης. Μπορεί να συναχθεί ότι το κράτος που δεν μπορεί ή δεν θέλει να προστατεύσει τον αιτούντα άσυλο σε μια περιοχή της χώρας, μπορεί επίσης να αδυνατεί να τον προστατεύσει σε άλλες περιοχές. Η θέση αυτή ισχύει στις περιπτώσεις της δίωξης που οφείλεται στο γένος.

16. Δεν είναι όλες οι πηγές της πιθανής προστασίας ισοδύναμες με αυτήν που παρέχει το κράτος. Για παράδειγμα, ο έλεγχος μιας περιοχής από διεθνή οργανισμό δεν πρέπει να συνιστά αρνητική προϋπόθεση για την αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα αποκλειστικά με το σκεπτικό της διαθέσιμης από το διεθνή οργανισμό προστασίας του απειλούμενου με δίωξη αιτούντα άσυλο. Τα πραγματικά γεγονότα κάθε περίπτωσης είναι ιδιαίτερος σημαντικά. Κατά κανόνα, δεν είναι ορθό να θεωρείται ισοδύναμη με την κρατική προστασία η σε μεταβατική ή η σε προσωρινή βάση διακυβέρνηση ούτε ο έλεγχος μιας περιοχής από διεθνείς οργανισμούς. Σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο οι διεθνείς οργανισμοί δεν ασκούν κρατική εξουσία.

17. Όμοια, 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 αναγνωρίζεται 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 ζει σ' αυτήν.

Θα εκτεθεί ο αιτών άσυλο στον κίνδυνο δίωξης ή σε άλλη σοβαρή βλάβη μετά την εγκατάστασή του σε άλλη περιοχή;

18. Δεν αρκεί η διαπίστωση ότι ο πρωτεργάτης της δίωξης δεν έχει εδραιώσει την παρουσία του στην προτεινόμενη περιοχή εγκατάστασης της χώρας καταγωγής. Μάλλον πρέπει βάσιμοι λόγοι να δημιουργούν την πεποίθηση ότι το πεδίο δράσης του οργάνου δίωξης είναι περιορισμένο γεωγραφικά και δεν εκτείνεται στην περιοχή που προτείνεται ως δυνατότητα εγκατάστασης στη χώρα καταγωγής.

19. Δεν αναμένεται ούτε απαιτείται από τους αιτούντες άσυλο να καταστέλλουν τις πολιτικές ή θρησκευτικές τους απόψεις ή άλλα προστατευόμενα χαρακτηριστικά για να αποφύγουν τη δίωξη στην περιοχή της χώρας καταγωγής που προτείνεται για εγκατάσταση. Η περιοχή αυτή δεν μπορεί να είναι για τους αιτούντες άσυλο μόνον ένα «ασφαλές καταφύγιο» μακριά από τον τόπο που εγκατέλειψαν λόγω φόβου δίωξης.

20. Επιπροσθέτως, δεν μπορεί να αναμένεται από όποιον αποδεδειγμένα διατρέχει βέσιμο και δικαιολογημένο φόβο δίωξης για κάποιον από τους λόγους της Σύμβασης του 1951 σε κάποια περιοχή

της χώρας καταγωγής να εγκατασταθεί σε κάποια άλλη περιοχή όπου επίσης κινδυνεύει από κακομεταχείριση. Εάν ο αιτών άσυλο εκτεθεί σε κίνδυνο σοβαρής κακομεταχείρισης, συμπεριλαμβανομένου του κινδύνου που απειλεί τη ζωή, την ασφάλεια, την ελευθερία ή την υγεία ή που συνεπάγεται σοβαρή διακριτική μεταχείριση² δεν ανακύπτει ζήτημα εφαρμογής της δυνατότητας εγκατάστασης σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής, ανεξάρτητα από την ύπαρξη φόβου δίωξης για κάποιον από τους λόγους που αναφέρονται στη Σύμβαση του 1951³.

21. Η προτεινόμενη περιοχή δεν πληροί τις προϋποθέσεις της δυνατότητας εγκατάστασης σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής εάν οι συνθήκες σ' αυτήν αναγκάσουν τον αιτούντα άσυλο να επιστρέψει στην περιοχή όπου κινδύνευε από δίωξη ή σε κάποια άλλη περιοχή της χώρας όπου επίσης κινδυνεύει από δίωξη ή από άλλες μορφές σοβαρής κακομεταχείρισης.

