

31996F0196

13.3.1996

ÚŘEDNÍ VĚSTNÍK EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

L 63/2

SPOLEČNÝ POSTOJ**ze dne 4. března 1996****vymezený Radou na základě článku K.3 Smlouvy o Evropské unii o harmonizovaném používání definice pojmu „uprchlík“ ve smyslu článku 1 Ženevské úmluvy ze dne 28. července 1951 o právním postavení uprchlíků**

(96/196/SVV)

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o Evropské unii a zejména na čl. K.3 odst. 2 písm. a) této smlouvy,

vzhledem k tomu, že podle článku K.1 Smlouvy je azylová politika považována za věc společného zájmu členských států;

vzhledem k tomu, že si Evropská rada na svém zasedání ve Štrasburku ve dnech 8. a 9. prosince 1990 vytyčila za cíl harmonizovat azylovou politiku členských států, který byl dále rozvinut Evropskou radou na zasedání v Maastrichtu ve dnech 9. a 10. prosince 1991 a v Bruselu ve dnech 10. a 11. prosince 1993 a ve sdělení Komise o přistěhovalecké a azylové politice ze dne 23. února 1994;

zdůrazňujíc v souladu se společnými humanitárními tradicemi členských států význam zaručení náležité ochrany pro uprchlíky v souladu se Ženevskou úmluvou ze dne 28. července 1951 o právním postavení uprchlíků ve znění Newyorského protokolu ze dne 31. ledna 1967 (dále jen „Ženevská úmluva“);

zjišťujíc, že příručka vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) je cennou pomůckou členských států při určování právního postavení uprchlíka;

vzhledem k tomu, že harmonizované uplatňování kritérií pro určování právního postavení uprchlíka je nezbytné pro harmonizaci azylové politiky v členských státech,

PŘIJALA TENTO SPOLEČNÝ POSTOJ:

- Schvalují se níže uvedené pokyny pro používání kritérií pro uznání za uprchlíka a jeho přijetí.
- Tyto pokyny budou sděleny správním orgánům příslušným pro uznávání právního postavení uprchlíka, které se tímto vyzývají, aby z nich vycházely, aniž je dotčena judikatura

členských států v oblasti azylu a ústavní předpisy v této oblasti.

- Tento společný postoj se přijímá v mezích ústavních pravomocí vlád členských států; nezavazuje zákonodárné orgány ani nemá vliv na rozhodnutí soudů členských států.
- Rada přezkoumá jednou ročně uplatňování těchto pokynů a popřípadě je přizpůsobí vývoji azylových žádostí.

1. Uznání za uprchlíka

Určení právního postavení uprchlíka je založeno na kritériích, podle kterých příslušné vnitrostátní subjekty rozhodují, že poskytnou žadateli o azyl ochranu stanovenou Ženevskou úmluvou. Tento dokument se týká použití kritérií tak, jak jsou stanovena v článku 1 výše uvedené úmluvy. Žádným způsobem se nedotýká podmínek, za kterých členský stát může podle svých vnitrostátních právních předpisů dovolit někomu, aby zůstal na jeho území, pokud by byla ohrožena bezpečnost nebo nedotknutelnost jeho osoby, kdyby se vrátil do své země, z důvodů, na které se Ženevská úmluva nevztahuje, ale které jsou důvodem pro jeho nevrácení do jeho země původu.

2. Určení právního postavení uprchlíka pro jednotlivce nebo skupinu

Každá žádost o azyl se zkoumá na základě skutečnosti a okolností předložených v každém jednotlivém případě a se zřetelem na skutečnou situaci v zemi původu.

V praxi se může stát, že celá skupina lidí je vystavena pronásledování. I v takovém případě se žádosti zkoumají jednotlivě, ačkoliv v určitých případech se toto zkoumání může omezit na určení, zda jednotlivec patří k dotyčné skupině.

