

## МИЧИГАНСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО АЛЬТЕРНАТИВЕ ВНУТРИТЕРЕННЕЙ ЗАЩИТЫ

В юридической практике многих стран мира, такие опирающиеся на Конвенцию критерии как “бегство в границах государства” и “перемещение в границах государства”, все чаще используются как основание для отказа в предоставлении статуса беженца лицам, находящимся под угрозой преследования в одном из регионов, но не на всей территории государства гражданской принадлежности указанных лиц. Здесь, как и во многих других сферах законодательства и политики, относящихся к проблемам беженцев, реализация международных обязательств по защите беженцев осложняется расхождениями в практике отдельных государств. Данные *Рекомендации* стремятся определить направления, по которым международное законодательство о беженцах должно информировать о том, что, как полагают авторы, может быть более точно названо “альтернативой защите внутри страны, гражданами которой являются беженцы”. Указанные Рекомендации, являющиеся результатом совместных исследований соответствующих норм и практики разных государств, обсуждались и уточнялись в апреле 1999 года на Первом коллоквиуме по проблемам международного законодательства о беженцах.

### АНАЛИТИЧЕСКАЯ ОСНОВА

1. Суть определения понятия “беженец”, приведенного в статье 1(A)(2) Конвенции 1951 года о статусе беженцев (“Конвенция о беженцах”) заключается в установлении категории лиц, имеющих право просить защиты в одном из государств-участников соглашения от угрозы преследования в стране проживания. Обязанность государств предоставить суррогатную защиту возникает только по отношению к лицам, которые либо не могут воспользоваться защитой государства их гражданской принадлежности, либо не желают принять эту защиту в силу вполне обоснованных опасений преследования.
2. Отсюда следует, что в случае, если необходимая защита от риска преследования действительно доступна лицу, претендующему на получение убежища, в признании такого статуса в соответствии с Конвенцией нет необходимости.
3. Риск преследования, равно как и наличие компенсирующей защиты от него, обычно оценивались по отношению к стране, гражданами или жителями которой являются лица, претендующие на получение убежища. Исходным рабочим предположением было то, что доказательства вполне обоснованного риска преследований в одной из частей страны могли рассматриваться как причина для вполне обоснованных опасений преследований во всей “стране”, гражданином или жителем которой является лицо, претендующее на получение убежища. Однако в настоящее время практика предоставления убежища в большинстве развитых стран изменилась: стали приниматься во внимание региональные особенности риска преследований в странах, гражданами или жителями которых являются вышеупомянутые лица. Используя критерии “бегства в границах государства” или “перемещения в границах государства”, развитые страны все чаще отказывают в предоставлении статуса беженца согласно Конвенции лицам, в отношении которых было признано, что им угрожает опасность в одном из регионов, на основании того, что эти лица могли бы или должны были бы искать защиты в других регионах страны.
4. При некоторых обстоятельствах, необходимая защита от угрозы преследования может быть предоставлена в границах государства, гражданами или жителями которого являются лица, претендующие на получение убежища. Если тщательное расследование показывает, что эти лица имеют возможность получить “альтернативную защиту в границах государства, гражданами или

жителями которого они являются”, отказ в признании статуса беженца в соответствии с Конвенцией считается законным.

5. Юридическое расследование наличия “альтернативной защиты в границах государства” является, однако, не просто проверкой возможности избежать выезда из страны лиц, претендующих на получение убежища (“бегство внутри страны”). Это расследование не является только оценкой возможности избежать риска преследования в настоящий момент где-либо на территории государства, гражданами или жителями которого являются лица, претендующие на получение убежища (“перемещение в границах государства”). Напротив, анализ “альтернативной защиты в границах государства” должен быть направлен на идентификацию лиц, претендующих на получение убежища, но не нуждающихся в предоставлении международной защиты от преследований в их родной стране, поскольку в настоящее время они могут получить достаточную защиту в каком-либо из регионов этой страны. При такой трактовке, анализ возможности получить защиту в границах государства может быть проведен в полном соответствии с требованиями Конвенции о беженцах.

6. Ниже будет представлено краткое изложение нашего понимания обстоятельств, при которых может быть отказано в предоставлении статуса беженца государством-предоставителем убежища на основании того, что лица, претендующие на получение убежища, могут получить “альтернативную защиту в пределах границ государства, гражданами или жителями которого они являются”. Наш анализ основан на требованиях Конвенции о беженцах, и опирается, главным образом, на судебную практику ведущих развитых стран-предоставителей убежища. Здесь не делается попытка коснуться дополнительных ограничений в отношении выдворения лиц, ищущих убежища, с территории государства-предоставителя убежища, которые могут вытекать из других международных правовых обязательств или из внутреннего законодательства данного государства. В частности, государства-участники *Конвенции Организации африканского единства, определяющей особые аспекты проблем беженцев в Африке*, обязались защищать не только конвенционных беженцев, но также и лиц, которым угрожает опасность из-за “внешней агрессии, оккупации, иностранного господства или событий, серьезно нарушающих общественный порядок в какой-либо части или во всей стране происхождения или гражданства... (курсив наш)”.

