
ВВЕДЕНИЕ В ВОПРОСЫ МЕЖДУНАРОДНОЙ ЗАЩИТЫ БЕЖЕНЦЕВ

Защита лиц, находящихся в компетенции УВКБ

Пособие для самообучения 1



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

1 августа 2005

Примечание

Данный документ подготовлен Департаментом Международной Защиты Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев. Содержание данного документа может распространяться, воспроизводиться и копироваться без предварительного разрешения УВКБ ООН. В случае использования или цитирования настоящего документа ссылка на УВКБ ООН обязательна.

Управление Верховного Комиссара по делам беженцев
Case Postale 2500
CH-1211 Geneva 2
Switzerland

Fax: +41 22 739 7354
email: HQPR09@unhcr.ch
Website: www.unhcr.ru

Содержание

ВВЕДЕНИЕ В ВОПРОСЫ МЕЖДУНАРОДНОЙ ЗАЩИТЫ БЕЖЕНЦЕВ

Введение.....	1
Назначение пособия.....	1
Содержание.....	1
Глава 1	
Формирование режима международной защиты и распределение ответственности за нее.....	3
1.1 Исторический обзор.....	5
1.1.1 Лига Наций.....	5
1.1.2 Последствия второй мировой войны.....	6
1.1.3 Создание УВКБ ООН.....	7
1.1.4 К всеобщему определению беженца: Конвенция 1951 года.....	9
1.1.5 Нынешняя обстановка.....	11
1.2 Обязанности по международной защите беженцев.....	13
1.2.1 Государства.....	13
1.2.2 УВКБ ООН.....	14
1.3 Лица, нуждающиеся в международной защите.....	14
1.3.1 Беженцы и лица, ищущие убежища.....	14
1.3.2 Репатрианты.....	15
1.3.3 Лица без гражданства.....	15
1.3.4 Лица, перемещенные внутри страны (ЛПВС).....	15
1.4 Партнерское сотрудничество.....	15
1.4.1 Государство.....	15
1.4.2 Органы ООН.....	16
1.4.3 Неправительственные организации.....	17
1.4.4 Другие организации.....	18
1.4.5 Беженцы и другие лица, относящиеся к компетенции УВКБ ООН.....	18
Обзор.....	19
Дополнительные материалы для чтения.....	20
Упражнения.....	21
Ответы на вопросы упражнений – Глава 1.....	23
Глава 2	
Правовая база международной защиты и ее реализация.....	25
2.1 Правовая база.....	27
2.2 Международное право, касающееся беженцев.....	28
2.2.1 Универсальные договоры.....	28
2.2.1.1 Конвенция 1951 года о статусе беженцев.....	28
2.2.1.2 Протокол 1967 года, касающийся статуса беженцев... ..	29
2.2.2 Региональные документы.....	30
2.2.2.1 Конвенция ОАЕ по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке (1969 года).....	30
2.2.2.2 Документы Европейского Союза.....	30

2.2.3	Международное обычное право	31
2.2.4	Судебные решения и мнения правоведов.....	31
2.2.5	Документы «мягкого права».....	32
2.3	Международное право в области прав человека	33
2.3.1	Универсальные документы	35
2.3.2	Региональные договоры	37
2.3.3	Международное обычное право	37
2.3.4	Механизмы защиты прав человека.....	37
2.3.4.1	Универсальные учреждения.....	37
2.3.4.2	Региональные учреждения	39
2.4	Международное гуманитарное право	39
2.5	Международное уголовное право	41
2.6	Резолюции Совета Безопасности ООН	42
2.7	Выполнение Конвенции 1951 года / Протокола 1967 года на национальном уровне	43
2.8	Развитие политики и практики.....	45
	Обзор.....	47
	Дополнительные материалы для чтения.....	49
	Упражнения.....	50
	Ответы на вопросы упражнений – Глава 2	55
Глава 3		
	Определение беженца	61
3.1	Определения беженца, содержащиеся в международных документах и национальном законодательстве	63
3.1.1	Конвенция 1951 года	63
3.1.1.1	Положения о включении	63
3.1.1.2	Положения об исключении	67
3.1.1.3	Положения о прекращении действия статуса	68
3.1.2	Конвенция ОАЕ о беженцах	69
3.1.3	Картахенская декларация	70
3.1.4	Мандат УВКБ ООН в области международной защиты беженцев	70
3.1.5	Национальное законодательство	71
3.2	Кто определяет, подпадает ли человек под определение беженца?	71
3.3	Вопросы, обычно возникающие в связи с определением беженца по Конвенции 1951 года	72
	Обзор	75
	Дополнительные материалы для чтения.....	77
	Упражнения.....	79
	Ответы на вопросы упражнений – Глава 3	86
Глава 4		
	Другие лица, относящиеся к компетенции УВКБ ООН	93
4.1	Репатрианты	95
4.1.1	Правовая база.....	95
4.1.2	Роль УВКБ ООН.....	96
4.2	Лица без гражданства	96
4.2.1	Правовые рамки.....	97
4.2.2	Роль УВКБ ООН.....	98

4.3	Лица, перемещенные внутри страны	99
4.3.1	Правовая база.....	100
4.3.2	Межучрежденческое сотрудничество	100
4.3.3	Роль УВКБ ООН.....	101
4.4	Другие лица.....	102
	Обзор	103
	Дополнительные материалы для чтения	105
	Упражнения.....	106
	Ответы на вопросы упражнений – Глава 4	112
 Глава 5		
	Цикл перемещения.....	117
	Часть I: Бегство и возможность получения убежища.....	117
5.1	Почему и как беженцы оставляют свои дома?	119
5.2	Допуск в страну убежища.....	120
5.3	Прием лиц, ищущих убежища.....	122
5.4	Доступ к процедурам определения статуса беженца	126
5.4.1	Индивидуальные процедуры определения статуса.....	126
5.4.2	Коллективные процедуры определения статуса	130
5.4.3	Временная защита	130
	Обзор	131
	Дополнительные материалы для чтения	133
	Упражнения.....	134
	Ответы на вопросы упражнений – Глава 5	137
 Глава 6		
	Цикл перемещения.....	139
	Часть II: Стандарты обращения.....	139
6.1	Стандарты обращения.....	141
6.1.1	Особые проблемы в сфере защиты	144
6.1.2	Методики защиты.....	146
6.1.3	Вторичные перемещения	148
	Обзор	149
	Дополнительные материалы для чтения	150
	Упражнение.....	151
	Ответы на вопросы упражнений – Глава 6	153
 Глава 7		
	Цикл перемещения.....	155
	Часть III: Своевременные и долговременные решения.....	155
7.1	Общий обзор	157
7.2	Добровольная репатриация	159
7.3	Интеграция на месте	162
7.4	Переселение	164
	Обзор	167
	Дополнительные материалы для чтения	168
	Упражнения.....	169
	Ответы на вопросы упражнений – Глава 7	172
	 ГЛОССАРИЙ	 175

ВВЕДЕНИЕ В ВОПРОСЫ МЕЖДУНАРОДНОЙ ЗАЩИТЫ БЕЖЕНЦЕВ

Защита лиц, находящихся в компетенции УВКБ

Введение

Главную ответственность за защиту беженцев несут государства. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций (УВКБ ООН) стремится обеспечить, чтобы правительства принимали все необходимые меры к защите беженцев, лиц, ищущих убежища, и других лиц, относящихся к компетенции Управления, которые находятся на территории их стран либо просят допустить их на территорию. УВКБ ООН – единственная международная организация, уполномоченная защищать беженцев во всем мире, – стремится также найти долговременные решения для беженцев, чтобы те могли вернуться к нормальной жизни.

Назначение пособия

Настоящее пособие призвано:

- § содействовать единому пониманию проблемы международной защиты всеми сотрудниками УВКБ ООН;
- § ознакомить партнеров УВКБ ООН – правительственных, межправительственных и неправительственных – с основными принципами международной защиты;
- § способствовать достижению целей Повестки дня для защиты – инициативы государств, НПО, МПО и УВКБ ООН, направленной на усиление защиты беженцев во всем мире.

Содержание

Каждая из семи глав настоящего пособия содержит сведения об одном из основных аспектов международной защиты:

- § Формирование режима международной защиты и распределение ответственности за нее;
- § Правовые рамки международной защиты и их применение;
- § Определение беженца;
- § Другие лица, относящиеся к компетенции УВКБ ООН;
- § Бегство и возможность получения убежища;

§ Стандарты обращения с беженцами;

§ Своевременные и долговременные решения.

В начале каждой главы указываются основные задачи обучения, а в конце приводится Обзор; на его основе можно проводить учебные презентации с помощью кодоскопа. Каждая глава завершается списком дополнительных материалов для чтения, а в конце пособия имеется глоссарий основных терминов.

Приводятся также упражнения для самостоятельного обучения. Ответы на вопросы упражнений даются на отдельных страницах в самом конце каждой главы; большинство ответов можно найти и в тексте.

Авторы стремились избегать специальных выражений и терминов, в том числе юридических.

Сведения о дополнительных учебных материалах и программах можно получить в Департаменте Международной Защиты УВКБ ООН в Женеве.

Глава 1:

Формирование режима международной защиты и распределение ответственности за нее



Основные задачи обучения

Понять историю международных действий по поддержке беженцев, включая принятие Конвенции 1951 года о статусе беженцев и создание УВКБ ООН.

Узнать о нынешних проблемах, мешающих защите беженцев.

Узнать о различных действующих лицах, отвечающих за международную защиту беженцев, и о важности партнерского сотрудничества с ними.

В этой главе кратко излагается история международной защиты беженцев: от ее зарождения в эпоху Лиги Наций и основания УВКБ ООН до настоящего времени. Освещаются нынешние проблемы, затрудняющие международную защиту беженцев, и обязанности государств и УВКБ ООН по обеспечению международной защиты и по поиску долговременных решений. Здесь же рассказывается о некоторых других действующих лицах, которые активно участвуют в защите беженцев.

1.1 Исторический обзор

На протяжении всей истории, повсюду в мире людям приходилось бежать из разных стран, спасаясь от преследований, политического насилия и/или вооруженных конфликтах. Но лишь в начале XX века государства осознали, что для защиты беженцев необходимы согласованные действия во всемирном масштабе.

1.1.1 Лига Наций

В 20-х – 30-х годах XX века Лига Наций – первый всемирный орган межгосударственного сотрудничества, предшественница Организации Объединенных Наций (ООН) – развернула ряд беспрецедентных инициатив по оказанию помощи беженцам в Европе.

1921 год: Управление Верховного комиссара по делам русских беженцев

Это Управление было создано после первой мировой войны. Вначале задачей Верховного комиссара, д-ра Фритьофа Нансена, было содействие людям, которые стали беженцами после русской революции. Он сосредоточил свои усилия на прояснении их правового статуса в принимающих странах путем выдачи им удостоверений личности и проездных документов. Кроме того, он старался обеспечить им возможности для трудоустройства и разработать для них схемы репатриации. Позднее Нансену поручили организовать помощь людям, перемещенным после распада Османской империи, а также их постоянное расселение в иных странах – не в тех, где они нашли убежище первоначально. После смерти Нансена в 1930 году его работу продолжило *Международное Нансеновское бюро по делам беженцев*. Оно прекратило свою работу в 1938 году, с назначением Верховного комиссара по делам беженцев.

1933 год: Верховный комиссар по делам беженцев, прибывающих из Германии

Когда люди стали бежать из гитлеровской Германии, Лига Наций назначила Джеймса Макдональда Верховным комиссаром по делам беженцев, прибывающих из Германии. По всему миру действовали ограничения на иммиграцию, и Макдональд стремился найти постоянные места для проживания этих людей. За два года он переселил более 80 000 беженцев, в основном в Палестину. Но в 1935 году Макдональд подал в отставку, протестуя против отказа Лиги Наций принять более решительные меры для защиты евреев в Германии, где новые, так называемые Нюрнбергские законы лишили их гражданства и других основных прав. В 1938 году пост Верховного комиссара по делам беженцев, прибывающих из Германии, был заменен вновь образованной должностью Верховного комиссара по делам беженцев.

1938 год: Верховный комиссар по делам беженцев и Межправительственный комитет по делам беженцев

Как уже отмечалось, управление Верховного комиссара образовалось в результате слияния Международного Нансеновского бюро и поста Верховного комиссара по делам беженцев, прибывающих из Германии. Его функции были очень ограниченными, и в 1946 году оно прекратило свое существование. В том же году был учрежден Межправительственный комитет. Вначале он занимался проблемой вынужденной эмиграции из Германии и Австрии, а затем стал помогать всем группам беженцев, появившимся в Европе во время второй мировой войны. В 1947 году на смену Международному комитету пришла Международная организация по делам беженцев.

1.1.2 Последствия второй мировой войны**1944 год: Администрация Объединенных Наций по вопросам помощи и послевоенного восстановления**

Лига Наций, не сумевшая предотвратить вторую мировую войну, была распущена. Чтобы помочь беде миллионов людей, перемещенных по всей Европе за годы конфликта, в 1944 году союзники учредили Администрацию Объединенных Наций по вопросам помощи и послевоенного восстановления (ЮНРРА), которой поручалось оказывать перемещенным людям чрезвычайную помощь. В конце войны это учреждение организовало возвращение миллионов беженцев на родину, но многие не захотели возвращаться, так как в их родных странах произошли серьезные идеологические преобразования.

1947: Международная организация по делам беженцев

В 1947 году, через два года после своего создания, ООН учредила Международную организацию по делам беженцев (МОБ) – первое международное учреждение, которому поручалось заниматься в комплексе всеми аспектами жизни беженцев, в том числе регистрацией, определением статуса, репатриацией и переселением. Из-за сложившейся в Европе политической ситуации большинство беженцев уже не хотело возвращаться на родину, поэтому их переселяли в другие страны. МОБ оказалась в центре растущей напряженности между Востоком и Западом: многие страны резко критиковали ее деятельность по переселению людей, усматривая в ней идеологическую предвзятость, стремление обеспечить Запад рабочей силой и даже помощь подрывным группам. Такое враждебное отношение, наряду с тем, что лишь некоторые страны делали взносы в бюджет МОБ, привело к ее роспуску в 1951 году.

1.1.3 Создание УВКБ ООН

К концу 40-х годов МОБ оказалась в опале, но было ясно, что какой-то орган по делам беженцев по-прежнему будет нужен – как минимум в обозримом будущем. После жарких споров в ООН по поводу того, что это будет за учреждение, в декабре 1949 года *Резолюцией 319 (IV) Генеральной Ассамблеи ООН* было создано Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН) как вспомогательный орган Генеральной Ассамблеи. Резолюция предусматривала, что УВКБ ООН будет действовать в течение трех лет начиная с января 1951 года; это стало следствием разногласий между государствами в вопросе о политических последствиях создания постоянного органа.

Основной мандат УВКБ ООН первоначально был изложен в его *Уставе* – приложении к *Резолюции 428 (V) Генеральной Ассамблеи ООН* (1950 год). Впоследствии он был существенно расширен резолюциями Генеральной Ассамблеи и Экономического и Социального Совета (ЭКОСОС). УВКБ ООН поручается обеспечивать на неполитической и гуманитарной основе международную защиту беженцам и изыскивать для них долговременные решения. Люди, которые на момент принятия Устава уже получали помощь от других органов ООН, были исключены из мандата УВКБ ООН. Так, он не охватывал людей, перемещенных в результате войны в Корее и подпадавших под действие мандата Органа ООН по восстановлению в Корее (ООНВК, ныне распущен). Мужчины, женщины и дети, о которых заботится Ближневосточное агентство ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), также не относятся к

компетенции УВКБ ООН. Однако БАПОР уполномочено помогать не всем палестинским беженцам, а лишь некоторым их категориям, находящимся в географической зоне его деятельности. (См. раздел главы 3, посвященный положениям об исключении.) Мандат УВКБ ООН неоднократно продлевался резолюциями Генеральной Ассамблеи, а в 2003 году Управление было уполномочено продолжать свою работу вплоть до решения проблемы беженцев.

Международная защита беженцев начинается с обеспечения их допуска в страну убежища, предоставления убежища и уважения их основных прав человека, включая право не быть принудительно возвращенными в страну, где их безопасность или сама жизнь окажутся под угрозой (принцип отказа от обратной высылки, или *non-refoulement*). Она заканчивается лишь с достижением долговременного решения. Международную защиту можно определить как

все действия, призванные обеспечить женщинам, мужчинам, девочкам и мальчикам, относящимся к компетенции УВКБ ООН, равный доступ к правам и пользование ими согласно соответствующим сводам права (включая международное гуманитарное право, право в области прав человека и право, касающееся беженцев).

Она, в частности, предусматривает:

- § содействие ратификации международных конвенций о защите беженцев на глобальном и – во всевозрастающей степени – на региональном уровне, а также контроль за их применением с целью обеспечить выявление беженцев и обеспечение им соответствующего статуса и обращения в странах убежища;
- § совместно с национальными властями и при их посредничестве – обеспечение безопасности и благополучия беженцев в странах убежища;
- § обеспечение удовлетворения потребностей беженцев (детей, женщин и мужчин), включая, в частности, особые нужды жертв насилия, одиноких женщин, возглавляющих домашние хозяйства, пожилых беженцев и детей-беженцев, которые были принудительно завербованы в качестве детей-солдат и/или разлучены с семьями;
- § в сотрудничестве с правительствами, другими органами ООН и международными органами – поощрение мер по устранению причин бегства людей с целью создать условия, которые позволят беженцам безопасно вернуться в свои дома;

- § содействие добровольной репатриации, когда она станет возможной, и контроль за ее безопасностью и достойными условиями;
- § если она невозможна, – содействие другим долговременным решениям: интеграции на месте или переселению.

После 1950 года резолюции Генеральной Ассамблеи и ЭКОСОС **расширили круг обязанностей УВКБ ООН**: ему поручили предоставлять гуманитарную помощь и защиту не только беженцам, но и другим людям – в частности, лицам без гражданства, а иногда и лицам, перемещенных внутри страны. Об этих «лицах, относящихся к компетенции УВКБ ООН», кратко говорится в этой главе (раздел «Лица, нуждающиеся в международной защите»), а подробнее – в главе 4.

Верховный комиссар избирается Генеральной Ассамблеей один раз в пять лет. Он (она) отчитывается как перед Генеральной Ассамблеей, так и перед ЭКОСОС. **Верховному Комиссару** помогает в работе **Исполнительный комитет** по программе Верховного комиссара (Исполком), учрежденный в 1958 году по просьбе Генеральной Ассамблеи. Исполком состоит из государств – членов ООН, которые не обязательно должны быть участниками Конвенции 1951 года и/или Протокола 1967 года. В задачи Исполкома входят консультирование Верховного комиссара по вопросам, касающимся его обязанностей по защите (сведения о Заключениях Исполкома см. в главе 2), утверждение его (ее) операций по оказанию помощи и контроль за всеми административными и финансовыми аспектами деятельности учреждения. Основной Комитет созывается лишь раз в год, но перед каждым годовым заседанием Исполкома дважды собирается его Постоянный комитет, который готовит годовое заседание.

1.1.4 К всеобщему определению беженца: Конвенция 1951 года

Учредив УВКБ ООН, правительства приняли также *Конвенцию 1951 года о статусе беженцев*. Конвенция до сих пор лежит в основе международного права, касающегося беженцев. Она определяет, кто является беженцем (см. главу 3) и устанавливает стандарты обращения с лицами, отвечающими этому определению (см. главы 5 и 6). Конвенция служит важной вехой в формировании стремления мирового сообщества решать проблемы вынужденного перемещения.

Конвенция отражала политические заботы того времени: сфера ее действия была ограничена, в нее входили только лица, ставшие беженцами в результате событий, происшедших до 1951 года. Кроме того, государствам была дана возможность

заявить о применении Конвенции лишь к европейским беженцам. Однако вскоре стало ясно, что кризисы, связанные с беженцами, продолжают, причем не только на Европейском континенте. В 1956 году УВКБ ООН помогало координировать мероприятия, связанные с массовым исходом беженцев после восстания в Венгрии. Год спустя этой организации поручили помогать китайским беженцам в Гонконге. Одновременно она участвовала в помощи алжирцам, бежавшим в Марокко и Тунис после войны Алжира за независимость. Меры УВКБ ООН по реагированию на эти кризисы стали началом его участия в крупных операциях по защите беженцев и по оказанию им помощи.

В 60-х годах потрясения, вызванные деколонизацией, привели к многочисленным перемещениям беженцев в Африке; это стало огромной проблемой для УВКБ ООН и в конечном счете преобразовало эту организацию. В отличие от Европы, в Африке для беженцев часто не просматривалось явного долговременного решения. Многие из них бежали в страны, которые также были нестабильны. Всего за одно десятилетие направленность работы организации резко изменилась, и к концу десятилетия более двух третей своего бюджета она тратила в Африке. Реагируя на эти новые реальности, международное сообщество приняло *Протокол 1967 года к Конвенции 1951 года*. Протокол снял прежнее ограничение, согласно которому под определение беженца в Конвенции подпадали лишь беженцы, перемещенные в результате событий до 1951 года, а также снял географическое ограничение, позволявшее некоторым государствам считать беженцами лишь тех, кто стал таковыми в результате событий в Европе. Хотя Протокол 1967 года во многом решил проблемы новых независимых стран Африки, в 1969 году Организация африканского единства (ныне – Африканский Союз) после консультаций с УВКБ ООН приняла собственную конвенцию о беженцах. (См. главу 2.)

В 70-х годах кризисы, связанные с беженцами, разразились в Азии. Самыми острыми из них стали массовый исход миллионов жителей Восточного Пакистана в Индию до образования Бангладеш, и бегство сотен тысяч вьетнамцев, многие из которых покидали страну на лодках, непригодных для плавания по морю. В те годы было трудно найти решения для всех этих беженцев, что лишней раз напомнило о значении международной солидарности и совместного несения бремени. Важнейшими событиями того времени стали международные инициативы по оказанию помощи беженцам из Юго-Восточной Азии, в частности принятый в конце 80-х годов Комплексный план действий (КПД). КПД предусматривал массовое переселение беженцев в страны Северной Америки, Европы и Азии, а также в Австралию.

К концу 80-х годов многие страны стали отказываться от прежних, щедрых условий предоставления убежища. Во многом это было обусловлено резким увеличением числа беженцев во всем мире и тем, что теперь они бежали не из стран, боровшихся за независимость. Эти потоки беженцев все чаще возникали из-за межэтнических конфликтов в новых независимых государствах. При таких конфликтах элементом военной стратегии все чаще становились нападения на гражданское население, поэтому даже сравнительно «мелкие» конфликты могли привести к массовому перемещению населения. Везде, будь то в Азии, Центральной Америке или Африке, эти конфликты нередко подогревались соперничеством сверхдержав и усугублялись социально-экономическими проблемами, поэтому находить долговременные решения для беженцев было особенно трудно. УВКБ ООН все чаще приходилось подолгу помогать беженцам, проживавшим в лагерях, которые нередко располагались в небезопасных местах.

После окончания «холодной войны» межэтническое насилие по-прежнему вызывало потоки беженцев. Кроме того, более частым явлением стало гуманитарное вмешательство многонациональных вооруженных сил. В 90-х годах, как и в предшествующие десятилетия, международные действия во многом стимулировались средствами массовой информации, а их характер в значительной мере определялся интересами могущественных стран. К примеру, в 1999 году государства – члены Организации Североатлантического договора (НАТО), озабоченные дестабилизацией положения в соседней бывшей Югославии, быстро вмешались в связи с ухудшением ситуации в Косово. И, напротив, в 1994 году призывы направить значительные силы ООН по поддержанию мира в Руанду, чтобы пресечь творившийся там геноцид, не нашли должного отклика. Даже когда богатые страны предпринимали действия в регионах, где происходило перемещение людей, они нередко все более ужесточали условия предоставления убежища на собственной территории.

1.1.5 Нынешняя обстановка

В последние 50 лет число беженцев в мире резко выросло: вначале оно составляло два миллиона человек, а в 1992 году достигло рекордной цифры в 18 миллионов. В начале 2004 года в мире насчитывалось около 10 млн. беженцев. Во многих отношениях нынешняя ситуация, в которой приходится защищать беженцев, намного менее благоприятна, чем когда-либо в истории УВКБ ООН. Она характеризуется рядом факторов, мешающих эффективной международной защите. Среди них:

- § политическое манипулирование проблемами беженцев в странах убежища, часто усугубляемое их враждебным освещением в средствах массовой информации, что приводит к росту ксенофобии, расистских настроений и даже насилия в отношении лиц, ищущих убежища, и беженцев;
- § заявления о том, что из-за изменения характера ситуаций, связанных с беженцами, Конвенция 1951 года устарела и, следовательно, устарели сами основы международного права, касающегося беженцев;
- § озабоченность промышленно развитых стран по поводу расходов, связанных с приемом беженцев, и злоупотреблений их системами предоставления убежища, что приводит к принятию все более ограничительных национальных законов и практики, спорных с точки зрения международных норм, включая обязательства этих стран по Конвенции 1951 года;
- § опасения некоторых стран относительно того, что международная защита может стать прикрытием для лиц, занимающихся террористической деятельностью;
- § то обстоятельство, что беженцы, спасающиеся от преследований, все чаще перемещаются вместе с согражданами, покинувшими родину по иным причинам (так называемые «смешанные потоки»), что рождает опасения по поводу злоупотребления международным режимом защиты;
- § опасности, с которыми сталкиваются люди, ищущие безопасности за границей и вынужденные прибегать к услугам контрабандистов и торговцев людьми, а также их зачастую плохой прием в странах, где они ищут убежища;
- § затяжные ситуации, связанные с беженцами, когда беженцы много лет находятся в подвешенном состоянии, в нестабильных условиях и не могут добиться никакого долговременного решения;
- § череда перемещений, связанная с тем, что беженцев возвращают в страну, еще не достигшую достаточной стабильности.

Те, кто предоставляет беженцам международную защиту, сталкиваются с серьезными проблемами, в частности когда пытаются:

- § добиться того, чтобы попытки скоординировать и согласовать политику и меры в области предоставления убежища в регионе соответствовали обязательствам стран по международному праву, касающемуся беженцев;
- § защитить беженцев в небезопасных условиях, в частности путем сохранения гражданского и гуманитарного характера убежища, особенно в лагерях для беженцев;

- § реагировать на массовые перемещения беженцев, в частности потому, что убежище часто предоставляют страны с развивающейся экономикой;
- § углубить международное сотрудничество в несении бремени и обязанностей, особенно когда перспективы репатриации в скором будущем не просматривается;
- § обеспечить более глубокое понимание и эффективное использование связей между защитой людей в соответствии с международному праву, касающемуся беженцев, и их защитой по международному праву в области прав человека.

Признавая эти проблемы, в конце 2000 года УВКБ ООН начало Глобальные консультации по вопросам международной защиты, чтобы выяснить, как в XXI веке можно оживить международный режим защиты беженцев. Одним из главных итогов этого процесса, в котором участвовали важнейшие субъекты международного режима защиты беженцев, в частности государства, стала *Программа по вопросу о защите* (подробный анализ Повестки дня см. в главе 2). Инициатива Глобальных консультаций сыграла также значительную роль в процессе, приведшем к принятию *Декларации министров государств – участников Конвенции 1951 года и/или Протокола 1967 года* на Встрече министров, проходившей в 2001 году. Министры, подписавшие эту Декларацию,

«призна[ли] сохраняющееся значение Конвенции 1951 года как основного документа о защите беженцев, который – с поправками, внесенными Протоколом 1967 года, – закрепляет права, включая права человека, и минимальные стандарты обращения применительно к лицам, подпадающим под его действие».

1.2 Обязанности по международной защите беженцев

1.2.1 Государства

Каждое государство отвечает за соблюдение прав своих граждан. Поэтому потребность в международной защите возникает только тогда, когда людям отказано в национальной защите или она недоступна по другим причинам. В этом случае основную ответственность за обеспечение международной защиты несет страна, в которой человек ищет убежища. Все государства несут общую обязанность предоставить ему международную защиту в соответствии с международными обязательствами, основанными на международном праве, включая международное право в области прав человека и международное обычное право. Государства – участники Конвенции 1951 года о статусе беженцев и/или Протокола к ней 1967 года несут

обязательства согласно положениям этих документов. (Подробный анализ правовой базы для защиты беженцев и лиц, ищущих убежища, см. в главе 2.)

1.2.2 УВКБ ООН

Как уже отмечалось, УВКБ ООН также отвечает за международную защиту беженцев. Фактически оно остается единственной международной организацией с конкретным мандатом по защите беженцев на всемирном уровне. Согласно своему Уставу и последующим резолюциям Генеральной Ассамблеи и ЭКОСОС, а также в связи с Конвенцией 1951 года Верховный Комиссар несет обязательства перед несколькими основными категориями людей, известными как «лица, относящиеся к компетенции УВКБ ООН». Как правило, это беженцы и лица, ищущие убежища, репатрианты, лица без гражданства, а при некоторых обстоятельствах – лица, перемещенные внутри страны. Таким образом, мандат УВКБ ООН шире тех обязательств, которые взяли на себя государства – участники Конвенции 1951 года о статусе беженцев и/или Протокола к ней 1967 года. Помимо обязательств по этим договорам, государства могут нести обязательства перед беженцами и лицами, ищущими убежища, согласно другим документам, участниками которых они являются, принципам международного права или собственному национальному законодательству.

1.3 Лица, нуждающиеся в международной защите

1.3.1 Беженцы и лица, ищущие убежища

В соответствии с мандатом УВКБ ООН беженцем является каждый человек, который находится вне страны своего происхождения или прежнего обычного местожительства и не может или не желает вернуться туда в силу:

- § вполне обоснованных опасений преследований по одному из мотивов, указанных в Конвенции 1951 года или;
- § серьезных и неизбежных угроз для здоровья, физической неприкосновенности или свободе, вытекающих из всеобщего насилия или событий, серьезно подрывающих общественный порядок.

Лицо, ищущее убежища, – это человек, который ищет международной защиты самостоятельно или в рамках группы. В странах с индивидуальными процедурами лицо, ищущее убежища, – это человек, по чьему ходатайству страна, в которой оно подано, еще не приняла окончательного решения. Не каждое лицо, ищущее убежища, в конечном счете будет

признано беженцами, но всякий беженец вначале является лицом, ищущим убежища.

Хотя беженцев все чаще путают с другими мигрантами, принципиальная разница между ними вполне ясна. Беженцы не предпочитают покинуть свои страны, а вынуждены это делать, опасаясь преследований. Прочие мигранты, напротив, пользуются защитой своих родных стран, но решают уехать по своей воле – например, чтобы улучшить свое экономическое положение либо в силу семейных связей.

1.3.2 Репатрианты

Репатрианты – это бывшие беженцы или лица, перемещенные внутри страны (ЛПВС), которые стихийно или организованно возвращаются в страну или район своего происхождения. Крайне важно, чтобы они возвращались добровольно и достойно и находили на родине хотя бы минимальную физическую, юридическую и материальную безопасность.

1.3.3 Лица без гражданства

Это мужчины, женщины и дети, которых ни одно государство не считает своими гражданами. Поэтому они не имеют эффективной национальной защиты и могут подвергнуться дискриминации, если попробуют воспользоваться правами, обычно предоставляемыми гражданам.

1.3.4 Лица, перемещенные внутри страны (ЛПВС)

Лица, перемещенные внутри страны (ЛПВС) – это люди, которым пришлось бежать из своих домов вследствие вооруженных конфликтов, внутренней розни, систематических нарушений прав человека, стихийных бедствий или техногенных катастроф и которые находятся на территории собственной страны. УВКБ ООН работает с ЛПВС лишь при определенных условиях.

Более подробные сведения об этих категориях людей, относящихся к компетенции УВКБ ООН, и о его функциях по отношению к каждой из них содержатся в последующих главах.

1.4 Партнерское сотрудничество

1.4.1 Государство

Поскольку защита беженцев – это прежде всего обязанность государств, сотрудничество между ними и УВКБ ООН крайне важно. Правительства работают с УВКБ ООН по-разному:

предоставляют убежище в соответствии со своими международными обязательствами, финансируют операции УВКБ ООН во всем мире. УВКБ ООН добивается от государств соблюдения их обязательств по защите беженцев: к примеру, оно наблюдает за национальной практикой, при необходимости предпринимает демарши в интересах отдельных беженцев и помогает правительствам расширить их возможности по предоставлению убежища. В некоторых странах это может означать, что УВКБ ООН оценивает индивидуальные ходатайства о предоставлении убежища. Кроме того, УВКБ ООН работает с региональными межправительственными организациями, такими как Африканский Союз, Европейский Союз и Организация американских государств, помогая согласовать и улучшить мероприятия по международной защите беженцев в их регионах.

Жизненно важно для решения проблем беженцев и сотрудничество между государствами, особенно при внезапном и массовом перемещении людей через границы. Международные действия могут существенно облегчить бремя, которое ложится на прифронтовые государства. Возможны такие инициативы, как усилия по разрешению политического кризиса в стране, откуда прибывают беженцы, оказание финансовой и материальной помощи, с тем чтобы страны убежища могли позаботиться о беженцах, или предложения о переселении некоторых беженцев. УВКБ ООН играет важнейшую роль в мобилизации и координации таких инициатив по международному распределению ответственности и бремени.

1.4.2 Органы ООН

Партнерство необходимо устанавливать отнюдь не только между УВКБ ООН и государствами. Хотя УВКБ ООН – единственное учреждение ООН, наделенное конкретным всемирным мандатом в отношении беженцев, оно регулярно работает с рядом других органов ООН. Это, в частности:

- § **Управление ООН по координации гуманитарных вопросов (УКГВ)**, которое координирует помощь со стороны ООН при гуманитарных кризисах, выходящих за рамки возможностей и мандата какого-то одного учреждения (нередко – при репатриации или перемещении людей внутри страны);
- § **Мировая продовольственная программа (МПП)**, направляющая чрезвычайную продовольственную помощь, в том числе в лагеря для беженцев;
- § **Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ)**, поощряющий права детей через программы по обеспечению здоровья, питания,

образования, профессионального обучения детей и социальных услуг для них и часто дополняющий своими мероприятиями усилия УВКБ ООН, предпринимаемые в интересах девочек и мальчиков – беженцев;

- § **Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ)**, которая направляет и координирует международные действия в области здравоохранения и проводит кампании по иммунизации и по охране репродуктивного здоровья;
- § **Программа развития ООН (ПРООН)**, которая координирует все мероприятия ООН в области развития, в частности наблюдает за долгосрочными усилиями по обеспечению развития после чрезвычайной ситуации, связанной с беженцами, и содействует интеграции беженцев в странах убежища или их реинтеграцию по возвращении на родину;
- § **Программа ООН по ВИЧ/СПИДу (ЮНАИДС)**, которая, будучи ведущим пропагандистом всемирных действий против этой эпидемии, возглавляет инициативы по заботе о пострадавших и по их поддержке;
- § **Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ)**, которое координирует работу ООН по защите прав человека и реагирует на серьезные нарушения прав человека.

В последние годы прилагаются более активные усилия по укреплению сотрудничества между учреждениями ООН, работающими при гуманитарных кризисах, путем установления связей как в Центральных учреждениях (например, через Межучрежденческий постоянный комитет), а также путем координации действий на местах.

1.4.3 Неправительственные организации

Существует также много неправительственных организаций (НПО), которые играют неоценимую роль в усилении международной защиты беженцев. Устав УВКБ ООН предлагает Верховному комиссару устанавливать контакты с «частными организациями». НПО различаются размером, источниками финансирования, видами и географическими зонами деятельности. Более 500 НПО работают с УВКБ ООН как партнеры-исполнители: обычно они оказывают беженцам материальную помощь или помогают создавать и содержать лагеря для беженцев. Поэтому нередко они способны наиболее пристально следить за нарушениями прав человека и сообщать о них. Некоторые НПО дают лицам, ищущим убежища, юридические консультации, действуют как их юридические представители, посещают их в местах содержания под стражей, помогают переселенным беженцам, а также отстаивают в государственных органах интересы отдельных

беженцев либо добиваются улучшения национальной политики предоставления убежища.

1.4.4 Другие организации

УВКБ ООН работает с **Международным комитетом Красного Креста (МККК)** – независимым учреждением, которое старается помочь всем жертвам войны (в том числе жертвам внутренних конфликтов) и добивается соблюдения международного гуманитарного права. Этот свод права регулирует ведение боевых действий, предусматривая, в частности, защиту гражданского населения. Организация работает также с **Международной федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФКК)**, которая через свои национальные общества оказывает гуманитарную помощь людям, пострадавшим от чрезвычайных ситуаций, и содействует соблюдению международного гуманитарного права.

Международная организация по миграции (МОМ) – межправительственная организация, оказывающая миграционные услуги, – также является важным партнером в работе УВКБ ООН: нередко она содействует добровольной репатриации.

1.4.5 Беженцы и другие лица, относящиеся к компетенции УВКБ ООН

Лица, получающие международную защиту, всегда должны быть и партнерами в обеспечении такой защиты. Беженцы и другие лица, относящиеся к компетенции Управления, понимают свои общины лучше, чем кто-либо. Крайне важно, чтобы они участвовали в выявлении нужд своих общин, в разработке и реализации программ. Необходимо советоваться со всеми категориями беженцев, в том числе с женщинами, детьми и пожилыми людьми, и привлекать их к мероприятиям защиты и помощи во всех их аспектах и на всех этапах. Если беженцы – мужчины, женщины и дети – будут активно участвовать в этой работе, то, вероятно, будут больше доверять тем, кто им помогает, и ощутят свою сопричастность по отношению к реализуемым программам.

Обзор

Международная защита

Международную защиту можно определить как все действия, призванные обеспечить женщинам, мужчинам, девочкам и мальчикам, относящимся к компетенции УВКБ ООН, равный доступ к правам и пользование ими согласно соответствующим сводам права (включая международное гуманитарное право, право в области прав человека и право, касающееся беженцев).

Международная защита беженцев начинается с обеспечения их допуска в безопасную страну убежища, предоставления убежища и уважения их основных прав человека, включая право не быть принудительно возвращенными в страну, где их безопасность или сама жизнь окажутся под угрозой (принцип отказа от обратной высылки, или *non-refoulement*). Она заканчивается лишь с достижением долговременного решения.

Ответственность за международную защиту

Основную ответственность за предоставление международной защиты беженцам несут правительства тех стран, на чьей территории они находятся.

