

გაეროს ლტოლვილთა უმაღლესი კომისრის წარმომადგენლობა გაეროს ლტოლვილთა სააგენტო

სახელმძღვანელო მითითებები საერთაშორისო დაცვის შესახებ:

„შიდა გადაადგილების ან განსახლების ალტერნატივა“ ლტოლვილთა სტატუსის შესახებ 1951 წლის კონვენციის 1A(2) მუხლის და/ან 1967 წლის ოქმის კონტექსტში

გაეროს ლტოლვილთა უმაღლესი კომისრის წარმომადგენლობა (შემდგომში, UNHCR) გამოსცემს ამ სახელმძღვანელო მითითებებს მისი მანდატის შესაბამისად, როგორც ამას შეიცავს გაეროს ლტოლვილთა უმაღლესი კომისრის წარმომადგენლობის სტატუტი და ლტოლვილთა სტატუსის შესახებ 1951 წლის კონვენციის 35-ე მუხლი და/ან 1967 წლის ოქმი. ეს სახელმძღვანელო მითითებები ავსებს UNHCR-ის სახელმძღვანელოს „ლტოლვილთა სტატუსის განსაზღვრის პროცედურები და კრიტერიუმები ლტოლვილთა სტატუსის შესახებ 1951 წლის კონვენციისა და 1967 წლის ოქმის საფუძველზე“ (1979 წ., შესწორებული გამოცემა, ჟენევა, 1992 წლის იანვარი). ამ სახელმძღვანელო მითითებებით მოხდა ჩანაცვლება UNHCR-ის მემორანდუმისა „შიდა გადაადგილების, როგორც თავშესაფრის ძიების გონივრული ალტერნატივა“ – (ე.წ. „შიდა გადაადგილების ალტერნატივა“ ან „განსახლების პრინციპი“) (ჟენევა, 1999 წლის თებერვალი). ისინი, *inter alia*, საერთაშორისო დაცვის შესახებ გლობალური კონსულტაციების მეორე რაუნდის შედეგია, რომელმაც ეს საკითხი შეისწავლა სან რემოს ექსპერტთა შეხვედრაზე, იტალიაში, 2001 წლის სექტემბერში. ეს არის ამ საკითხზე შესაბამისი სტანდარტების და პრაქტიკის კონსოლიდირების მცდელობა სახელმწიფოთა გამოცდილების ბოლო პერიოდის განვითარების ფონზე.

ეს პრინციპები მიზნად ისახავს განმარტებითი სამართლებრივი მითითებების უზრუნველყოფას ხელისუფლებისთვის, პრაქტიკოსი იურისტებისთვის, გადაწყვეტილების მიმღებთათვის და სასამართლოსთვის, ასევე, UNHCR-ის თანამშრომლებისთვის, რომლებიც ლტოლვილთა სტატუსის განსაზღვრაზე მუშაობენ ადგილებზე.

„შიდა გადაადგილების ან განსახლების ალტერნატივა“ ლტოლვილთა სტატუსის შესახებ 1951 წლის კონვენციის 1A(2) მუხლის და/ან 1967 წლის ოქმის კონტექსტში

I. შესავალი

1. ქვეყნის შიგნით გადაადგილების ან განსახლების ალტერნატივა არის კონცეფცია, რომელსაც ლტოლვილის სტატუსის განსაზღვრისას სულ უფრო ხშირად ითვალისწინებენ გადაწყვეტილების მიმღები პირები. ვინაიდან დღემდე ამ კონცეფციის მიმართ ერთიანი მიდგომა არ არსებობდა, როგორც საერთაშორისო პრაქტიკაში, ისე ცალკეულ სახელმწიფოთა პრაქტიკაში, სრულიად განსხვავებული მიდგომები ჩამოყალიბდა. განსხვავებული მეთოდების არსებობის ფონზე, ეს სახელმძღვანელო მითითებები გადაწყვეტილების მიმღებ ორგანოებს სთავაზობს უკეთ სტრუქტურირებულ მეთოდს ლტოლვილის სტატუსის განსაზღვრის ამ ასპექტის ანალიზისთვის.
2. ქვეყნის შიგნით გადაადგილების ან განსახლების ალტერნატივის კონცეფცია ლტოლვილთა სამართალში განყენებული პრინციპის სახით არ არსებობს, და არც დამოუკიდებელ ტესტად გამოიყენება ლტოლვილთა სტატუსის განსაზღვრისას. კონვენციური ლტოლვილი არის პირი, რომელიც აკმაყოფილებს ლტოლვილთა სტატუსთან დაკავშირებული 1951 წლის კონვენციის 1A(2) მუხლში და/ან 1967 წლის ოქმში განსაზღვრულ კრიტერიუმებს (შემდგომში, ‘1951 წლის კონვენცია’). ეს კრიტერიუმები განმარტებული უნდა იქნეს ლიბერალური და ჰუმანიტარული სულისკვეთებით, მათი ჩვეულებრივი მნიშვნელობის და 1951 წლის კონვენციის საგნისა და მიზნის შესაბამისად. ქვეყნის შიგნით გადაადგილების ან განსახლების ალტერნატივის კონცეფცია ამ კრიტერიუმებში მკაფიოდ ასახული არ არის. თუმცა, საკითხი იმის შესახებ, განმცხადებელს აქვს თუ არა ქვეყნის შიგნით გადაადგილების ან განსახლების ალტერნატივები, შეიძლება ლტოლვილთა სტატუსის განსაზღვრის პროცესში წარმოიშვას.
3. ზოგიერთი მოსაზრების შესაბამისად, ქვეყნის შიგნით გადაადგილების ან განსახლების ალტერნატივის კონცეფცია მიეკუთვნება დეფინიციის პუნქტს „საფუძვლიანი შიში გახდეს დევნის მსხვერპლი“, ხოლო ზოგი მას მიაკუთვნებს პუნქტს „არ სურს ... ან არ შეუძლია ისარგებლოს ამ ქვეყნის დაცვით“. ეს მიდგომები ერთმანეთს არ ეწინააღმდეგებიან, ვინაიდან დეფინიცია მოიცავს ურთიერთდაკავშირებული ელემენტების ერთიან ანალიზს. ის, თუ როგორ არის დაკავშირებული ეს ელემენტები, ან რა