3. Zjištění skutečností opravňujících k přiznání právního postavení uprchlíka

Určujícím činitelem pro přiznání právního postavení uprchlíka podle Ženevské úmluvy je existence odůvodněných obav z pronásledování z důvodů rasy, náboženství, národnosti, politických názorů nebo příslušnosti k určité společenské vrstvě. Otázka, zda jsou obavy z pronásledování odůvodněné, se musí posuzovat s ohledem na okolnosti každého případu. Je na žadateli o azyl, aby předložil důkazy potřebné pro zhodnocení pravdivosti přednesených skutečností a okolností. Mělo by se rozumět samo sebou, že jakmile jednou byla dostatečně zjištěna spolehlivost pravdivosti prohlášení žadatele o azyl, není nutné usilovat o další potvrzení předložených skutečností, a v případě žadatele o azyl, pokud nesevědí dostatečné důvody o opaku, rozhodne se v případě pochybností v jeho prospěch.

Skutečnost, že jedinec byl již jednou vystaven pronásledování nebo přímým hrozbám pronásledování, vážně naznačuje riziko pronásledování, ledaže by od té doby došlo k radikální změně podmínek v jeho zemi původu nebo v jeho vztazích k jeho zemi původu.

Skutečnost, že jedinec před svým odchodem ze své země původu nebyl pronásledován ani přímo ohrožen pronásledováním, sama o sobě neznamena, že nemůže v azylovém řízení uplatňovat odůvodněné obavy z pronásledování.

4. „Pronásledování“ ve smyslu čl. 1 oddílu A Ženevské úmluvy

Pojem „pronásledování“, tak jak je užíván v tomto dokumentu je převzat z čl. 1 oddílu A Ženevské úmluvy.

Pojem není v úmluvě definován. Obecně přijatou definici nelze nalézt ani v závěrech Výkonného výboru vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR), ani v právní literatuře. Pokyny v tomto dokumentu definici nejsou.

Vychází se však obecně z toho, že „pronásledování“ je pronásledováním ve smyslu čl. 1 oddílu A, pokud jednání, k němuž došlo nebo jehož se osoba obává:

- je dostatečně závažné svou povahou nebo svým opakováním: je buď vážným útokem na lidská práva, například život, svobodu nebo nedotknutelnost osoby, nebo s ohledem na všechny okolnosti případu zjevně

brání osobě, která je utrpěla, nadále žít ve své zemi původu ⁽¹⁾, a

- je založeno na jednom z důvodů uvedených v čl. 1 oddílu A, kterými jsou rasa, náboženství, národnost, příslušnost k určité společenské vrstvě nebo politické názory. Důvody pronásledování se mohou překrývat a často se na stejnou osobu vztahuje více důvodů. Skutečnost, zda jsou tyto důvody skutečné nebo dotýčné osobě připisované pronásledovatelem, není rozhodující.

Několik druhů pronásledování se může vyskytnout zároveň a kombinace událostí, které, jsou-li brány zvlášť, nejsou pronásledováním, může podle okolností představovat skutečné pronásledování nebo být považována za vážný důvod pro obavy z pronásledování.

V následujících hlavních zásadách je třeba chápat pojem „pronásledování“ ve smyslu tohoto oddílu.

5. Původ pronásledování

5.1 Pronásledování státem

Pronásledování je obecně jednáním státního orgánu (celého státu nebo federálních států, regionálních a místních orgánů) bez ohledu na jeho postavení v mezinárodním právu, nebo stranu či organizací řídících stát.

Navíc v případech, ve kterých pronásledování nabývá podobu použití hrubé síly, může také nabýt podoby správních nebo soudních opatření, která buď mají zdání zákonnosti a jsou zneužívána pro účely pronásledování, nebo je jimi porušován zákon.

5.1.1 Právní, správní a policejní opatření

a) Obecná opatření

Orgány veřejné moci země jsou někdy nuceny přijmout obecná opatření pro udržení veřejného pořádku, zajištění bezpečnosti státu, zachování veřejného zdraví atd. Taková opatření

⁽¹⁾ Tímto zněním není dotčen bod 8 „zda dotýčná osoba nemůže nalézt účinnou ochranu v jiné části své vlastní země“.

