(Rättsakter som antagits med tillämpning av avdelning VI i Fördraget om Europeiska unionen)

GEMENSAM STÅNDPUNKT

av den 4 mars 1996

antagen av rådet på grundval av artikel k.3 i fördraget om Europeiska unionen om harmoniserad användning av uttrycket "flykting" i artikel 1 i Genèvekonventionen av den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning

(96/196/RIF)

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT FÖLJANDE GEMENSAMMA STÅNDPUNKT

med beaktande av Fördraget om Europeiska unionen, särskilt artikel K.3.2 a i detta, och

med beaktande av följande:

Enligt artikel K.1.3 i fördraget betraktas asylpolitiken som en fråga av gemensamt intresse för medlemsstaterna.

Målet för medlemsstaternas politik i asylfrågor fastställdes av Europeiska rådet i Strasbourg den 8 och 9 december 1990 och utvecklades av Europeiska rådet i Maastricht den 9 och 10 december 1991 och Europeiska rådet i Bryssel den 10 och 11 december 1993 samt i kommissionens meddelande om invandrings- och flyktingpolitiken av den 23 februari 1994.

Medlemsstaterna, trogna sin gemensamma humanitära tradition, understryker den vikt de fäster vid att flyktingar garanteras ett lämpligt skydd i enlighet med bestämmelserna i Genèvekonventionen av den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning, ändrad genom New Yorkprotokollet av den 31 januari 1967, nedan kallad Genèvekonventionen.

Den handbok som Förenta nationernas flyktingkommissarie (UNHCR) har utarbetat utgör ett användbart redskap för att fastställa flyktingstatus.

För harmoniseringen av medlemsstaternas asylpolitik är det nödvändigt att harmonisera tillämpningen av kriterierna för att fastställa flyktingstatus.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

— Nedanstående riktlinjer för tillämpning av kriterierna för tillerkännande av flyktingstatus och tillstånd till inresa som flykting godkänns.

— Dessa riktlinjer skall överlämnas till de administrativa organ som har behörighet att tillerkänna flyktingstatus, och de uppmanas att beakta dem utan att tillämpningen av medlemsstaternas rättspraxis i asylfrågor och de bestämmelser i deras grundlagar som styr dessa frågor påverkas.

— Denna gemensamma ståndpunkt har antagits inom ramen för medlemsstaternas konstitutionella behörighet. Den varken binder den lagstiftande makten eller påverkar rättsliga myndigheter i medlemsstaterna.

— Rådet skall en gång om året granska tillämpningen av dessa riktlinjer och vid behov anpassa dem till utvecklingen av asylbehovet.

1. Erkännande av flyktingstatus

Flyktingstatus skall fastställas på grundval av de kriterier utifrån vilka nationella behöriga organ beslutar att bevilja en asylsökande det skydd som anges i Genèvekonventionen. Det här dokumentet gäller tillämpningen av kriterierna i artikel 1 i denna konvention. Det skall på intet sätt påverka de villkor under vilka en medlemsstat i enlighet med sin nationella rätt kan låta en person, vars säkerhet eller fysiska integritet skulle hotas om han återvände till sitt land av skäl på vilka Genèvekonventionen inte är tillämplig men som talar emot att han skall sändas tillbaka till ursprungslandet, uppehålla sig inom sitt territorium.

2. Individuellt eller kollektivt fastställande av flyktingstatus

Varje asylansökan skall prövas individuellt på grundval av de fakta och omständigheter som åberopas i varje enskilt fall med hänsyn till det faktiska läget i ursprungslandet.

I praktiken kan det förekomma att en befolkningsgrupp utsätts för förföljelse. Även i sådana fall skall ansökan prövas individuellt, även om prövningen i särskilda fall kan begränsas till att fastställa den sökandes tillhörighet till den aktuella gruppen.

