

31996F0196

13.3.1996

URADNI LIST EVROPSKIH SKUPNOSTI

L 63/2

**SKUPNO STALIŠČE****z dne 4. marca 1996****Sveta na podlagi člena K.3 Pogodbe o Evropski uniji o usklajeni uporabi opredelitve izraza „begunec“ iz člena 1 Ženevske konvencije z dne 28. julija 1951 o statusu beguncev**

(96/196/PNZ)

SVET EVROPSKE UNIJE JE

ob upoštevanju Pogodbe o Evropski uniji in zlasti člena K.3(2)(a) Pogodbe,

ker se v skladu s členom K.1 Pogodbe azilna politika obravnava kot zadeva skupnega interesa;

ker je Evropski svet na svojem zasedanju v Strasbourgu 8. in 9. decembra 1990 določil cilj usklajevanja azilnih politik držav članic, ki sta ga naprej razvila Evropski Svet v Maastrichtu 9. in 10. decembra 1991 ter v Bruslju 10. in 11. decembra 1993 ter Komisija v sporočilu o priseljenski in azilni politiki z dne 23. februarja 1994;

ob poudarku, kako pomembno je ob spoštovanju skupne človekoljubne tradicije držav članic beguncem zagotoviti primerno zaščito v skladu z določbami Ženevske konvencije z dne 28. julija 1951 o statusu beguncev, kakor je bila spremenjena s Protokolom iz New Yorka z dne 31. januarja 1967, v nadaljnjem besedilu „Ženevska konvencija“;

ob ugotovitvi, da je Priročnik Visokega komisariata Združenih narodov za begunce (UNHCR) dragocena pomoč državam članicam pri določanju statusa beguncev;

ker je usklajena uporaba meril za določanje statusa beguncev bistvenega pomena za uskladitev azilnih politik v državah članicah,

SPREJEL NASLEDNJE SKUPNO STALIŠČE:

- Odobrijo se v nadaljevanju določene smernice za uporabo meril za priznanje statusa begunca in sprejem beguncev.
- Te smernice se posredujejo upravnim organom, odgovornim za priznanje statusa beguncev, ki jih morajo obravnavati kot podlago, brez poseganja v sodno prakso držav članic v zvezi

z azilnimi zadevami in njihov s tem povezani ustavni položaj.

- To skupno stališče se sprejme v okviru ustavnih pooblastil vlad držav članic; to skupno stališče ne zavezuje zakonodajnih oblasti niti ne vpliva na odločitve sodnih organov držav članic.
- Svet enkrat na leto preuči uporabo teh smernic in jih, če je to primerno, prilagodi razvoju prošenj za azil.

**1. Priznanje statusa begunca**

Opredelitev statusa begunca temelji na merilih, v skladu s katerimi se pristojni državni organi odločijo, ali bodo prošilcu za azil zagotovili zaščito, ki jo predvideva Ženevska konvencija. Ta dokument se nanaša na izvajanje meril, kakor so določena v členu 1 navedene konvencije. Na noben način ne vpliva na pogoje, pod katerimi lahko država članica v skladu z domačim pravom izda osebi dovoljenje, da ostane na njenem ozemlju, če bi vrnitev te osebe v domovino ogrožala njeno varnost ali fizično integriteto zaradi okoliščin, ki jih Ženevska konvencija ne določa, vendar predstavljajo razlog, da ga ne vrne v njegovo izvorno državo.

**2. Posamično ali kolektivno opredeljevanje statusa begunca**

Vsaka prošnja za azil se obravnava na podlagi dejstev in okoliščin, navedenih v vsakem posameznem primeru, ter ob upoštevanju objektivnih razmer, ki prevladujejo v izvorni državi.

V praksi se lahko zgodi, da je preganjanju izpostavljena cela skupina ljudi. Tudi v takih primerih se prošnje obravnavajo posamično, čeprav se lahko ta obravnava v posebnih primerih omeji na ugotavljanje posameznikove pripadnosti zadevni skupini.

