

ПРИЧИННАЯ СВЯЗЬ В МЕЖДУНАРОДНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ПО ПРАВАМ БЕЖЕНЦЕВ

*Джеймс Хэтивэй**

Представляя собой важнейший механизм защиты прав человека, международное законодательство по правам беженцев, тем не менее, не является средством решения всех проблем. Категория лиц, подпадающих под действие законодательства по правам беженцев, по крайней мере, в двух аспектах, значительно уже, чем широкая категория лиц, пострадавших от нарушений прав человека. Во-первых, только те лица, которые каким-либо образом в состоянии покинуть свою страну, могут стать беженцами. Статус ненатурализованного иностранного подданного является необходимым условием получения статуса беженца в силу обеспокоенности ограниченностью международных ресурсов и вероятностью перекалывания ответственности, а также свидетельством признания фундаментальных ограничений, которые принцип суверенитета по-прежнему налагает на сколь-нибудь существенные попытки вмешательства международного сообщества. Во-вторых, далеко не все лица, спасающиеся от серьезных нарушений прав человека, которым, так или иначе, удастся добраться до государства-предоставителя убежища, в соответствии с международным правом подпадают под определение беженцев. Только те лица, которые могут доказать, что они опасаются стать жертвами преследования "по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений", имеют право на защиту в соответствии с Конвенцией о беженцах. Второе из названных фундаментальных ограничений доступа к статусу беженца и является темой этого специального сборника статей.

Второй коллоквиум по проблемам международного законодательства по правам беженцев, проведенный в марте 2001 года юридическим факультетом Мичиганского университета, был посвящен рассмотрению вопроса о важности положения о причинной связи ("по причинам") в международном определении понятия "беженец". Студенты старших курсов, участвующие в Программе по изучению законодательства по правам беженцев и предоставлению убежища, подготовили всесторонний аналитический обзор существующего положения дел в странах, играющих ведущую роль в предоставлении убежища. Эта работа была критически рассмотрена группой экспертов в международном законодательстве по правам беженцев, работавшей затем вместе со студентами в г. Анн Арбор над выработкой определенного понимания положения о причинной связи, которое могло бы быть рекомендовано на международном уровне правительствам и официальным лицам, отвечающим за принятие решений. Результатом этого труда стали *"Мичиганские Рекомендации о причинной связи с основами Конвенции"*, приведенные здесь на странице 210. Кроме публикации самих *"Рекомендаций"*, участники Коллоквиума единодушно предложили, чтобы часть этого аналитического обзора была подготовлена к публикации, с тем, чтобы читатели смогли полнее оценить всю сложность проблем, являющихся предметом дебатов о причинной связи. Нам приятно включить в данную публикацию три статьи, в которых выдвигаются на первый план ключевые проблемы современных правоведческих дебатов, и объяснить, почему подход, предлагаемый в

* Профессор права и директор программы по изучению законодательства о правах беженцев и предоставлении убежища, Мичиганский университет.

"Мичиганских Рекомендациях", является своевременным откликом на эти проблемы.