3. Fastställande av fakta som berättigar till erkännande av flyktingstatus

Den avgörande faktorn för att bevilja flyktingstatus enligt Genèvekonventionen är att det föreligger välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, religion, nationalitet, politisk åskådning eller tillhörighet till en viss samhällsgrupp. Frågan om denna fruktan för förföljelse är välgrundad skall avgöras mot bakgrund av omständigheterna i varje enskilt fall. Det är den sökandes sak att lägga fram de grunder som krävs för att möjliggöra en riktig bedömning av de fakta och omständigheter som åberopas. När trovärdigheten i den sökandes uttalanden väl blivit tillräckligt fastslagen, är det inte nödvändigt att söka efter en detaljerad bekräftelse av de fakta som åberopats, och den sökande bör, om det föreligger tvivel om att det han uppger är riktigt, få detta tolkat till sin fördel, åtminstone om det inte finns goda skäl som talar emot detta.

Om den sökande redan har utsatts för förföljelse eller direkt hotats av förföljelse utgör detta en allvarlig indikation på risk för förföljelse, om det inte sedan dess skett en radikal förändring i hans urpsrungsland eller i hans förbindelser med ursprungslandet.

Om den sökande före utresan från ursprungslandet inte har utsatts för förföljelser eller direkt hotats, utesluter detta inte i sig att han ändå i asylförfarandet kan åberopa välgrundad fruktan för förföljelse.

4. Begreppet förföljelse i artikel 1 A i Genèvekonventionen

Begreppet förföljelse, så som det används i detta dokument, härrör från artikel 1 A i Genèvekonventionen.

Detta uttryck definieras inte i denna konvention. Någon enhälligt accepterad definition återfinns varken i slutsatserna från UNHCR:s verkställande kommitté eller i doktrinen. Riktlinjerna i det här dokumentet utgör inte någon definition.

Det är dock allmänt vedertaget att för att det skall vara tal om förföljelse i den mening som avses i artikel 1 A, måste de upplevda eller befarade övergreppen

— vara tillräckligt allvarliga, antingen till sin natur eller för att de skett vid upprepade tillfällen, eller också måste de innebära en väsentlig kränkning av de mänskliga rättigheterna, såsom liv, frihet eller fysisk integritet, eller måste det framgå tydligt av alla fakta i ärendet att den person som utsatts för kränkningarna inte kan fortsätta att leva i sitt ursprungsland, och [1]

— kunna hänföras till en av de grunder som anges i artikel 1 A: ras, religion, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp, politisk åskådning. Skälen till förföljelse kan överlappa varandra, och flera skäl kan ofta föreligga samtidigt för en och samma individ. Det har ingen betydelse om dessa skäl är verkliga eller om de bara tillskrivs den sökande av den som är upphov till förföljelsen.

Olika sätt av förföljelse kan läggas till varandra och händelser sammantagna, som var för sig inte utgör förföljelse, kan alltefter omständigheterna leda till verklig förföljelse eller anses som anledning till allvarlig fruktan för förföljelse.

Riktlinjerna nedan skall betraktas i förhållande till begreppet förföljelse så som det förstås i detta avsnitt.

5. Upphov till förföljelsen

5.1 *Förföljelse från statens sida*

Bakom förföljelserna står i allmänhet statliga organ (centralstat eller förbundsstater, regionala eller lokala myndigheter), oavsett vilken folkrättslig ställning de må ha, eller partier eller organisationer som utövar makten i staten.

Förutom när förföljelsen sker i form av brutalt våld, kan den också utövas genom administrativa och/eller rättsliga åtgärder som antingen förefaller vara lagliga men förvränger lagen i syfte att förfölja eller också genomförs i strid mot lagen.

5.1.1 Lagliga, administrativa och polisiära åtgärder

a) ***allmänna åtgärder***

De offentliga myndigheterna i ett land måste ibland vidta allmänna åtgärder som syftar till

[1] Denna formulering påverkar inte tillämpningen av punkt 8: "om den sökande kan finna effektivt skydd i någon annan del av sitt eget land ..."