s sebou mohou nést omezení výkonu určitých svobod. Také mohou být doprovázena použitím síly, ale taková omezení nebo použití síly sama o sobě nezakládají dostatečné důvody pro přiznání právního postavení uprchlíka jednotlivcům, proti kterým jsou opatření namířena. Pokud však vyjde najevo, že se taková opatření používají diskriminačním způsobem na základě jednoho nebo více důvodů uvedených v čl. 1 oddílu A Ženevské úmluvy, a mohou mít dostatečně vážné důsledky, mohou zakládat odůvodněné obavy ze strany jednotlivců, kteří jsou obětmi jejich nesprávného použití. Tak je tomu zejména v případě, kde se obecná opatření užívají k zastření individuálních opatření přijatých proti osobám, které jsou z důvodů uvedených v čl. 1 oddílu A ohroženy zastrašováním ze strany svých orgánů.

b) **Opatření namířená proti určitým skupinám osob**

Opatření namířená proti jedné nebo více určitým skupinám osob mohou být ve společnosti oprávněná, i pokud ukládají zvláštní donucení nebo omezení určitých svobod.

Mohou být však považována za ospravedlňující obavy z pronásledování, zejména pokud cíl, který sledují, byl mezinárodním společenstvím odsouzen, nebo pokud jsou zjevně nepřiměřená sledovanému cíli, nebo pokud jejich použití vede k vážnému zneužití, které má za cíl odlišné a méně příznivé zacházení s určitou skupinou než s obyvatelstvem jako celkem.

c) **Individuální opatření**

Jakékoliv správní opatření namířené proti jednotlivci, které není podmíněno ve smyslu výše uvedeného obecného zájmu, z jednoho z důvodů uvedených v čl. 1 oddílu A, které je dostatečně závažné podle kritérií uvedených v bodu 4 tohoto společného postoje, může být považováno za pronásledování, zejména pokud je úmyslné, systematické a trvalé.

Je tedy důležité uvážit všechny okolnosti provázející individuální opatření oznámené žadatelem o azyl, aby se zhodnotilo, zda jsou jeho obavy z pronásledování skutečně odůvodněné.

Ve všech výše uvedených případech je třeba uvážit, zda existují účinné právní prostředky, které by zneužívání zastavily. Zpravidla je pronásledování prokázáno skutečností, že neexistují žádné právní prostředky, nebo pokud existují, dotyčnému jednotlivci nebo jednotlivcům jsou upírány, nebo skutečností, že rozhodnutí příslušného orgánu nejsou nestranná (viz 5.1.2) nebo nemají žádný účinek.

5.1.2 **Stíhání**

Navzdory zdání zákonnosti mohou stíhání nebo tresty uložené soudem nabýt podoby pronásledování, pokud obsahují diskriminační prvek a pokud jsou podle kritérií uvedených v bodu 4 tohoto společného postoje dostatečně závažné. To platí zejména v těchto případech:

a) **Diskriminační stíhání**

Toto se týká situace, ve které je trestněprávní ustanovení použitelná na všechny, ale stíhány jsou pouze určité osoby na základě znaků, které přicházejí v úvahu pro přiznání právního postavení uprchlíka. Je to tedy diskriminační prvek ve stíhání, který je podstatný pro uznání osoby za uprchlíka.

b) **Diskriminační trestání**

Trestání nebo jeho hrozba na základě obecně použitelného trestněprávního ustanovení je diskriminační, pokud osoby, které porušují právní předpisy, jsou trestány, ale určité osoby jsou podrobeny přísnějšímu potrestání na základě znaků, které přicházejí v úvahu pro přiznání právního postavení uprchlíka. Diskriminační prvek v uloženém trestu je podstatný. Za pronásledování lze považovat i případ nepřiměřeného trestu, za předpokladu, že tu existuje spojitost s jedním z důvodů pronásledování uvedených v čl. 1 oddílu A.

c) **Porušení trestněprávního ustanovení v souvislosti s důvody pronásledování**

Úmyslné porušení trestněprávního ustanovení použitelného obecně nebo na určité skupiny osob, z důvodů pronásledování musí být jasně výsledkem prohlášení nebo účasti na určitých činnostech v zemi původu nebo být objektivním důsledkem znaků žadatele o azyl, které mohou vést k přiznání právního postavení

uprchlíka. Rozhodujícími činiteli jsou povaha trestu, tvrdost trestu ve vztahu ke spáchanému deliktu, právní systém a situace, pokud jde o lidská práva v zemi původu. Mělo by se uvážit, zda úmyslné porušení trestněprávního ustanovení může být považováno za nevyhnutelné s ohledem na individuální okolnosti dotyčné osoby a situaci v zemi původu.

5.2 Pronásledování třetími osobami

Pronásledování třetími osobami se považuje za spadající do rámce Ženevské úmluvy, pokud je založeno na jednom z důvodů uvedených v čl. 1 oddílu A této úmluvy, je individuální povahy a je podporováno nebo dovoleno orgány veřejné moci. Pokud orgány veřejné moci nezasáhnou, mělo by takové pronásledování být důvodem k individuálnímu posouzení každé žádosti o právního postavení uprchlíka v souladu s vnitrostátní soudní praxí, zejména s ohledem na to, zda bylo nezasáhnutí úmyslné nebo ne. Dotyčné osoby mají v každém případě nárok na vhodné formy ochrany podle vnitrostátního práva.

6. Občanská válka a jiné vnitřní nebo obecné ozbrojené konflikty

Dovolávání se občanské války nebo vnitřního nebo obecného ozbrojeného konfliktu a nebezpečí, které s sebou nesou, samo o sobě nestačí k přiznání právního postavení uprchlíka. Obavy z pronásledování musí být ve všech případech založeny na jednom z důvodů v čl. 1 oddílu A Ženevské úmluvy a musí být individuální povahy.

V takových situacích může pronásledování pocházet buď od zákonných orgánů, nebo třetích osob jimi podporovaných nebo tolerovaných, nebo od orgánů, které ve skutečnosti kontrolují část území, na kterém stát nemůže poskytovat ochranu svým státním příslušníkům.

Použití ozbrojených sil nepředstavuje v zásadě pronásledování, pokud je v souladu s mezinárodními pravidly války a mezinárodně uznanou praxí; avšak stává se pronásledováním, pokud například je v určité oblasti zřízen orgán a jeho útoky proti odpůrcům nebo obyvatelstvu splňují kritéria bodu 4.

V ostatních případech mohou vnitrostátní právní předpisy stanovit jiné formy ochrany.

7. Důvody pronásledování

7.1 Rasa

Pojem rasy by se měl chápat v širokém smyslu včetně příslušnosti k různým etnickým skupinám. Obecně by se za pronásledování založené na rasových důvodech mělo považovat jednání, kdy pronásledovatel považuje oběť svého pronásledování za náležící k jiné rasové skupině, než je jeho vlastní, z důvodu skutečného nebo domnělého rozdílu, a toto tvoří základ pro jeho jednání.

7.2 Náboženství

Pojem náboženství by se měl chápat v širokém smyslu včetně teistických, neteistických a ateistických přesvědčení.

Pronásledování z náboženských důvodů může nabýt různých forem, například úplného zákazu náboženských obřadů a náboženského vyučování nebo přísných diskriminačních opatření proti osobám patřícím k určité náboženské skupině. Aby se jednalo o pronásledování, musí být bránění a narušování dostatečně závažné ve smyslu kritérií uvedených v bodu 4 tohoto společného postoje. Toto může být případ, kdy stát nad rámec opatření podstatných pro udržení veřejného pořádku také zakazuje nebo trestá náboženskou činnost dokonce i v soukromém životě.

O pronásledování z náboženských důvodů se může také jednat tehdy, pokud se takové bránění zaměřuje na osobu, která si nepřeje vyznávat žádné náboženství, odmítá přijmout určité náboženství nebo si nepřeje podřídit se všem nebo jen části obřadů a zvyků vztahujících se k určitému náboženství.

7.3 Národnost

Národnost nelze chápat pouze jako státní příslušnost, ale také jako příslušnost ke skupině vymezené její kulturní nebo jazykovou totožností nebo jejím vztahem k obyvatelstvu jiného státu.

7.4 Politické názory

Zastávání politických názorů odlišných od názorů vlády není samo o sobě dostatečným důvodem pro přiznání právního postavení uprchlíka; žadatel musí prokázat, že:

- orgány vědí o jeho politických názorech nebo mu je připisují,
- tyto názory nejsou orgány tolerovány,
- za dané situace v jeho zemi by byl pravděpodobně za zastávání takových názorů pronásledován.

7.5 Společenská vrstva

Určitá společenská vrstva se zpravidla skládá z osob ze stejného prostředí, se stejnými zvyky nebo stejným společenským postavením atd.

Obavy z pronásledování podle tohoto záhlaví se mohou často překrývat s obavami z pronásledování z jiných důvodů, například rasy, náboženství nebo národnosti.

Členství ve společenské vrstvě může být pronásledovatelem pronásledované osobě nebo skupině pouze připisováno.

V určitých případech společenská vrstva dříve ani nemusela existovat, ale může být vymezena společnými znaky pronásledovaných osob, protože pronásledovatel je vidí jako překážku dosažení svých cílů.

8. Možnost přestěhování se v zemi původu

Pokud se ukáže, že pronásledování je jednoznačně omezeno na určitou část území země, může se ukázat nezbytným ověřit si, že podmínka stanovená v čl. 1 oddílu A Ženevské úmluvy byla splněna; tedy že dotyčná osoba je neschopna přijmout vzhledem k obavám z pronásledování odmítnutí ochranu své vlasti, a zjistit, zda dotyčná osoba nemůže nalézt účinnou ochranu v jiné části své vlastní země, do které by se mohla logicky přestěhovat.

9. Uprchlík na místě

Obavy z pronásledování nemusely nezbytně existovat v době odchodu žadatele o azyl z jeho země původu. Jednotlivec, který neměl žádný důvod bát se pronásledování při opouštění své země původu, se může později při pobytu v cizině stát „uprchlíkem na místě“. Odůvodněné obavy z pronásledování se mohou zakládat na skutečnosti, že se situace v jeho zemi původu od jeho odchodu změnila s vážnými důsledky pro něj nebo pro jeho činnost.

V každém případě by znaky žadatele, které se týkají azylu, měly být takové, že orgány v zemi původu o nich vědí

nebo by se o nich mohly dozvědět, aby mohly být obavy jednotlivce z pronásledování oprávněny.

9.1 Obavy z nové situace v zemi původu po odchodu

Politické změny v zemi původu mohou ospravedlňovat obavy z pronásledování, ale pouze tehdy, pokud může žadatel o azyl prokázat, že následkem těchto změn by osobně mohl mít důvody obávat se pronásledování, kdyby se vrátil.

9.2 Obavy kvůli činností mimo zemi původu

Právní postavení uprchlíka může být přiznáno, pokud činnosti, které byly příčinou obav z pronásledování žadatele o azyl, jsou vyjádřením a důsledkem přesvědčení, které zastával ve své zemi původu, nebo mohou objektivně souviset se znaky žadatele, které se týkají azylu. Avšak taková souvislost se nesmí požadovat tehdy, pokud dotyčná osoba ještě nebyla schopna si pro svůj věk v zemi původu takové přesvědčení vytvořit.

Na druhé straně, pokud je zřejmé, že vyjadřuje svá přesvědčení hlavně za účelem vytvoření podmínek nezbytných pro přijetí za uprchlíka, nemůže jeho činnost v zásadě představovat důvody pro přijetí za uprchlíka; to se netýká jeho práva nebýt vrácen do země, kde by jeho život, osobní nedotknutelnost nebo svoboda byly v nebezpečí.

10. Odepření vojenské povinnosti z důvodů svědomí, neuposlechnutí povolávacího rozkazu a zběhnutí

Obavy z potrestání za odepření vojenské povinnosti z důvodů svědomí, neuposlechnutí povolávacího rozkazu nebo zběhnutí se zkoumají na základě každého jednotlivého případu. Samy o sobě by neměly stačit k ospravedlnění přiznání právního postavení uprchlíka. Sankce musí být posouzena zejména v souladu se zásadami stanovenými v bodu 5.

V případech neuposlechnutí povolávacího rozkazu nebo zběhnutí musí být dotyčné osobě přiznáno právní postavení uprchlíka, pokud podmínky, za kterých je vojenská povinnost vykonávána, samy o sobě představují pronásledování.