В первой статье "Корректировка последствий изначальной ситуации: *Служба иммиграции и натурализации против Элиаса-Закариаса*" (стр. 223) Шэйна Кук критически оценивает прецедентное право, в котором использовался этот основной прецедент американского правосудия в отношении причинной связи. В 1992 году Верховный суд Соединенных Штатов установил, что уклончивость языковых формулировок американского законодательства, выполняющего свои обязанности в соответствии с международным правом, – в котором ссылка делается на "преследование... вследствие" одного из перечисленных оснований, а не "опасения стать жертвой преследований по причине" одного из факторов, указанных в Конвенции – фактически требует доказательства наличия у преследователя субъективной мотивации до предоставления статуса беженца. Поскольку Элиас Закариас, молодой гватемалец, которому угрожали смертью за отказ присоединиться к партизанам, борющимся с правительством, не мог доказать, что партизанами руководила враждебность к его политическому нейтралитету, то его ходатайство о предоставлении убежища было отклонено. Такая необычная интерпретация, при которой защита лиц, ищущих убежища, на практике ставится в зависимость от того, объявляют ли преследователи о своих мотивах или, по крайней мере, предоставляют ли косвенные доказательства целей, которые они преследуют, не может соответствовать ни тексту, ни целям суррогатной защиты международного законодательства по правам беженцев. Как поясняет Кук, это также привело к возникновению в США непоследовательной и, в значительной степени, беспринципной судебной практики в области предоставления убежища. В работе "Преследование в тумане войны: Решение Палаты лордов по делу *Адана*" (стр. 247) Майкл Каган и Уильям Джонсон рассматривают британский прецедент 1998 года, когда сомалийской семье было отказано в статусе беженцев на том основании, что требование о наличии причинной связи не может быть выполнено в условиях, когда "каждая группа, похоже, воюет с какой-либо другой группой или группами, пытаясь захватить власть". Палата лордов пришла к мнению, что требование "по причинам" должно толковаться в контексте гражданской войны как требующее доказательства большего риска враждебного обращения, по сравнению с тем, который угрожает прочим сомалийцам. Поскольку Адан не смог доказать, что он сам как индивидуум или группировки, членом которых он является, подвергаются большему риску, чем другие лица/группы, в условиях хаоса, наступившего после падения режима Сиада Барре в 1991 году, его ходатайство было отклонено. В данном случае суд настаивал на доказательстве субъективной мотивации преследователя (более того, в 1999 году в решении, принятом по делу *Шах и Ислам*, Палата лордов придерживалась того мнения, что риск "преследования" который может быть назван риском "по причинам" одного из оснований защиты, в тех случаях, когда основа Конвенции объясняет *либо* причинение ущерба, *либо* сопутствующее ему бездействие государственной защиты). Однако суд ошибочно возвел один способ доказательства причинной связи, а именно, свидетельство дифференцированного риска, в ранг абсолютного требования в деле беженцев, нуждающихся в защите в условиях гражданской войны. Каган и Джонсон убедительно критикуют данный [*sui generis*] подход суда к делам, возникающим в контексте гражданской войны, и высказываются в пользу проверки причинности "простого воздействия" в законодательстве по правам беженцев.

В последней работе "Причинность в контексте: интерпретация причинной связи в Конвенции о беженцах" (стр. 265) Мишель Фостер поднимает крайне сложный вопрос о том, какая именно степень "связи" между одним из оснований Конвенции и угрозой стать жертвой преследования требуется для того, чтобы соответствовать определению понятия "беженец". Фостер утверждает, что стандарт причинности в законодательстве по правам беженцев должен определяться в специфической зависимости от контекста. В результате, склонность многих судов некритично переносить стандарты причинности из других отраслей права (в частности, критерий "за исключением", взятый из сферы гражданского права), должна быть отвергнута как неприемлемая. После тщательного рассмотрения связи между законодательством по правам беженцев и основным корпусом законодательств, в которых часто анализируются проблемы причинности, автор объясняет, почему воздействие анализа анти-дискриминационного права и равноправия является особенно уместным. Фостер приходит к выводу, что подход к причинности со стороны "содействующей причины" лучше всего позволяет реализовать цели Конвенции о беженцах, принимая во внимание практический контекст, в котором должны приниматься решения о предоставлении защиты. Суть подхода к причинности, рекомендуемого в подборке "*Мичиганских Рекомендаций*", в конечном счете, достаточно проста. По существу, и язык, и контекст Конвенции о беженцах ясно показывают, что необходимая причинная связь может быть доказана свидетельством наличия угрозы или причинения ущерба, отказа в защите со стороны государства или просто затруднительного положения, в котором оказался заявитель (намеренно или ненамеренно). Основание Конвенции не обязательно должны рассматриваться в качестве единственной или даже доминирующей причины риска подвергнуться преследованию, но оно должно быть одной из причин, способствующих возникновению риска. Один и тот же критерий должен применяться независимо от того, подвергается ли лицо риску как индивидуум или как член какой-либо группы, происходит ли это в условиях войны или мира.