მნიშვნელობა ენიჭება ამა თუ იმ ელემენტს, უნდა განისაზღვროს თითოეული ინდივიდუალური საქმის ფაქტების საფუძველზე.¹

4. საერთაშორისო სამართლის ნორმების შესაბამისად, საფრთხის ქვეშ მყოფი პირები ვალდებული არ არიან თავშესაფრის მოთხოვნამდე სამართლებრივი დაცვის ყველა საშუალება ამოწურონ თავიანთ ქვეყანაში; ანუ, საერთაშორისო სამართალში თავშესაფარი ბოლო ზომად არ მიიჩნევა. მაშასადამე, ქვეყნის შიგნით გადაადგილების ან განსახლების ალტერნატივა იმგვარად უნდა იქნეს გამოყენებული, რომ ზიანი არ მიაყენოს ადამიანის უფლებათა ძირითად ასპექტებს, რომლებიც საერთაშორისო დაცვის საფუძველს ქმნის, კერძოდ, ადამიანის უფლებას დატოვოს თავისი ქვეყანა, თავშესაფრის უფლებას და იძულებითი გასახლებისაგან დაცვის უფლებას. გარდა ამისა, ვინაიდან ეს კონცეფცია შეიძლება წარმოიშვას მხოლოდ თავშესაფრის კონტექსტში ლტოლვილთა განცხადების განხილვისას, არ შეიძლება იგი საფუძველად დაედოს ლტოლვილის სტატუსის განსაზღვრის პროცედურაზე უარის თქმას. ქვეყნის შიგნით გადაადგილების ან განსახლების ალტერნატივის განხილვისას გათვალისწინებული უნდა იქნეს კონკრეტული განმცხადებლის პირადი გარემოებები და იმ ქვეყნის პირობები, რომლის მიმართაც განიხილება შიდა გადაადგილების ან განსახლების ალტერნატივა.²
5. გადაადგილების შესაძლო არეალების განხილვა აქტუალური არ არის ლტოლვილებისთვის, რომლებზედაც ვრცელდება 1(2) მუხლი აფრიკის ერთობის ორგანიზაციის 1969 წლის კონვენცია, რომელიც ლტოლვილთა პრობლემების სპეციფიკურ ასპექტებს არეგულირებს აფრიკაში. მუხლი 1(2) ლტოლვილს განმარტავს შემდეგი სახით: „ყოველი პირი, რომელიც, მისი წარმოშობის ან მოქალაქეობის ქვეყანაში, გარეშე აგრესიის, ოკუპაციის, უცხო ქვეყნის გაბატონების ან საზოგადოებრივი წესრიგის სერიოზული დარღვევების გამო, იძულებულია დატოვოს თავისი მუდმივი საცხოვრებელი ადგილი და ეძიოს თავშესაფარი სხვა ადგილას, მისი წარმოშობის ან მოქალაქეობის ქვეყნის ფარგლებს გარეთ“.³

II. არსებითი ანალიზი

A. ლტოლვილის სტატუსის კომპლექსური შეფასების კომპონენტი

¹ დამატებითი დეტალები იხ., UNHCR, “Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees”, შენევა, 2001 წლის აპრილი, (შემდგომში UNHCR, “Interpreting Article 1”), პარ.12.

² იქვე, პარ. 35–37.

³ 1984 წლის კართაგენას დეკლარაცია აგრეთვე კონკრეტულად მიუთითებს აფრიკის ერთობის ორგანიზაციის კონვენციაზე ლტოლვილთა შესახებ.

6. 1951 წლის კონვენცია არ მოითხოვს და არც კი ვარაუდობს, რომ დევნისადმი შიში აუცილებლად უნდა გავრცელდეს ლტოლვილის წარმოშობის ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე.⁴ ამრიგად, შიდა გადაადგილების ან განსახლების ალტერნატივა ეხება ქვეყნის გარკვეულ ტერიტორიას, სადაც არ არსებობს დევნის საფუძვლიანი შიში და სადაც, საქმის კონკრეტული გარემოებებიდან გამომდინარე, შეიძლება არსებობდეს გონივრული მოლოდინი, რომ პირი შეძლებს დაფუძნებას და ნორმალური ცხოვრებით ცხოვრებას.⁵ აქედან გამომდინარე, თუ ქვეყნის შიგნით გადაადგილება ლტოლვილის სტატუსის განსაზღვრის პროცედურის კონტექსტში განიხილება, უნდა განისაზღვროს გადაადგილების კონკრეტული ტერიტორია, ხოლო განმცხადებელს საკუთარი აზრის გამოხატვის სათანადო შესაძლებლობა უნდა მიეცეს.
7. ლტოლვილის სტატუსის დადგენის კომპლექსური შეფასების კონტექსტში, რომლის დროსაც დადგინდება საფუძვლიანი შიში, რომ პირი შესაძლოა გახდეს დევნის მსხვერპლი მისი წარმოშობის ქვეყნის რომელიმე ნაწილში კონვენციაში მითითებული ერთ-ერთი მიზეზის გამო, შეფასება იმისა, არსებობს თუ არა ქვეყნის შიგნით გადაადგილების შესაძლებლობა, უნდა მოხდეს ორი ძირითადი ანალიზის განხორციელების მეშვეობით, რომლებიც დაეფუძნება პასუხებს ქვემოთ მოცემული კითხვების ერთობლიობაზე:

I. ფაქტორთა აქტუალობის ანალიზი

a) გადაადგილების ტერიტორია იქნება კი ადამიანისთვის პრაქტიკულად, უსაფრთხოდ და კანონიერად ხელმისაწვდომი? თუკი ამ პირობათაგან რომელიმე დაკმაყოფილებული არ არის, მაშინ ქვეყნის შიგნით გადაადგილება მიზანშეწონილი არ არის.