Γ. Η Ανάλυση της Εύλογης Απαίτησης για Εγκατάσταση σε Άλλη Περιοχή της Χώρας Καταγωγής

22. Δεν αρκεί να μην φοβάται ο αιτών άσυλο τη δίωξη στην περιοχή που προτείνεται ως δυνατότητα εγκατάστασης στη χώρα καταγωγής. Απαιτείται επίσης να θεωρείται ότι εύλογα θα μετεγκατασταθεί σε αυτήν. Το κριτήριο του «εύλογου χαρακτήρα» της εγκατάστασης σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής έχουν υιοθετήσει αρκετές έννομες τάξεις. Αναφέρεται επίσης ως κριτήριο «άδικης κακομεταχείρισης» ή «ουσιαστικής προστασίας».

23. Το κριτήριο του «εύλογου χαρακτήρα» της εγκατάστασης σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής αποτελεί χρήσιμο νομικό εργαλείο, το οποίο ενώ δεν απορρέει ευθέως από το γράμμα της Σύμβασης του 1951 έχει αποδειχθεί επαρκώς ευέλικτο όταν διερευνάται εάν ευλόγως μπορεί να αναμένεται από τον αιτούντα άσυλο ότι θα εγκατασταθεί σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής προκειμένου να αποσοβήσει το φόβο δίωξης. Η ανάλυση δεν στηρίζεται στον αναμενόμενο τρόπο αντίδρασης ενός υποθετικά «λογικού ανθρώπου». Το ζήτημα είναι τι είναι εύλογο, υποκειμενικά και αντικειμενικά, λαμβάνοντας υπόψη τον συγκεκριμένο αιτούντα άσυλο και τις συνθήκες που επικρατούν στην προτεινόμενη περιοχή εγκατάστασης στη χώρα καταγωγής.

Μπορεί ο αιτών άσυλο, στα πλαίσια της συγκεκριμένης χώρας, να διάγει μια σχετικά φυσιολογική ζωή χωρίς να αντιμετωπίζει υπέρμετρα προβλήματα;

24. Για την απάντηση αυτού του ερωτήματος είναι αναγκαίο να αξιολογηθούν οι περιστάσεις που επικαλείται ο αιτών άσυλο, η ύπαρξη προηγούμενης δίωξης, η ασφάλεια, ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων καθώς και η δυνατότητα οικονομικής επιβίωσης.

Προσωπικές περιστάσεις

25. Οι προσωπικές περιστάσεις του αιτούντα άσυλο πρέπει πάντα να λαμβάνονται υπόψη κατά την αξιολόγηση του εύλογου χαρακτήρα της δυνατότητάς του να εγκατασταθεί σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής. Σχετικά καθοριστικά στοιχεία για την αξιολόγηση αυτή είναι η ηλικία, το φύλο, η υγεία, οι αναπηρίες, η οικογενειακή κατάσταση και οι σχέσεις, οι κοινωνικές ή άλλες αναπηρίες, οι εθνοτικές, πολιτισμικές ή θρησκευτικές εκτιμήσεις, οι πολιτικοί και κοινωνικοί δεσμοί και η αποδοχή τους, οι γλωσσικές ικανότητες, το πνευματικό, επαγγελματικό και εργασιακό υπόβαθρο και ευκαιρίες