УВКБ ООН также поручено обеспечивать международную защиту беженцам и другим лицам, относящимся к его компетенции.

Беженцы

УВКБ ООН работает с правительствами и другими партнерами, такими как НПО, добиваясь того, чтобы беженцы и другие лица, относящиеся к его компетенции:

- § получали международную защиту;
- § получали гуманитарную помощь; было найдено долговременное решение, которое вывело бы их из бедственного положения.

Лица, относящиеся к компетенции УВКБ ООН

Помимо беженцев и лиц, ищущих убежища, есть и другие люди, перед которыми у УВКБ ООН есть определенные обязательства в плане защиты и помощи:

- § репатрианты;
- § лица без гражданства;
- § лица, перемещенные внутри страны.

Дополнительные материалы для чтения

The State of the World's Refugees, UNHCR, Oxford University Press, 2000.

Refugees by numbers, UNHCR, 2003.

Protecting Refugees: Questions and Answers, UNHCR, 2002.

The Convention at 50: The Way Ahead for Refugee Protection (Forced Migration Review No. 10), Erika Feller, April 2001.

Записка о международной защите (Note on International Protection) с анализом проблем и мероприятий по обеспечению международной защиты, ежегодно выпускаемая УВКБ ООН.

Упражнения

- 1** В каком из перечисленных ниже документов содержится основной мандат УВКБ ООН?
 - a** В Конвенции 1951 года о статусе беженцев.
 - b** В Уставе УВКБ ООН.
 - c** В Уставе ООН.
 - d** В Заключениях Исполнительного комитета.
- 2** Какая из этих групп людей никогда не подпадает под действие мандата УВКБ ООН?
 - a** Лица без гражданства.
 - b** Лица, перемещенные внутри страны.
 - c** Палестинские беженцы.
 - d** Мигранты, перемещающиеся в поисках лучших экономических возможностей.
- 3** Какое из приводимых ниже заявлений об Исполнительном комитете верно?
 - a** Его члены должны быть государствами – участниками Конвенции 1951 года и/или Протокола 1967 года.
 - b** Комитет контролирует повседневную деятельность УВКБ ООН.
 - c** Он заседает ежемесячно.
 - d** Он консультирует Верховного комиссара по вопросам, касающимся функций УВКБ ООН по защите беженцев.
- 4** Обеспечение соответствия региональных инициатив в области предоставления убежища международным стандартам – большая проблема для тех, кто участвует в международной защите беженцев. *Верно или нет?*
- 5** Все государства несут обязательство обеспечивать международную защиту беженцам на своей территории. *Верно или нет?*
- 6** Лица, относящиеся к компетенции УВКБ ООН, – кто это?
 - a** Беженцы, лица, ищущие убежища, репатрианты, лица без гражданства и лица, перемещенные внутри страны
 - b** Репатрианты, лица без гражданства и лица, перемещенные внутри страны
 - c** Только беженцы
 - d** Любой человек, обращающийся к УВКБ ООН за помощью
- 7** Под действие мандата УВКБ ООН подпадают только люди, находящиеся вне страны своей гражданской принадлежности или обычного местожительства. *Верно или неверно?*
- 8** Какое из приводимых ниже описаний точнее всего характеризует реагирование на кризис, связанный с беженцами?

- a** Главное действующее лицо – правительство страны убежища; при необходимости ему помогают УВКБ ООН, другие органы ООН и НПО.
 - b** Мероприятия возглавляет УВКБ ООН; оно советуется со страной убежища и привлекает его к своей работе, если считает нужным.
 - c** Ни правительство, ни какой-либо иной орган не имеют конкретных обязанностей и действуют исключительно по своему усмотрению.
 - d** Исполнительный комитет УВКБ ООН решает, как распределить обязанности между разными действующими лицами, включая правительство страны убежища.
- 9** УВКБ ООН – единственный орган ООН, работающий непосредственно с беженцами. *Верно или нет?*
- 10** Какие из нынешних глобальных проблем в области международной защиты могут, по вашему мнению, особенно сильно сказаться на вашей работе, если учесть положение в вашей стране?

Ответы на вопросы упражнений – Глава 1

- 1 **Вариант В** Устав был первым документом, определившим функции УВКБ ООН, и остается источником его основного мандата.
- 2 **Вариант D** согласно различным резолюциям Генеральной Ассамблеи, УВКБ ООН поручено заботиться о лицах без гражданства и лицах, перемещенных внутри страны. На основании его общего уставного мандата, связанного с заботой о беженцах, ему поручено работать и с теми палестинскими беженцами, о которых не обязано заботиться БАПОР.
- 3 **Вариант D** Исполнительный комитет состоит из государств – членов ООН, для которых актуальна проблема международной защиты; они не обязательно должны быть участниками Конвенции 1951 года или Протокола 1967 года. Он собирается на сессии полного состава раз в год; в его функции входит консультирование Верховного комиссара по вопросам, касающимся его/ее функций по защите, но не входит контроль за повседневными операциями.
- 4 **Верно** попытки улучшить международную защиту на региональной основе должны соответствовать международным стандартам.
- 5 **Верно** все государства обязаны обеспечивать международную защиту на основании международного обычного права. Если государство участвует в договоре, касающемся беженцев – таком, как Конвенция 1951 года, – то для него возникают дополнительные обязательства.
- 6 **Вариант А** Устав УВКБ ООН и последующие резолюции Генеральной Ассамблеи и ЭКОСОС определяют круг лиц, относящихся к компетенции организации. Лица, ищущие убежища, могут оказаться беженцами, поэтому они также относятся к компетенции УВКБ ООН.
- 7 **Неверно** лица, перемещенные внутри страны, никогда не находятся вне страны своей гражданской принадлежности или обычного местожительства. В противном случае они оказались бы перемещенными не внутри страны, а за ее пределы. Лица без гражданства могут находиться на территории страны своего обычного местожительства.
- 8 **Вариант А** основную ответственность за разрешение кризиса, связанного с беженцами, несет правительство страны, на чьей территории находятся беженцы. Это связано с тем, что основную ответственность за международную защиту несут государства, а не УВКБ ООН или иная организация.

- 9 Неверно** хотя УВКБ ООН – единственное учреждение ООН с конкретным международным мандатом в отношении беженцев, в помощи таким людям могут сыграть свою роль и различные другие учреждения, поэтому они работают в партнерстве с УВКБ ООН. К примеру, Мировая продовольственная программа, поставляющая продовольственную помощь, часто обеспечивает лагеря для беженцев продуктами питания. Другие органы ООН, также участвующие в работе с беженцами, перечислены в разделе этой главы, озаглавленном «Органы ООН».
- 10** Подумайте над тем, какие факторы, перечисленные в разделе этой главы под заголовком «Нынешняя обстановка», актуальны для страны, где вы работаете. К примеру:
- § Принимала ли ваша страна в прошлом большое число беженцев?
 - § Если да, то не возникает ли сейчас озабоченности по поводу нехватки ресурсов?
 - § Как общество и политические партии относятся к присутствию лиц, ищущих убежища, и беженцев?
 - § Существует ли традиция успешной интеграции беженцев в общество или же упор делается на поощрение их скорейшего возвращения домой?
 - § Есть ли в вашей стране законодательство об убежище?
 - § Если да, то насколько полно оно соответствует Конвенции 1951 года и другим применимым документам, касающимся беженцев?
 - § Имеются ли в вашей стране органы по определению статуса беженца?
 - § Если да, то насколько их деятельность отвечает международным нормам?

Глава 2:

Правовая база международной защиты и ее реализация



Основные задачи обучения

Понять значение Конвенции 1951 года и Протокола 1967 года.

Определить другие важные источники международного права, касающиеся беженцев.

Рассмотреть как международное право в области прав человека и механизмы его реализации укрепляют защиту беженцев.

Подумать о значении других актуальных отраслей международного права.

Выяснить, как государства выполняют свои международные обязательства перед беженцами.

Узнать, как разрабатываются политика и практика в отношении беженцев на международном уровне.

В этой главе рассматривается роль международного права, касающегося беженцев – в частности, Конвенции 1951 года и Протокола к ней 1967 года – в защите беженцев. Анализируются и другие актуальные отрасли международного права, такие как право в области прав человека, гуманитарное право и уголовное право, а также роль резолюций Совета Безопасности ООН и то, как отдельные страны реализуют свои международно-правовые обязательства. В конце главы говорится о том, как политика и практика в отношении беженцев разрабатываются на международном уровне.

2.1 Правовая база

Правовую базу для защиты беженцев составляют международное право, касающееся беженцев, международное право в области прав человека, а при некоторых обстоятельствах – также международное гуманитарное право и международное уголовное право. Каждый из этих сводов права, в свою очередь, состоит из следующих компонентов (одного или нескольких):

- § **Договоры.** Это юридически обязательные соглашения между государствами, которые могут быть открыты для всех стран (универсальные) либо лишь для нескольких конкретных стран, имеющих общие интересы (обычно это региональные договоры). Договор не является обязательным для государства, если оно не решило присоединиться к нему или ратифицировать его и, таким образом, стать его участником;
- § **Международное обычное право.** Это свод права состоит из практики государств, которая утвердилась так прочно, что превратилась в юридически обязательные нормы. Считается, что нормами международного обычного права связаны все страны;
- § **Общие принципы права.** Если какой-либо вопрос не регулируется ни договором, ни обычаями, то могут применяться и принципы, которые считаются общими для основных правовых систем мира;
- § **Судебные решения,** вынесенные высшими судами государств, и **мнения уважаемых правоведов.** Эти решения и мнения помогают толковать нормы международного права.

Венская конвенция о праве международных договоров (1969 года) предусматривает, что, определяя объем своих обязательств по договору, государства должны толковать его добросовестно, в соответствии с обычным значением, которое следует придавать терминам договора, а также в свете цели и предмета договора. Толкуя договор, государства могут исследовать ситуацию, в которой будут осуществляться их обязательства,

любые последующие договоренности и собственную национальную практику.

Существует также ряд документов, заключений и рекомендаций, которые отражают не юридические, а политические обязательства государств, но все же влияют на общую правовую базу защиты беженцев. Они известны под собирательным названием «мягкое право». В некоторых конкретных ситуациях элементом правовой базы международной защиты могут стать также юридически обязательные резолюции, принятые Советом Безопасности ООН в соответствии с Главой VII *Устава ООН*.

2.2 Международное право, касающееся беженцев

Ядром международного права, касающегося беженцев, являются Конвенция 1951 года и Протокол к ней 1967 года – единственные универсальные договоры, устанавливающие конкретный правовой режим для тех, кто нуждается в международной защите. Эти документы прекрасно выдержали испытание временем и доказали свою приспособляемость в последние полвека, когда перемещения беженцев во всем мире приобрели совершенно иной характер.

2.2.1 Универсальные договоры

2.2.1.1 Конвенция 1951 года о статусе беженцев

Конвенция 1951 года – отправная точка для любой дискуссии о международном праве, касающемся беженцев. Это один из двух универсальных документов о беженцах; второй – это Протокол 1967 года к Конвенции 1951 года. Конвенция была во многих отношениях беспрецедентным документом, прежде всего потому, что впервые в международном праве дала общее определение понятию «беженец».

Принцип отказа от обратной высылки, или *non-refoulement*, запрещающий каким-либо образом возвращать беженцев в страны или территории, где их жизни или свободе угрожает опасность вследствие их расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, – это краеугольный камень международной защиты беженцев. Он закреплен в пункте 1 статьи 33 Конвенции 1951 года. Все допустимые исключения из принципа *non-refoulement* оговорены в пункте 2 статьи 33; они применимы, если беженец представляет угрозу для национальной безопасности страны, в которой проживает, или, будучи осужден за особо тяжкое преступление, представляет опасность для ее общества. Согласно рассматриваемым ниже правовым нормам о правах человека, обратная высылка не

допускается ни в коем случае, если человеку будут угрожать пытки или бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения и наказания. Статья 33 Конвенции 1951 года применима также к лицам, ищущим убежища на границе или в стране убежища, пока их статус не определен.

Конвенция 1951 года также провозглашает, что:

- § защита должна предоставляться всем беженцам без какой бы то ни было дискриминации;
- § должны соблюдаться минимальные стандарты обращения с беженцами, а те, в свою очередь, несут определенные обязательства перед принимающим их государством;
- § высылка беженца из страны убежища – столь серьезная мера, что высылать беженцев следует лишь в исключительных обстоятельствах, в связи с угрозой для национальной безопасности или общественного порядка;
- § поскольку предоставление убежища может возложить на некоторые государства непомерное бремя, удовлетворительных решений можно достичь лишь путем международного сотрудничества;
- § защита беженцев – гуманный жест, поэтому предоставление убежища не должно вызывать трений между государствами;
- § государства должны сотрудничать с УВКБ ООН при выполнении им своих функций и содействовать выполнению им своей задачи по наблюдению за надлежащим применением Конвенции.

Как уже отмечалось в главе 1, Конвенция была разработана как ответ на проблемы, связанные с наличием беженцев в послевоенной Европе. Поэтому существуют два серьезных ограничения на ее применение. Во-первых, хотя определение беженца носит собирательный характер, оно охватывает лишь тех людей, которые бежали из стран происхождения вследствие событий, происшедших до 1951 года. Во-вторых, государства, становящимся участниками Конвенции, дано право применять ее лишь к беженцам в Европе.

2.2.1.2 Протокол 1967 года, касающийся статуса беженцев

Протокол 1967 года был призван подтвердить применимость Конвенции 1951 года к современным перемещениям беженцев. Протокол – это самостоятельный документ, к которому государства могут присоединиться, даже не будучи участниками Конвенции 1951 года, хотя такое случается редко. Государства – участники Протокола соглашаются применять положения Конвенции к беженцам, подпадающим под определение Конвенции, но без налагаемых ею ограничений по времени или географической зоне.

Становясь участниками Конвенции и/или протокола, государства могут прямо заявить, что не будут применять некоторые статьи Конвенции вовсе или будут применять их с изменениями. Однако такие оговорки нельзя заявить в отношении ключевых положений, среди которых – статья 1 (определение беженца), статья 3 (отказ от дискриминации по признаку расы, религии или страны происхождения) и статья 33 (отказ от обратной высылки, или *non-refoulement*); эти положения должны признавать все участники Конвенции и/или Протокола.

2.2.2 Региональные документы

2.2.2.1 Конвенция ОАЕ по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке (1969 года)

Эта Конвенция была принята в 1969 году государствами – членами Организации Африканского Единства (ныне – Африканский Союз). Этот региональный договор дополняет Конвенцию 1951 года: он содержит более широкое определение беженца, позитивное обязательство прилагать все усилия для предоставления убежища, положения о долговременных решениях и о запрещении подрывной деятельности беженцев.

2.2.2.2 Документы Европейского Союза

С середины 80-х годов государства – члены Европейского Союза (ЕС) стремились согласовать свою политику и практику предоставления убежища. Вначале координация принимала форму юридически необязательных политических инициатив. Однако с 1999 года правительства стран ЕС проводят работу по созданию Общеευропейской системы предоставления убежища, основанной на полном применении Конвенции 1951 года в интересах всех нуждающихся.

К маю 2004 года, когда к прежним 15 государствам – членам ЕС добавились 10 новых стран, было достигнуто соглашение об основных элементах Общеевропейской системы предоставления убежища. Среди них были соглашения по таким вопросам, как:

- § временная защита;
- § минимальные стандарты приема лиц, ищущих убежища;
- § положение, которое определяет государство-член, ответственное за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища (заменило «Дублинскую конвенцию» по данному вопросу от 1990 года);

- § система сравнения отпечатков пальцев лиц, ищущих убежища (известна под названием Eurodac, действует с января 2003 года);
- § директива «Критерии», определяющая понятия защиты беженцев и вспомогательной, или дополнительной защиты и, соответственно, определяющая минимальные стандарты для тех, кто отвечает критериям для лиц, нуждающихся в международной защите;
- § директива «Процедуры», определяющая общие минимальные стандарты для процедур определения статуса.

Утверждение этих ключевых положений, устанавливающих минимальные процессуальные нормы, знаменует собой окончание первого этапа в создании Общеввропейской системы предоставления убежища. На втором этапе эти принципы будут закрепляться в национальном законодательстве и будет происходить согласование практики между государствами-членами.

2.2.3 Международное обычное право

Принцип *non-refoulement* является частью международного обычного права. Поэтому все страны несут юридическое обязательство никоим образом не возвращать в страны или территории, где их жизни или свободе угрожает опасность вследствие их расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений. Это особенно важно для государств, не являющихся участниками Конвенции 1951 года или Протокола к ней 1967 года. (Сведения об объеме данной концепции в контексте международного обычного права в области прав человека см. ниже, в разделе 2.3.3.)

2.2.4 Судебные решения и мнения правоведов

Как и любые другие своды права, положения основных договоров и объем принципов международного обычного права открыты для толкования. Когда пытаются достичь единого понимания данных правовых норм, часто бывает полезно изучить решения высших судов государств по связанным с ними правовым вопросам. Поэтому взвешенные заключения судов, обладающих обширным опытом надзора за осуществлением обязательств по международному праву, касающемуся беженцев, имеют значение для определения содержания данной отрасли права. Определяя юридические обязательства государств перед беженцами, суды часто ссылаются на документы «мягкого права», такие как Заключение Исполнительного комитета, разработанное УВКБ ООН *Руководство по процедурам и критериям определения статуса*

беженцев и документы о политике, включая выпущенные УВКБ ООН руководящие принципы защиты.

Мнения ведущих исследователей международного права, касающегося беженцев – особенно тех ученых, кто выяснял, как международные обязательства применяются на практике, – также помогут внести ясность в правовую базу международной защиты.

2.2.5 Документы «мягкого права»

Документы «мягкого права» отражают не юридические, а политические обязательства государств. Не будучи юридически обязательными, они тем не менее представляют мнения государств и оказывают большое влияние на защиту беженцев. Они также показывают, как развивается право. На общемировом уровне наиболее заметны следующие политические декларации:

- § *Декларация государств – участников Конвенции 1951 года и/или Протокола к ней 1967 года (2001 год)*, которая вновь подтверждает центральное значение Конвенции 1951 года для международной защиты, подтверждает, что *non-refoulement* закреплен в международном обычном праве, и предлагает государствам обеспечить лучшую защиту беженцам в рамках международной солидарности и совместного несения бремени;
- § *Декларация о территориальном убежище (1967 год)*, принятая Генеральной Ассамблеей ООН и отражающая международный консенсус относительно того, что предоставление убежища – мирный и гуманный акт, который никакое другое государство не должно считать недружественным; в ней отмечается, что обязанность оценивать ходатайства о предоставлении статуса беженца несет страна, в которой человек ищет безопасности;
- § *Заключения Исполнительного комитета (Исполкома) по вопросу о международной защите*, которые принимаются ежегодно на основе консенсуса и развивают стандарты и принципы, регулирующие международную защиту. Заключения охватывают широкий круг вопросов защиты, включая вопросы, детально не рассматриваемые в международном праве, – такие, как добровольная репатриация, реагирование на крупные кризисы, связанные с беженцами, сохранение гражданского и гуманитарного характера убежища. Поскольку Заключения Исполкома представляют мнения более чем 50 государств, в том числе не являющихся участниками Конвенции 1951 года/Протокола 1967 года, они образуют составную часть правовой базы международной защиты, влияя как на операции УВКБ ООН, так и на национальную политику.

Кроме того, существуют два особо важных региональных документа о международной защите:

- § *Картахенская декларация о беженцах* (1984 год), принятая представителями правительств, видными учеными и юристами Центральноамериканского региона после кризисов с беженцами, возникших здесь в 80-х годах из-за гражданских войн. Как и Конвенция ОАЕ о беженцах, Декларация содержит определение беженца, приведенное в Конвенции 1951 года, и дополняет его более полным определением беженца. Она также содержит рекомендации, касающиеся обеспечения гуманного обращения и долговременных решений для беженцев. Хотя Декларация не является юридически обязательной, латиноамериканские государства и страны Центральной Америки неоднократно ее поддерживали. Содержащееся в ней широкое определение беженца было включено в законодательство всех стран Центральной Америки и Карибского бассейна, кроме одной, а также в законодательство ряда латиноамериканских стран. Значение Декларации как регионального инструмента для защиты беженцев было признано многочисленными резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН и Организации американских государств;
- § *Бангкокские принципы в отношении статуса беженцев и обращения с ними* (1966 год, доработаны в 2001 году), принятые некоторыми государствами Азии, Африки и Ближнего Востока. Эти принципы важны, поскольку отражают взгляды многих государств, обладающих обширным опытом предоставления убежища, в том числе некоторых государств, не являющихся участниками Конвенции 1951 года/Протокола 1967 года. Как и Конвенция ОАЕ/Африканского Союза и Картахенская декларация, Принципы содержат более широкое определение беженца, нежели Конвенция 1951 года.

2.3 Международное право в области прав человека

Международное право, касающееся беженцев, призвано обеспечить гуманное обращение с особо уязвимой группой людей; поэтому оно тесно связано с международным правом в области прав человека, задача которого – сохранить достоинство и благополучие каждого человека. Эти две отрасли права **дополняют** друг друга: принципы прав человека все чаще применяют для укрепления защиты беженцев:

- § с точки зрения **правовых возможностей**, которыми беженцы и лица, ищущие убежища, обладают в странах убежища согласно международному праву в области прав человека;
- § в той мере, в какой отдельными беженцами – мужчинами, женщинами и детьми – либо в их интересах могут

использоваться международные механизмы **контроля** за надлежащим осуществлением правовых норм о правах;

§ в плане того, как международное право в области прав человека **влияет** на политику УВКБ ООН – например, устанавливая стандарты надлежащего судебного разбирательства, условий содержания под стражей, равенства полов, прав детей.

Вся структура международной защиты беженцев основана на концепциях прав человека. Она призвана помочь тем, кому пришлось бежать из своих стран из-за нарушения прав. В частности, понятие преследований, лежащее в основе приведенного в Конвенции 1951 года/Протоколе 1967 года определения беженцев, регулярно толкуют согласно нормам о правах человека. Поэтому для обеспечения международной защиты беженцев и других лиц, относящихся к компетенции УВКБ ООН, крайне важно понимать международное право в области прав человека.

Поскольку международное право в области прав человека касается всех людей (в том числе беженцев), независимо от их правового статуса, оно представляет собой полезный эталон для оценки качества обращения, которое страны убежища предоставляют на своей территории беженцам и лицам, ищущим убежища. Это особенно важно, когда государства не участвуют ни в каком договоре о беженцах (в Конвенции 1951 года, Протоколе к ней 1967 года или в Конвенции ОАЕ о беженцах).

Предусмотренный обычным и договорным правом в области прав человека запрет на возвращение человека на территорию, где ему будут угрожать пытки или жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения и наказания, подкрепляет принцип *non-refoulement*, содержащийся в правовых нормах о беженцах. При этом он представляет собой дополнительное правовое средство для обеспечения защиты отдельных беженцев: те могут воспользоваться международным механизмом подачи жалоб, который не предусмотрен положениями Конвенции 1951 года/Протокола 1967 года. К примеру, и Комитет по правам человека, и Комитет против пыток предотвращали высылку лиц, которым угрожала серьезная опасность пыток. Аналогичным образом, на региональном уровне Европейский суд по правам человека может дать указание стране, находящейся под его юрисдикцией, не высылать ищущее убежища лицо в другую страну, где ему могут угрожать пытки или иное нарушение *Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод* (1950 года). Межамериканский суд по правам человека имеет аналогичные полномочия в связи с запретом пыток согласно *Американской конвенции о правах человека* (1969 года).

Поощрение прав человека имеет значение и для разрешения кризисов, связанных с беженцами. Усилия по улучшению положения с правами человека в стране, «поставляющей» беженцев, совершенно необходимы для того, чтобы возникла сколько-нибудь реальная перспектива добровольного и окончательного возвращения и реинтеграции.

Таким образом, принципы прав человека применимы ко всем фазам цикла перемещения:

- § к причинам перемещения;
- § при определении права на международную защиту;
- § при обеспечении надлежащих стандартов обращения в стране убежища;
- § при обеспечении долговременности решений.

Поэтому УВКБ ООН высоко ценит налаженное партнерство с различными правозащитными органами, включая Управление Верховного комиссара по правам человека, другие международные и региональные учреждения и органы по правам человека, а также НПО.

2.3.1 Универсальные документы

Впервые права человека были провозглашены во *Всеобщей декларации прав человека* 1948 года – одном из самых известных международных документов. Эта историческая инициатива, предпринятая после окончания второй мировой войны, озвучила желание международного сообщества обеспечить всеобщее уважение к достоинству и основным свободам всех членов рода человеческого. Хотя Декларация была принята как заявление о политических намерениях, а не как юридически обязательный договор, она имеет громадное значение как единственное выражение прав, имеющих у каждого человека. Со времени принятия Декларации многие ее принципы были повторены в юридически обязательных документах, а некоторые приобрели статус международного обычного права.

Вот некоторые основные положения Декларации:

«Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах.»

(из статьи 1)

«Каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными настоящей Декларацией, без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или

социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения.»

(из статьи 2)

«Каждый человек имеет право на жизнь, на свободу и на личную неприкосновенность.»

(статья 3)

Для беженцев особый интерес представляет пункт 1 статьи 14. Он гласит:

«Каждый человек имеет право искать убежища от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем.»

В 1966 году государства приняли не политическое или моральное, а юридическое обязательство поощрять и защищать права человека и основные свободы. Это обязательство было закреплено в двух международных Пактах: *Международном пакте о гражданских и политических правах* и *Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах*. Оба документа вступили в силу в 1976 году. Наряду со Всеобщей декларацией и двумя Факультативными протоколами к Международному пакту о гражданских и политических правах, эти документы известны как **Международный билль о правах человека**.

Другие важные универсальные документы о правах человека – это, в частности:

- § *Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации* (1965 года);
- § *Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин* (1979 года);
- § *Конвенция ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания* (1984 года);
- § *Конвенция ООН о правах ребенка* (1989 года);
- § *Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей* (1990 года).

Некоторые права человека, такие как право на жизнь или право не подвергаться пыткам и жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство видам обращения и наказания, не могут быть законно ограничены ни в коем случае. Эти права перечислены в пункте 2 статьи 4 Международного пакта о гражданских и политических правах и должны быть защищены во всякое время и при любых обстоятельствах, включая чрезвычайное положение. Их обычно называют **императивными нормами права**.

2.2.2 Региональные договоры

Развитие права в области прав человека получило важный импульс с созданием региональных документов с механизмами контроля. Первым из них стала *Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод* (1950 года), к которой было добавлено несколько дополнительных протоколов. За ней последовали *Американская конвенция о правах человека* (1969 года) и *Африканская хартия прав человека и народов* (1981 года). Среди других региональных договоров – *Межамериканская конвенция о предупреждении и наказании пыток* (1985 года), *Европейская конвенция о предупреждении пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания* (1987 года) и *Африканская хартия прав и благополучия ребенка* (1990 года).

2.3.3 Международное обычное право

Различные принципы права в области прав человека являются элементами международного обычного права. Применительно к защите беженцев одна из главных норм обычного права – это **запрет на возвращение какого-либо лица туда, где ему будут угрожать пытки** либо жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения и наказания. (Объем данного принципа в контексте международного права, касающегося беженцев, см. выше, в разделе 2.2.3.)

2.3.4 Механизмы защиты прав человека

С принятием вышеописанных документов были созданы различные органы для надзора за осуществлением обязательств в области прав человека и для расследования их предполагаемых нарушений.

2.3.4.1 Универсальные учреждения

В системе ООН имеется сложный набор органов, наблюдающих за защитой прав человека; каждый из них наделен уникальным мандатом. Эти органы были учреждены либо Экономическим и Социальным Советом ООН (ЭКОСОС), либо конкретными универсальными договорами о правах человека.

Два **органа ЭКОСОС** – это:

§ **Комиссия по правам человека**, которая состоит из 53 государств – членов ООН, избираемых на трехлетние сроки. Комиссия собирается ежегодно, чтобы обсудить вопросы соблюдения прав человека повсюду в мире. Комиссия поручает Специальным докладчикам (отдельным экспертам, действующим независимо от какого-либо правительства) и

Рабочим группам расследовать конкретные проблемы в области прав человека, возникающие в каких-либо уголках мира; это могут быть и ситуации в конкретных странах, и более общие темы. Если есть угроза обратной высылки (*refoulement*), то данный вопрос может быть поставлен перед Специальным докладчиком по вопросу о пытках, Специальным докладчиком по вопросу о внесудебных, суммарных или произвольных казнях либо перед Рабочей группой по насильственным исчезновениям; Специальный докладчик или Рабочая группа могут выступить со срочным обращением к соответствующему правительству. Комиссия создала ряд вспомогательных органов, которые помогают ей в работе: один из них – это **Подкомиссия по поощрению и защите прав человека** (ранее именовалась Подкомиссией по предупреждению дискриминации и защите меньшинств). Эта подкомиссия рассматривает жалобы на грубые нарушения прав человека и решает, не следует ли вынести их на рассмотрение Рабочей группы Комиссии (так называемая «Процедура 1503»);

§ **Комиссия по положению женщин**, добивающаяся равных прав для женщин, состоит из представителей 32 государств – членов ООН, избираемых на четырехлетние сроки. Она собирается два раза в год, чтобы подготовить рекомендации для ЭКОСОС.

Существуют семь **договорных органов**, каждый из которых учрежден конкретным договором о правах человека. Эти комитеты состоят из экспертов, которые избираются государствами-участниками (за исключением членом Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, которые избираются членами ЭКОСОС) и служат в своем личном качестве. В отличие от мандатов упомянутых выше Комиссий ЭКОСОС, мандаты этих Комитетов распространяется лишь на государства – участники соответствующего договора. Комитеты рассматривают представляемые государствами-участниками периодические доклады об их усилиях по соблюдению своих обязательств по договору. После этого Комитеты выпускают замечания и рекомендации об улучшении положения, известные как Заключительные замечания. Кроме того, Комитеты могут выпускать Замечания общего порядка по тематическим вопросам. При некоторых обстоятельствах эти органы могут также расследовать утверждения отдельных лиц о нарушениях прав человека. При этом они могут просить соответствующее государство приостановить любые меры по депортации автора жалобы до тех пор, пока Комитет не примет окончательного решения. Это следующие Комитеты:

Комитет по правам человека (*Международный пакт о гражданских и политических правах*);

Комитет против пыток (*Конвенция ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания*);

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (*Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах*);

Комитет по ликвидации расовой дискриминации (*Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации*);

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (*Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин*);

Комитет по правам ребенка (*Конвенция ООН о правах ребенка*);

Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (*Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей*).

2.3.4.2 Региональные учреждения

Упомянутые выше региональные договоры о правах человека также учредили особые органы для контроля за их осуществлением и для расследования нарушений прав человека. Первым таким органом стал **Европейский суд по правам человека**, созданный согласно Европейской конвенции о правах человека. Среди других региональных механизмов:

§ Межамериканская комиссия и Суд по правам человека;

§ Африканская комиссия и Суд по правам человека и народов;

§ Европейский комитет по предупреждению пыток.

Каждый из этих судов уполномочен просить государства воздержаться от определенных действий, например не высылать беженца или лицо, ищущее убежища, если это причинило бы заинтересованному лицу непоправимый вред.

2.4 Международное гуманитарное право

Эта отрасль международного права возникла раньше, чем право в области прав человека или право, касающееся беженцев; она призвана во время вооруженного конфликта защитить людей, которые не участвуют или перестали участвовать в боевых действиях, а также регулировать, или скорее ограничить средства и методы ведения войны. Понятно ее значение для защиты беженцев, поскольку в ходе войн беженцы все чаще становятся мишенями. Главные документы – это четыре *Женевских конвенции* (1949 года) и два

Дополнительных протокола к ним (1977 года). Все Женевские конвенции касаются международных вооруженных конфликтов, за исключением статьи 3, общей для всех четырех Конвенций: она касается вооруженных конфликтов, не носящих международного характера, т.е. гражданских войн. *Дополнительный протокол I* касается только международных конфликтов, а *Дополнительный протокол II* – конфликтов, не носящих международного характера. В сегодняшнем мире большинство конфликтов происходит в границах страны и потому слабее регулируется юридически, чем конфликты между странами.

Беженцы, застигнутые международным вооруженным конфликтом, в принципе относятся к категории «покровительствуемых лиц»; это означает, что они охвачены всеми положениями четвертой Женевской конвенции и *Дополнительного протокола I*. Во время немеждународных вооруженных конфликтов беженцы защищены автоматически, так как по определению являются «гражданскими лицами, которые непосредственно не принимают участия в военных действиях». Беженцам выгодны, в частности, следующие положения:

- § *Статья 3, общая для четырех Женевских конвенций* определяет минимальную защиту, которую конфликтующие стороны должны предоставить лицам, которые не принимают участия или перестали принимать участие в военных действиях в ходе конфликта, не носящего международного характера. Это, в частности, защита от актов насилия, в частности от убийств, увечий, жестокого обращения, пыток, жестокого, унижающего и оскорбительного обращения, запрещение взятия заложников и требование справедливого судебного разбирательства до наложения какого-либо наказания;
- § *Четвертая Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны* касается, в частности, общей защиты гражданского населения от некоторых последствий войны. Ее ключевые положения запрещают, в частности, использование гражданских лиц в качестве «живого щита», коллективное наказание гражданских лиц, меры, направленные на запугивание или терроризирование гражданского населения, мародерство и репрессалии в отношении гражданских лиц. Другие положения касаются учреждения нейтральных зон, каковыми могут являться поселения беженцев, и воссоединения разрозненных семей, а также запрет обращения с беженцами как с враждебными иностранцами на том только основании, что они обладают гражданством неприятельской державы;
- § *Дополнительный протокол* провозглашает, что национально-освободительные войны должны рассматриваться как

конфликты международного характера, и подкрепляет правило, согласно которому воюющие стороны должны различать военные цели, с одной стороны, и гражданских лиц и гражданские объекты – с другой. Он дополнительно усиливает меры защиты, предусмотренные Женевской конвенцией, – в частности, объявляя, что гражданских лиц нельзя умышленно делать мишенями военных действий или неизбирательных нападений и что гражданским лицам должна быть обеспечена беспристрастная помощь гуманитарных учреждений по соглашению заинтересованных сторон;

§ *Дополнительный протокол II* распространяет основные нормы Протокола I, касающиеся защиты гражданского населения от последствий военных действий, на немеждународные вооруженные конфликты. Таким образом, он устанавливает сферу защиты шире той, которая предусмотрена общей статьей 3. Приказ о перемещении гражданского населения можно отдать, только если это необходимо для обеспечения безопасности населения или по особо веским соображениям военного характера и если сделано все возможное для того, чтобы перемещенные были приняты в удовлетворительных условиях.

Как уже отмечалось, отступление от некоторых прав человека не допускается. Международное право в области прав человека признает, что некоторые обстоятельства могут оправдывать ограничение некоторых прав и свобод. Так, действие многих (но не всех) прав, предусмотренных международными нормами о правах человека, может быть приостановлено в период вооруженного конфликта. В этом случае уважение человеческого достоинства призвано обеспечить международное гуманитарное право, применимое только в ситуациях вооруженного конфликта. Когда человек бежит от конфликта и попадает в нейтральную страну, право, касающееся беженцев и прав человека, возобновляет свое действие в полном объеме (статья 9 Конвенции 1951 года о беженцах подтверждает, что право, касающееся беженцев, продолжает действовать во время вооруженного конфликта, хотя от него возможны некоторые отступления).

2.5 Международное уголовное право

На защиту девочек, мальчиков, женщин и мужчин, относящихся к компетенции УВКБ ООН, все более влияет развитие международного уголовного права. Решения, вынесенные Международными уголовными трибуналами для бывшей Югославии и Руанды и установившие индивидуальную ответственность за такие правонарушения, как военные преступления и преступления против человечности, помогли определить, когда людей следует

лишать права на статус беженца за их поведение. Такое же влияние, несомненно, будет оказывать Международный уголовный суд (МУС), когда он начнет слушать дела. *Устав МУС (1998 года)*, действующий с июля 2002 года, значителен сам по себе, поскольку представляет собой первую комплексную кодификацию преступлений против человечности и квалифицирует как военные преступления некоторые деяния, которые совершаются при немеждународных вооруженных конфликтах и ранее не влекли за собой уголовной ответственности ни по какому договору.

Другим важным событием, имеющим отношение как к уголовному праву, так и к беженцам, стали международные действия по борьбе с торговлей людьми и контрабандой людей. Все большее число беженцев вынуждено обращаться к контрабандистам в поисках безопасности. При этом они не только рискуют жизнью, но и ставят под угрозу результаты рассмотрения своих ходатайств о предоставлении убежища в государствах, куда они направляются. Два международных соглашения по данному вопросу – *Протокол ООН против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху (2000 года)*, вступивший в силу в январе 2004, и *Протокол ООН о предупреждении и пресечении торговли людьми и наказании за нее (2000 года)*, действующий с декабря 2003 года, – предусматривают прежде всего борьбу с торговцами людьми и с контрабандистами, а также поясняют, что их жертв не следует наказывать только за то, что те стали предметом незаконного ввоза или торговли. Оба Протокола предусматривают, что никакие их положения не затрагивают прав отдельных лиц и обязательств государств по Конвенции 1951 года/Протоколу 1967 года и принципа *non-refoulement*. Эти Протоколы дополняют *Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности (2000 года)*, которая вступила в силу в сентябре 2003 года и предусматривает углубление сотрудничества между правительствами в борьбе с трансграничной преступной деятельностью.

2.6 Резолюции Совета Безопасности ООН

Совет Безопасности, которому по Уставу ООН поручено поддерживать международный мир и безопасность, состоит из представителей 15 государств – членом ООН, из которых пять – постоянные члены (Китай, Российская Федерация, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты Америки и Франция). Остальные 10 государств-членов избираются в Совет Безопасности на двухлетние сроки. В отличие от резолюций Генеральной Ассамблеи ООН, резолюции Совета Безопасности, принятые на основании Главы VII Устава ООН,

являются не просто политически, а юридически обязательными для всех государств – членов ООН, Согласно статье 39 Главы VII, Совет

«Совет Безопасности определяет существование любой угрозы миру, любого нарушения мира или акта агрессии и делает рекомендации или решает о том, какие меры следует предпринять ... для поддержания или восстановления международного мира и безопасности».