Obdobně může být přiznáno právní postavení uprchlíka s ohledem na všechny ostatní požadavky definice v případech potrestání odepření vojenské povinnosti z důvodů svědomí nebo úmyslného neuposlechnutí povolávacího rozkazu a zběhnutí z důvodů

svědomí, když by plnění jeho vojenských povinností mělo za následek, že by vedly příslušnou osobu k účasti na činech spadajících pod doložku o vyloučení podle čl. 1 oddílu F Ženevské úmluvy.

11. **Pozbytí platnosti právního postavení uprchlíka** (čl. 1 oddíl C)

Zda smí či nesmí být na základě čl. 1 oddílu C Ženevské úmluvy právní postavení uprchlíka odňato, se vždy vždy zkoumá na základě každého jednotlivého případu.

Členské státy vyvinou veškeré úsilí při výměně informací, aby, kdekoliv je to možné, harmonizovaly svou praxi, pokud jde o použití doložky o pozbytí platnosti úmluvy podle čl. 1 oddílu C.

Okolnosti, za nichž se může použít doložka o pozbytí platnosti úmluvy podle čl. 1 oddílu C, by měly být zásadní povahy a měly by být stanoveny objektivním a ověřitelným způsobem. Informace poskytované Střediskem pro informace, diskusi a výměnu v oblasti azylu (CIRES) a UNHCR by zde měly mít značný význam.

12. **Čl. 1 oddíl D Ženevské úmluvy**

Osoba, která se svévolně vymaní z ochrany a pomoci uvedené v čl. 1 oddílu D Ženevské úmluvy, není nadále bez dalšího chráněna výše uvedenou úmluvou. V takových případech se právní postavení uprchlíka v zásadě určuje podle čl. 1 oddílu A.

13. **Čl. 1 oddíl F Ženevské úmluvy**

Doložky v čl. 1 oddílu F Ženevské úmluvy jsou určeny k tomu, aby vylučovaly z ochrany podle této úmluvy osoby, které nemohou požívat mezinárodní ochrany pro závažnost zločinů, které spáchaly.

Mohou se také uplatnit tehdy, pokud činy vešly ve známost po přiznání právního postavení uprchlíka (viz bod 11).

Vzhledem k vážným důsledkům takového rozhodnutí pro žadatele o azyl se čl. 1 oddíl F musí použít opatrně a po důkladném uvážení a v souladu s postupy stanovenými vnitrostátním právem.

13.1 **Čl. 1 oddíl F písm. a)**

Zločiny uvedené v čl. 1 oddílu F písm. a) jsou zločiny, které jsou definovány v mezinárodních dokumentech, ke kterým členské státy přistoupily, a v rezolucích přijatými OSN nebo jinými mezinárodními nebo regionálními organizacemi v rozsahu, v jakém byly přijaty členskými státy.

13.2 **Čl. 1 oddíl F písm. b)**

Tvrdoost očekávaného pronásledování je třeba uvážit s ohledem na povahu trestného činu, ze kterého je dotyčná osoba podezřelá.

Obzvláště kruté činy, dokonce i pokud byly spáchány s údajně politickými cíli, se mohou hodnotit jako vážné nepolitické zločiny. To platí jak o účastnících zločinu, tak o jeho podněcovatelích.

13.3 **Čl. 1 oddíl F písm. c)**

Cíle a zásady uvedené v čl. 1 oddílu F písm. c) jsou především ty, které jsou stanoveny v Chartě OSN, která stanoví závazky států, které jsou jejími stranami, v jejich vzájemných vztazích, zejména za účelem zachování míru, a s ohledem na lidská práva a základní svobody.

Čl. 1 oddíl F písm. c) se vztahuje na případy, ve kterých byly tyto zásady porušeny, a je namířen zejména proti osobám s vyšším postavením ve státě, které na základě svého zmocnění nařídily nebo propůjčily svou autoritu jednání odporujícímu těmto cílům a zásadám, jakož i proti osobám, které jako členové bezpečnostních sil nesou osobní odpovědnost za provedení takového jednání.

Za účelem určení, zda lze jednání považovat za odporující cílům a zásadám OSN, by měly členské státy vzít v úvahu úmluvy a rezoluce přijaté v této souvislosti pod záštitou OSN.

V Bruselu dne 4. března 1996.

Za Radu

předseda

P. BARATTA