² Παράγραφοι 51-52 του Εγχειριδίου για τις Διαδικασίες και τα Κριτήρια Καθορισμού του Καθεστώτος του Πρόσφυγα: «51. Δεν υπάρχει παγκόσμια αποδεκτός ορισμός της δίωξης και διάφορες προσπάθειες που απέβλεπαν στη διατύπωση ενός τέτοιου ορισμού είχαν περιορισμένη επιτυχία. Από το άρθρο 33 της Σύμβασης του 1951 μπορεί να συναχθεί ότι η απειλή κατά της ζωής ή της ελευθερίας για λόγους φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, πολιτικών πεποιθήσεων ή συμμετοχής σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα πρέπει να θεωρείται πάντοτε ως δίωξη. Άλλες σοβαρές παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων μπορεί για τους ίδιους λόγους να συνιστούν δίωξη. 52. Εάν άλλες μεροληπτικές ενέργειες ή σχετικές απειλές συνιστούν δίωξη, εξαρτάται από τις ιδιαίτερες συνθήκες κάθε συγκεκριμένης περίπτωσης, λαμβανομένου υπόψη του υποκειμενικού στοιχείου. Ο υποκειμενικός χαρακτήρας του φόβου δίωξης απαιτεί αξιολόγηση των απόψεων και των συναισθημάτων του εν λόγω προσώπου. Με βάση αυτές τις απόψεις και τα συναισθήματα πρέπει επίσης να εκτιμηθούν απαραίτητως οποιαδήποτε, ισχύοντα ή παλαιότερα, μέτρα που έχουν ληφθεί εναντίον του. Λόγω των ψυχολογικών ιδιαιτεροτήτων των ατόμων και των ειδικών συνθηκών της κάθε υπόθεσης, είναι φυσικό να ποικίλλουν οι ερμηνείες σχετικά το τι σημαίνει δίωξη».

³ Ένα γενικότερο δικαίωμα μη επιστροφής στα σύνορα εδαφών όπου υπάρχει κίνδυνος βασανιστηρίων ή απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης περιλαμβάνεται είτε ρητά είτε ερμηνευτικά σε διάφορα κείμενα διεθνούς δικαίου. Σχετικά ιδιαίτερα σημαντικές είναι οι διατάξεις των άρθρων 3 της Σύμβασης κατά των Βασανιστηρίων του 1984, 7 του Διεθνούς Συμφώνου Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων του 1966 και 3 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών του 1950.

καθώς και οιαδήποτε προηγούμενη δίωξη και οι ψυχολογικές της συνέπειες. Ειδικότερα, η έλλειψη εθνοτικών ή άλλων πολιτισμικών δεσμών μπορεί να οδηγήσει στην απομόνωση του αιτούντα άσυλο ακόμα και σε διακριτική μεταχείριση όταν πρόκειται για κοινότητες όπου στενοί δεσμοί αυτού του τύπου αποτελούν κυρίαρχο στοιχείο της καθημερινής ζωής. Στοιχεία που λαμβανόμενα υπόψη μεμονωμένα δεν αποκλείουν τη δυνατότητα εγκατάστασης σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής ενδέχεται να οδηγούν στο αντίθετο συμπέρασμα όταν λαμβάνεται υπόψη το αποτέλεσμα που επιφέρουν σωρευτικά. Ανάλογα με τις συνθήκες που επικαλείται ο αιτών άσυλο μπορεί να είναι σημαντικότερα από άλλα στοιχεία που διασφαλίζουν την υλική και ψυχολογική ευημερία του ανθρώπου, όπως είναι η παρουσία των μελών της οικογένειάς του και η ύπαρξη άλλων στενών κοινωνικών δεσμών στην προτεινόμενη περιοχή εγκατάστασης.

Προηγούμενη δίωξη

26. Τα ψυχολογικά τραύματα από προηγούμενη δίωξη μπορεί να έχουν άμεση σχέση με την αξιολόγηση του εύλογου χαρακτήρα της δυνατότητας εγκατάστασης του αιτούντα άσυλο σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής. Ο εύλογος χαρακτήρας της δυνατότητας εγκατάστασης σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής προσκρούει στις ψυχολογικές αξιολογήσεις που βεβαιώνουν το ενδεχόμενο περαιτέρω ψυχολογικού τραύματος σε περίπτωση επιστροφής. Σε κάποιες έννομες τάξεις η προηγούμενη δίωξη που έχει υποφέρει ο αιτών άσυλο συνιστά λόγο παράλειψης της εξέτασης της συνδρομής των προϋποθέσεων της δυνατότητας εγκατάστασης σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής.

