PAGINA ICNUR

CONSIDERAȚII GENERALE ASUPRA EVALUĂRII CREDIBILITĂȚII ÎN PROCEDURA DE AZIL

Valentin ROŞCA, magistru în drept

Eugen OSMOCHESCU, doctor în drept

Summary
The following article represents the first part of a series of publications on credibility assessment within the asylum procedure. The analysis covers basic elements of the credibility institutions from international perspectives and sets the fundament for further evaluation of the institution in the Republic of Moldova.

De multe ori evaluarea credibilității este cea mai importantă treaptă în determinarea faptului dacă persoanele care sunt în căutarea protecției în calitate de refugiați trebuie întoarse în țările, unde, după spusele lor, sunt supuse unor violări serioase ale drepturilor omului. Cazurile de solicitare a statutului de refugiat, de cele mai multe ori, depind de valoarea declarațiilor făcute de fiecare solicitant în parte. Aceasta se explică prin faptul că solicitanții de azil rar pot verifica elementele centrale ale depozițiilor prezentate. Îngrijorările publice în privința sistemelor de azil, deseori concentrate pe ideea că valul solicitanților de azil contează pe faptul obținerii reședinței pe teritoriul țărilor dezvoltate, se tem că atacurile din 11 septembrie din New York și Washington și succedarea „Războiului împotriva Terorismului" vor spori considerabil. Protecția persoanelor de riscul violării drepturilor și „construirea" unei încrederi în integritatea determinării statutului de refugiat (DSR) cere o evaluare a credibilității cinstită și demnă de încredere.[1]

În ciuda importanței sale, deciziile bazate pe credibilitate în cazurile de refugiați și azil deseori sunt bazate pe opiniile personale și sunt contradictorii de la un judecător la altul, care nu pot fi atacate în apel și potențial sunt influențate de neînțelegerile (diferențele) culturale. Există o probabilitate că multe persoane care au nevoie de protecție se vor confrunta cu probleme în partea ce ține de convingerea ofițerilor de decizie, că cele spuse de ei sunt fapte adevărate. Ca răspuns la aceste îngrijorări instanțele de judecată, guvernele și Înaltul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați (ICNUR) din ce în ce mai mult caută să ofere evaluării credibilității o bază mult mai solidă. Agențiile administrative din SUA și Canada au formulat pe puncte elementele specifice de care judecătorii trebuie să țină cont în momentele când ei sunt nevoiți să decidă a primi sau nu declarația unui solicitant al statutului de refugiat. De asemenea, ICNUR, guvernele și instanțele de judecată au recunoscut un număr de argumente prin care se acceptă declarațiile solicitantului chiar și atunci când ele conțin însemnate lacune.

Cu toate că tendința spre o obiectivă evaluare a credibilității, tribunalele administrative și instanțele de judecată mai luptă cu faptul dacă credibilitatea, în cele din urmă, este o chestiune de impresie ce trebuie lăsată persoanelor care iau decizia în fond. Instanțele de apel de multe ori acceptă constatări negative ale credibilității cu cercetări nechibzuite, care creează dificultăți evidente pentru un apel efectiv în cazurile refuzate ale solicitanților de azil. În timp ce principiile existente privind evaluarea credibilității, susținute de guverne și comentatori, identifică fapte care trebuie luate în considerație, ele prevăd puține linii directorii în ceea ce privește faptul cum trebuie ele confruntate pentru a ajunge la o decizie finală.[2]

La rândul ei, credibilitatea nu este un criteriu explicit pentru protecția refugiaților în dreptul internațional.[3] În practică însă, fiind considerat cel mai credibil moment ea poate fi și cel mai greu obstacol pe care solicitanții îl întâmpină în timpul procesului de determinare a statutului de refugiat. Luând în considerație faptul că solicitanții rareori pot verifica declarațiile lor cu dovezi specific independente, stabilirea faptelor în cazurile refugiaților depinde de valoarea mărturiilor solicitantului. Retorica politică din multe țări apusene foarte frecvent califică solicitanții de azil drept impostori ce folosesc protecția refugiaților pentru a găsi o viață mai bună. La o altă extremă, unii dintre avocații refugiaților descriu „refuzul de a crede povestirile solicitanților în parte" ca pe o tehnică prin care „protecția refugiaților răspândită în toată lumea, în principiu, este acceptată dar respinsă în practică." În ciuda răspândirii interpretării definiției de refugiat (de exemplu, prin recunoașterea revendicării persecuției de gen), aplicarea corectă a Convenției din 1951 mai depinde

