31996F0196

POZIȚIA COMUNĂ
din 4 martie 1996
definită de Consiliu în temeiul articolului K.3 din Tratatul privind Uniunea Europeană referitoare la aplicarea armonizată a definiției termenului „refugiat" în sensul articolului 1 din Convenția de la Geneva din 28 iulie 1951 privind statutul refugiaților

(96/196/JAI)

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind Uniunea Europeană, în special articolul K.3 alineatul (2) litera (a),

întrucât, în temeiul articolului K.1 din tratat, politica de azil este considerată ca fiind o chestiune de interes comun pentru statele membre;

întrucât obiectivul armonizării politicilor statelor membre în materie de azil, stabilit de Consiliul European de la Strasburg din 8 și 9 decembrie 1990, dezvoltat ulterior de Consiliul European de la Maastricht din 9 și 10 decembrie 1991 și de la Bruxelles din 10 și 11 decembrie 1993, precum și de către Comisie în cadrul comunicării din 23 februarie 1994 cu privire la politicile de imigrare și de azil;

subliniind importanța pe care, în conformitate cu tradiția lor umanitară comună, statele membre o acordă garantării unei protecții adecvate refugiaților în conformitate cu dispozițiile Convenției de la Geneva din 28 iulie 1951 privind statutul refugiaților, astfel cum a fost modificată prin Protocolul de la New York din 1967, denumită în continuare „Convenția de la Geneva";

constatând că ghidul Înaltului Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați (ICNUR) constituie pentru statele membre un instrument util pentru determinarea statutului de refugiat;

întrucât armonizarea aplicării criteriilor de determinare a statutului de refugiat este esențială pentru armonizarea politicilor de azil în statele membre,

ADOPTĂ PREZENTA POZIȚIE COMUNĂ:

— Orientările enunțate mai jos pentru aplicarea criteriilor de recunoaștere și admitere a calității de refugiat se aprobă prin prezenta.

— Aceste orientări vor fi comunicate organelor administrative competente pentru recunoașterea statutului de refugiat, care sunt invitate să le folosească drept punct de plecare, fără a aduce atingere jurisprudenței statelor membre în materie de azil și dispozițiilor constituționale ale acestora care reglementează această materie.

— Prezenta poziție comună se adoptă în limitele competențelor constituționale ale guvernelor statelor membre; ea nu are caracter obligatoriu pentru autoritățile legislative și nu aduce atingere hotărârilor autorităților judiciare ale statelor membre.

— Consiliul examinează o dată pe an aplicarea acestor orientări și, după caz, le adaptează la evoluția cererilor de azil.

1. Recunoașterea statutului de refugiat

Determinarea statutului de refugiat se bazează pe criterii conform cărora organele naționale competente decid să acorde unui solicitant de azil protecția prevăzută de Convenția de la Geneva. Prezentul document se referă la aplicarea criteriilor enunțate la articolul 1 din convenția menționată anterior. El nu aduce atingere în nici un fel condițiilor în care un stat membru poate, în conformitate cu dreptul său intern, să permită rămânerea pe teritoriul său a unei persoane a cărei securitate sau integritate fizică ar fi amenințată în cazul întoarcerii în țara sa datorită unor situații în care Convenția de la Geneva nu se aplică, dar care constituie un motiv pentru a nu returna persoana respectivă în țara de origine.

2. Determinarea individuală sau colectivă a statutului de refugiat

Fiecare cerere de azil este examinată în baza faptelor și circumstanțelor invocate în fiecare caz individual și ținându-se seama de situația obiectivă existentă din țara de origine.

În practică, se poate întâmpla ca un grup de populație să fie expus persecuțiilor. Și în astfel de cazuri cererile sunt examinate individual, deși este posibil ca, în anumite cazuri, această examinare să se limiteze la determinarea apartenenței persoanei la grupul în cauză.