b) დევნის აგენტი სახელმწიფოა? მიიჩნევა, რომ სახელმწიფო ორგანოები მოქმედებს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე. თუკი ისინი არიან დევნის აგენტები, არსებობს ალბათობა იმისა, რომ შიდა გადაადგილების ან განსახლების ალტერნატივა მიზანშეწონილი ალტერნატივა არ არის.

c) დევნის აგენტი არასახელმწიფო სუბიექტია? თუკი გადაადგილებისთვის შეთავაზებულ ტერიტორიაზე არსებობს განმცხადებლის დევნის საფრთხე არასახელმწიფო სუბიექტის მხრიდან, მაშინ ეს ტერიტორია ვერ იქნება შიდა გადაადგილების ალტერნატივა. გადაწყვეტილების მიღება დამოკიდებულია იმაზე,

⁴ იხ. UNHCR, სახელმძღვანელო ლტოლვილის სტატუსის განსაზღვრის პროცედურებისა და კრიტერიუმების შესახებ (1979 წ., შენევა, განახლებული გამოცემა, 1992 წ.), (შემდგომში, „UNHCR-ის სახელმძღვანელო“), პარ. 91.

⁵ მტკიცების ტვირთთან დაკავშირებული საკითხებისთვის იხ. ქვემოთ, III განყოფილება.

არის თუ არა მოსალოდნელი განმცხადებლის დევნა მითითებულ ტერიტორიაზე და შეუძლია თუ არა სახელმწიფოს დაიცვას იგი მოსალოდნელი ზიანისაგან.

d) დაემუქრება თუ არა განმცხადებელს დევნის ან რაიმე სხვა სერიოზული ზიანის საფრთხე გადაადგილების შემდეგ? ეს მოიცავს დევნის თავდაპირველ ან რაიმე ახალ ფორმას ან სხვა სერიოზულ ზიანს გადაადგილების არეალში.

II. მიზანშეწონილობის ანალიზი

a) აქვს თუ არა განმცხადებელს მოცემული ქვეყნის კონტექსტში მეტ-ნაკლებად ნორმალური ცხოვრების საშუალება - გაუმართლებელი სირთულეების გარეშე? თუ არა, მაშინ გონივრული არ არის მოველოდეთ ადამიანისგან მოცემულ ტერიტორიაზე გადასვლას.

შეფასების საგანი

8. იმისათვის რომ განვსაზღვროთ, არის თუ არა ქვეყნის შიგნით გადაადგილების ან განსახლების ტერიტორია მისაღები ალტერნატივა კონკრეტულ შემთხვევაში, აუცილებელია შეფასდეს სიტუაცია მოცემულ ტერიტორიაზე გარკვეული პერიოდის განმავლობაში. ამ შეფასების დროს გათვალისწინებული უნდა იქნეს დევნისა და საცხოვრებელი ადგილიდან გაქცევის გამომწვევი მიზეზები, ასევე, ამ ტერიტორიის ალტერნატიულობის სამომავლო მიზანშეწონილობა. სიტუაციის სამომავლო შეფასება კიდევ უფრო მნიშვნელოვანია, რადგან, მიუხედავად იმისა, რომ სტატუსის მინიჭებაზე უარის თქმა ავტომატურად არ განსაზღვრავს შემდგომ ქმედებებს განმცხადებლის მიმართ, უარის შედეგი შეიძლება იქნეს იძულებითი დაბრუნება.

B. აქტუალობის ანალიზი

9. მე-7 პუნქტში მოცემული კითხვები შეიძლება გაანალიზდეს შემდეგი სახით:

გადაადგილების ტერიტორია იქნება კი ადამიანისთვის პრაქტიკულად, უსაფრთხოდ და კანონიერად ხელმისაწვდომი?

10. ტერიტორია ვერ იქნება ქვეყნის შიგნით გადაადგილების ან განსახლების ალტერნატივა, თუკი ამ ადგილამდე მისასვლელად მძიმედ დასაძლევ დამბრკოლებების გადალახვაა საჭირო. მაგალითად, ტერიტორიისკენ მიმავალ გზაზე განმცხადებელს არ უნდა შეხვდეს ფიზიკური საფრთხეები, როგორცაა, დანალმული მინდვრები, შეიარაღებულ დაჯგუფებათა

ბრძოლები, მოძრავი ფრონტის ხაზი, ბანდიტიზმი ან სასტიკი მოპყრობის სხვა ფორმები ან ექსპლუატაცია.

11. თუკი განმცხადებელმა ლტოლვილმა შეთავაზებულ ტერიტორიამდე მისაღწევად უნდა გაიაროს რეგიონი, სადაც მან თავდაპირველი დევნა განიცადა, ასეთი ტერიტორია ვერ იქნება მიჩნეული ქვეყნის შიგნით გადაადგილების ალტერნატივად. ანალოგიურად, გადაადგილებისას აეროპორტების გამოყენება ვერ იქნება უსაფრთხო, თუ დევნის განმახორციელებელი არის სახელმწიფო, ან არასახელმწიფო ჯგუფი, რომელიც აეროპორტს აკონტროლებს.
12. შეთავაზებული ტერიტორია ხელმისაწვდომი უნდა იყოს კანონიერების თვალსაზრისითაც, ანუ, პირს უნდა ჰქონდეს იქ შესვლისა და გაჩერების კანონიერი უფლება. ბუნდოვანი კანონიერი სტატუსი შეიძლება გახდეს შემდგომი გადაადგილების მიზეზი ნაკლებად უსაფრთხო ადგილზე, ან ტერიტორიაზე, სადაც თავდაპირველი დევნა განხორციელდა. ამ საკითხს განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს იმ შემთხვევებში, როდესაც საქმე ეხება მოქალაქეობის არმქონე პირებს, ან პირებს, რომლებსაც დოკუმენტები არა აქვთ.

დევნის აგენტი სახელმწიფოა?