### 3. Predložitev dokazov, potrebnih za priznanje statusa begunca

Odločilni dejavnik pri dodelitvi statusa begunca v skladu z Ženevsko konvencijo je utemeljen strah pred preganjanjem zaradi rase, vere, narodne pripadnosti, političnega prepričanja ali pripadnosti določeni družbeni skupini. Vprašanje utemeljenosti strahu pred preganjanjem je treba preučiti glede na okoliščine vsakega posameznega primera. Dolžnost prosilca za azil je predložitev dokazov, potrebnih za presojo verodostojnosti dejstev in okoliščin. Razumeti je treba, da potem, ko je ugotovljena zadostna verodostojnost izjav prosilca za azil, ni treba zahtevati podrobnejšega preverjanja predloženih dejstev, in je treba, razen če ne obstajajo utemeljeni razlogi, ki bi kazali nasprotno, v dvomu verjeti prosilcu za azil.

Dejstvo, da je posameznik že bil preganjan ali mu grozi neposredna nevarnost preganjanja, je resno znamenje nevarnosti preganjanja, razen če se niso od takrat bistveno spremenile okoliščine v njegovi izvorni državi ali njegovi odnosi z izvorno državo.

Dejstvo, da posameznik pred odhodom iz izvorne države ni bil preganjan ali mu ni grozila nevarnost preganjanja, samo po sebi ne pomeni, da v azilnem postopku ne more uveljavljati utemeljenega strahu pred preganjanjem.

### 4. „Preganjanje“ v smislu člena 1A Ženevske konvencije

Izraz „preganjanje“, kakor se uporablja v tem dokumentu, je vzet iz člena 1A Ženevske konvencije.

Izraz ni opredeljen v Konvenciji. Splošno sprejete opredelitve ni niti v sklepih Izvršnega odbora UNHCR niti v pravni literaturi, ki obravnava to problematiko. Smernice v tem dokumentu ne predstavljajo opredelitve.

Vendar obstaja splošno soglasje, da morajo biti storjena dejanja ali strah pred dejanji, ki se štejejo kot „preganjanje“ v smislu člena 1A:

- dovolj resna po svoji naravi ali pogostnosti: morajo bodisi predstavljati kršitev temeljnih človekovih pravic, npr. življenja, svobode ali fizične integritete, bodisi glede na vsa dejstva v zvezi s primerom osebi, ki je utr

pela kršenje svojih pravic, nedvomno onemogočati, da bi še naprej živel v izvorni državi<sup>(1)</sup>, in

- temeljiti na enem od razlogov, ki so navedeni v členu 1A: rasi, veri, narodni pripadnosti, pripadnosti določeni družbeni skupini ali političnem prepričanju. Razlogi za preganjanje se lahko prekrivajo in so pogosto usmerjeni v isto osebo. Dejstvo, da so ti razlogi pristni ali jih preganjalec preprosto pripisuje zadevni osebi, ni bistveno.

Hkratni pojav več vrst preganjanja in kombinacija dogodkov, od katerih noben sam po sebi ne predstavlja preganjanja, lahko v določenih okoliščinah sprožita dejansko preganjanje ali se obravnavata kot resen razlog za strah pred preganjanjem.

V naslednjih vodilnih načelih je treba izraz „preganjanje“ razumeti s sklicevanjem na ta oddelek.

## 5. Izvori preganjanja

### 5.1 Preganjanje s strani države

Preganjanje je praviloma dejanje, ki ga izvaja državni organ (centralna država ali zvezne države, regionalni in lokalni organi), ne glede na njegov status v mednarodnem pravu, ali stranke ali organizacije, ki nadzorujejo državo.

Poleg primerov, v katerih se preganjanje pojavlja v obliki surove sile, se lahko pojavlja tudi v obliki upravnih in/ali sodnih ukrepov, ki bodisi dajejo videz zakonitosti in se zlorabljajo za namene preganjanja bodisi se z njihovim izvajanjem krši zakonodaja.

