

Агенты преследований: Позиция УВКБ ООН

1. Настоящий меморандум рассматривает понятие “агенты преследования” как один из элементов процесса определения статуса беженца при рассмотрении ходатайства и излагает позицию Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) по вопросу о том, должны ли преследования исходить от государства или как-нибудь иначе вменяться ему в вину для целей доказательства преследований при рассмотрении ходатайства о предоставлении убежища.

2. Этот вопрос возник в ходе оценки ходатайств о предоставлении статуса беженца лицам, утверждающим об опасении преследований со стороны неправительственных лиц или структур, в особенности, хотя и не всегда, в контексте ситуаций гражданской войны. Вслед за ним возникает вопрос о том, может ли признание статуса беженца, согласно Конвенции 1951 года и/или Протокола 1967 года, быть обоснованным только если указывается прямое или косвенное участие государства страны происхождения посредством *содействия, помощи и попустительства* угрозам или совершенным актам преследований по отношению к просителю или *терпимости* к ним.

3. Несмотря на то, что оно является центральным для определения статуса беженца и, следовательно, для международного режима защиты беженцев, учрежденного согласно Конвенции 1951 года, понятие “преследования” не определяется в этой Конвенции. Однако, основной смысл, выраженный в Преамбуле Конвенции и понятный всем, заключается в том, что преследования включают в себя все серьезные нарушения прав человека. Таким образом, ключевым вопросом при установлении основания и обоснования для предоставления международной защиты является факт отсутствия национальной защиты от преследований, безотносительно к тому, можно ли этот недостаток приписать сознательному намерению государства причинить вред. Ничто

не указывает также на то, что в ходе разработки Конвенции авторы этого правового документа намеревались включить условие, что опасение преследований будет вполне обоснованным, только если оно исходит от правительства или от лиц, которые воспринимаются как действующие в его интересах. Несомненно, утверждение о том, что лицам, ищущим убежища, следует отказать в необходимой защите, если нельзя на государство возложить ответственность за нарушение их фундаментальных прав человека негосударственным действующим лицом, шло бы в разрез с духом и целями Конвенции, а система международной защиты беженцев стала бы неэффективной.

4. По данному спорному вопросу УВКБ ООН занимает следующую позицию: предоставление статуса беженца согласно Конвенции так же обоснованно, если преследования в отношении человека осуществляются негосударственными структурами, например, нерегулярными вооруженными силами или местным населением, по перечисленным в Конвенции мотивам и в обстоятельствах, указывающих на нежелание или неспособность государства обеспечить эффективную защиту против угрозы преследований. Эта позиция изложена в пункте 65 выпущенного УВКБ ООН в 1979 году “Руководства по процедурам и критериям определения статуса беженцев”.

5. Итак, что касается “агентов преследований”, то пункт 65 “Руководства” УВКБ ООН признает, что преследования могут осуществляться “местным населением” или “значительными группами населения”, а также “властями страны”. Понятие “значительные группы населения” включает в себя любые неправительственные группы, такие как повстанческие организации, эскадроны смерти, анти- и проправительственные военизированные группы и т.д. Сюда тем более включаются также непризнанные образования, де-факто осуществляющие власть над частью национальной территории. Следует признать тот факт, что в современном мире серьезные нарушения прав человека, угрожающие жизни, свободе и безопасности людей и являющиеся преследованиями, совершаются не только представителями государства. Преследования даже без соучастия государства, тем не менее, остаются преследованиями. Неправительственные группы подвергали преследованиям по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений. В этих условиях, там где государство

происхождения оказывается не в состоянии защитить их, жертвы или потенциальные жертвы таких форм преследований равным образом включаются в категорию лиц, на которых распространяется действие Конвенции 1951 года и Протокола 1967 года о статусе беженцев.

6. В случае, если преследования осуществляются не государством, нужны свидетельства, что государство не может или не желает обеспечить защиту. В определенном политическом контексте, например, в условиях гражданской войны, анархии или полного упадка законности и правопорядка на всей или на части территории, законная государственная власть едва ли может контролировать действия агентов преследований. Необходимость в защите от серьезных нарушений прав человека, которая может потребоваться людям в таком контексте, соответствует, тем не менее, условиям Конвенции 1951 года.

7. Более того, тот факт, что в такой ситуации целый ряд людей подвергаются одинаковому риску или преследованиям по признаку гражданства, расы, вероисповедания, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, не делает угрозу преследований менее значимой и не исключает применимости обязательств, согласно Конвенции 1951 года, по отношению к данным лицам со стороны государств, к которым они обратились с ходатайством о предоставлении убежища.

8. В конкретном контексте гражданской войны УВКБ ООН разделяет ту точку зрения, что действие Конвенции 1951 года не распространяется на тех ищущих убежища лиц, у которых единственным мотивом для бегства является война, вспыхнувшая в местах их проживания. Однако, принимается во внимание и тот факт, что многие конфликты носят политический характер, что может обернуться серьезными нарушениями прав человека, в том числе нападками на определенные этнические или религиозные группы, которые, по мнению основных действующих лиц конфликта, не разделяют их политические интересы. Кроме того, как подчеркивалось на недавно состоявшейся международной конференции по вопросам защиты жертв войн, ведение войны во все большей степени сопровождается нарушениями прав человека, которые равносильны преследованиям, согласно их трактовки в Конвенции 1951 года в случае применимости некоторых компонентов определения понятия “беженец”. Поэтому в зависимости от конкретных

обстоятельств лица, спасающиеся бегством от конфликта, могут считаться беженцами согласно Конвенции 1951 года. Определение статуса беженца потребует тщательного рассмотрения конкретных обстоятельств, относящихся к ходатайству просителя, в том числе оценку характера конфликта.

9. Наконец, УВКБ ООН хотело бы отметить, что вышеизложенный принцип отражает подход, принятый большинством государств-участников по вопросу об агентах преследований. Активное участие УВКБ ООН в процедуре определения статуса беженца, осуществляемой государствами-участниками по всему миру, предоставило ему возможность наблюдать в этой связи общепринятую практику национальных органов, которым поручено определять, имеет ли проситель право на получение статуса беженца. Не менее важно и то, что изложенный в “Руководстве” подход отражается в международной судебной практике и был применен при вынесении целого ряда важных судебных решений в разных странах, включая Австралию, Канаду, США и Новую Зеландию. УВКБ ООН охотно предоставит все подробности этих решений.

УВКБ ООН, Женева, 1995 г.