3. **Determinarea faptelor care ar justifica recunoașterea statutului de refugiat**

Factorul determinant pentru acordarea statutului de refugiat în conformitate cu Convenția de la Geneva este existența unei temeri bine întemeiate de persecuție pe motive de rasă, religie, naționalitate, opinii politice sau apartenență la un anumit grup social. Caracterul bine întemeiat al temerii de persecuție trebuie să fie apreciat prin prisma circumstanțelor fiecărui caz în parte. Este de datoria solicitantului de azil să prezinte dovezile necesare pentru evaluarea veracității faptelor și circumstanțelor invocate. Trebuie să se înțeleagă că, o dată ce credibilitatea declarațiilor solicitantului de azil a fost suficient stabilită, nu este necesar să se caute confirmarea detaliată a faptelor invocate, acestuia trebuind să i se acorde beneficiul îndoielii, cu excepția cazului în care există motive serioase în sens contrar.

Faptul că persoana interesată a fost deja supusă persecuției sau unor amenințări directe de persecuție constituie un indiciu serios al riscului de persecuție, în cazul în care nu a survenit o schimbare radicală a condițiilor din țara de origine a acesteia sau a relațiilor sale cu țara de origine.

Simplul fapt că persoana interesată nu a fost supusă persecuției sau amenințării directe cu persecuția înainte de plecarea din țara de origine nu înseamnă că aceasta nu poate invoca, în cadrul procedurii de azil, o temere bine întemeiată de persecuție.

4. **Noțiunea de „persecuție” în sensul articolului 1A din Convenția de la Geneva**

Noțiunea de „persecuție” utilizată în prezentul document este cea din articolul 1A din Convenția de la Geneva.

Acest termen nu este definit în cadrul convenției. De asemenea, o definiție unanim acceptată nu poate fi găsită nici în concluziile Comitetului executiv al ICNUR și nici în literatura de specialitate. Orientările din prezentul document nu constituie o definiție.

Cu toate acestea, se admite în general că, pentru a constitui „persecuție” în sensul articolului 1A, actele suferite sau față de care există temere:

— trebuie să fie suficient de grave, prin natura sau prin recurența lor: ele trebuie fie să constituie un atac esențial la adresa drepturilor omului, de exemplu, a vieții, libertății sau integrității fizice, fie, având în vedere toate elementele din dosar, să nu permită persoanei care le-a suferit să continue să trăiască în țara sa de origine ([1]) și

— trebuie să se bazeze pe unul dintre motivele menționate la articolul 1A: rasă, religie, naționalitate, apartenență la un anumit grup social, opinii politice. Motivele de persecuție se pot suprapune, ele cumulându-se deseori în cazul aceleiași persoane. Faptul că aceste motive sunt reale sau sunt pur și simplu atribuite persoanei în cauză de către persecutor este irelevant.

Diverse forme de persecuție se pot cumula, iar combinarea unor evenimente care, luate separat, nu constituie persecuție, poate, în funcție de circumstanțe, să rezulte într-o persecuție efectivă sau să fie considerată ca un motiv serios pentru temerea de persecuție.

În orientările care urmează, noțiunea de „persecuție” este cea înțeleasă în cadrul prezentei secțiuni.

5. **Originile persecuției**

5.1. *Persecuția exercitată de stat*

Persecuția este, de regulă, actul unui organ al statului (stat central sau state federale, autorități regionale și locale), indiferent de statutul acestuia în dreptul internațional sau de partidele sau organizațiile care controlează statul.

În afara cazurilor în care persecuția îmbracă forma utilizării forței brutale, ea poate să se manifeste, de asemenea, sub aspectul măsurilor administrative și/sau judiciare care fie că prezintă o aparență de legalitate și sunt utilizate în mod abuziv în scopul persecuției, fie sunt executate cu încălcarea legii.

5.1.1. Măsuri legale, administrative și polițienești

(a) ***Măsuri generale***

Autoritățile publice ale unei țări sunt uneori obligate să ia măsuri generale menite să asigure menținerea ordinii publice, apărarea siguranței statului, păstrarea sănătății publice etc. În funcție de necesități, aceste

([1]) Această formulare nu aduce atingere punctului 8: „dacă persoana în cauză nu poate găsi o protecție efectivă într-o altă parte din propria sa țară …”.

măsuri pot comporta restricții în exercitarea anumitor libertăți. Ele pot fi însoțite, de asemenea, de utilizarea forței, fără totuși ca aceste restricții sau utilizarea forței să constituie, ele însele, motive suficiente pentru acordarea statutului de refugiat persoanelor asupra cărora se exercită aceste măsuri. Cu toate acestea, dacă reiese că aceste măsuri sunt aplicate într-o manieră discriminatorie dintr-unul sau mai multe dintre motivele enunțate în articolul 1A din Convenția de la Geneva și pot avea consecințe suficient de grave, ele pot justifica, la persoanele care sunt victime ale aplicării lor abuzive, o temere individuală de persecuție. Acesta este în special cazul în care măsuri de ordin general sunt utilizate pentru camuflarea măsurilor de ordin individual luate împotriva persoanelor care, din motivele menționate la articolul 1A, riscă să fie amenințate de autoritățile lor.

(b) ***Măsuri îndreptate împotriva anumitor categorii***

Măsurile îndreptate împotriva uneia sau mai multor categorii specifice de populație pot fi legitime într-o societate, chiar și în situația în care ele impun anumite constrângeri sau restricții asupra unor libertăți.

Ele pot fi cu toate acestea de natură să justifice existența temerilor de persecuție, în special atunci când urmăresc un obiectiv condamnat de comunitatea internațională sau când sunt evident disproporționate față de scopurile urmărite sau când aplicarea lor dă naștere unor abuzuri grave menite să trateze un anumit grup în mod diferit și mai puțin favorabil decât ansamblul populației.

(c) ***Măsuri individuale***

Orice măsură administrativă luată împotriva unui individ, în afara considerentelor de interes general evocate mai sus, datorită unuia dintre motivele menționate la articolul 1A, care este suficient de severă potrivit criteriilor enunțate în secțiunea 4 din prezenta poziție comună, poate fi considerată ca persecuție, în special când aceasta prezintă un caracter intenționat, sistematic și durabil.

În consecință, este important să se țină seama de toate elementele asociate măsurii individuale invocate de solicitantul de azil, pentru evaluarea caracterului bine întemeiat al temerilor sale de persecuție.

În toate cazurile menționate mai sus, trebuie să se examineze dacă există una sau mai multe căi de atac efective care să pună capăt situației de abuz. Ca regulă generală, persecuția se caracterizează prin inexistența căilor de atac sau, dacă acestea există, prin faptul că indivizii în cauză sunt lipsiți de posibilitatea de acces la acestea sau că deciziile autorității competente nu sunt imparțiale (a se vedea punctul 5.1.2) sau rămân fără efect.

5.1.2. Urmărirea judiciară

Chiar dacă prezintă aparența legalității, urmăririle judiciare sau sancțiunile aplicate în instanță pot constitui persecuții atunci când comportă un element discriminatoriu și sunt suficient de grave conform criteriilor menționate în secțiunea 4 din prezenta poziție comună. Acesta este cazul în special în situațiile următoare:

(a) ***Urmărire judiciară discriminatorie***

Aceasta se referă la o situație în care dispoziția de drept penal este aplicabilă în cazul tuturor, însă în care doar anumite persoane fac obiectul urmăririi datorită caracteristicilor care pot să ducă la acordarea statutului de refugiat. Prin urmare, elementul discriminatoriu în aplicarea politicii în materie de urmărire judiciară este esențial pentru recunoașterea statutului de refugiat.

(b) ***Pedeapsa discriminatorie***

Pedeapsa sau amenințarea cu pedeapsa în baza unei dispoziții de drept penal cu aplicabilitate generală este discriminatorie dacă persoanele care încalcă legea sunt pedepsite, dar anumite persoane sunt supuse unei pedepse mai severe datorită caracteristicilor care pot să ducă la acordarea statutului de refugiat. Elementul discriminatoriu în pedeapsa aplicată este esențial. Prezumția de persecuție poate exista în cazul unei pedepse disproporționate, cu condiția să existe o legătură cu unul dintre motivele prevăzute la articolul 1A.

(c) ***Încălcarea unei dispoziții de drept penal din motive de persecuție***

Încălcarea deliberată a unei dispoziții de drept penal, indiferent dacă aceasta are aplicabilitate generală sau numai pentru anumite categorii de persoane, datorită persecuției trebuie să fie în mod clar rezultatul declarațiilor sau participării la anumite activități în țara de origine sau să fie consecința obiectivă a caracteristicilor solicitantului de azil care pot să conducă la

acordarea statutului de refugiat. Factorii decisivi sunt natura pedepsei, gravitatea pedepsei în raport cu fapta săvârșită, sistemul juridic și situația în materie de drepturile omului din țara de origine. Trebuie să se analizeze dacă încălcarea deliberată a dispoziției de drept penal poate fi considerată ca inevitabilă, ținându-se seama de situația particulară a persoanei în cauză, precum și de situația din țara de origine.

5.2. *Persecuția exercitată de terți*

Se consideră că persecuția exercitată de terți este inclusă în sfera de aplicare a Convenției de la Geneva atunci când se bazează pe unul dintre motivele articolului 1A din convenție, are un caracter personalizat și este încurajată sau permisă de către autorități. Atunci când autoritățile publice rămân inactive, persecuția în cauză trebuie să dea naștere examinării individuale a fiecărei cereri a statutului de refugiat, în conformitate cu practica judiciară națională, în special în raport cu caracterul voluntar sau nu al inacțiunii autorităților. Persoanele în cauză pot fi eligibile în orice caz pentru forme adecvate de protecție în baza normelor dreptului intern.

6. **Războiul civil și alte conflicte armate interne sau generalizate**

Simpla invocare a unei situații de război civil sau a unui conflict armat intern sau generalizat și a pericolelor pe care aceasta le prezintă nu este suficientă pentru justificarea recunoașterii statutului de refugiat. Temerea de persecuție trebuie să se bazeze, în toate situațiile, pe unul dintre motivele prevăzute la articolul 1A din Convenția de la Geneva și să aibă un caracter personalizat.

În astfel de situații, persecuția poate emana fie de la autoritățile legale sau de la părți terțe încurajate sau tolerate de către acestea, fie de la autoritățile *de facto* care controlează o parte a teritoriului în interiorul căruia statul nu poate acorda protecție resortisanților săi.

În principiu, utilizarea forței armate nu constituie o persecuție dacă respectă normele internaționale în materie de drept al războiului și practica recunoscută pe plan internațional. Cu toate acestea, ea se transformă în persecuție atunci când, de exemplu, după stabilirea autorității într-o zonă determinată, atacurile acestei autorități împotriva opozanților sau a populației se încadrează în criteriile din secțiunea 4.

În alte cazuri, pot fi acordate alte forme de protecție în conformitate cu normele dreptului intern.

7. **Motive de persecuție**

7.1. *Rasa*

Noțiunea de rasă trebuie să fie înțeleasă într-un sens larg și să includă apartenența la diferite grupuri etnice. Ca regulă generală, se consideră că persecuția este fundamentată pe motive rasiale atunci când cel care o exercită consideră că victima persecuției sale aparține unui alt grup rasial decât al său propriu, datorită unei diferențe reale sau presupuse, aceasta constituind motivul acțiunii sale.

7.2. *Religia*

Noțiunea de religie poate să fie înțeleasă într-un sens larg și să includă credințe teiste, nonteiste sau ateiste.

Persecuția pe motive religioase poate îmbrăca diverse forme, cum ar fi interzicerea totală a practicii și educației religioase sau măsurile severe de discriminare împotriva persoanelor aparținând unui anumit grup religios. Existența persecuției se constată atunci când ingerințele și prejudiciile sunt suficient de grave, potrivit criteriilor enunțate în secțiunea 4 din prezenta poziție comună. Acesta poate fi cazul în care statul, în afara măsurilor indispensabile pentru menținerea ordinii publice, interzice sau sancționează activitățile cu caracter religios chiar și în domeniul vieții private.

Persecuția pe motive religioase poate să existe, de asemenea, atunci când astfel de ingerințe vizează o persoană care nu dorește să practice nici o religie, refuză să îmbrățișeze o anumită religie sau nu dorește să se supună, total sau parțial, riturilor și cutumelor legate de o religie.

7.3. *Naționalitatea*

Naționalitatea nu trebuie să se limiteze în exclusivitate la noțiunea de cetățenie, ea incluzând, de asemenea, apartenența la un grup determinat de identitatea sa culturală sau lingvistică sau înrudirea cu populația unui alt stat.

7.4. *Opiniile politice*

Faptul de a avea opinii politice diferite de cele ale guvernului nu este în sine un motiv suficient pentru a justifica recunoașterea statutului de refugiat; solicitantul trebuie să demonstreze:

— că autoritățile au cunoștință despre opiniile sale politice sau i le impută;

— că aceste opinii nu sunt tolerate de către autorități;

— că, dată fiind situația din țara sa, există temerea întemeiată de a fi persecutat datorită acestor opinii.