7. В более широком смысле, государства-участники отнюдь не обязаны отказывать в признании статуса беженца лицам, которые могут воспользоваться “альтернативной внутренней защитой”. Поскольку статус беженца рассматривается с учетом условий в стране гражданства или постоянного проживания ищущего убежища, и поскольку не существует выраженных условий об исключении из сферы действия Конвенции лиц, могущих воспользоваться существенной внутренней защитой, государства-члены Конвенции вправе признавать статус беженца в отношении и тех лиц, которые опасаются преследований только в одной части страны происхождения.

## ОБЩИЙ АНАЛИЗ И АНАЛИЗ ТРЕБОВАНИЙ, ПРЕДЪЯВЛЯЕМЫХ К “АЛЬТЕРНАТИВЕ ВНУТРЕННЕЙ ЗАЩИТЫ”

8. В международном законодательстве нет оснований для отказа в признании статуса беженца исходя из исключительно ретроспективной оценки ситуации на момент отъезда лица, ищущего убежища, из страны, гражданином или постоянным жителем которой он является [далее — страна происхождения]. Обязанность предоставления защиты согласно Конвенции о беженцах основывается исключительно на оценке потенциального риска. Это значит, что названное лицо является беженцем только в том случае, если ему сейчас угрожает опасность преследования в

стране происхождения, какими бы ни были обстоятельства на момент отъезда. При изучении фактов, анализ состояния внутренней защиты принимается во внимание только тогда, когда он направлен на выявление наличия в данное время возможности получить защиту в стране происхождения.

9. Поскольку предполагаемый анализ внутренней защиты происходит в тот момент, когда лицо, ищущее убежища, уже покинуло свою страну, имеющаяся в настоящее время возможность существенной защиты в указанной стране существует только в том случае, если лицо, ищущее убежища, может быть возвращено во внутренний регион страны, который признан как соответствующий критериям “альтернативы внутренней защиты”. Ходатайство об убежище не должно быть отклонено на основаниях внутренней защиты, исключая случаи, когда государство-предоставитель убежища в действительности и фактически может безопасно вернуть лицо, ищущее убежища, к месту предоставления внутренней защиты.

10. Юридически адекватная внутренняя защита обычно должна быть предоставлена центральным правительством страны происхождения, как напрямую, так и путем законного поручения этой функции региональным или местным властям. В соответствии с основным обязательством Конвенции о беженцах, заключающемся в необходимости реагировать на коренной развал государственной защиты путем предоставления суррогатной государственной защиты в рамках межгосударственного соглашения, возвращение на основаниях внутренней защиты в регион, контролируемый негосударственным образованием, должно рассматриваться как возможность только при наличии неоспоримых доказательств способности этого образования предоставить надежную защиту, о чем говорится ниже в пунктах 15-22.

11. Оценка внутренней защиты органически вытекает из требования Конвенции согласно которому беженец не только должен иметь вполне обоснованные опасения стать жертвой преследования, но и “не может или не желает вследствие таких опасений пользоваться защитой [своей] страны”.

12. Таким образом, первый вопрос, который должен быть рассмотрен, заключается в следующем: имеет ли лицо, ищущее убежища, вполне обоснованные опасения стать жертвой преследования по одному из конвенционных признаков, по крайней мере, в одном из регионов страны происхождения. Это первичное рассмотрение должно быть завершено до начала изучения возможности “альтернативы внутренней защиты”. Реальность внутренней защиты может быть адекватно оценена только на основании понимания конкретной опасности, угрожающей лицу, ищущему убежища.

13. Второй вопрос, который оценивается исходя из установленной угрозы преследования по одному из конвенционных признаков по меньшей мере в одной из частей страны, заключается в том, имеет ли лицо, ищущее убежища, доступ к получению существенной внутренней защиты от угрозы преследования. Изучение этого вопроса, в свою очередь, можно разделить на три части:

- a) Может ли предложенное место внутренней защиты предоставить лицу, ищущему убежища, существенное “противоядие” от установленной угрозы преследования?
- b) Отсутствуют ли в предложенном месте внутренней защиты факторы, приравняемые к угрозе преследования, либо равносильные ей?
- c) Соответствуют ли условия в предложенном месте внутренней защиты хотя бы тому минимальному понятию “защиты”, которое указано в Конвенции о беженцах?