13. ქვეყნის შიგნით გადაადგილების ალტერნატივის განხილვის საჭიროება მხოლოდ მაშინ წარმოიშობა, როდესაც დევნის საშიშროება შემოიფარგლება ქვეყნის კონკრეტული ნაწილით, რომლის ფარგლებს გარეთაც მოსალოდნელი დევნა ვერ განხორციელდება. პრაქტიკული თვალსაზრისით, გამონაკლისს წარმოადგენს შემთხვევები, როდესაც მოსალოდნელი დევნა ხორციელდება სახელმწიფოს აგენტების მიერ, ან მათი თანხმობით, ოფიციალური პარტიის ჩათვლით, რომელიც ერთპარტიულ სახელმწიფოში მოქმედებს და უფლებამოსილებას ახორციელებს ქვეყნის ყველა ნაწილში.⁶ ასეთი გარემოებების დროს პირს დევნის საფრთხე ემუქრება ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც დევნის საფრთხე მომდინარეობს სახელმწიფო ორგანოსგან, რომლის ძალაუფლება კონკრეტული გეოგრაფიული ტერიტორიით შემოიფარგლება,

⁶ იხ. შემაჯამებელი დასკვნები - ქვეყნის შიგნით დაცვა/ადგილმონაცვლეობა/დევნილობა, გლობალური კონსულტაციები საერთაშორისო დაცვის შესახებ, სან რემოს ექსპერტთა მრგვალი მაგიდა, 2001 წლის 6-8 სექტემბერი (შემდგომში, „შემაჯამებელი დასკვნები - ქვეყნის შიგნით დაცვა/ადგილმონაცვლეობა/დევნილობა - ალტერნატივა“), პარ. 2; UNHCR, “1-ლი მუხლის განმარტება“, პარ. 12-13.

ან როდესაც თვით სახელმწიფო აკონტროლებს ქვეყნის მხოლოდ გარკვეულ ნაწილს.⁷

14. თუ დევნის საფრთხე მომდინარეობს ქვეყნის შიგნით არსებული ხელისუფლების ადგილობრივი ან რეგიონული უწყებებიდან, ორგანოებიდან ან ადმინისტრაციებიდან, მაშინ პოტენციური შიდა გადაადგილების საკითხის განხილვა არც კი უნდა მოხდეს, რადგან, ზოგადად მიჩნეულია, რომ ასეთი ადგილობრივი თუ რეგიონული ორგანოები უფლებამოსილებებს სახელმწიფოსაგან იღებენ. ქვეყნის შიგნით გადაადგილების ალტერნატივა გამართლებულია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუკი არსებობს უტყუარი მტკიცებულება, რომ დევნის განმახორციელებელი ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების გავლენა არ ვრცელდება მათი რეგიონის ფარგლებს გარეთ და რომ არსებობს გარკვეული გარემოებები, რომლებიც ადასტურებს, რომ ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოებს არ ძალუძთ ქვეყნის კონკრეტულ რაიონში სიტუაციის დარეგულირება.

დევნის აგენტი არასახელმწიფო სუბიექტია?

15. თუკი განმცხადებლის დევნა არასახელმწიფო სუბიექტის მხრიდან ხდება, მაშინ შესწავლილი უნდა იქნეს ისეთი ძირითადი ასპექტები, როგორცაა, დევნის მოტივაცია, დევნის აგენტის მიერ განმცხადებლის დევნის შესაძლებლობა შეთავაზებულ ტერიტორიაზე, და მოცემულ ტერიტორიაზე სახელმწიფოს მიერ დაცვის განხორციელების შესაძლებლობა. რაც შეეხება სახელმწიფოს მხრიდან დაცვას ზოგად ჭრილში, ამ უკანასკნელისთვის საჭიროა განისაზღვროს განმცხადებლის სახელმწიფოს მხრიდან საფრთხისაგან დაცვის სურვილისა და შესაძლებლობის ხარისხი. მაგალითად, სახელმწიფომ შეიძლება დაკარგოს თავის ტერიტორიაზე რეალური კონტროლი და, ამრიგად, არ ჰქონდეს დაცვის უზრუნველყოფის საშუალება. განმცხადებლის მიერ სახელმწიფოს მხრიდან დახმარების მიღების შესახებ კანონები და მექანიზმები შეიძლება გამოხატავდეს სახელმწიფოს მზაობას დაცვისთვის, მაგრამ, თუკი არ ხდება მათი პრაქტიკაში გამოყენება, მხოლოდ მათი არსებობა ვერ იქნება დაცვაზე ხელმისაწვდომობის მაჩვენებელი. მნიშვნელოვანი ფაქტორია მტკიცებულება იმის შესახებ, თუ რამდენად უუნაროა ან სურვილი არა აქვს სახელმწიფოს დაიცვას განმცხადებელი ტერიტორიაზე, სადაც თავდაპირველი დევნა განხორციელდა. შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ თუკი სახელმწიფოს არ შეუძლია ან არ სურს დაიცვას პირი ქვეყნის ერთ კუთხეში, მაშინ შეიძლება მან ვერ შეძლოს არ ან მოისურვოს მისი დაცვა ქვეყნის სხვა ტერიტორიაზეც. ასე ხშირად ხდება ხოლმე გენდერული ნიშნით დევნის შემთხვევებში.

⁷ იხ. აგრეთვე ამ სახელმძღვანელო პრინციპების პარ. 16, 17 და 27.

16. დაცვის ყველა წყარო სახელმწიფო დაცვის ეკვივალენტური არ არის. მაგალითად, თუკი ტერიტორიას საერთაშორისო ორგანიზაცია აკონტროლებს, ლტოლვილის სტატუსზე პირს უარი არ უნდა ეთქვას მხოლოდ იმის ვარაუდით, რომ დევნილ პირს დახმარება შეიძლება გაუწიოს მოცემულმა ორგანიზაციამ. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ყოველი კონკრეტული საქმის ფაქტები. საერთო წესის თანახმად, გარდამავალ ან დროებით საფუძველზე საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ ტერიტორიაზე გარკვეული ადმინისტრაციული ხელისუფლების განხორციელება და კონტროლი, არ უნდა გაუთანაბრდეს სახელმწიფოს მიერ უზრუნველყოფილ ეროვნულ დაცვას. საერთაშორისო სამართლის მიხედვით, საერთაშორისო ორგანიზაციებს სახელმწიფოს მახასიათებლები არა აქვთ.
17. ანალოგიურად, მართებული არ არის გაკეთდეს დასკვნა, რომ განმცხადებელს შეუძლია ისარგებლოს ადგილობრივი კლანის ან გასამხედროებული ფორმირებების დაცვით იმ ტერიტორიაზე, სადაც ისინი არ წარმოადგენენ აღიარებულ ხელისუფლებას და/ან სადაც მათ მიერ მოცემული ტერიტორიის კონტროლი შეიძლება მხოლოდ დროებითი იყოს. დაცვა უნდა იყოს ეფექტური და მას გრძელვადიანი ხასიათი უნდა ჰქონდეს: მას უნდა უზრუნველყოფდეს ორგანიზებული და სტაბილური ხელისუფლება, რომელიც სრულ კონტროლს ახორციელებს მოცემულ ტერიტორიასა და მოსახლეობაზე.