att upprätthålla allmän ordning, att skydda statens säkerhet, att bevara folkhälsan och så vidare. Nödvändigheten kan ibland leda till att dessa åtgärder begränsar utövandet av vissa friheter. Åtgärderna kan även medföra bruk av tvång utan att begränsningarna eller bruket i sig för den skull räcker för att flyktingstatus skall tillerkännas de personer som utsätts för dem. Om det visar sig att dessa åtgärder, av ett eller flera av de skäl som anges i artikel 1 A i Genèvekonventionen, genomförs på ett diskriminerande sätt, och kan få tillräckligt allvarliga följder, kan de emellertid för dem som drabbas av en otillbörlig tillämpning av dessa åtgärder, utgöra skäl för individuell fruktan för förföljelse. Så är särskilt fallet när allmänna åtgärder används för att förklä individuella åtgärder mot personer som på de grunder som anges i artikel 1 A kan komma att hotas av sina myndigheter.

b) *kategoriåtgärder*

Åtgärder som riktar sig mot en eller flera bestämda kategorier kan vara berättigade i ett samhälle, även när de belägger vissa friheter med särskilt tvång eller särskilda begränsningar. De kan dock vara av en sådan art att fruktan för förföljelse är berättigad, särskilt när de är inriktade mot ett mål som fördöms av det internationella samfundet, eller när åtgärderna uppenbarligen står i disproportion till de eftersträvade målen, eller när genomförandet ger upphov till allvarliga övergrepp som syftar till att behandla en viss grupp annorlunda och sämre än den övriga befolkningen.

c) *individuella åtgärder*

Varje administrativ åtgärd som vidtas gentemot en individ på någon av de grunder som anges i artikel 1 A, utan hänsynstagande till det ovannämnda allmänintresset och som är tillräckligt allvarligt enligt de kriterier som anges i avsnitt 4 i den här gemensamma ståndpunkten kan betraktas som förföljelse, i synnerhet när den är avsiktlig, systematisk och varaktig.

Följaktligen är det viktigt att beakta alla omständigheter kring den individuella åtgärd som den sökande gör gällande, för att bedöma hur välgrundad hans fruktan för förföljelse är.

I samtliga ovannämnda fall bör det prövas om det kan finnas något effektivt sätt att få slut på det missbruk som sker. Allmänt sett karakteriseras förföljelse av att det inte finns några möjligheter till överklagande eller att den eller de berörda individerna saknar tillgång till de möjligheter till överklagande som finns, eller genom att den behöriga myndighetens beslut är partiska (jfr 5.1.2) eller verkningslösa.

5.1.2 Rättsliga åtgärder

Även om rättsliga åtgärder eller straff som bestäms av domstolarna ser ut att vara lagliga, kan de utgöra förföljelse när de innehåller ett diskriminerande inslag och när de är tillräckligt allvarliga enligt de kriterier som anges i avsnitt 4 i denna gemensamma ståndpunkt. Så är särskilt fallet i följande situationer:

a) *Diskriminerande rättsliga åtgärder*

Det rör sig om en situation där straffrättsliga regler gäller för alla, men där endast vissa personer blir föremål för rättsliga åtgärder på grund av förhållanden som kan leda till att flyktingstatus beviljas. Det är således det diskriminerande inslaget i genomförandet av de rättsliga åtgärderna som är väsentligt för att flyktingstatus skall tillerkännas.

b) *Diskriminerande straff*

Ett straff eller hot om straff på grundval av en straffrättslig regel som gäller för alla är diskriminerande om de som överträder lagen straffas men vissa döms till strängare straff av skäl som kan leda till att flyktingstatus beviljas. Det diskriminerande inslaget i det utdömda straffet är väsentligt. Om straffet står i disproportion till överträdelsen kan det vara presumtion för förföljelse under förutsättning att det finns ett samband med något av de skäl för förföljelse som anges i artikel 1 A.

c) *Överträdelse av en straffrättslig regel som begås på grund av förföljelse*

Att avsiktlig överträdelse av en straffrättslig regel, vare sig den gäller alla eller endast vissa kategorier av personer, begåtts på grund av förföljelse måste klart framgå av uttalanden eller av deltagande i viss verksamhet i hemlandet eller vara en objektiv följd av särdrag hos sökanden för att kunna leda till att flyktingstatus beviljas. Det avgörande vid bedöm-

ningen är straffets art, hur strängt straffet är i förhållande till den begångna överträdelsen samt rättssystemet och situationen avseende de mänskliga rättigheterna i ursprungslandet. Det bör undersökas om den avsiktliga överträdelsen kan betraktas som oundviklig med hänsyn till personens individuella omständigheter och den rådande situationen i landet.