Одна из возможных мер – военная операция по прекращению конфликта, после которой может быть создан гражданский и/или военный орган ООН, который будет управлять соответствующей территорией, пока власть не сможет перейти к свободно избранному правительству. В эпоху «холодной войны» полномочия Совета Безопасности, предусмотренные Главой VII, использовались редко: для принятия таких резолюций нужно согласие всех пяти постоянных членов, а среди них в то время были две сверхдержавы-соперницы. Но с начала 90-х годов Совет Безопасности стал действовать активнее, особенно в плане признания того, что насилие в отношении гражданских лиц может представлять угрозу для международного мира и безопасности. К примеру, после военной операции стран НАТО против тогдашней Союзной Республики Югославии, имевшей целью остановить репрессии против косовских албанцев, Совет Безопасности принял резолюцию 1244 (1999), согласно которой была учреждена Миссия ООН в Косово (МООНК). МООНК было поручено управлять краем до организации демократического самоуправления. Гуманитарной опорой этой миссии стало УВКБ ООН. Таким образом, резолюции, принятые согласно Главе VII, могут создать правовую базу и среду, в которой можно будет обеспечить международную защиту и сможет действовать УВКБ ООН.

2.7 Выполнение Конвенции 1951 года / Протокола 1967 года на национальном уровне

Конвенция 1951 года и Протокол к ней 1967 года не определяют, каким образом государства-участники должны исполнять свои обязательства по этим документам. Таким образом, государства-участники обладают определенной свободой усмотрения, решая, с помощью каких процедур и институтов они будут это делать. Самый эффективный метод осуществления международных обязательств по защите беженцев – принять национальное законодательство о предоставлении убежища, включив в него положения этих договоров. Формы такого законодательства будут различаться в разных странах в зависимости от их правовых традиций и существующих положений о беженцах. УВКБ ООН играет

важную роль, давая государствам консультации относительно стандартов международной защиты беженцев, которые необходимо обеспечить при разработке законодательства. Непринятие законодательства об убежище не освобождает страну от обязательств по договорам, в которых она участвует, и – что немаловажно – по международному обычному праву.

Государства вольны принять более широкое определение беженцев, чем содержащееся в международных документах, в которых они участвуют (в частности, в Конвенции 1951 года/Протоколе 1967 года). Но государства не могут использовать национальное законодательство, чтобы сузить свои международные обязательства по сравнению с теми, которые содержатся в заключенных ими договорах или которые они несут согласно международному обычному праву. Поступив так, они могут нарушить свои международные обязательства. Однако международные документы о защите беженцев не указывают, как именно государства должны соблюдать эти стандарты или как они должны определять статус беженца. На практике государства принимают разные подходы как при составлении проектов законодательства, так и при принятии решений их судебными органами. Фактически эти подходы могут различаться очень сильно. Отчасти это обусловлено тем, что Конвенция 1951 года/Протокол 1967 года не предусматривают механизма обязательного осуществления, который приводился бы в действие отдельными беженцами или лицами, ищущими убежища. Вот почему так важна надзорная роль УВКБ ООН, которую он играет при работе с государствами-участниками, добиваясь осуществления этих договоров.

Значительный моральный вес имеет мнение УВКБ ООН по вопросам толкования и применения положений договора. Свою позицию УВКБ ООН может изложить разными способами: через письменные замечания по проектам законодательства о беженцах, через заключения, представляемые в ходе апелляционных разбирательств по индивидуальным ходатайствам о предоставлении убежища, а в более общем виде – через публикацию руководящих принципов по толкованию различных аспектов Конвенции 1951 года. В частности, нередко ссылаются на разработанное УВКБ ООН *Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженца* как на авторитетное пособие для судов государств, позволяющее толковать национальное законодательство в соответствии с Конвенцией. Решения высших судов государств с развитыми системами предоставления убежища также вносят вклад в толкование международного права, касающегося беженцев.

На национальном уровне УВКБ ООН помогает отдельным странам повысить свою способность обеспечивать

международную защиту на своей территории. **Укрепление потенциала** может предполагать расширение возможностей для приема тех, кто прибывает в поисках убежища, организацию и улучшение обработки ходатайств о предоставлении убежища, улучшение обращения с лицами, которых признают беженцами, а также содействие достижению долговременных решений. Эти мероприятия помогают развивать национальную политику и практику работы с беженцами в соответствии с международно-правовой базой. Они же повышают квалификацию и пополняют знания иммиграционных властей, а также способствуют более позитивному отношению к беженцам со стороны общин, которые их принимают или живут рядом с ними после репатриации.

Укрепление потенциала принимает разные формы в зависимости от финансовых ресурсов соответствующего государства и от имеющегося у него опыта работы с беженцами. В государствах со сложными процедурами предоставления убежища возможны такие инициативы, как просветительские программы в школах и общественные информационные кампании по проблемам беженцев и лиц, ищущих убежища: они помогают всему обществу понять положение этих людей. В странах, которые только начинают принимать политику реагирования на прибытие беженцев, обычно поощряются их присоединение к Конвенции 1951 года и Протоколу 1967 года и принятие национального законодательства об убежище. Укрепление потенциала – долгосрочная работа, требующая участия властей принимающей страны, УВКБ ООН, НПО и самих беженцев.

2.8 Развитие политики и практики

Как уже говорилось в главе 1, в последние годы самой значительной инициативой УВКБ ООН по обеспечению защиты беженцев стали Глобальные консультации по вопросам международной защиты – серия встреч между представителями государств, УВКБ ООН, НПО и исследователей, состоявшаяся в 2001–2002 годах. Консультации были созваны, в частности, для ответа на вопросы об актуальности Конвенции 1951 года, которые задавали во многих кругах. По итогам Консультаций государства в своей Декларации министров 2001 года вновь подтвердили, что Конвенция 1951 года остается в центре международного режима защиты беженцев.

Результатом Консультаций стала также выработка **Программы по вопросу о защите**, которая была принята государствами – участниками консультаций и поддержана Исполкомом. Повестка дня представляет собой первые всеобъемлющие рамки глобальной политики в отношении беженцев, принятые

после создания УВКБ ООН. В ней ставятся четкие цели, связанные с укреплением международной защиты, и предлагаются практические способы их достижения. Таким образом, Повестка дня служит полезными рамками для сотрудничества между государствами, НПО и УВКБ ООН в вопросах, касающихся беженцев, и помогает УВКБ ООН определить собственные приоритеты на глобальном уровне и для каждой страны. Цели Повестки дня таковы:

- § усилить работу по реализации Конвенции 1951 года и Протокола 1967 года;
- § защищать беженцев в рамках более широких миграционных перемещений;
- § справедливее распределять бремя и обязанности и формировать потенциал для приема и защиты беженцев;
- § эффективнее решать проблемы безопасности;
- § удвоить усилия по поиску долговременных решений;
- § удовлетворять нужды женщин-беженок и детей-беженцев в сфере защиты.

Повестка дня поощряет разработку новых средств для обеспечения эффективной защиты беженцев и других лиц, относящихся к компетенции УВКБ ООН. Поэтому Верховный комиссар предложил использовать в дополнение к *Конвенции 1951 года* многосторонние «специальные соглашения» между государствами. Такие соглашения, известные под названием «**Конвенция плюс**», можно заключать по общей теме или тогда, когда группа государств заинтересована в сотрудничестве применительно к конкретной ситуации или проблеме, связанной с беженцами. Аналогичные инициативы предпринимаются в рамках процесса консультаций, известного под названием «Форум» и начавшегося в 2003 году. Одним из первых конкретных итогов этого процесса стали согласованные в 2004 году Рамки взаимопонимания по вопросам переселения на ряд лет (Multi-annual Framework of Understandings on Resettlement).

В соответствии со своим мандатом УВКБ ООН выпускает **Руководства** по темам, связанным с международной защитой. Они могут касаться правовых вопросов, связанных с толкованием положений Конвенции, таких как определение беженца, либо политики и оперативных вопросов, таких как надлежащее реагирование на особые потребности детей-беженцев в плане защиты. На Руководства УВКБ ООН часто ссылаются суды и другие национальные органы, выносящие решения по вопросам убежища.

Обзор

Международное право, касающееся беженцев

Закрепляет **основные принципы международной защиты** беженцев.

Главные документы – **Конвенция 1951** года и **Протокол к ней 1967** года. Вот некоторые их положения:

- § запрет на возвращение беженцев и лиц, ищущих убежища, туда, где им будут угрожать преследования (принцип отказа от обратной высылки, или *non-refoulement*);
- § требование о недискриминационном обращении со всеми беженцами;
- § стандарты обращения с беженцами;
- § обязанности беженцев перед страной убежища;
- § обязанность государств сотрудничать с УВКБ ООН в выполнении им своих функций.

Принцип отказа от обратной высылки (*non-refoulement*)

- § запрещает каким-либо образом возвращать беженцев в страны или территории, где их жизни или свободе угрожает опасность вследствие их расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений;
- § Исключение может быть сделано, только если беженец представляет угрозу для национальной безопасности либо, будучи осужден за особо тяжкое преступление, представляет опасность для общества – но при условии, что заинтересованное лицо не будет подвергнуто угрозе пыток либо жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания;
- § Как элемент международного обычного права, этот основополагающий принцип обязателен для **всех** государств.

Дополняющие отрасли права

Международное право в области прав человека:

- § общеприменимо ко всем людям, находящимся в государстве, будь то граждане или не граждане;
- § играет центральную роль в концепции международной защиты и убежища, поскольку беженцы спасаются от нарушений прав человека;
- § помогает определить, как следует обращаться с беженцами и лицами, ищущими убежища, в странах, где они ищут убежища;
- § его соблюдение контролируется различными международными органами, к которым можно обратиться, чтобы помочь отдельным беженцам – например, предотвратить их возвращение туда, где им будут грозить пытки;
- § при надлежащем применении может предупредить ситуации, приводящие к перемещению беженцев, и содействовать их безопасному возвращению.

Международное гуманитарное право:

- § применяется во время вооруженных конфликтов, как международных, так и внутренних;
- § предписывает гуманно обращаться с беженцами, как и с другими гражданскими лицами, в частности защищать их от актов насилия.

Другие значимые отрасли права – это:

- § международное уголовное право;
- § обязательные резолюции Совета Безопасности ООН.

Дополнительные материалы для чтения

Collection of International Instruments and Other Legal Texts Concerning Refugees and Displaced Persons (Volumes I and II), UNHCR, 1995.

Записка о международной защите – Note on International Protection (A/AC.96/930), UNHCR, July 2000

Записка о международной защите – Note on International Protection (A/AC.96/951), UNHCR, September 2001

Международное право, касающееся беженцев

Commentary on the Refugee Convention 1951, Atle Grahl-Madsen, UNHCR, 1963.

The Refugee in International Law, Guy S. Goodwin-Gill, Clarendon Press, 1996.
Рус. пер.: Гай С. Гудвин-Гилл, *Статус беженца в международном праве*. – М.: ЮНИТИ, 1997.

Записка о международной защите – Note on International Protection (A/AC.96/951), UNHCR, September 2001.

Международное право в области прав человека

Human Rights Protection for Refugees, Asylum-Seekers, and Internally Displaced Persons. A Guide to International Mechanisms and Procedures, Joan M. Fitzpatrick, Transnational Publishers Inc., 2002.

Human Rights and Refugee Protection, Training Module RLD5, UNHCR, 1995 (Part I) and 1996 (Part II).

Записка о международной защите – Note on International Protection (A/AC.96/898), UNHCR, July 1998.

Международное гуманитарное право

International Humanitarian Law: Answers to Your Questions, ICRC, 2002.

Развитие политики и практики

An Overview of the Global Consultations on International Protection, Refugee Survey Quarterly, vol. 22, no. 2/3, 2003, (pp. 3–13), Volker Türk, José Riera, Walpurga Englbrecht.

Программа по вопросу о защите – Agenda for Protection, UNHCR, October 2003 (3rd edition).

Укрепление потенциала защиты в принимающих странах – Strengthening Protection Capacities in Host Countries (EC/GC/01/19), UNHCR, April 2002.

Упражнения

- 1 Какое из приводимых ниже утверждений верно? Правовая база международной защиты:
 - a полностью зависит от национального законодательства каждого государства.
 - b основана на различных отраслях международного права.
 - c основана исключительно на договорах о правах человека.
 - d состоит из норм международного права, касающегося беженцев.
- 2 Что из перечисленного не является источником международного права?
 - a региональные договоры.
 - b международное обычное право.
 - c национальное законодательство.
 - d общие принципы права.
- 3 Какое из приводимых ниже утверждений о Конвенции 1951 года с поправками, внесенными Протоколом к ней 1967 года, верно?
 - a Она применима лишь к беженцам, покинувшим свои страны вследствие событий, происшедших до 1951 года.
 - b Она применима к беженцам, независимо от того, когда они бежали.
 - c Она может применяться лишь к беженцам из Европы.
 - d Она автоматически применима к беженцам из любой страны.
- 4 Запрет на обратную высылку беженцев (*refoulement*) обязателен лишь для тех стран, которые являются участниками Конвенции 1951 года. *Верно или нет?*
- 5 Какая из приводимых ниже характеристик не относится к Конвенции 1951 года?
 - a Она дает общее определение понятию «беженец».
 - b Она запрещает участвующим в ней государствам проводить дискриминацию между беженцами.
 - c Она не применяется к людям, подпадающим под действие региональных документов о беженцах.
 - d Она излагает обязанности беженцев перед страной убежища.
- 6 Какой из этих документов юридически обязателен?
 - a Декларация государств – участников Конвенции 1951 года.
 - b Резолюция Совета Безопасности, принятая на основании Главы VII Устава ООН.
 - c Картахенская декларация.
 - d Заключение Исполнительного комитета по вопросам международной защиты.
- 7 Какой из этих органов ООН наделен мандатом, охватывающим все государства?
 - a Комитет по ликвидации расовой дискриминации.
 - b Комитет по правам человека.

- c** Комитет против пыток.
 - d** Комиссия по правам человека.
- 8** Даже если государство не участвует ни в одном договоре о беженцах или правах человека, его правительство несет обязательство не возвращать человека туда, где ему будут угрожать пытки. *Верно или нет?*
- 9** Какое из этих утверждений верно?
 - a** Международное гуманитарное право применимо лишь там, где существует состояние войны между двумя странами.
 - b** Во время вооруженных конфликтов действие некоторых положений международного права в области прав человека может быть приостановлено.
 - c** Принцип отказа от обратной высылки беженцев (*non-refoulement*) не действует во время войны.
 - d** Международное право, касающееся беженцев, – это часть международного гуманитарного права.
- 10** Какое из этих утверждений верно? Беженцы в стране убежища являются иностранцами, поэтому
 - a** они в значительной мере утратили права человека.
 - b** они пользуются правами как по международному праву в области прав человека, так и по международному праву, касающемуся беженцев.
 - c** их права закреплены только в международном праве, касающемся беженцев.
 - d** международное право в области прав человека уже неприменимо к ним.
- 11** Какой из перечисляемых ниже документов о правах человека применим ко всем государствам?
 - a** Международный пакт о гражданских и политических правах.
 - b** Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах.
 - c** Всеобщая декларация прав человека.
 - d** Конвенция ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.
- 12** Международное право в области прав человека дополняет собой международное право, касающееся беженцев. В какой сфере это не так?
 - a** Как руководство по выявлению случаев преследований.
 - b** Подкрепляя принцип *non-refoulement*.
 - c** Давая дополнительное определение понятию «беженец».
 - d** Как показатель того, когда положение в стране происхождения благоприятно для возвращения беженцев.
- 13** Беженец, спасающийся от вооруженного конфликта, всегда защищен международным гуманитарным правом, когда находится в стране убежища. *Верно или нет?*

- 14** Какой из этих документов неприменим при внутренних вооруженных конфликтах?
- a Конвенция 1951 года о статусе беженцев.
 - b Дополнительный протокол II к четырем Женевским конвенциям.
 - c четыре Женевских конвенции.
 - d Дополнительный протокол I к четырем Женевским конвенциям.
- 15** Дополните фразу одной из концовок. В том, что касается международной защиты, Международный уголовный суд имеет важное значение, поскольку:
- a решает, каких людей следует лишить права на статус беженца.
 - b его Устав содержит определение беженца, которое дополняет содержащееся в Конвенции 1951 года.
 - c его Устав, а в дальнейшем и решения станут руководством к толкованию некоторых понятий, содержащихся в положениях Конвенции 1951 года об исключении.
 - d те, кому несправедливо отказано в статусе беженца, смогут искать в Суде защиты от обратной высылки (*refoulement*).
- 16** И Европейский суд по правам человека, и Межамериканский суд по правам человека уполномочены просить государства, находящиеся под их юрисдикцией, не отправлять назад людей, которым отказано в статусе беженца, на том основании, что по возвращении заинтересованному лицу будут угрожать пытки или иное нарушение соответствующего договора о правах человека. *Верно или нет?*
- 17** Какое из этих утверждений о том, как государство осуществляет свои международные обязательства перед беженцами, неверно?
- a Никакое определение беженца, содержащееся в национальном законодательстве, не может быть уже определения (-й) беженца, приведенного (-ых) в международном (-ых) документе (-ах), участником которого (-ых) является государство.
 - b Если государство предпочитает не принимать законодательства об убежище, это оправдывает несоблюдение им своих обязательств по международному праву.
 - c Государство обладает известной свободой усмотрения при определении того, как именно оно будет соблюдать свои международные обязательства, однако должно уважать их по существу.
 - d Государство должно учитывать замечания УВКБ ООН относительно совместимости его политики и практики предоставления убежища с его международными обязательствами перед беженцами.
- 18** Какой из перечисляемых ниже документов устанавливает всеобъемлющие и современные рамки для международной защиты беженцев?
- a Программа по вопросу о защите.
 - b Заключение Исполнительного комитета.
 - c Конвенция плюс.
 - d Глобальные консультации по вопросам международной защиты.

Случай А

Роджер был членом Демократического альянса (ДА) – политической организации, выступавшей за демократию, свободу слова и свободу печати в его стране – Новоленде. Как член ДА, он участвовал в ненасильственных протестах против репрессивной политики правительства, которое более 20 лет правило Новолендом в рамках авторитарной однопартийной системы. За это его арестовали и заключили в тюрьму без суда.

Роджера и трех других заключенных заперли в камере размером 2 x 2.5 метра, где не было ни туалета, ни стульев, ни кроватей, ни стола. Окон или освещения в ней также не было. Ему не позволяли говорить, не выводили на прогулку и просто в туалет. Охранники приносили ему пищу и воду всего раз в день, причем пищей нередко служила лишь банка сардин. Камера кишела тараканами и крысами. Охранники и другие заключенные ежедневно избивали Роджера. Через шесть недель двоюродный брат Роджера, госслужащий, помог ему бежать из тюрьмы и перебраться в соседнюю страну Боленд, где Роджер попросил убежища.

Вскоре Роджер узнал, что его отца убили по приказу президента Новоленда. До своего убийства отец Роджера несколько лет находился под надзором, поскольку состоял в руководстве демократическим движением и открыто высказывался против правящего режима. В начале своей карьеры он фактически был назначен одним из членов правительства, но, убедившись в коррумпированности режима, вступил в оппозиционную организацию ДА.

- а** Прочтите статьи 1–27 *Международного пакта о гражданских и политических правах* (его можно найти, выполнив поиск по базе данных *Refworld* на Web-сайте УВКБ ООН). В показаниях Роджера описано несколько нарушений обязательств по этому договору со стороны властей Новоленда. В приведенной ниже таблице перечислите еще три статьи, которые были нарушены в данном случае (помимо статьи о свободе выражения убеждений), и укажите характер нарушения.

Статья МПГПП	Нарушение
Статья 19 – свобода выражения убеждений.	Арест Роджера и помещение его в тюрьму всего лишь за ненасильственное выражение политических взглядов.

b К счастью, власти Боленда приняли ходатайство Роджера о предоставлении убежища. В противном случае, возможно, пришлось бы обращаться к международным механизмам по контролю за соблюдением прав человека, чтобы предупредить обратную высылку Роджера в Новоленд. Учитывая вышеописанные нарушения, подумайте над тем, какому обращению мог бы подвергнуться Роджер по возвращении на родину. Исходя из этого, решите, в какой из перечисляемых ниже органов, в принципе, можно было бы обратиться, чтобы предупредить его обратную высылку (*refoulement*). Для целей данного упражнения можно предположить, что Новоленд является участником всех документов, учредивших эти договорные органы, и признал право отдельных лиц подавать петиции в эти органы.

Орган по правам человека	Возможность предотвратить обратную высылку (<i>refoulement</i>)
Специальный докладчик по проблеме пыток (Комиссия по правам человека)	ü
Комитет по ликвидации расовой дискриминации	
Комитет против пыток	
Комитет по правам человека	

Ответы на вопросы упражнений – Глава 2

- 1** **Вариант В** хотя главный компонент правовой базы международной защиты – международное право, касающееся беженцев, имеют значение и другие отрасли международного права, такие как право в области прав человека. Национальное законодательство должно использоваться для реализации международно-правовых обязательств по обеспечению международной защиты; само оно не устанавливает стандартов международной защиты.
- 2** **Вариант С** источники международного права – это договоры (как универсальные, так и региональные), международное обычное право и общие принципы права.
- 3** **Вариант В** Протокол 1967 года снял ограничение по времени, содержащееся с Конвенции 1951 года, отчего она стала применимой к беженцам независимо от того, когда они бежали, но не снял автоматически географическое ограничение, согласно которому он мог применяться лишь в Европе (государства могли ввести такое ограничение, когда становились участниками договора). Поэтому участники Конвенции 1951 года с поправками, внесенными Протоколом 1967 года, могут нести обязательства перед беженцами со всего мира или только из Европы.
- 4** **Неверно** запрет обратной высылки (*refoulement*) является частью международного обычного права и потому обязателен для всех государств, независимо от того, являются ли они участниками Конвенции 1951 года, иного документа о беженцах и вообще какого-либо документа о правах человека.
- 5** **Вариант С** региональные документы о беженцах дополняют Конвенцию 1951 года. Ничто в Конвенции не исключает применения ее положений к тем беженцам, которые охвачены и региональными документами.
- 6** **Вариант В** хотя Декларация государств-участников, Картахенская декларация и Заключение Исполнительного комитета – это важные документы, которые можно именовать «мягким правом», они остаются не юридическими, а политическими обязательствами. Устав ООН, напротив, гласит, что все резолюции Совета Безопасности, принятые на основании Главы VII Устава, обязательны для всех государств – членов ООН.
- 7** **Вариант D** Комитеты, упомянутые в пунктах А, В и С, обладают мандатом только в отношении государств – участников того договора о правах человека, которым был учрежден данный Комитет. К примеру, Комитет против пыток наделен мандатом лишь в отношении государств – участников *Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания*. Комиссия по правам человека, напротив, уполномочена исследовать проблемы прав человека повсюду в мире.

8 Верно международное обычное право в области прав человека запрещает всем государствам возвращать людей туда, где им угрожают пытки. Это важное дополнение к запрету на обратную высылку (*refoulement*) беженцев, установленному международным правом, касающимся беженцев.

9 Вариант В во время вооруженных конфликтов действие некоторых положений международного права в области прав человека может быть приостановлено; отсюда значение гарантий, содержащихся в международном гуманитарном праве. Права человека, действие которых не может быть приостановлено, именуется правами, не допускающими отступления от них.

Международное государственное право применимо как при внутренних вооруженных конфликтах (внутри государства), так и при международных (между государствами), но его точные положения различаются в зависимости от типа конфликта.

Действие принципа *non-refoulement* в отношении беженцев при вооруженных конфликтах приостановить нельзя; ограниченные исключения из этого принципа не связаны с вооруженными конфликтами.

Хотя международное право, касающееся беженцев, носит гуманитарный характер, оно не является частью международного гуманитарного права – отдельного свода права, призванного регулировать ведение вооруженных конфликтов. Право, касающееся беженцев, определяет статус конкретной группы людей, а именно беженцев, и обращение с ними, независимо от того, бежали ли они от вооруженного конфликта или застигнуты им в данный момент.

10 Вариант В международное право в области прав человека применимо вообще ко всем лицам, находящимся в государстве, будь то граждане или иностранцы. За исключением нескольких норм о правах человека, имеющих лишь у граждан, оно предписывает государствам уважать и обеспечивать права человека применительно к каждому человеку, находящемуся на их территории, под их властью или под их фактическим контролем. Поэтому пользование этими правами должно быть обеспечено всем людям, независимо от их гражданства или отсутствия такового – в частности, лицам, ищущим убежища, беженцам, трудящимся-мигрантам и другим лицам, которые могут оказаться на территории государства или под его юрисдикцией. Таким образом, оно применимо к беженцам и дополняет права, которыми те обладают согласно международному праву, касающемуся беженцев.

11 Вариант С Всеобщая декларация – единственный документ о правах человека, принятый всеми государствами. Поэтому она имеет огромное значение, хотя принималась как заявление о политических намерениях. Многие ее положения ныне стали частью

международного права в области прав человека – согласно договорам или в рамках международного обычного права.

Перечисленные договоры, напротив, действуют только в государствах, являющихся их участниками.

- 12 Вариант С** международное право в области прав человека не содержит определения беженца, хотя его концепции важны для определения того, грозят ли человеку преследования – важнейший элемент в определении понятия «беженец», приведенном в Конвенции 1951 года. Однако международное право в области прав человека подкрепляет принцип *non-refoulement*, поскольку содержит запрет на возвращение человека туда, где его могут пытать. Оно служит и показателем того, возникли ли благоприятные условия для возвращения людей. Степень соблюдения его норм страной происхождения показывает, как будут обращаться с репатриантами.
- 13 Неверно** международное гуманитарное право действует лишь в ситуациях вооруженного конфликта. Таким образом, беженец из зоны конфликта, укrywшийся в невоюющей стране, не подпадает под действие этой отрасли международного права.
- 14 Вариант D** Дополнительный протокол I применим только к международным вооруженным конфликтам, а Дополнительный протокол II – только к внутренним (гражданским войнам). Статья 3 всех четырех Женевских конвенций (но не их остальные положения) действует при внутренних вооруженных конфликтах, тогда как Конвенция 1951 года действует и в мирное время, и при вооруженных конфликтах любого рода.
- 15 Вариант С** в связи с характером правонарушений, подсудных Международному уголовному суду, Устав и решения МУС помогут в толковании положений об исключении, содержащихся в Конвенции 1951 года. Однако Суд не будет рассматривать индивидуальные ходатайства о предоставлении статуса беженца, поэтому его решения не будут прямо определять, следует ли лишить человека права на убежище или же его следует защитить от обратной высылки (*refoulement*). Устав Суда не содержит определения беженца.
- 16 Верно** отказ в статусе беженца не мешает этим судам выяснить, угрожает ли человеку нарушение его прав по соответствующему региональному договору в случае его возвращения в страну происхождения. Оба суда, наряду с Африканским судом по правам человека и народов, уполномочены просить государства не возвращать людей туда, где им будут угрожать пытки или иные нарушения соответствующего договора о правах человека.

- 17 Вариант В** государство не может ссылаться на национальное законодательство или на его отсутствие как на оправдание невыполнения своих международно-правовых обязательств. Такие обязательства имеют преимущество перед национальным законодательством и практикой. Если в национальном законодательстве содержится определение беженца, то оно не должно создавать опасность нарушения государством его обязательств по международным документам о беженцах, участником которых оно является. Поэтому национальные определения не должны быть уже, чем определение беженца, содержащееся в применимом международном документе.

Однако каждое государство обладает определенной свободой усмотрения при реализации своих международно-правовых обязательств – при условии, что оно уважает эти обязательства по сути. Функция УВКБ ООН по контролю за соблюдением Конвенции 1951 года предполагает, что государства должны учитывать мнение УВКБ ООН относительно того, правильно ли они исполняют свои обязательства по международному праву, касающемуся беженцев, и в частности по Конвенции 1951 года.

- 18 Вариант А** Программа по вопросу о защите – первые всеобъемлющие рамки для международной защиты, появившиеся с момента принятия Конвенции 1951 года. Это плод дискуссий, которые велись в процессе Глобальных консультаций. Заключение Исполнительного комитета содержит важные указания и устанавливает важные стандарты, однако не образует всеобъемлющих рамок для защиты беженцев. «Конвенция плюс» – это возможные в будущем специальные соглашения о преодолении конкретных проблем или ситуаций, связанных с беженцами. Таким образом, она также не образует всеобъемлющих рамок для международной защиты.

Случай А

а

Статья МПГПП	Нарушение
Статья 7 – запрет пыток	Регулярные избиения, совершавшиеся тюремными охранниками
Статья 9 – право на свободу и личную безопасность	Заключение в тюрьму, не предполагавшее права суда определить законность содержания под стражей
Статья 10 – уважение достоинства людей, лишенных свободы	Бесчеловечные условия содержания в тюрьме – например, невозможность выхода из камеры, запрет на разговоры, содержание на голодном пайке, антисанитария, отсутствие света

Статья 14 – право на справедливое судебное разбирательство	Содержание в тюрьме без суда
Статья 19 – свобода выражения убеждений	Арест Роджера и его заключение в тюрьму всего лишь за ненасильственное выражение политических взглядов
Статья 25 – право принимать участие в свободных выборах	Авторитарный однопартийный режим

b

Орган по правам человека	Возможность предотвратить обратную высылку (<i>refoulement</i>)
Специальный докладчик по проблеме пыток (Комиссия по правам человека)	ü
Комитет по ликвидации расовой дискриминации	x
Комитет против пыток	ü
Комитет по правам человека	ü

Глава 3:

Определение беженца



Основные задачи обучения

Понять основные элементы определения беженца, которое приведено в Конвенции 1951 года.

Узнать о дополнительных определениях беженца, которые содержатся в других международных документах.

Узнать, кто отвечает за решение вопроса о том, является ли человек беженцем.

В этой главе рассматриваются определение беженца, содержащееся в Конвенции 1951 года, и действующие здесь критерии, включая понятие преследований. Рассматриваются дополняющие определения, которые содержатся в региональных документах о беженцах и в Уставе УВКБ ООН, а также соотношение между определениями беженца, содержащимися в международном и внутригосударственном праве. Кроме того, в данной главе разъясняется, кто отвечает за решение вопроса о том, является ли данный человек беженцем, на основе применимого определения.

3.1 Определения беженца, содержащиеся в международных документах и национальном законодательстве

Основное определение беженца содержится в Конвенции 1951 года.

3.1.1 Конвенция 1951 года

Определение беженца, содержащееся в Конвенции 1951 года, состоит из:

- § *положений о включении*, в которых излагаются критерии определения того, считается ли человек беженцем. Эти положения составляют позитивную основу, на которой определяется право человека на статус беженца;
- § *положений об исключении*, которые отказывают в статусе беженца лицу, отвечающему критериям положений о включении, на том основании, что оно не нуждается в международной защите или не заслуживает ее;
- § *положений о прекращении действия статуса*, определяющих условия, при которых статус беженца перестает действовать, поскольку он более не нужен или не оправдан.

3.1.1.1 Положения о включении

Подпункт 2 пункта А статьи 1 Конвенции 1951 года гласит, что беженец – это любое лицо, которое:

«... в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в

результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений.»

Данное положение устанавливает пять критериев: все они должны выполняться, для того чтобы человек мог считаться беженцем:

- § вполне обоснованные опасения;
- § преследования;
- § по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений;
- § вне страны гражданской принадлежности / прежнего обычного местожительства;
- § опасаясь преследований, не может или не желает искать защиты этой страны или возвращаться туда.

Вполне обоснованные опасения

Заинтересованное лицо должно иметь веские причины опасаться возвращения в свою родную страну. Во вполне обоснованных опасениях имеются как **субъективный элемент** (опасения человека), так и **объективный элемент** (внешние признаки, «оправдывающие» данное опасение). Вывод о наличии первого, как правило, можно сделать после анализа заявлений и поведения человека. Чтобы выявить второй элемент, нужно оценить условия, существующие в стране происхождения, и другие факторы. В некоторых случаях, когда человек покинул страну, где широко практикуются серьезные нарушения прав человека, объективных свидетельств может быть достаточно для установления вполне обоснованных опасений.

Некоторые страны отказывают лицам, ищущим убежища, в статусе беженца на том основании, что те могли найти безопасность в другом районе своей родной страны. На эту так называемую «**альтернативу внутреннего бегства или перемещения**» можно ссылаться лишь при некоторых ограниченных обстоятельствах, когда риск преследований, по видимому, проистекает от так называемых «негосударственных» действующих лиц – таких, как партизанские группы, контролирующие лишь часть страны. При таких обстоятельствах может оказаться, что в определенном районе страны нет оснований опасаться преследований и, учитывая конкретные обстоятельства дела, можно разумно ожидать, что человек сможет здесь поселиться и жить нормальной жизнью, не испытывая ненужных тягот.

Преследования

Базовое понятие **преследований** намеренно не было определено в Конвенции 1951 года; это показывает, что разработчики Конвенции стремились сделать толкование данного термина достаточно гибким, чтобы оно могло охватить разнообразные и меняющиеся формы преследований. Под преследованиями понимаются серьезные злоупотребления в области прав человека или причинение иного серьезного вреда, что нередко (но не всегда) имеет место систематически или неоднократно. Таким образом, убийство, пытки, физические посягательства, необоснованное заключение в тюрьму и незаконное ограничение политической или религиозной деятельности служат примерами преследований. Дискриминация, как правило, сама по себе не является преследованиями, но особо серьезные акты дискриминации обычно квалифицируются как преследования по совокупности. С другой стороны, ни стихийные бедствия, ни плохая экономическая ситуация не считаются преследованиями.

Акт преследований нередко совершают должностные лица государства или иные лица, находящиеся под контролем правительства. Согласно Конвенции 1951 года, преследования могут совершать и другие стороны, обычно называемые «**негосударственными агентами**». Когда правительство содействует преследованиям со стороны негосударственного агента (например, полувоенной организации), поощряет или терпит их, такие преследования подпадают под определение, содержащееся в Конвенции. Аналогичным образом, когда правительство не может или не желает защитить человека от угрозы преследований со стороны негосударственного агента по одному или нескольким из пяти признаков, указанных в Конвенции, такие преследования также подпадают под определение Конвенции.

По признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений

Для того чтобы человек считался беженцем по Конвенции, он должен вполне обоснованно опасаться преследований по одному из этих мотивов. На практике эти «мотивы, указанные в Конвенции», часто пересекаются. Кроме того, преследователь может лишь приписывать их человеку.

Под **расой** понимаются все этнические группировки, нередко называемые расами.

Вероисповедание – любая система верований, которой придерживается человек. Право на свободу вероисповедания, предусмотренное документами о правах человека, включает в

себя свободу менять религию и исповедовать ее публичным или частным порядком, в учении, богослужении и выполнении религиозных и ритуальных обрядов, а также право не исповедовать никакой религии.

Гражданство (англ. nationality – **национальность**.) – это не только юридическое гражданство, но и национальность - принадлежность к какой-либо этнической, религиозной, культурной или языковой общине.

Определенная социальная группа – это группа людей, которые либо имеют общую характеристику (помимо риска преследований), либо воспринимаются обществом как группа. Характеристика часто бывает природной или неизменяемой либо имеет иное фундаментальное значение для личности или совести человека либо для осуществления им своих основных прав. При некоторых обстоятельствах «определенными социальными группами» считались, например, женщины или гомосексуалисты.

Политические убеждения – это наличие или выражение взглядов по какому-либо вопросу, касающемуся государства, правительства или государственной политики.

Вне страны гражданской принадлежности / прежнего обычного местожительства

Человек не может быть беженцем, если остается на территории своей родной страны. Однако это не означает, что опасения преследований должны были возникнуть из-за событий, происшедших, пока человек еще находился в стране. Хотя обычно беженец – это человек, бежавший от преследований или от их угрозы, главным критерием его определения по Конвенции является его неготовность или неспособность вернуться из-за вполне обоснованных определений преследований. Таким образом, беженцем может стать и человек, уехавший за границу по причинам, не имеющим отношения к Конвенции, если затем из-за изменения политической ситуации на родине или перемены обстоятельств его жизни ему станут угрожать преследования по возвращении. Таких людей часто называют беженцами «на месте».

Конвенция 1951 года предусматривает, что беженцами могут считаться и лица без гражданства, или апатриды: в соответствующих формулировках говорится не о стране гражданской принадлежности, а о «стране прежнего обычного местожительства».

Не может или не желает воспользоваться защитой этой страны

Беженец часто не может воспользоваться национальной защитой из-за преследований со стороны властей на родине. Не зависящие от него обстоятельства, такие, как идущая в стране гражданская война, также могут помешать ему обратиться за защитой к этой стране. Человек, который отказывается искать защиты у страны своей гражданской принадлежности или обычного местожительства, является беженцем, только если такое его нежелание связано со вполне обоснованными опасениями преследований.

3.1.1.2 Положения об исключении

Лица, не нуждающиеся в международной защите

Пункты D и E статьи 1 Конвенции 1951 года определяют обстоятельства, при которых лицам, в остальном отвечающие критериям предоставления статуса беженца согласно положениям о включении, все-таки отказывают в статусе беженца, так как они **не нуждаются в международной защите**. Эти положения относятся:

§ к лицам, получающим помощь или защиту от других органов ООН, помимо УВКБ ООН. В настоящее время таковыми являются палестинские беженцы. Те, кто находится в зоне деятельности Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР) и получает от него помощь и защиту, не могут воспользоваться Конвенцией 1951 года. Однако палестинские беженцы, находящиеся вне зоны деятельности БАПОР и потому не получающие от него защиты и помощи, имеют право на льготы по Конвенции;

§ к лицам, которые считаются не нуждающимися в международной защите, поскольку власти другой страны, где они поселились, признают за ними те же права и обязанности, что и за гражданами этой страны.

Лица, не заслуживающие международной защиты

Пункт F статьи 1 Конвенции призван лишить права на статус беженца лиц, которые его **не заслуживают**, поскольку виновны в некоторых серьезных деяниях. Это положение применяется, если есть серьезные основания полагать, что лицо:

§ совершило преступление против мира, военное преступление или преступление против человечности;

§ совершило тяжкое преступление не политического характера вне страны, давшей им убежище, и до того, как оно было допущено в эту страну в качестве беженца;

виновно в совершении деяний, противоречащих целям и принципам Организации Объединенных Наций.