#### 5.1.1 Pravni, upravni in policijski ukrepi

##### (a) Splošni ukrepi

Uradni organi države so včasih prisiljeni uvesti splošne ukrepe za vzdrževanje javnega reda, zaščito državne varnosti, ohranjanje javnega zdravja itn. Če je

<sup>(1)</sup> To besedilo ne posega v točko 8: „ali zadevna oseba ne more najti učinkovite zaščite v drugem delu izvorne države...“.

potrebno, lahko taki ukrepi vključujejo omejitve nekaterih svoboščin. Lahko jih spremlja tudi uporaba sile, pri čemer take omejitve ali uporaba sile same po sebi niso zadosten razlog za dodelitev statusa begunca posameznikom, proti katerim so ti ukrepi usmerjeni. Če pa se odkrije, da se taki ukrepi iz enega ali več razlogov iz člena 1A Ženevske konvencije izvajajo na diskriminatoren način in lahko povzročijo dovolj resne posledice, lahko predstavljajo razlog za utemeljeni strah pred preganjanjem pri posameznikih, ki so žrtve njihove neprimerne uporabe. To velja zlasti v primerih, kadar se splošni ukrepi uporabljajo za prikrivanje posameznih ukrepov, sproženih proti posameznikom, ki jim bodo njihovi organi najverjetneje grozili iz razlogov, navedenih v členu 1A.

(b) **Ukrepi, usmerjeni proti nekaterim kategorijam**

Ukrepi, sproženi proti eni ali več posebnim kategorijam prebivalstva, so v družbi lahko legitimni celo ob uvedbi nekaterih prisilnih sredstev ali omejitvah nekaterih svoboščin.

Vendar se lahko obravnavajo kot razlog za upravičeni strah pred preganjanjem, zlasti če je mednarodna javnost obsodila cilj, ki ga uresničujejo, ali če so očitno nesorazmerni z želenim ciljem, ali če njihovo izvajanje vodi k resnim zlorabam, usmerjenim k drugačnemu in manj naklonjenemu obravnavanju določene skupine kot celotnega prebivalstva.

(c) **Posamezni ukrepi**

Vsak upravni ukrep, sprožen proti posamezniku brez vsakršnega upoštevanja zgoraj navedenega splošnega interesa in iz enega od razlogov iz člena 1A, ki je dovolj resen glede na merila iz oddelka 4 tega skupnega stališča, se lahko obravnava kot preganjanje, zlasti če je nameren, sistematičen in trajen.

Zato je pomembno upoštevati okoliščine v zvezi s posameznim ukrepom, o katerih poroča prosilec za azil, da se presodi, ali je njegov strah pred preganjanjem utemeljen.

V vseh zgoraj navedenih primerih je treba preučiti obstoj učinkovitega pravnega sredstva ali sredstev za odpravo stanja zlorabe. Praviloma bo za preganjanje značilna odsotnost odpravljanja krivic ali če pravna sredstva obstajajo, prikrajšanost posameznika ali posameznikov za možnost dostopa do teh sredstev, ali dejstvo, da so odločitve pristojnih organov pristranske (glej 5.1.2) ali neučinkovite.

5.1.2 **Sodni pregon**

Sodni pregon ali sodne kazni lahko, čeprav so na videz zakonite, pomenijo preganjanje, če vključujejo diskriminatorni element in če so dovolj ostre glede na merila iz oddelka 4 tega skupnega stališča. To zlasti drži v primerih:

(a) **Diskriminatornega sodnega pregona**

Ta zadeva stanje, v katerem velja določba kazenskega prava za vse, vendar so na podlagi značilnosti, ki pogosto privedejo do dodelitve statusa begunca, preganjane le nekatere osebe. Zato je diskriminatorni element pri izvajanju politike sodnega pregona bistvenega pomena, da je oseba priznana kot begunec.

(b) **Diskriminatornega kaznovanja**

Kaznovanje ali grožnja le-tega na podlagi splošno veljavne določbe kazenskega prava bo diskriminatorna, če so osebe, ki prekršijo zakon, kaznovane, vendar so pri tem nekaterim osebam na podlagi značilnosti, ki najverjetneje privedejo do dodelitve statusa begunca, naložene strožje kazni. Diskriminatorni element pri izrekanju kazni je bistvenega pomena. Če obstaja povezava z enim od razlogov za preganjanje iz člena 1A, se lahko v primeru nesorazmerno visoke kazni šteje, da preganjanje obstaja.