7.5. *Grupul social*

Un anumit grup social este în mod normal alcătuit din persoane care provin din același mediu, cu aceleași obiceiuri sau statut social etc.

Temerea de persecuție în sensul prezentului punct se poate adesea suprapune peste temerea de persecuție în baza altor motive, de exemplu, rasă, religie sau naționalitate.

Apartenența la un grup social poate fi pur și simplu atribuită persoanei sau grupului care este victima persecuțiilor de către persecutor.

În unele cazuri, este posibil ca grupul social să nu fi existat anterior, dar să fie determinat de caracteristicile comune ale victimelor datorită faptului că persecutorul le consideră ca un obstacol în calea îndeplinirii obiectivelor sale.

8. **Posibilitatea de a se stabili în altă parte în țara de origine**

Atunci când reiese că persecuțiile sunt în mod clar limitate la o porțiune determinată a teritoriului unei țări, poate fi necesar ca, pentru a se verifica îndeplinirea condiției stipulate la articolul 1A din Convenția de la Geneva, și anume că persoana în cauză „nu poate sau, datorită acestei temeri (de persecuție), nu dorește să se pună sub protecția acestei țări”, să se stabilească dacă persoana în cauză nu poate găsi o protecție eficace într-o altă parte a propriei sale țări, în care poate exista o probabilitate rezonabilă ca aceasta să se mute.

9. **Refugiat *sur place***

Nu este necesar ca temerea de persecuție să fi existat în momentul plecării solicitantului de azil din țara de origine. O persoană care nu avea nici un motiv să se teamă de persecuție atunci când a plecat din țara de origine poate deveni ulterior refugiat *sur place*. O temere bine întemeiată de persecuție se poate baza pe faptul că situația din țara de origine s-a schimbat din momentul plecării sale, având consecințe grave pentru persoana în cauză sau acțiunile sale.

În orice situație, caracteristicile în baza cărora persoanei în cauză i se poate acorda azil trebuie să fie cunoscute sau să poată fi cunoscute de autoritățile din țara de origine pentru ca temerea de persecuție a acestei persoane să poată fi justificată.

9.1. *Temeri rezultate în urma unei noi situații în țara de origine survenite după plecarea persoanei în cauză*

Schimbările politice din țara de origine pot justifica temerea de persecuție, însă numai dacă solicitantul de azil poate să demonstreze că, în urma acestor schimbări, ar avea personal motive să se teamă de persecuție în cazul returnării sale în țara de origine.

9.2. *Temeri datorate activităților desfășurate în afara țării de origine*

Statutul de refugiat poate fi acordat dacă activitățile în urma cărora a apărut temerea de persecuție a solicitantului de azil constituie expresia și continuarea convingerilor pe care acesta le avusese în țara de origine sau pot fi în mod obiectiv considerate ca o consecință a caracteristicilor în baza cărora persoanei în cauză i se poate acorda azil. Cu toate acestea, o astfel de continuitate nu trebuie să fie cerută când persoana în cauză, din motive legate de vârstă, nu a fost în măsură să-și formeze convingerile.

Pe de altă parte, dacă manifestarea convingerilor sale are în mod clar scopul principal de a crea condițiile admiterii ca refugiat, activitățile pe care le desfășoară nu pot, în principiu, să conducă la acordarea statutului de refugiat fără a aduce atingere dreptului persoanei de a nu fi returnată într-o țară unde viața, integritatea fizică sau libertatea i-ar fi periclitate.

10. **Obiecție pe motive de conștiință, absență nemotivată și dezertare**

Temerea de pedepse pentru obiecție pe motive de conștiință, absență nemotivată sau dezertare este examinată în mod individual. Această temere în sine nu poate justifica recunoașterea statutului de refugiat. Sancțiunea trebuie să fie evaluată în special conform principiilor enunțate la punctul 5.

În cazurile de absență nemotivată sau dezertare, persoanei în cauză trebuie să i se recunoască statutul de refugiat dacă circumstanțele în care își îndeplinește obligațiile militare constituie, ele însele, o persecuție.

În mod similar, statutul de refugiat poate fi recunoscut, ținând seama de toate celelalte cerințe impuse de definiție, în cazul sancțiunilor care vizează obiecția pe motive de conștiință, absența nemotivată sau dezertarea deliberată pe

motive de conștiință dacă îndeplinirea obligațiilor militare urma să aibă efectul de a-l determina pe cel în cauză să participe la acțiuni ce intră sub incidența clauzelor de excludere de la articolul 1F din Convenția de la Geneva.

11. **Încetarea statutului de refugiat** (articolul 1C)

Decizia privind eventuala retragere a statutului de refugiat în temeiul articolului 1C din Convenția de la Geneva este întotdeauna examinată în mod individual.

Atât cât este posibil, statele membre depun eforturi, prin schimburi de informații, de a-și armoniza practica cu privire la aplicarea criteriilor de retragere a statutului de refugiat în temeiul articolului 1C.

Circumstanțele în baza cărora poate fi aplicat criteriul de retragere a statutului de refugiat în temeiul articolului 1C trebuie să aibă un caracter fundamental și să fie determinate într-o manieră obiectivă și verificabilă. Informațiile furnizate de centrul de informare, discuții și schimburi în materie de azil (CIREA) și ICNUR pot avea un rol important în această privință.

12. **Articolul 1D din Convenția de la Geneva**

Orice persoană care se sustrage în mod deliberat de la protecția și asistența prevăzute la articolul 1D din Convenția de la Geneva nu mai intră automat de drept sub incidența acestei convenții. În acest caz, urmează ca statutul de refugiat să fie, în principiu, determinat în conformitate cu articolul 1A.

13. **Articolul 1F din Convenția de la Geneva**

Clauzele prevăzute la articolul 1F din Convenția de la Geneva sunt menite să excludă de sub protecția pe care o conferă această convenție persoanele care nu se pot bucura de protecție internațională datorită gravității infracțiunilor pe care le-au săvârșit.

Ele pot fi, de asemenea, aplicate când faptele devin cunoscute după acordarea statutului de refugiat (punctul 11).

Având în vedere consecințele grave pe care o asemenea decizie le are pentru solicitantul de azil, articolul 1F trebuie utilizat cu prudență și în urma unei examinări aprofundate în conformitate cu procedurile prevăzute de dreptul intern.

13.1. *Articolul 1F (a)*

Infracțiunile prevăzute la articolul 1F litera (a) sunt cele definite în cadrul instrumentelor internaționale la care statele membre au aderat, precum și în rezoluțiile adoptate de Organizația Națiunilor Unite sau de alte organizații internaționale sau regionale, în măsura în care ele au fost acceptate de statele membre.

13.2. *Articolul 1F (b)*

Gravitatea persecuției anticipate trebuie comparată cu natura infracțiunii de care este bănuită persoana în cauză.

Acțiunile deosebit de crude, chiar dacă au fost săvârșite cu un scop pretins politic, pot fi clasificate drept infracțiuni grave de drept comun. Acest lucru este valabil atât în cazul participanților, cât și al instigatorilor la săvârșirea infracțiunii.

13.3. *Articolul 1F (c)*

Scopurile și principiile prevăzute la articolul 1F litera (c) sunt, în primul rând, cele enunțate în Carta Organizației Națiunilor Unite, care fixează obligațiile statelor părți în relațiile lor reciproce, în special în vederea menținerii păcii și cu privire la drepturile omului și la libertățile fundamentale.

Articolul 1F litera (c) se aplică în cazurile de încălcare a acestor principii și vizează îndeosebi persoanele cu înalte funcții de stat care, în virtutea responsabilităților lor, au ordonat sau sprijinit acțiuni contrare scopurilor și principiilor amintite, precum și persoanele care, prin apartenența la forțele de securitate, au fost determinate să-și asume responsabilitatea personală pentru executarea unor astfel de acțiuni.

Pentru a determina dacă o acțiune poate fi considerată contrară scopurilor și principiilor Organizației Națiunilor Unite, statele membre trebuie să țină seama de convențiile și rezoluțiile adoptate pe această temă sub auspiciile Organizației Națiunilor Unite.

Adoptată la Bruxelles, 4 martie 1996.

Pentru Consiliu

Președintele

P. BARATTA