Аргументация, лежащая в основе положений об исключении, такова: некоторые деяния столь тяжки, что Конвенция не должна защищать лиц, их совершающих. Исчерпывающий список оснований для лишения человека права на статус беженца за его действия содержится в пункте F статьи 1; никакие иные критерии применяться не могут. Дела, по которым ссылаются на пункт F статьи 1, в силу самого их характера обычно ставят сложные вопросы и требуют тщательного анализа и оценки. Учитывая серьезные последствия исключения для заинтересованного лица, следует применять пункт F статьи 1 ограничительно. Не следует автоматически исключать из процедуры иждивенцев, если глава семьи признан подпадающим под действие пункта F статьи 1. Каждый член семьи имеет право на отдельное рассмотрение вопроса о своем праве на статус беженца.

От правильного применения пункта F статьи 1 зависит целостность систем международной защиты. К примеру, предоставление защиты руандийцам, бежавшим от геноцида в 90-х годах, затруднялось и тем предположением, что в период геноцида значительное число людей из этой группы участвовало в актах насилия, а это, возможно, давало основания лишить их права на статус беженца.

3.1.1.3 Положения о прекращении действия статуса

Согласно пункту C статьи 1 Конвенции 1951 года, статус беженца перестает действовать, когда заинтересованное лицо:

- § добровольно принял защиту страны своей гражданской принадлежности;
- § лишившись своего гражданства, снова его добровольно приобрело;
- § приобрело новое гражданство и пользуется защитой своей новой страны;
- § добровольно вновь обосновалось в стране, которую покинуло вследствие опасений преследований;
- § не может более отказываться от пользования защитой данной страны, ибо обстоятельства, на основании которых оно было признано беженцем, более не существуют;
- § не имеет гражданства, но не может более отказываться от пользования защитой страны своего прежнего обычного местожительства, ибо обстоятельства, на основании которых оно было признано беженцем, более не существуют.

В силу самого своего характера прекращение действия статуса происходит лишь после того, как человек признан беженцем. Положения о прекращении действия статуса применяются, если международная защита более не требуется или не оправдана. От положений об исключении они отличаются тем, что положения об исключении не позволяют признать лицо беженцем вследствие деяний, из-за которых оно не заслуживает международной защиты.

Перечень оснований, содержащийся в пункте С статьи 1, является исчерпывающим. Первые четыре основания связаны с добровольным поведением беженца, а последние два – с условиями в стране происхождения. Последние обычно называют «положениями об исчезновении обстоятельств» или «общими положениями о прекращении действия статуса». Окончание действия статуса по этим основаниям вытекает из фундаментального, долговременного и эффективного изменения обстоятельств в стране происхождения. Изменения считаются эффективными, только если устраняют основу опасений преследований.

Положения о прекращении действия статуса на основании «исчезновения обстоятельств» общеприменимы, но возможны исключения. Поэтому отдельные беженцы должны иметь возможность просить о пересмотре своих дел по веским причинам, вытекающим из прошлых преследований. Например, было бы неправильно предлагать вернуться на родину людям, пережившим жестокие пытки: даже если им больше не угрожают преследования, на душе у них остаются шрамы.

Положения о прекращении действия статуса в связи с «исчезновением обстоятельств» могут применяться в отношении целой группы беженцев, поскольку вероятно, что фундаментальные перемены в стране происхождения затрагивают ряд людей. Именно так обстояло дело после окончания конфликта в Мозамбике и после начала демократизации в Малави, Болгарии и Румынии в конце 90-х годов.

3.1.2 Конвенция ОАЕ о беженцах

Конвенция ОАЕ содержит определение беженца, взятое из Конвенции 1951 года, и дополнительно провозглашает, что беженцем является всякий, кто вынужден покинуть свою страну

«вследствие внешней агрессии, оккупации, иностранного господства или событий, серьезно нарушающих общественный порядок в какой-то части страны или во всей стране его происхождения или гражданской принадлежности».

Это определение было продиктовано опытом африканских войн за независимость. Оно существенно расширяет понятие «беженец»: согласно Конвенции ОАЕ о беженцах, люди, спасающиеся от неизбирательных последствий гражданской войны, также являются беженцами, хотя элемент преследований по одному из мотивов, указанных в Конвенции 1951 года, может отсутствовать.

3.1.3 Картахенская декларация

Как и Конвенция ОАЕ о беженцах, Картахенская декларация содержит ссылку на определение беженца, содержащееся в Конвенции 1951 года, но затем относит к числу беженцев более широкую категорию людей, если они бежали из своей страны

«поскольку их жизни, безопасности или свободе угрожали всеобщее насилие, иностранная агрессия, внутренние конфликты, массовые нарушения прав человека или другие обстоятельства, приведшие к серьезному нарушению общественного порядка.»

На формулировку этой части определения, бесспорно, повлияла Конвенция ОАЕ; она также отражает историю массовых перемещений населения вследствие гражданских войн в странах Американского континента. Хотя Декларация не является юридически обязательной, ее принципы – в том числе определение беженца – были включены в национальное законодательство и практику многих государств Центральной и Латинской Америки.

3.1.4 Мандат УВКБ ООН в области международной защиты беженцев

В соответствии с мандатом УВКБ ООН, определенным его Уставом от 1950 года и последующими резолюциями Генеральной Ассамблеи и ЭКОСОС, а также с учетом Конвенции 1951 года беженцем является любое лицо, которое подпадает под определение беженца в подпункте 2 пункта А статьи 1 Конвенции 1951 года либо находится вне страны своей гражданской принадлежности или прежнего обычного местожительства и не может вернуться туда вследствие серьезных и неизбирательных угроз для жизни, физической неприкосновенности или свободы, вытекающих из всеобщего насилия или событий, серьезно подрывающих общественный порядок.

3.1.5 Национальное законодательство

Многие государства просто применяют определение беженца, содержащееся в соответствующем международном документе (документах), участниками которого (-ых) они являются. Однако ничто не мешает стране принять более широкое определение беженца, чем предусмотрено его международными обязательствами. Во многих государствах законодательство предусматривает защиту и других категорий людей, помимо беженцев. (Анализ такой дополнительной защиты см. в главе 5.)

3.2 Кто определяет, подпадает ли человек под определение беженца?

Для того чтобы выполнять свои обязательства перед беженцами, государство вначале должно определить, кто является беженцем. Ответственность за определение того, подпадает ли под определение беженца лицо, находящееся под его юрисдикцией, несет прежде всего правительство страны. **Беженцы по Конвенции** – это лица, которых признали беженцами власти государств, присоединившихся к Конвенции 1951 года и/или Протоколу 1967 года. Соответственно, они вправе претендовать на права и льготы, которые эти государства согласились предоставлять беженцам.

УВКБ ООН также уполномочено определять статус беженцев. В некоторых случаях государства могут попросить об этом УВКБ ООН, если государство еще не ввело подходящих процедур. При других обстоятельствах УВКБ ООН занимается определением статуса беженцев в странах, не являющихся участниками международных документов о беженцах. При необходимости УВКБ ООН может принять решение определять статус отдельных лиц и в других обстоятельствах. **Беженцы по мандату** – то есть беженцы, относящиеся к компетенции Управления, – это лица, которых УВКБ ООН считает беженцами согласно определению, содержащемуся в его Уставе и в Конвенции 1951 года, либо на основании более широкого мандата, врученного ему позднее резолюциями Генеральной Ассамблеи и ЭКОСОС. Страна обязана обращаться с «беженцами по мандату» в соответствии с международными обязательствами, даже УВКБ ООН определяло статус беженцев вместо государства. Роль УВКБ ООН – добиваться того, чтобы с этими лицами обращались должным образом и в соответствии с международными нормами.

Человек может быть признан беженцем по Конвенции или по мандату после индивидуальной оценки его ходатайства соответственно государством или УВКБ ООН. В тех случаях, когда лица, ищущие убежища, прибывают быстро и в большом

количестве (эту ситуацию обычно называют «массовым притоком»), власти или УВКБ ООН (в зависимости от обстоятельств) могут принять решение об определении права на убежище на коллективной основе. Считается, что такие беженцы по Конвенции или по мандату признаны таковыми по первым признакам (**беженцы prima facie**); дополнительные подробности см. в главе 5. В зависимости от обстоятельств определение статуса беженцев при массовом притоке может быть отложено, и вместо статуса беженца прибывающим могут предоставить **временную защиту**. Предоставление временной защиты в этих обстоятельствах не препятствует последующему индивидуальному определению статуса беженца.

3.3 Вопросы, обычно возникающие в связи с определением беженца по Конвенции 1951 года

Может ли быть беженцем солдат или партизан?

Если он продолжает активно участвовать в боевых действиях, то не может. Того, кто продолжает вооруженную деятельность, нельзя считать беженцем ввиду гуманитарного и гражданского характера такого статуса. Однако лицо, принимавшее участие в боевых действиях ранее, может иметь право на статус беженца, если можно установить, что оно действительно перешло к гражданской жизни, отвечает критериям положений о включении и не подпадает под действие положений об исключении. Для оценки его ходатайства о предоставлении статуса беженца потребуется тщательно выяснить, соответствовало ли участие бывшего бойца в военных действиях применимым нормам поведения согласно международному гуманитарному праву и не действуют ли в данном случае исключаящие положения Конвенции 1951 года.

Является ли женщина беженкой, если опасается нападения за несоблюдение социальных ограничений, налагаемых на женщин в ее общине?

Подобно мужчинам, женщины могут подвергаться преследованиям по политическим, этническим, расовым или религиозным мотивам. При некоторых обстоятельствах женщины могут считаться членами определенной социальной группы. К примеру, в обществе, где для женщин установлены строгие кодексы поведения, женщины, которые их не соблюдают – например, сами выбирают себе мужа или отказываются носить традиционную скрывающую одежду, – могут считаться членами определенной социальной группы. Женщина, бегущая от серьезной дискриминации или бесчеловечного обращения, равносильного преследованиям, за принадлежность к этой группе, может иметь право на статус беженки. Таким образом, преследования, связанные с полом,

при определенных обстоятельствах могут отвечать критериям определения беженца, хотя пол не относится к пяти мотивам преследований, указанным в Конвенции 1951 года.

Может ли быть беженцем преступник?

Если кто-то просто скрывается от следствия, судебного преследования или наказания, соответствующих национальным законам и международным нормам об отправлении правосудия, то преследования (по смыслу Конвенции) ему/ей не угрожает и потому данное лицо не может быть беженцем. И, напротив, если реальный мотив уголовного преследования – желание создать человеку сложности или наказать его вследствие его религии, расы, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, это может быть равносильно преследованию (по смыслу Конвенции), и его/ее ходатайство о предоставлении статуса беженца может быть обоснованным. Однако если есть четкие и достоверные сведения, что лицо, отвечающее критериям положений о включении, совершило преступление, предусмотренное пунктом F статьи 1 Конвенции 1951 года, то оно может быть лишено права на статус беженца.

Может ли быть беженцем лицо, уклоняющееся от военной службы?

Каждая страна при чрезвычайной ситуации вправе призывать своих граждан к оружию, но граждане должны иметь равное право на отказ от военной службы по соображениям совести. В тех случаях, когда такой отказ не предусмотрен или когда военная служба может быть сопряжена с военными действиями, которые осуждаются международным сообществом как противоречащие основным нормам человеческого поведения, лица, уклоняющиеся от призыва и опасющиеся преследований – например, за политические убеждения, которые могут усмотреть в их действиях власти, – могут иметь право на статус беженца.

Может ли быть беженцем террорист?

В Конвенции 1951 года проблема терроризма как таковая не рассматривается, но Конвенция все же предусматривает механизм для работы с участниками действий, которые обычно считаются террористическими. Многие террористы не смогут доказать, что спасаются от преследований, поскольку будут просто скрываться от законного уголовного преследования, отвечающего международным нормам. Даже когда преследования очевидны, поведение лица может подпадать под положение пункта F статьи 1 об исключении. Здесь особенно актуален ее подпункт b) – о тяжелых неполитических преступлениях.

Обзор

Статья 1 Конвенции 1951 года

Это **основное определение беженца**.

Включение

Чтобы иметь право на статус беженца, человек должен:

- § вполне обоснованно опасаться;
- § преследований;
- § вследствие своей расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к социальной группе или политических убеждений;
- § находиться вне страны своей гражданской принадлежности или обычного местожительства;
- § не иметь возможности искать защиты этой страны или вернуться туда либо не желать этого вследствие таких опасений.

Исключение

Даже если эти критерии выполняются, в статусе беженца отказывают, если заинтересованное лицо:

- § получает защиту или помощь от других органов ООН, помимо УВКБ ООН;
- § страна, где оно проживает, обращается с ним как с гражданином;
- § оно совершило серьезное деяние, вследствие которого не заслуживает статуса беженца.

Прекращение действия статуса

Конвенция определяет также обстоятельства, при которых статус беженца утрачивает силу, поскольку уже не нужен или не оправдан вследствие:

- § некоторых добровольных действий человека или;
- § коренного изменения условий в стране происхождения.

Другие определения

Определения беженца, содержащиеся в **региональных документах** – *Конвенции ОАЕ о беженцах* и в *Картахенской декларации* – **дополняют** определение, содержащееся в *Конвенции 1951 года*.

Оба эти документа относят к понятию «беженец»:

- § всякого, кто вынужден покинуть свою страну «вследствие внешней агрессии, оккупации, иностранного господства или событий, серьезно нарушающих общественный порядок в какой-то части страны или во всей стране его происхождения или гражданской принадлежности» (*Конвенция ОАЕ о беженцах*);
- § людей, бегущих из своих стран, «поскольку их жизни, безопасности или свободе угрожали всеобщее насилие, иностранная агрессия, внутренние конфликты,

массовые нарушения прав человека или другие обстоятельства, приведшие к серьезному нарушению общественного порядка.» (Картахенская декларация).

В соответствии с мандатом УВКБ ООН беженец – это всякий:

- § кто подпадает под определение беженца, содержащееся в Конвенции 1951 года;
- § находится вне страны своего происхождения или обычного местожительства и не может или не желает вернуться туда вследствие серьезных и неизбирательных угроз для жизни, физической неприкосновенности или свободы, вытекающих из всеобщего насилия или событий, серьезно подрывающих общественный порядок.

Решение вопроса о том, кто является беженцем

Государства:

- § несут основную **обязанность** определять, какие лица, находящиеся под их юрисдикцией, являются беженцами;
- § должны обеспечить, чтобы определения беженца в их национальном законодательстве были сформулированы с учетом их обязательств по соответствующим международным документам о беженцах.

Если государство не может или не желает этого делать, то статус беженцев может определять УВКБ ООН на основании своего мандата. Так нередко бывает в странах, не являющихся участниками основных документов о беженцах.

Дополнительные материалы для чтения

Руководство и дополняющие его Руководящие принципы международной защиты

Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженца, УВКБ ООН, 1979, переиздано в 1992 г.

Руководящие принципы международной защиты № 1: преследования, связанные с полом, в контексте подпункта 2 пункта А статьи 1 Конвенции 1951 года и/или Протокола к ней 1967 года, касающихся статуса беженцев – Guidelines on International Protection No. 1: Gender-Related Persecution within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, UNHCR, 2002.

Руководящие принципы международной защиты № 2: «принадлежность к определенной социальной группе» в контексте Конвенции 1951 года и/или Протокола к ней 1967 года, касающихся статуса беженцев – Guidelines on International Protection No. 2: “Membership of a Particular Social group” within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, UNHCR, 2002.

Руководящие принципы международной защиты № 3: прекращение действия статуса беженца в соответствии с подпунктами 5 и 6 пункта С статьи 1 Конвенции 1951 года о статусе беженцев («положения о прекращении действия статуса») – Guidelines on International Protection No. 3: Cessation of Refugee Status under Article 1C(5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees (the “ceased circumstances clauses”), UNHCR, 2003.

Руководящие принципы международной защиты № 4: «альтернатива внутреннего бегства или перемещения» в контексте подпункта 2 пункта А статьи 1 Конвенции 1951 года и/или Протокола к ней 1967 года, касающихся статуса беженцев – Guidelines on International Protection No. 4: “Internal Flight or Relocation Alternative” within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, UNHCR, 2003.

Руководящие принципы международной защиты № 5: применение положений об исключении: пункт F статьи 1 Конвенции 1951 года о статусе беженцев – Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, с сопроводительной Справочной запиской (Background Note), UNHCR, 2003.

Руководящие принципы международной защиты № 6: ходатайства, основанные на религии, в контексте подпункта 2 пункта А статьи 1 Конвенции 1951 года и/или Протокола к ней 1967 года, касающихся статуса беженцев – Guidelines on International Protection No. 6: Religion-based refugee claims under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, UNHCR, 2004.

Другие материалы, касающиеся определения беженца

Refugee Protection in International Law: UNHCR’s Global Consultations on International Protection, eds Erika Feller, Volker Türk, Frances Nicholson, Cambridge University Press, 2003.

Определение статуса беженца (Учебный модуль RLD 2), УВКБ ООН.

Толкование статьи 1 Конвенции 1951 года о статусе беженцев – Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees, UNHCR, 2001.

Положения о прекращении действия статуса: руководящие принципы их применения – The Cessation Clauses: Guidelines on their Application, UNHCR, 1999.

Записка по вопросу о применимости пункта D статьи 1 Конвенции 1951 года о статусе беженцев к палестинским беженцам – Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees, UNHCR, 2002.

Критерии права на убежище для лиц, уклоняющихся от военной службы, и военнослужащих-дезертиров – Eligibility Criteria for Draft Evaders and Military Deserters, UNHCR, 1991

Упражнения

- 1** В каком из этих документов содержится основное определение беженца?
 - a** В уставе УВКБ ООН.
 - b** В Конвенции 1951 года.
 - c** В Конвенции ОАЕ о беженцах 1969 года.
 - d** В Картахенской декларации 1984 года.
- 2** Какое из этих утверждений верно?
 - a** Всякое лицо, отвечающее критериям включения, указанным в Конвенции 1951 года, всегда является беженцем.
 - b** Все палестинские беженцы лишаются статуса беженца согласно положениям об исключении в Конвенции 1951 года.
 - c** Положения об исключении касаются не только лиц, не заслуживающих статуса беженца.
 - d** Мотивы преследований, указанные в Конвенции 1951 года, являются взаимоисключающими.
- 3** Какое из этих утверждений о понятии преследований, упоминаемом в Конвенции 1951 года, верно?
 - a** Преследования определяются в международных договорах о правах человека.
 - b** Акты преследований могут совершать только люди, действующие по приказу правительства.
 - c** Дискриминация при найме на работу не может представлять собой преследований.
 - d** Страдания вследствие плохой экономической ситуации сами по себе не являются преследованиями.
- 4** Для того чтобы иметь право на статус беженца, человек должен был покинуть страну происхождения из-за опасений преследований. *Верно или нет?*
- 5** Дополните фразу одной из следующих концовок: прекращение действия статуса беженца согласно Конвенции 1951 года
 - a** не зависит от того, признан ли человек беженцем.
 - b** всегда становится результатом поведения отдельного беженца.
 - c** не может осуществляться коллективно.
 - d** неуместно, если потребность в международной защите сохраняется.
- 6** Какая из приводимых ниже характеристик не относится одновременно к Конвенции ОАЕ о беженцах и к Картахенской декларации?
 - a** Обе содержат определения беженца, которые дополняют приведенное в Конвенции 1951 года.
 - b** Обе – юридически обязательные документы.

- c** Содержащиеся в них определения беженца охватывают не только людей, опасных преследований, но и тех, кто покидает свои страны из-за всеобщего насилия.
- d** Обе действуют лишь в конкретных регионах мира.
- 7** Дополните фразу одной из следующих концовок: для целей мандата УВКБ ООН понятие «беженец» определяется
- a** так же, как и в Конвенции 1951 года.
- b** всеобъемлющим образом в его Уставе.
- c** так, чтобы определение охватывало не только тех, кто опасается преследований, но и спасающихся от беспорядочного насилия.
- d** ссылкой на определение беженца, которое принято в государстве, привлечем внимание УВКБ ООН.
- 8** Определение статуса беженца – прежде всего обязанность правительств, а не УВКБ ООН. *Верно или нет?*
- 9** Надлежащее обращение с беженцами, которые признаны таковыми согласно мандату УВКБ ООН, – это исключительно забота УВКБ ООН. *Верно или нет?*
- 10** Какое из приводимых ниже обстоятельств несовместимо со статусом беженца, предоставляемым согласно Конвенции 1951 года?
- a** Судимость.
- b** солдат, временно отпущенный с действительной службы.
- c** уклонение от призыва на военную службу.
- d** нарушение моральных или религиозных кодексов в стране происхождения.

Случай В

Луи – крестьянин из Альфастана. У него не было политических убеждений, но он принадлежал к этническому меньшинству, многие члены которого выступали за более широкую автономию от центрального правительства, в котором преобладало этническое большинство. Некоторые элементы из этнической группы Луи создали партизанскую группу, которая стала действовать против правительства насильственными методами. Всякий раз, когда партизанские группы предпринимали действия, соседи – люди из этнического большинства – угрожали Луи. Он обращался за помощью в полицию, но из-за политических потрясений та оказалась недееспособной и не смогла ни расследовать эти угрозы, ни защитить от них Луи. Кроме того, Луи угрожали партизаны, недовольные тем, что он не оказывал им активной поддержки.

Напряженность в Альфастане росла, появились многочисленные жертвы. Трое родственников Луиса, жившие в той же деревне, были убиты, но виновных не только не судили, но даже не установили. Ввиду всего этого Луи купил билет на самолет и вылетел в Бетастан, где попросил убежища на том основании, что его жизнь была в опасности.

Бетастан является участником Конвенции 1951 года и Протокола 1967 года, но не участвует в региональных документах о беженцах. Альфастан не участвует ни в каких международных документах, касающихся беженцев.

Вы являетесь сотрудником по вопросам защиты, и власти Бетастана хотят знать Ваше мнение относительно ходатайства Луи о предоставлении ему убежища. Чтобы сформулировать рекомендацию, воспользуйтесь приводимой ниже таблицей.

Какой международный документ содержит применимое определение беженца?	
Перечислите необходимые критерии включения и определите, выполняется ли каждый из них:	
a	
b	
c	
d	

е	
Выполняются ли критерии включения?	Да/Нет
Если да, то нет ли оснований для отказа в статусе беженца или для вывода о том, что такой статус перестал действовать?	
Является ли Луи беженцем?	Да/Нет
<p>Случай С</p> <p>Майя – член запрещенной политической организации, борющейся с неизбранным режимом, который правит в ее стране Лузитании, – тайно раздавала листовки на фабрике, где работала. Листовки призывали людей к мирным выступлениям за демократию и другие основные права, а также доносили до людей требование международного сообщества о том, чтобы правительство Лузитании улучшило плачевное положение с правами человека. Во время раздачи листовок Майю задержала полиция, и ей без суда дали пять лет тюрьмы. Через два года она сумела бежать, но при побеге ранила одного из надзирателей, пытавшегося ее задержать. Надзиратель остался инвалидом на всю жизнь. В конце концов Майя перебралась в Суританию, где попросила убежища.</p> <p>Суритания не участвует в международных документах о беженцах и не имеет собственного законодательства об убежище. Однако она предоставляет международную защиту беженцам, которых признало таковыми УВКБ ООН согласно своему мандату. Вам, как сотруднику по вопросам защиты, предложили изучить дело Майи.</p>	
Какой документ содержит применимое определение беженца?	
Перечислите необходимые критерии включения и определите, выполняется ли каждый из них:	
а	

b	
c	
d	
e	
Выполняются ли критерии включения?	Да/Нет
Если да, то нет ли оснований для отказа в статусе беженца или для вывода о том, что такой статус перестал действовать?	

Случай D

Юсуфу только что исполнилось 18 лет. Чтобы избежать двухлетней военной службы, он бежал из своей страны Камбии. В принципе у него не было бы проблем с военной службой или с участием в боевых действиях, но его страна в то время воевала с соседней страной – Марнией. Юсуф выступал против этого конфликта, так как правительство Марнии поддерживало политические связи с его партией, и Юсуф считал граждан Марнии своими «братьями».

- a** Какой основной вопрос возникает при установлении права на убежище согласно определению беженца, содержащемуся в Конвенции 1951 года?

- b** В связи с данным вопросом какие факторы Вам нужно исследовать, прежде чем решать вопрос о праве на убежище в данном случае?

Случай E

Поль уже несколько лет состоит в запрещенной политической партии. Она считает, что страной управляют коррумпированные лидеры, не уважающие религиозных законов и обычаев ее граждан. Хотя Поль не является активистом партии, его не раз арестовывали за принадлежность к ней. После последнего ареста и скорого суда его приговорили к году тюрьмы. В тюрьме его несколько раз пытали, заставляя назвать других членов его партии. Позднее его освободили.

После безуспешных попыток легализоваться партия решила прибегнуть к насильственным действиям, чтобы привлечь внимание общества к своему делу и ослабить правительство. Поль согласился участвовать в этих кампаниях и заложил бомбу в столичном аэропорту. При взрыве бомбы погибли 20 человек, находившиеся в зале вылета. Товарищи переправили Поля в соседнюю страну, и он попросил там убежища. Он опасается, что в случае его возвращения власти не обеспечат ему справедливого суда и снова будут его пытаться.

Какой основной вопрос возникает в данном случае при установлении права на статус беженца согласно определению беженца, содержащемуся в Конвенции 1951 года?

Случай F

Семья Лии выдала ее замуж согласно обычаям ее страны. Сразу после свадьбы муж стал оскорблять ее словом и действием. Когда она выразила желание устроиться на работу, муж заявил, что ее обязанность – сидеть дома, чтобы не с кем было флиртовать и заводить романы. Муж все чаще ругал ее за непослушание, потом стал бить. Когда она забеременела, муж продолжал оскорблять и бить ее, даже несколько раз изнасиловал.

Ответы на вопросы упражнений – Глава 3

1 **Вариант В** определение беженца, содержащееся в Конвенции 1951 года, стало первым родовым определением беженца, которое могли применять государства по всему миру. Поэтому оно остается главным определением беженца. Определения, содержащиеся в региональных документах (Конвенции ОАЕ о беженцах и Картахенской декларации) дополняют его, воспроизводя, в частности, формулировку определения беженца из Конвенции 1951 года, но они применимы лишь в государствах конкретного региона. Определение, содержащееся в Уставе УВКБ ООН, устанавливает мандат УВКБ ООН, но, в отличие от определения в Конвенции 1951 года, не является обязательным для государств.

2 **Вариант С** положения об исключении охватывают и людей, не нуждающихся в международной защите – например, получающих помощь от другого органа ООН. Так, под действие положений об исключении подпадают многие палестинские беженцы, поскольку они находятся в зоне деятельности БАПОР. Однако те палестинские беженцы, которые находятся вне географической зоны деятельности БАПОР, не лишаются статуса беженца по Конвенции 1951 года (поэтому неверно утверждение В).

Вариант А неверен, поскольку положения об исключении и о прекращении действия статуса могут лишить лицо, отвечающее критериям положений о включении, права на статус беженца.

Вариант D неверен, так как мотивы преследований (раса, религия и т.п.) не исключают друг друга и часто пересекаются. Для того чтобы человек отвечал критериям положений о включении, должен присутствовать хотя бы один из них.

3 **Вариант D** преследования – это любое деяние, серьезно нарушающее какое-либо право человека. Серьезная дискриминация в плане возможностей трудоустройства при определенных обстоятельствах может представлять собой преследования, но трудные экономические условия жизни сами по себе не являются преследованиями. В Конвенции 1951 года преследования не определяются, но положения договоров о правах человека помогают оценить, является ли то или иное деяние актом преследований. Акты преследований не обязательно должны совершать люди, действующие по приказу правительства. Когда правительство не может или не желает предотвращать акты преследований, совершаемые частными лицами, терпит такое поведение или потворствует ему, данное поведение также может считаться преследованиями. В таких случаях говорят о преследованиях со стороны негосударственных агентов.

- 4 Неверно** хотя во многих случаях беженцы покидают родину, опасаясь преследований, такие опасения могут возникнуть и у человека, который ранее покинул свою страну по другим причинам. Например, человек выехал за границу для учебы, а затем политическая ситуация у него на родине изменилась, и теперь по возвращении ему угрожают преследования. Таких людей называют «беженцами на месте».
- 5 Вариант D** прекращение действия статуса возможно, только когда человек перестает нуждаться в международной защите. Для того чтобы соответствующие положения могли применяться, человека вначале должны признать беженцем, иначе статус беженца не может прекратить свое действие. Прекращение действия статуса может быть обусловлено поведением беженца и/или изменением ситуации в стране происхождения. Поэтому во втором случае возможно прекращение действия статуса в отношении большого числа беженцев, т.е. коллективное. Однако прекращение действия статуса неуместно, если потребность в международной защите сохраняется.
- 6 Вариант B** только Конвенция ОАЕ о беженцах является юридически обязательной. Оба документа содержат определение беженцев, которое дополняет содержащееся в Конвенции 1951 года и охватывает людей, спасающихся от всеобщего насилия. Кроме того, оба документа – региональные.
- 7 Вариант C** мандат УВКБ ООН в отношении беженцев вытекает из его Устава и последующих резолюций Генеральной Ассамблеи и ЭКОСОС. Устав содержит определение беженца, аналогичное приведенному в Конвенции 1951 года, но последующие резолюции расширили его: теперь, подобно широким определениям в региональных документах о беженцах, оно охватывает и людей, спасающихся от беспорядочного насилия. Поэтому Устав не содержит всеобъемлющего определения для целей мандата УВКБ ООН. Кроме того, мандат УВКБ ООН не зависит от определений беженца, применимых в какой-либо конкретной стране.
- 8 Верно** в рамках своей основной обязанности по обеспечению международной защиты именно государства несут основную ответственность за выявление на своей территории лиц, нуждающихся в такой защите.
- 9 Неверно** даже когда УВКБ ООН по необходимости приходится определять статус беженцев, ответственность за обращение с лицами, которые признаны беженцами согласно международным нормам, ложится на государство, в котором они находятся. Роль УВКБ ООН – добиться от соответствующего государства выполнения его обязательств перед беженцами и поддержать его усилия по предоставлению им защиты и помощи.

- 10 Вариант В** солдат, который временно отдыхает от действительной службы, не является гражданским лицом и потому не может быть беженцем. С другой стороны, судимость не обязательно лишает человека права на статус беженца, если он спасается от преследований, а не от законного наказания, и не совершил деяния, которое подвело бы его под действие положений об исключении.

Случай В

Какой международный документ содержит применимое определение беженца?	Конвенция 1951 года, поскольку Бетастан является ее участником. Обязательства Альфастана (если таковые имеются) по каким-либо документам о беженцах не имеют значения.
Перечислите необходимые критерии включения и определите, выполняется ли каждый из них:	
а вполне обоснованные преследования	<p>Чтобы определить наличие субъективного элемента (опасений), нет необходимости приглашать Луи на собеседование; судя по приведенным фактам, он действительно испытывает опасения.</p> <p>Они вполне обоснованы, поскольку членов его семьи убили в обстановке этнополитической розни, а ему самому угрожали. У него есть объективные причины беспокоиться за свою безопасность.</p>
б преследования	<p>Учитывая обстоятельства, он опасается быть убитым или подвергнуться физическим посягательствам. Хотя формального определения преследований не существует, преследования – это серьезные злоупотребления в области прав человека или иной серьезный вред. Деяния, которых опасается Луи, входят в данное понятие.</p> <p>Человек не обязательно должен опасаться преследований со стороны людей, находящихся под контролем правительства: такая угроза может исходить от соседей (сторонников правительства), либо от партизан, воюющих с правительством. Поскольку</p>

	<p>власти, очевидно, не могут защитить Луи от акций таких негосударственных агентов, они все же представляют собой преследования.</p>
<p>с один из пяти мотивов, указанных в Конвенции (раса, религия и т.п.)</p>	<p>Преследования могут иметь сразу несколько мотивов, указанных в Конвенции.</p> <p>Здесь имеет значение принадлежность Луи к этническому меньшинству.</p> <p>Хотя у него нет политических убеждений, ему могут ошибочно приписать как проправительственные, так и антиправительственные убеждения. Отсутствие политических убеждений также может быть воспринято как политическая позиция.</p>
<p>d вне страны гражданской принадлежности / обычного местожительства</p>	<p>Луи находится вне страны своей гражданской принадлежности.</p>
<p>e не может/не желает пользоваться защитой этого государства или возвращаться туда</p>	<p>Он не смог добиться от властей защиты, а причины его невозвращения связаны с опасениями преследований.</p>
<p>Выполняются ли критерии включения?</p>	<p>Да.</p>
<p>Если да, то нет ли оснований для отказа в статусе беженца или для вывода о том, что такой статус перестал действовать?</p>	<p>Ни одно из положений об исключении не применимо, прекращение действия статуса невозможно.</p>
<p>Является ли Луи беженцем?</p>	<p>Да.</p>

Случай С

<p>Какой международный документ содержит применимое определение беженца?</p>	<p>Поскольку Суритания не участвует ни в одном международном документе о беженцах, а национального определения беженца также не существует, имеет значение определение, предусмотренное мандатом УВКБ ООН. Оно содержится в его Уставе и в последующих резолюциях Генеральной Ассамблеи и ЭКОСОС. Здесь, по-видимому, применимо определение, записанное в Уставе и аналогичное содержащемуся в Конвенции</p>
--	--

	1951 года, еще не расширенное последующими резолюциями для случаев гражданской войны и т.п.
Перечислите необходимые критерии включения и определите, выполняется ли каждый из них:	
a вполне обоснованные преследования	<p>Майя явно опасается того, что может произойти в случае ее возвращения.</p> <p>Очевидно, эти опасения вполне обоснованы, если учесть обстоятельства ее бегства, то, как с ней обошлись за ее политическую деятельность, и общее положение в области прав человека в Лузитании.</p>
b преследования	Назначенное ей тюремное заключение представляло собой не законное судебное преследование/наказание, а преследования по смыслу определения беженца, поскольку не было результатом справедливого судебного процесса, а осуждаемое деяние, вероятно, нарушило ее права человека.
c один из пяти мотивов, указанных в Конвенции	Здесь имеют значение политические убеждения.
d вне страны гражданской принадлежности / обычного местожительства	Выполняется.
e не может/не желает пользоваться защитой этого государства или возвращаться туда	Выполняется.
Выполняются ли критерии включения?	Да.
Если да, то нет ли оснований для отказа в статусе беженца или для вывода о том, что такой статус перестал действовать?	Насильственная борьба во время ее побега ставит вопрос о том, не применимо ли положение об исключении, содержащееся в пункте F статьи 1. Наиболее актуальное из трех оснований – подпункт b) (виновность в тяжком преступлении неполитического характера). Это положение, как и все положения об исключении, следует толковать ограничительно.

	<p>Дополнительные указания содержатся в <i>Руководстве по международной защите № 5</i>. Следует учесть следующие факторы:</p> <p>§ является ли преступление политическим или неполитическим?</p> <p>§ является ли оно тяжким по своей природе?</p> <p>§ не перевешивают ли последствия исключения тяжесть правонарушения?</p> <p>В данном случае преступление, по-видимому, является тяжким, поскольку было связано с насилием, причинившим человеку увечье. Что касается политического характера преступления, то следует исследовать мотивацию действий Майи и условия, в которых они были совершены, а также их соразмерность какой-либо политической цели. Ранение охранника для побега из тюрьмы, даже когда наказание необосновано, видимо, не является политическим преступлением.</p> <p>Для того чтобы положения об исключении толковались в соответствии с гуманитарными целями <i>Устава</i>, их следует применять соразмерно их назначению. Поэтому следует выяснить, не перевесят ли последствия исключения человека из процедуры тяжесть совершенного неполитического преступления. Таким образом, следует учесть характер любых преследований, которым Майя может подвергнуться по возвращении, и то, что насилие, к которому она прибегла, не было беспричинным: она стремилась бежать из несправедливого заключения.</p>
--	---

Случай D

- a Опасается ли Юсуф преследований. Иными словами, что будет грозить ему по возвращении: законное судебное преследование за уклонение от военной службы или преследования за его политические убеждения?
- b Во-первых, практику властей Камбии в отношении людей, отказывающихся от военной службы по соображениям совести. Имел/имеет ли Юсуф возможность выполнять какую-то невоенную службу, с тем чтобы защитить свои права, одновременно оправдав законное ожидание государства, что он будет оказывать

определенные услуги для общественного блага? Или же уголовное наказание грозит ему автоматически?

Во-вторых: соблюдается ли в ходе конфликта, в котором предлагалось участвовать Юсуфу, международное гуманитарное право – например, защищено ли гражданское население от насилия?

Случай Е

В данном случае возникает прежде всего вопрос об исключении. Если критерии включения выполняются, то все же возникает вопрос о том, не действует ли при этих обстоятельствах пункт F статьи 1 Конвенции 1951 года. Устроенный Полем взрыв в аэропорту многие сочтут «террористическим» актом, хотя международно признанного определения терроризма не существует, не упоминается он и в Конвенции 1951 года. Однако устройство этого взрыва вполне может квалифицироваться как «тяжкое преступление неполитического характера» согласно подпункту b) пункта F статьи 1 Конвенции.

Случай F

- a** Да, физические и сексуальные посягательства могут представлять собой преследования. Мотивы и форма насилия, которого опасается Лия, характеризуют его как преследования, связанные с полом.
- b** Деяния частных лиц, не контролируемых властями, могут считаться преследованиями, если можно доказать, что государство потворствует такому поведению или терпит его, либо не может или не желает его предотвратить. В данном случае полиция на родине Лии явно не считает насилие в семье преступлением, поэтому власти потворствуют такому поведению или терпят его. Это мнение подтверждается позицией ее родителей: судя по ней, общество в целом считает, что жены должны во всем подчиняться мужьям и даже терпеть физическое и сексуальное насилие. Поэтому в данном случае действия мужа Лии могут считаться преследованиями с точки зрения критериев определения беженца по Конвенции 1951 года.
- c** Лия – член социальной группы, состоящей из женщин, которые отвергают жесткую позицию своего общества, ставящего женщину в подчиненное положение. Могут иметь значение и политические убеждения: в поведении Лии можно усмотреть политические убеждения относительно прав женщин, противоречащие убеждениям ее мужа и общества.

Глава 4:

Другие лица, относящиеся к компетенции УВКБ ООН



Основные задачи обучения

Понять, кто такой репатриант и каковы функции УВКБ ООН по отношению к репатриантам.

Понять, что такое безгражданство, каковы его причины и как оно связано с проблемой перемещения людей.

Понять, какие меры помощи нуждающимся предусмотрены *Конвенцией 1954 года о статусе апатридов и Конвенцией 1961 года о сокращении безгражданства*.

Понять конкретный мандат УВКБ ООН в отношении безгражданства.

Понять, кто такие лица, перемещенные внутри страны, и чем они отличаются от беженцев.

Ознакомиться с кругом международных действующих лиц, занимающихся проблемой внутреннего перемещения, и с условиями, при которых вмешивается УВКБ ООН.

Узнать о *Руководящих принципах в отношении внутреннего перемещения*.

Эта глава посвящена другим группам людей, перед которыми УВКБ ООН также несет обязательства согласно своему мандату: репатриантам, лицам без гражданства и лицам, перемещенным внутри страны. Рассматриваются также принципы, регулирующие обращение с этими людьми, которых именуют «относящимися к компетенции УВКБ ООН», и мандат УВКБ ООН в отношении каждой из этих групп.

4.1 Репатрианты

Репатрианты – это **бывшие беженцы, которые добровольно возвращаются в страны происхождения**, будь то стихийно или организовано. Хотя большинство беженцев предпочло бы вернуться в страны своего происхождения, достижение этого долговременного решения часто наталкивается на огромные препятствия, среди которых – отсутствие безопасности в стране происхождения. Ответственность за улучшение ситуации в ней лежит прежде всего на властях этой страны, но они могут запросить поддержки и у международного сообщества.

Страны убежища обычно стремятся как можно скорее содействовать добровольной репатриации, с тем чтобы уменьшить нагрузку на свои ресурсы и на свое общество. Однако такие соображения не должны приводить к преждевременному возвращению беженцев (см. главу 7). Всем беженцам должна быть предоставлена достоверная информация о положении в стране происхождения, чтобы они могли свободно и со знанием дела решить, не следует ли им вернуться.

4.1.1 Правовая база

Конвенция 1951 года прямо не затрагивает вопроса о добровольной репатриации беженцев, хотя и в Конвенции ОАЕ о беженцах, и в Картахенской декларации указаны некоторые соображения на этот счет. Один из главных юридических факторов – право каждого человека возвращаться в свою страну, предусмотренное международным правом в области прав человека. Эта гарантия закреплена в статье 12 *Международного пакта о гражданских и политических правах*. Международное право в области прав человека устанавливает стандарт обращения с репатриантами после их возвращения в свои дома. (Дополнительные сведения о правовой базе добровольной репатриации см. в главе 7.)

4.1.2 Роль УВКБ ООН

Хотя Устав УВКБ ООН возлагает на эту организацию ответственность за содействие добровольной репатриации, традиционно считалось, что ее работа с беженцами заканчивается, как только беженцы переходят через границу в страну происхождения. Однако *Заключения Исполкома № № 18 (XXXI) 1980 года, 40 (XXXVI) 1985 года, 74 (XLV) 1994 года и 85 (XLIX) 1998 года* подтверждают, что, изыскивая долговременные решения для беженцев, УВКБ ООН вправе интересоваться последствиями возвращения людей, поэтому оправданы такие мероприятия, как наблюдение за условиями жизни репатриантов. Роль УВКБ ООН в работе с репатриантами была конкретнее оговорена в соглашениях по конкретным ситуациям, связанным с беженцами. К примеру, в приложении 7 к *Общему рамочному соглашению о мире в Боснии и Герцеговине (1995 года)* УВКБ ООН названо ведущим учреждением по обеспечению добровольной репатриации и на него возложена обязанность наблюдать за условиями жизни людей по возвращении. (Дополнительные сведения об участии УВКБ ООН в мероприятиях по оказанию помощи репатриантам см. в главе 7.)

4.2 Лица без гражданства

Лицо без гражданства (апатрид) – это человек, который не считается гражданином какого-либо государства. Гражданство – это юридическая связь между человеком и государством, посредством которой соответствующее государство защищает права человека применительно к данному лицу. Человеку, не имеющему гражданства, может быть отказано в политических правах, в образовании или обеспечении жильем, даже если он родился и вырос в данной стране.

У безгражданства могут быть разные причины, среди которых:

- § распад государств на более мелкие страны;
- § произвольное лишение людей гражданства правительствами;
- § добровольный отказ человека от своего гражданства без предварительного приобретения иного гражданства;
- § брак или расторжение брака в ситуациях, когда это автоматически влияет на гражданство одного из супругов;
- § отсутствие или невозможность регистрации детей при рождении, отчего ребенок не имеет возможности подтвердить свое право на гражданство;
- § отсутствие гражданства у родителя;

§ дискриминация по признаку этнической принадлежности, религии или расы при определении статуса человека с точки зрения гражданства.

Возникновение безгражданства не всегда является целью государственной политики. Оно может стать следствием действующих законов (де-юре) или непризнания права на гражданство на практике (де-факто).

Риск остаться без гражданства особенно велик для детей, особенно их родители – смешанного происхождения либо если они родились в стране, где их родители – иностранцы.

Особая опасность безгражданства грозит и женщинам, поскольку некоторые правовые системы ставят их статус в зависимость от статуса мужа. К примеру, некоторые государства автоматически лишают женщин своего гражданства, если те выходят замуж за иностранцев, а во многих странах женщина не может дать свое гражданство мужу, не имеющему гражданства, даже если супруги живут в стране ее происхождения. Достоверной статистики безгражданства не существует, но, по оценкам экспертов, в мире может насчитываться до девяти миллионов апатридов.

Лицо без гражданства может стать беженцем, если из-за вполне обоснованных опасений преследований будет вынуждено бежать из страны, где обычно проживает. Это четко оговорено в определении беженцев, содержащемся в Конвенции 1951 года. Безгражданство может само стать причиной перемещения: люди, ограниченные в правах их собственным государством, могут быть вынуждены уехать, чтобы спастись от угрозы дискриминации.

4.2.1 Правовые рамки

*Конвенция о статусе апатридов (1954 года) и Конвенция о сокращении безгражданства (1961 года) призваны уменьшить число случаев безгражданства и обеспечить, чтобы все лица без гражданства обладали правосубъектностью и с ними обращались гуманно. Хотя в этих договорах участвует относительно немного государств, содержащиеся в них принципы служат полезным руководством для всех стран и составляют основу действий УВКБ ООН в интересах лиц без гражданства. Оба эти договора были составлены с учетом статьи 15 *Всеобщей декларации прав человека*, гласящей: «Каждый человек имеет право на гражданство. Никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство.»*

Конвенция 1954 года о статусе апатридов определяет **лицо без гражданства** как «... лицо, которое не рассматривается

гражданином ни одним государством в силу его законов», но не относит к числу апатридов лиц, получающих защиту или помощь от УВКБ ООН. Конвенция 1954 года определяет права лиц без гражданства в стране, где они живут, примерно так же, как Конвенция 1951 года определяет права и обязанности беженцев. Конвенция об апатридах затрагивает вопросы имущественных прав, доступа к судам, административного содействия, трудоустройства и образования. В некоторых случаях устанавливается стандарт обращения с апатридами как с гражданами; другие положения устанавливают стандарт обращения, приближающийся к правовому режиму для иностранцев при тех же обстоятельствах. Конвенция призвана повысить качество жизни людей, не имеющих гражданства, делая их жизнь намного более стабильной.

Конвенция 1961 года призвана уменьшить число случаев безгражданства в будущем. В соответствии с Конвенцией государство-участник соглашается предоставлять гражданство людям, которые иначе не имели бы гражданства, если у них имеется существенная связь с этой страной – например, если они родились в этой стране или происходят от ее граждан. Конвенция 1961 года основывается на понятии «подлинной и эффективной связи», используемом многими государствами в их законодательстве о критериях предоставления гражданства и в соответствующей практике.

4.2.2 Роль УВКБ ООН

Обязанности по работе с беженцами, не имеющими гражданства, УВКБ ООН несло всегда, а его работа с другими лицами без гражданства основана на резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН, принятых в 70-х годах XX века и возложивших на организацию конкретные обязанности, предусмотренные Конвенцией 1961 года. С принятием в 1995 году *Заключения Исполкома № 78 (XLVI)* и *Резолюции 50/152 Генеральной Ассамблеи ООН на УВКБ ООН* был возложен широкий всемирный мандат, связанный с проблемой безгражданства. Фактически оно является единственным международным учреждением с конкретными функциями по работе с лицами без гражданства. Среди его задач:

- § содействие присоединению государств к Конвенциям 1954 и 1961 годов;
- § дача юридических консультаций всем заинтересованным государствам по вопросам подготовки и осуществления законов о гражданстве;
- § сотрудничество с государствами и другими партнерами в целях содействия скорейшему выявлению и разрешению проблем безгражданства;

- § обучение государственных должностных лиц и сотрудников УВКБ ООН по тематике безгражданства;
- § сбор и предоставление информации по проблеме безгражданства во всем мире;
- § регулярное предоставление Исполнительному комитету докладов о своей деятельности в данной области.

4.3 Лица, перемещенные внутри страны

Подобно беженцам, лица, перемещенные внутри страны, были вынуждены бежать из своих домов; однако они не перебрались в другую страну, а ищут защиты в других районах страны своего происхождения или проживания. И беженцы, и лица, перемещенные внутри страны, часто снимаются с насиженных мест из-за скверного положения с правами человека либо из-за конфликта в каком-то районе страны. Кроме того, люди могут перемещаться внутри страны вследствие экологических или природных бедствий, таких как засухи или ураганы. В последнее десятилетие число лиц, перемещенных внутри страны, резко возросло; по оценкам, теперь их более 25 млн. человек.

Фактически нет никакого международного договора, который определял бы лицо, перемещенное внутри страны, или регулировал бы обращение с такими людьми – во многом потому, что речь идет о гражданах или других жителях страны, которые остаются на территории страны происхождения. В прошлом Генеральная Ассамблея иногда уполномочивала УВКБ ООН в порядке исключения оказывать помощь конкретным группам лиц, перемещенных внутри страны. Кроме того, Управление получало разрешение оказывать помощь ЛПВС в районах, куда возвращались беженцы-репатрианты. Однако УВКБ ООН не получило общего мандата на работу с ЛПВС, подобного мандату на оказание помощи лицам без гражданства.

Помощь лицам, перемещенным внутри страны, традиционно считается заботой правительства соответствующей страны; фактически любое участие других государств или организаций рассматривается как неоправданное вмешательство во внутренние дела соответствующей страны. Поскольку внутреннее перемещение часто бывает результатом репрессивной политики правительства, это означает, что права человека в отношении миллионов людей, перемещенных внутри своих стран, остаются незащищенными. В последние годы, с ростом внимания к этой гуманитарной проблеме и с изменением подхода к понятию государственного суверенитета, все больше признается необходимость более

активных международных действий в интересах лиц, перемещенных внутри страны.

В 1992 году по просьбе Комиссии ООН по правам человека был назначен Специальный представитель Генерального секретаря ООН по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны – д-р Фрэнсис Денг. Специальный представитель занимается четырьмя главными проблемными областями: это разработка нормативной базы, содействие созданию эффективных организационных рамок на международном, региональном и национальном уровнях, миссии в странах и постоянное исследование конкретных проблем, относящихся к его компетенции. В 2004 году он ушел в отставку, после чего Представителем Генерального секретаря по правам человека в отношении лиц, перемещенных внутри страны, был назначен Вальтер Кэлин.

4.3.1 Правовая база

Опираясь на соответствующие принципы международного права в области прав человека, гуманитарного права и права, касающегося беженцев, Специальный представитель возглавил процесс, итогом которого стали принятые в 1998 году *Руководящие принципы в отношении внутреннего перемещения (Guiding Principles on Internal Displacement)*. **Лица, перемещенные внутри страны**, определяются в них как

«... лица или группы лиц, которые были вынуждены бежать или оставить свои дома или места обычного проживания, в частности вследствие вооруженного конфликта, ситуаций всеобщего насилия, нарушений прав человека, стихийных бедствий или техногенных катастроф либо с целью избежать их последствий и которые не пересекали международно признанной государственной границы».

Хотя *Руководящие принципы* не являются юридически обязательными, многие из них отражают обязательства государств по международным договорам и по обычному праву. Поэтому они представляют собой наиболее авторитетное изложение стандартов, которые должны применять правительства и другие действующие лица, такие как УВКБ ООН, реагируя на бедственное положение лиц, перемещенных внутри страны.

4.3.2 Межучрежденческое сотрудничество

Специальный представитель отвечает за выявление потребностей нужд лиц, перемещенных внутри страны, и за определение принципов обращения с ними, но не имеет оперативного мандата. Главную ответственность за их защиту

по-прежнему несет правительство соответствующей страны. Никакого нового органа ООН для помощи лицам, перемещенным внутри страны, не создавалось, а действующие органы также не получили такого мандата, но теперь удовлетворением нужд этих людей занимается широкий круг гуманитарных и правозащитных организаций, а также организаций по вопросам развития, которые действуют сообразно своему мандату, знаниям и опыту. Такой подход, основанный на сотрудничестве, введен в действие как в Центральных учреждениях ООН, так и на местах:

- § Генеральный секретарь ООН просил Координатора чрезвычайной помощи, являющего также главой УКГВ, оказывать содействие на местах в ситуациях, связанных с перемещением людей внутри страны (в частности, вести переговоры о доступе к такому населению, добиваться его защиты и оказания ему помощи, мобилизовывать ресурсы и обеспечивать работу всемирной информационной системы по лицам, перемещенным внутри страны);
- § Рабочая группа Межучрежденческого постоянного комитета ООН во главе с Координатором чрезвычайной помощи провела консультации по вопросу о разделении обязанностей между различными участниками этой работы и согласовала общую политику в отношении гуманитарных мероприятий для лиц, перемещенных внутри страны;
- § Координатор чрезвычайной помощи учредил в рамках УКГВ межучрежденческий Отдел по вопросам внутреннего перемещения, чтобы содействовать общесистемному улучшению международного реагирования на перемещение людей внутри страны и обеспечить целенаправленную поддержку работы в конкретных странах;
- § Проводятся регулярные консультации координаторов по проблеме внутреннего перемещения в рамках Межучрежденческой сети высокого уровня по проблеме внутреннего перемещения, которая действует в качестве консультативного органа по соответствующей проблематике;
- § Ответственность за координацию мероприятий защиты и помощи была возложена на Координатора-резидента ООН и/или гуманитарного координатора, который активно советуется с межучрежденческими страновыми группами.

4.3.3 Роль УВКБ ООН

Хотя характер работы УВКБ ООН с лицами, перемещенными внутри страны, в разные годы различался, эта организация участвует в описанных выше межучрежденческих усилиях. Ее политика, основанная на межучрежденческом сотрудничестве и на условиях, поставленных Генеральной Ассамблеей ООН в

различных резолюциях, предусматривает защиту лиц, перемещенных внутри страны, и помощь им, только когда:

- § такая помощь запрошена / санкционирована Генеральным секретарем ООН;
- § имеется хотя бы молчаливое согласие национальных властей государства, где находятся лица, перемещенные внутри страны;
- § имеются необходимые ресурсы;
- § должным образом учтены соображения политики, такие как последствия для операций по защите беженцев, степень возможного выполнения соответствующих функций другими организациями и значение данной ситуации для международного сообщества;
- § рассмотрены оперативные соображения, такие как безопасность персонала и доступ к перемещенным лицам.

4.4 Другие лица

Иногда – по гуманитарным соображениям и в силу своего мандата – УВКБ ООН приходится работать с другими лицами, помимо беженцев и других лиц, относящихся к его компетенции, особенно когда практически невозможно отличить таких лиц от тех, кто подпадает под действие мандата этой организации. К примеру, УВКБ ООН помогало местным жителям, которые никуда не перемещались, но проживали рядом с репатриантами, а также людям, которые возвращались в места, где они составляли этническое меньшинство и где им снова угрожало перемещение.

Обзор

Репатрианты

Репатрианты – это **бывшие беженцы, добровольно вернувшиеся на родину.**

Право в области прав человека:

§ гарантирует право человека вернуться в свою родную страну;

§ устанавливает стандарт обращения с ним по возвращении.

Законная забота УВКБ ООН о последствиях возвращения и, соответственно, роль УВКБ ООН в контроле за положением репатриантов и в оказании им помощи подтверждены Исполнительным комитетом и в Заключениях Исполкома.

Безгражданство

Лицо без гражданства (апатрид):

§ человек, который **не считается гражданином какого-либо государства;**

§ по этой причине не имеет прав, которые обычно ассоциируются с гражданством; а также;

§ может быть беженцем в зависимости от обстоятельств.

Основные международные документы, касающиеся лиц без гражданства, – это:

§ *Конвенция о статусе апатридов* (1954 года);

§ *Конвенция о сокращении безгражданства* (1961 года).

УВКБ ООН – единственное международное учреждение, наделенное общим мандатом на оказание помощи лицам без гражданства; этот мандат вытекает прежде всего из резолюций Генеральной Ассамблеи. Руководствуясь вышеуказанными договорами, оно стремится:

§ обеспечить уважение прав лиц без гражданства;

§ предупредить появление новых лиц без гражданства – например, побуждая государства предоставлять гражданство людям, которые имеют существенные связи с их территорией и которые иначе не имели бы гражданства.

Лица, перемещенные внутри страны

Лица, перемещенные внутри страны, – это **люди, бежавшие из своих домов в другой район страны, в которой обычно проживают**, вследствие вооруженного конфликта, ситуаций всеобщего насилия, нарушений прав человека, стихийных бедствий или техногенных катастроф.

Часто одни и те же ситуации вызывают появление как лиц, перемещенных внутри страны, так и беженцев. Разница между этими двумя группами состоит в том, что беженцы бегут в другую страну.

Разработанные ООН в 1998 году *Руководящие принципы в отношении внутреннего перемещения* устанавливают стандарты международных действий в интересах лиц, перемещенных внутри страны.

УВКБ ООН участвует в межучрежденческом сотрудничестве по проблемам лиц, перемещенных внутри страны, а при некоторых обстоятельствах – в межучрежденческих усилиях, в частности по защите лиц, перемещенных внутри страны, и по оказанию им помощи под руководством Координатора чрезвычайной помощи ООН.

Дополнительные материалы для чтения

Репатрианты

Заключения Исполкома № 18 (XXXI) 1980 года и № 40 (XXXVI) 1985 года «Добровольная репатриация».

Заключения Исполкома № 74 (XLV) 1994 года и № 85 (XLIX) 1998 года «Международная защита беженцев».

Безгражданство

Collection of International Instruments and Other Legal Texts Concerning Refugees and Displaced Persons, (Volume I), UNHCR, 1995.

Заключение Исполкома № 78 (XLVI) 1995 года «Предупреждение и сокращение безгражданства».

UNHCR's Activities in the Field of Statelessness: Progress Report (EC/53/SC/CRP.11), UNHCR, June 2003.

What would life be like if you had no nationality?, UNHCR, 1998.

Лица, перемещенные внутри страны

Руководящие принципы в отношении внутреннего перемещения – The Guiding Principles on Internal Displacement (E/CN.4/1998/53/Add.2), United Nations, 1998.

Заключение Исполкома № 75 (XLV) 1994 года «Лица, перемещенные внутри страны».

No Refuge: The Challenge of Internal Displacement, United Nations, 2003.

Оперативные руководящие принципы работы УВКБ ООН с ЛПВС – Operational Guidelines for UNHCR's Involvement with IDPs, UNHCR, 2001.

Упражнения

- 1** Какое из приводимых ниже утверждений о репатриантах неверно?
 - a** Их репатриация не всегда происходит в рамках организованной программы.
 - b** Возможность возвращения зависит от условий, существующих в стране происхождения.
 - c** Основную ответственность за создание благоприятных условий для их возвращения несет УВКБ ООН.
 - d** Их возвращение происходит на добровольной основе.
- 2** Правовая база для репатриантов состоит из ряда элементов и подкрепляется правом каждого гражданина возвращаться на родину, которое предусмотрено международным правом в области прав человека. *Верно или нет?*
- 3** Дополните фразу одной из следующих концовок: лицо без гражданства – это
 - a** человек, который в настоящее время проживает вне страны своей гражданской принадлежности.
 - b** человек, который не признан в качестве гражданина какого-либо государства, хотя может иметь гражданство.
 - c** человек, который не считается гражданином какого-либо государства.
 - d** человек, подвергающийся серьезной дискриминации в стране, гражданином которой является.
- 4** Какое из приводимых ниже утверждений верно?
 - a** Безгражданство определяется в Конвенции 1951 года о статусе беженцев.
 - b** Безгражданство всегда становится результатом дискриминации или преследований со стороны государства.
 - c** Ни Конвенция о статусе апатридов, ни Конвенция о сокращении безгражданства не содержат определения лица без гражданства.
 - d** Конвенция 1951 года предусматривает, что при некоторых обстоятельствах лица без гражданства могут быть также беженцами.
- 5** Какой из перечисленных ниже вопросов не регулируется ни одной из двух Конвенций, касающихся безгражданства?
 - a** права мужчин и женщин, не имеющих гражданства, в стране их проживания.
 - b** обращение с лицами без гражданства, которые являются также беженцами.
 - c** определение лица без гражданства.
 - d** какая страна должна предоставлять гражданство лицу, которое иначе не имело бы гражданства.
- 6** Укажите, какое из приводимых ниже утверждений верно характеризует обязанности УВКБ ООН в отношении лиц без гражданства:
 - a** УВКБ ООН – единственная международная организация с конкретными функциями в отношении данной группы людей.

- b** Его мандат охватывает лишь тех лиц без гражданства, которые находятся в государствах – участниках одной или обеих Конвенций, касающихся безгражданства.
 - c** Его мандат по работе с лицами без гражданства основан исключительно на его Уставе.
 - d** Мандат УВКБ ООН охватывает лишь беженцев, не имеющих гражданства.
- 7** Что из перечисленного ниже не является задачей УВКБ ООН по работе с лицами без гражданства?
- a** содействие присоединению государств к двум Конвенциям, касающимся безгражданства.
 - b** формальное предоставление гражданства лицам, не имеющим гражданства, когда государство не желает этого делать.
 - c** предоставление заинтересованным государствам юридических консультаций по вопросам подготовки законодательства о гражданстве.
 - d** сотрудничество с государствами в выявлении и разрешении проблем безгражданства.
- 8** Какое из перечисленных ниже обстоятельств не является причиной безгражданства?
- a** распад страны на более мелкие государства.
 - b** законодательство, автоматически лишаящее женщину гражданства, если она выходит замуж за иностранца.
 - c** дискриминация по признаку гражданства.
 - d** отсутствие гражданства у родителя.
- 9** Какая из приводимых ниже характеристик не относится к лицам, перемещенным внутри страны?
- a** Они бегут от опасности в другой район страны, в которой живут, либо за границу.
 - b** Причина их перемещения может также вызвать потоки беженцев.
 - c** Это непременно лица, вынужденные оставить свои дома.
 - d** В отличие от беженцев, они могут переместиться из-за стихийного бедствия.
- 10** Дополните фразу одной из следующих концовок: *Руководящие принципы в отношении внутреннего перемещения*
- a** относятся к действиям в интересах лиц, перемещенных внутри страны, со стороны государств, но не организаций, таких как УВКБ ООН.
 - b** Не являются юридически обязательными, однако многие их принципы существуют самостоятельно, как обязательства, предусмотренные международными договорами.
 - c** содержатся в договоре, принятом под эгидой ООН.
 - d** основываются исключительно на соответствующих принципах международного гуманитарного права.

- 11** Какое из приводимых ниже утверждений точно отражает подход международного сообщества к ситуациям, связанным с перемещением людей внутри страны?
- a** Только та страна, где имело место перемещение, имеет законную заинтересованность и роль в оказании помощи лицам, перемещенным внутри страны.
 - b** УВКБ ООН – ведущее международное учреждение по разрешению таких ситуаций.
 - c** Основную ответственность несет страна, где произошло перемещение; международную поддержку оказывают различные гуманитарные организации и учреждения по вопросам развития, работающие на основе сотрудничества.
 - d** Оперативное руководство мероприятиями по оказанию чрезвычайной помощи этим лицам осуществляет Представитель Генерального секретаря по правам человека в отношении лиц, перемещенных внутри страны.
- 12** УВКБ ООН играет роль в помощи лицам, перемещенным внутри страны, лишь при определенных обстоятельствах. *Верно или нет?*

Случай G

В последние годы государство Бантана страдает от гражданской войны, из-за которой почти четверть ее населения была вынуждена покинуть свои дома и переместиться в другие районы страны. Хотя год назад правительство провело закон, устанавливающий права лиц, перемещенных внутри страны, и назначило независимого уполномоченного для защиты их прав, на практике многие из этих прав не соблюдаются. Последняя информационная сводка от коллег из УВКБ ООН, работающих на месте, гласит:

«В прошлом месяце эскалация боевых действий между армией и повстанцами на севере страны привела к перемещению 10 тыс. человек из деревень вокруг региона Красной Реки. Повстанцы, очевидно, сосредотачиваются в этом районе, поскольку земля здесь плодородная и недавно был собран урожай. Они атакуют деревни, жители которых предположительно сочувствуют правительству: людей отсюда изгоняют, а собранный ими урожай забирают для пополнения запасов провианта.»

Жители этих деревень оказываются в существующих поселениях для перемещенных лиц на востоке страны, где уже не хватает продовольствия. Гуманитарную помощь, которую направляли в эти районы, неоднократно перехватывали правительственные солдаты: они использовали ее для собственного потребления и в качестве награды для лояльных деревень. Жители этих поселений регулярно подвергаются «инспекциям» со стороны солдат, которые якобы ищут дезертиров, а на деле вымогают у гражданского населения деньги и имущество. Повстанцы также напали на эти поселения, убивая гражданских лиц. В ходе последнего нападения погибло 50 лиц, перемещенных внутри страны.»

Позитивным событием стало то, что недавно ЮНИСЕФ было разрешено провести в лагерях миссию по оценке потребностей детей в области образования. ЮНИСЕФ доложил, что хотя государственные школы, находящиеся вблизи поселений, по закону обязаны принимать детей, перемещенных внутри

страны, они регулярно отказываются это делать, ссылаясь на нехватку ресурсов. В других случаях они требуют ежемесячную плату за обучение, которая не взимается с местных детей. ЮНИСЕФ играет ограниченную роль, осуществляя в некоторых поселениях для лиц, перемещенных внутри страны, программы по обеспечению питания младенцев; доступ в другие лагеря затруднен. В связи с ухудшением положения лиц, перемещенных внутри страны, УКГВ также открыло свое представительство в столице страны.»

Недавно правительство обратилось в представительство УВКБ ООН в Бантане с просьбой поддержать меры по оказанию помощи лицам, перемещенным внутри страны. Представительство сравнительно невелико, поскольку в Бантане очень мало беженцев и лиц, ищущих убежища. У Вас, как старшего сотрудника Штаб-квартиры, курирующего Бантану, спросили совета, как следует откликнуться на просьбу правительства.

- а** В докладе указано на ряд нарушений Руководящих принципов в отношении внутреннего перемещения. Прочтя этот документ (он доступен по адресу):

http://www.reliefweb.int/ocha_ol/pub/idp_gp/idp.html

укажите четыре принципа (помимо Принципа № 6), которые Вы считаете нарушенными в Бантане, и характер каждого нарушения.

Принцип	Нарушение
№. 6. Право на защиту от произвольного перемещения	Боевые действия, разжигаемые повстанцами на севере страны и направленные, в частности, на изгнание некоторых категорий гражданского населения

- b** Какие факторы следует, по Вашему мнению, учесть, прежде чем решить, следует ли УВКБ ООН по просьбе правительства активно участвовать в поддержке его мероприятий по оказанию помощи лицам, перемещенным внутри страны?

Случай Н

Гражданка Нордленда Ясмин вышла замуж за Кристофа, гражданина Эстленда. Она переехала в Эстленд, чтобы жить с ним; у них родился сын Андре. Фактически он родился в Нордленде, когда Ясмин ездила навещать своих родителей. Ясмин и Кристоф намеревались зарегистрировать рождение Андре по возвращении в Эстленд, но так этого и не сделали. Теперь супруги в разводе, и Ясмин думает переехать с полуторагодовалым сыном в Нордленд и жить в своей семье.

Ясмин обратилась к Вам – сотруднику УВКБ ООН по вопросам защиты, работающему в Эстленде – за советом по юридическим аспектам возвращения в Нордленд. Вам известно, что согласно законам Нордленда о гражданстве женщины, выходящие замуж за иностранца, теряют гражданство. Кроме того, только дети, родившиеся у граждан Нордленда, автоматически имеют право на гражданство. Законодательство Эстленда предусматривает, что иностранцы, заключающие брак с ее гражданами (гражданками), автоматически приобретают гражданство Эстленда, но лишаются его в случае развода. Дети могут автоматически приобрести гражданство Эстленда двумя способами: при рождении в Эстленде либо в случае регистрации в течение первого года жизни, если они родились за рубежом у граждан Эстленда.

- a** Каково нынешнее гражданство Ясмин?

b Каково гражданство Андре?

c Является ли положение Ясмин и Андре предметом заботы УВКБ ООН?

Ответы на вопросы упражнений – Глава 4

- 1** **Вариант С** основную ответственность за создание благоприятных условий для возвращения несет не УВКБ ООН, а правительство страны происхождения, поскольку правительство обладает наилучшими возможностями для улучшения политической и экономической ситуации, а также положения в сфере безопасности на своей территории. Репатриация может происходить не только организовано, но и стихийно (А), возможность возвращения зависит от ситуации в стране происхождения (В), а репатрианты возвращаются добровольно (D).
- 2** **Верно** правовая база для репатриантов основана на праве возвращения и дополняется положениями о правах человека, регулирующими обращение с этими людьми по возвращении.
- 3** **Вариант С** лицо без гражданства (апатрид) не имеет гражданства ни одной страны мира. Вариант В неверен, поскольку апатрид не может иметь гражданства. Вариант А неверен, поскольку у лица без гражданства по определению не бывает государства гражданской принадлежности. Аналогичным образом, неверен и вариант D: хотя лицо без гражданства может подвергаться серьезной дискриминации, это не может иметь места в государстве, гражданином которого оно является, поскольку апатрид не имеет гражданства.
- 4** **Вариант D** определение беженца, содержащееся в Конвенции 1951 года, прямо признает, что лица, не имеющие страны гражданской принадлежности, могут быть беженцами. (См. упоминание о «стране обычного местожительства» как об альтернативе «стране гражданской принадлежности» в пункте А статьи 1 Конвенции 1951 года). Что касается вариантов А и С, то безгражданство определяется не в Конвенции 1951 года, а в Конвенции 1954 года о статусе апатридов. У безгражданства бывают разные причины; они не всегда бывают следствием враждебного поведения государства (В).
- 5** **Вариант В** определение апатрида, содержащееся в Конвенции 1954 года о статусе апатридов, исключает из данной категории лиц, подпадающих под действие Конвенции 1951 года о статусе беженцев. Поскольку это определение устанавливает сферу действия как Конвенции 1954 года, так и Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства, ни один из этих двух международных документов не касается беженцев, являющихся также лицами без гражданства. Эти права определяет Конвенция 1954 года, а Конвенция 1961 года устанавливает принципы определения наиболее подходящей страны, которая предоставит гражданство человеку, его не имеющему (А).

- 6 Вариант А** общий мандат на работу с лицами без гражданства УВКБ ООН получило не на основании своего Устава, а согласно резолюциям Генеральной Ассамблеи. Это фактически единственная международная организация с такой функцией. Ее обязанности распространяются не только на лиц, находящихся в государствах – участниках одного или обоих договоров по вопросам безгражданства, и не только на лиц без гражданства, являющихся также беженцами.
- 7 Вариант В** гражданство предоставляют государства по своему усмотрению; УВКБ ООН не уполномочено предоставлять человеку то или иное гражданство. Функции УВКБ ООН – оказывать государствам разнообразную помощь, чтобы предупредить появление лиц без гражданства и улучшить положение тех, кто уже живет без гражданства.
- 8 Вариант С** лицо, подвергающееся дискриминации вследствие своего гражданства, по определению не может быть апатридом, поскольку обладает гражданством. Все остальные факторы из этого списка, напротив, могут быть причинами безгражданства.
- 9 Вариант А** лица, перемещенные внутри страны, переместились в границах собственной страны; они не бежали в другое государство. (См. определение, содержащееся в *Руководящих принципах в отношении внутреннего перемещения*.) Однако события, приведшие к их бегству, могут заставить их сограждан искать безопасности за границей и, таким образом, стать беженцами. Как и беженцы, лица, перемещенные внутри страны, вынуждены покинуть свои дома; в отличие от беженцев, они могут спастись от стихийного бедствия.
- 10 Вариант В** хотя *Руководящие принципы* не являются юридически обязательными, многие из этих принципов существуют самостоятельно, как обязательства по договорам международного права в области прав человека и международного гуманитарного права. Однако в силу своего неюридического статуса Принципы не закреплены в договоре. *Руководящие принципы* вытекают из соответствующих отраслей международного права, включая международное право в области прав человека и международное гуманитарное право. Принципы относятся к действиям всех сторон (включая государства и международные организации) в интересах лиц, перемещенных внутри страны.
- 11 Вариант С** как и в любой другой гуманитарной ситуации, основную ответственность несет правительство государства, на чьей территории люди переместились внутри страны. Однако это не означает, что другие действующие лица – например, другие государства и УВКБ ООН – не имеют законной заинтересованности в оказании помощи лицам, перемещенным внутри страны: они могут играть вспомогательную роль. УВКБ ООН помогает лицам, перемещенным внутри страны, лишь при определенных

обстоятельствах. Оно не является ведущим учреждением по оказанию помощи этим людям. Хотя Представитель Генерального секретаря по правам человека в отношении лиц, перемещенных внутри страны, выполняет важную функцию в отношении лиц, перемещенных внутри страны, она не распространяется на оперативные вопросы. Оперативные функции выполняются через межучрежденческий механизм, который на уровне штаб-квартиры возглавляет Координатор-резидент ООН по вопросам чрезвычайной помощи.

- 12 Верно** как отмечалось в ответе на предыдущий вопрос, УВКБ ООН помогает лицам, перемещенным внутри страны, только если выполняются определенные критерии, закрепленные в различных резолюциях Генеральной Ассамблеи. К примеру, необходима просьба или санкция Генерального секретаря ООН.

Случай G

а

Принцип	Нарушение
№ 6. Право на защиту от произвольного перемещения	Боевые действия, разжигаемые повстанцами на севере страны и направленные, в частности, на изгнание некоторых категорий гражданского населения
№ 10. Право на жизнь и на защиту от нападения	Нападения повстанческих сил на лиц, перемещенных внутри страны, на востоке страны, сопряженные с насилием.
№ 18. Право на достаточный уровень жизни (например, продовольствие, обеспечение жильем)	Отсутствие достаточного количества продовольствия для лиц, перемещенных внутри страны
№ 21. Защита от произвольного лишения имущества	Хищение повстанческими силами урожая, оставленного в деревнях Необоснованная конфискация денг и другого личного имущества правительственными солдатами, проводящими «инспекции» в поселениях лиц, перемещенных внутри страны
№ 23. Право на бесплатное начальное образование	Отказ местных школ бесплатно принимать на учебу всех детей, перемещенных внутри страны

<p>№ 24. Гуманитарная помощь должна оказываться беспристрастно, в частности без ее перенаправления в военных или политических целях</p>	<p>Правительственные войска перехватывают чрезвычайную продовольственную помощь, направляемую лицам, перемещенным внутри страны, для собственного потребления и для снабжения деревень, жители которых поддерживают правительство.</p>
---	--

b Критерии участия УВКБ ООН в работе с лицами, перемещенными внутри страны, изложены на странице 99. В данном конкретном случае для оценки этих критериев будут иметь значение следующие факторы:

§ отсутствие просьбы Генерального секретаря, но

§ наличие просьбы правительства

§ однако присутствуют и другие учреждения ООН, в том числе УКГВ;

§ некоторые операции в интересах лиц, перемещенных внутри страны, уже проводит ЮНИСЕФ;

§ какое учреждение ООН является гуманитарным координатором/резидентом для Бантаны.

Случай Н

a Ясмин – лицо без гражданства. Она лишилась гражданства Нордленда, когда вышла замуж, а теперь из-за развода утратила и гражданство Эстленда.

b Андре также не имеет гражданства. Он родился в Нордленде, но поскольку ни один из его родителей не был в то время гражданином этой страны, он не приобрел ее гражданства. Андре не может автоматически получить и гражданство Эстленда: он родился за пределами страны, а его родители не зарегистрировали его рождение вовремя.

c Поскольку УВКБ ООН наделено общим мандатом по выявлению и разрешению проблем безгражданства, оно будет заинтересовано в судьбе Ясмин и Андре.

Глава 5:

Цикл перемещения

Часть I: Бегство и возможность получения убежища



Основные задачи обучения

Понять, что заставляет человека бежать из своей страны и искать убежища.

Уяснить, в каких условиях совершаются такие переезды, и осознать препятствия, с которыми сталкиваются ищущие убежища лица по пути в другую, безопасную страну.

Понять обязательства стран по приему лиц, ищущих убежища, по обеспечению их безопасности и по удовлетворению их материальных и психологических потребностей.

Получить представление о минимальных стандартах процедуры определения статуса беженца, а так же о роли и различных подходах, применяемых УВКБ ООН, в данной процедуре.

В этой главе речь пойдет о том, почему беженцы оставляют свои дома, что может ожидать их в пути и как они ищут убежища в другой стране. В поисках убежища им часто приходится преодолевать физические препятствия для въезда, получать доступ к процедуре определения статуса беженца и каким-то образом удовлетворять свои повседневные нужды, ожидая решения по ходатайству о предоставлении убежища. Рассматриваются также стандарты, которые должны соблюдаться государствами в отношении каждого из этих элементов. Кроме того, исследуются цель процедуры определения статуса и различные подходы, применяемые, в частности, при чрезвычайных ситуациях, связанных с беженцами.

5.1 Почему и как беженцы оставляют свои дома?

Что заставляет человека покинуть свой дом, а нередко и семью и искать безопасности за границей? Движущая сила таких отчаянных действий – это **преследования**: пытки, беспокоящие действия, сексуальное насилие, произвольное или продолжительное содержание под стражей, другие серьезные нарушения прав человека или угрозы. Преследования возможны как в мирное время, так и в период конфликтов – внутренних или международных. Преследователь обычно бывает связан с властями преобладающими, но в некоторых случаях преследователями могут быть негосударственные агенты, например повстанческие группы. Массовое перемещение людей обычно вызывается широкомасштабными преследованиями, например когда, пытаясь подавить сепаратистское движение или политическую оппозицию, атакуют гражданских лиц определенного этнического происхождения либо когда имеет место всеобщее и беспорядочное насилие.

Не следует недооценивать **болезненность бегства**. Решаясь оставить свой дом, человек должен сопоставить все опасности бегства – и физические лишения, и возможность жестокого наказания в случае поимки, – с ужасом того, что может его ожидать, если он не попытается спастись. Те, кому приходится бежать, оставив родных и близких, часто испытывают вину и страх. Сам их путь тоже полон неизвестности. Бежавший человек порой не может перейти границу нормально, так как опасается, что его обнаружат власти. Вместо этого ему иногда приходится идти по труднопроходимой или опасной местности и/или пользоваться нелегальным транспортом. В этих случаях человеку может угрожать эксплуатация со стороны тех, кто бессовестно наживается на его несчастье и отчаянии.

Поэтому крайне важно обращаться со всеми лицами, ищущими убежища, деликатно и с пониманием. Помимо страданий, которые они уже пережили, они постоянно опасаются за свое будущее и за будущее своих близких, которых они оставили на родине. Нельзя недооценивать последствия бегства для детей, особенно если тем пришлось путешествовать в одиночку, без взрослых, которые могли бы о них позаботиться. Дети, ищущие убежища без сопровождения взрослых, сталкиваются не только с физическими опасностями: они вынуждены самостоятельно искать себе пищу, воду и кров, и им угрожают злоупотребления со стороны чужих людей; это могут быть и вооруженные группы, которые попытаются силой завербовать их. Во время бегства особому риску подвергаются и женщины, особенно если они лишились традиционной защиты из-за потери родственников-мужчин. Женщинам, спасающимся от гражданской войны, угрожает сексуальное насилие со стороны солдат или партизан, в том числе изнасилования. Во время бегства уязвимы и пожилые лица, ищущие убежища, особенно если им приходится бежать в одиночку.

Беженцы вынуждены покидать страны своего происхождения, опасаясь преследования; другие мигранты могут перемещаться по иным причинам – например, чтобы вырваться из нищеты. Беженцы все чаще вовлекаются в более широкие, **смешанные перемещения населения**. Людям, ищущим убежища, иногда приходится прибегать к тем же способам перемещения, которыми пользуются прочие мигранты: например, пользоваться фальшивыми документами, услугами контрабандистов или торговцев людьми.

5.2 Допуск в страну убежища.

Как правило, страны не обязаны допускать на свою территорию иностранцев. Беженцы – исключение из этого правила. Усилия УВКБ ООН фактически основаны на обязательстве государств хотя бы временно допускать на свою территорию людей, ищущих убежища. Как уже отмечалось, **принцип отказа от обратной высылки** (*non-refoulement*), закрепленный во всех договорах о беженцах и в международном обычном праве, запрещает государствам каким-либо образом возвращать беженца на границу территории, где его жизни или свободе угрожает опасность вследствие его расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений. Здесь подразумевается принцип, согласно которому лицам, ищущим убежища, нельзя отказывать в пропуске через границу. Этот принцип категорично провозглашен в *Декларации ООН о территориальном убежище*.

Право искать убежища и пользоваться им закреплено во *Всеобщей декларации прав человека*; хотя Декларация юридически необязательна, она обладает значительным моральным весом. Убежище предполагает защиту на территории государства, не являющегося родиной человека, а также отказ от обратной высылки (*non-refoulement*), разрешение остаться и гуманные стандарты обращения.

С учетом своих обязательств по международному праву, касающемуся беженцев, праву в области прав человека и международному обычному праву государства вправе контролировать въезд, проживание и высылку неграждан (иностранцев). С годами, реагируя на рост числа ищущих убежища лиц и экономических мигрантов, они активизировали усилия по контролю за иммиграцией на свою территорию, в частности путем ограничения физического въезда. Пытаясь сократить нелегальную миграцию, правительства вводят визовый режим, применяют санкции к авиакомпаниям и судоходным компаниям, перевозящим иностранцев без документов или с неправильно оформленными документами, и/или перехватывают людей на подступах к границам страны. К сожалению, эти усилия могут также помешать людям, нуждающимся в международной защите, в их бегстве от опасности. У УВКБ ООН нет мандата в отношении миграции, однако оно работает с правительствами и другими органами, такими как Международная организация по миграции (МОМ), добиваясь того, чтобы законные в остальном попытки контролировать перемещение людей через границы не ставили под угрозу защиту беженцев.

Однако ограничительные меры по контролю за миграцией не должны приводить к обратной высылке беженцев (*refoulement*). Это указано в *Заключении Исполкома № 97 (LIV) 2003 года*. Например, когда государство перехватывает и осматривает судно, направляющееся к его территории, оно должно обеспечить, чтобы его должностные лица позаботились о выявлении на борту лиц, возможно, нуждающихся в международной защите. То, что человек прибывает в морской порт или аэропорт без необходимых иммиграционных документов, таких как действительная виза, не оправдывает отказа ему во въезде, если он просит убежища. Как правило, финансовые ресурсы для создания сложных систем перехвата есть лишь у развитых государств. Большинство же беженцев, в том числе при их массовом притоке, оседают в развивающихся странах, неспособных ввести такие меры.

Проблема физического доступа в страну убежища возникает и в тех случаях, когда лиц, ищущих убежища, спасают на море государственные или частные суда либо когда люди тайно проникают на суда. Хотя существует международно-правовая обязанность спасать людей, терпящих бедствие на море, для

удовлетворения потребности этих людей в защите нет четкой правовой базы. По мнению УВКБ ООН, этим лицам должны позволять сойти на берег в первом порту, куда заходит судно. Если в ходе на берег отказывают и в результате лица, ищущие убежища, оказываются в стране, где им угрожают преследования, то имеет место их обратная высылка (*refoulement*) государством первого захода. Если оно не пожелает сотрудничать, то сотрудники УВКБ ООН попытаются провести с этими людьми собеседование на борту судна; если будет определено, что они нуждаются в международной защите, то УВКБ ООН попытается найти подходящее решение. Как правило, это бывает переселение в третью страну.

5.3 Прием лиц, ищущих убежища

После допуска на территорию ищущие убежища лица имеют право на обращение с ними согласно международному праву, касающемуся беженцев, и международному праву в области прав человека. Права человека, в частности право на нормальное размещение, имеются у всех людей. В Конвенции 1951 года лица, ищущие убежища, прямо не упоминаются, но некоторые из них являются беженцами; это означает, что основные положения Конвенции о стандартах обращения распространяются и на лиц, ищущих убежища.

Обращение с лицами, ищущими убежища, различается в разных странах и зависит от имеющихся финансовых ресурсов, существующей правовой системы и общественных настроений. В *Заключении Исполкома № 93 (LIII) 2002 года* о приеме лиц, ищущих убежища, в отдельных странах подтверждается, что в отношении всех лиц, ищущих убежища, должны соблюдаться основные стандарты обращения, а также должны учитываться особые потребности женщин и детей. Хотя при массовом притоке ищущих убежища лиц могут возникнуть трудности, минимальные стандарты обращения все же должны уважаться (см. *Заключение Исполкома № 22 (XXXII) 1981 года* о защите лиц, ищущих убежища, в ситуациях их массового притока и *Заключение Исполкома № 100 (LV) 2004 года* о международном сотрудничестве и совместном несении бремени и ответственности в ситуациях массового притока). Эти ситуации обычно требуют более тесного сотрудничества между заинтересованными государствами. Улучшение распределения бремени и ответственности, в частности выработка более предсказуемых мер реагирования на массовые притоки беженцев, фактически является одной из целей *Программы по вопросу о защите*.

Прибыв в новую страну, часто с минимумом личных вещей, ищущие убежища лица нуждаются в предметах первой

необходимости. Многим не удается привезти с собой достаточно средств для оплаты жилья. Поэтому, когда это требуется, страна убежища при содействии международного сообщества и УВКБ ООН несет ответственность за **нормальное размещение людей и их обеспечение пищей и одеждой**.

Возможны разные варианты размещения: в центрах приема, государственных жилых помещениях, палаточных лагерях. В некоторых случаях лица, ищущие убежища, могут расположиться у друзей, родственников или у других людей из их этнической группы, проживающих в стране убежища. Другая важнейшая потребность лиц, ищущих убежища, – это **доступ к медицинской помощи**, не в последнюю очередь потому, что в пути или еще до отъезда они могли получить физические или психические травмы.

Зависимость людей от социальных служб страны убежища может существенно уменьшиться, если ищущим убежища лицам позволят искать работу или самим заниматься деятельностью, приносящей доход. Содействие **самообеспечению** лиц, ищущих убежища, помогает восстановить у людей, вырванных из нормальной жизни, чувство собственного достоинства и вселить в них надежду, а также существенно улучшает перспективы их окончательного выхода из бедственного положения. Во многих государствах лицам, ищущим убежища, выдают временные разрешения на работу, а в сельских районах позволяют обрабатывать неиспользуемые земельные участки.

Все больше стран налагает ограничения на **свободу перемещения** лиц, ищущих убежища. До принятия решений по ходатайствам их содержат под стражей или подвергают другим ограничительным мерам. Иногда их задерживают лишь за то, что они прибыли нелегально. Задержание – это не только заключение в тюрьму. Оно имеет место всегда, когда передвижение человека ограничивают маленьким закрытым пространством (в лагере, номере гостиницы, транзитной зоне аэропорта) и когда единственный способ освободиться – это покинуть страну.

По мнению УВКБ ООН, задержание ищущих убежища лиц всегда нежелательно. Государства не должны прибегать к задержанию автоматически или для сдерживания других лиц, которые могут искать убежища. Задержание следует использовать, только когда оно предписано законом и считается необходимым, при наличии четырех обстоятельств, указанных в *Заключении Исполкома № 44 (XXXVII) 1986 года*:

§ для установления личности человека, когда она неизвестна или спорна;

- § для проведения предварительного собеседования с целью установить элементы, на которых основано ходатайство о предоставлении убежища;
- § когда лицо поступило недобросовестно, уничтожив проездные документы или удостоверение личности либо предъявив подложные документы с целью ввести власти в заблуждение;
- § когда лицо представляет угрозу для национальной безопасности или общественного порядка.

Даже если по вышеуказанным причинам задержание считается необходимым, его следует ограничить максимально коротким сроком. В Конвенции 1951 года четко оговорено, что ищущих убежища лиц нельзя подвергать уголовному наказанию за незаконный въезд в страну убежища, если у них были веские причины проникнуть на ее территорию таким образом и если они без промедления явились к властям.

В ожидании решений по своим ходатайствам лица, ищущие убежища, должны иметь подтвержденный правовой статус на обозримый срок пребывания. Они должны получить некое **удостоверение личности**, хотя бы временное и примитивное.

Регистрация – процесс, в ходе которого у каждого лица, ищущего убежища, узнают его основные личные данные, – служит также эффективным средством обеспечения правовой защиты. Она помогает распределять среди лиц, ищущих убежища, материальную помощь, а также выявлять людей с особыми потребностями в плане защиты. Основные соображения, которые нужно учитывать при любом процессе регистрации – такие, как обеспечение конфиденциальности всех собираемых данных, – приводятся в *Заключении Исполкома № 91 (LII) 2001 года*. Значение регистрации как средства защиты подтверждено также в *Программе по вопросу о защите*.

Политика приема должна учитывать особые нужды женщин, девочек и мальчиков. Женщины, как правило, должны иметь равный с мужчинами доступ к основным видам помощи, включая пищу, воду и жилища. Женщины не должны зависеть от родственников-мужчин при получении доступа к услугам и предметам первой необходимости; в противном случае они будут подвержены эксплуатации. Многие женщины, ищущие убежища, впервые оказываются вне своих нормальных социальных структур, а иногда впервые остаются без сопровождения членов семьи. Поэтому их следует размещать в безопасных местах. Необходимую медицинскую помощь следует оказывать с учетом социального и культурного происхождения женщин; при оказании помощи женщинам, пережившим сексуальное насилие, важно присутствие специально подготовленных сотрудников.

При работе с ищущими убежища детьми, – как индивидуальной, так и коллективной – главным соображением должны быть их «наилучшие интересы». Этот принцип закреплен в *Конвенции о правах ребенка* (1989 года), которая определяет ребенка как каждое человеческое существо до достижения 18-летнего возраста. При принятии решений, затрагивающих интересы отдельного ребенка, для определения его наилучших интересов следует изучить как объективные, так и субъективные факторы, в том числе мнение ребенка. Определяя наилучшие интересы ребенка, следует учесть конкретные обстоятельства его дела, в том числе возраст, пол и культурное происхождение ребенка, а также его прошлый опыт и общую ситуацию.

Следует любой ценой избегать задержания детей, ищущих убежища, ввиду крайне вредных последствий, которые оно может иметь для юношества. Следует приложить усилия, чтобы создать у детей ощущение нормальной жизни и удовлетворить их потребность в развитии. Особо важны права детей на **образование**, а также на отдых, досуг и игру. Разрабатывая политику приема мальчиков и девочек, важно учитывать опасности, с которыми они сталкиваются: эксплуатацию, физические и сексуальные посягательства, торговлю детьми, принудительную вербовку в вооруженные силы или группы.

Крайне важно как можно скорее выявлять детей, которых не сопровождает заботящийся о них взрослый (несопровождаемые дети) или тех, о ком в отсутствие родителей или обычного опекуна заботятся другие взрослые (дети, разлученные с семьями), с тем чтобы можно было организовать необходимую заботу о них. Следует избегать помещения детей в учреждения типа сиротских приютов; вместо этого нужно поощрять общинные схемы заботы о детях, например передачу их на воспитание в семьи того же происхождения. По возможности следует немедленно прилагать усилия для розыска родственников их детей, чтобы они могли воссоединиться с членами своих семей.

Нередко и пожилые люди оказываются разлученными с теми, кто обычно о них заботился. Они также могут страдать от проблем со здоровьем, и им может быть трудно приспособиться к новой обстановке или узнать, куда можно обратиться за помощью. Политика приема должна учитывать их особые потребности.

5.4 Доступ к процедурам определения статуса беженца

Человек является беженцем с того момента, когда начинает отвечать критериям, указанным в Конвенции 1951 года /Протоколе 1967 года (или соответствующем региональном или национальном документе). Когда власти признают кого-то беженцем, они не *делают* его беженцем, а лишь *объявляют*, что этот человек – беженец. Чтобы иметь возможность эффективно защищать беженцев, правительство должно выявлять их и уметь отличать их от других иностранцев, стремящихся остаться на его территории. Методы, которые применит для этого правительство, будут во многом определяться его правовой традицией и тем, есть ли практическая возможность рассмотреть каждое ходатайство о предоставлении убежища отдельно или же приток ищущих убежища лиц столь велик, что более уместен коллективный подход. Ни Конвенция 1951 года, ни Протокол к ней не затрагивают этих процедурных вопросов.

Как отмечалось в главе 3, проведение процедур определения статуса – обязанность государств. Однако если государство не может или не желает выявлять беженцев на своей территории, УВКБ ООН может само проводить эти процедуры согласно своему мандату. Как и отдельные государства, УВКБ ООН определяет свой подход к определению статуса исходя из того, есть ли возможность рассматривать каждое ходатайство по отдельности.

5.4.1 Индивидуальные процедуры определения статуса

Методы, применяемые для выявления отдельных беженцев, различаются в разных странах и зависят от местных правовых традиций, ресурсов и обстоятельств. Во многих странах первоначальное решение принимает специальный комитет из должностных лиц после собеседований с лицами, ищущими убежища. Позже, на основании апелляции, эти решения могут быть рассмотрены повторно – органом по пересмотру решений или административными судами. Иногда УВКБ ООН имеет возможность знакомиться с делами и сообщать государственным органам свое мнение по конкретным делам. В некоторых странах представители УВКБ ООН входят в состав апелляционного органа, слушающего дела лиц, которым отказано в статусе беженца.

Независимо от подробных характеристик национальных систем *Заключение Исполкома № 8 (XXVII) 1977 года* об определении статуса беженца подтверждает, что для обеспечения **справедливых и эффективных процедур** всегда

должны соблюдаться определенные стандарты. Вот некоторые из них:

- § все должностные лица, работающие с ходатайствами о предоставлении убежища, должны иметь необходимую подготовку, в частности правильно понимать принцип *non-refoulement*;
- § лица, ищущие убежища, должны получать понятную информацию о процедуре, которую необходимо выполнить, а также всю необходимую помощь в представлении своего дела, в частности услуги переводчика;
- § по просьбе лиц, ищущих убежища, им должна предоставляться возможность обратиться в УВКБ ООН;
- § должно существовать право на обжалование отрицательного решения по ходатайству о предоставлении убежища в независимый орган или на пересмотр такого решения;
- § лицам, ищущим убежища, должно быть позволено оставаться на территории до принятия решения по их делу, в том числе в рамках любого апелляционного процесса или пересмотра, если ходатайство не представляет собой явного злоупотребления правом его подачи.

Руководящие указания по некоторым вопросам и по существенным аспектам рассмотрения ходатайства содержатся в разработанном УВКБ ООН *Руководстве по процедурам и критериям определения статуса беженца*, на которое ссылаются суды всего мира.

В связи с ростом числа ходатайств о предоставлении убежища многие правительства делают попытки рационализировать свои процедуры предоставления убежища. Среди таких мер:

- § процедуры установления приемлемости, в ходе которых власти государства, где человек просит убежища, вначале определяют, (i) отвечают ли за оценку данного ходатайства они или же иное государство. (ii) Иногда государства пытаются определить, не нашло ли ранее лицо, ходатайствующее о предоставлении убежища, защиты в другом государстве – при том предположении, что там необходимая человеку защита доступна и можно ее получить (понятие «первой страны убежища» или (iii) нельзя ли вернуть его в третью страну, которая готова рассмотреть его ходатайство по существу в рамках справедливой процедуры с соблюдением принципа *non-refoulement* и в случае положительного решения обеспечит эффективную защиту (понятие «безопасной третьей страны»);
- § установление сроков для подачи ходатайства о предоставлении убежища;

§ ускоренные процедуры для рассмотрения ходатайств, признанных явно необоснованными или носящими характер злоупотребления (определены в *Заключении Исполкома № 30 (XXXIV) 1983 года*), и для ходатайств от граждан стран, которые считаются безопасными странами происхождения (т.е. стран, где заявителю предположительно не угрожают преследования).

Однако никакая инициатива, направленная на повышение эффективности системы, не должна подрывать принцип отказа от обратной высылки (*non-refoulement*). Кроме того, некоторые из этих процессуальных мер создают другие проблемы в сфере защиты, в частности затрудняют доступ к процедуре.

Определяя статус беженцев, следует уделять особое внимание **аиболее уязвимым группам лиц, ищущих убежища** – в частности, детям, жертвам пыток или сексуального насилия, женщинам, находящимся в некоторых обстоятельствах, пожилым людям и лицам с психологическими расстройствами. УВКБ ООН приветствовало введенные некоторыми государствами особые процедуры и принципы работы с такими лицами. Ищущих убежища женщин, которых сопровождает родственник-мужчина, следует конфиденциально информировать об их праве на любом этапе самостоятельно ходатайствовать о предоставлении убежища, предварительно получив юридические консультации. По возможности собеседование с женщинами должны проводить квалифицированные женщины-сотрудницы и переводчицы, чуткие к таким проблемам, как сексуальное насилие. Если мужу женщины отказывают в убежище, ей все же следует давать шанс подтвердить собственное право на статус беженки.

Детей, не сопровождаемых взрослыми или разлученных с семьями, не следует подвергать подробному опросу сразу по прибытии в страну. После выявления такого ребенка необходимо назначить ему опекуна или консультанта, отвечающего определенным требованиям, который будет помогать ребенку на всех этапах процедуры определения; собеседования с ребенком должны проводить специально обученные сотрудники.

Лица, которые признаны не нуждающимися в международной защите

Если ходатайство человека о статусе беженца окончательно отклонено после справедливого процесса, то правительство имеет право выслать его со своей территории, если не несет иных обязательств по международному праву в области прав человека (см. ниже раздел «Дополнительная защита») – например, в связи с запретом возвращать человека под пытки. Как отмечается в *Заключении Исполкома № 96 (LIV) 2003 года*, любую высылку следует осуществлять гуманно, с

соблюдением прав человека, а главным соображением в этом случае должны быть наилучшие интересы детей.

УВКБ ООН в принципе не участвует в возвращении искавших убежища лиц, чьи ходатайства отклонены, поскольку такие лица уже не относятся к его компетенции. Однако то, как их удаляют с территории, может повлиять на целостность режима международной защиты. По просьбе государств УВКБ ООН иногда помогало государствам в возвращении искавших убежища лиц, чьи ходатайства были отклонены, – но лишь тогда, когда это соответствовало гуманитарному мандату этой организации по защите беженцев.

Дополнительная защита

Люди, спасающиеся от всеобщего насилия или событий, серьезно нарушающих общественный порядок, не всегда подвергаются преследованиям по мотивам, указанным в Конвенции 1951 года. При отсутствии таковых они не имеют права на статус беженцев согласно Конвенции 1951 года или Протоколу к ней 1967 года, хотя и могут подпадать под расширенное определение беженца, содержащееся в Конвенции ОАЕ о беженцах или в Картахенской декларации. Государства, не применяющие расширенного определения беженца, обычно соглашаются с тем, что было бы негуманно отправлять людей назад в крайне небезопасную обстановку, которая может угрожать их жизни. Таким образом, **государства, не связанные расширенным определением беженца**, обычно разрешают людям, спасающимся от всеобщего насилия, оставаться на своей территории до улучшения ситуации в стране их происхождения.

В этих случаях может действовать и предусмотренный международным правом в области прав человека запрет возвращать людей туда, где им будут угрожать пытки или бесчеловечное или унижающее достоинство обращение и наказание. Одни страны предоставляют особый гуманитарный или вспомогательный статус согласно своему законодательству; другие предоставляют статус в рамках административных дискреционных полномочий. Как бы ни именовался этот статус, у него есть общее название – **дополнительная защита**, так как он дополняет защиту беженцев по Конвенции 1951 года.

Дополнительная защита обычно предоставляется в рамках индивидуальных процедур определения статуса беженца, когда изучены конкретные обстоятельства жизни лица, ищущего убежища. Поэтому его следует отличать от защиты, которую человек может получить в рамках группы при массовом притоке – в частности, от временной защиты (рассматривается ниже).

5.4.2 Коллективные процедуры определения статуса

Когда одновременно прибывает большое число лиц, ищущих убежища, часто не бывает возможности провести индивидуальное определение статуса. В этих ситуациях, как правило, очевидна причина массового притока – например, эскалация насилия в ходе межэтнической гражданской войны. Если достоверные свидетельства о недавних событиях в стране происхождения, полученные из ряда источников – в частности, из средств массовой информации и из дипломатических донесений – показывают, что большинство прибывающих будет иметь право на статус беженца, то страна убежища должна признать массово прибывающих людей беженцами. В этом случае каждый член данной группы рассматривается как беженец по первым признакам (*prima facie*), т.е. при отсутствии признаков обратного, и правительство признает его таковым. (В некоторых ситуациях УВКБ ООН также может признавать людей беженцами *prima facie* на основании своего мандата.) Такое признание основывается на применимом документе о беженцах. Если после предоставления статуса беженца *prima facie* появляются сведения, ставящие под сомнение право какого-либо лица из этой группы на статус беженца, следует рассмотреть дело данного лица, чтобы определить, не следует ли аннулировать присвоенный ему *prima facie* статус.

5.4.3 Временная защита

Некоторые правительства, в основном в промышленно развитых государствах, при массовом притоке предоставляют **временную защиту**. Это краткосрочная экстренная мера, позволяющая отложить определение права людей на статус беженца. Прибывшую группу принимают в стране временно, согласно минимальным стандартам защиты, основанным на принципах Конвенции 1951 года. Когда положение в стране происхождения улучшается настолько, что большинство ищущих убежища людей получает возможность безопасно вернуться, временная защита аннулируется. Если положение в стране происхождения не улучшается в достаточной мере на протяжении ряда лет, то нужно найти другую форму международной защиты. Иначе было бы несправедливым оставлять лишь ограниченную форму защиты людям, которые вполне могут иметь право на более щедрое обращение и большую стабильность как лица, признанные беженцами.

Обзор

Физический доступ в страну убежища

Принцип отказа от обратной высылки (*non-refoulement*):

- § обязывает государства допускать лиц, ищущих убежища, на свою территорию;
- § должен учитываться при разработке и применении мер миграционного контроля, таких как визовый режим и перехват нелегальных мигрантов.

Прием лиц, ищущих убежища

Лица, ищущие убежища, обладают правами человека, такими как:

- § нормальное жилище и пища;
- § медицинская помощь;
- § свобода передвижения;
- § образование для детей.

Следует учитывать особые потребности пожилых людей, ищущих убежища, женщин групп риска, лиц, перенесших пытки, а также детей.

Процедуры определения статуса беженца

Такие процедуры:

- § позволяют государствам выяснять, какие лица, ищущие убежища, являются беженцами и потому нуждаются в международной защите;
- § могут сильно различаться в разных странах, поскольку ни Конвенция 1951 года, ни *Протокол 1967 года* не предписывают конкретных методов;
- § проводятся индивидуально или коллективно.

Индивидуальные процедуры определения статуса:

- § предполагают оценку ходатайств о предоставлении убежища в каждом конкретном случае;
- § должны учитывать некоторые **процессуальные стандарты**, такие как право апелляции;
- § должны позволять людям, которые, как установлено, не являются беженцами по Конвенции, получить **дополнительную защиту**, если вернуть их в страну происхождения было бы негуманно в связи с риском скверного обращения, хотя и не являющегося преследованиями.

Коллективные меры защиты:

- § могут быть уместны в ситуациях массового притока, когда индивидуальное определение статуса беженца практически невозможно, но есть объективные основания считать, что большинство в этой группе составляют беженцы;
- § могут принимать форму **признания людей беженцами по первым признакам** (*prima facie*) или **временной защиты**.

Роль УВКБ ООН:

- § может принимать разные формы, когда УВКБ ООН поддерживает процедуры, осуществляемые государствами;
- § может предусматривать собственно определение статуса беженца на основании мандата организации, если правительство бездействует.

Дополнительные материалы для чтения

Физический доступ

Заключение Исполкома № 97 (LIV) 2003 года «Гарантии защиты при мерах перехвата»

Прием

Заключение Исполкома № 93 (LIII) 2002 года «Прием лиц, ищущих убежища, в рамках систем индивидуального предоставления убежища»

Заключение Исполкома № 22 (XXXII) 1981 года «Защита лиц, ищущих убежища, в ситуациях их массового притока»

Заключение Исполкома № 44 (XXXVII) 1986 года «Задержание беженцев и лиц, ищущих убежища»

Заключение Исполкома № 91 (LII) 2001 года «Регистрация беженцев и лиц, ищущих убежища»

Заключение Исполкома № 100 (LV) «Международное сотрудничество и совместное несение бремени и ответственности в ситуациях массового притока»

Руководство для чрезвычайных ситуаций – Handbook for Emergencies, UNHCR, 2000 (second edition).

Руководящие принципы в отношении применимых критериев и стандартов, касающихся задержания лиц, ищущих убежища – Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers, UNHCR, 1999

Процедуры определения статуса

Заключение Исполкома № 8 (XXVIII) 1977 года «Определение статуса беженца»

Заключение Исполкома № 96 (LIV) 2003 года «Возвращение лиц, которые, как установлено, не нуждаются в международной защите»

Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженца, УВКБ ООН, 1979, переиздано в 1992 году

Процессы предоставления убежища (справедливые и эффективные процедуры предоставления убежища) – Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures) (EC/GC/01/12), UNHCR, 2001.

Дополнительные формы защиты – Complementary Forms of Protection (EC/GC/01/18), UNHCR, 2001.

Упражнения

Случай I

В данном случае изучается развитие конкретной ситуации, связанной с беженцами – от ее зарождения до поиска долговременных решений для проблемы перемещения. Поэтому рассказ о ней продолжается в заключительных упражнениях к главам 6 и 7 (случаи K и L).

С 1960 года, когда страна Ксанату получила независимость, в ней правило этническое большинство – ксаны. Однако в конце 80-х годов этническое меньшинство (аркадийцы) стало добиваться большего политического влияния и уважения своих прав человека. Хотя делались попытки предоставить автономию южной провинции – Аркадии, населенной в основном аркадийцами, они вскоре проваливались. Обстановка усугубилась после 1994 года, когда в Аркадии были открыты крупные запасы нефти. Аркадийцы утверждали, что должны получать значительную долю доходов от продажи нефти, поскольку ее нашли на их традиционных землях. Однако правительство не откликнулось, и в Аркадию вкладывали лишь малую часть прибыли от продажи нефти.

В 2003 году, пытаясь подавить политические волнения в Аркадии, которые подогревались нефтяной проблемой, правительство приостановило деятельность провинциального парламента Аркадии и ввело управление провинцией из столицы. Были приняты и такие меры, как перевод преподавания в аркадийских школах с аркадского языка на ксанский. Были запрещены все политические партии, выступавшие за большую автономию или отделение Аркадии. Сотни молодых аркадийцев были арестованы по подозрению в сепаратизме; их держали в тюрьмах без суда. Осенью 2003 года начались ежедневные антиправительственные демонстрации. В ноябре во время одного такого марша были вызваны войска и произошли яростные столкновения между военными и безоружными манифестантами.

После этого стали произвольно задерживать и пытаться еще больше аркадийцев. Сотни других, особенно молодые мужчины, бежали в соседнее государство Элизий. Одновременно проявила себя организация под названием «Фронт освобождения Аркадии» (ФОА): она стала взрывать государственные объекты в провинции, в том числе полицейские участки и армейские казармы. В ответ правительство объявило это движение террористическим и приказало своим силам разгромить его. В конце 2003 года в Аркадию было послано большое количество войск. ФОА начал партизанскую войну с правительственными силами и спровоцировал яростную атаку армии на них в чем не повинных аркадийцев. В первой половине января 2004 года были убиты, изнасилованы или подвергнуты пыткам сотни аркадийских мужчин и женщин. Войска поджигали целые деревни в Аркадии – явно с целью вынудить их жителей покинуть страну.

В результате этой кампании террора против аркадийцев тысячи людей бежали в соседнее государство Элизий. По оценкам, только в январе границу перешли 200 тыс. беженцев. Из-за внезапности кризиса на месте работали лишь немногие международные гуманитарные организации; правительство Элизия также оказалось не готовым помочь беженцам. Элизий – это развивающаяся страна с едва

работающими государственными службами (в частности, в сферах правосудия, здравоохранения и образования) и с низкооплачиваемыми, зачастую коррумпированными чиновниками.

Поэтому лагеря беженцев размещались вдоль границы хаотически. Хотя теперь на местах работают УВКБ ООН и другие гуманитарные организации, продовольствия и материалов для постройки жилищ не хватает, а распределяются они неэффективно. Кроме того, в лагерях очень трудно достать чистую воду. В результате многие беженцы живут под открытым небом; похоже, растет заболеваемость из-за потребления грязной воды. Последнее вызывает особое беспокойство, поскольку в лагерях очень мало медицинских учреждений. К тому же во время бегства многие дети, очевидно, потеряли своих родителей и живут либо самостоятельно (как несопровождаемые дети), либо с семьями, которые приняли их на воспитание (как дети, разлученные с семьями).

В последние недели из-за эскалации боевых действий в Аркадии в Элизий устремились тысячи новых беженцев. Однако поступают сообщения о том, что элизийские военные патрулируют границу и не пускают в страну сотни людей, ищущих убежища. По оценкам, сейчас в Элизии находится около 250 тыс. беженцев из Ксанаду, тогда как обычно страна в год принимает около 20 тыс. лиц, ищущих убежища. Власти Элизия растерялись и сетуют, что просто не имеют ресурсов для заботы о стольких беженцах. Высокопоставленные должностные лица сделали вывод, что их процедуры для определения статуса беженцев просто не смогут обеспечить обработку ходатайств множества аркадийцев, ищущих убежища. Правительство отказывается официально признать аркадийцев беженцами, несмотря на этническое и политическое насилие в стране их происхождения. Однако Элизий готов потерпеть краткосрочное присутствие беженцев при условии помощи от международного сообщества, в том числе по линии УВКБ ООН.

Вы недавно прибыли в Элизий в качестве сотрудника по вопросам защиты. Страна является участницей Конвенции 1951 года о статусе беженцев и Протокола 1967 года. Для целей этого упражнения можно предположить, что организация сделала внутренний вывод: люди, бежавшие из Аркадии, могут считаться беженцами по определению Конвенции 1951 года.

- a** Какие рекомендации Вы дали бы правительству относительно определения статуса беженцев в данной ситуации?

- b** Есть ли у Вас беспокойство по поводу обратной высылки (*refoulement*) беженцев в данной ситуации?

- с** Изучив сложившееся положение, укажите две проблемы в сфере защиты, помимо риска обратной высылки (*refoulement*), с которыми сталкиваются беженцы из Ксанаду/Аркадии.

Случай J

В 1978 году Республика Атлантида стала участницей Конвенции 1951 года и Протокола 1967 года, касающихся статуса беженца. Вскоре после этого она учредила Совет по определению статуса беженцев (ССБ). На всех заседаниях ССБ в качестве наблюдателя-консультанта присутствовал представитель УВКБ ООН, а отрицательные решения ССБ рассматривал Центральный апелляционный суд (ЦАС).

В связи с ростом числа ходатайств о предоставлении убежища правительство Атлантиды рассматривает вопрос о рационализации процедур предоставления убежища. Предложены следующие основные меры:

- a** Всех лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища на границе, будут немедленно задерживать, чтобы заставить других потенциальных искателей убежища отказаться от своих намерений.
- b** Со всеми лицами, ищущими убежища, немедленно после подачи ходатайств будут проводиться собеседования.
- с** Если лицо, ищущее убежища, состоит в браке, то не сможет ходатайствовать о предоставлении убежища отдельно от супруга (супруги).
- d** Ходатайства, отклоненные ССБ, будет рассматривать сотрудник иммиграционной службы, а право обжалования в ЦАС будет аннулировано.
- e** Ищущие убежища лица, которые ждут результатов такого рассмотрения, будут депортироваться обратно в страну происхождения на том основании, что в случае удовлетворения апелляции им будет позволено снова въехать в Атлантиду.

Вам предложено прокомментировать эти предложения от имени УВКБ ООН.

Ответы на вопросы упражнений – Глава 5

Случай I

- a** В связи с прибытием большого числа людей за короткое время уместным представляется не индивидуальное, а коллективное определение статуса. Предпочтительный вариант – признание данной группы беженцами согласно Конвенции по первым признакам (*prima facie*); можно рассмотреть и вариант временной защиты.
- b Да** Во-первых, если военные не пропускают аркадийцев через границу, а эти люди нуждаются в убежище, это равносильно обратной высылке (*refoulement*). Во-вторых, замечание правительства о том, что беженцы могут остаться лишь ненадолго, указывает на перспективу принудительного возвращения людей до улучшения ситуации в Ксанаду – т.е. обратной высылки (*refoulement*).
- с** Имеются следующие проблемы:
- § обеспечение выдачи документов;
 - § нехватка продовольствия, питьевой воды и материалов для сооружения жилищ;
 - § отсутствие организованной системы распределения продовольствия и материалов для жилищ, означающее, что некоторые беженцы, особенно находящиеся в уязвимом положении, будут несправедливо обездолены;
 - § отсутствие нормальных медицинских учреждений;
 - § наличие разлученных с семьями и несопровождаемых детей.

Случай J

Замечания УВКБ ООН по каждому пункту будут такими:

- a** Автоматическое задержание или задержание как средство сдерживания никогда не могут быть оправданы. Поэтому задержание всех просящих убежища на границе неуместно и несовместимо с Заключением Исполкома № 44 (XXXVII) 1986 года.
- b** Это требование не должно применяться к несопровождаемым или разлученным с семьями детям, которые только что прибыли в страну, поскольку они уязвимы.
- с** Женщины, желающие подать ходатайство о предоставлении убежища отдельно от мужа (и наоборот) имеют на это право.
- d** Должна существовать возможность пересмотра решения независимым вышестоящим органом. Иммиграционный чиновник, очевидно, не удовлетворяет ни одному из этих требований по отношению к ССБ.
- e** Ищущим убежища лицам, как правило, следует разрешать оставаться в стране убежища до окончания процедуры апелляции/пересмотра. Гарантии возвращения в случае удовлетворения апелляции недостаточно.

Глава 6:

Цикл перемещения

Часть II: Стандарты обращения



Основные задачи обучения

Узнать о стандартах обращения, на которое имеют право беженцы в стране убежища.

Понять роль УВКБ ООН в обеспечении соблюдения этих стандартов.

Осознать проблемы защиты, возникающие применительно к женщинам, детям и другим группам людей с особыми потребностями.

В этой главе изучаются нужды беженцев, живущих в стране убежища. Часто, особенно на начальном этапе своей жизни на положении беженцев, они зависят от принимающего их правительства и от международной помощи. Однако исключительно важно помочь им добиться самообеспечения, особенно в связи с поиском долговременных решений. В этой главе будет показано, как мероприятия УВКБ ООН по оказанию помощи – в частности, обеспечение продовольствием, жилищами и медицинской помощью – помогает решать задачи в сфере защиты. Рассматриваются также особые проблемы в плане защиты, возникающие у женщин и детей (они, как правило, составляют большинство в любой группе беженцев) и ряд основных методов, с помощью которых следует планировать программы защиты. Уделяется внимание проблеме переездов беженцев из страны в страну в поисках эффективной защиты.

6.1 Стандарты обращения

Стандарты обращения, которого беженец может ожидать от страны убежища, основываются на сочетании международно-правовых норм о беженцах и о правах человека. В последующих абзацах будет показано, какими они должны быть в стране – участнице Конвенции 1951 года/Протокола 1967 года. Поскольку многие из соответствующих прав вытекают из международных документов о правах человека и даже из обычного права, аналогичные стандарты должны соблюдать и те страны, которые не участвуют в Конвенции 1951 года и в Протоколе к ней 1967 года. Главное исключение – обязательство выдавать проездные документы: оно предусмотрено только Конвенцией 1951 года.

Согласно Конвенции 1951 года, соответствующее правительство должно применять ее положения к беженцам, находящимся на территории его страны, **без дискриминации** по признаку расы, религии или страны происхождения – даже при чрезвычайном положении.

Приоритетная задача – обеспечить **физическую безопасность**, т.е. защитить людей как от обратной высылки (*refoulement*), так и от насилия в стране убежища. Если конфликт в стране происхождения продолжается, то беженцев следует размещать вдали от границы, чтобы исключить опасность набегов или проникновения вооруженных элементов с другой стороны границы. В более общем плане страна убежища должна создать необходимые условия для того, чтобы беженцы были защищены от уголовного насилия, особенно на почве расизма или ксенофобии – в том числе от пыток и жестокого,

бесчеловечного или унижающего достоинство обращения со стороны должностных лиц.

Исключения из принципа *non-refoulement*, как по договорному, так и обычному праву, определены очень узко. Их можно применять как крайнюю меру, только если соответствующее лицо явно создает угрозу для национальной безопасности страны, в которой проживает, либо, будучи окончательно осуждено за особо тяжкое преступление, представляет общественную опасность. В некоторых случаях может допускаться высылка в третье государство. При любом из этих двух сценариев остается в силе запрет на возвращение человека туда, где ему будут угрожать пытки или жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения и наказания.

Однако в безопасности мало пользы, если беженец не может удовлетворить свои основные физические и **материальные потребности**. Стране убежища нередко требуется помощь в обеспечении беженцев пищей, одеждой, жилищами и медицинской помощью. Правительствам нередко приходится полагаться на помощь международного сообщества. В этих случаях УВКБ ООН доставляет беженцам товары и оказывает услуги первой необходимости. Палатки из синих пластиковых полотнищ с эмблемой УВКБ ООН стали всемирным символом защиты беженцев в чрезвычайных ситуациях. Поскольку большинство в группах беженцев обычно составляют женщины и дети, одна из целей УВКБ ООН, указанных в *Программе по вопросу о защите*, – это улучшение их защиты. Один из способов добиться этого – обеспечить, чтобы женщины и дети наравне с мужчинами участвовали в принятии решений, которые будут затрагивать их повседневную жизнь

Большинство беженцев неизбежно зависит от помощи других людей, особенно в начале своего пребывания в стране убежища; но это не означает, что они не могут все больше полагаться на собственные навыки, удовлетворяя свои собственные материальные потребности и нужды своих семей. Принимающее государство заинтересовано в том, чтобы беженцы достигли **самообеспечения**; для этого оно может разрешить им выходить на рынок труда или работать не по найму. В конечном счете такие инициативы помогут беженцам окончательно выйти из бедственного положения посредством добровольной репатриации, интеграции на месте либо переселения. Часто власти испытывают понятную озабоченность по поводу того, что беженцы отнимут скудные экономические возможности у граждан. Однако беженцы могут помочь развитию страны, приложив свои навыки и труд в секторах, где не хватает ресурсов, внося вклад в развитие

инфраструктуры и наладив обработку земли, которая ранее не использовалась.

Важный фактор самообеспечения, оказывающий большое влияние на качество защиты в целом, – это **свобода передвижения** беженцев. Если человек не представляет конкретной угрозы для общественного порядка или здоровья населения, он должен иметь право передвигаться по стране так же свободно, как и любой гражданин. Разумеется, некоторые районы страны могут быть закрыты по соображениям безопасности (например, зоны перестрелок на границе); в этих случаях ограничения будут распространяться и на беженцев.

Способность беженцев пользоваться многими из вышеописанных прав, особенно свободой передвижения и защитой от обратной высылки (*refoulement*), существенно возрастает, если у них есть **документы, удостоверяющие личность**. Страна убежища обязана выдать такие документы каждому беженцу, если у него нет проездного документа. Если правительства не выполняют данного обязательства, УВКБ ООН нередко работает с ними, чтобы укрепить процедуры регистрации и наладить совместную выдачу документов. Иногда УВКБ ООН выдает справку о том, что данное лицо относится к компетенции организации. Это может уменьшить уязвимость беженцев перед депортацией и произвольным задержанием, а также стать определенной гарантией предоставления им других прав.

В Конвенции 1951 года описана **форма проездных документов**, для того чтобы их признавали другие государства – участники Конвенции. В некоторых странах проездные документы выдаются автоматически после предоставления статуса беженца, но из-за связанных с этим административных расходов большинство государств выдает такой документ только по просьбе беженца.

Особые потребности детей-беженцев – это, в частности, доступ к нормальному **образованию**, как минимум начальному, и к возможностям проведения досуга. В некоторых случаях дети-беженцы ходят в школу, которую посещают и местные дети. При размещении беженцев в лагерях это часто не представляется возможным, поэтому необходимо найти другие варианты. Необходимо очень взвешенно решать вопрос о программе и языке обучения. Обучение детей в тот период, когда они являются беженцами, должно по возможности быть продолжением их учебы на родине. В то же время образование должно готовить их к будущему, при том, что в будущем они могут и не вернуться домой.

Единство семьи – другая важная проблема для детей, которые во время бегства разлучились со своими семьями. Жизненно важно, чтобы близкие члены семьи (как минимум – супруги и дети-иждивенцы) воссоединились в стране убежища как можно скорее.

Отношения между странами убежища и беженцами – не односторонние: беженцы **обязаны соблюдать законы** страны, в которой живут, включая законные ограничения, вводимые для охраны общественного порядка. Кроме того, беженцы наравне с гражданами страны подпадают под действие ее уголовного права. Беженцы должны иметь возможность беспрепятственного обращения в суд: это одно из основных прав человека.

Ситуации массового притока существенно осложняют обеспечение приемлемых стандартов обращения с прибывающими беженцами. Страна, куда они устремились, внезапно испытывают громадную нагрузку на свои ресурсы; бедным странам бывает крайне трудно предоставить беженцам необходимую материальную поддержку, особенно когда ситуация затягивается. В *Заключении Исполкома № 22 (XXXII) 1981 года*, принятом с учетом кризисной ситуации с беженцами в Юго-Восточной Азии, подтверждается, что минимальные гуманитарные стандарты, особенно – упомянутые выше, должны соблюдаться всегда. Поэтому при массовом притоке беженцев очень важно международное сотрудничество.

6.1.1 Особые проблемы в сфере защиты

Психическая травма, связанная с бегством, и тяготы жизни в изгнании неизбежно приводят к **распаду нормальных социальных структур беженцев**. От этого могут пострадать как беженцы, рассеянные в местной общине, так и те, кто живет в специально выделенных центрах или лагерях. Возникающие при этом внутрисемейные трудности могут обернуться насилием в семье или жестоким обращением с детьми. Возможны вспышки насилия в общине беженцев, поскольку правоохранительная система страны убежища может оказаться слабой, особенно если беженцы живут в лагерях. Важно укреплять доверие в отношениях с общиной беженцев, чтобы люди могли заявить о насилии и преследованиях. Следует создать эффективные системы контроля за прогрессом в разрешении этих проблем.

Для повышения безопасности беженцев и укрепления доверия можно принять такие меры, как усиление патрулирования лагерей полицией или назначение специальных сотрудников охраны. Жизненно важно, чтобы беженцы могли участвовать в мероприятиях по разрешению социальных проблем, с

которыми они сталкиваются, или инициировать их. Если беженцы проживают в центрах коллективного размещения, их общую безопасность можно повысить, обеспечив хорошее освещение и разместив санитарные объекты в безопасных и хорошо освещенных зонах. Инициативы по организации самообеспечения помогут в борьбе с насилием в семье и другими формами антиобщественного поведения, причинами которых часто бывают отчаяние и разочарование беженцев-мужчин из-за ограниченности их власти и возможностей.

Серьезная проблема в сфере защиты – близость поселений беженцев к стране их происхождения. В последние несколько десятилетий в лагерь беженцев проникали вооруженные элементы, что подрывало **гражданский и гуманитарный характер убежища**. Присутствие таких вооруженных групп не только может спровоцировать нападения военных на беженцев и полицейские акции против них: оно может создать обстановку сильного страха в самом лагере. Так, во время кризиса 1994–96 годов в Руанде многими лагерями для беженцев фактически управляли вооруженные представители прежнего режима, которые контролировали распределение гуманитарной помощи, взимали «налоги» и представляли угрозу в сфере безопасности для властей страны происхождения.

В *Заключении Исполкома № 94 (LIII) 2002 года* признано, что недопущение вооруженных элементов в лагерь для беженцев – прежде всего обязанность страны убежища. Но многие страны просто не располагают финансовыми и людскими ресурсами для решения столь сложной задачи; нередко требуется существенная поддержка от международного сообщества. Поскольку никакое учреждение ООН прямо не уполномочено выявлять вооруженных элементов и отделять их от беженцев, УВКБ ООН в сотрудничестве с Международным комитетом Красного Креста работает с государствами, чтобы найти практические средства решения этой трудной задачи. Один из подходов – наладить проверку на границах, чтобы отличить людей, нуждающихся в международной защите, от участников военной деятельности и от тех, кто хотел бы отдохнуть от военных действий, а затем снова развернуть их. В *Программе по вопросу о защите* указан ряд мер, которые можно принять для повышения безопасности беженцев: среди них – налаживание партнерства между странами убежища, УВКБ ООН и государствами-донорами.

Другая проблема для беженцев, живущих вблизи зон вооруженного конфликта, – это **риск вербовки в вооруженные силы**. Особому риску подвергаются девочки и мальчики, особенно если подростки недостаточно охвачены образовательными и досуговыми мероприятиями. Поскольку вербовка в таких ситуациях часто ведется принудительно, крайне важно сохранять гражданский характер лагерей для

беженцев, усиливать сплоченность общины и наблюдать за занятиями молодых беженцев. Бежавшим детям-солдатам очень важно помогать возвращаться к гражданской жизни и преодолевать последствия своего страшного опыта. Термин «дети-солдаты» обозначает не только детей, носивших или применявших оружие, но и любого ребенка, служившего в вооруженной группе в каком-либо качестве – в том числе девочек, которых вербовали в сексуальных целях или для принудительных браков.

Насилие в семье – одна из форм **сексуального и связанного с полом насилия (ССПН)**, от которого могут страдать беженцы. ССПН – это нарушение прав человека, которое увековечивает стереотипные представления о различных ролях мужчин и женщин в обществе. Поскольку в большинстве обществ женщины и девочки традиционно обладают меньшей властью, чем мужчины, они оказываются самыми вероятными жертвами ССПН. Оно может принимать форму физических и сексуальных посягательств, среди которых – изнасилование, торговля людьми, повреждение женских половых органов. Когда сексуальные посягательства используются как орудие войны, ССПН может стать причиной бегства. Оно может также иметь место во время бегства и пользования убежищем, например когда девушек-беженок заставляют заниматься проституцией, чтобы получить дополнительное продовольствие для семьи.

УВКБ ООН выпустило всеобъемлющие руководящие принципы предупреждения ССПН и реагирования на него, которые были подтверждены в *Программе по вопросу о защите*. Причины ССПН сложны и коренятся в фундаментальных социальных структурах. Поэтому меры по профилактике ССПН и по борьбе с ним должны разрабатываться и осуществляться с участием различных действующих лиц, в частности – общин беженцев и всех тех, кто им помогает. Кроме того, в *Кодексе поведения УВКБ ООН* четко указано, что сотрудникам организации запрещается злоупотреблять своими властными должностями по отношению к беженцам для получения сексуальных услуг в обмен на защиту или помощь. В *Заключении Исполкома № 98 (LIV) 2003 года* подчеркивается, что страны убежища должны принимать меры для предупреждения сексуальных злоупотреблений и эксплуатации в отношении беженцев на своей территории.

6.1.2 Методики защиты

Для того чтобы мероприятия по защите проводились систематически и на условиях подотчетности, важно обеспечить **постоянное внимание к проблемам возраста и**

равенства полов, поощрять подход, основанный на развитии общин, и обеспечить подход, основанный на правах.

Постоянное внимание к проблемам возраста и равенства полов – это оценка последствий любых планируемых действий (в том числе законодательства, политики и программ в каждой области и на всех уровнях) для женщин, мужчин, девочек и мальчиков. Это стратегия обеспечения того, чтобы проблемы всех женщин, мужчин, девочек и мальчиков учитывались при разработке, реализации, контроле и итоговой оценке политики и программ во всех политических, экономических и социальных сферах, с тем чтобы они не увековечивали неравенство. Конечная цель этой стратегии – обеспечить равенство полов и людей разных возрастов.

Нередко ошибочно полагают, что проблема равенства полов актуальна только для женщин, а постоянное внимание к ней – это лишь создание особых проектов для женщин. Постоянное внимание к проблемам возраста и равенства полов – оперативный приоритет в работе с мужчинами и женщинами всех возрастов, в частности с детьми.

Через **подход, основанный на развитии общин**, общину беженцев, представленную всеми группами (женщинами, мужчинами, детьми, пожилыми людьми, меньшинствами и т.п.), привлекают к предварительной оценке, реализации, мониторингу и итоговой оценке всех программ, затрагивающих их интересы. Углубление участия беженцев в этих мероприятиях по принятию решений помогает вернуть им чувство собственного достоинства, повысить их самооценку и добиться их самообеспечения.

Подход к защите, основанный на правах, опирается на международные нормы о правах человека. Он обеспечивает учет норм, стандартов и принципов в области прав человека в планах, политике и процессах, связанных с защитой беженцев. Эти права перечислены в международных договорах и декларациях, касающихся гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав. Действуют, в частности, такие принципы, как равенство и справедливость, подотчетность, расширение прав и возможностей, участие.

Сотрудникам УВКБ ООН часто бывает трудно проверить, уделяют ли они постоянное внимание проблемам возраста и равенства полов, применяют ли в своей работе подходы, основанные на развитии общин и на правах. Поэтому очень важно выяснять, как гуманитарные мероприятия по-разному влияют на положение мужчин, женщин, пожилых людей и детей. Часть требуется провести комплексный *анализ ситуации*, который поможет оценить положение женщин, мужчин, девочек и мальчиков в лагере и спланировать для них

стратегии и программы. При анализе ситуации собирают информацию и выявляют основные ресурсы, имеющиеся у данной группы населения. После анализа всех этих сведений можно эффективнее планировать программы.

6.1.3 Вторичные перемещения

Когда беженцы не могут воспользоваться эффективной защитой в стране, где впервые ищут убежища, они могут попытаться найти безопасность в другом месте. Это их дальнейшее движение называют вторичным перемещением; оно возможно, если беженца не допускают к процедурам определения статуса, если он не может узаконить свой статус, не получил необходимой помощи даже после признания его беженцем, подвергается физической опасности в стране убежища либо не имеет доступа к долговременным решениям. Чтобы беженцам не приходилось двигаться дальше в поисках убежища, важно укреплять потенциал для защиты беженцев в странах первого убежища, особенно их процедуры по определению статуса беженца, и повышать стандарты обращения с беженцами. Вторичное перемещение может происходить и в затяжных ситуациях, связанных с беженцами, когда беженцы не видят выхода из своего бедственного положения (см. главу 7).

Обзор

Стандарты обращения с беженцами

Права лиц, признанных беженцами:

- § вытекают из международного права, касающегося беженцев, и международного права в области прав человека;
- § сходны во всех странах, независимо от того, участвует ли страна убежища в Конвенции 1951 года /Протоколе 1967 года;
- § дополняются обязательствами беженцев перед страной, где они находятся, в частности их обязанностью соблюдать ее законы.

Гуманитарная помощь

Для обеспечения того, чтобы условия пребывания беженцев отвечали международным стандартам, исключительно важно сотрудничество между государствами, особенно когда страна убежища обладает ограниченными ресурсами.

УВКБ ООН часто оказывает беженцам материальную помощь и важнейшие услуги:

- § Такая помощь помогает решать задачи защиты, особенно ввиду того, что большинство в группах беженцев обычно составляют женщины и дети;
- § Сотрудникам УВКБ ООН запрещается злоупотреблять властью, которой они обладают, поскольку распоряжаются дефицитными ресурсами.

Особые проблемы в сфере защиты

Правительства, гуманитарные организации (включая УВКБ ООН) и беженцы должны работать сообща, чтобы преодолеть следующие проблемы:

- § насилие, которое может иметь место в общине беженцев вследствие распада нормальных социальных структур;
- § опасность проникновения вооруженных групп после того, как община беженцев спаслась от конфликта;
- § уязвимость детей-беженцев перед вербовкой в вооруженные силы;
- § сексуальное и связанное с полом насилие, от которого страдают в основном женщины и девушки – беженки.

Дополнительные материалы для чтения

Ситуации массового притока

Руководство для чрезвычайных ситуаций – Handbook for Emergencies, UNHCR, 2000 (second edition).

Гражданский и гуманитарный характер убежища

Заключение Исполкома № 94 (LIII) 2002 года «Гражданский и гуманитарный характер убежища»

Заключение Исполкома № 48 (XXXVIII) 1987 года «Военные или вооруженные нападения на лагеря и поселения беженцев»

Заключение Исполкома № 45 (XXXVII) 1986 года «Военные или вооруженные нападения на лагеря и поселения беженцев»

Дети

Заключение Исполкома № 84 (XLVIII) 1997 «Дети и подростки – беженцы»

Программа защиты прав детей, Фонд «Спассти детей»/УВКПЧ/УВКБ ООН/ЮНИСЕФ, 2002 год (CD-ROM).

Дети-беженцы: руководящие принципы защиты и помощи – Refugee Children: Guidelines on Protection and Care, UNHCR, 1994.

Сексуальное и связанное с полом насилие

Заключение Исполкома № 98 (LIV) 2003 года «Защита от сексуальных посягательств и эксплуатации»

Заключение Исполкома № (XLIV) 1993 года «Защита беженцев и сексуальное насилие»

Сексуальное и связанное с полом насилие в отношении беженцев, репатриантов и лиц, перемещенных внутри страны – Sexual and Gender-based Violence against Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons, UNHCR, 2003.

Кодекс поведения – Code of Conduct, UNHCR, 2002.

Упражнение

Случай К

Продолжение описания случая I в главе 5.

К середине 2004 года условия жизни в лагерях беженцев в Элизии несколько улучшились. Они были обеспечены пластиковой пленкой для строительства жилищ, стала доступнее питьевая вода. Однако возникла серьезная проблема безопасности лагерей. Поскольку лагеря находятся вблизи границы, члены ФОА используют их как места отдыха. Это приводит не только к нецелевому использованию гуманитарной помощи для снабжения лиц, не являющихся беженцами: в лагерях возникла обстановка запугивания. Гуманитарный персонал, в том числе сотрудники УВКБ ООН, делает все возможное, но правительство Элизия до сих пор не развернуло в лагерях службы безопасности, чтобы убрать оттуда вооруженных людей. Вместо этого вооруженные полицейские Элизия недавно провели в лагерях рейды – якобы для ареста вооруженных членов ФОА, – а на деле лишь провели беспорядочные задержания и аресты среди молодых беженцев.

Кроме того, власти запретили беженцам покидать лагерь без личных разрешений коменданта лагеря – высокопоставленного полицейского чина. Комендант редко находится в лагере, поэтому получить такое разрешение крайне трудно. Некоторые беженцы все же выходят из лагеря, поскольку вблизи есть неиспользуемая земля, которую они пытаются обрабатывать, чтобы пополнить выдаваемый им продовольственный паёк. Время от времени кого-то из них арестовывают за выход из лагеря без разрешения и на несколько дней помещают под стражу. Во время задержания этих беженцев избивали и держали на голодном пайке. Некоторые женщины-беженки тоже тайно выходили из лагеря за дровами, которых не хватает. Недавно трех женщин изнасиловала группа местных мужчин. Они заявили о нападении в местную полицию, но мер пока не принято.

Приходя в лагерь, Вы исследуете положение Жюля – десятилетнего мальчика, о котором заботится его 19-летняя сестра Камилла. Они бежали из Аркадии, после того как солдаты убили их родителей. Камилле трудно получать полные продовольственные пайки для себя и Жюля. Продукты распределяют местные сотрудники одной НПО – партнера-исполнителя УВКБ ООН. На пунктах раздачи скапливается очень много людей, они борются между собой за продукты. В результате одиноких женщин отталкивают назад. Недавно Жюль рассказал Вам, что пищу им приносит новый друг его сестры – элизиец Педро. По словам Жюля, Камилла и Педро уходят примерно на час поговорить, а потом Педро оставляет им кое-какую еду. Жюль подметил, что после этих бесед его сестра бывает взволнована; нередко кажется, будто она плакала. Жюль видел, как Педро раздает в лагере пищу от имени НПО.

Жюль также сообщил Вам, что был очень рад найти в лагере старого школьного друга Сезара. Он не знает, что случилось с семьей Сезара, но помнит, что его отец – аркадиец – женился на ксанской женщине. Теперь Сезар живет в другой семье беженцев, которая кормит его за то, что он работает по хозяйству. По секрету Сезар сообщил Жюлю, что очень не любит эту семью, поскольку отец бьет его, если он

плохо работает. От старших мальчишек Сезар слышал, что ФОА ищет новых бойцов. Он испытывает соблазн вступить в ФОА: так он надеется добиться уважения и покончить с ненавистной жизнью в семье.

Вы познакомились и с соседкой Жюля Марией. Ее муж был в Ксанату видным бизнесменом и политическим деятелем, но теперь, лишившись работы, он целыми днями пьет и играет в карты с другими мужчинами в лагере. Как и многие другие мужчины, он раздражен своим бесполезным существованием и отсутствием власти. Его раздражение, подогретое выпивкой, выливается в безобразные скандалы с Марией. Однако Мария по-прежнему делает все возможное, чтобы накормить и одеть семью, сделать их нехитрое жилище уютным.

Несколько недель назад, во время особо жаркого спора, муж напал на Марию с кулаками, отчего ей пришлось обратиться к врачу. У нее были большие синяки, правая бровь была рассечена. Опасаясь за себя и детей, Мария пожаловалась в Совет старейшин лагеря. Совет состоит из традиционных лидеров этнической группы аркадийцев. Совет полностью оправдал ее мужа, заявив, что по их обычаям споры между мужем и женой – это их личные дела, в которые община не вмешивается.

Чтобы определить приоритеты своей работы, составьте список проблем в сфере защиты, существующих во всем лагере или у конкретных людей.

Ответы на вопросы упражнений – Глава 6

Случай К

Общие проблемы в сфере защиты:

- § проникновение ФОА в лагерь для беженцев, подрывающее гражданский и гуманитарный характер убежища. Оно создает опасность нападения военных Ксанаду на общину беженцев и ставит под угрозу пребывание беженцев в Элизии, так как власти могут решить, что они не беженцы, а вооруженная группа;
- § члены ФОА запугивают беженцев;
- § нецелевое использование помощи, адресованной беженцам, для снабжения лиц, не являющихся беженцами, т.е. членов ФОА;
- § произвольные аресты и задержание беженцев элизийской полицией;
- § неспособность элизийских властей обеспечить надлежащую безопасность лагерей, в частности удалить оттуда вооруженных людей;
- § ограничение свободы передвижения беженцев;
- § власти Элизия не содействуют самообеспечению беженцев, т.е. не поощряют обработку неиспользуемой земли;
- § возможно, неоправданное задержание беженцев, пользовавшихся своим правом на свободное передвижение;
- § неприемлемые условия содержания под стражей, т.е. нехватка пищи, избиения (сведения о международных стандартах в области прав человека, касающихся задержания, см. в описании Случая А в главе 2);
- § изнасилование женщин-беженок местными мужчинами и бездействие местной полиции;
- § непринятие мер в связи со случаями сексуального и связанного с полом насилия в отношении женщин-беженок со стороны беженцев или местных жителей;
- § материальная помощь распределяется так, что женщины не имеют доступа к ней наравне с мужчинами;
- § недостаточные усилия по розыску родственников несопровождаемых детей и детей, разлученных с семьями, и по их воссоединению с семьями;
- § недостатки контроля за благополучием несопровождаемых детей и детей, разлученных с семьями.

Проблема в сфере защиты, имеющаяся у Жюля:

- § Защищены ли лучшие интересы Жюля как сироты и ребенка, разлученного с семьей (обычно о нем заботились родители), в нынешней ситуации, когда о нем заботится сестра?

Проблема в сфере защиты, имеющаяся у Камиллы:

- § Судя по рассказу Жюля, обстоятельства, при которых Камилла получает дополнительные продукты питания, вызывают подозрение. Возможно, что Педро подвергает ее сексуальной эксплуатации.

Проблемы в сфере защиты, имеющиеся у Сезара:

- § Приемная семья, возможно, эксплуатирует его как источник бесплатного труда, не обеспечивая ему необходимой заботы;
- § Есть опасность, что он добровольно вступит в ФОА и тем самым подвергнет себя серьезной опасности;
- § Нужно попытаться разыскать его родителей в целях воссоединения семьи.

Проблемы в сфере защиты, имеющиеся у Марии:

- § Она пострадала от насилия со стороны мужа, и такая опасность сохраняется;
- § Отношение ее общины к насилию в семье создает угрозу для нее и для других женщин. Традиционная система правосудия не обеспечивает сколько-нибудь эффективной защиты или исправления положения. В лагере, очевидно, не существует эффективного механизма для пресечения сексуального и связанного с полом насилия (см. Руководящие принципы в отношении ССПН от 2003 года).

Глава 7:

Цикл перемещения

Часть III: Своевременные и долговременные решения



Основные задачи обучения

Понять, что представляют собой три долговременных решения: добровольная репатриация, переселение и интеграция на месте.

Научиться определять, какое долговременное решение подходит в данном конкретном случае.

Понять взаимодополняемость трех долговременных решений и роль УВКБ ООН применительно к каждому из них.

В этой главе описываются три традиционных долговременных решения. Разъясняется, как самообеспечение беженцев может повысить вероятность успеха в поиске решений, которые выведут их из бедственного положения. Рассматриваются также мандат и деятельность УВКБ ООН в связи с тремя долговременными решениями.

7.1 Общий обзор

Долговременное решение для беженцев – то, которое завершает цикл перемещения, выводя людей из бедственного положения, после чего они могут жить нормально. По традиции, целью является одно из трех долговременных решений:

- § **добровольная репатриация**, при которой беженцы безопасно и достойно возвращаются в страну происхождения;
- § **интеграция на месте**, при которой страна убежища дает им право на проживание;
- § **переселение**, при котором беженцев переводят из страны убежища в третье государство, готовое принять их на постоянное жительство.

Хотя формальной иерархии долговременных решений не существует, большинство беженцев стремится к добровольной репатриации и добивается ее. Во многих документах, включая *Программу по вопросу о защите* и Заключение Исполкома, подтверждается, что это предпочтительное решение для большинства ситуаций, связанных с беженцами. Тем не менее все три альтернативных решения дополняют друг друга; при их одновременной реализации они могут составить жизнеспособную комплексную стратегию разрешения ситуации, связанной с беженцами. При поиске и реализации любого долговременного решения следует учитывать возраст и пол беженцев.

Хотя УВКБ ООН играет свою роль в связи с каждым из долговременных решений, успех любого из них зависит от **партнерского сотрудничества** различных заинтересованных сторон, в том числе стран, затронутых этой проблемой.

Пока подходящего долговременного решения не найдено, важно поощрять **самообеспечение** беженцев, поскольку оно:

- § облегчает бремя, лежащее на стране убежища, снижая зависимость беженцев от ее помощи;
- § внушает беженцам чувства собственного достоинства и уверенности в себе, позволяя им лучше управлять своей повседневной жизнью и надеяться на лучшее будущее;

§ помогает сделать любое долгосрочное решение более устойчивым, так как беженцы, которые активно поддерживали сами себя, лучше подготовлены к решению проблем добровольной репатриации, переселения или интеграции на месте.

Содействие самообеспечению развивает навыки беженцев и может повысить их благополучие, а также благополучие местной общины. Самообеспечение столь же полезно и для достижения любого из трех долговременных решений. В *Программе по вопросу о защите* подчеркивается, что использовать навыки беженцев особенно важно при затяжных ситуациях, связанных с беженцами. В этих случаях быстрый переход от чрезвычайной помощи к помощи в целях развития может создать более широкие возможности для самообеспечения и в долгосрочной перспективе принести пользу как беженцам, так и стране убежища.

В качестве средства для содействия самообеспечению и достижению долговременных решений УВКБ ООН в тесном сотрудничестве с партнерами разработало *Рамки достижения долговременных решений для беженцев и лиц, относящихся к компетенции УВКБ ООН (Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern)*, которые, в частности, предусматривают:

- § совершенствование **помощи беженцам в целях развития (ПБР)** путем более рационального выделения этой помощи странам и районам, где подолгу находится большое число беженцев – для распределения бремени и для подготовки беженцев к будущим долговременным решениям (к интеграции на месте, репатриации и переселению);
- § содействие реализации стратегии **развития через интеграцию на месте (РИМ)** там, где интеграция беженцев на месте является жизнеспособным решением. Главным условием успеха этой стратегии является позитивное отношение к ней принимающего правительства и местных властей. Поэтому РИМ – это вариант, а не обязанность страны, принимающей беженцев; оно опирается на ПБР.

ПБР, а также подход к составлению программ на основе РИМ предполагают партнерство на широкой основе между правительствами, гуманитарными организациями и учреждениями по вопросам развития – как многосторонними, так и двусторонними. Состав партнеров может различаться в разных странах, но важным и неизменным залогом успеха является воля принимающего правительства и центральных и местных органов власти.

7.2 Добровольная репатриация

Как уже отмечалось, предпочтительное решение – добровольная репатриация, но добиться ее не всегда легко. Нередко отсутствуют основные условия для возвращения – **безопасность и восстановление национальной защиты**. Без них возвращение людей может оказаться не окончательным: беженцы, возможно, отправятся назад в страну убежища. Создание благоприятных условий для добровольной репатриации – сложная задача прежде всего для страны происхождения, но также для международного сообщества, чья поддержка исключительно важна. В особой степени это относится к постконфликтным ситуациям, когда установление мира, обеспечение уважения к правам человека, восстановление инфраструктуры, нормальной политической, экономической и социальной жизни, судебной системы, формирование долгосрочной стабильности требуют колоссальных затрат времени, сил и средств – если не сказать большего.

Эти суровые реальности приходится сопоставлять с желанием многих стран убежища добиться скорейшей добровольной репатриации, особенно если беженцы находились в этих странах длительное время. За этот период международная поддержка этих стран в их усилиях по защите беженцев могла ослабнуть, и они, возможно, стали опасаться длительного перерасхода собственных ресурсов. Поскольку УВКБ ООН уполномочено изыскивать долговременные решения, часто ему приходится умерять пыл государств, переоценивающих возможность добровольной репатриации в период, когда необходимые условия явно не созрели. К сожалению, беженцы нередко оказываются в рискованном положении, испытывая дефицит защиты и помощи в стране убежища в период, когда на родине еще небезопасно.

Вот основные элементы **правовой базы** добровольной репатриации:

- § предусмотренное международным правом в области прав человека право возвращаться в свою страну;
- § при осуществлении своего права на возвращение в свою страну беженцы в принципе должны иметь возможность вернуться в свои родные места или на выбранные ими места жительства с учетом лишь тех ограничений, которые допускаются международным правом в области прав человека;
- § показатели того, восстановлена ли национальная защита в стране происхождения, должны основываться на

стандартах, установленных международным правом в области прав человека;

- § региональные документы о беженцах, в которых закреплены принципы добровольной репатриации;
- § различные Заключения Исполкома, в которых определены стандарты для процесса добровольной репатриации;
- § в конкретных ситуациях – двусторонние или трехсторонние соглашения между страной происхождения, страной убежища и УВКБ ООН, определяющие обязанности сторон и гарантии для репатриантов. Мирные соглашения также все чаще содержат положения о добровольной репатриации.

В *Конвенции 1951 года* проблема добровольной репатриации прямо не затрагивается, хотя положения о прекращении действия (см. главу 3) касаются ее косвенно:

- § Подпункт 4 пункта С статьи 1 *Конвенции 1951 года* предусматривает, что статус беженца перестает действовать, если беженец добровольно вновь обосновался в стране происхождения;
- § в связи с положениями о прекращении действия статуса вследствие «исчезновения обстоятельств» (подпункты 5 и 6 пункта С статьи 1) успешное завершение программы добровольной репатриации может свидетельствовать о том, что обстоятельства, первоначально вызвавшие бегство, более не существуют.

Поэтому добровольная репатриация в конечном счете приводит к прекращению действия статуса беженцев – как на индивидуальной, так и коллективной основе.

Опираясь на вышеуказанную правовую базу, УВКБ ООН считает, что **основные компоненты** добровольной репатриации – это **безопасное и достойное возвращение**. Это предполагает возвращение в условиях и в условия **физической, правовой и материальной безопасности**, с полным восстановлением национальной защиты в качестве конечного результата.

Аспекты физической безопасности таковы:

- § общее положение в сфере безопасности и заверения властей в безопасности репатриантов;
- § особые проблемы в сфере безопасности, такие как наличие мин и неразорвавшихся боеприпасов.

Аспекты правовой безопасности таковы:

- § принятие и осуществление законов об амнистии с целью защитить репатриантов от дискриминации или наказания только лишь за бегство из страны;

- § законодательство, гарантирующее статус репатрианта в плане гражданства, плюс возможность получения документов, подтверждающих личный статус;
- § наличие мер, обеспечивающих возвращение имущества, а если это невозможно, то наличие права на надлежащую компенсацию.

Аспекты материальной безопасности таковы:

- § доступ к средствам, необходимым для выживания, и к основным услугам, таким как обеспечение питьевой водой, медико-санитарные услуги и образование;
- § возможности для приносящей доход деятельности.

Обязанности УВКБ ООН в связи с добровольной репатриацией вытекают из его *Устава*. Согласно общему положению о сотрудничестве, содержащемуся в *Конвенции 1951 года*, государства обязаны сотрудничать с УВКБ ООН в его усилиях по обеспечению добровольной репатриации. Степень **участия УВКБ ООН** в перемещении репатриантов зависит от того, в какой мере присутствуют перечисленные выше основные компоненты. Так, УВКБ ООН может:

- § содействовать массовой добровольной репатриации, когда условия считаются благоприятными для безопасного и достойного возвращения;
- § содействовать добровольной репатриации отдельных людей по личной просьбе беженцев, высказанной на основе полной информации, даже когда условия не вполне благоприятствуют возвращению большинства беженцев;
- § оказывать помощь в стране происхождения тем, кто вернулся организованно, а также вернувшимся стихийно, если у УВКБ ООН есть к ним доступ.

Мероприятия УВКБ ООН в связи с добровольной репатриацией – это, в частности:

- § распространение информации об условиях в стране происхождения и проведение собеседований с целью убедиться в том, что возвращающиеся мужчины и женщины приняли решение о репатриации свободно и со знанием дела;
- § заключение трехсторонних соглашений о репатриации со страной происхождения и страной убежища, в которых оговаривается порядок репатриации, включая гарантию допуска репатриантов в страну;
- § при необходимости – выдача репатриантам документов и предоставление транспорта для их перевозки на родину;
- § при необходимости – оказание немедленной материальной или финансовой поддержки с целью обеспечить возвращение людей и их первоначальное обустройство;

§ контроль за положением репатриантов с целью убедиться в том, что они пользуются полной защитой своего правительства;

§ участие в усилиях по обеспечению успешной реинтеграции.

Мероприятия по реинтеграции УВКБ ООН и другие гуманитарные организации, как правило, проводят в форме оказания чрезвычайной помощи на начальных этапах возвращения. Лишь немногие мероприятия как-либо связаны с более долгосрочными усилиями по обеспечению развития, призванными обеспечить устойчивость возвращения. В настоящее время УВКБ ООН работает с другими учреждениями ООН и двусторонними агентствами развития, чтобы обеспечить более плавный переход от репатриации к реинтеграции, реабилитации и реконструкции (так называемые «4Р»). УВКБ ООН возглавляет мероприятия по обеспечению репатриации, а другие учреждения ООН и Всемирный банк участвуют в них с самого начала; благодаря этому впоследствии они успешнее решают задачи развития. Эта стратегия призвана обеспечить учет потребностей репатриантов в национальных планах развития, что поможет расширить их экономические возможности в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Иногда даже в условиях гражданской войны некоторые провинции страны остаются мирными и сравнительно эффективно управляются местной администрацией. Хотя репатриация в эти более спокойные регионы может показаться странам убежища и некоторым беженцам желательной, данный вариант требует особой осторожности. Стабильность в этих регионах, скорее всего, продлится недолго, если общая ситуация в стране не улучшится. Кроме того, внезапный приток репатриантов может спровоцировать нестабильность, нарушив хрупкий, локальный мир. Возвращение большого числа людей не в те районы страны, где они жили ранее, может вызвать трения с местным населением и привести к новым перемещениям людей.

7.3 Интеграция на месте

При интеграции на месте страна убежища предоставляет беженцам **право на постоянное жительство** с возможностью получить в будущем гражданство. Потенциал этого варианта как долговременного решения признан как в *Конвенции 1951 года*, так и в *Уставе УВКБ ООН*. Хотя в некоторых странах натурализация лиц, признанных беженцами, по прошествии определенного времени является стандартной практикой, многие государства бывают озабочены перспективой неопределенно долгого пребывания беженцев на их земле. Они опасаются последствий для распределения скудных ресурсов,

возникновения проблем в сфере безопасности и возможного антагонизма по отношению к беженцам. Кроме того, они могут быть обеспокоены проблемой контроля за миграцией.