Προσωπική ακεραιότητα και Ασφάλεια

27. Ο αιτών άσυλο θα πρέπει να είναι ασφαλής και να μην κινδυνεύει στην προτεινόμενη περιοχή εγκατάστασης. Η κατάσταση αυτή θα πρέπει να είναι διαρκής και όχι απατηλή ή απρόβλεπτη. Στις περισσότερες περιπτώσεις στις χώρες που μαίνονται ένοπλες συγκρούσεις δεν υπάρχουν ασφαλείς περιοχές ειδικά ενόψει της μετατόπισης των πολεμικών μετώπων που μπορεί ξαφνικά να καταστήσουν ανασφαλή μια περιοχή που θεωρείτο ασφαλής. Όταν η προτεινόμενη περιοχή εγκατάστασης στη χώρα καταγωγής ελέγχεται από ένοπλη ομάδα και/ή κρατική οντότητα πρέπει να εξετάζονται προσεκτικά η σταθερότητα των συνθηκών που επικρατούν σ' αυτήν καθώς και η ικανότητα της οντότητας που την ελέγχει να παρέχει προστασία και ασφάλεια.

Σεβασμός των δικαιωμάτων του ανθρώπου

28. Όταν είναι σαφώς προβληματικός ο σεβασμός των βασικών κριτηρίων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των απαραβίαστων ανθρωπίνων δικαιωμάτων, η προτεινόμενη περιοχή εγκατάστασης δεν μπορεί να θεωρηθεί εύλογη λύση προστασίας. Βέβαια, η στέρηση κάθε ατομικού, πολιτικού ή κοινωνικό-οικονομικού δικαιώματος στην προτεινόμενη περιοχή εγκατάστασης δεν αρκεί για να θεωρηθεί ότι δεν πληροί τις προϋποθέσεις εφαρμογής της δυνατότητας εγκατάστασης σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής. Κρίνεται αναγκαίο για πρακτικούς λόγους να αξιολογηθούν ο σεβασμός ή η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων του αιτούντα άσυλο, όπως για παράδειγμα εάν η στέρηση αυτών των δικαιωμάτων είναι τόσο επιβλαβής ώστε δεν είναι εύλογη η δυνατότητα εγκατάστασης σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής.

Οικονομική επιβίωση

29. Οι κοινωνικο-οικονομικές συνθήκες στην προτεινόμενη περιοχή αφορούν άμεσα αυτήν την ανάλυση. Δεν μπορεί εύλογα να εγκατασταθεί ο αιτών άσυλο σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής του εάν η κατάσταση που επικρατεί σ' αυτήν δεν του επιτρέπει να κερδίζει τα προς το ζην ή να έχει πρόσβαση σε στέγη ή στις κατάλληλες ιατρικές υπηρεσίες. Θα ήταν παράλογο, συμπεριλαμβανομένης της πτυχής των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, να αναμένεται από τον αιτούντα άσυλο να εγκατασταθεί σε μια περιοχή όπου θα αντιμετωπίσει οικονομική δυσπραγία ή θα αναγκαστεί να ζήσει χωρίς τα αναγκαία μέσα. Από την άλλη πλευρά, μια απλή υποβάθμιση των συνθηκών διαβίωσης ή η χειροτέρευση της οικονομικής του θέσης μπορεί να μην επαρκούν για να απορριφθεί η εύλογη δυνατότητα εγκατάστασης σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής. Οι συνθήκες στην περιοχή θα πρέπει να είναι τέτοιες ώστε να μπορεί ο αιτών άσυλο να εξασφαλίσει μια σχετικώς φυσιολογική ζωή. Εάν, για παράδειγμα ο αιτών άσυλο βρεθεί χωρίς οικογενειακούς δεσμούς και δεν μπορεί κατά συνέπεια να απολαμβάνει των ωφελειών ενός άτυπου δικτύου κοινωνικής ασφάλειας, τότε η

εγκατάσταση σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής δεν μπορεί να αποτελεί εύλογη λύση, εκτός εάν σε κάθε περίπτωση μπορεί να διάγει μια σχετικά φυσιολογική ζωή με επίπεδο που υπερβαίνει το ελάχιστο της επιβίωσης.