14. Так как это рассмотрение существования “альтернативы внутренней защиты” основано на существовании вполне обоснованных опасений стать жертвой преследования по одному из кон-

венционных признаков, по крайней мере, в одном из регионов страны происхождения лица, ищущего убежища, и, следовательно, на презумпции права на статус беженца в соответствии с Конвенцией, обязанность доказать факт наличия эффективной внутренней защиты, в соответствии с пунктом 13, во всех случаях лежит на властях страны потенциального убежища.

## **ПЕРВОЕ ТРЕБОВАНИЕ: “ПРОТИВОЯДИЕ” ОТ ОСНОВНОЙ УГРОЗЫ ПРЕСЛЕДОВАНИЯ**

15. Во-первых, “альтернатива внутренней защиты” должна быть местом, в котором лицо, ищущее убежища, больше не будет испытывать вполне обоснованные опасения стать жертвой преследования по одному из конвенционных признаков, который вызвал его предполагаемую потребность в защите в одном из регионов страны происхождения указанного лица. Недостаточно просто установить, что изначальный агент или субъект преследования еще не появлялся в предложенном месте внутренней защиты. Необходимо иметь основание полагать, что пределы досягаемости агента или субъекта преследования, скорее всего, останутся локализованными за пределами назначенного места внутренней защиты.

16. Поэтому необходимо наличие весомой презумпции против установления “альтернативы внутренней защиты” в тех случаях, когда источником или инициатором изначальной угрозы преследования является центральное правительство страны происхождения.

## **ВТОРОЕ ТРЕБОВАНИЕ: ОТСУТСТВИЕ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО РИСКА ПРЕСЛЕДОВАНИЯ ИЛИ ЕГО ЭКВИВАЛЕНТА**

17. Точное понимание внутренней защиты от риска преследования требует принимать во внимание нечто большее, чем наличие “противоядия” от риска, установленного в одной из частей страны происхождения. Если в предложенном месте внутренней защиты существует отчетливо проявляющаяся угроза хотя бы потенциально существенного ущерба, ходатайство о признании статуса беженца не может быть отклонено на основании наличия внутренней защиты. Это требование может быть обосновано одним из двух способов.

18. Во-первых, лицо, ищущее убежища, может иметь независимые притязания на статус беженца в отношении предлагаемого места внутренней защиты. Если опасения вреда или ущерба имеют настолько серьезный характер, что могут быть приравнены к преследованию, то требование доказательства причинной связи с конвенционным признаком тоже может считаться соблюденным. Дело обстоит таким образом потому, что, если бы не опасение стать жертвой преследования в одной из частей страны происхождения согласно основанию Конвенции, лицо, ищущее убежища, в настоящее время не подвергалось бы опасности в предложенном месте внутренней защиты.

19. Во-вторых, юридическое обязательство не подвергать серьезной угрозе лицо, ищущее убежища, в месте внутренней защиты, может быть выведено из ссылки на статью 33(1) Конвенции о беженцах, которая не позволяет государствам-членам “... никоим образом высылать или возвращать беженцев на границу страны, где их жизни или свободе угрожает опасность...” согласно Конвенции. Если в предложенном месте внутренней защиты уровень опасности, (например, голод или длительный конфликт) возрастает до очень высокой степени, даже если и не достигает уровня угрозы преследования, лицо, ищущее убежища, на практике может быть вынуждено покинуть предложенное место защиты, даже если единственной альтернативой будет возвращение к месту наличия угрозы преследования по одному из конвенционных признаков где-либо еще в стране происхождения.

## ТРЕТЬЕ ТРЕБОВАНИЕ: СУЩЕСТВОВАНИЕ МИНИМАЛЬНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ПО ПРЕДОСТАВЛЕНИЮ ЗАЩИТЫ

20. Отказ в статусе беженца обусловлен не просто отсутствием угрозы преследования в какой-либо части страны происхождения, но также и установлением того, что лицо, ищущее убежища, может получить там доступ к получению внутренней защиты. Это понимание исходит из первоначальной потребности в международной защите всех лиц, ищущих убежища, чьи заявления подвергаются анализу с точки зрения критерия внутренней защиты. Если в признании статуса беженца таким лицам может быть отказано на основании того, что защита, на которую они якобы имеют право, может в действительности быть доступной им в пределах их собственного государства, тогда достаточность внутренней защиты логически соизмеряется с масштабом защиты, гарантированной правом в области беженцев.

21. Существенные причины могут быть указаны для того, чтобы сослаться на широко признанные международные права человека при определении не поддающегося сокращению базового содержания позитивной защиты в предложенном месте получения внутренней защиты. В частности, можно опереться на ссылку в Преамбуле Конвенции о беженцах о важности "...принципа, согласно которому все люди должны пользоваться основными правами и свободами без какой бы то ни было в этом отношении дискриминации". Однако сама по себе Конвенция о беженцах не устанавливает обязательства государств-участников гарантировать беженцам все права и свободы. Вместо этого статьи со 2-й по 33-ю устанавливают свои собственные определения прав и свобод, которые рассматриваются как необходимые для того, чтобы "...пересмотреть и объединить заключенные ранее международные соглашения о статусе беженцев и расширить область применения этих договоров и предоставляемую таковыми защиту ... (курсив наш)". Эти права главным образом сформулированы в соотносительных выражениях и по существу устанавливают общую обязанность по недопущению дискриминации беженцев по отношению к другим лицам.

