

СЪВМЕСТНА ПОЗИЦИЯ

от 4 март 1996 година

определена от Съвета на основание на член К.3 от Договора за Европейския съюз, относно хармонизираното прилагане на определения на термина „бежанец“ по смисъла на член 1 от Женевската конвенция за статута на бежанците от 28 юли 1951 г.

(96/196/ПВР)

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за Европейски съюз, и по-специално член К.3, параграф 2, буква а) от него,

като има предвид, че съгласно член К.1, точка 1 от Договора, политиката относно убежището е въпрос от взаимен интерес;

като има предвид, че Европейският съвет на срещата си в Страсбург на 8 и 9 декември 1990 г. постави целта за хармонизиране на политиките на държавите-членки в областта на убежището, която беше доразвита от Европейския съвет в Маастрихт на 9 и 10 декември 1991 г., в Брюксел на 10 и 11 декември 1993 г., както и в съобщението на Комисията за политиките на имиграция и убежище от 23 февруари 1994 г.;

като подчерта значението, което държавите-членки, верни на общата хуманитарна традиция, отдават на необходимостта да се гарантира на бежанците подходяща защита, съгласно разпоредбите на Женевската конвенция за статута на бежанците от 28 юли 1951 г., изменена с протокола от Ню Йорк на 31 януари 1967 г., по-долу наричана „Женевска конвенция“;

след като установи, че ръководството на Върховния комисариат на ООН за бежанците (ВКБООН) е полезно помощно средство за държавите-членки при определяне на статута на бежанец;

като има предвид, че за хармонизирано прилагане на критериите за определяне на бежанския статут е от съществено значение за хармонизиране на политиките на убежище в държавите-членки,

ПРИЕ СЛЕДНАТА СЪВМЕСТНА ПОЗИЦИЯ:

- с настоящото се одобряват насоките за приложение на критериите за признаването и допускане на бежанец.

- тази насоки се съобщават на компетентните административни органи, които отговарят за признаване на статута на бежанец, които с настоящото са призовани да ги приемат за основа, без да нарушават съдебната практика на държавите-членки по въпросите на предоставяне на убежище и съответно техните конституционни позиции.
- настоящата съвместна позиция е приета в рамките на конституционните правомощия на правителствата на държавите-членки; тя не обвързва законодателните органи и не може да повлияе на решенията на съдебните органи на държавите-членки.
- веднъж в годината Съветът разглежда приложението на тези насоки и ако е необходимо, ги приспособява към промените в молбите за убежище.

1. Признаване статута на бежанец

Определянето на статута на бежанец се осъществява според критерии, въз основа на които компетентните национални органи решават дали да дадат на търсещия убежище закрилата, която се предвижда по Женевската конвенция. Настоящият документ се отнася до прилагането на критериите, както са формулирани в член 1 от Конвенция. Той не засяга по никакъв начин условията, при които дадена държава-членка може, съгласно вътрешното си законодателство, да даде разрешение за оставане на нейна територия лице, чиято сигурност и физическа цялост биха били застрашени, ако се завърне в своята страна, по причини, които не са обхванати от Женевската конвенция, но съставляват причина лицето да се завърне в своята страна на произход

2. Индивидуално или колективно определяне на статут на бежанец

Всяка молба за предоставяне на убежище се разглежда въз основа на фактите и обстоятелствата, които са посочени за всеки конкретен случай и като се отчита преобладаващата обстановка в страната на произход на лицето.

В практиката може да се случи цяла група от населението да бъде подложена на преследване. И в тези случаи молбите се разглеждат индивидуално, дори ако в някои специфични случаи, разглеждането се ограничава до установяване на принадлежността на заинтересуваното лице към въпросната група.

3. Установяване на необходимите доказателства за предоставяне на статут на бежанец

Определящият фактор за предоставяне на статут на бежанец съгласно Женевската конвенция е съществуването на основателни опасения от преследване по причина на раса, религия, националност, политически убеждения или принадлежност към определена социална група. Преценката дали това опасение е основателно следва да бъде направена в светлината на обстоятелствата на всеки случай. Задължение на търсещия убежище е да представи необходимите елементи за оценка на истинността на изброените факти и обстоятелства. След като достоверността на твърденията на търсещия убежище бъде надеждно установена, не е необходимо да се търсят детайлни потвърждения на изложените факти, като съмненията следва да се разрешават в полза на търсещия убежище, освен ако няма основателни причини за съмнение.