5.2 *Förföljelse av tredje part*

Förföljelse av tredje part omfattas av Genèvekonventionens tillämpningsområde när den grundar sig på artikel 1 A i denna konvention, har individuell karaktär och de offentliga myndigheterna uppmuntrar eller tillåter den. Om de offentliga myndigheterna förblir passiva bör sådana förföljelser leda till en särskild prövning av varje ansökan om flyktingstatus i enlighet med nationell rättspraxis, varvid särskild hänsyn skall tas till om det uteblivna ingripandet konstaterats vara avsiktligt eller inte. De berörda personerna skall under alla omständigheter ha rätt till lämpligt skydd i enlighet med den nationella rätten.

6. Inbördeskrig eller andra våldsamma eller allmänt spridda inre konflikter

Enbart hänvisning till en situation med inbördeskrig eller en våldsam eller allmänt spridd inre konflikt och de faror en sådan situation innebär räcker inte som skäl för att tillerkänna flyktingstatus. Fruktan för förföljelse bör alltid vara grundad på något av skälen i artikel 1 A i Genèvekonventionen och vara av individuell karaktär.

Förföljelse kan i sådana situationer komma från rättsliga myndigheter eller från tredje part, eller vara uppmuntrade eller tolererade av dessa, eller av en de facto-myndighet som i realiteten kontrollerar en del av territoriet inom vilket staten inte kan ge sina medborgare skydd.

I princip betraktas inte användning av väpnad makt som förföljelse om den respekterar de internationella reglerna om krigets lagar och internationellt erkänd sedvänja. Emellertid är det fråga om förföljelse när t.ex. efter maktövertagande den som gripit makten i ett bestämt område angriper motståndare eller befolkningen, och dessa övergrepp motsvarar kriterierna i avsnitt 4.

I andra fall kan andra former av skydd införas enligt nationell lag.

7. Skäl till förföljelse

7.1 *Ras*

Begreppet ras bör förstås i vid mening och omfatta tillhörighet till olika etniska grupper. Som huvudregel skall förföljelse betecknas som rasförföljelse när den som är upphov till förföljelsen betraktar föremålet för sin förföljelse som tillhörig en annan rasgrupp än den egna, på grund av en verklig eller förmodad skillnad, och lägger detta till grund för sitt handlande.

7.2 *Religion*

Begreppet religion kan tolkas i vid mening och omfatta teistiska, icke-teistiska och ateistiska trosriktningar.

Förföljelse på grund av religion kan anta olika former alltifrån ett totalt förbud mot religionsutövning och religionsundervisning till allvarligt diskriminerande åtgärder riktade mot personer som tillhör en viss religiös grupp. Det är fråga om förföljelse så snart kränkningarna och skadorna är tillräckligt allvarliga enligt de kriterier som anges i avsnitt 4 i den här gemensamma ståndpunkten. Så kan vara fallet om staten utöver de nödvändiga åtgärderna för att upprätthålla allmän ordning förbjuder eller straffar religiös verksamhet till och med inom den privata sfären.

Det kan också vara fråga om förföljelse inspirerad av religiösa motiv när sådana angrepp riktar sig mot en person som inte bekänner sig till någon religion, vägrar att ansluta sig till en viss religion eller inte önskar underkasta sig alla eller delar av de ritualer och bruk som hör samman med en religion.

7.3 *Nationalitet*

Nationalitet skall inte uteslutande förstås som medborgarskap utan betecknar även tillhörighet till en bestämd grupp som utmärks av sin språkliga och kulturella identitet eller av sitt släktskap med befolkningen i en annan stat.