ხომ არ დაემუქრება განმცხადებელს დევნის ან რაიმე სერიოზული ზიანის საფრთხე გადაადგილების შემდეგ?

18. არ არის საკმარისი უბრალოდ დადგინდეს, რომ დევნის განმახორციელებელი აგენტი გადაადგილებისთვის შეთავაზებულ ტერიტორიაზე ჯერ დაფუძნებული არ არის. ასეთ შემთხვევაში, უფრო უნდა არსებობდეს საფუძველი რწმენისთვის, რომ მოცემული აგენტის მოქმედების არეალი ლოკალიზებული დარჩება და არ შეეხება ქვეყნის შიდა გადაადგილების ტერიტორიას.
19. განმცხადებლებისაგან არ ელოდებიან ან არ მოითხოვენ, რომ მათ, დევნისგან თავის დახსნის მიზნით, ქვეყნის შიგნით გადაადგილების დროს, დამალონ მათი პოლიტიკური ან რელიგიური შეხედულებები ან სხვა განუყოფელი მახასიათებლები. შიდა გადაადგილების ან განსახლების ალტერნატივა უფრო მეტი უნდა იყოს, ვიდრე წარმოშობის ადგილიდან მოშორებით მდებარე „მყუდრო თავშესაფარი“.

20. გარდა ამისა, პირი, რომლის მიმართაც ქვეყნის ერთ ნაწილში დადგინდა დევნის საფრთხის არსებობა 1951 წლის კონვენციაში მითითებული რომელიმე მიზეზით, არ უნდა იქნეს გადაადგილებული ქვეყნის სხვა რეგიონში, სადაც მას ემუქრება სერიოზული ზიანის პოტენციური საფრთხე (სიცოცხლის, უსაფრთხოების, თავისუფლების ან ჯანმრთელობის მიმართ სარფთხის ჩათვლით), ან სერიოზული დისკრიმინაცია,⁸ იმის მიუხედავად, არსებობს თუ არა კავშირი კონვენციაში მითითებულ რომელიმე საფუძველთან.⁹ მაშასადამე, ახალი რისკების შეფასებისას, მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული სერიოზული ზიანი, რომელიც ზოგადად გათვალისწინებულია დაცვის დამატებითი ფორმებით.¹⁰
21. შეთავაზებული ტერიტორია აგრეთვე ვერ იქნება ქვეყნის შიგნით გადაადგილების ალტერნატივა, თუ იქ არსებული პირობები განმცხადებელს აიძულებს დაბრუნდეს თავდაპირველი დევნის ადგილას, ან გადაინაცვლოს ქვეყნის სხვა კუთხეში, სადაც იგი შეიძლება კვლავ აღმოჩნდეს დევნის ან სხვა სერიოზული ზიანის საფრთხის ქვეშ.

C. გონივრულობის ანალიზი

22. გარდა იმისა, რომ ქვეყნის შიგნით გადაადგილების ან განსახლების შეთავაზებულ რაიონში განმცხადებელს არ უნდა ემუქრებოდეს დევნის საფრთხე, მისი გადაადგილება, იმავდროულად, გონივრული უნდა იყოს ყველა გარემოებაში. „გონივრულობის“ ეს ტესტი მრავალი სახელმწიფოს იურისდიქციაშია გათვალისწინებული.
23. „გონივრულობის ტესტი“ ეფექტური სამართლებრივი მექანიზმია, რომელიც, მიუხედავად იმისა, რომ 1951 წლის კონვენციის ტექსტში კონკრეტულად ნახსენები არ არის, საკმაოდ საყოველთაოდ გამოსაყენებელი მეთოდია იმის დასადგენად, შეუძლია თუ არა კონკრეტულ განმცხადებელს, ყველა გარემოების გათვალისწინებით, გადავიდეს შეთავაზებულ ტერიტორიაზე, სადაც იგი დაძლევა დევნის მიმართ მის საფუძველიან შიშს. ეს ანალიზი არ ეფუძნება ისეთ მოქმედებათა ანალიზს, რომელსაც უნდა ველოდეთ

⁸ იხ. UNHCR-ის სახელმძღვანელო, პარ. 51–52.

⁹ უფრო ზოგადი უფლება პირისა არ დაბრუნდეს ქვეყანაში, სადაც არსებობს წამების ან სხვა სასტიკი ან არაადამიანური მოპყრობის საფრთხე, კონკრეტულად ან განმარტების სახით მოცემულია ადამიანის უფლებათა დოკუმენტებში. განსაკუთრებით საგულისხმოა წამების საწინააღმდეგო კონვენციის (1984 წ.) მე-3 მუხლის, სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის მე-7 მუხლი (1966 წ.) და ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენციის მე-3 მუხლი (1950 წ.).

¹⁰ იხ. UN docs. EC/50/SC/CRP.18, 200 წლის 9 ივნისი და EC/GC/01/18, 2001 წლის 4 სექტემბერი.

ჰიპოტეტური „გონიერი ადამიანისგან.“ აქ საკითხი ეხება იმას, თუ რა არის გონივრული, როგორც სუბიექტური, ისე ობიექტური თვალსაზრისით, განმცხადებლის პირადი მონაცემებისა და შეთავაზებული გადაადგილების ან განსახლების ალტერნატივის პირობების გათვალისწინებით.