(c) **Kršitve določbe kazenskega prava na podlagi razlogov za preganjanje**

Namerna kršitev določbe kazenskega prava — bodisi splošno veljavne bodisi veljavne za nekatere kategorije oseb — na podlagi razlogov za preganjanje mora nedvomno biti rezultat izjav ali sodelovanja pri nekaterih dejavnostih v izvorni državi ali mora biti objektivna posledica značilnosti prosilca za azil, ki najverjetneje privedejo do dodelitve statusa begunca.

- Odločilni dejavniki so vrsta kazni, strogost kazni glede na storjeni prekršek, pravni sistem in položaj v zvezi s človekovimi pravicami v izvorni državi. Preučiti je treba, ali se lahko, glede na posamezne okoliščine, v katerih se je znašla zadevna oseba, in razmere v izvorni državi, namerna kršitev določbe kazenskega prava šteje za neizogibno.
- 5.2 *Preganjanje s strani tretjih oseb*
- Preganjanje s strani tretjih oseb se bo obravnavalo v okviru Ženevske konvencije, če temelji na enem od razlogov iz člena 1A te konvencije, če se nanaša na posameznika in če ga oblasti spodbujajo ali dopuščajo. Če uradne oblasti ne ukrepajo, naj tako preganjanje sproži individualno obravnavanje vseh prošenj za pridobitev statusa begunca v skladu z nacionalno sodno prakso, zlasti glede vprašanja, ali je bila odsotnost ukrepanja namerna ali ne. Zadevne osebe lahko v vsakem primeru izpolnjujejo pogoje za primerne oblike zaščite po nacionalnem pravu.
6. **Državljska vojna in drugi notranji ali splošni oboroženi spopadi**
- Sklicevanje na državljansko vojno ali notranji ali splošni oboroženi spopad ter nevarnosti, ki jih vključuje, samo po sebi ne zadostuje za zagotavljanje dodelitve statusa begunca. Strah pred preganjanjem mora v vseh primerih izhajati iz enega od razlogov iz člena 1A Ženevske konvencije in se nanašati na posameznika.
- V takih situacijah je lahko preganjanje pogojeno z delovanjem bodisi sodnih organov ali tretjih strani, ki jih sodni organi spodbujajo ali tolerirajo, bodisi z delovanjem dejanskih oblasti, ki imajo nadzor nad delom ozemlja, znotraj katerega država svojim državljanom ne more zagotavljati zaščite.
- Uporaba oboroženih sil načeloma ne pomeni preganjanja, če je skladna z mednarodnim vojnim pravom in mednarodno priznana prakso; vendar postane preganjanje, če se na primer na nekem območju vzpostavi oblast in njeni napadi na nasprotnike ali prebivalstvo izpolnjujejo merila iz oddelka 4.
- V drugih primerih se lahko po nacionalni zakonodaji zagotovijo druge oblike zaščite.
7. **Razlogi za preganjanje**
- 7.1 *Rasa*
- Pojem rase je treba razumeti v širšem smislu in mora vključevati pripadnost različnim etničnim skupinam. Na splošno je treba za preganjanje šteti, da temelji na rasnih razlogih, če preganjalec zaradi dejanske ali predpostavljene razlike obravnava svojo žrtev kot pripadnika rasne skupine, ki ni njegova, in to predstavlja razlog za njegove ukrepe.
- 7.2 *Vera*
- Pojem vere se lahko razume v širšem smislu in vključuje lahko teistično, neteistično in ateistično prepričanje.
- Preganjanje zaradi vere ima lahko različne oblike, kot so popolna prepoved čaščenja in verskega pouka ali strogi diskriminatorni ukrepi proti osebam, pripadnikom določene verske skupine. Za obstoj preganjanja morata biti oviranje in utrpelo poslabšanje dovolj resna glede na merila iz oddelka 4 tega skupnega stališča. To lahko velja tudi v primeru, če država ne le uvede ukrepe, ki so bistvenega pomena za vzdrževanje javnega reda, temveč prepove ali kaznuje tudi versko dejavnost v zasebnem življenju.
- Preganjanje zaradi vere se lahko pojavi tudi, če je tako oviranje usmerjeno v osebo, ki ne želi izpovedati nobene vere, zavrača sprejemanje določene vere ali v celoti ali deloma zavrača ravnanje v skladu z obredi in običaji, ki se nanašajo na določeno vero.
- 7.3 *Narodna pripadnost*
- Ta naj se ne omeji izključno na zamisel o državljanstvu, temveč naj vključuje tudi pripadnost skupini, ki jo opredeljuje njena kulturna in jezikovna identiteta ali njeno razmerje s prebivalstvom druge države.
- 7.4 *Politično prepričanje*
- Gojenje političnega prepričanja, ki je drugačno od prepričanja vlade, samo po sebi ne predstavlja zadostnega razloga za zagotovitev statusa begunca; prosilec mora dokazati, da:

- so oblasti seznanjene z njegovim političnim prepričanjem ali mu ga pripisujejo,
- oblasti niso strpne do navedenega prepričanja,
- bi bil glede na razmere v njegovi državi verjetno preganjan zaradi gojenja takega prepričanja.
- 9.1 *Strah na podlagi novih razmer v izvorni državi po odhodu prosilca*
- Politične spremembe v izvorni državi lahko upravičujejo strah pred preganjanjem, vendar le v primeru, če lahko prosilec za azil dokaže, da bi lahko zaradi navedenih sprememb ob vrnitvi osebno izkazal utemeljeni strah pred preganjanjem.
- 7.5 *Pripadnost družbeni skupini*
- Posebna družbena skupina običajno zajema ljudi z enakim poreklom, običaji ali družbenim statusom, itd.
- 9.2 *Strah na podlagi dejavnosti zunaj izvorne države*
- Strah pred preganjanjem pod tem naslovom se lahko pogosto prekriva s strahom pred preganjanjem iz drugih razlogov, na primer rase, vere ali narodne pripadnosti.
- Status begunca se lahko dodeli, če dejavnosti, iz katerih izhaja strah prosilca za azil pred preganjanjem, predstavljajo izražanje in kontinuiteto prepričanj, ki jih je imel v izvorni državi, ali se lahko objektivno obravnavajo kot posledica značilnosti posameznika, povezanih z azilom. Vendar taka kontinuiteta ne sme biti zahteva, če zadevna oseba zaradi svoje starosti še ni bila sposobna oblikovati svojega prepričanja.
- Preganjalec lahko preganjani osebi ali skupini preprosto pripiše pripadnost družbeni skupini.
- V nekaterih primerih ni nujno, da je družbena skupina obstajala že prej, vendar se lahko opredeli s skupnimi značilnostmi preganjanih oseb, saj jih preganjalec vidi kot oviro pred doseganjem lastnih ciljev.
8. **Preseljevanje znotraj izvorne države**
- Če se zdi, da je preganjanje jasno omejeno na določen del državnega ozemlja, utegne biti za ugotovitev, ali je pogoj iz člena 1A Ženevske konvencije izpolnjen, namreč, da zadevna oseba „ni zmožna ali se na podlagi takega strahu (pred preganjanjem) noče izpostavljati preganjanju te države“, potrebno preveriti, ali zadevna oseba ne more najti učinkovite zaščite v drugem delu svoje države, v katerega bi se lahko oseba po upravičenih pričakovanjih preselila.
10. **Ugovor vesti vojaške dolžnosti, neupravičena odsotnost in pobeg iz vojske ali boja**
- Strah pred kaznijo za ugovor vesti vojaške dolžnosti, neupravičene odsotnosti ali pobega iz vojske ali boja se preuči individualno. Sam po sebi naj ne zadostuje za utemeljitev priznanja statusa begunca. Kazen se mora presoditi zlasti v skladu z načeli iz točke 5.
9. **Zatečeni begunec (*réfugié sur place*)**
- Ni nujno, da je strah pred preganjanjem obstajal v času, ko je prosilec za azil zapustil svojo državo. Posameznik, ki ob odhodu iz svoje države ni imel razloga za strah pred preganjanjem, lahko naknadno postane zatečeni begunec. Utemeljeni strah pred preganjanjem lahko temelji na dejstvu, da so se po njegovem odhodu razmere v izvorni državi spremenile, kar ima zanj resne posledice, ali temelji na njegovih dejanjih.
- V primerih neupravičene odsotnosti ali pobega iz vojske ali boja je treba zadevni osebi dodeliti status begunca, če pogoji, pod katerimi opravlja vojaške dolžnosti, sami po sebi predstavljajo preganjanje.
- V vsakem primeru morajo biti značilnosti posameznika, ki so povezane z azilom, take, da so oblasti v izvorni državi
- Podobno se lahko status begunca dodeli v zvezi z vsemi drugimi zahtevami opredelitve, v primerih kaznovanja ugovora vesti vojaške dolžnosti ali namerne neupravičene odsotnosti in pobega iz vojske ali boja zaradi ugovora



- vesti, če bi opravljanje vojaških dolžnosti vodilo zadevno osebo k dejanjem, ki sodijo med klavzule o izključevanju iz člena 1F Ženevske konvencije.
11. **Prenehanje statusa begunca** (člen 1C)
- Vprašanje, ali se lahko status begunca odvzame na podlagi člena 1C Ženevske konvencije, se vedno preuči individualno.
- Države članice naj s pomočjo izmenjave podatkov storijo vse potrebno, da uskladijo svojo prakso v zvezi z uporabo klavzul o prenehanju iz člena 1C, kadarkoli je to mogoče.
- Okoliščine, v katerih se lahko uporabi klavzula o prenehanju iz člena 1C, naj bodo temeljne narave ter opredeljene na objektivni in preverljiv način. Podatki, ki jih predložita Center za informiranje, razpravo in izmenjavo o azilu (CIREA) ter UNHCR, so lahko v tem primeru bistvenega pomena.
12. **Člen 1D Ženevske konvencije**
- Katera koli oseba, ki se namerno odreče zaščiti in pomoči iz člena 1D Ženevske konvencije, ni več samodejno zajeta v tej konvenciji. V takih primerih se status begunca načeloma opredeli v skladu s členom 1A.
13. **Člen 1F Ženevske konvencije**
- Klavzule v členu 1F Ženevske konvencije so zasnovane tako, da iz zaščite po tej konvenciji izključujejo osebe, ki zaradi resnosti zločinov, ki so jih zagrešile, ne morejo uživati mednarodne zaščite.
- Klavzule se lahko uporabljajo tudi, če se dejanja razkrijejo po dodelitvi statusa begunca (glej točko 11).
- Glede na resnost posledic take odločitve za prosilca za azil se mora člen 1F uporabljati z vso previdnostjo in po temeljiti preučitvi ter v skladu s postopki nacionalnega prava.
- 13.1 **Člen 1F(a)**
- Zločini iz člena 1F(a) so tisti, ki so določeni z mednarodnimi instrumenti, h katerim so pristopile države članice, in resolucijami, ki so jih sprejeli Združeni narodi ali druge mednarodne ali regionalne organizacije, v kolikor so jih države članice sprejele.
- 13.2 **Člen 1F(b)**
- Resnost pričakovanega preganjanja je treba pretehtati glede na vrsto kaznivenga dejanja, katerega je osumljena zadevna oseba.
- Izjemno kruta dejanja, tudi če so storjena na podlagi domnevno političnega cilja, se lahko obravnavajo kakor resni nepolitični zločini. To velja za udeležence zločina in pobudnike le-tega.
- 13.3 **Člen 1F(c)**
- Nameni in načela iz člena 1F(c) so prvotno tista, ki so določena v Listini Združenih narodov, ki opredeljuje obveznosti držav pogodbenic v medsebojnih odnosih, zlasti za namen vzdrževanja miru ter ob upoštevanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin.
- Člen 1F(c) se uporablja v primerih, kadar so bila navedena načela kršena, in je predvsem usmerjen v osebe na višjih položajih v državi, ki so zaradi svojih odgovornosti ukazale ali dale pooblastila za ukrepanje v nasprotju z navedenimi nameni in načeli, ter v osebe, ki so jih kot pripadnice varnostnih sil spodbujali k prevzemu osebne odgovornosti za izvajanje takih ukrepov.
- Za ugotovitev, ali se lahko za ukrepe šteje, da so v nasprotju z nameni in načeli Združenih narodov, naj države članice upoštevajo konvencije in resolucije, ki so bile v tej povezavi sprejete pod pokroviteljstvom Združenih narodov.

V Bruslju, 4. marca 1996

Za Svet

Predsednik

P. BARATTA