7.4 *Politiska åsikter*

Det faktum att en person har andra politiska åsikter än regeringens utgör inte i sig en tillräcklig grund för att berättiga tillerkännande av flyktingstatus. Den asylsökande skall kunna visa

— att myndigheterna känner till hans politiska åsikter eller tillskriver honom dem,

— att dessa åsikter inte tolereras av makthavarna,

— att han hyser en välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sina åsikter med hänsyn till den rådande situationen i sitt land.

7.5 *Samhällsgrupp*

En samhällsgrupp utgörs vanligtvis av personer som kommer från samma miljö, har samma vanor eller samma sociala status, och så vidare.

Fruktan för förföljelse som åberopas på denna grund kan ofta blandas med fruktan för förföljelse som åberopas på andra grunder, till exempel ras, religion eller nationalitet.

Tillhörighet till en sådan samhällsgrupp kan helt enkelt påbördas en person eller en grupp som är offer för förföljelse av dem som är upphov till förföljelsen.

I vissa fall finns samhällsgruppen inte tidigare, utan den kan fastställas genom särdrag som är gemensamma för de förföljda personerna, eftersom den som är upphov till förföljelsen betraktar dem som ett hinder för att genomföra sina mål.

8. Möjlighet att bosätta sig på annan plats i ursprungslandet

Om det framgår att förföljelserna är klart begränsade till en bestämd del av territoriet, kan det, i syfte att påvisa att den sökande enligt artikel 1 A i Genèvekonventionen "inte kan eller på grund av välgrundad fruktan för förföljelse inte vill begagna sig av sitt lands skydd", vara nödvändigt att undersöka om den sökande kan finna effektivt skydd i en annan del av det egna landet, som man rimligtvis kan förvänta sig att han beger sig till.

9. Flykting på plats

Fruktan för förföljelse måste inte nödvändigtvis ha förelegat vid tidpunkten för utresa från ursprungslandet. En person som inte fruktade förföljelse vid det tillfälle då han lämnade sitt ursprungsland kan vid en senare tidpunkt under sin vistelse i utlandet bli "flykting på plats". Välgrundad fruktan för förföljelse kan härröra från en ny situation i ursprungslandet, vilken uppstått efter den sökandes utresa och som har allvarliga följder för honom eller den verksamhet han bedriver.

Under alla omständigheter bör myndigheterna i ursprungslandet känna till eller kunna skaffa sig kännedom om särdrag hos den asylsökande, särdrag som kan leda till beviljande av flyktingstatus, för att individens fruktan för förföljelse skall kunna styrkas.

9.1 *Fruktan på grund av en ny situation i ursprungslandet, vilken uppstått efter den sökandes utresa*

Politiska förändringar i ursprungslandet kan ligga till grund för fruktan för förföljelse, men endast om den asylsökande kan visa att han, om han återvänder till sitt ursprungsland, personligen skulle hysa välgrundad fruktan för förföljelse på grund av förändringarna.

9.2 *Fruktan på grund av aktiviteter i utlandet*

Flyktingstatus kan tillerkännas om de aktiviteter som ligger till grund för fruktan för förföljelse består i att uttrycka och fortsätta att hysa de övertygelser som den sökande redan hade i ursprungslandet eller som objektivt sett är särdrag hos den sökande, som kan leda till tillerkännande av flyktingstatus. En sådan kontinuitet kan inte krävas om den sökande, på grund av den ålder han hade i hemlandet, inte var i stånd att bilda sig en egen övertygelse.

Om däremot yttringen av övertygelsen tydligt har som huvudsakligt mål att skapa förutsättningar för att han skall beviljas flyktingstatus, kan den verksamhet som han bedriver däremot i princip inte leda till att flyktingstatus beviljas, utan att det inverkar på den sökandes rätt att inte bli återsänd till ett land där hans liv, hans fysiska integritet eller frihet är i fara.

10. Vapenvägran, vägran att inställa sig till militärtjänst eller desertering

Fruktan för straff på grund av vapenvägran, vägran att inställa sig till militärtjänst eller för desertering skall prövas individuellt. Enbart fruktan för straff kan inte ligga till grund för tillerkännande av flyktingstatus. Straffet skall vägas särskilt mot principerna i avsnitt 5.