შეუძლია განმცხადებელს, მოცემულ ქვეყანაში არსებული პირობების გათვალისწინებით, იცხოვროს შედარებით ნორმალურად, ზედმეტი სირთულეების გარეშე?

24. ამ შეკითხვაზე პასუხის გაცემისას საჭიროა შეფასდეს განმცხადებლის პირადი მდგომარეობა, წარსულში დევნის ფაქტი, უსაფრთხოების მდგომარეობა, ადამიანის უფლებების პატივისცემა და ეკონომიკური გადარჩენის შესაძლებლობა.

პირადი გარემოებები

25. ადამიანის პირადი გარემოებები ყოველთვის სათანადოდ უნდა იქნეს გათვალისწინებული როდესაც ხდება შეფასება იმისა, ხომ არ იქნება ამ ადამიანისთვის განასკუთრებით მძიმე და, შესაბამისად, არამიზანშეწონილი, შეთავაზებულ ტერიტორიაზე გადასვლა. ამ შეფასების დროს მნიშვნელოვანია ისეთი ფაქტორების გათვალისწინება, როგორცაა ასაკი, სქესი, ჯანმრთელობის მდგომარეობა, შეზღუდული შესაძლებლობები, ოჯახური მდგომარეობა და ურთიერთობები, სოციალური და სხვა სახის მოწყვლადობა, ეთნიკური, კულტურული ან რელიგიური მოსაზრებები, პოლიტიკური და სოციალური კავშირები და თავსებადობა, ენობრივი შესაძლებლობები, განათლება, პროფესიული და შრომითი გამოცდილება და შესაძლებლობები, და წარსულში გადატანილი ნებისმიერი სახის დევნა და მისი ფსიქოლოგიური შედეგები. კერძოდ, ეთნიკური ან სხვა კულტურული კავშირების არარსებობამ შეიძლება გამოიწვიოს პირის იზოლირება და თვით დისკრიმინაცია კი ისეთი საზოგადოების პირობებში, სადაც მსგავსი კავშირები ყოველდღიურ ცხოვრებაში დომინირებს. ცალკე აღებულმა ფაქტორებმა შეიძლება ხელი ვერ შეუშალოს შიდა გადაადგილებას, მაგრამ, მათი ერთობლივი მოქმედების გათვალისწინების შემთხვევაში, შესაძლოა სერიოზული დაბრკოლება შექმნან. პირადი გარემოებებიდან გამომდინარე, ისეთი ფაქტორები, - რომლებმაც შეიძლება შექმნან ადამიანისთვის მატერიალურად და ფსიქოლოგიურად ხელსაყრელი გარემო, მაგალითად, შეთავაზებულ ტერიტორიაზე ოჯახის წევრების ან სხვა მჭიდრო სოციალური კავშირების არსებობა, - შეიძლება სხვა ფაქტორებზე უფრო მნიშვნელოვანი აღმოჩნდეს.

წარსულში გადატანილი დევნა

26. განმცხადებლის შეთავაზებულ ტერიტორიაზე გადაადგილების გონივრულობის შეფასებისას განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ფსიქოლოგიურ ტრავმას, რომელიც მას მიღებული აქვს წარსულში გადატანილი დევნის შედეგად. ფსიქოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნა, რომელიც ადასტურებს, რომ დაბრუნებამ შეიძლება გამოიწვიოს ფსიქოლოგიური ტრავმის გამწვავება, ეწინააღმდეგება მოცემულ ტერიტორიაზე გადაადგილების ალტერნატივის გონივრულობას. ზოგიერთ იურისდიქციაში, წარსულში დევნის ფაქტის უბრალო არსებობაც კი საკმარისია იმისთვის, რომ დღის წესრიგიდან მოიხსნას შიდა გადაადგილების საკითხი.

უსაფრთხოება

27. განმცხადებელს საშუალება უნდა ჰქონდეს იყოს უვნებელ და უსაფრთხო გარემოში, არ დაემუქროს საშიშროება და ფიზიკური ზიანის საფრთხე. ასეთი შესაძლებლობა უნდა იყოს გრძელვადიანი, არაილუზორული და პროგნოზირებადი. უმრავლეს შემთხვევაში, შეიარაღებულ კონფლიქტში ჩართულ ქვეყნებში გადაადგილება უსაფრთხო არ არის, განსაკუთრებით, ფრონტის ხაზის ცვლილებებისას, რომლის დროსაც, მანამდე უსაფრთხო ტერიტორიას, მოულოდნელი საფრთხე შეიძლება დაემუქროს. ისეთი სიტუაციების დროს, სადაც შეთავაზებული ქვეყნის შიგნით გადაადგილების ან განსახლების ალტერნატივა კონტროლდება შეიარაღებული დაჯგუფებების და/ან უწყების მიერ, რომელიც სახელმწიფოს ფუნქციას ახორციელებს, საჭიროა გულდასმით იქნეს შესწავლილი მოცემულ ტერიტორიაზე სიტუაციის ხანგრძლივობის საკითხი და კონტროლის განმახორციელებელი უწყების მხრიდან დაცვისა და სტაბილურობის უზრუნველყოფის უნარი.
28. როდესაც ექვეყნებში დგება ადამიანის ძირითად უფლებათა დაცვის საკითხი, განსაკუთრებით იმ უფლებების, რომელთაგან გადახვევაც დაუშვებელია, შეთავაზებული ტერიტორია არ შეიძლება განხილულ იქნეს გონივრულ ალტერნატივად. ეს არ ნიშნავს, რომ რომელიმე სამოქალაქო, პოლიტიკური ან სოციალურ-ეკონომიკური უფლების ჩამორთმევის შედეგად მოცემული ტერიტორია არ შეიძლება დაკვალიფიცირდეს ქვეყნის შიგნით გადაადგილების ალტერნატივად. პრაქტიკული მოსაზრებებიდან გამომდინარე, უნდა შეფასდეს, არის თუ არა განმცხადებლისთვის იმდენად არსებითი ის უფლებები, რომლებიც არ იქნება დაცული, რომ მათი ჩამორთმევით გამოწვეული ზიანი მოცემულ ტერიტორიას გადაადგილებისთვის მიუღებელ ალტერნატივად აქცევს.