1 Gregor Noll, Proof, *Evidentiary Assessment and Credibility in Asylum Procedures*// Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/ Boston, 2005, p.5.

2 Ibidem, p.10-12.

3 Refugiat este persoana *„care, în urma unor temeri justificate de a fi persecutată datorită rasei, religiei, naționalității, apartenenței la un anumit grup social sau opiniilor sale politice, se află în afara țării a cărei cetățenie o are și care nu poate sau, datorită acestei temeri, nu dorește protecția acestei țări; sau care, neavând nici o cetățenie și găsindu-se în afara țării în care avea reședința obișnuită ca urmare a unor astfel de evenimente, nu poate sau, datorită respectivei temeri, nu dorește să se întoarcă."* Convenția din 1951 privind statutul refugiaților, art. 1 (A).

de hotărârile judecătoreşti bazate pe credibilitate demnă de încredere.[4]

Nici Convenţia din 1951 şi nici Statutul ICNUR nu menţionează credibilitatea, ci evaluarea negativă a credibilităţii ca fiind cel mai răspândit motiv pentru refuz în majoritatea sistemelor de determinare a statutului de refugiat. La sediul regional ICNUR din Cairo, care are cel mai mare număr de cereri înregistrate decât oricare alt sediu ICNUR, în primăvara anului 2002, a fost făcută o evaluare a cererilor respinse timp de zece săptămâni. Acest studiu a demonstrat că 77% din cererile respinse au fost atribuite solicitanţilor cu „lipsă de credibilitate."[5] Analizând cererile din alte jurisdicţii s-a constatat faptul că majoritatea refuzurilor pentru cererile de refugiaţi se datorează credibilităţii negative (depreciabile).[6] Practicienii şi avocaţii pentru drepturile refugiaţilor de multe ori constată faptul că stabilirea şi apărarea credibilităţii clienţilor pe care îi reprezintă, în cazurile individuale, devine principala „ţintă" în munca lor.

Credibilitatea are un imens rol practic în protecţia refugiaţilor, dar, în acelaşi timp, este important a nu permite înghiţirea actualei definiţii de refugiat de către această noţiune. Fiindcă credibilitatea este un element important în multe cazuri de revendicare a statutului de refugiat, este uşor de crezut că ea devine o parte actuală a definiţiei „refugiat". Aceasta se explică prin faptul că solicitanţii de azil sunt nevoiţi să-şi demonstreze credibilitatea pentru a fi protejaţi ca refugiaţi. Unele publicaţii ICNUR, folosind termenul de „credibilitate", se confruntă cu anumite confuzii când se referă la două chestiuni separate. În primul rând, termenul se referă la evaluarea mărturiilor solicitantului statutului de refugiat. În al doilea rând, uneori acest cuvânt este folosit pentru a întreba dacă persoana are „o credibilă temere bine-întemeiată" sau o „solicitare credibilă". Pentru evitarea unor eventuale dezordini, în contextul dreptului refugiaţilor credibilitatea trebuie folosită numai pentru a vedea dacă mărturisirea solicitantului trebuie acceptată în cadrul determinării statutului de refugiat, dar nu în cadrul deciziei dacă persoana este într-adevăr refugiat.[7]