Фактът, че едно лице е било вече подложено на преследване или е било пряко заплашено с преследване, представлява сериозно признак за риск от преследване, освен ако в последствие не е станала радикална промяна в страната на произход, или в неговите отношения със страната на произход.

Фактът, че преди да отпътува от страната на произход, лицето не е било преследвано или не е било пряко заплашено, не предполага *per se* в процедурата по предоставяне на убежище, че не може да се позове на основателно опасение за преследване.

4. „Преследване” по смисъла на член 1 А от Женевската конвенция

Понятието „преследване”, което се използва в този документ, е взето от член 1А от Женевската конвенция.

Този термин не е определен в тази конвенция. Не е универсално прието определение нито в заключенията на Изпълнителния комитет на ВКБООН, нито в правната литература по въпроса.. Основните насоки в този документ не съдържат определение.

Всеобщо прието е, че за да може да представлява преследване по смисъла на член 1А, събитията, които са претърпени или представляват заплахата, трябва да:

- са достатъчно тежки, според тяхното естество или повторение, или представляват сериозно посегателство на правата на човека, например живота, свободата или физическата цялост, или след преглед на всички елементи в досието се установи, че те очевидно не позволяват на лицето, което ги е претърпяло, да продължи да живее в страната на произход¹,

и

¹ Тази формулировка не противоречи на точка 8: “ако съответното лице не може да намери ефикасна защита в друга част на своята страна...”

- се основават на една от причините за преследване по член 1А: раса, религия, националност, принадлежност към определена социална група, политически убеждения. Причините за преследване могат да се застъпват и често са повече от една по отношение на едно лице. Не е от значение фактът, дали тези причини са истински или приписани на заинтересувания от преследвания.

Няколко начина на преследване могат да настъпят съвместно и комбинацията от тези събития, всяко от които само по себе си не представлява преследване, според обстоятелствата може да съставлява преследване или да бъде сметена за сериозен основание за опасения от преследване.

В изложените по-долу ръководни принципи, понятието „преследване” следва да се разбира в съответствие с настоящия раздел.

5. Произход на преследването

5.1 Преследване от държавата

Преследването обикновено е действие на държавен орган (централизирана или федерална държава, регионални или местни власти) какъвто и статут да има по отношение на международното право, или от партии или организации, които управляват държавата.

В случаите, когато преследването е приема форма на използване на брутална сила, то може да бъде извършено и чрез административни и/или съдебни мерки, които могат да имат вид на законност или се злоупотребява, и се използват за целите на преследването, или пък се изпълняват в нарушение на закона.

5.1.1. Законов, административни и полицейски мерки

а) Общи мерки

Официалните власти на една страна понякога са принудени да вземат съвместни мерки за запазване на обществения ред и сигурността на държавата, в интерес на общественото здраве и пр. Според нуждите тези мерки могат да включват ограничаване на някои свободи. Те могат също така да бъдат съпътствани от използване на сила, като тези ограничения и това използване на сила сами по себе си не са достатъчни за признаване статут на бежанец на лицата, срещу които са използвани. Ако обаче, се установи, че тези мерки са приложени по дискриминационен начин по едно или повече основания по член 1А на Женевската конвенция и биха имали достатъчно сериозни последици, могат да възбудят страх в лицата, които са

жертва на неправилното прилагане на тези мерки. Това се отнася по-специално за мерките от общ характер, чиято цел е да прикрият мерките от личен характер срещу лицата, които по причините изброени в член 1А има вероятност да бъдат заплашвани от властите.

б) Мерки срещу определени категории

Мерки, които са насочени срещу една или повече категории от населението могат да бъдат законни в дадено общество, дори когато налагат особени задължения и ограничения на някои свободи.

Те могат да бъдат от такова естество, че да оправдаят съществуването на опасения от преследване, по-специално когато преследват цел, която се осъжда от международната общност или когато очевидно не съответстват на поставената цел, или когато прилагането им позволява извършването на сериозно правонарушение, като по този начин се цели третиране на определена група по-различно и по-неблагоприятно отколкото населението като цяло.