ეკონომიკური გადარჩენა

29. ანალიზის ამ ნაწილში განიხილება შეთავაზებულ ტერიტორიაზე არსებული სოციალური და ეკონომიკური პირობები. თუკი განმცხადებელი ვერ შეძლებს არსებობისთვის საჭირო სახსრების გამომუშავებას, არ ექნება ხელმისაწვდომობა საცხოვრებელზე, ან სადაც სამედიცინო მომსახურებით ვერ იქნება უზრუნველყოფილი ან მისი დონე იქნება აშკარად არასათანადო, მაშინ გადაადგილების შეთავაზებული ტერიტორია ვერ იქნება გონივრული ალტერნატივა. ადამიანის უფლებათა დაცვის პერსპექტივიდან გამომდინარე, არ იქნება გონივრული ადამიანს მოვთხოვით გადავიდეს საცხოვრებლად ისეთ ადგილას, სადაც მას ელის ეკონომიკური სიდუხჭირე ან ცხოვრების სათანადო დონეზე დაბალ პირობებში ცხოვრება. ამ სპექტრის მეორე ბოლოს თუ გავითვალისწინებთ, ცხოვრების დონის ან ეკონომიკური მდგომარეობის გაუარესება არ შეიძლება მიჩნეული იქნეს საკმარის არგუმენტად იმისთვის, რომ შეთავაზებულ ტერიტორიაზე გადაადგილება არაგონივრულად იქნეს აღიარებული. ამ ტერიტორიაზე არსებული პირობები შედარებით ნორმალური ცხოვრების საშუალებას უნდა იძლეოდეს, მოცემული ქვეყნის კონტექსტში. მაგალითად, თუკი პირს არა აქვს ოჯახური კავშირები და არ შეუძლია ისარგებლოს არაფორმალური სოციალური დაცვის ქსელით, მაშინ ადგილმონაცვლეობა შეიძლება არ იყოს გონივრული, თუკი იგი ამ შემთხვევაში ვერ შეძლებს შედარებით ნორმალურ ცხოვრებას, რომელიც საცხოვრებელ მინიმუმზე მეტი იქნება.
30. თუკი შეთავაზებულ ტერიტორიაზე პირს არ ექნება ხელმისაწვდომობა მიწაზე, რესურსებზე და დაცვაზე, რადგან იგი არ მიეკუთვნება დომინირებულ კლანს, ტომს, ეთნოსს, რელიგიურ და/ან კულტურულ ჯგუფს, მაშინ მოცემულ ტერიტორიაზე განსახლება გონივრული არ არის. მაგალითად, აფრიკისა და აზიის მრავალ კუთხეში, და სხვაგანაც, საერთო ეთნიკური, ტომობრივი, რელიგიური და/ან კულტურული ფაქტორები მიწაზე, რესურსებსა და დაცვაზე ხელმისაწვდომობის საშუალებას იძლევა. ასეთ სიტუაციებში არ იქნება გონივრული გვექონდეს მოლოდინი, რომ იქ დასახლდება პირი, რომელიც დომინანტ ჯგუფს არ მიეკუთვნება. პირს ასევე არ უნდა მოსთხოვონ დასახლდნენ ურბანული გარეუბნების ბარაკებში, სადაც მას უკიდურეს სიდუხჭირეში ცხოვრება მოუწევს.

D. განსახლება და იძულებით გადაადგილებული პირები

31. ქვეყნის ერთ ნაწილში იძულებით გადაადგილებულ პირთა არსებობა, რომლებიც საერთაშორისო დახმარებას ღებულობენ, თავისთავად არ არის გადაწყვეტი მტკიცებულება იმისთვის, რომ განმცხადებლის გადაადგილება მოცემულ ტერიტორიაზე არის გონივრული. მაგალითად, იძულებით

გადაადგილებულ პირთა ცხოვრების დონე და ხარისხი ხშირად არ არის საკმარისი არგუმენტი დასკვნისთვის, რომ მოცემულ ადგილზე ცხოვრება დევნილობის გონივრული ალტერნატივაა. გარდა ამისა, როდესაც ქვეყნის შიგნით გადაადგილება „ეთნიკური წმენდის“ პოლიტიკის შედეგია, ლტოლვილის სტატუსის მინიჭებაზე უარის თქმა ქვეყნის შიგნით გადაადგილების კონცეფციაზე მითითებით, შეიძლება განმარტებული იქნეს მოცემულ ტერიტორიაზე შექმნილი სიტუაციის გამართლებად და, მათსადამე, წარმოშობს დამატებით პრობლემებს.

32. რეალურად ათასობით იძულებით გადაადგილებული პირი ვერ სარგებლობს ძირითადი უფლებებით და საშუალება არა აქვს ისარგებლოს თავისი ქვეყნის ფარგლებს გარეთ თავშესაფრის მოთხოვნის უფლებით. ამრიგად, მიუხედავად იმისა, რომ არსებობს საერთაშორისო საზოგადოების მიერ გარკვეულწილად შეთანხმებული სტანდარტები, პრაქტიკაში მათ ხშირად არ იცავენ. გარდა ამისა, ქვეყნის შიგნით გადაადგილებულ პირთა შესახებ სახელმძღვანელო პრინციპების მე-2 პრინციპის მე-2 პუნქტში ხაზგასმითაა აღნიშნული, რომ ეს პრინციპები „არ შეიძლება გამოყენებული იქნეს საერთაშორისო დონეზე აღიარებული ადამიანის უფლებების ან ჰუმანიტარული სამართლის, ასევე ეროვნული კანონმდებლობით დადგენილი უფლებების შეზღუდვების, ცვლილებების ან დარღვევების გასამართლებლად“, და კერძოდ, ისინი „არ ზღუდავს თავშესაფრის ძიების უფლებას და ამ უფლების გამოყენებას სხვა ქვეყნებში“.¹¹