Persoana nu trebuie să fie credibilă ca să fie refugiat. Nici statul şi nici ICNUR nu-i poate refuza protecţia unei peroane numai din simplul fapt că ea a fost mai mult sau mai puţin onestă. Totodată, este necesar de menţionat că există posibilităţi când cineva poate primi protecţia de refugiat în locul deportării, cu toate acestea poate fi persecutată pentru declaraţii false în timpul aplicării pentru cererea de azil. Autoritatea de Apel pentru Statutul de Refugiat din Noua Zeelandă a oferit următoarea explicaţie pentru acest principiu. Explicaţia a fost formulată în contextul cazului privind solicitanţilor de azil Tamili:

Lipsa credibilităţii poate să nu ofere posibilitatea efectuării unei evaluări semnificative a faptelor referitoare la istoria sau persecuţiile menţionate de solicitant. Cu toate acestea, unele aspecte ale declaraţiei pot rămâne intacte, cum ar fi faptul că trei din aplicanţi erau membrii ai grupului rasial Tamil, iar principalul solicitant era membru al grupului tinerilor Tamili care trăiau în nordul provinciei Sri Lanka. Aceste fapte nu erau pătate de lipsa de credibilitate. În acest context, determinarea temerii justificate de persecuţie trebuie făcută cu referire la faptele „nepătate".

Prigonirea evreilor în Germania anilor 1940 şi prigonirea Tutsi din Rwanda în 1994 creează posibilitatea inventării unei imense solicitări false pentru statutul de refugiat, dar combinarea dovezilor independente despre identitatea lor etnică şi dovezile ulterioare despre desfăşurarea genocidului etnic poate stabili temerea bine-întemeiată de a fi persecutat datorită rasei şi religiei.[8] În Convenţia din 1951 nu este inclusă nici o clauză de excludere pentru persoanele care au fabricat declaraţiile.[9]

Evaluarea credibilităţii este un proces decizional de stabilire a faptului dacă mărturiile solicitantului trebuie acceptate ca probă în cadrul evaluării prin care se constată dacă solicitantul a întrunit criteriile sarcinii probei pentru a arăta că este refugiat. Această situaţie este similară cu decizia dintr-un proces penal când se ascund dovezile. Decizia ascunderii dovezilor în cazul unei vinovăţii poate determina rezultatul unei urmăriri penale. Dar în cazurile penale, o decizie că poliţia a efectuat greşit percheziţia, neprezentând nici o autorizaţie, este complet separată de hotărârea finală dacă acuzarea a efectuat sarcina probei. În comparaţie cu cazurile penale, cazurile de refugiaţi sunt mai puţin structurate şi includ mai puţine standarde riguroase de probaţiune. Totuşi, responsabilii care iau decizia în cazurile cu refugiaţii, la fel, ar trebui să separe evaluarea credibilităţii de decizia finală în privinţa statutului de refugiat.

Dacă evaluarea credibilităţii are scopul evitării arbitrarului, judecătorii trebuie să aibă la dispoziţie o definiţie comună care ar explica ce înseamnă pentru un refugiat să fie credibil. În 1998, ICNUR a formulat o definiţie a credibilităţii care include elemente esenţiale, larg acceptate, ale evaluării credibilităţii, în acelaşi timp, acestea fiind corespunzătoare cu scopurile protecţiei prevăzute de Convenţia din 1951. În nota sa privind Standardele şi Sarcina Probaţiunii în Solicitările pentru Statutul de Refugiat, ICNUR recomanda: „Credibilitatea este stabilită când solicitantul a prezentat o revendicare coerentă şi plauzibilă, care nu se contrazice cu faptele generale cunoscute şi prin urmare este echilibrată, fiind posibilă de a fi crezut."[10]

4 Gregor Noll, Proof, *Evidentiary Assessment and Credibility in Asylum Procedures*// Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/ Boston, 2005, p.14.

5 *UNHCR-RO Cairo interviewing staff complete detailed written assesments of all refuguu status determination cases, but UNHCR refuses to provide these to applicants or their legal representatives*. În cazurile de luare a deciziei ICNUR, în mare parte se bazează pe dovezi secrete. Aceste dovezi conţin (pe lângă alte lucruri) copii ale interviurilor, copii ale expertizelor judiciare, corespondenţa cu alte organizaţii, opinii legale interne şi informaţii privind ţara de origine. Dovezile în cauză sunt folosite pentru a decide dacă persoana va primi sau nu statutul de refugiat.

6 Un studiu din unele din instanţele de judecată specializate pe cazurile de imigrare, efectuat la începutul anilor 1990 a arătat că credibilitatea era citată în 15 din 42 de decizii, majoritatea din ele fiind cu decizii negative.

7 Gregor Noll, Proof, *Evidentiary Assessment and Credibility in Asylum Procedures*// Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/ Boston, 2005, p.18.

8 În cazurile de persecuţie pentru religie, evaluarea credibilităţii trebuie limitată pe motivul că intervievarea şi evaluarea sincerităţii, cunoştinţei şi credinţei religioase eventual ar putea încălca libertatea la confesiune.

9 *Manual Referitor la Proceduri şi Criterii de Determinare a Statutului de Refugiat*// Reeditat, Chişinău, Republica Moldova, p.15.

10 *Manual Referitor la Proceduri şi Criterii de Determinare a Statutului de Refugiat*// Reeditat, Chişinău, Republica Moldova, p.25.

O mare parte din definiție nu prezenta o inovație. Manualul ICNUR, la fel, stabilea că este necesar ca declarațiile solicitantului să fie coerente și plauzibile și să nu fie contrare faptelor notorii. Aceste elemente sunt larg acceptate în calitate de criterii principale ale credibilității. Importanța standardelor ICNUR din 1998 constă în faptul folosirii frazei „capabil de a fi crezut" pentru definirea standardului fundamental. Serviciul S.U.A. de Apel pentru Imigrare (BIA) a aprobat o definiție similară, incluzând elementul „credibil." Aceasta trece de la concentrarea asupra impresiilor personale ale judecătorilor despre solicitanți la elemente mai concrete. În esență, ea pune întrebarea dacă „o persoană rezonabilă să creadă mărturiile?" în loc de „Eu pot avea încredere în această persoană?" Definirea credibilității prin termenii a fi demn de încredere în loc a fi crezut evidențiază faptul că judecătorul, în unele cazuri, ar trebui să accepte credibilitatea solicitanților în care însuși el/ea personal are puțină încredere, între timp o altă persoană înzestrată cu judecată ar putea să-l găsească pe solicitant demn de încredere.[11] [67, 30]

Astfel, Standardele ICNUR din 1998 fac evaluarea credibilității mult mai obiectivă. În scopul demonstrării dacă există o bază rezonabilă pentru acceptarea justificării solicitantului sau că nici o persoană rezonabilă nu va crede în aceasta, standardele ICNUR îndrumă factorii de decizie să găsească o bază reală pentru evaluarea credibilității. Folosind standardele credibilității, un judecător, emițând o decizie negativă, ar trebui să se bazeze pe elemente concrete (reale), cu scopul de a arăta că o persoană rezonabilă nu l-ar fi putu găsi pe solicitant demn de încredere. Senzația pozitivă a judecătorului nu ar fi suficientă, în timp ce altă persoană își poate forma o diferită impresie instinctivă despre solicitant. Standardele de „credibilitate" deschid calea pentru evaluarea credibilității de a deveni mai corespunzătoare de la o decizie la alta, iar pentru factorii de decizie de a apela la un cadru analitic comun în toate cazurile de evaluare a credibilității.

Standardele de credibilitate ale ICNUR se potrivesc cu natura unică a determinării statutului de refugiat și cu standardele joase de probațiune. Pentru a deveni refugiat, oamenii au nevoie numai de dovada faptului că temerile lor de a fi persecutați sunt bine fondate în raport cu necesitatea de a demonstra certitudinea și probabilitatea că ei vor fi persecutați. Dreptul refugiaților a dezvoltat un standard de probațiune foarte slab, pe motivul că determinarea statutului de refugiat este consacrat unei protecții viitoare și nicidecum nu este îngrijorat de încălcările la moment ale drepturilor cuiva. Pentru un solicitant de azil este suficient de a face față unei „reale șanse " de persecuție sau o „posibilitate rezonabilă de persecuție. Prin oferirea acestui prag minimal a riscului solicitat, nu mai este nevoie de convingerea absolută a judecătorului în privința mărturiilor solicitantului.

