

МИЧИГАНСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПРЕДОСТАВЛЕНИЮ ЗАЩИТЫ В ДРУГОМ МЕСТЕ

Беженцы все чаще сталкиваются с законами и правилами, в соответствии с которыми потребность в защите будет рассматриваться или будет удовлетворена где-либо за пределами территории государства, где они искали или намеревались искать защиты.

Подобные правила – включая “страну первоначального прибытия”, “безопасную третью страну”, а также нормы и практика экстра TERRITORIALного рассмотрения ходатайств – создают для международного законодательства о беженцах как дополнительные возможности, так и трудности. В них заключен потенциал урегулирования высказываемого в Конвенции о беженцах опасения “что предоставление убежища может налагать несоразмерно тяжкое бремя на некоторые страны”, путем более справедливого распределения ответственности среди государств. Но настойчивое требование предоставления защиты в другом месте, также может привести к тому, что беженцам будут отказывать в их правах, предусмотренных в Конвенции о беженцах и, в более общем смысле, в международном праве. Задача заключается в том, чтобы найти способы сделать режим предоставления защиты более гибким, не ущемляя при этом прав беженцев.

Для этого мы провели длительное совместное исследование и обсуждение правовой основы принципов защиты, предоставляемой в другом месте. Результаты исследований, проведенных Исследовательской программой Университета Мельбурна по международному законодательству по правам беженцев, обсуждались и были уточнены на Четвертом коллоквиуме по проблемам международного законодательства о беженцах, который был проведен в ноябре 2006 года Программой Мичиганского университета по законодательству о правах беженцев и предоставлению убежища. Результатом этой работы и стали настоящие Рекомендации. Они отражают консенсус участников Коллоквиума по вопросу о минимальных международных правовых требованиях к ныне действующим принципам защиты в другом месте, а также наши взгляды на методику, посредством которой международные правовые обязательства могут надежно выполняться при реализации таких принципов.

СЛУЧАИ, В КОТОРЫХ ГОСУДАРСТВА МОГУТ ОСУЩЕСТВЛЯТЬ ПРИНЦИПЫ ЗАЩИТЫ В ДРУГОМ МЕСТЕ

1. Конвенция 1951 года о статусе беженцев и Протокол 1967 года (далее – “Конвенция”) категорически не санкционируют и не запрещают использование принципов защиты в другом месте. Как таковые, принципы защиты в другом месте совместимы с Конвенцией постольку, поскольку они обеспечивают такое положение, при котором беженцы, определение понятия которых дано в Статье 1, пользуются правами, определенными в Статьях 2-34 Конвенции.
2. Поскольку Конвенция не рассматривает передачу обязанностей по защите негосударственному субъекту, всякое разделение ответственности должно осуществляться только между государствами. Хотя и предпочтительно, чтобы государство, за которым закрепляются обязанности по предоставлению защиты (далее – “принимающее государство”) было участником Конвенции, такой статус не является обязательным для осуществления принципов защиты в другом месте, проводимых с соблюдением норм международного права.
3. Применению принципа защиты в другом месте должна предшествовать добросовестная эмпирическая оценка государством, планирующим провести передачу (далее – “отправляющее государство”) того, что в принимающем государстве беженцы, как то определено Статьей 1, на практике будут пользоваться правами, установленными Статьями 2-34 Конвенции. В ходе этой

оценки могут иметь место официальные соглашения и гарантии, однако они не приравниваются к достаточным основаниям для передачи прав в соответствии с принципом защиты в другом месте. Отправляющее государство должно само получить сведения обо всех фактах и решениях, имеющих отношение к возможности получения защиты в принимающем государстве.

4. В случае, если принимающее государство не признает статус беженца лица, переданного ему, или не обеспечивает предоставления этому лицу всех прав, определенных Статьями 2-34 Конвенции, обеспеченные этому лицу без предоставления статуса беженца, любая передача ответственности по защите должна основываться на обязательстве принимающего государства предоставить перемещаемому лицу реальную правовую и фактическую возможность обратиться с ходатайством о защите. Отправляющее государство должно, в частности, удостовериться в том, что принимающее государство истолковывает понятие "статус беженца" таким образом, который обеспечивает соблюдение истинного и независимого значения понятия "беженец", содержащегося в Статье 1 Конвенции.