III. პროცედურული საკითხები

A. მტკიცების ტვირთი

33. შიდა გადაადგილების კონცეფციის გამოყენებამ თავშესაფრის მაძიებელ პირებს დამატებითი ტვირთი არ უნდა დააკისროს. გამოყენებული უნდა იქნეს ჩვეულებრივი წესი, ანუ, მტკიცების ტვირთი ეკისრება განცხადების წარმდგენს. ეს შეესაბამება *სახელმძღვანელოს* 196-ე პარაგრაფს, რომელიც აცხადებს, რომ

... მიუხედავად იმისა, რომ მტკიცების ტვირთი, პრინციპში, განმცხადებელს ეკისრება, ყველა შესაბამისი ფაქტის დადგენის და შეფასების მოვალეობა ნაწილდება თავშესაფრის მაძიებელსა და ლტოლვილის სტატუსის განხილვაზე პასუხისმგებელ სპეციალისტს შორის. ცხადია, ზოგ შემთხვევაში, სწორედ სპეციალისტს უხდება გამოიყენოს მის ხელთ არსებული ყველა საშუალება, რათა შეაგროვოს განმცხადებლის მხარდამჭერი ყველა საჭირო მტკიცებულება.

¹¹ იხ. აგრეთვე, W. Kälin, *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations, Studies in Transnational Legal Policy* No. 32, 2000 (საერთაშორისო სამართლის ამერიკის საზოგადოება, ბრუკინგის ინსტიტუტი, პროექტი იძულებითი გადაადგილების შესახებ), გვ. 8-10.

34. ამის საფუძველზე, მტკიცების ტვირთი, რომ გადაადგილების ალტერნატივის ანალიზი აქტუალურია კონკრეტული საქმის მიმართ, ეკისრება გადაწყვეტილების მიმღებთ. თუ მიიჩნევა აქტუალურად, მაშინ მხარემ, რომელიც ამას ამტკიცებს, უნდა განსაზღვროს გადაადგილებისთვის შესათავაზებელი ტერიტორია და წარმოადგინოს მტკიცებულება, რომ მოცემული პირისთვის იგი არის გონივრული ალტერნატივა.
35. პროცედურული სამართლიანობის ძირითადი ნორმები მოითხოვს, რომ თავშესაფრის მაძიებელ პირს მისცენ მკაფიო და სათანადო შეტყობინება იმის შესახებ, რომ ასეთი შესაძლებლობა განიხილება.¹² ძირითადი ნორმები ასევე მოითხოვს, რომ პირს მიეცეს საშუალება მოიყვანოს არგუმენტები რატომ (ა) არ არის აქტუალური მოცემულ შემთხვევაში ალტერნატიული ტერიტორიის საკითხის განხილვა, და (ბ) თუკი მიიჩნევა აქტუალურად, რატომ არის შეთავაზებული ტერიტორია არარაციონალური.

B. დაჩქარებული ან დაშვების პროცედურები

36. მოკვლევის საკითხის სირთულისა და არსებითი ხასიათის გათვალისწინებით, მიზანშეწონილი არ არის შიდა გადაადგილების ან განსახლების ალტერნატივის საკითხის დაჩქარებული წესით შესწავლა, ან გადაწყვეტილების მიღება სტატუსის განსაზღვრის სრულ პროცედურაზე პირის დაშვების შესაძლებლობის შესახებ.¹³

C. ინფორმაცია წარმოშობის ქვეყნის შესახებ

37. მიუხედავად იმისა, რომ ქვეყნის შიგნით გადაადგილების შესაძლებლობის აქტუალობისა და მიზანშეწონილობის ანალიზი ყოველთვის მოითხოვს განმცხადებლის ინდივიდუალური გარემოებების შეფასებას, ასეთი შესწავლის მნიშვნელოვანი კომპონენტებია აქტუალური და დოკუმენტურად დადასტურებული კარგი ხარისხის და მიმდინარე ინფორმაცია, ასევე პირობების კვლევა წარმოშობის ქვეყანაში. თუმცა, ასეთი ინფორმაცია შეიძლება არ იქნეს სასარგებლო ისეთ შემთხვევებში, როდესაც წარმოშობის ქვეყანაში არ არის სტაბილური სიტუაცია, ხოლო რაიონებში, რომლებიც აქამდე უსაფრთხოდ მიიჩნეოდა, შეიძლება მდგომარეობა მოულოდნელად შეიცვალოს. ასეთი ცვლილებები შეიძლება არ დაფიქსირდეს განცხადების მიღების მომენტში.

¹² იხ. შემაჯამებელი დასკვნები - ქვეყნის შიგნით დაცვა/ადგილმონაცვლეობა/დევნილობა - ალტერნატივა, პარ. 7

¹³ იხ. შემაჯამებელი დასკვნები ქვეყნის შიგნით დაცვა/ადგილმონაცვლეობა/დევნილობა - ალტერნატივა, პარ. 6. აღმასრულებელი კომიტეტის No. 87 (L), 1999, პარ. j; და დასკვნა საერთაშორისო დაცვის შესახებ, 1999, პარ. 26 (UN doc. A/AC.96/914, 1999 წლის 7 ივლისი).

IV. დასკვნა

38. 1951 წლის კონვენციის 1A(2) მუხლში ქვეყნის შიგნით გადაადგილების ან განსახლების ალტერნატივის კონცეფცია მკაფიოდ აღწერილი არ არის. თუმცა, საკითხი იმის შესახებ, აქვს თუ არა განმცხადებელს ქვეყნის შიგნით გადაადგილების ალტერნატივა, შეიძლება წარმოიშვას ლტოლვილის სტატუსის განსაზღვრის კომპლექსური პროცედურის კონტექსტში. იგი აქტუალურია მხოლოდ კონკრეტულ შემთხვევებში, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც დევნის წყარო არის არასახელმწიფო სუბიექტი. იმ შემთხვევებშიც კი, როდესაც ასეთი ალტერნატივა აქტუალურად მიიჩნევა, მისი გამოყენება დამოკიდებული იქნება საქმის ყველა გარემოებათა შესწავლის შედეგებზე და წარმოშობის ქვეყნის სხვა ნაწილში გადაადგილების გონივრულობაზე.