МИЧИГАНСКИЕ РЕКОММЕНДАЦИИ ОТНОСИТЕЛЬНО ПРИЧИННОЙ СВЯЗИ С ОСНОВАНИЯМИ КОНВЕНЦИИ

В современных условиях, меры по обеспечению жизнеспособности приводимого в Конвенции определения понятия "беженец", как правило, сосредоточены на совершенствовании нашего понимания обстоятельств, в которых индивидуум можно охарактеризовать как находящийся "под угрозой преследований", или на придании современного значения содержанию пяти признаков, на которых базируется понятие "риск преследования": раса, вероисповедание, гражданство, принадлежность к определенной социальной группе или политические убеждения. Сравнительно мало внимания уделялось тому, как лучше понять причинную связь (или некую) между основанием Конвенции и угрозой стать жертвой преследований. При каких обстоятельствах можно сказать, что угроза возникла "по причинам" наличия одного из пяти признаков, указанных в Конвенции? Судебная практика многих государств-ведущих поставителей убежища попросту не освещает этот вопрос, тогда как решения, принимаемые в других странах, основываются на том, что причинность в области права, касающегося беженцев, может определяться посредством проведения некритичной аналогии со стандартами других областей права. Лишь изредка суды высокой инстанции добросовестно пытались придти к пониманию причинности,

как имеющей особое значение в законодательстве по правам беженцев, включая важнейшие вопросы о критерии причинности и видах доказательств, на которые должно опираться изучение причинности.

С целью обеспечить общее понимание основных требований к признанию статуса беженца в соответствии с Конвенцией, мы провели продолжительное совместное исследование и обсуждение норм и практики государств, представляющих ценный материал для изучения причинности. Результаты этого исследования обсуждались и уточнялись на Втором коллоквиуме по проблемам международного законодательства по правам беженцев, который состоялся в марте 2001 года в рамках Программы Мичиганского университета по законодательству о правах беженцев и предоставлении убежища. Данные *Рекомендации* являются итогом этих усилий и отражают консенсус участников Коллоквиума по вопросу о том, как причинная связь с основанием Конвенции должна пониматься в международном законодательстве по правам беженцев.

Общие соображения

1. Не каждый индивидуум, находящийся за пределами своей страны и имеющий вполне обоснованные опасения стать жертвой преследований, является, согласно Конвенции, беженцем. Риск, с которым сталкивается заявитель, должен иметь причинную связь, по меньшей мере, с одним из пяти признаков, перечисленных в Конвенции: раса, вероисповедание, гражданство, принадлежность к определенной социальной группе или политические убеждения.

2. Во многих государствах требуемая причинная связь непосредственно рассматривается на основании того, что вполне обоснованные опасения беженца стать жертвой преследования должны возникнуть "*...по причине* расовой принадлежности, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических взглядов...". В других странах причинность не рассматривается в качестве отдельного дефиниционного требования, но относится к какой-либо категории, анализируемой при рассмотрении других требований Конвенции. Независимо от того, рассматривается ли существование связи с конвенционным признаком как независимый определяющий фактор или как часть общего осмысления статуса беженца, оно должно оцениваться в свете текста, контекста, целей и задач Конвенции о беженцах и ее Протокола.

3. В обязанности заявителя не входит точное определение причины, по которой он или она испытывает вполне обоснованные опасения стать жертвой преследования. Государство, оценивающее ходатайство о предоставлении статуса беженца, должно решить, какое основание Конвенции, если таковое имеется, относится к вполне обоснованным опасениям заявителя стать жертвой преследований.