в) Индивидуални мерки

Всяка административна мярка, която е предприета по отношение на един индивид, и която не е във определения по-горе всеобщ интерес, на едно от основанията по член 1А, която е достатъчно тежка съгласно описаните в Раздел 4 на настоящата съвместна позиция критерии, може да бъде счтена за преследване, по-специално когато е целенасочена, систематична и продължителна.

Затова е важно да се вземат под внимание всички обстоятелства около индивидуалната мярка, на която молителят се позовава, за да се прецени доколко е основателно опасението му от преследване.

При всички горепосочени случаи е добре да се провери дали има ефективен начин или начини, които биха сложили край на правонарушението. Като общо правило, преследването ще се определи от факта, че не съществува възможност за обезщетение, или ако съществува, лицето или лицата са лишени от възможността за достъп до тези обезщетения или от факта, че решенията на компетентния орган не е безпристрастен (виж 5.1.2) или остават без никакъв ефект.

5.1.2. Съдебно преследване

Макар и на вид да изглежда законосъобразно, съдебното преследване или съдебните присъди могат да представляват преследване, когато съдържат дискриминационен елемент и когато са достатъчно тежки според

изложените в раздел 4 на настоящата съвместна позиция критерии. Това важи по-специално в случай на:

а) Дискриминационно преследване

Това се отнася до ситуация, при която наказателната разпоредба е общо приложима, но само някои лица са обект на преследване, което би могло да отговаря на критериите за признаване статут на бежанец. Следователно дискриминационният елемент в приложението на политиката на преследване е от основно значение за признаване на статут на бежанец.

б) Дискриминационно наказание

Наказание или заплаха от такова въз основа на общо приложима наказателна разпоредба се счита за дискриминационно, ако нарушителите на закона се наказват, но някои лица получават по-тежко наказание, въз основа на критериите, които биха могли да доведат до предоставяне на статут на бежанец. От основно значение е дискриминационният елемент на наложеното наказание. Може да има презумпция за преследване в случай на несъразмерна присъда при условие, че има връзка с някои от основанията за преследване, които са посочени в член 1А.

в) Нарушение на наказателна разпоредба въз основа на основания за преследване

Умишленото нарушение на наказателна разпоредба, която е общо приложима или приложима само за определени категории лица, въз основа на основанията за преследване, трябва да произтича ясно от изявления или участие в определени действия в страната на произход на търсещия убежище или може да бъде обективно последствие от негови характеристики, които биха могли да доведат до предоставяне на статут на бежанец. Определящите елементи са естеството на наказанието, тежестта на наказанието по отношение на извършеното правонарушение, съдебната система и положението с правата на човека в страната на произход. Трябва да се провери дали умишленото нарушение на наказателната разпоредба може да бъде счетено за неизбежно, като се има предвид индивидуалното положение на лицето и положението в страната.

5.1. Преследване от трети страни

Преследването от трети страни се счита, че попада в приложното поле на Женевската конвенция, когато се основава на причините по член 1А от Конвенция, има личностен характер, окуражавано е или е позволено от властите. Когато властите бездействат, такова преследване дава основание за индивидуално разглеждането на всяка молба за предоставяне на статут на бежанец, в съответствие с националното съдебна практика, като по-

специално се преценява дали бездействието е било умишлено или не. На засегнатите лица при всяко положение може да им бъде предоставена подходяща форма на защита съгласно националното законодателство.

6.Гражданска война или други вътрешни или широко обхватни въоръжени конфликти

Позоваването на гражданска война или вътрешен конфликт, и произтичащите опасности не е достатъчно, за да се предостави статут на бежанец. Опасението от преследване трябва винаги да се основава на една от причините по член 1А от Женевската конвенция и да има личностен характер.

В тези ситуации, преследването може да произтича от законните власти или от трети страни, които са окуражавани или толерирани от тях, или от власти, които *де факто* контролират част от територията, в която държавата не може осъществява защити своите граждани.

По принцип, използването на военна сила не представлява преследване ако се спазват международните правила на водене на война и международно признатата практика; все пак то превръща преследване, например, когато е установи власт над определена пространство, чиито нападения срещу противниците или населението отговарят на критериите по раздел 4.

В други случаи може да се приложат други форми на защита според националното законодателство.

7.Основания за преследване

7.1. Раса

Понятието за раса следва да се разбира в широк смисъл и да включва принадлежност към различни етнически групи. Като общо правило може да се приеме, че преследването е на расова основа, когато преследващия възприема обекта на преследването като принадлежащ към друга расова група, която е различна от неговата, по причина на действителна или въображаема разлика, и това е основанието на неговите действия.

7.2. Религия

Понятието за религия може да се разбира в широк смисъл и да включва теистични, не теистични или атеистични вярвания.

Преследването по религиозни причини може да приеме различни форми, от пълна забрана за богослужение и религиозно образование до тежки дискриминационни мерки срещу лицата, които принадлежат към определена

религиозна група. За да е налице преследване, нарушаването и накърняването трябва да бъдат достатъчно тежки според критериите в раздел 4 на тази съвместна позиция. Това може да се отнася до случаи, в които държавата, извън мерките за поддържане на обществения ред, също така забранява или санкционира религиозна активност дори в личния живот.

Преследване по религиозни причини също така може да има, когато посегателствата са насочени срещу лице, което не желае да изповяда никаква религия, отказва да приеме определена религия или не се подчинява изцяло или частично на ритуалите и обичаите, свързани с определена религия.

7.2. Националност

Не трябва да се разбира изключително в смисъл на гражданство, но също така означава принадлежност към определена група поради културна или езикова идентичност, или още чрез връзки с население на друга държава.

7.4. Политически възгледи

Наличието на политически възгледи, които са различни от тези на правителството, само по себе си не е достатъчно като доказателство за признаването на статут на бежанец; лицето, което е подало молба за убежище трябва да покаже, че:

- властите знаят за неговите политически възгледи или му приписват такива,
- неговите възгледи не се толерират от властта,
- поради ситуацията в неговата страна има вероятност от преследване срещу лицето заради наличието на такива възгледи.

7.5. Социална група

Определена социална група обикновено е съставена от лица от един и същ произход, които имат еднакви обичаи или еднакъв социален статус и пр.

Опасенията от преследване на това основание може често да се пресичат с опасения от преследване по други основания, например раса, религия или националност.

Принадлежността към социална група може просто да бъде приписвана от преследвача на лицето или на групата, станали жертва на преследването.

В някои случаи социалната група може да не е съществувала до този момент, но може да бъде обособена от общите характеристики на лицата, станали жертва на преследването, защото преследвачът ги възприема като препятствие за постигане на целите си.

8. Преместване във вътрешността страната на произход

Когато се установи ясно, че преследването е ограничено в една определена част от територията, може да се наложи да се провери дали действително е изпълнено условието по член 1А от Женевската конвенция, според което заинтересуваният „не може или поради такова опасение (от преследване) не иска да разчита на защитата от властите в своята страна”, да се провери дали заинтересуваният не може да намери ефикасна защита в друга част на своята страна, където може логично да се очаква, че той ще се премести.

9. Бежанец „sur place”

Опасенията от преследване не трябва задължително да са съществували в момента, в който лицето, което търси убежище е напуснало страната си на произход. Едно лице, което не е имало опасения от преследване в момента, в който е напуснало страната си на произход, може да стане в един по-късен момент бежанец „sur place”. Основателно опасение от преследване може да произтича от ново положение в страната му на произход, които са възникнали след неговото заминаването, което има тежки последствия за него или за дейностите, които лицето развива.

При всяко положение, характеристиките на търсещия убежище трябва да бъдат такива, че властите в неговата страна на произход знаят или биха могли да узнаят за тях, преди опасенията на лицето от преследване да могат да бъдат оправдани.

9.1 Опасения, които произтичат от ново положение в страната на произход след заминаването на търсещия убежище.

Политически промени в страната на произход могат да оправдаят опасенията от преследване, но само ако търсещият убежище може да докаже, че вследствие на тези промени, той лично би имал основателно опасение от преследване в случай, че се завърне в страната.

9.2 Опасения по причина на дейности в чужбина

Статут на бежанец може да бъде предоставен когато в основата на опасенията от преследване на търсещия убежище стоят дейности, които са свързани с изразяване и поддържане на убеждения, които са съществували вече в страната на произход или ако обективно са следствие от характеристики на търсещият убежище. Все пак такава приемственост не

може да бъде изисквана когато заинтересуваният е на възраст, която не предполага, че в страната на произход той е могъл да изгради убеждения.

От друга страна, ако изразяването на убежденията има основна цел да създаде условия за признаване на статута на бежанец, дейностите които лицето развива по принцип не могат да доведат до признаване на статут на бежанец, ако това не накърнява правото на заинтересувания да не бъде връщан в страна, в която животът, физическата му цялост или свободата му са застрашени.

10. Противопоставяне по съвест, самоотлъчка и дезертьорство

Опасението на едно лице от наказание за противопоставяне по съвест, самоотлъчка и дезертьорство се разглежда самостоятелно. Сама по себе си то не може да оправдае признаване на статут на бежанец. Наказанието трябва да бъде оценено според принципите, които са изложени в точка 5.

В случай на самоотлъчка и дезертьорство, следва да бъде удовлетворен статут на бежанец на лицето, ако условията, при които се изпълняват военните задължения представляват преследване.

По същия начин, статут на бежанец може да се предостави като се вземат предвид всички други изисквания на определението, в случай на наказание поради противопоставяне по съвест, самоотлъчка и дезертьорство на основание на съвест, ако изпълнението на военните задължения води до участието на търсещия убежище в действия, които попадат в изключващите условия на член 1Е на Женевската конвенция.

11. Прекратяване на статута на бежанец (член 1В)

Решението за евентуално отнемане на статута на бежанец на основание член 1В от Женевската конвенция винаги се разглежда индивидуално.

Държавите-членки следва да положат всички възможни усилия, чрез обмен на информация да постигнат хармонизация по въпросите на приложението на прекратяващата клауза на член 1В .

Обстоятелствата, може да се приложи прекратяващата клауза на член 1В , трябва да имат фундаментален характер, да бъдат определени по обективен начин, който може да бъде контролиран. Информацията на центъра за информация, обсъждане и обмен по въпросите на убежището (CIREA) и ВКБООН могат да изиграят важна роля при взимане на решението.

12. Член 1Г от Женевската конвенция

Лице, което се отказва умишлено от защитата и помощта по член 1В от Женевската конвенция не остава автоматично защитено от разпоредбите на Конвенцията. В този случай статута на бежанец по принцип се определя по член 1А.

13. Член 1Е от Женевската конвенция

Клаузите на член 1Е от Женевската конвенция целят да изключат от защитата на Конвенция лицата, които не могат да се възползват от международна защита поради престъпленията, които са извършили.

Те също могат да бъдат приложени, когато действията станат известни след като е бил предоставен статутът на бежанец. (виж точка 11).

Като се имат предвид тежките последици на едно такова решение за търсещия убежище, член 1Е трябва да бъде използван внимателно и след задълбочено проучване, съгласно правилата предвидени в националното законодателство.

13.1 Член 1Еа)

Престъпленията по член 1Еа) са тези, които са определени в международните инструменти, по които държавите-членки са страни и в резолюциите, приети от Организацията на обединените нации, или от други международни или регионални организации, доколкото те са приети от държавата-членка.

13.2 Член 1Еб)

Строгостта на очакваното преследването трябва да бъде преценена по отношение естеството на престъплението, в което лицето е заподозряно.

Изключително жестоките действия, дори да се претендира, че са предприети с политическа цел, могат да бъдат определени като тежки не-политически престъпления. Това се прилага както за участниците в престъплението, така и за подбудителите.

13.3 Член 1Ев)

Целите и принципите, които са залегнали в член 1Ев), на първо място са записаните в Устава на Организацията на обединените нации, който определя задълженията на държавите, които са го подписали, в отношенията между тях, по-специално тези които се отнасят до запазване на мира, правата на човека и основните свободи.

Член 1Ев) се прилага в случай на нарушение на тези принципи и цели преди всичко заемащите високи постове в държавата, които пред вид техните отговорности, са заповядали или прибягнали до действия, които противоречат на тези цели и принципи, както и лицата, които предвид принадлежността им към силите на реда, са били принудени да поемат лична отговорност за изпълнението на такива действия.

С цел да се определи дали едно действие може да бъде квалифицирано като противоречащо на целите и принципите на Организацията на обединените нации, държавите-членки трябва да вземат предвид конвенциите и резолюциите, които са приети в тази връзка под егидата Организацията на обединените нации.

Съставено в Брюксел на 4 март 1996 година.

За Съвета:
Председател
P.Baratta