Vid vägran att inställa sig till militärtjänst eller vid desertering skall flyktingstatus tillerkännas den sökande om de omständigheter under vilka militärtjänsten skulle fullgöras i sig utgör förföljelse.

På motsvarande sätt kan flyktingstatus tillerkännas mot bakgrund av definitionens alla övriga

krav vid straff för uppsåtlig vapenvägran, vägran att inställa sig till militärtjänst eller desertering av samvetsskäl, om fullgörandet av förpliktelserna skulle få till följd att den sökande deltog i handlingar som omfattas av uteslutandeklausulerna i artikel 1 F i Genèvekonventionen.

11. **Upphörande av flyktingstatus** (artikel 1 C)

Beslut om eventuellt återkallande av flyktingstatus enligt artikel 1 C skall alltid prövas individuellt.

Medlemsstaterna skall så långt som möjligt genom informationsutbyte försöka komma fram till en harmonisering av tillämpningen av kriterierna för återkallande av flyktingstatus på grundval av artikel 1 C.

De omständigheter som kan läggas till grund för återkallande av flyktingstatus med stöd av artikel 1 C skall vara av väsentlig art och kunna fastställas objektivt och kontrolleras. Upplysningar från Centrum för upplysning, analys och informationsutbyte om asyl (CIREA) och UNHCR kan spela en betydande roll för beslutet.

12. **Genèvekonventionens artikel 1 D**

En person som avsiktligen undandrar sig det skydd och bistånd som avses i artikel 1 D i Genèvekonventionen omfattas inte automatiskt av denna konventions bestämmelser. I sådant fall skall flyktingstatus i princip fastställas med tillämpning av artikel 1 A.

13. **Genèvekonventionens artikel 1 F**

Bestämmelserna i artikel 1 F i Genèvekonventionen syftar till att från denna konventions skydd undanta de personer inte kan åtnjuta internationellt skydd på grund av allvaret i de brott som de har begått.

Bestämmelserna kan även tillämpas om omständigheterna blivit kända först efter det att flyktingstatus beviljats (jfr avsnit 11).

Eftersom ett sådant beslut medför allvarliga konsekvenser för den asylsökande, bör artikel 1 F tillämpas med försiktighet och efter grundlig prövning och enligt villkoren i nationell rätt.

13.1 *Artikel 1 F a*

De brott som avses i artikel 1 F a definieras i de internationella instrument som medlemsstaterna anslutit sig till och de resolutioner som antagits av Förenta nationerna eller av andra internationella eller regionala organisationer i den mån de har antagits av vederbörande medlemsstat.

13.2 *Artikel 1 F b*

Allvaret i den förföljelse som befaras skall bedömas i förhållande till arten av det brott som den sökande är misstänkt för.

Särskilt grymma handlingar, även om de begåtts i förment politiskt syfte, skall kunna betecknas som allvarliga icke-politiska brott. Detta gäller såväl för gärningsmännen som för anstiftarna av brottet.

13.3 *Artikel 1 F c*

De mål och principer som avses i artikel 1 F c är i första hand de som skrivits in i FN-stadgan och som fastställer förpliktelserna mellan de anslutna staterna, särskilt med avseende på fredsbevarande verksamhet, mänskliga rättigheter och grundläggande friheter.

Artikel 1 F c skall tillämpas vid överträdelse av dessa principer och avser särskilt de statliga högre tjänstemän som i kraft av sitt ansvar har givit order om eller dolt brottsliga handlingar som strider mot nämnda mål och principer, liksom de personer som genom sitt medlemskap i säkerhetsstyrkorna fått påta sig ett personligt ansvar för att utföra dessa gärningar.

För att avgöra om en handling kan anses strida mot Förenta nationernas mål och principer skall medlemsstaterna beakta de konventioner och resolutioner som har antagits i detta ämne inom ramen för Förenta nationernas organisation.

Utfärdad i Bryssel den 4 mars 1996.

På rådets vägnar
P. BARATTA
Ordförande