22. Поэтому, как минимум, условия в предложенном месте внутренней защиты должны удовлетворять позитивным, но все же относительным нормам, установленным этим явно выраженным в тексте определением содержания защиты. Существенным критерием здесь является обращение с другими лицами в предложенном месте внутренней защиты, а не в потенциальной стране убежища. Таким образом, внутренняя защита требует не только защиты от угрозы преследования, но также и ассимиляции лица, ищущего убежища, в месте получения внутренней защиты, например, в плане трудоустройства, доступа к социальному обеспечению и образованию.

### “РАЗУМНОСТЬ”

23. Большинство государств, в настоящее время анализирующих факт “бегства в границах государства” или “перемещения в границах государства”, также требуют от лиц, принимающих решение, рассматривать вопрос о том, насколько в целом или с учетом конкретных обстоятельств лица, ищущего убежища, было бы “разумным” требовать от него возвращения к предполагаемому месту внутренней защиты. Если точно следовать предложенному подходу к выявлению и оценке “альтернативы внутренней защиты”, отпадет дополнительная необходимость, в соответствии с международным законодательством о беженцах, оценивать “разумность” возвращения в регион, признанный местом, где лицо, ищущее убежища, может получить защиту.

24. Несмотря на это, оценка “разумности” возвращения может считаться соответствующей духу “Рекомендации E” Конференции полномочных представителей, согласно которой Конвенция о

беженцах "... представляет ценность как пример документа, имеющего более широкое значение, и что все страны ... должны руководствоваться ею в максимальной степени при предоставлении предусмотренного ею обращения лицам, находящимся на их территории в качестве беженцев, и тем лицам, которые не подпадают под действие Конвенции".

## **ПРОЦЕДУРНЫЕ ГАРАНТИИ**

25. Поскольку жизнеспособность "альтернативы внутренней защиты" может быть оценена только при полной осведомленности об угрозе в других регионах в стране происхождения (см. пункты 15-16), анализ внутренней защиты ни в коем случае не должен быть включен в качестве критерия для отказа в статусе беженца в рамках ускоренной процедуры или процедуры отказа по явно необоснованным заявлениям.

26. Чтобы обеспечить при оценке реальности "альтернативы внутренней защиты" соблюдение норм, установленных международным законодательством по правам беженцев, важно, чтобы государство-потенциальный поставщик убежища ясно информировало лицо, ищущее убежища, о том, что рассматривается альтернатива внутренней защиты, а также предоставило информацию, на которую оно опирается в процессе такого рассмотрения. Лицо, принимающее решение, должно во всех случаях действовать справедливо и, в частности, добиваться того, чтобы не рассматривалась никакая информация в отношении наличия "альтернативы внутренней защиты", если у лица, ищущего убежища, нет возможности отреагировать на эту информацию и представить лицу, принимающему решение, другую, имеющую отношение к делу, информацию.

Это Руководство отражает консенсус всех участников Первого коллоквиума по проблемам законодательства о беженцах, проведенного 9-11 апреля 1999 года в г. Анн Арбор, Мичиган, США.

**Джеймс Хэтавей**

Организатор коллоквиума Мичиганский университет

**Филипп Рудж**

Председатель коллоквиума Мичиганский университет

**Дебора Анкер**

Гарвардский университет

**Жан-Ив Карлье**

Университет Louvain-la-Neuve

**Роджер Хэйнс,**

королевский адвокат Университет Окленда

**Ли Энн де ла Хант**

Университет Кейптауна

**Дэвид Мартин**

Университет Вирджинии

**В. Виджаякумар**

Национальный факультет права Университета Индии

**Дебора Бенедикт**

Студентка Факультет права Мичиганского университета

**Джонатан Чадлер**

Студент Факультет права Мичиганского университета

*Michigan Guidelines on the International Protection of Refugees*

**Э н н К у з и к**

Студентка Факультет права Мичиганского университета

**Мишель Каган**

Студентка Факультет права Мичиганского университета

**Шейла Минихейн**

Студентка Факультет права Мичиганского университета

**Лакшми Найар**

Студентка Факультет права Мичиганского университета

**Фрэнк Рихтер**

Студент Факультет права Мичиганского университета

**Али Саиди**

Студент Факультет права Мичиганского университета

**Кэтрин Соча**

Студентка Факультет права Мичиганского университета