5. При отсутствии индивидуализированных доказательств риска на основании соображений, относящихся к национальной безопасности или поддержанию общественного порядка Статья 32 Конвенции запрещает высылку в любое другое государство находящегося в стране на законных основаниях беженца, даже при отсутствии в этом последнем государстве, риска преследования. Поэтому передача ответственности за защиту беженца в соответствии с требованиями международного права, может быть осуществлена только до того, как беженец будет "находиться на законных основаниях" на территории отправляющего государства. Нахождение на законных основаниях должно быть определено отправляющим государством добросовестно и в соответствии с требованиями международного права. Нахождение на законных основаниях должно быть в любом случае установлено не позднее того времени, когда будет принято решение о приемлемости ходатайства в предоставлении защиты.

СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ БЕЖЕНЦЕВ

6. Наиболее фундаментальным ограничением для осуществления политики защиты в другом месте является обязательство по невысылке [non-refoulement], содержащееся в Статье 33 Конвенции. Поскольку это обязательство заключается в том, что государства "не будут ни в коем случае" высылать или возвращать беженцев на границу страны, где их жизни или свободе будет угрожать опасность, Статья 33 запрещает косвенную высылку [refoulement], предполагающую отправку беженца в государство, в котором существует предсказуемый риск последующей высылки [refoulement]. По этой же причине действия, которые приравниваются к пособничеству, соучастию или оказанию иного содействия другому государству в нарушение Статьи 33, сами по себе являются нарушением обязательства невысылки [non-refoulement].

7. Государство считается нарушившим Статью 33, когда, в соответствии с международным правом, нарушение запрета на возвращение или высылку беженца, приписано этому государству. Установление ответственности имеет место, помимо прочего [inter alia], в том случае, когда возвращение или высылка осуществляются государственным чиновником, даже если он или она превышают свои полномочия или нарушают инструкции; частным лицом или субъектом, действующим в соответствии с указаниями или под руководством или контролем государства; или официальными лицами или органами другого государства, предоставленными в распоряжение данного государства.

8. Беженец имеет право не только на защиту от высылки [refoulement], но и, в более общем плане, на пользование гражданскими и социально-экономическими правами, определенными в Статьях

2-34 Конвенции. По существу, каждый перемещаемый беженец должен пользоваться в принимающем государстве всеми правами, предусмотренными Конвенцией, которые положены ему или ей на момент перемещения. Он или она должны также приобрести в принимающем государстве те дополнительные права, которые оговорены требованиями Конвенции.

9. При оценке соблюдения прав беженцев необходимо учитывать тот факт, что большинство подобных прав не предоставляются сразу и не являются по своему характеру абсолютными. В частности, права, принадлежащие беженцу, расширяются с течением времени по мере роста уровня связи с государством, предоставившим ему защиту. Некоторые права беженец получает сразу же, как только он подпадает под контроль или юрисдикцию данного государства (например, запрет высылки [non-refoulement]); другие права вступают в действие в тот момент, когда беженец физически оказывается на территории данного государства (например, право на получение документов, удостоверяющих личность); дополнительные права беженец получает тогда, когда устанавливается его законное пребывание на территории страны (например, право заниматься самостоятельной предпринимательской деятельностью); законное пребывание влечет более обширный комплекс прав (например, доступ к государственному жилью и системе социального обеспечения); небольшое количество прав беженец получает только после длительного проживания (например, освобождение от принципа взаимности в законодательстве).

10. При оценке соблюдения прав беженцев следует также принимать во внимание тот факт, что соблюдение прав, предусмотренных Конвенцией, в большинстве случаев определено не в абсолютных терминах, а путем ссылки на права других лиц принимающего государства. Например, беженцы имеют те же права на начальное образование, что и граждане; то же право на трудоустройство, что и неграждане, пользующиеся наибольшим благоприятствованием; и то же право на свободу передвижения, что и иностранцы в целом.

11. Кроме обеспечения гарантий того, что любой беженец, перемещаемый в принимающее государство, на практике будет пользоваться правами в соответствии с требованиями Статей 2-34 Конвенции, отправляющее государство также должно выполнять свои обязательства в соответствии с международным законодательством в области прав человека и международным гуманитарным правом. Обязанность не возвращать кого-либо к условиям, в которых ему или ей могут угрожать пытки, является наглядным примером ограничения, возникающего за пределами Конвенции о беженцах, которая устанавливает рамки законного в остальном применения принципа защиты в другом месте.

Г А Р А Н Т И И

12. Любое лицо, перемещаемое в другое государство в соответствии с принципом защиты в другом месте, должно иметь возможность оспорить законность предлагаемого перемещения до того, как это перемещение будет осуществлено. Отправляющее государство должно уведомить перемещаемое лицо об этом праве, и должно добросовестно рассмотреть любое обвинение касательно законности перемещения в рамках процедуры, соответствующей международным нормам справедливости таковой. Эта процедура, в частности, должна предоставлять эффективное средство судебно-правовой защиты с учетом природы этих прав, имея в виду предполагаемое существование таковых прав в принимающем государстве.