Однако добровольная репатриация сама по себе не может решить все проблемы беженцев. Для многих беженцев постоянным решением может быть интеграция на месте; она сулит некоторые выгоды и принимающей стране:

- § Беженцы могут принести с собой навыки, полезные для страны убежища;
- § Их присутствие может привлечь ресурсы международного сообщества, которых местное население иначе не получило бы;
- § Этнические, культурные или языковые связи с местной общиной могут повысить шансы успешной интеграции на месте;
- § Во многих случаях – в промышленно развитых, но также в развивающихся странах – большое число беженцев мирно поселилось в стране убежища и сумело обеспечить себя.

Интеграция на месте – это **постепенный процесс**, который проходит на трех уровнях:

- § **на правовом уровне:** беженцам предоставляется все более широкий круг прав, сходных с правами граждан, а в конечном счете они получают право на постоянное жительство и, возможно, гражданство;
- § **на экономическом уровне:** постепенно ослабевает зависимость беженцев от помощи страны убежища или от гуманитарной помощи, и они все больше обеспечивают себя, обретая способность жить самостоятельно и вносить вклад в местную экономику;
- § **на социальном и культурном уровнях:** взаимодействие между беженцами и местной общиной позволяет беженцам участвовать в общественной жизни своей новой страны, не опасаясь дискриминации или враждебности.

Даже когда к интеграции на месте не стремятся как к долговременному решению, содействие самообеспечению беженцев помогает достигать двух других долговременных решений.

Волю к обеспечению интеграции на месте проявляет правительство страны убежища. УВКБ ООН может облегчить этот процесс и свести вместе различных действующих лиц, в том числе государства-доноры и другие учреждения ООН, для разработки и реализации скоординированных программ, призванных содействовать интеграции беженцев.

7.4 Переселение

Переселение – это **постоянное перемещение беженцев в третью страну**. Хотя, как признано в *Заключении Исполкома № 90 (LII) 2001 года*, этим вариантом пользуется сравнительно небольшое число беженцев, оно все же выполняет три одинаково важные **функции**. Переселение – это:

- § средство защиты отдельных беженцев, чья жизнь, свобода, безопасность, здоровье или другие основные права находятся под угрозой в стране убежища;
- § долговременное решение для большего числа или более крупных групп беженцев;
- § механизм распределения бремени и ответственности между государствами.

При переселении как **средстве защиты** предпочтение отдают переселению людей с конкретными и острыми проблемами в плане защиты – например, тех, кому угрожает обратная высылка (*refoulement*) или физическое нападение, в том числе сексуальное насилие. Люди, которых пытали или которые остро нуждаются в медицинской или психологической помощи, также рассматриваются как потенциальные кандидаты для переселения, если в стране, где они находятся, нет возможности оказать им помощь. Однако для большого числа беженцев, чьи нужды в плане защиты обусловлены отсутствием долгосрочного решения в стране убежища или происхождения, переселение часто является менее приоритетным вариантом, а то и вовсе недостижимо из-за ограниченного числа мест.

Традиционное внимание к защитной функции переселения, когда исходят из нужд человека, обычно маскирует **стратегическую функцию переселения как долговременного решения**. Переселение определенных групп или категорий людей может быть частью комплексного реагирования на ситуацию, связанную с беженцами. К примеру, когда добровольная репатриация или интеграция на месте не являются вариантами для какой-то этнической группы, поскольку она – в отличие от соотечественников – по-прежнему рискует подвергнуться преследованиям, может быть уместным коллективное переселение данной группы. Переселение не только удовлетворит долгосрочную потребность этих людей в защите: оно может улучшить перспективы интеграции для тех, кому разрешают навсегда остаться в стране убежища, что облегчит достижение долговременного решения для всей группы беженцев.

В силу самого своего характера переселение – это форма **совместного несения бремени и ответственности**, при которой другие государства снижают нагрузку на страну убежища, предлагая разместить часть беженцев у себя на постоянной основе. Одна из целей *Программы по вопросу о защите* – увеличить число стран, принимающих переселенцев, и расширить возможности программ переселения при внезапных ситуациях, связанных с беженцами.

Чтобы иметь право на переселение, человек должен отвечать **критериям переселения**, установленным как УВКБ ООН, так и потенциальными странами назначения. Критерии УВКБ ООН отражают функцию переселения как средства защиты. Чтобы повысить его эффективность, УВКБ ООН работает со странами переселения, уточняя и согласовывая критерии и порядок переселения. Поскольку беженцы, как правило, высоко ценят возможность переселения, важно обеспечить прозрачность **управления** этим процессом, предупредить коррупцию и снижать опасность того, что переселение станет фактором притяжения для вновь прибывающих. Поэтому сотрудники УВКБ ООН, занимающиеся вопросами переселения, несут личную обязанность действовать профессионально и на условиях подотчетности.

Обзор

Долговременные решения:

- § завершают цикл перемещения, давая человеку возможность окончательно зажить нормальной жизнью;
- § могут принимать форму добровольной репатриации, интеграции на месте или переселения;
- § вероятность их успеха больше, когда беженцам дают возможность достичь самообеспечения.

Добровольная репатриация:

- § предпочтительное решение для большинства беженцев;
- § предполагает **добровольное, безопасное и достойное возвращение в страну происхождения**;
- § зависит прежде всего от усилий страны происхождения по созданию условий физической, правовой и материальной безопасности, благоприятных для возвращения людей, с восстановлением полной национальной защиты как конечным результатом;
- § предполагает участие УВКБ ООН в различных ролях – вклад, содействие, помощь – в зависимости от того, в какой мере выполняются основные условия возвращения;
- § для получения устойчивого результата необходимо сотрудничество УВКБ ООН, правительств страны убежища и страны происхождения, а также других учреждений ООН в обеспечении плавного перехода от репатриации к реинтеграции, реабилитации и реконструкции.

Интеграция на месте:

- § предполагает, что **страна убежища предоставляет право на постоянное жительство**;
- § характеризуется постепенным углублением экономической, юридической, социальной и культурной интеграции беженца в местную общину;
- § зависит от инициативы страны убежища; УВКБ ООН организует взаимодействие правительства и других действующих лиц, таких как страны-доноры и учреждения ООН.

Переселение:

- § перевод беженца из страны убежища в третье государство, готовое принять его на постоянной основе и поселить его у себя;
- § прежде всего – средство защиты; переселяют преимущественно людей, имеющих острые и неотложные проблемы в сфере защиты;
- § способствует также международному разделению бремени и ответственности, связанных с заботой о беженцах;
- § может сыграть стратегическую роль как долговременное решение в ситуациях, связанных с беженцами, особенно при коллективном переселении;
- § должно осуществляться УВКБ ООН и правительствами гласно и справедливо, с учетом критериев переселения, установленных УВКБ ООН.

Дополнительные материалы для чтения

Добровольная репатриация

Заключения Исполкома № 18 (XXXI) 1980 года и № 40 (XXXVI) 1985 года «Добровольная репатриация».

Добровольная репатриация – Voluntary Repatriation (EC/GC/02/5), UNHCR, 2002.

Руководство УВКБ ООН: добровольная репатриация: международная защита – UNHCR Handbook: Voluntary Repatriation: International Protection, UNHCR, 1996.

Интеграция на месте

Интеграция на месте – Local Integration, (EC/GC/02/6), UNHCR, 2002.

Переселение

Заключение Исполкома № 90 (LII) 2001 года «Международная защита»

Заключение Исполкома № 101 (LV) 2004 года «Вопросы правовой безопасности в контексте добровольной репатриации беженцев»

Усиление и расширение работы по переселению в наши дни: дилеммы, проблемы и возможности – Strengthening and Expanding Resettlement Today: Dilemmas, Challenges and Opportunities (EC/GC/02/7), UNHCR, 2002.

Руководство УВКБ ООН по вопросам переселения – UNHCR Resettlement Handbook, UNHCR, 2002.

Упражнения

Случай L

Это продолжение анализа случаев I и K. Возможно, Вы захотите перечитать их описания в главах 5 и 6 но можно повторить их вкратце: этнические и политические волнения в стране Ксанаду привели к гражданской войне и исходу примерно 250 тыс. этнических аркадийцев в Элизий. После вмешательства УВКБ ООН власти Элизия по первым признакам (*prima facie*) признали этих людей беженцами по Конвенции. Ныне, через три года после массового притока, беженцы все еще живут в лагерях, хотя многие из них перенесены дальше от границы.

Год назад, после дипломатических усилий региональной межправительственной организации и ООН, правительства Ксанаду и ФОА договорились о прекращении огня. После полугода напряженных переговоров было подписано мирное соглашение, гарантирующее провинции Аркадия широкую автономию и проведение в этом же году всеобщих выборов. После этого ФОА разоружился, насилие прекратилось и в страну вернулась относительно нормальная жизнь. В частности, намного полнее стали соблюдаться права человека в отношении аркадийского меньшинства.

Столица и ее окрестности мало пострадали от боевых действий, которые велись в основном в провинции Аркадия. Здесь придется многое восстанавливать, в частности поврежденные государственные здания (такие, как полицейские участки и школы), а также разрушенные деревни. Однако поступает и осваивается большой объем помощи на нужды восстановления, поэтому достаточно много важных общественных объектов – школ, больниц и т.п. – в настоящее время функционирует.

Правительство Ксанаду заявило УВКБ ООН и властям Элизия, что выступает за возвращение беженцев домой. Оно изложило основные элементы трехстороннего соглашения о добровольной репатриации:

- i** беженцы имеют право вернуться в Ксанаду, но точные места их поселения определяют власти;
- ii** иммунитет от судебного преследования для лиц, возвращающихся из Элизия;
- iii** будет сделано все возможное для возвращения имущества возвращающимся беженцам, но если это окажется невозможным, то они не смогут получить компенсацию;
- iv** властями будет признан правовой статус репатриантов;
- v** этапы возвращения будут зависеть от доступности национальной защиты, но в течение шести месяцев с момента подписания Соглашения УВКБ ООН будет содействовать добровольной репатриации, даже если условия физической, правовой и материальной безопасности будут выполняться не в полной мере;
- vi** по возможности беженцам будет предоставляться точная информация о положении в стране происхождения, но их согласие на возвращение не зависит от получения такой информации;

- vii УВКБ ООН будет иметь полный доступ к беженцам, рассматривающим возможность возвращения, но доступ к репатриантам в Ксанаду будет предоставляться по усмотрению правительства страны.
- a Вас просили подумать над тем, приемлемы ли эти положения для УВКБ ООН. Укажите пять условий, вызывающих озабоченность, и разьясните причины для каждого случая.

Позднее правительство Ксанаду учло озабоченность УВКБ ООН, и трехстороннее соглашение о добровольной репатриации было подписано. Положение в Ксанаду еще более улучшилось, и теперь УВКБ ООН содействует массовой добровольной репатриации. К настоящему времени в страну вернулось около 150 тыс. беженцев. Наблюдения показывают, что большинство репатриантов успешно реинтегрируется, но в смешанных ксано-аркадских семьях супруги и их дети сталкиваются с дискриминацией и враждебностью.

В рамках мероприятий УВКБ ООН по содействию репатриации Вы информируете беженцев в Элизии о практической стороне репатриации и об условиях, которых они могут ожидать. В частности, Вы побеседовали с Жюлем и Камиллой. Несколько лет назад Вы помогли положить конец сексуальной эксплуатации Камиллы со стороны Педро – местного сотрудника НПО. С тех пор Камилла вышла замуж за элизийца Луи, с которым познакомилась в лагере на богослужении, организованном местной церковью. Власти Элизия разрешили ей переехать из лагеря к мужу, и теперь у них маленький сынишка. Жюль также живет у Камиллы и Луи; они сумели отдать его в местную школу.

Недавно Вы общались и с семьей друга Жюля – Сезара; вы говорили о возможности репатриации. К счастью, два года назад благодаря розыскным мероприятиям УВКБ ООН и МККК Сезар воссоединился с родителями, и они стали жить в другом лагере в Элизии. К сожалению, недавно у его матери обнаружили редкую форму лейкемии, от которой ее лечат лишь примитивными средствами, поскольку возможности медицины в лагере и вообще в Элизии ограничены. Вы навели справки и выяснили, что и в больницах Ксанаду может не оказаться специалистов и средств, необходимых для длительного лечения матери Сезара от ее болезни.

- b** Учитывая обстоятельства жизни Жюля и Камиллы, какое из трех долговременных решений Вы сочли бы наиболее подходящим для них и почему?
- c** Какое долговременное решение лучше всего подойдет семье Сезара и почему?

Ответы на вопросы упражнений – Глава 7

Случай L

a

- i Как указано в пункте b) Заключения Исполкома № 101 (LV) 2004 года, пользуясь правом на возвращение в свою страну, беженцы в принципе должны иметь возможность вернуться в свои родные места или на выбранное ими место жительства с учетом ограничений, допускаемых международным правом в области прав человека.
- iii При невозможности возвращения имущества должна существовать возможность получить компенсацию.
- v УВКБ ООН не будет содействовать добровольной репатриации, пока не будут созданы основные условия для такого возвращения.
- vi До принятия решения относительно возвращения беженцы должны непременно получить доступ к точной информации, особенно если репатриация проводится в рамках организованной программы под эгидой УВКБ ООН.
- vii УВКБ ООН уполномочено наблюдать за положением репатриантов, чтобы убедиться в том, что с ними обращаются в соответствии с их правами.
- ii Как указано в пункте q) Заключения Исполкома № 101 (LV) 2004 года, возвращающимся беженцам должен быть предоставлен иммунитет от судебного преследования за выезд из страны происхождения и проживание за ее пределами; однако амнистия не должна распространяться на возвращающихся беженцев, которых обвиняют, в частности, в серьезном нарушении международного гуманитарного права, геноциде, преступлении против человечности, преступлении, представляющем собой серьезное нарушение прав человека, либо в тяжком общеуголовном преступлении, повлекшем за собой смерть человека или причинение серьезных телесных повреждений, которое было совершено до бегства или во время пребывания в изгнании.
- iv В пункте l) Заключения Исполкома № 101 (LV) 2004 года признается важность того, чтобы согласно внутреннему праву признавался гражданский статус возвращающихся беженцев и изменения в нем – вызванные, в частности, смертью, рождением и усыновлением детей, заключением и расторжением браков, – а также признавалась регистрация данного статуса и соответствующие документы, выданные компетентными органами в стране убежища или в других местах – с учетом особого положения возвращающихся женщин-беженок, у которых может не оказаться документов, подтверждающих их гражданский статус, или могут возникнуть трудности с обеспечением признания документов, выданных властями страны убежища.

- b** Интеграция на месте. Камилла вышла замуж за местного жителя, и у них родился ребенок. И она, и Жюль уже в значительной мере интегрировались в местное общество: они живут в деревне у Луи, а Жюль ходит в местную школу. Если они поедут на родину Камиллы, то ее мужу, не являющемуся гражданином Ксанаду, возможно, будет трудно последовать за ней, поэтому существует риск распада семьи. В этих условиях Камилла, очевидно, не вернется добровольно, а поскольку она так долго опекала Жюля, то в его наилучших интересах следовало бы оставить его с ней. В любом случае он, как ребенок, не сможет вернуться на родину самостоятельно, если в Ксанаду не будет организована надлежащая забота о нем.
- c** Поскольку родители Сезара состоят в смешанном браке, им может быть трудно реинтегрироваться в Ксанаду. Добровольная репатриация им не подходит: есть риск того, что по возвращении им не будет обеспечена правовая, физическая и материальная безопасность. Вместо этого можно было бы добиваться интеграции на месте, но состояние здоровья матери Сезара таково, что здесь ее не смогут лечить от серьезной болезни. Данная семья могла бы ходатайствовать о переселении на том основании, что в стране убежища мать Сезара не сможет получить необходимого лечения.

ГЛОССАРИЙ

Принцип non-refoulement (принцип отказа от обратной высылки)

Важнейший принцип международного права, касающегося беженцев; запрещает каким-либо образом возвращать беженцев в страны или территории, где их жизни или свободе угрожает опасность в связи с каким-либо мотивом, указанным в Конвенции. Принцип *non-refoulement* является нормой международного обычного права и потому обязателен для всех государств – независимо от того, участвуют ли они в Конвенции 1951 года.

А

Альтернатива внутреннего бегства или перемещения

Фактологическое определение о том, что лицо, бежавшее от преследований в одном районе страны происхождения, могло найти защиту в другом районе той же страны. Возможность внутреннего перемещения имеет значение для определения статуса беженца лишь при определенных условиях.

Амнистия

Правовая гарантия, освобождающая лицо или группу лиц от ответственности за уголовные или политические правонарушения. Амнистия может содействовать добровольной репатриации, если ее условия уважают и применяют должным образом.

Б

Беженец

Лицо, отвечающее критериям права на убежище согласно применимому определению беженца, предусмотренному международными или региональными документами о беженцах, мандатом УВКБ ООН и/или национальным законодательством.

Беженцы «на месте» (*sur place*)

Лица, которые не были беженцами, когда покидали страны своего происхождения, но стали беженцами позднее в результате последующих событий. Беженцы «на месте» могут опасаться преследований из-за перемен в стране происхождения – таких, как государственный переворот, либо в связи с деятельностью, которой они занимались в стране убежища.

Беженцы по Конвенции

Лица, которых государства признали беженцами согласно критериям права на убежище, предусмотренным в статье 1 Конвенции 1951 года, и которые могут пользоваться различными правами согласно этому договору.

Беженцы по мандату

Беженцы, относящиеся к компетенции УВКБ ООН, т.е. лица, которых признало беженцами УВКБ ООН, действуя на основании своего Устава и соответствующих резолюций Генеральной Ассамблеи ООН и Экономического и Социального Совета (ЭКОСОС) в связи с Конвенцией 1951 года. Статус беженца по мандату имеет особое значение в государствах, не

являющихся участниками Конвенции 1951 года или Протокола к ней 1967 года.

Беженцы, признанные таковыми по первым признакам (*prima facie*)

Лица, которых признали беженцами государство или УВКБ ООН на основании объективных критериев, связанных с обстоятельствами в стране их происхождения и оправдывающих презумпцию того, что они отвечают критериям применимого определения беженца.

См. также коллективные меры защиты.

Безгражданство

Положение, при котором ни одно государство не считает человека своим гражданином в силу своего закона

В

Внутреннее перемещение

Недобровольное перемещение людей внутри их собственной страны. Может быть вызвано разными причинами, в частности стихийными бедствиями или техногенными катастрофами, вооруженными конфликтами или ситуациями всеобщего насилия.

Воссоединение семьи

Любой процесс, в ходе которого близких членов семьи сводят вместе, проявляя тем самым уважение к семье как естественной и основной ячейке общества. Особая сфера применения данного понятия – долговременные решения вообще и переселение в частности.

Вполне обоснованные опасения преследований

Один из элементов определения беженца в Конвенции 1951 года. Это словосочетание содержит субъективный элемент (опасения преследований), а также объективный элемент (опасения должны иметь основу, которая может быть оправдана объективно). Согласно Конвенции 1951 года, преследования должны быть связаны с одним или несколькими из пяти конкретных мотивов: расой, вероисповеданием, гражданством, принадлежностью к определенной социальной группе, политическими убеждениями.

Временная защита

Порядок или схема, разработанные государствами для предоставления защиты временного характера лицам, которые прибывают массами, спасаясь от конфликтов или всеобщего насилия, без определения статуса этих лиц. Временная защита обычно используется в промышленно развитых странах.

См. Коллективные меры защиты.

Высылка

Удаление законно проживающего лица государственными органами с территории государства. Согласно статье 32 Конвенции 1951 года, единственными допустимыми основаниями для высылки беженца являются соображения национальной безопасности и общественного порядка. Порядок принятия решения о высылке должен быть справедливым, а беженцу должен быть дан разумный срок для обращения за разрешением на въезд в другую страну.

Г

Глобальные консультации по вопросам международной защиты

Процесс, инициированный УВКБ ООН в конце 2000 года с целью оживить систему защиты беженцев, вновь подтвердив ее основные элементы, прояснив спорные понятия и дополнительно развив оперативные подходы к решению современных проблем. В нем участвовали УВКБ ООН, государства, международные организации, НПО и сами беженцы. По итогам Консультаций были приняты Декларация министров 2001 года и Программа по вопросу о защите.

Гражданин

Лицо, за которым по закону признается юридическая связь со страной.

Гражданство

Статус человека как гражданина конкретной страны.

Д

Дети

Лица, которые не достигли установленного законом возраста совершеннолетия и потому юридически несамостоятельны. Этот термин обозначает и подростков. Согласно Конвенции о правах ребенка (КПР), «ребенок» – это лицо, не достигшее 18-летнего возраста, если законом не установлен более низкий возраст. КПР уравнивает понятия «ребенок» и «несовершеннолетний».

Дети, разлученные с семьями

Дети, о которых заботятся взрослые в отсутствие их родителей или взрослого, который обычно о них заботился.

Добровольная репатриация

Возвращение в страну происхождения, основанное на свободном решении беженцев, принятом со знанием дела. Добровольная репатриация – одно из трех долговременных решений; она бывает организованной (т.е. проходит под эгидой заинтересованных правительств и УВКБ ООН) либо стихийной (т.е. беженцы возвращаются самостоятельно при незначительном влиянии УВКБ ООН и правительств).

Договор

Официальное соглашение, прежде всего между государствами, которое создает юридические обязательства для его участников. Договоры – один из главных источников международного права.

Долговременные решения

Любые средства, каковыми положение беженцев может быть удовлетворительно и окончательно урегулировано, с тем чтобы они могли жить нормальной жизнью. Три долговременных решения – это добровольная репатриация, интеграция на месте и переселение.

Дополнительная защита

Официальное разрешение на проживание в стране, выдаваемое этой страной согласно своим законам или практике лицам, которые нуждаются в международной защите, хотя и не отвечают критериям предоставления статуса беженца по Конвенции 1951 года.

3

Задержание

Ограничение свободы передвижения – обычно путем принудительного водворения в закрытое пространство.

Заключения Исполнительного комитета (Исполкома) по вопросам международной защиты

Официальные документы, в которых излагаются результаты ежегодных дискуссий в Исполкоме по вопросам международной защиты. Заключения Исполкома вносят вклад в разработку принципов и стандартов защиты беженцев и других лиц, относящихся к компетенции УВКБ ООН.

И

Интеграция на месте

Долговременное решение для беженцев, которое предусматривает их постоянное поселение в стране, где они искали убежища.

Исполнительный комитет по программе Верховного комиссара (Исполком)

Комитет, которому поручено консультировать Верховного комиссара по вопросам исполнения его функций. Исполком состоит из представителей 64 государств, проявивших интерес к проблемам беженцев. В качестве наблюдателей могут присутствовать представители других государств, а также НПО.

К

Картахенская декларация о беженцах

Декларация, принятая на коллоквиуме центральноамериканских экспертов в

1984 году. Декларация идет дальше Конвенции 1951 года: содержащееся в ней определение беженца охватывает и «... тех лиц, которые бежали из страны, поскольку их жизни, безопасности или свободе угрожали всеобщее насилие, иностранная агрессия, внутренние конфликты, массовые нарушения прав человека или другие обстоятельства, приведшие к серьезному нарушению общественного порядка.» Хотя Картахенская декларация не является договором, ее положения уважаются во всей Центральной Америке. Содержащееся в ней определение беженца включено в законодательство всех стран Центральной Америки, кроме одной, а также в законодательство ряда стран Латинской Америки.

Коллективные меры защиты

Подходы, в рамках которых потребность беженцев в защите и помощи удовлетворяют без предварительного определения их личного статуса. Уместны, когда ищущие убежища лица прибывают массами и применять индивидуальные процедуры невозможно или не нужно (причина бегства часто бывает самоочевидной). Два основных подхода – это признание статуса беженцев по первым признакам (*prima facie*) и временная защита.

Конвенция о правах ребенка (КПР)

Этот договор, принятый в 1989 году, устанавливает всеобъемлющие стандарты защиты прав детей. В его основе четыре руководящих принципа, один из которых – применение его стандартов ко всем детям без всякой дискриминации. Поэтому дети-беженцы, безусловно, входят в его сферу действий. Остальные руководящие принципы – это обеспечение «наилучших интересов»

ребенка, право на жизнь, выживание и развитие, право на участие.

Конвенция о сокращении безгражданства

Договор, предусматривающий приобретение гражданства лицами, которые иначе не имели бы гражданства и которые имеют соответствующие связи с государством, поскольку родились на территории или происходят от гражданина. Конвенция также предусматривает сохранение гражданства лицами, которые в случае утраты гражданства данного государства стали бы лицами без гражданства. Статья 11 этой Конвенции наделяет определенными функциями УВКБ ООН.

Конвенция о статусе апатридов

Конвенция, которая содержит определение лица без гражданства (апатрида) и устанавливает рамки для прав, которыми лица без гражданства должны пользоваться в странах, где законно проживают.

Конвенция о статусе беженцев (Конвенция 1951 года)

Этот договор устанавливает наиболее широко применимые рамки для защиты беженцев. Статья 1 Конвенции ограничивает сферу ее действия «событиями, происшедшими до 1 января 1951 года», но это ограничение было снято Протоколом 1967 года, касающимся статуса беженцев. По состоянию на октябрь 2004 года насчитывается 145 государств – участников Конвенции 1951 года и/или Протокола 1967 года.

Конвенция ОАЕ (Организации Африканского Единства) по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке

Региональное дополнение к Конвенции 1951 года, которое содержит более широкое определение беженца. Конвенция ОАЕ о беженцах, принятая в 1969 году, предусматривает, что термин «беженец» применяется также к любому лицу, которое бежит от «внешней агрессии, оккупации, иностранного господства или событий, серьезно нарушающих общественный порядок в какой-то части страны или во всей стране его происхождения». Ныне ОАЕ именуется Африканским Союзом.

Конвенция плюс

Инициатива Верховного комиссара, призванная улучшить защиту беженцев во всем мире и облегчить разрешение проблем беженцев посредством многосторонних специальных соглашений по таким проблемам, как вторичное перемещение, переселение и связь между помощью и развитием.

Л

Лица, относящиеся к компетенции УВКБ ООН

Общий термин для обозначения всех лиц, удовлетворение потребности которых в защите и помощи представляет интерес для УВКБ ООН. К их числу относятся беженцы, признаваемые таковыми согласно Конвенции 1951 года и региональным документам, репатрианты, лица без гражданства, а в некоторых случаях – также лица, перемещенные внутри страны, и лица, которым угрожают перемещением. Полномочие УВКБ ООН действовать в интересах лиц, относящихся к его компетенции (помимо беженцев) основано на

резолюциях Генеральной Ассамблеи и ЭКОСОС.

Лица, перемещенные внутри страны (ЛПВС)

Люди, которые вынуждены бежать из своих домов «...в результате или во избежание последствий вооруженного конфликта, повсеместных проявлений насилия, нарушений прав человека, стихийных или вызванных деятельностью человека бедствий, и которые не пересекали международно признанных государственных границ» (согласно «Руководящим принципам по вопросу о перемещении лиц внутри страны»).

Лицо без гражданства

Лицо, которое ни одно государство не считает своим гражданином в силу своего закона.

Лицо, ищущее убежища

Человек, который ищет международной защиты самостоятельно или в составе группы. В странах с индивидуальными процедурами лицо, ищущее убежища, – это человек, по ходатайству которого пока не принято окончательного решения в стране, где оно подано. Не каждое лицо, ищущее убежища, в конечном счете признают беженцем, но каждый беженец вначале является лицом, ищущим убежища.

М

Мандат УВКБ ООН

Роль и функции УВКБ ООН, определенные его Уставом и последующими резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН и ЭКОСОС в связи с Конвенцией 1951 года.

Международная защита

Международную защиту можно определить как все действия, призванные обеспечить женщинам, мужчинам, девочкам и мальчикам, относящимся к компетенции УВКБ ООН, равный доступ к правам и пользование ими согласно соответствующим сводам права (включая международное гуманитарное право, право в области прав человека и право, касающееся беженцев).

Она включает в себя вмешательство государств или УВКБ ООН от имени лиц, ищущих убежища, и беженцев, призванное обеспечить признание и охрану их прав, безопасности и благополучия согласно международным нормам. Такое вмешательство, в частности, предусматривает обеспечение соблюдения принципа *non-refoulement*, допуска на безопасную территорию, допуска к справедливым процедурам определения статуса беженца, гуманных стандартов обращения и реализации долговременных решений. УВКБ ООН – единственное учреждение ООН, уполномоченное защищать беженцев на глобальном уровне.

Международное гуманитарное право

Комплекс норм международного обычного права и международных документов, регулирующий ситуации международных или немеждународных вооруженных конфликтов. Основные документы – четыре Женевских конвенции 1949 года и два Дополнительных протокола к ним 1977 года. В Женевских конвенциях участвуют практически все государства.

Международное обычное право

Международно-правовые нормы, авторитет которых основан не на их формальном закреплении в договоре

или ином правовом документе, а на постоянной и последовательной практике государств. Для того чтобы практика государств стала вкладом в формирование международного обычного права, она должна осуществляться с сознанием юридического обязательства (*opinio juris*).

Международное право в области прав человека

Комплекс международных документов и норм международного обычного права, который закрепляет и защищает права человека. Самые известные документы (Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах) образуют Международный билль о правах человека. Право, касающееся беженцев, и право в области прав человека дополняют друг друга.

Международное право, касающееся беженцев

Комплекс норм международного обычного права и международных документов, устанавливающий стандарты защиты беженцев. Его краеугольный камень – Конвенция 1951 года о статусе беженцев.

Межправительственная организация (МПО)

Организация, состоящая из государств. Примеры – Организация Объединенных Наций (ООН), Африканский Союз (АС), Организация Американских Государств (ОАГ), Европейский Союз (ЕС) и Содружество Независимых Государств (СНГ).

Мигранты

Лица, покидающие свои страны, в том числе беженцы; однако, в отличие от других мигрантов, беженцы уезжают не по своей воле. Мигранты, которые перемещаются, например, по экономическим и семейным причинам и не подпадают под критерии определения статуса беженца, не вправе пользоваться международной защитой.

Мотивы, указанные в Конвенции

Определение беженца в Конвенции 1951 года предусматривает, что человек должен опасаться преследований по одному из следующих мотивов: раса, вероисповедание, гражданство, принадлежность к определенной социальной группе или политические убеждения.

Н

Негосударственные агенты преследований

Люди или организации, ответственные за акты или угрозы преследований и не контролируемые правительством. Их действия могут считаться преследованиями согласно Конвенции 1951 года, если правительство содействует им, поощряет или терпит их либо если правительство не может или не желает обеспечить эффективную защиту от них.

Неправительственная организация (НПО)

Организация, которая функционально независима от страны и не представляет ее. Этим термином обычно обозначают организации, которые преследуют гуманитарные цели и защищают права человека; многие из них осуществляют программы по работе с беженцами в партнерстве с УВКБ ООН.

Несопровождаемые дети

Дети, которых не сопровождают ни родители, ни другой взрослый, который заботился бы о них.

О

Обратная высылка (*refoulement*)

Удаление человека на территорию, где ему угрожают преследования или удаление на другую территорию, где ему будут грозить преследования. Согласно международному праву, касающемуся беженцев, и международному обычному праву, обратная высылка допускается лишь в исключительных обстоятельствах.

Обязанности беженцев

Обязанности, которые беженцы должны выполнять в стране убежища. Согласно статье 2 Конвенции 1951 года, беженцы должны соблюдать законы и распоряжения страны, в которой находятся. В частности, беженцы должны воздерживаться от любых действий, ставящих под угрозу безопасность или общественный порядок в общинах или странах, давших им убежище.

Определенная социальная группа (принадлежность к ней)

Один из пяти мотивов, в связи с которыми могут быть выявлены преследования согласно Конвенции 1951 года. Определенная социальная группа – это группа людей, которые имеют общую характеристику (помимо риска преследований) либо воспринимаются обществом как группа. Характеристика часто бывает природной или неизменяемой либо имеет иное фундаментальное значение для личности или совести человека либо

для осуществления им своих основных прав.

Отказ в пропуске через границу

В связи с проблемой беженцев – отказ разрешить лицу, ищущему убежища, въезд в потенциальную страну убежища. Отказ в пропуске через границу может привести к нарушению принципа *non-refoulement*.

П

Переселение

Перевод беженцев из страны, в которой они искали убежища, в другое государство, согласившееся их принять. Беженцам обычно предоставляется убежище или иная форма долгосрочного права на проживание, а во многих случаях они имеют возможность получить гражданство. По этой причине переселение является не только средством защиты беженцев, но и долговременным решением. Это также практический пример международного распределения бремени и ответственности.

Программа по вопросу о защите

Программа действий по улучшению защиты беженцев и лиц, ищущих убежища, во всем мире, согласованная УВКБ ООН и государствами в рамках процесса Глобальных консультаций и утвержденная Исполнительным комитетом в октябре 2002 года; ее приветствовала Генеральная Ассамблея.

Положения о прекращении действия статуса

Правовые положения, определяющие, при каких условиях статус беженца перестает действовать, поскольку он более не нужен или не оправдан. Положения о прекращении действия статуса содержатся в пункте С статьи 1

Конвенции 1951 года и в пункте 4 статьи I Конвенции ОАЕ о беженцах 1969 года.

Положения об исключении

Правовые положения, которые отказывают в благах международной защиты лицам, которые отвечают остальным критериям предоставления статуса беженца. В Конвенции 1951 года положения об исключении содержатся в пунктах D, E и F статьи 1. Эти положения касаются следующих лиц: получающих защиту или помощь от других учреждений ООН, помимо УВКБ ООН; обладающих правами и обязанностями, связанными с гражданством страны, где они проживают; лиц, в отношении которых имеются серьезные основания предполагать, что они совершили преступление против мира, военное преступление, преступление против человечности, тяжкое неполитическое преступление или деяния, противоречащие целям и принципам Организации Объединенных Наций.

Помощь

Призвана удовлетворить физические и материальные потребности населения, относящегося к компетенции УВКБ ООН. Может включать в себя поставки продуктов питания, медикаментов, одежды, жилищ, семян и инструментов, а также сооружение объектов инфраструктуры, таких как школы и дороги. «Гуманитарная помощь» – это помощь, оказываемая гуманитарными организациями в гуманитарных целях (неполитических, некоммерческих и невоенных). В практике УВКБ ООН помощь содействует решению задач защиты и дополняет эту работу.

Право в области прав человека

см. Международное право в области прав человека

Право, касающееся беженцев

см. Международное право, касающееся беженцев

Преследование

Базовое понятие **преследования** намеренно не было определено в Конвенции 1951 года; это показывает, что разработчики Конвенции стремились сделать толкование данного термина достаточно гибким, чтобы оно могло охватить постоянно меняющиеся формы преследований. Под преследованиями понимаются серьезные злоупотребления в области прав человека или причинение иного серьезного вреда, что нередко (но не всегда) имеет место систематически или неоднократно.

Преследования, связанные с полом

Преследования, которым подвергаются или от которых страдают в непомерной степени люди определенного пола. При некоторых фактических обстоятельствах преследования, связанные с полом, могут подпасть под определение беженца.

Процедуры определения статуса беженца

Юридические и административные процедуры, проводимые государствами и/или УВКБ ООН для определения того, следует ли признать человека беженцем согласно национальному и международному праву.

Р

Региональные документы о беженцах

Международно-правовые документы о беженцах, принимаемые государствами или межправительственными организациями в географическом регионе или субрегионе. Такие документы обычно дополняют

Конвенцию 1951 года и отражают особый характер проблем беженцев в конкретном географическом районе. Известные примеры региональных документов – Конвенция ОАЕ о беженцах и Картахенская декларация.

Реинтеграция

Процесс, позволяющий репатриантам вернуть себе физическую, социальную, правовую и материальную безопасность, необходимую для поддержания жизни и достоинства и для получения средств к существованию, а в конечном счете стирающий все видимые различия между ними и соотечественниками.

Розыск

При работе с беженцами – усилия по установлению местонахождения членов семьи или близких человека, относящегося к компетенции УВКБ ООН. Розыск может проводиться для целей воссоединения семьи, в контексте долговременных решений или просто для установления контактов между членами семьи. При Международном комитете Красного Креста (МККК) работает Международное агентство розыска, обладающее особой компетенцией в данной области.

Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны

Серия принципов, в которых сформулированы стандарты защиты, помощи и решений для лиц, перемещенных внутри страны. Руководящие принципы были опубликованы в 1998 году Специальным представителем Генерального секретаря ООН по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны. Они отражают право в области прав человека, гуманитарное право и – по аналогии – право, касающееся беженцев. Принципы служат

руководством для государств, а также для межправительственных и неправительственных организаций, занимающихся проблемами внутреннего перемещения.

С

Самообеспечение

В связи с проблемой беженцев – способность лица, ищущего убежища, или беженца удовлетворить собственные жизненные потребности и потребности своих иждивенцев.

Сексуальное и связанное с полом насилие (ССПН)

Особая форма нарушения прав человека, которая увековечивает стереотипные представления о разных ролях мужчин и женщин в обществе.

Социальная группа

см. Определенная социальная группа

Стандарты обращения

Стандарты, которые вытекают из Конвенции 1951 года о беженцах и из других международных документов и устанавливают параметры обращения с беженцами. Конвенция 1951 года предусматривает различные стандарты обращения в зависимости от конкретного права, о котором идет речь. Они таковы: положение не менее благоприятное, чем то, которое предоставляется иностранцам вообще при тех же обстоятельствах; наиболее благоприятное положение, предоставляемое гражданам иностранного государства при тех же обстоятельствах; то же положение, которое предоставляется гражданам; максимально благоприятное положение.

Страна переселения

Страна, которая предлагает возможности для постоянного поселения беженцев. Это иная страна, нежели страна происхождения или страна, в которой был впервые признан статус беженца.

У

Убежище

Предоставление государством защиты на своей территории людям из другого государства, бегущим от преследований или от серьезной опасности. Убежище состоит из ряда элементов, среди которых – принцип отказа от обратной высылки (*non-refoulement*), разрешение оставаться на территории страны убежища и гуманные стандарты обращения.

УВКБ ООН

Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев

Устав Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (Устав УВКБ ООН)

Документ, принятый Генеральной Ассамблеей в 1950 году и впервые определивший мандат, функции и структуру УВКБ ООН; он также определяет беженцев для целей работы УВКБ ООН. Позднее круг обязанностей УВКБ ООН был расширен резолюциями Генеральной Ассамблеи и ЭКОСОС в связи с Конвенцией 1951 года.