4. Угроза подвергнуться преследованию иногда возникает при таких обстоятельствах, когда в отношении одного и того же лица совмещаются два или более основания Конвенции, в каком случае сочетание названных оснований определяет причинную связь с вполне обоснованными опасениями стать жертвой преследований.

5. Не следует ожидать от индивидуума, что он или она откажется от возможности защитить свою личность или взгляды ради того, чтобы не попасть в сферу пристального внимания государства или негосударственного лица, от которых исходит угроза преследования.

Сущность требуемой причинной связи

6. Требуемая причинная связь является связью между одним из пяти признаков, указанных в Конвенции и вполне обоснованными опасениями заявителя "*статье жертвой преследований*" (по-французски "...*d'etre persecute...*"). Сосредоточение внимания на затруднительном положении заявителя следует как из страдательного залога, используемого в официальных текстах Конвенции, так и из основного предназначения Конвенции, заключающегося в определении обстоятельств, при которых предоставление суррогатной международной защиты оправдано.

7. Поскольку затруднительное положение, в котором находится заявитель, должно иметь причинную связь с основанием Конвенции, самого факта, что субъективные опасения заявителя связаны с Конвенцией, недостаточно для того, чтобы обосновать предоставление статуса беженца.

8. Причинная связь между затруднительным положением заявителя и одним из оснований Конвенции выявляется через приведение свидетельств, которые привели либо к нанесению существенного вреда, либо к угрозе такового, или которые послужили поводом того, что страна гражданской принадлежности заявителя вынуждена была отказаться от предоставления эффективной защиты перед лицом опасности, исходящей от частного лица. Установление отнесенности основания Конвенции к заявителю, преследуемому государством или негосударственным лицом, является достаточным для установления требуемой причинной связи.

9. Причинная связь может быть установлена вне зависимости от наличия доказательств конкретной враждебности, злонамеренности или предвзятого отношения [*animus*] со стороны какого-либо лица или группы, ответственных за нанесение вреда или угрозу такового, или со стороны государства, отказывшегося от предоставления защиты лицам, которым угрожает существенная опасность, исходящая из неофициального источника.

10. Причинная связь может быть также установлена при отсутствии каких-либо доказательств намерений причинить ущерб или отказать в защите, если будет доказано, что основание Конвенции способствует пониманию того, что заявитель может стать жертвой преследования.

Критерий причинности

11. Критерии причинности, выработанные в других отраслях международного права или законодательства, действующего внутри страны, не должны приниматься во внимание при признании статуса беженца. Поскольку установление статуса беженца ориентировано как на предоставление защиты в настоящем, так и обращено к будущему, маловероятно, что соответствующее руководство можно извлечь из критериев причинности, выработанных

соображениями, касающимися оценки гражданской и уголовной ответственности, или направленных исключительно на анализ событий прошлого.

12. Критерий причинности должен также учитывать практические реалии процедуры установления статуса беженца, в особенности сложные переплетения обстоятельств, являющихся потенциальной причиной угрозы преследований, распространенность пробелов в доказательной базе и сложность получения доказательств в силу языковых и культурных различий.

13. Учитывая уникальные цели и задачи установления статуса беженца, и принимая во внимание практические трудности при установлении этого статуса, нет необходимости доказывать, что основания Конвенции являются единственной или даже доминирующей мотивировкой в определении угрозы оказаться жертвой преследований. Он должен быть лишь фактором, способствующим установлению наличия угрозы стать жертвой преследований. Однако, если основания Конвенции настолько далеки от реальности, что становятся незначачими, нет необходимости в признании статуса беженца.

Доказательства причинности

14. Требуемая причинная связь между риском оказаться жертвой преследований и одним из оснований Конвенции может быть установлена посредством как прямых, так и косвенных доказательств.