13. В соответствии с требованиями Статьи 31(2) Конвенции, любой беженец, чья высылка будет осуществляться соответственно с принципом защиты в другом месте, сначала должен получить

“до-статочный срок и все необходимые условия для получения права на въезд в другую страну” по своему выбору.

14. Если принимающее государство не обеспечивает права перемещаемому лицу, в соответствии с требованиями Статьи 1 Конвенции, пользоваться правами, определенными в Статьях 2-34 Конвенции, то изначальные обязательства отправляющего государства по отношению к этому беженцу более не считаются соответствующими передаче обязательства по защите. В этих обстоятельствах отправляющее государство должно содействовать возвращению и повторному приему данного беженца на своей территории, и обеспечению соблюдения там его или ее прав в соответствии с требованиями Конвенции.

15. Отправляющее государство, чьи руководители или лица, принимающие решения, располагают фактическими или предполагаемыми сведениями о нарушении принимающим государством своих обязанностей по соблюдению требований Статей 1-34 Конвенции, обычно не имеют возможности с уверенностью утверждать, что обязательства Конвенции соблюдаются в принимающем государстве. Таким образом, принимающее государство лишается права в дальнейшем осуществлять передачу лиц в отправляющее государство в соответствии с принципом защиты в другом месте до тех пор, пока не появятся убедительные доказательства того, что это нарушение более не имеет места.

16. В идеале передача в соответствии с принципом защиты в другом месте должна происходить только при наличии письменного соглашения между данными государствами. Как минимум, такое соглашение должно устанавливать обязанность принимающего государства по соблюдению статуса беженца лиц, определенную в Статье 1 Конвенции; предоставлять передаваемым беженцам права, определенные в Статьях 2-34 Конвенции; обеспечивать право и возможность передаваемым беженцам сообщать Управлению Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) о любых предполагаемых нарушениях принимающим государством своих обязательств; предоставлять УВКБ ООН право присутствовать в принимающем государстве и пользоваться беспрепятственным доступом к передаваемым беженцам в целях наблюдения за выполнением принимающим государством своих обязанностей в отношении беженцев; а также подчиняться процедуре (как установленной соглашением, так и иной) урегулирования любых разногласий, вызванных толкованием или выполнением соглашения.

Данное Руководство отражает консенсус всех участников Четвертого коллоквиума по проблемам законодательства по правам беженцев, состоявшегося 10-12 ноября 2006 года на юридическом факультете Мичиганского университета в г. Анн Арбор, штат Мичиган, США.

Д ж е й м с Х э т а в е й
Организатор коллоквиума
Факультет права Мичиганского университета

Р о д ж е р Х э й н с, королевский адвокат
Председатель коллоквиума
Университет Окленда

М и ш е л ь Ф о с т е р
Докладчик коллоквиума
Университет Мельбурна

М а р и а н о - Ф л о р е н т и н о К у э л л а р
Университет Стэнфорда

Мэриэлен Фуллертон
Факультет права Бруклина

А.М. Норт
Судья, Федеральный суд Австралии
Президент, Международная ассоциации
судей, работающих в области
законодательства о беженцах

Мэри Эллен О'Коннелл
Университет Нотр-Дам

Гильельмо Вердираме
Кембриджский университет

Марджолайн Зик
Университет Амстердама

Хеди Чанг
Студентка
Факультет права Мичиганского университета

Мартин Джонс
Исследователь
Факультет права Мичиганского университета

Алла Карагодин
Студентка
Факультет права Мичиганского университета

Сара Карниски
Студентка
Факультет права Мичиганского университета

Элисон Кент
Студентка
Факультет права Мичиганского университета

Алиша Кинси
Студентка
Факультет права Мичиганского университета

Эбби Робинсон
Студентка
Факультет права Мичиганского университета

Линдси Шацберг
Студентка
Факультет права Мичиганского университета

Рашель Симмонс
Студентка
Факультет права Мичиганского университета

Ареф Вардак
Студент
Факультет права Мичиганского университета

В Коллоквиум внесла значительный вклад г-жа **Джудит Кумин**, региональный представитель в странах Бенилюкса и в Европейских организациях, Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев

Перевод данного текста на русский язык осуществлен **Вадимом Беспрозованным** (PhD), Мичиганский университет