În cazurile determinării statutului de refugiat, unde numai „șansa reală" de persecuție trebuie demonstrată, pentru mărturie ar trebui să fie suficient doar să fie demn de încredere.

Standardele ICNUR din 1998 sunt net superioare mai multor definiții alternative ale conceptului de credibilitate. De exemplu, conform Autorității de Apel pentru Statutul de Refugiat din Noua Zeelandă, credibilitatea nu poate fi respinsă, în afară de cazul în care factorul de decizie este „sigur că relatarea solicitantului nu este adevărată." Acest standard foarte clar urmează principiul că dubiul ar trebui să fie rezolvat în favoarea solicitantului, dar acesta este un standard subiectiv esențial, dependent de încrederea personală a judecătorului, în loc să depindă de baza analitică și reală în timpul evaluării lor.[12]

Ca o alternativă, în scopul de a călăuzi evaluarea credibilității, Ilene Durst vine cu propunerea împrumutului standardelor obiective de probațiune din sistemul de drept anglo-saxon. Durst consideră că solicitanții de azil ar trebui considerați credibili, în afară de cazul în care este o dovadă „clară și convingătoare" pentru a demonstra contrariul. Acest standard al probațiunii este mult mai important decât obișnuitul standard al „predominării probelor", folosit în majoritatea cazurilor civile din sistemul anglo-saxon. După cum susține Durst, refugiații înfruntă nenumărate obstacole în stabilirea cazurilor sale, iar consecințele severe ale refuzurilor justifică acest puternic standard. Prin oferirea forței prezumției credibilității stabilite de Canada și SUA, standardele clare și convingătoare răspund dificultăților bona fidae pe care le întâmpină refugiații.[13]

Cu toate acestea, există unele motive pentru precauția adoptării regulii clare și convingătoare ca un standard fundamental pentru definirea evaluării credibilității. Natura neobișnuită a dreptului refugiaților face foarte problematică „importul" standardelor de probațiune din alte domenii ale dreptului. La rândul lor, standardele de probațiune ale sistemului anglo-saxon, în mod normal, sunt folosite pentru a face o constatare reală a faptelor din cadrul evaluării tuturor dovezilor disponibile. Pentru comparație, conceptul credibilității se concentrează mai mult asupra evaluării declarațiilor persoanei. Astfel, folosirea standardelor clare și convingătoare în evaluarea credibilității în cazurile refugiaților nu a întâmpinat nici o obiecție. În practică, solicitarea motivelor reale și convingătoare pentru respingerea credibilității va produce aceleași rezultate asemeni standardelor de credibilitate ale ICNUR. Drept regulă neformală ar fi cea că judecătorii să întrebe dacă dovezile împotriva credibilității sunt clare și convingătoare. Totuși, ca o definiție formală a credibilității, standardul INCUR este mai bine situat pentru contextul determinării statutului de refugiat.

11 Standardul "credibilității" a fost implementat de practica canadiană. Această practică presupunea examinarea de către doi judecători a solicitării de azil și garantarea protecției dacă unul din ei a luat o decizie favorabilă. Aceasta îi oferea solicitantului de azil să aibă câștig de cauză chiar dacă unul din judecători consideră credibilitatea lui insuficientă. Din păcate, Canada a renunțat la acest sistem fiindcă solicita prea mari resurse, prin folosirea a doi judecători la un caz. Totuși, această practică ar putea fi de folos pentru judecătorii care sunt pe cale de a respinge credibilitatea solicitantului, să întrebe alt factor de decizie dacă va avea aceeași soluție la examinarea cazului.

12 James C. Hathaway, *The Rights of Refugees Under International Law*, Cambridge, University Press, 2005, p.89.

13 Deborah Anker, *Law of Asylum in the United States/* (3rd edition 1999), p.45.