30. Η δυνατότητα εγκατάστασης σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής δεν είναι εύλογη όταν ο αιτών άσυλο αδυνατεί να έχει πρόσβαση σε γη, πόρους και προστασία επειδή δεν ανήκει στην κυρίαρχη φυλή, εθνοτική, θρησκευτική και / ή πολιτισμική ομάδα. Για παράδειγμα, σε πολλές περιοχές της Αφρικής, της Ασίας και αλλού, οι κοινοί εθνοτικοί, φυλετικοί, θρησκευτικοί και / ή πολιτισμικοί παράγοντες διευκολύνουν την πρόσβαση στη γη, στους πόρους και στην προστασία. Στις περιπτώσεις αυτές δεν είναι εύλογη η δυνατότητα εγκατάστασης σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής για όποιον δεν ανήκει στην κυρίαρχη ομάδα του πληθυσμού που ζει σ' αυτήν. Δεν μπορεί να απαιτηθεί από τον αιτούντα άσυλο να εγκατασταθεί σε περιοχές όπως είναι οι υποβαθμισμένες συνοικίες των αστικών περιοχών, όπου οι συνθήκες διαβίωσης είναι άθλιες.

Δ. Εγκατάσταση σε Άλλη Περιοχή της Χώρας Καταγωγής και Εσωτερικά Εκτοπισμένοι

31. Η παρουσία των εσωτερικά εκτοπισμένων που απολαμβάνουν τη διεθνή βοήθεια σε μια περιοχή της χώρας καταγωγής δεν αποδεικνύει ότι είναι εύλογη για τον αιτούντα άσυλο η δυνατότητα εγκατάστασης σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής. Για παράδειγμα, το επίπεδο και η ποιότητα της ζωής των εσωτερικά εκτοπισμένων συχνά δεν επαρκούν για να υποστηρίξουν τη θέση ότι η διαβίωση σε αυτήν την περιοχή αποτελεί εύλογη λύση προστασίας. Επιπλέον, όπου η εσωτερική εκτόπιση είναι αποτέλεσμα πολιτικών «εθνικής εκκαθάρισης» η άρνηση του καθεστώτος του πρόσφυγα κατ'επίκληση της δυνατότητας εγκατάστασης σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής μπορεί να ερμηνευθεί ως υποστήριξη της προαναφερόμενης πολιτικής και άρα δημιουργεί πρόσθετες ανησυχίες.

32. Στην πραγματικότητα πολλές χιλιάδες εσωτερικά εκτοπισμένοι άνθρωποι δεν απολαμβάνουν βασικά δικαιώματα και δεν έχουν την ευκαιρία να ασκήσουν το δικαίωμά τους σε άσυλο. Έτσι, δεν εξασφαλίζεται στην πράξη η εφαρμογή των γενικότερων κριτηρίων μεταχείρισής τους που έχει συμφωνήσει η διεθνής κοινότητα. Επιπλέον, η Αρχή 2 (2) των *Κατευθυντήριων Αρχών για τους Εσωτερικά Εκτοπισμένους* ρητά αναφέρει ότι δεν επιδέχονται ερμηνεία που «περιορίζει, τροποποιεί ή ακυρώνει τις διατάξεις οιοδήποτε κειμένου προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων ή του ανθρωπιστικού δικαίου ή τα δικαιώματα που αναγνωρίζονται βάσει του εθνικού δικαίου» και ειδικότερα ότι δεν «επηρεάζουν το δικαίωμα κάθε ανθρώπου να ζητά και να απολαμβάνει άσυλο από τη δίωξη σε άλλες χώρες».

III. ΔΙΑΔΙΚΑΣΤΙΚΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ

A. Βάρος της απόδειξης

33. Η εφαρμογή της έννοιας της δυνατότητας εγκατάστασης σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής δεν πρέπει να δημιουργεί επιπρόσθετο βάρος στους αιτούντες άσυλο. Εφαρμόζεται ο γενικός κανόνας που αφορά στο βάρος της απόδειξης, δηλαδή ο επικαλούμενος τον ισχυρισμό φέρει το βάρος της απόδειξής του. Η θέση αυτή είναι σύμφωνη με όσα αναφέρονται στην παράγραφο 196 του Εγχειριδίου:

... ενώ το βάρος της απόδειξης παραμένει κατ' αρχήν στον αιτούντα, το καθήκον της εξακρίβωσης και της αξιολόγησης όλων των σχετικών μοιράζεται ανάμεσα στον αιτούντα και στον εξεταστή. Πράγματι, σε μερικές περιπτώσεις μπορεί πραγματικά να πρέπει ο εξεταστής να χρησιμοποιήσει όλα τα μέσα που έχει στη διάθεσή του για να στοιχειοθετήσει την αναγκαία τεκμηρίωση προς υποστήριξη της αίτησης.

34. Με βάση τα ανωτέρω, ο κριτής του αιτήματος ασύλου φέρει το βάρος της απόδειξης της δυνατότητας του αιτούντα άσυλο να εγκατασταθεί σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής του. Εάν κριθεί ότι στην εξεταζόμενη περίπτωση εφαρμόζεται η δυνατότητα εγκατάστασης σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής εναπόκειται σ' αυτόν που την επικαλείται να υποδείξει την περιοχή που πληροί τις σχετικές προϋποθέσεις και να αποδείξει ότι πρόκειται για εύλογη λύση προστασίας για τον ενδιαφερόμενο αιτούντα άσυλο.

35. Οι βασικοί κανόνες του δίκαιου χαρακτήρα της διαδικασίας καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα επιβάλλουν την κατάλληλη πληροφόρηση του αιτούντα άσυλο για την εξέταση της δυνατότητάς του να εγκατασταθεί σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής του. Επίσης απαιτούν να του δοθεί η ευκαιρία να επιχειρηματολογήσει: α) για ποιους λόγους δεν εφαρμόζεται στην υπόθεσή του η δυνατότητα εγκατάστασης σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής και β) εάν κριθεί αναγκαίο,

γιατί δεν είναι εύλογη η δυνατότητα εγκατάστασής του στην προτεινόμενη περιοχή της χώρας καταγωγής του.

Β. Ταχύρυθμες διαδικασίες ή Διαδικασίες επί του Παραδεκτού της Αίτησης Ασύλου

36. Επειδή είναι περίπλοκη και ουσιαστική η έρευνα που αφορά στη δυνατότητα εγκατάστασης σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής δεν κρίνεται αναγκαία η εφαρμογή της στις ταχύρυθμες διαδικασίες ή όταν αποφασίζεται το παραδεκτό της αίτησης ασύλου στα πλαίσια της κανονικής διαδικασίας καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα.

Γ. Πληροφορίες για την Κατάσταση στη Χώρα Καταγωγής

37. Ενώ η έρευνα της δυνατότητας και του εύλογου χαρακτήρα της εγκατάστασης σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής απαιτεί την αξιολόγηση των ειδικότερων περιστάσεων που επικαλείται ο αιτών άσυλο καθοριστικής σημασίας στοιχεία για τη διενέργειά της είναι οι καλά τεκμηριωμένες, καλής ποιότητας και έγκυρες πληροφορίες και έρευνα για την κατάσταση που επικρατεί στη χώρα καταγωγής. Η χρησιμότητα όμως αυτών των πληροφοριών μπορεί να περιοριστεί στις περιπτώσεις όπου η κατάσταση στη χώρα καταγωγής του αιτούντα άσυλο είναι εύθραυστη και απρόσμενες αλλαγές μπορεί να επέλθουν στις περιοχές που θεωρούνται ασφαλείς. Αυτές οι αλλαγές ενδέχεται να μην έχουν ακόμα καταγραφεί όταν εξετάζεται το αίτημα ασύλου.

IV. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

38. Η έννοια της δυνατότητας εγκατάστασης σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής δεν αναφέρεται ρητά στα κριτήρια του άρθρου 1 Α (2) της Σύμβασης του 1951. Όμως, το ζήτημα της εφαρμογής της ανακύπτει στα πλαίσια της ολιστικής διαδικασίας καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα. Είναι καθοριστική μόνον σε ορισμένες περιπτώσεις, ειδικότερα όταν η δίωξη προέρχεται από μη κρατικά όργανα. Σε κάθε περίπτωση η εφαρμογή της εξαρτάται από την πλήρη αξιολόγηση όλων των περιστάσεων και των πραγματικών γεγονότων της υπό κρίση υπόθεσης και του εύλογου χαρακτήρα της εγκατάστασης σε άλλη περιοχή της χώρας καταγωγής.

Γενεύη, 23.7.2003