15. Опасение стать жертвой преследований является одним из оснований Конвенции независимо от того, испытывает ли его заявитель как индивидуум или же как член какой-либо группы. Следовательно, подтверждение того, что лица, обладающие той же, что и у заявителя, расовой, религиозной, гражданской принадлежностью, являющиеся членами той же социальной группы или имеющие те же политические убеждения, в большей степени находятся под угрозой преследования, нежели другие лица, являющиеся гражданами или постоянно проживающими в той же стране.. Вышесказанное является достаточной формой косвенного доказательства того, что основания Конвенции являются одним из дополнительных факторов, способствующих установлению угрозы оказаться жертвой преследований.

16. Не существует, однако, такого требования, чтобы лицу, ходатайствующему о предоставлении убежища, угрожала бóльшая опасность, чем другим лицам или группам лиц в стране гражданской принадлежности или проживания вышеназванного лица. Напротив, важным является вопрос, имеет ли одно из оснований Конвенции причинную связь с затруднительным положением заявителя, независимо от того, испытывают ли другие лица или группы лиц вполне обоснованные опасения стать жертвами преследования по тому же самому или иному основанию Конвенции.

17. Не существует особых правил, регулирующих применение критерия причинной связи в отношении беженцев, прибывших из страны, в которой имеются предпосылки для начала войны или других видов массового насилия или притеснений. Заявители, прибывающие из таких стран, не становятся автоматически беженцами в соответствии с Конвенцией. Тем не менее, они имеют право быть признанными беженцами в случае, если их расовая принадлежность, вероисповедание, гражданство, принадлежность к определенной социальной

группе или политические убеждения являются фактором, способствующим при таких обстоятельствах наличию у них вполне обоснованных опасений стать жертвами преследований. Например, лица, спасающиеся бегством от военных действий, могут быть признаны беженцами в соответствии с Конвенцией в тех случаях, когда либо причины, либо способы ведения войны, демонстрируют причинную связь между одной из основ Конвенции и угрозой стать жертвой преследований.

18. Статус беженца не ограничивается лицами, являющимися членами политических, религиозных или иных групп, относящимися к меньшинствам. Хотя на практике представители меньшинств чаще подвергаются риску стать жертвами преследований, нежели представители большей части населения, единственное требование для признания статуса беженца заключается в демонстрации того, что основания Конвенции являются одним из дополнительных факторов, способствующих установлению угрозы стать жертвой преследований.

Данные Рекомендации отражают консенсус всех участников Второго коллоквиума по проблемам международного законодательства по правам беженцев, состоявшегося 23-25 марта 2001 года в г. Анн Арбор, штат Мичиган, США.

James C. Hathaway
Организатор коллоквиума
Мичиганский университет

T. Alexander Aleinikoff
Университет Джорджтауна

Rodger P.G. Haines, королевский адвокат
Председатель коллоквиума
Университет Окленда

Catherine Dauvergne
Университет Сиднея

Michael Kagan
Докладчик коллоквиума
Каирский проект по предоставлению убежища
и помощи беженцам

Suzanne J. Egan
Университетский колледж Дублина

Walter Kälin
Университет Берна

Jens Vedsted-Hansen
Университет Аархуса

Vanessa Bedford

Студентка
Факультет права Мичиганского университета

Nicole Green
Студентка
Факультет права Мичиганского университета

Elizabeth Marsh
Студентка
Факультет права Мичиганского университета

Stephanie Browning
Студентка
Факультет права Мичиганского университета

William Johnson
Студент
Факультет права Мичиганского университета

Barbara Miltner
Студентка
Факультет права Мичиганского университета

Michelle Foster
Студентка
Факультет права Мичиганского университета

Noah Leavitt
Студент
Факультет права Мичиганского университета

Kate Semple-Barta
Студентка
Факультет права Мичиганского университета

В дискуссии Коллоквиума внес значительный вклад
г-н Volker Türk,
Глава Отдела стандартов и юридических консультаций
Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев