



UNHCR

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

Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев

**СЕРИЯ ИССЛЕДОВАНИЙ
ПО ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКЕ И СТРАТЕГИИ ЗАЩИТЫ**

**Поддержание гражданского и гуманитарного
характера убежища**

Роза да Коста
Консультант УВКБ ООН

ДЕПАРТАМЕНТ МЕЖДУНАРОДНОЙ ЗАЩИТЫ

RPLA/2004/02
Июнь 2004 г.

**ОТДЕЛ СТРАТЕГИИ ЗАЩИТЫ И ЮРИДИЧЕСКИХ КОНСУЛЬТАЦИЙ (PPLA)
ДЕПАРТАМЕНТА МЕЖДУНАРОДНОЙ ЗАЩИТЫ
УПРАВЛЕНИЯ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА ООН ПО ДЕЛАМ БЕЖЕНЦЕВ**

CP 2500, 1211 Geneva 2
Switzerland

Е-mail: hqpr02@unhcr.org
Веб-сайт: <http://www.unhcr.org>

Настоящий доклад подготовлен по поручению УВКБ ООН (Департамента международной защиты) как рабочий материал к Совещанию экспертов по вопросу поддержания гражданского и гуманитарного характера убежища, организованному в рамках выполнения задач Программы защиты. Точка зрения автора этой работы не обязательно отражает взгляды УВКБ ООН. В Интернете это исследование доступно по адресу <http://www.unhcr.org/protect>.

© Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, 2004 г.

Все права защищены. Никакая часть этой публикации не может быть воспроизведена, сохранена в системе поиска информации или передана в какой бы то ни было форме или какими бы то ни было средствами – электронными, механическими, фотокопировальными, записывающими или иными – без предварительного письменного разрешения УВКБ ООН.

СОДЕРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ	iii
--------------	-----

РАЗДЕЛ 1. ВВОДНЫЕ ВОПРОСЫ

I. ВВЕДЕНИЕ	1
А. Характер и значимость проблемы	1
В. Необходимость в оперативных стратегиях и решениях.....	2
С. Совещание экспертов: цели и задачи	2
D. Предмет рассмотрения данного доклада	4
Е. Правовая база и толкование терминов.....	4
1. <i>Правовая база</i>	4
2. <i>Толкование терминов</i>	11

РАЗДЕЛ 2. ВЫЯВЛЕНИЕ И ОТДЕЛЕНИЕ КОМБАТАНТОВ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ МЕР ПО РАЗОРУЖЕНИЮ, ВЫЯВЛЕНИЮ И ОТДЕЛЕНИЮ: НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО И ОПЕРАТИВНОГО ХАРАКТЕРА

I. КОНТЕКСТ ПРОБЛЕМЫ	15
А. Характер современного вооруженного конфликта: его влияние и проблемы выявления и отделения	15
В. Местные нюансы, возникающие в ситуации массового притока беженцев	16
II. ОГРАНИЧЕНИЕ КРУГА ЛИЦ, ПОДПАДАЮЩИХ ПОД ПРОЦЕДУРУ ВЫЯВЛЕНИЯ И ОТДЕЛЕНИЯ КОМБАТАНТОВ	17
III. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ МЕР ПО ОТДЕЛЕНИЮ КОМБАТАНТОВ В КОНТЕКСТЕ РАБОТЫ С БЕЖЕНЦАМИ: РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ И ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ	17
А. Основополагающие принципы	18
В. Практические аспекты	19
IV. КОНКРЕТНЫЕ ВОПРОСЫ, КАСАЮЩИЕСЯ РЕАЛИЗАЦИИ МЕР ПО ВЫЯВЛЕНИЮ И ОТДЕЛЕНИЮ КОМБАТАНТОВ	25
А. Сложности при выявлении комбатантов, а также некоторые принципы и стратегии, способствующие процессу выявления комбатантов.....	25
В. Осуществление мер по разоружению, отделению и альтернативной.....	27
нейтрализации комбатантов в различных ситуациях	27
1. <i>В пунктах въезда</i>	27
2. <i>На территории принимающей страны: реализация комплексного подхода</i>	30
3. <i>Решение проблемы присутствия вооруженных элементов и комбатантов в действующих лагерях и поселениях беженцев: «косвенные» стратегии осуществления мер по отделению комбатантов и потребность в альтернативных мерах нейтрализации</i>	31
V. ДРУГИЕ КАТЕГОРИИ «ОТДЕЛЕННЫХ» ЛИЦ: НЕОБХОДИМОСТЬ УСТАНОВЛЕНИЯ ОТЛИЧИЯ ОТ ПРОЦЕССА ОТДЕЛЕНИЯ КОМБАТАНТОВ	33
VI. ОСОБОЕ ПОЛОЖЕНИЕ РЕБЕНКА-СОЛДАТА	37
А. Применимые нормы	37
В. Определение термина «ребенок-солдат»	38
С. Практические вопросы	39

**РАЗДЕЛ 3. ИНТЕРНИРОВАНИЕ
ПРОБЛЕМЫ, УСЛОВИЯ И ПРОЦЕДУРЫ ИНТЕРНИРОВАНИЯ В КОНТЕКСТЕ
РАБОТЫ С БЕЖЕНЦАМИ**

I. ХАРАКТЕР И УСЛОВИЯ ИНТЕРНИРОВАНИЯ	43
А. Характер и режим интернирования.....	43
В. Общие условия и срок интернирования.....	44
II. ПРОБЛЕМЫ ЗАТЯЖНОГО ХАРАКТЕРА	47
III. ДАЛЬНЕЙШИЕ ШАГИ: УЧИТЫВАЯ ПРИНЦИПЫ РАБОТЫ И ПРАКТИЧЕСКИЙ ОПЫТ	47
IV. КОНЦЕПЦИЯ, ПРЕДЛАГАЕМАЯ ДЛЯ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ БЕЖЕНЦЕВ В КОНТЕКСТЕ ИНТЕРНИРОВАНИЯ.....	51
А. Особенности управления местами интернирования, созданными в ходе операций по оказанию помощи беженцам	51
В. База для процедур и процессов, касающихся аспектов работы с беженцами..	52
1. <i>Общие меры по классификации прибывших лиц и отсеиванию лиц, интернированных по ошибке – наивысший приоритет: максимум 3 месяца</i>	53
а. Меры по осуществлению общего наблюдения и определению категорий прибывших лиц	53
б. Углубленный процесс отсева.....	53
2. <i>Рассмотрение дел интернированных, заявляющих об отказе от военной деятельности и просящих убежища – высокий приоритет – предлагаемые сроки: 1-12 месяцев для осуществления процесса проверки</i>	54
а. Интернированные, которые отказались от военной деятельности и попросили убежища: процесс восстановления гражданского статуса и поиска убежища	55
б. Определение приемлемых сроков для проведения проверки гражданского статуса: для интернированных, которые отказались от военной деятельности и попросили убежища	56
с. Действия, предпринимаемые в процессе проверки	58
д. Оценка подлинности отказа комбатанта от военной деятельности и процедура определения статуса беженца	58
е. Процедуры определения статуса беженца.....	60
3. <i>Рассмотрение дел интернированных лиц, которые не отказались от военной деятельности</i>	61

**РАЗДЕЛ 4. БЕЗОПАСНОСТЬ ЛАГЕРЕЙ
ПРИОРИТЕТНЫЕ ЗАДАЧИ: ОБЕСПЕЧЕНИЕ НАДЛЕЖАЩЕЙ БЕЗОПАСНОСТИ
ЛАГЕРЕЙ И УПРАВЛЕНИЯ ЛАГЕРЯМИ**

I. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ И СТРАТЕГИИ	61
А. Комплексная стратегия в отношении угрозы милитаризации.....	61
В. Другие источники нестабильности в лагерях беженцев, которые могут сформировать климат, способствующий военной деятельности или общему насилию	62
II. ПРЕВЕНТИВНЫЕ МЕРЫ НА РАННЕМ ЭТАПЕ	63
III. НЕКОТОРЫЕ ПРИНЦИПЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ КАСАТЕЛЬНО НАДЛЕЖАЩЕЙ ПРАКТИКИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ И УПРАВЛЕНИЯ	66
IV. ОСОБЫЕ МЕРЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ВЕРБОВКИ, В ЧАСТНОСТИ, ВЕРБОВКИ ДЕТЕЙ	71

РЕЗЮМЕ*

РАЗДЕЛ 1 ВВОДНЫЕ ВОПРОСЫ ВАЖНОСТЬ ПРОБЛЕМЫ И СООТВЕТСТВУЮЩИЕ ЮРИДИЧЕСКИЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА

Присутствие вооруженных элементов*, а конкретнее – комбатантов, в потоке беженцев либо в действующих лагерях и поселениях беженцев несет угрозу основополагающему принципу гражданского и гуманитарного характера убежища и может вызвать серьезные проблемы безопасности для беженцев, принимающих государств и местных общин, а также для работников гуманитарных организаций. В некоторых ситуациях может даже иметь место угроза для межгосударственных отношений и региональной стабильности, а также могут возникать препятствия для реализации долговременных решений, таких как добровольная репатриация.

В своем Заключении № 94 (LIII) 2002 г. по вопросу о гражданском и гуманитарном характере убежища Исполнительный комитет УВКБ ООН рекомендовал, чтобы государства, принимающие смешанные потоки беженцев и комбатантов, как можно раньше принимали меры по:

- разоружению лиц, попадающих на их территорию с оружием;
- выявлению комбатантов и отделению их от беженцев;
- интернированию этих лиц.

Международное право уполномочивает принимающее государство – а в определенных условиях и требует от него – принимать вышеперечисленные меры. Правовая база, которая определяет обязательства принимающего государства в этом отношении, может быть выведена из законодательства о беженцах, права нейтралитета и международного гуманитарного права (далее – «МГП»), а также из международных правовых принципов, регулирующих осуществление межгосударственных отношений (Устав ООН, ст. 2, п. 4).

В частности, выявление комбатантов и отделение их от гражданских лиц имеет первостепенную важность для законодательства о беженцах и положения беженцев, поскольку оно позволяет:

- определить, кто именно имеет право просить убежища (комбатанты такого права не имеют, за исключением случаев, когда признано, что они действительно отказались от военной деятельности);
- защитить беженцев (в качестве гражданских лиц) от опасностей, связанных с ситуациями, где беженцы смешаны с комбатантами (например, в случае проживания в одном лагере);
- сохранить гуманитарный и мирный характер института убежища (в отношении всех сторон конфликта и принимающего государства).

* *Вооруженные элементы*: для удобства термин «вооруженные элементы» часто используют в контексте, касающемся беженцев, как обобщающий термин, охватывающий как комбатантов, так и гражданских лиц, носящих оружие. Это широкий термин, позволяющий обозначать *всех* лиц, будь то комбатантов или обычных граждан (беженцев), которые, случается, носят оружие и которые поэтому должны быть разоружены после пересечения границы принимающего государства. В этом докладе, а также в Заключении Исполкома № 94 термин «комбатанты» также используется как обобщающий, для

обозначения «лиц, принимающих участие в военных действиях как в международном, так и в немеждународном вооруженном конфликте, которые прибыли на территорию страны убежища»

РАЗДЕЛ 2

ВЫЯВЛЕНИЕ И ОТДЕЛЕНИЕ КОМБАТАНТОВ

Цель и масштабы реализации мер по отделению комбатантов должны быть определены не в широком смысле, а построены на четких критериях, учитывая конкретные источники угроз безопасности; в ситуациях, предусмотренных в данном документе и в Заключении Исполкома № 94, следует отделять исключительно комбатантов. Насколько возможно, следует использовать информацию, полученную благодаря системам раннего предупреждения, для оценки состава смешанного притока и заблаговременного определения методов выявления и стратегий отделения.

Основопологающие принципы осуществления мер по отделению комбатантов в контексте работы с беженцами состоят в следующем:

- **необходимые действия:** все вооруженные элементы, будь то комбатанты или гражданские лица, находящиеся среди контингента беженцев, должны быть разоружены; кроме того, комбатанты должны быть выявлены, отделены и интернированы;
- комбатант не может считаться искателем убежища, или беженцем;
- **бывшие** комбатанты не должны автоматически получать статус беженца посредством группового определения статуса по принципу *prima facie*;
- при отделении комбатантов в ходе процедуры **определения соответствия критериям для получения международной защиты** (т.е. определения права на убежище и (или) получение статуса беженца), таким лицам не предоставляется какой-либо правовой статус;
- если предоставление статуса беженца основано на принципе группового определения, с гражданскими лицами, являющимися **членами семей** комбатантов, следует обращаться как с беженцами, и они не должны интернироваться;
- **дети-солдаты** не должны интернироваться, но должны быть выявлены, чтобы они могли воспользоваться особыми мерами защиты и помощи;
- в случае массового оттока приоритет заключается в обеспечении **доступа к безопасности**; меры по отделению комбатантов нельзя проводить так, чтобы они препятствовали въезду беженцев;
- процесс выявления и отделения ни в коем случае не должен нарушать принцип **невывсылки**.

Руководящие принципы и выводы

- На практике ситуации смешанного притока часто требуют решения неотложной и **двойной задачи** – обеспечить защиту и гуманитарные **потребности беженцев и эффективно и оперативно организовать процедуру отделения комбатантов** и решение вопросов материально-технической помощи, касающихся комбатантов, которые уже выявлены и ожидают интернирования. Если власти принимающего государства не могут эффективно и оперативно разграничить и организовать эти два отдельных режима, то может возникнуть угроза для безопасности беженцев (и безопасности данной территории).

- **Основные необходимые условия** для процесса разоружения, выявления и отделения комбатантов заключаются в следующем:
 - (1) эффективные механизмы раннего предупреждения и быстрого реагирования;
 - (2) политическая воля со стороны правительства и местных властей принимающего государства;
 - (3) ресурсы и возможности для реализации соответствующих мер (либо помощь в их осуществлении).

- **Меры по выявлению и отделению** комбатантов от контингента беженцев должны приниматься **как можно раньше**, например, в пункте пересечения границы, а затем эти меры должны быть интегрированы на всех последующих этапах проведения операций по оказанию помощи беженцам (а также на местах их проведения).

- Хотя **правительства принимающих государств должны брать на себя основную ответственность** за решение проблем отделения комбатантов от контингентов беженцев, в некоторых случаях их возможности и ресурсы могут быть ограничены, в силу чего может возникнуть необходимость разработки **новых стратегий оказания помощи правительствам принимающих государств**. Среди механизмов, предложенных в этом отношении, можно назвать следующие:
 - На **внутригосударственном уровне** – создание *Целевой группы по вопросам интернирования*, в состав которой могли бы войти представители соответствующих органов государственного управления и действующих международных организаций, представленных в принимающем государстве (например, УВКБ ООН, МККК, ВПП). Работа такой группы может послужить полезной моделью межведомственного сотрудничества и стать стимулом для привлечения необходимых ресурсов и оказания помощи правительствам.
 - На **международном уровне** оговорена необходимость назначения ведущей или **ответственной международной организации** с четким мандатом на оказание принимающим государствам помощи в решении проблем, связанных со смешанными притоками или смешанными контингентами беженцев.
 - Готовность и оперативное привлечение *специалистов по гуманитарной безопасности (СГБ)* в соответствии с принципами, предложенными в концептуальной записке о практическом применении концепции «шкалы вариантов», могли бы существенно содействовать в проведении оценки и реализации решений по улучшению условий безопасности, сопряженных с присутствием вооруженных элементов и комбатантов – как в чрезвычайных ситуациях, так и в ситуациях, где действующие лагеря или поселения беженцев уже милитаризованы.

- Если вследствие **неспособности или нежелания принимающего государства** решать проблемы безопасности создаются препятствия для осуществления УВКБ ООН своих функций, в особенности в случаях, где беженцы оказываются уязвимыми перед лицом угрозы преследования или проникновения вооруженных элементов, то информацию о такой ситуации следует довести до сведения Генерального секретаря ООН.

- УВКБ ООН заинтересовано в соблюдении процедуры **выявления** и отделения комбатантов и может играть **мобилизующую роль** в ситуациях, когда приходится иметь дело со смешанными контингентами или смешанными притоками беженцев. Более того, **присутствие ООН** или других международных организаций в качестве наблюдателей во время осуществления мер по разоружению, выявлению и

отделению комбатантов дает **им уверенность в прозрачности и нейтральности этого процесса.**

Отдельные практические аспекты

(i) Вопросы выявления комбатантов

- В ходе реализации мер по отсеиванию и отделению комбатантов в контексте работы с беженцами могут возникать расхождения в **толковании** утвержденных критериев, поэтому необходимо формально установить принципы и критерии выявления и отделения комбатантов, понятные для всех субъектов, задействованных в этом процессе.
- Дополнительные практические трудности, возникающие в процессе выявления или отсеивания комбатантов, связаны с тем, что **проведение различия между комбатантами и обычными гражданами** становится все более затруднительным, учитывая характер определенных конфликтов. Среди вооруженных элементов могут находиться завербованные женщины и дети; условия, связанные с ситуациями массового притока, часто хаотические, могут позволять провести только **поверхностную процедуру выявления комбатантов**, с использованием имеющихся на данный момент прямых доказательств, а возможность провести более формальный и тщательный процесс отсеивания отсутствует. Тем не менее, можно выделить следующие **методы выявления комбатантов**: использование информации, полученной посредством механизмов раннего предупреждения, для составления характеристик прибывающих лиц; привлечение к процедуре отсеивания опытных специалистов, знающих и могущих распознать признаки военной иерархии и особенности поведения; поощрение самоопределения комбатантов и их добровольного интернирования; распознавание типичных признаков, свидетельствующих о причастности к военным действиям; разоблачения и свидетельства беженцев или проявление явного беспокойства со стороны других беженцев, особенно свидетелей и жертв; явное отличие по характеристикам и свидетельствам от остальных прибывших (беженцев) (например, отсутствие личных вещей и членов семьи); характер ответов на конкретные вопросы.

(ii) Вопросы отделения комбатантов: осуществление мер по разоружению и отделению в различных ситуациях

Реализация определенных мер и подходов в процессе отделения комбатантов от контингентов беженцев могут значительно снизить риски нарушения безопасности при проведении таких операций, а также могут повысить их эффективность. Стратегии, реализуемые для осуществления мер по отделению в пунктах пересечения границы, могут кардинально отличаться от стратегий, применяемых в случае, когда вооруженные элементы/комбатанты уже проникли в лагеря или поселения беженцев. Ниже приведены некоторые предложения и стратегии, касающиеся мер реагирования на ситуации подобного рода.

- В пунктах въезда

В ситуациях масштабных смешанных притоков, где существует возможность реализации мер по отделению комбатантов в пунктах въезда в страну (т.е. в пограничных районах), эффективность данных мер в значительной мере будет

определяться наличием механизмов раннего предупреждения, надлежащей подготовки, достаточных и быстро реализуемых возможностей для оперативного реагирования.

▪ На территории принимающей страны: применение комплексного подхода

Поскольку не всегда возможным является реализовать меры по разоружению вооруженных элементов и выявлению и отделению комбатантов в пунктах въезда в принимающую страну, и поскольку такие меры редко являются до конца результативными, следует также применять **другие системы «улавливания» или меры сдерживания** для случаев, когда вооруженные элементы уже проникли в страну и находятся в местах, населенных беженцами, или их окрестностях. К таким системам и мерам относятся, в частности: обеспечение заблаговременного присутствия местных правоохранительных органов в районах, где могут находиться вооруженные элементы; ведение информационно-разъяснительных кампаний среди местного населения и контингентов беженцев; внедрение механизмов отсеивания в процессе регистрации или размещения беженцев в лагерях. В частности, для **повышения эффективности процедуры отсеивания комбатантов в процессе регистрации** до или во время размещения в лагере необходимо использовать следующие меры: обеспечение видимого присутствия сил безопасности (чтобы удержать комбатантов от попыток зарегистрироваться); разработка и использование дополнительных вопросов, которые будут заданы при регистрации в подозрительных ситуациях; обучение персонала, проводящего процедуру регистрации, относительно их действий в таких ситуациях (что не должно предусматривать прямую конфронтацию).

▪ Решение проблемы присутствия вооруженных элементов и комбатантов в действующих лагерях и поселениях беженцев: «косвенные» стратегии для реализации мер по отделению комбатантов и потребность в альтернативных мерах по их обезвреживанию

Существуют некоторые альтернативы мерам по принудительному отделению комбатантов, и в определенных случаях они могут быть такими же эффективными, как и непосредственное отделение, не вызывая при этом значительных сложностей и отрицательных последствий. Например, **перемещение** лагерей подальше от пограничных районов или зон новых конфликтов (внутри принимающей страны) само по себе может привести к *фактическому* отделению тех вооруженных элементов, которые нацелены на осуществление трансграничных военных операций.

В иных случаях меры **по альтернативной нейтрализации комбатантов и урегулирование путем применения «косвенных» методов** могут быть единственно приемлемым решением. Если потенциал для реализации мер по отделению комбатантов не является достаточным, то принудительные методы отделения обусловили бы недопустимую степень применения силы в месте, где рядом с комбатантами живут гражданские лица, а меры по отделению определенных элементов могут принести больше вреда, нежели пользы, так как могут дестабилизировать в целом безопасную ситуацию в лагере. В случаях, где была бы предпочтительна стратегия сдерживания, а не прямые или насильственные действия, полезными могут быть некоторые из перечисленных ниже вариантов стратегий:

- **тщательный мониторинг** конкретных подозреваемых лиц на территории лагеря или поселения;

- **разъяснительные кампании** среди беженцев и местного населения, информирующие об опасностях **милитаризации**, разъясняющие нормы национального законодательства и международного права, а также правила проживания в лагерях;
- **кампании, поощряющие добровольное самоопределение и интернирование комбатантов; практические меры по добровольному разоружению;**
- меры по реабилитации и **реабилитационные** услуги, которые прямо или косвенно направлены на подозреваемых вооруженных элементов в **лагере** или поселении беженцев;
- **нейтрализация посредством мер контроля**, например, установление требования о получении подозреваемыми вооруженными элементами разрешения на выход из лагеря, контроль над тем, чтобы эти лица **не входили в состав руководящего**, управленческого и прочего ответственного персонала в структурах управления лагерем, а также проведение периодической проверки идентификации и **регистрации** обитателей лагеря для того, чтобы отслеживать появление в лагере новых лиц, в том числе тех, кто, возможно, проник в лагерь незаконным путем;
- усиленное и эффективное **присутствие сотрудников службы безопасности и представителей международных организаций** в лагерях и поселениях, а также в приграничных районах. Это будет давать условный сигнал о наличии контроля, что поможет нейтрализовать комбатантов в лагере, отрезав их от боевиков и командиров, действующих извне.

(iii) Особый случай: ребенок-солдат

Не смотря на то, что отделение и интернирование ребенка-солдата, не достигшего возраста 18 лет, не противоречит международному гуманитарному праву, **УВКБ ООН не рекомендует** в принципе интернировать детей-солдат, а рекомендует применять к ним «особые меры защиты и помощи, в частности, в вопросах их демобилизации и реабилитации». Государствам предлагается осуществлять эти «особые меры» вне лагеря для интернированных лиц и реинтегрировать ребенка в гражданскую жизнь в ускоренном порядке. **В качестве исключения**, может возникнуть необходимость интернировать тех детей-солдат старше 15 лет, которые представляют серьезную угрозу безопасности, в частности, для контингента беженцев, но это решение следует принимать **в индивидуальном порядке** и с учетом отягчающих обстоятельств или проблем, связанных с данным конкретным ребенком.

Практические вопросы в отношении детей-солдат

Рабочее определение термина «ребенок-солдат» и **стратегия действий в отношении ребенка-солдата должны быть согласованы и утверждены органами власти принимающего государства**, отвечающими за реализацию мер по выявлению и отделению комбатантов в контексте работы с беженцами. Кроме того, необходимо создать **конкретную программу**, которая бы предусматривала как работу службы по временному уходу за такими детьми, решение проблем их дальнейшей демобилизации (если это необходимо), так и **социальную реинтеграцию** детей-солдат (например, в лагерях беженцев или общинах). Важно, чтобы лица, отвечающие за реализацию таких программ, проходили специфическую подготовку по вопросам, связанным с положением детей-солдат. Важно, чтобы такие программы разрабатывались и осуществлялись с целью содействия возвращению ребенка-солдата к нормальной жизни и чтобы был определен профильный орган, который обеспечит координацию мер реагирования, принимаемых различными заинтересованными организациями и министерствами. Такие программы

должны включать рекомендации, изложенные в Кейптаунских принципах, ДПР и других нормативных документах, разработанных по этой тематике авторитетными международными организациями, например, ЮНИСЕФ, и отвечать таким рекомендациям (с необходимой доработкой).

РАЗДЕЛ 3

ИНТЕРНИРОВАНИЕ КОМБАТАНТОВ

Действующий режим интернирования и стандарты обращения с комбатантами

Правовой режим интернирования, рассматриваемый в настоящем докладе и применимый к большинству ситуаций, в которых нейтральные государства интернируют комбатантов, пересекших их границу и попавших на их территорию, – это режим, предусмотренный в Пятой Гаагской конвенции и детально разработанный в Третьей Женевской конвенции. Исходя из этого, комбатанты имеют право на защиту и статус комбатанта по МГП, а также на минимальные стандарты обращения, предусмотренные для них в этих нормативно-правовых актах. В принципе, государства могут интернировать комбатантов до окончания военных действий. Вместе с тем, правила нейтралитета не будут нарушены, если государство освободит бывшего комбатанта, который попросил убежища и в отношении которого установлено, что он действительно и навсегда отказался от военной деятельности.

Основные принципы и выводы по вопросу интернирования комбатантов, которые можно сформулировать на основе существующих стандартов и с учетом уроков, извлеченных из опыта проведения предыдущих операций, включают, в частности, следующее:

- ответственность за защиту интернированных комбатантов и оказание им помощи лежит на *принимающем государстве, однако государствам может понадобиться поддержка* в создании и содержании мест интернирования;
- комбатантов после отделения следует интернировать в месте, находящемся на безопасном расстоянии от границы, и лагерей/поселений беженцев;
- особое внимание должно уделяться внутренней безопасности лагерей для интернированных;
- регулярный мониторинг этих объектов необходим, в частности, для обеспечения надлежащих условий содержания, соблюдения прав интернированных, отслеживания процесса идентификации отделенных лиц и обеспечения прозрачности в отношении процесса отделения;
- следует при любой возможности реализовывать программы демобилизации и реабилитации комбатантов, и, в особенности, программы профессионального обучения;
- одним из приоритетов должен быть поиск решений по преодолению трудностей, связанных с длительной разлукой с семьями в период интернирования, учитывая значительное психосоциальное и реабилитирующее влияние семей в таких ситуациях;
- Потенциальная роль и вклад различных субъектов международного права, в частности, МККК, УВКБ ООН, УВКПЧ ООН и других организаций, в отношении мест интернирования должны быть более четко сформулированы и приведены в соответствие с их мандатами.

Система решения задач, касающихся беженцев, в контексте осуществления интернирования

В местах интернирования, созданных в ходе реализации мер по оказанию помощи беженцам, необходимо создать соответствующий механизм либо выработать единый подход для УВКБ ООН и правительства принимающей страны, который бы позволил решать различные задачи по защите беженцев в местах интернирования, включая:

- главенствующую роль УВКБ ООН в процессе обеспечения соблюдения принципа невысылки;
- процедуру отсева лиц, интернированных ошибочно (помимо основных преимуществ такой процедуры, лица, ошибочно интернированные, в этом случае, смогут получить возможность искать убежища или просить о предоставлении статуса беженца);
- процедуру для интернированных лиц, которые заявили об отказе от военной деятельности и попросили убежища.

В отношении бывших комбатантов или дезертиров, которые заявили об отказе от военной деятельности и попросили убежища, действуют следующие положения:

- они должны **лично и однозначно заявить** об отказе от военной деятельности;
- они должны пройти процесс **проверки**, который должен быть начат, непосредственно сразу после вышеупомянутого заявления. Этот процесс проверки предусматривает определенный период наблюдения, который позволяет властям определить, восстановило ли данное лицо гражданский статус и действительно ли оно отказалось от военной деятельности;
- лицам, заявившим об отказе от военной деятельности, должен быть в первоочередном порядке предоставлен доступ к действующим реабилитационным программам;
- для проведения процесса наблюдения и проверки может быть установлен срок длительностью от **1 до 12 месяцев**;
- продолжительность процесса **проверки** следует определять в **индивидуальном, а не групповом порядке**, с учетом соответствующих факторов (таких как звание и функции данного лица, срок службы, вид вербовки, обстоятельства, связанные с его выявлением и отделением, и т.д.);
- в конце срока, установленного для проверки, компетентные органы должны подготовить **рекомендации**, а дело должно быть передано для определения подлинности отказа от военной деятельности проверяемого лица; при положительном результате дело передается для проведения дальнейших процедур по определению оснований для предоставления статуса беженца;
- учитывая трудности, **присущие** процедуре определения того, отказался ли человек действительно и навсегда от военной деятельности, с самого момента выявления и отделения необходимо создать соответствующие механизмы, которые способствовали бы осуществлению процесса такой оценки (например, обеспечить наличие документации, заметок о поведении, заполненных личных или регистрационных анкет и других источников информации).

РАЗДЕЛ 4

СИСТЕМА БЕЗОПАСНОСТИ ЛАГЕРЯ

Создание эффективных систем безопасности и управления в лагерях и поселениях беженцев (с самого начала проведения чрезвычайной операции) должно **оставаться в центре внимания** и согласованных действий субъектов международного и национального права. Эти системы должны функционировать **в сочетании** с эффективными мерами по отделению комбатантов в пунктах въезда. Хотя меры по

разоружению вооруженных элементов и отделению комбатантов от контингентов беженцев должны приниматься как можно раньше, предпочтительно, в пунктах пересечения границы принимающего государства, реализация таких мер не всегда возможна и редко является полностью успешной; таковые меры не должны отвлекать внимание или ресурсы от обеспечения надлежащей безопасности лагеря и управления им.

Целостная стратегия в отношении угрозы милитаризации

Системы безопасности и управления в лагерях и поселениях беженцев должны строиться на комплексной и целостной стратегии. Такая стратегия должна иметь три масштабных цели во избежание угрозы милитаризации:

- (i) превентивный эффект в виде постоянного **сдерживания** проникновения вооруженных элементов (или милитаризации лагеря изнутри);
- (ii) содействие формированию максимально здоровой и безопасной среды для контингента беженцев и ее **поддержание**;
- (iii) контроль или **локализация** (нейтрализация) действий вооруженных элементов (в том числе комбатантов) в лагере или поселении и вокруг него.

Меры, которые будут прямо или косвенно влиять на состояние безопасности в местах компактного проживания беженцев, разнообразны, но в целом могут сводиться к наличию:

- 1) механизмов **обеспечения правопорядка**;
- 2) **систем руководства и управления лагерями**;
- 3) **бытового обеспечения и (или) социально-экономических условий**.

Необходимость превентивных мер на раннем этапе и важность месторасположения лагерей/поселений

Вопросы обеспечения безопасности и охраны должны решаться на основе комплексного подхода в рамках системы управления лагерями беженцев **с самого начала развития** чрезвычайной ситуации, связанной с притоком беженцев. Помимо некоторых из мер, упомянутых выше, включая действия по разоружению и отделению, также первостепенную важность имеют присутствие представителей государственных органов и УВКБ ООН на ранних этапах развития чрезвычайной ситуации, использование процедуры отсеивания в ходе процесса регистрации, осуществление миссий по предварительной оценке силами специалистов по гуманитарной безопасности и государственными экспертами (где это необходимо); также чрезвычайно важным является выбор месторасположения **лагерей и поселений беженцев**.

Факторы, которые необходимо учитывать при выборе места для **расположения** лагеря или поселения беженцев, должны быть **приоритетом** с самого начала притока беженцев. Лагерь беженцев должны быть расположены на безопасном расстоянии от:

- пограничных районов (особенно страны происхождения);
- зон других вооруженных конфликтов (например, в стране убежища);
- регионов, нестабильных по определению, или страдающих от повсеместного насилия/бандитизма;
- лагерей для интернированных лиц.

Размер и планировка лагерей беженцев также должны способствовать поддержанию безопасности. Теоретически численность беженцев в лагере не должна превышать 20 тыс. чел.

Ниже изложены некоторые принципы и рекомендации касательно эффективного обеспечения безопасности лагерей и управления ими:

- **Сами беженцы должны играть определенную роль в обеспечении своей безопасности** и мирного и гуманитарного характера лагерей и поселений беженцев. Программы, предоставляющие беженцам более широкие полномочия и позволяющие им брать на себя ответственность в обеспечении собственной безопасности, могут включать создание систем охраны с участием беженцев, проведение информационно-разъяснительной работы, касающейся проблемы милитаризации, а также прав и обязанностей беженцев в принимающем государстве. В частности, **системы охраны с участием беженцев** могут оказывать неоценимую помощь властям принимающего государства, помогая поддерживать безопасность в лагерях и поселениях беженцев, таковые часто используются как дополнение к комплексным мерам по обеспечению безопасности (см. ниже).
- Следует внедрять **правила проживания в лагерях и системы управления лагерями**, построенные на основе широкого участия и представительства (например, равного представительства полов), которые вряд ли смогут использовать в своих целях политические группировки и вооруженные элементы. В частности, **лидеры и представители беженцев** должны избираться из числа кандидатов, приверженных делу сохранения гражданского и гуманитарного характера их лагеря. Их следует избирать или назначать посредством прозрачной и открытой процедуры, при этом обеспечивая полноценное участие всех сегментов сообщества беженцев в этом процессе. Создание **эффективных и безопасных каналов передачи информации**, а также механизмы предоставления отчетности и подачи/рассмотрения жалоб – также являются элементами надлежащего управления лагерями.
- Следует создать эффективную **систему отправления правосудия**. Она должна включать систему регистрации и расследования преступлений, совершаемых в лагерях и поселениях беженцев и в их окрестностях, а также предотвращать укоренение культуры безнаказанности. Обеспечение на постоянной основе реального и эффективного присутствия правительственных структур и **международных организаций** (например, сотрудников системы защиты УВКБ ООН) в лагерях и поселениях беженцев и вокруг них также важно как мера по укреплению взаимопонимания и доверительных отношений с сообществом беженцев.
- **Обеспечение и защита законных прав беженцев**. Признание за беженцами четких законных прав в стране убежища – основа их защиты, тогда как отсутствие таких прав усиливает их уязвимость. К мерам, которые могут усилить эффективность правовой защиты и соблюдения прав беженцев, относятся: выдача беженцам индивидуальных юридических документов соответствующего образца; обеспечение незамедлительного доступа к эффективным средствам правовой защиты; предоставление защиты от незаконного ареста или задержания; обеспечение соблюдения права на свободу передвижения; реализация массовых информационных программ для информирования беженцев об их правах и обязанностях.
- **Создание эффективной системы распределения гуманитарной помощи, которая гарантирует ее доставку беженцам** и сводит к минимуму риск ее попадания в руки вооруженных элементов. Например, ни в коем случае не следует использовать лидеров беженцев как звено в процессе распределения гуманитарной помощи.

- **Постоянный диалог и сотрудничество с местным населением и местными властями** могут послужить мощным инструментом для обеспечения реальной безопасности вокруг территорий проживания беженцев. Помимо диалога, следует также поощрять проведение мероприятий по укреплению доверия между беженцами и местными жителями, а также внедрять соответствующие механизмы посредничества на случай возникновения конфликтов.
- **Семья выполняет основополагающую функцию защиты** по отношению к отдельным ее членам, особенно в случаях, когда имеет место перемещение беженцев. Поэтому следует защищать целостность семей беженцев и делать все возможное для восстановления единства семьи в случае ее разделения.
- **Расширение образовательных возможностей и других развивающих программ** (в том числе программ организации досуга) следует решительно поощрять, в особенности для групп риска. В частности, УВКБ и международное сообщество должны расширять масштабы образовательных программ для беженцев, в том числе на уровне среднего и высшего образования, с тем, чтобы беженцы, особенно молодежь, были вовлечены в развивающую деятельность и имели дальнейшие перспективы и надежду на будущее.
- **Подход на основе партнерства: стратегия программ сотрудничества с национальными правоохранительными органами.** Если ресурсы принимающего государства истощены проблемами безопасности в районах, населенных беженцами, то могут потребоваться программы сотрудничества с национальными полицейскими силами (и, например, с УВКБ ООН). В некоторых случаях оказание поддержки правительству посредством осуществления таких программ сотрудничества, а конкретнее – реализации комплексных мер по обеспечению безопасности, может значительно улучшить общую ситуацию в сфере безопасности беженцев.

ПОДДЕРЖАНИЕ ГРАЖДАНСКОГО И ГУМАНИТАРНОГО ХАРАКТЕРА УБЕЖИЩА

РАЗДЕЛ 1. ВВОДНЫЕ ВОПРОСЫ

I. ВВЕДЕНИЕ

A. Характер и значимость проблемы

Присутствие вооруженных элементов в потоке прибывающих беженцев либо в действующих лагерях или районах, населенных беженцами, угрожает основополагающему принципу гражданского и гуманитарного характера убежища и может вызвать серьезные проблемы безопасности для беженцев, принимающих государств и принимающих общин, а также для работников гуманитарных организаций. Для беженцев, ситуация с безопасностью которых и так нестабильна¹, присутствие вооруженных элементов усугубляет положение, часто приводя к принудительной военной вербовке, росту числа изнасилований и других форм физического и сексуального насилия, общему нарушению законности и порядка, торговле людьми в разных формах, политическому манипулированию и нецелевому использованию гуманитарной помощи. Кроме того, из-за присутствия вооруженных элементов беженцы могут становиться уязвимыми для посягательств со стороны государства происхождения или нападений со стороны местной принимающей общины; могут также возникать проявления ксенофобии по отношению к беженцам и соответствующее их восприятие². Если такая незащищенность становится нестерпимой, беженцы, по сути, могут быть вынуждены поспешно вернуться обратно, практически в неопределенность. Вооруженные элементы могут также препятствовать реализации долгосрочных решений, как то добровольная репатриация или местная интеграция.

В некоторых ситуациях может иметь место угроза национальной безопасности или региональной стабильности, а также угроза для межгосударственных отношений. Возникающий в результате риск для безопасности и зачастую ограниченные возможности для принятия мер реагирования могут побуждать потенциальные принимающие государства вообще отказывать беженцам в доступе к международной защите или ограничивать их свободу передвижения, а также другие права, которые обычно сопровождают процедуру предоставления убежища. Проведение различия между беженцами, с одной стороны, и вооруженными элементами, с другой стороны, – сложная

¹ Ввиду факта перемещения беженцы часто и без того сталкиваются с множеством проблем в сфере безопасности, которые приобретают самые разные формы, в том числе: упадок социальных и культурных норм, разлука с членами семьи, утрата членов семьи и лишение поддержки со стороны общины; безнаказанность лиц, совершающих преступления и насилие; сексуальное и гендерное насилие (СГН) в отношении женщин и девочек, как то изнасилование, сексуальная эксплуатация, принудительная вербовка, похищение и продажа.

² Как это произошло в Танзании и Гвинее.

задача, но ее решение, несомненно, – в интересах государств, беженцев³ и института убежища в целом.

В. Необходимость в оперативных стратегиях и решениях

Не смотря на то, что вопросы, связанные с присутствием вооруженных элементов в лагерях и поселениях беженцев, не новы, в последнее время они стали объектом усиленного внимания со стороны международного сообщества. Совет Безопасности ООН, в частности, неоднократно⁴ обращался к вопросу создания безопасных условий для гражданских лиц в период конфликта, отмечая уязвимость лагерей беженцев для проникновения вооруженных элементов и тот факт, что такие ситуации могут представлять угрозу для международного мира и безопасности. Совет Безопасности выразил «свою готовность рассматривать такие ситуации и, когда это необходимо, принимать надлежащие меры [...], включая предоставление в этих целях поддержки соответствующим государствам...»⁵. Совет Безопасности признал, что, напротив, обеспечение безопасности беженцев и поддержание гражданского и гуманитарного характера лагерей и поселений беженцев, могли бы **«внести вклад в поддержание международного мира и безопасности»**⁶. Генеральный секретарь ООН в своих докладах Совету Безопасности по вопросу о защите гражданских лиц в вооруженном конфликте также особо отметил важность сохранения гражданского и гуманитарного характера убежища⁷. В последнем из этих докладов упомянуты намеченные в Программе защиты УВКБ ООН⁸ действия, нацеленные на решение проблем, касающихся безопасности и предоставления гарантий физической безопасности беженцев, особенно в лагерях беженцев. В Заключении Исполнительного комитета УВКБ ООН № 94 (LIII – 2002 г.), (далее – «Заключение Исполкома № 94»), принятом в рамках выполнения задач Программы защиты, предметно рассматривается вопрос сохранения гражданского и гуманитарного характера убежища.

С. Совещание экспертов: цели и задачи

Данное совещание экспертов было создано по указанию Исполнительного комитета УВКБ ООН, который в своем Заключении № 94 призвал организовать проведение такого форума с целью содействия «выработке мер по разоружению вооруженных элементов и выявлению, отделению и интернированию комбатантов, включая уточнение

³ УВКБ ООН, Программа защиты, Женева, октябрь 2003 г. (3-е издание), стр. 66. Этот документ, ставший результатом Глобальных консультаций по вопросам международной защиты, был утвержден Исполнительным комитетом УВКБ ООН и впоследствии с одобрением отмечен Генеральной Ассамблеей ООН в Резолюции A/RES/57/187 от 4 декабря 2002 г. (далее – «Программа защиты»).

⁴ См., в частности, Резолюцию 1296 Совета Безопасности от 19 апреля 2000 г. и Резолюцию 1208 Совета Безопасности от 19 ноября 1998 г. Исполнительный комитет УВКБ ООН также неоднократно рассматривал этот вопрос, что, прежде всего, отражено в Заключениях Исполнительного комитета (далее – «Исполком») №№ 27, 32 и 72, касающихся военных нападений на лагеря беженцев и личной безопасности беженцев, а также в Заключениях Исполкома №№ 47, 84 и 64 соответственно по вопросу о детях и подростках-беженцах и о женщинах-беженках.

⁵ Резолюция 1296 Совета Безопасности от 19 апреля 2000 г., п. 14.

⁶ Резолюция 1208 Совета Безопасности от 19 ноября 1998 г., третий абзац преамбулы.

⁷ S/1999/957, сентябрь 1999 г.; S/2001/331, март 2002 г.; S/2002/1300, ноябрь 2002 г.

⁸ См., в частности, раздел «Более эффективное решение проблем, связанных с безопасностью», который одновременно является Целью 4 Программы защиты (см. стр. 66-69 там же) и включает следующие четыре задачи: (1) предоставление государствам ресурсов для обеспечения безопасности беженцев и отделения вооруженных элементов от контингентов беженцев; (2) информирование Генерального секретаря и Совета Безопасности по данному вопросу; (3) предотвращение военной вербовки беженцев, включая детей-беженцев; (4) предотвращение насилия по возрастному признаку, а также сексуального и гендерного насилия.

соответствующих процедур и стандартов, по согласованию с государствами, органами и учреждениями Секретариата Организации Объединенных Наций и заинтересованными организациями, такими как МККК, и сообщить Исполнительному комитету о достигнутом прогрессе»⁹. Также Управлению Верховного комиссара ООН по делам беженцев было предложено «изучить вопрос о том, каким образом оно могло бы создать по согласованию с соответствующими партнерами свой собственный институциональный потенциал для решения проблем обеспечения безопасности в лагерях беженцев, в частности путем оказания помощи государствам в обеспечении физической безопасности и уважения достоинства беженцев, используя, по мере необходимости, свою собственную экспертную базу в области защиты и оперативной деятельности»¹⁰. Таким образом, **результатом** данного Круглого стола **должны стать выводы, которые лягут в основу практических рекомендаций по эффективной реализации Заключения Исполкома № 94 на местах, разработка которых запланирована УВКБ ООН на 2004 год.**

Задача этого обзорного доклада – дать общую основу для обсуждения и способствовать формулированию практических мер для достижения вышеупомянутых целей¹¹. В докладе

⁹ УВКБ ООН, Заключение Исполнительного комитета № 94 (LIII) – 2002 год: «По вопросу о гражданском и гуманитарном характере убежища» (далее – Заключение Исполкома № 94), п. d).

¹⁰ Там же, п. (h).

¹¹ Хотя в этом докладе освещены многие имеющиеся пробелы, а также уроки, извлеченные из опыта прошлого, и трудности, присущие процессу практического осуществления отделения комбатантов, для осуществления такого процесса предполагается также наличие определенных возможностей – что включает минимальную политическую волю, а также реальную способность правительства реализовать данные меры либо применить соответствующие инструменты (такие как военная мощь и военное присутствие, наличие объектов, которые могут быть использованы для целей интернирования). Это предположение должно быть сделано для создания контекста, в определенной степени рабочего, с использованием которого можно эффективно реализовать некоторые предварительные рекомендации и принципы, указанные в этом документе. В противном случае разработка практических рекомендаций потеряла бы смысл. Тем не менее, в докладе все же предпринимается попытка осветить ряд возможных сценариев – от идеальных ситуаций, где присутствует и политическая воля, и достаточные возможности, до ситуаций, где серьезные недостатки при выполнении государством своих обязательств приводят к проникновению комбатантов и милитаризации существующих лагерей. Там, где идеальное решение невозможно, предлагается широкий спектр альтернативных мер, а поскольку каждая ситуация уникальна, то соответствующим субъектам в каждой конкретной ситуации придется решать, какие именно меры наиболее целесообразны. Естественно, будут иметь место угрожающие ситуации, где отсутствует политическая воля, либо у правительства принимающей страны нет возможностей выполнить свои обязательства, но в таких ситуациях ответственность, скорее всего, ляжет на плечи международного сообщества – а в таких случаях многие из предложений, представленных в данном рабочем докладе, все равно будут актуальны, даже несмотря на то, что придется учитывать другие важные обстоятельства. Такие ситуации детально прорабатываются, например, в публикации УВКБ ООН «Шкала вариантов» (см. ниже) – конкретнее, в материале касательно «силовых вариантов» 5-8 для очень серьезных ситуаций, которые могут включать развертывание международных полицейских сил, региональных военных сил с санкции или без санкции ООН либо развертывание международных вооруженных сил в соответствии с Главой VI или VII Устава ООН. См. UNHCR, *Ensuring the Civilian and Neutral Character of Refugee-Populated Areas: A Ladder of Options* [УВКБ ООН, «Обеспечение гражданского и нейтрального характера зон, населенных беженцами: Шкала вариантов»], июль 1998 г. См. также UNHCR, High Commissioner's Information Note of 14 January 1999, *The Security, and Civilian and Humanitarian Character of Refugee Camps and Settlements*, EC/49/SC/INF.2, Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Standing Committee 14th Meeting, [УВКБ ООН, Информационная записка Верховного комиссара от 14 января 1999 г. «Безопасность, гражданский и гуманитарный характер лагерей и поселений беженцев», EC/49/SC/INF.2, Исполнительный комитет Программы Верховного комиссара, 14-е заседание Постоянного комитета] (далее – «Записка о безопасности и гражданском характере лагерей»); UNHCR, High Commissioner's Information Note of 27 June 2000, *The Security, Civilian and Humanitarian Character of Refugee Camps and Settlements: Operationalising the "Ladder of Options"*, EC/50/SC/INF.4, Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Standing Committee, 18th Meeting [УВКБ ООН, Информационная записка Верховного комиссара от 27 июня 2000 г., «Безопасность, гражданский и гуманитарный характер лагерей и поселений беженцев: практическая реализация «шкалы вариантов», EC/50/SC/INF.4, Исполнительный комитет Программы Верховного комиссара, 18-е заседание Постоянного комитета].

не имеет места попытка решить все открытые вопросы, но предлагается концепция, построенная на правовых и политических соображениях, и дается ряд практических предложений, которые могут содействовать выработке пакета практических рекомендаций. Доклад содержит 4 раздела, которые могут быть прочитаны не только в совокупности, но и как отдельные материалы по соответствующим вопросам правовой базы, выявления и отделения комбатантов, интернирования, безопасности лагерей и управления лагерями. Такой формат должен облегчить работу с этим документом в ходе проведения круглого стола.

Надеюсь, что посредством обсуждения, обмена накопленным практическим опытом и рассмотрения ведомственных точек зрения участники Круглого стола смогут добиться прогресса в осуществлении стратегий сохранения гражданского и гуманитарного характера убежища, усилив таким образом как безопасность самих беженцев, так и государственную безопасность¹².

D. Предмет рассмотрения данного доклада

Предметом рассмотрения настоящего доклада, как и Совещания экспертов, являются ситуации, когда в результате либо международного, либо внутреннего вооруженного конфликта смешанные потоки беженцев прибывают в третье *нейтральное* государство (т.е. имеет место массовый приток беженцев, характеризующийся присутствием смешанного контингента и беженцев, и комбатантов). Ситуации, в которых имеет место наличие смешанных потоков во *вражеском* государстве (в случае международного вооруженного конфликта) или смешанных потоков гражданских лиц и комбатантов в стране происхождения (*внутренне перемещенные лица*), конкретно не рассматриваются, поскольку для них характерны свои, особые юридические и практические сложности и особые режимы правового регулирования.

E. Правовая база и толкование терминов

1. Правовая база

В своем Заключении № 94 (LIII) 2002 г. по вопросу о гражданском и гуманитарном характере убежища Исполнительный комитет УВКБ ООН рекомендовал, чтобы

¹² В Заключении Исполкома № 94 не только отмечена необходимость разработки практических рекомендаций участниками совещания экспертов, но и содержится призыв к УВКБ ООН и Департаменту операций по поддержанию мира (ДОПМ) активизировать взаимодействие по всем аспектам этой проблемы. В частности, в п. г) Исполнительный комитет призывает УВКБ ООН и ДОПМ «по мере необходимости направлять с согласия принимающих государств междисциплинарные группы по оценке в районы возникающих кризисов в целях прояснения ситуации на месте, оценки угроз для безопасности контингентов беженцев и рассмотрения соответствующих практических контрмер». В этом отношении следует отметить недавний Межведомственный меморандум от 7 апреля 2004 г. между ДОПМ и УВКБ ООН, а также «Информационную записку о сотрудничестве между УВКБ ООН и ДОПМ». Особое внимание в Заключении Исполкома № 94 уделено необходимости государств обеспечить реализацию мер по предотвращению вербовки беженцев (в особенности детей-беженцев), а также необходимости соответствующих органов и региональных организаций ООН и международного сообщества в целом мобилизовать достаточные ресурсы для оказания поддержки и помощи принимающим государствам в деле сохранения гражданского и гуманитарного характера убежища. В этом отношении также выражаю надежду, что Круглый стол экспертов **поспособствует благоприятному развитию международного сотрудничества в этом направлении и будет стимулировать процесс определения возможных *конкретных* ролей и действий различных субъектов в решении данной проблемы в соответствии с их мандатами и сферами компетенции.**

государства, принимающие смешанные потоки беженцев, как можно раньше принимали меры по:

- 1) разоружению лиц, попадающих на их территорию с оружием;
- 2) выявлению комбатантов и отделению их от беженцев;
- 3) интернированию этих лиц.

Международное право уполномочивает – а в определенных условиях и требует от принимающего государства – предпринимать вышеперечисленные меры. Правовая база, которая определяет обязательства принимающего государства в этом отношении, может быть выведена из законодательства о беженцах, права нейтралитета¹³ и международного гуманитарного права (далее – «МГП») ¹⁴, а также из международных правовых принципов, регулирующих осуществление межгосударственных отношений.

В частности, выявление комбатантов и отделение их от гражданских лиц имеет первостепенное значение в отношении законодательства о беженцах и положения беженцев, поскольку оно позволяет:

- 1) определить, кто именно имеет право просить убежища (комбатанты такого права не имеют, за исключением случаев, когда признано, что они действительно отказались от военной деятельности);
- 2) защитить беженцев от опасностей, связанных с ситуациями, где беженцы смешаны с комбатантами (например, в случае их проживания в одном лагере);
- 3) сохранить гуманитарный и мирный характер института убежища (в отношении всех сторон конфликта и принимающего государства).

Избранная в настоящем докладе точка зрения состоит в том, что различные источники международного права фактически не только предусматривают основания для того, чтобы осуществлять отделение и интернирование комбатантов, если они смешаны с беженцами, – но даже вменяют это в обязанность. Вместе с тем, в большинстве ситуаций, предусмотренных в настоящем докладе (см. выше Предмет рассмотрения данного доклада), правовой базой, непосредственно применимой для выполнения вышеупомянутых действий, будут являться правила нейтралитета и МГП (см. ниже). Автор считает также, что эта база – наиболее приемлемая правовая база для фактического **осуществления** мер по разоружению, отделению и интернированию¹⁵ комбатантов в ситуациях, связанных с беженцами, при этом она должна являться той общей основой, на которую следует опираться при разработке практических рекомендаций, указанных в Заключении Исполкома № 94. Это обусловлено следующими причинами:

- 1) это международная правовая база, **конкретно** предусматривающая и регулирующая процесс отделения и интернирования **«комбатантов»** как таковых и правила обращения с ними, что и является основополагающей целью, обозначенной в Заключении Исполкома № 94, а также в ходе настоящей встречи;

¹³ «Право нейтралитета» означает правила нейтралитета, изложенные в Конвенции 1907 г. о правах и обязанностях нейтральных держав и лиц в случае сухопутной войны (далее – «Пятая Гаагская конвенция»). Некоторые эксперты считают, что право нейтралитета отличается от МГП (поскольку оно касается правил нейтралитета, а не правил, регулирующих поведение сторон вооруженного конфликта). Тем не менее, в целях удобства на МГП часто ссылаются как на общий свод норм права, включающий правила нейтралитета. Там, где в настоящем докладе упоминается МГП, подразумевается, что оно включает и правила нейтралитета, хотя при необходимости мы иногда ссылаемся на право нейтралитета в отдельности.

¹⁴ Различие между комбатантами и гражданскими лицами занимает центральное место в МГП и, по сути, определяет, кого именно в соответствии с законом можно преследовать во время боевых действий.

¹⁵ По этой причине понятие режима интернирования, используемое в этом докладе, совпадает с понятием режима интернирования, предусмотренным Пятой Гаагской конвенцией и Женевской конвенцией (III) от 12 августа 1949 г. об обращении с военнопленными (далее – «Третья Женевская конвенция»).

- 2) важно, что она позволяет использовать для решения данного вопроса уже выработанный механизм осуществления мер (т.е. реальный механизм осуществления, дополненный принятыми на международном уровне стандартами и установленным режимом интернирования), позволяя таким образом обеспечить оперативное осуществление необходимых мер принимающими государствами, сталкивающимися с проблемой смешанных контингентов комбатантов и беженцев¹⁶.

Как отмечалось выше, и Устав ООН, и международное гуманитарное право, и законодательство о беженцах имеют первостепенное значение для определения участия и обязанностей тех или иных сторон в отношении отделения комбатантов от контингентов беженцев. Ниже вкратце рассматривается вопрос о том, каким образом эти разные области права предоставляют основания для реализации мер по разоружению, выявлению и отделению комбатантов от беженцев в ситуациях, связанных с наличием смешанных потоков.

▪ *Принцип нейтралитета в законодательстве о защите беженцев*

Само существование международного законодательства о беженцах и защита, которую оно предоставляет, зиждутся на принятии международным сообществом его принципиально нейтрального характера, а конкретнее – на мирном и гуманитарном (неполитическом) характере убежища. Следовательно, предоставление принимающим государством убежища не должно восприниматься страной происхождения как акт агрессии.

Это выражено в Преамбуле Конвенции о статусе беженцев (далее – «Конвенция 1951 г.»): *«Высокие Договаривающиеся Стороны, выразив пожелание, чтобы все государства, признавая социальный и гуманитарный характер проблем беженцев, приняли все меры к предотвращению трений между государствами в связи с этой проблемой...»*¹⁷. В Конвенции по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке (далее – «Конвенция ОАЕ») еще раз подтвержден этот принцип; в частности, прямо установлено, что *«предоставление убежища беженцам является миролюбивым и гуманитарным актом и не должно рассматриваться ни одним государством - членом Организации африканского единства в качестве недружественного акта»*, и там же подчеркнута необходимость *«разграничить беженцев, которые ищут мирной, нормальной жизни, и лиц, покидающих родину с единственной целью — вести подрывную деятельность извне»*¹⁸.

Затем, чтобы действительно сохранить гуманитарный характер убежища, принимающие государства должны следить, чтобы в отношении предоставления убежища, а также лагерей и поселений беженцев не допускались злоупотребления в политических целях и не имело место их нецелевое использование для поддержки или достижения военных целей (как то использование лагерей беженцев в качестве баз для проведения военной подготовки, вербовки или для отдыха и реабилитации комбатантов). В частности, в международном законодательстве о беженцах четко установлено (в случае присутствия

¹⁶ В отличие, например, от законодательства о беженцах и Устава ООН, которые обосновывают необходимость и даже налагают обязательство отделять и лишать свободы или нейтрализовать комбатантов, но не содержат указаний о комплексном механизме практического осуществления этих действий. Таким образом, государствам пришлось бы разрабатывать нормы внутреннего законодательства для регулирования таких ситуаций.

¹⁷ Конвенция о статусе беженцев (далее – «Конвенция 1951 г.») от 28 июля 1951 г., Преамбула, п. 5.

¹⁸ Конвенция по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке (далее – «Конвенция ОАЕ»), принятая 10 сентября 1969 г. (вступила в силу 20 июня 1974 г.), соответственно ст. II, п. 2 и Преамбула, п. 4.

смешанных контингентов) обязательство по **отделению комбатантов от контингентов беженцев**. Это обязательство зиждется как на ответственности принимающего государства за обеспечение защиты и физической безопасности беженцев на его территории¹⁹, так и на его обязанности поддерживать мирный и нейтральный характер убежища в отношении сторон конфликта. Эта обязанность по отделению комбатантов от беженцев очень четко сформулирована в Конвенции ОАЕ, которая устанавливает необходимость **разграничить** беженцев и лиц, покидающих свою страну с целью вести подрывную деятельность извне.

Более того, соответствующие положения Конвенции ОАЕ, например, запрещающие беженцам заниматься подрывной деятельностью²⁰, как и статья 9 Конвенции 1951 г. могут использоваться государствами для обеспечения соблюдения данного принципа нейтралитета убежища в отношении искателей убежища и беженцев²¹.

▪ *МГП и право нейтралитета*

В тех случаях, когда смешанные контингенты спасаются бегством из государства, в котором имеет место вооруженный конфликт, в государство, пребывающее в мирном состоянии, право нейтралитета также устанавливает определенные нормы, имеющие отношение к вопросу отделения комбатантов от беженцев. Государства, которые не участвуют в вооруженном конфликте, не должны оказывать какую бы то ни было помощь любой из сторон конфликта. Например, они не должны позволять вести военные действия со своей территории и не должны допускать передвижение войск через свою территорию²². Согласно праву нейтралитета, нейтральные государства обязаны

¹⁹ В настоящем докладе обстоятельно рассматривается вопрос о том, что присутствие комбатантов среди беженцев подвергает их серьезной опасности из-за роста преступности, нарушений прав человека и нападений со стороны местного населения или страны происхождения.

²⁰ В статье III Конвенции ОАЕ установлена обязанность беженцев соблюдать законы принимающей страны, а также уважать меры, принимаемые ею для поддержания общественного порядка, и воздерживаться от всякой подрывной деятельности против любого государства-члена ОАЕ. В п. 2 этой статьи государства, подписавшие Конвенцию, также обязуются запрещать беженцам, проживающим на их территории, «наносить ущерб любому государству-члену ОАЕ посредством любых действий, могущих создать напряженность в отношениях между государствами-членами ОАЕ, и прежде всего посредством вооруженных действий, использования печати или радио».

²¹ В отношении статьи 9 Конвенции 1951 г. Атле Граль-Мадсен отмечает, что она касается ситуаций, составляющих «другие чрезвычайные и исключительные обстоятельства», при наличии которых Договаривающееся Государство может принимать меры, которые оно считает необходимыми в интересах государственной безопасности. Он указывает также, что эти ситуации могут включать «условия, граничащие с войной, например, состояние **нейтралитета** в конфликте между важными или соседними странами; период, когда государству угрожает вооруженная агрессия со стороны другого государства; идущая гражданская война или ее угроза». См. Atle Grahl-Madsen, *Commentary on the Refugee Convention 1951* [Атле Граль-Мадсен, «Комментарий к Конвенции о статусе беженцев 1951 г.», УВКБ ООН, Женева, 1963, стр. 43. Следует отметить также, что эта норма, однако, применима только по отношению к лицам, ищущим убежища, или беженцам, но не к комбатантам, которые не подпадают под действие как этой нормы в частности, так и в целом самой Конвенции 1951 г. Упоминание о временных мерах в статье 9, таким образом, касается особых положений, которые должны применяться к беженцам, но не к комбатантам, которые будут являться объектом другого правового режима. Статья 9 гласит следующее: **Временные мероприятия:** «Ничто в настоящей Конвенции не лишает Договаривающееся Государство права во время войны или при наличии других чрезвычайных и исключительных обстоятельств принимать временные меры, которые оно считает необходимыми в интересах государственной безопасности, по отношению к тому или иному определенному лицу, еще до выяснения этим Договаривающимся Государством, что оно действительно является беженцем и что дальнейшее применение в отношении его означенных мер необходимо в интересах государственной безопасности».

²² См., в частности, статьи 2-4 и 5 Пятой Гаагской конвенции:

Статья 5: «Нейтральная Держава не должна допускать на своей территории ни одного из действий,, предусмотренных в пунктах 2-4. [...]» **Статьи 2-4** запрещают воюющим проводить через территорию

интернировать военнослужащих конфликтующих сторон, попадающих на их территорию. Правила, регулирующие поведение нейтральных государств, изложены в Конвенции 1907 г. о правах и обязанностях нейтральных держав и лиц в случае сухопутной войны (далее – «Пятая Гаагская конвенция»), где в статье 11 (Глава II) установлено следующее:

«Нейтральное государство, принявшее на свою территорию войска, принадлежащие к воюющим армиям, **обязано водворить** их по возможности далеко от театра войны. Оно может содержать их в лагерях и даже подвергнуть заключению в крепостях или приспособленных для этой цели местах. От него зависит решить, могут ли офицеры быть оставлены на свободе, под честным словом не покидать нейтральную территорию без дозволения».

Актуальна в данном контексте и статья 12 Пятой Гаагской конвенции, которая предусматривает следующее:

Если не имеется особого соглашения, то нейтральное Государство принимает на себя довольствие водворенных пищею и одеждою, а также оказывает им помощь, требуемую человеколюбием. Расходы по содержанию водворенных возмещаются при заключении мира.

Считается, что эти положения Пятой Гаагской конвенции приобрели статус обычного права²³. Более того, хотя данная конвенция касается конкретно обязанностей нейтральных держав в случае *международного* вооруженного конфликта, общепризнано, в том числе Международным Комитетом Красного Креста²⁴, что она может применяться по аналогии и в случае *немеждународного* вооруженного конфликта, если комбатанты либо со стороны официальных властей, либо из вооруженных оппозиционных групп бежали в нейтральное государство. В международном праве все большее признание находит точка зрения, что положения МГП (рассматриваемые как включающие правила нейтралитета), которые предусматривают **обязанность** нейтральных третьих государств разоружать и отделять комбатантов от гражданского населения и интернировать (либо иным способом нейтрализовать) их в месте, находящемся на безопасном расстоянии от границы, с тем, чтобы они более не представляли угрозу для других лиц и не продолжали участвовать в конфликте, фактически стали базовой нормой, применимой ко всем вооруженным конфликтам, включая внутренние²⁵. Фактически именно эта позиция также косвенно поддерживается п. 4 ст. 2 Устава ООН, как мы увидим ниже.

нейтральной Державы войска или обозы, устраивать приспособления, предназначенные служить средством сообщения с воюющими, пользоваться всяким сооружением такого рода, установленным ими перед войною в целях исключительно военных, формировать или вербовать военные отряды на территории нейтральной Державы в пользу воюющих.

²³ На обязанности нейтральных государств могут, однако, распространяться ограничения в двух конкретных обстоятельствах: (1) если Совет Безопасности ООН принял принудительные меры на основании Главы VII Устава ООН; (2) в отношении их права на коллективную самооборону (статья 51 Устава ООН).

²⁴ Международный Комитет Красного Креста (МККК), «Гражданский характер убежища: отделение вооруженных элементов от беженцев», Официальное заявление МККК на Глобальных консультациях УВКБ ООН по международной защите, первое заседание, 8-9 марта 2001 г. (далее – «Официальное заявление МККК»). Полный текст заявления размещен на веб-сайте <http://www.icrc.org>.

²⁵ Этой точки зрения придерживаются также: УВКБ ООН в документе «Гражданский характер убежища: отделение вооруженных элементов от беженцев», Глобальные консультации по международной защите, ЕС/GC/01/5, 19 февраля 2001 г., (далее – «Глобальные консультации по гражданскому характеру убежища»), стр. 2, раздел IV, где имеется ссылка на п. 4 ст. 2 Устава ООН, ст. 11 Гаагской конвенции, ст. 48-54 Протокола I, ст. 13-14 Протокола II и соответствующие положения международных документов о беженцах; Чалока Бейани (Beyani Chaloka, "International Legal Criteria for the Separation of Members of Armed Forces, Armed Bands and Militia from Refugee in Territories of Host States", *International Journal of Refugee Studies*, Vol. 12, Special Supplementary Issue [«Международные правовые критерии отделения военнослужащих, членов вооруженных банд и ополченцев от беженцев на территории принимающих государств»], июль 2000

Более того, хотя справедливо будет сказать, что принимающие государства иногда могут иметь особые политические симпатии или государственные интересы по отношению к одной из сторон конфликта, и это иногда может влиять на их политику или реакцию на ситуации, где имеют место смешанные контингенты беженцев, их общая позиция нейтралитета все равно должна оставаться контекстом для практических рекомендаций, и тогда действия международного сообщества могли бы включать информационно-разъяснительную работу, обучение и пропаганду, а также реализацию стратегий по отдельным странам с целью решения вопросов их возможностей, сотрудничества и соблюдения международных норм.

- *Устав ООН: обязательство воздерживаться от угрозы силой или ее применения против территориальной неприкосновенности другого государства*²⁶

Пункт 4 статьи 2 Устава ООН, который считается краеугольным камнем Устава, предусматривает, что государства

воздерживаются в их международных отношениях от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, несовместимым с Целями Объединенных Наций.

Это положение также дает основание отстаивать, в ситуациях, касающихся беженцев, обязанность нейтральных государств разоружать вооруженные элементы, а также отделять и интернировать комбатантов как в международных, *так и в немеждународных* вооруженных конфликтах. Следует читать и толковать в более широком контексте Устава ООН пункт 4 статьи 2, и особенно статью 1, в которой перечислены цели ООН, включающие развитие дружественных отношений между нациями и осуществление

г. стр. 251 и 268), по мнению которого применение интернирования в случае немеждународных вооруженных конфликтов стало частью обычного права; и Стефан Жакме (Stephane Jacquemet, “Under what Circumstances can a Person who has Taken an Active Part in the Hostilities of an International or a Non-International Armed Conflict Become an Asylum Seeker?” [«При каких обстоятельствах лицо, принимавшее активное участие в военных действиях в международном или немеждународном вооруженном конфликте, может стать искателем убежища?»], май 2004 г., работа не опубликована (находится у автора и представлена на рассмотрение на данном совещании экспертов), стр. 20, 32 и 34). В качестве дополнительного обоснования своей позиции последние два автора ссылаются на принципы Конвенции 1928 г. об обязанностях и правах государств в случае гражданской войны, которые обязывают государства разоружать и интернировать повстанцев, которые переходят их границы.

В частности, Жакме в вышеупомянутой статье выдвигает весьма заслуживающий внимания аргумент касательно обязанностей государств согласно Уставу ООН. По его словам, право нейтралитета, включая меры по интернированию, служит трем основным целям: оно дает нейтральному государству иммунитет от нападений, учитывая его соответствующую позицию и обязанность воздерживаться от участия в оказании военной помощи сторонам конфликта; оно защищает государство, находящееся в состоянии войны, от нападений войск, использующих для этой цели территорию третьего государства – что вытекает из его обязанности по предотвращению; оно предоставляет статус, обеспечивающий защиту интернированных лиц. Эта обязанность нейтральных государств воздерживаться от определенных действий и предотвращать их весьма схожа с обязательствами государств по п. 4 ст. 2 Устава ООН, как утверждает Жакме (на стр. 20), делая в силу этого вывод о том, что правила нейтралитета и, в частности, статья 11 Пятой Гаагской конвенции, фактически относятся к «базовым нормам», применимым ко всем вооруженным конфликтам. Он заявляет (стр. 20): **«обязанность нейтрального государства оставаться вне конфликта напоминает обязательства по пункту 4 статьи 2 Устава ООН, который является [...] нормой международного обычного права. Следовательно, уместно будет заключить, что статья 11 Пятой Гаагской конвенции относится к этим базовым нормам, применимым ко всем вооруженным конфликтам, включая внутренние».**

²⁶ Обсуждение вопросов, касающихся Устава ООН, в этой части доклада, в значительной мере основано на работе моего коллеги Стефана Жакме (“Under what circumstances...”, стр. 25-28).

международного сотрудничества в разрешении проблем гуманитарного характера, а также поддержание международного мира и безопасности – что является главной целью Устава ООН. Таким образом, в дополнение к воздержанию от действий, которые могли бы поставить под угрозу международный мир и безопасность, у государств также есть обязательство предпринимать меры, которые будут укреплять мир и способствовать дружественным отношениям с другими государствами. Характер п. 4 ст. 2, а также вид действий, которые запрещены этим положением, были интерпретированы Международным судом при рассмотрении дела «Никарагуа против США» (*Nicaragua v. U.S.*), ICJ 14 (27 июня 1986 г.). В решении по этому делу суд постановил, в частности, что п. 4 ст. 2 по сути является декларацией обычного права, а сфера действия запретов, вытекающих из этого положения, распространяется и на деяния, менее тяжкие, нежели прямое вооруженное нападение. С целью более точного определения видов действий государств, запрещенных п. 4 ст. 2 Устава ООН, Международный суд сослался на Резолюцию 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи ООН.

Резолюция 2625, которой была принята Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, также является особенно актуальной для темы настоящего доклада. В Декларации, в частности, установлены следующие принципы:

Каждое государство обязано воздерживаться от организации или поощрения организации иррегулярных сил или вооруженных банд, в том числе наемников, для вторжения на территорию другого государства.

Каждое государство обязано воздерживаться от организации, подстрекательства, оказания помощи или участия в актах гражданской войны или террористических актах в другом государстве или от потворствования организационной деятельности в пределах своей территории, направленной на совершение таких актов, в том случае, когда акты, упоминаемые в настоящем пункте, связаны с угрозой силой или ее применением. [...]

[Н]и одно государство не должно также организовывать, разжигать, финансировать, подстрекать или допускать подрывную, террористическую или вооруженную деятельность, направленную на насильственное свержение строя другого государства, равно как и способствовать ей, а также вмешиваться во внутреннюю борьбу в другом государстве. [Выделено автором]²⁷

Таким образом, запреты, предусмотренные Уставом ООН, не только распространяются на непосредственное применение силы в межгосударственных отношениях и прямые нападения, но и охватывают «косвенные» вооруженные силы, в том числе использование или «инструментализацию» государством незаконных вооруженных бандформирований, нерегулярных сил, наемников и повстанцев, а также простую «помощь», «поощрение» и даже «потворствование» вооруженной деятельности частных лиц, будь то граждан данного государства или иностранцев²⁸. Более того, как упоминалось выше, государство обязано пресекать и предотвращать использование своей территории лицами, цель которых состоит в нападении на другое государство или в подстрекательстве к насильственному свержению его режима. Принимающее государство должно добросовестно относиться к выполнению этого обязательства, в частности, использовать все имеющиеся в его распоряжении средства для предотвращения и пресечения этих

²⁷ Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций. Резолюция 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи ООН от 24 октября 1970 г.

²⁸ Stephane Jacquesmet, “Under what circumstances...”, стр. 27.

противоправных деяний в ситуациях, когда риск означенных предсказуем, иначе держава нарушит п. 4 ст. 2 Устава ООН.

Следовательно, как мы увидели выше, Устав ООН предоставляет собственное независимое обоснование для обязательств государств по разоружению, отделению и интернированию комбатантов. В то же время, поскольку п. 4 ст. 2 Устава считается нормой международного обычного права, и, будучи схожим с правилами нейтралитета и поддерживая их (в частности, ст. 11 Пятой Гаагской конвенции), он подкрепляет аргумент о том, что данная обязанность нейтральных государств по МГП (включая право нейтралитета) действительно стала базовой нормой международного права, применимой не только к международным, но и ко внутренним вооруженным конфликтам.

▪ *Режим интернирования*

Режим интернирования, упоминаемый в настоящем докладе, в частности, в разделе 3, является режимом, применимым к правилам нейтралитета и МГП, который наиболее детально проработан в Третьей Женевской конвенции. Подробно этот режим интернирования рассматривается в разделе 3 данного доклада.

2. *Толкование терминов*

В Заключении Исполкома № 94 и настоящем докладе часто упоминаются такие термины, как «комбатанты» и «вооруженные элементы»²⁹. Ниже дается определение этих терминов, и разъясняются различия между ними.

- *Вооруженные элементы*: рабочее определение для случаев смешанного притока беженцев

В целях удобства термин «**вооруженные элементы**» часто используют в контексте, касающемся беженцев, как обобщающий термин, охватывающий как комбатантов, так и гражданских лиц, носящих оружие. Это более широкий термин, который позволяет обозначать *всех* лиц, будь то комбатантов или обычных граждан (беженцев), которые, случается, носят оружие (по причинам, не связанным с военной деятельностью – например, они могут носить его исключительно в целях самозащиты, охоты и т.п.) и которые поэтому должны быть разоружены после пересечения границы принимающего государства.

- *Комбатанты*

В этом докладе, а также в Заключении Исполкома № 94 термин «комбатант» также используется как обобщающий, для обозначения «**лиц, принимающих участие в военных**

²⁹ Следует отметить, что в настоящем докладе используется и термин «вооруженные элементы», и термин «комбатанты». Вместе с тем, они употребляются в соответствии с определениями, приведенными выше, и каждый термин подбирается специально под конкретный контекст, в котором он используется. Например, если речь идет о разоружении, то обычно упоминаются и вооруженные элементы, и комбатанты, так как разоружению подлежат обе эти категории; с другой стороны, при рассмотрении вопроса отделения и интернирования упоминаются комбатанты; в отношении безопасности лагерей беженцев, обсуждаемой в разделе 4, часто упоминается опасность, исходящая от вооруженных элементов, а не только от комбатантов, так как первые также составляют угрозу для безопасности лагерей (в частности, вследствие притока оружия в лагерь) и требуют принятия особых мер. Кроме того, когда речь идет об угрозах общего характера для безопасности лагерей и о гуманитарном и мирном характере убежища, упоминаются и вооруженные элементы, и комбатанты.

действиях как в международном, так и в немеждународном вооруженном конфликте, которые прибыли на территорию страны убежища»³⁰.

Это дает определенное преимущество, поскольку позволяет ссылаться на комбатантов (т.е. «боевиков») независимо от того, участвуют ли они в международном или немеждународном вооруженном конфликте – что является принципиальным отличием в МГП³¹, но для наших целей было бы слишком ограничивающим.

Определение термина «комбатант», приведенное ниже, содержит четкие критерии и предлагается в качестве рабочего определения в рамках реализации мер по выявлению и отделению комбатантов в ситуациях, касающихся беженцев.

«Комбатант» означает любое лицо, которое:
является членом вооруженной или военной организации либо формирования, регулярного или иррегулярного, либо принимает активное участие в военной деятельности и боевых действиях, либо осуществляет деятельность по вербовке или подготовке военнослужащих, либо занимает командную или ответственную должность в вооруженной организации или формировании, либо одето в военную форму, либо открыто носит оружие³², либо, представившись в принимающей стране гражданским лицом, приобретает любой из вышеперечисленных признаков или проявляет намерение его приобрести³³.

³⁰ Заключение Исполкома № 94, сноска 1.

³¹ Следует подчеркнуть, что определение термина «комбатант», употребляемое в настоящем докладе и в Заключении Исполкома № 94, предложено для того, чтобы можно было в общем смысле и беспрепятственно использовать понятие «боевики» независимо от того, в каком вооруженном конфликте они участвуют – международном или внутреннем. В МГП, однако, употребление термина «комбатант» в целом ограничено ситуациями, где речь идет о *международных* вооруженных конфликтах. В этом контексте данный термин можно широко трактовать как «личный состав вооруженных сил, т.е. данные лица должны быть организованы, находиться под ответственным командованием и подчиняться внутренней дисциплинарной системе, которая позволяет обеспечивать соблюдение норм международного права, применяемых в период вооруженных конфликтов» (Официальное заявление МККК, стр. 1). См. тж., например, статью 4(A)1 Женевской конвенции об обращении с военнопленными, которая распространяется на личный состав «вооруженных сил» стороны, находящейся в конфликте, а также на личный состав ополчения и добровольческих отрядов, входящих в состав этих вооруженных сил. В Пятой Гагской конвенции, международном акте, наиболее непосредственно применимом в ситуациях, рассматриваемых в данном докладе (т.е. в отношении нейтральных государств), упоминаются не «комбатанты» и не «личный состав вооруженных сил», а «войска» воюющих армий. В случае *международных* вооруженных конфликтов эти «войска» являются личным составом вооруженных сил сторон конфликта. В отношении *немеждународных вооруженных конфликтов* положение более сложное, потому что понятия «комбатант» в таких ситуациях не существует. В таких случаях упоминается лицо, принимающее «непосредственное участие в военных действиях». Такие лица теряют иммунитет от нападения, предоставленный гражданским лицам, и для целей настоящего доклада могут считаться «боевиками», которые подлежат отделению и интернированию. В МГП соответствующего определения нет, но «как правило, понимается, что совершение деяний, которые по своему характеру или цели направлены на причинение реального вреда личному составу и боевой технике противника, является непосредственным участием в военных действиях, тогда как предоставление комбатантам продовольствия или жилья либо в целом выражение им «сочувствия» таковым не является». См. Официальное заявление МККК, стр. 1.

³² Фраза «открыто носит оружие» употребляется в МГП **в контексте столкновений, поэтому пересекающий границу беженец, у которого оказывается при себе оружие, не считается комбатантом по одной лишь этой причине.**

³³ Это рабочее определение термина «комбатанты» было создано МККК для целей настоящего доклада с использованием общих критериев, применимых к комбатантам в международных вооруженных конфликтах, и доработано на предмет рассмотрения ситуаций, связанных с внутренними конфликтами. В отношении лиц, принимающих «непосредственное участие в военных действиях» в контексте **внутреннего** вооруженного конфликта, см. сноску выше; ниже представлен более формальный перечень лиц, которые могут считаться «комбатантами» в **международных** вооруженных конфликтах (этот перечень приведен в статье 4(a)(1)-(3) Третьей Женевской конвенции и статьях 43 и 50 Протокола I).

Этих лиц можно определить следующим образом. Комбатанты – это:

- личный состав вооруженных сил стороны, принимающей участие в конфликте, а также личный состав ополчения и добровольческих отрядов, входящих в состав этих вооруженных сил;

▪ *Интернирование и интернированные лица*

Термин «*интернирование*» употребляется в настоящем докладе формально и как специальный термин для обозначения режима интернирования, предусмотренного по правилам нейтралитета (статьи 11 и 12 Пятой Гаагской конвенции) и далее детально разработанного в Третьей Женевской конвенции³⁴.

Термин «*интернированные*» в настоящем докладе используется для обозначения лиц, считающихся «комбатантами», которые пересекли границу государства, затронутого либо международным, либо внутренним вооруженным конфликтом, и которые интернированы третьим нейтральным государством, на территорию которого они прибыли. В частности, этот термин конкретно обозначает комбатантов, интернированных согласно правилам нейтралитета и МГП (см. выше).

▪ *Ребенок-солдат*

«...любое лицо, не достигшее восемнадцатилетнего возраста, входящее в личный состав любого рода регулярных или иррегулярных вооруженных сил или вооруженных групп в любом качестве, в том числе повара, носильщики, посыльные и лица, сопровождающие такие группы, не считая членов семьи. Это понятие охватывает девочек, завербованных для сексуальных целей и принудительного брака. Следовательно, оно не относится исключительно к ребенку, носящему или носившему оружие» (см. раздел 2)

▪ *Отделение*

Означает физическое удаление определенных лиц из более обширной группы. В контексте Заключения Исполкома № 94 и настоящего доклада реализация мер по «отделению» ограничена отделением комбатантов, присутствующих в смешанных потоках и прибывших на территорию третьего нейтрального государства.

- личный состав регулярных вооруженных сил, считающих себя в подчинении правительства или власти, не признанных противной стороной;

- личный состав всех организованных вооруженных групп и подразделений, находящихся под командованием лица, ответственного за поведение своих подчиненных, даже если сторона конфликта, перед которой оно ответственно, представлена правительством или властью, не признанными противной стороной [...].

Следовательно, лица, входящие в состав «партизанских» отрядов или небольших вооруженных групп, могут иметь статус комбатантов или военнослужащих, если они отвечают определенным условиям. В частности, они должны открыто носить оружие во время столкновений, находиться под командованием лица, ответственного за своих подчиненных, и подчиняться внутренней дисциплинарной системе, которая – среди прочего – позволяет обеспечивать соблюдение норм международного права, применяемых в период вооруженных конфликтов. См. Bouchet-Saulnier, Françoise, *The Practical Guide to Humanitarian Law*, first English edition, (ed. and transl. by Laura Brav), Rowman & Littlefield Publishers, Inc, Maryland, USA, 2000 [Франсуаза Буше-Сольнье, «Практическое руководство по гуманитарному праву»], стр. 50-51.

Статус комбатанта и военнопленного может также применяться в случае внутренних вооруженных конфликтов. Вместе с тем, следует отметить, что **наемники** не имеют права на статус комбатанта или военнопленного (см. раздел об интернировании); тем не менее, они имеют право на основные гарантии. Термин «основные гарантии» означает нормы, регулирующие минимальные стандарты защиты лиц, и продолжающие действовать во всех обстоятельствах, они же определены и отражены в международных нормах в области прав человека и МГП. См. в этом отношении: Bouchet-Saulnier, *The Practical Guide to Humanitarian Law*, стр. 107.

³⁴ Выражение «интернирование» в некоторых случаях дается здесь в скобках, чтобы указать на ситуации, где этот термин употреблен неправильно, использован в широком смысле для обозначения ряда мер, связанных с лишением свободы (в отношении лиц или ситуаций, к которым правила нейтралитета и Третья Женевская конвенция, как считается, не применяются), или других режимов интернирования, таких как режим интернирования по Женевской конвенции (IV) от 12 августа 1949 г. о защите гражданского населения во время войны (далее – «Четвертая Женевская конвенция»).

- *Отсевивание*

Этот термин употребляется для обозначения процесса выявления лиц с определенной целью (например, чтобы определить, кто является комбатантом, либо кто может подпадать под действие положения об исключении). Этот процесс требует применения определенных критериев, которые соответствуют конкретной цели.

РАЗДЕЛ 2. ВЫЯВЛЕНИЕ И ОТДЕЛЕНИЕ КОМБАТАНТОВ

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ МЕР ПО РАЗОРУЖЕНИЮ, ВЫЯВЛЕНИЮ И ОТДЕЛЕНИЮ: НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО И ОПЕРАТИВНОГО ХАРАКТЕРА

I. КОНТЕКСТ ПРОБЛЕМЫ

A. Характер современного вооруженного конфликта: его влияние и проблемы выявления и отделения

Большинство сегодняшних вооруженных конфликтов носят внутренний, а не международный характер. Это порождает новые вызовы, в том числе в отношении проблемы выявления вооруженных элементов. В ходе Глобальных консультаций УВКБ ООН по теме сохранения гражданского характера убежища этот вызов был сформулирован следующим образом:

[В]ыявление в контексте бегства людей от внутреннего конфликта остается сложной задачей, потому что на практике непросто различить тех, кто участвовал в боях, и тех, кто в них не участвовал. Ополченцы редко носят военную форму или же могут скрывать форму или оружие и смешиваться с гражданским населением. Изменчивый характер современного внутреннего конфликта часто приводит к таким явлениям, как мобилизация, демобилизация и повторная мобилизация, а также к принудительной вербовке детей и других гражданских лиц в рамках военных усилий, что затрудняет проведение различия между боевиками, бывшими боевиками и другими лицами. В ситуациях, где таких лиц можно выявить визуально, например, по наличию тяжелых вооружений, они могут превосходить по мощи силы правительства принимающего государства и создавать угрозу для тех, кто намеревается их разоружить³⁵.

Помимо вышеизложенного, дополнительной и значительной проблемой для обеспечения защиты являются все более часто встречающиеся ситуации, где имеют место междоусобные распри или отсутствие функционирующего центрального правительства в самих принимающих странах, в которых беженцы ищут защиты. Здесь следует упомянуть, в частности, сложность реализации мер по разоружению и отделению комбатантов от беженцев в ситуациях масштабного смешанного притока, где международным организациям, таким как УВКБ ООН, приходится иметь дело с негосударственными субъектами (например, с повстанческими группами или полевыми командирами, контролирующими конкретную территорию), чтобы обеспечить размещение беженцев в безопасных условиях, таким организациям также приходится обращаться к международному сообществу для решения проблемы отделения комбатантов³⁶. Ситуации,

³⁵ УВКБ ООН, «Гражданский и гуманитарный характер убежища», п. 12.

³⁶ Такой по сути была ситуация в Зонго; см. Lisa Yu, “Separating ex-combatants and refugees in Zongo, DRC: peacekeepers and UNHCR’s ‘Ladder of options’”, in UNHCR, *New Issues in Refugee Research*, Working Paper no. 60 [Лайза Ю, «Отделение бывших комбатантов и беженцев в Зонго (ДРК): миротворцы и «Шкала вариантов» УВКБ ООН», в публикации УВКБ ООН «Новые вопросы в исследованиях о беженцах», Рабочий доклад №60, август 2002 г.] (далее – «Отделение бывших комбатантов в Зонго»). Данный материал размещен в разделе «публикации» на веб-сайте: www.unhcr.org. Такие ситуации демонстрируют то, что некоторые называют наличием «пробелов» на международном уровне, как то отсутствие ведущего или центрального ведомства, отвечающего за оказание правительствам помощи в осуществлении мер по отделению комбатантов или в ситуациях, где, по сути, нет правительства, которое координировало бы выявление или отделение комбатантов от беженцев.

где имеют место междоусобные распри или нестабильность в самих принимающих государствах, несомненно, также ставят под угрозу безопасность контингентов беженцев в этих районах страны и создают опасность последующей милитаризации лагеря или поселения беженцев местными противоборствующими группировками, включая принудительную вербовку беженцев.

В. Местные нюансы, возникающие в ситуации массового притока беженцев

На практике, часто в хаотических условиях массового притока, разработка и реализация на местах критериев, которые делают возможным выявление вооруженных элементов, представляет собой очень сложную задачу. Здесь крайне важна достоверная и оперативная информация о стране происхождения (полученная в рамках механизма раннего предупреждения и подготовки), в том числе о характере конфликта и составе потоков беженцев, равно как и данные военной разведки, и наличие опытных военнослужащих (осведомленных о динамике и сторонах регионального или местного конфликта, а также о военной культуре) – причем еще до принятия решения о проведении мер по отделению вооруженных элементов. К другим предварительным условиям эффективного осуществления выявления и отделения относятся политическая воля и достаточные ресурсы и возможности для проведения операций, которые могут включать принудительное разоружение, физическое отделение и интернирование соответствующих лиц. У правительств принимающих государств зачастую нет ресурсов для реализации таких мер без посторонней помощи, а в некоторых случаях их политическая принадлежность или другие интересы приводят к отсутствию политической воли для того, чтобы повлиять на принятие необходимых решений.

Более того, хотя необходимо приложить все возможные усилия, чтобы обеспечить осуществление мер по выявлению и отделению как можно раньше, теоретически – в пункте въезда в принимающее государство, на практике существует множество ограничений для реализации этих мер в пунктах въезда, особенно в ситуациях массового притока. Более того, даже в случае проведения таких операций они вряд ли обеспечат абсолютное выявление всех вооруженных элементов.

Такая реальная ситуация подчеркивает необходимость:

- 1) осуществления *предупредительных* мер, а также заблаговременного создания и обеспечения функционирования надлежащих систем безопасности, управления и руководства в районах, населенных беженцами, и вокруг данных районов (см. раздел 4);
- 2) развития потенциала для борьбы с проблемами *существующей* незащищенности в действующих лагерях/поселениях беженцев и вокруг них;
- 3) и более конкретно – разработки стратегий «косвенного» отделения (или альтернативной нейтрализации) с учетом *разных ситуаций* и для разных этапов операций по оказанию помощи беженцам (в том числе и в действующих лагерях, и в менее контролируемых поселениях беженцев), особенно для случаев, когда принудительное отделение нецелесообразно или невозможно.

II. ОГРАНИЧЕНИЕ КРУГА ЛИЦ, ПОДПАДАЮЩИХ ПОД ПРОЦЕДУРУ ВЫЯВЛЕНИЯ И ОТДЕЛЕНИЯ КОМБАТАНТОВ³⁷

Осуществление мер по отделению комбатантов в процессе работы с беженцами может вызывать сложные вопросы в отношении применимой правовой базы, а также касательно того, как практически применять эту базу на местах, учитывая, что ситуация зачастую очень напряженная. На практике, иллюстрацией этого может быть возникновение проблем в случаях, когда различные категории лиц (например, лица, не заслуживающие предоставления защиты, лица, представляющие угрозу для окружающих, и др.) были отделены от беженцев и содержались под стражей в том или ином режиме «задержания», при этом отсутствовала достаточно четкая практическая или правовая база. По этой причине – и как отмечалось во введении – мы предлагаем ограничить критерии для осуществления мер по отделению комбатантов с тем, чтобы

*круг лиц, на которых распространяются меры по выявлению и отделению, был ограничен комбатантами, которые проникают на территорию третьего **нейтрального государства** в составе смешанного потока беженцев, возникшего в результате вооруженного конфликта, или которые уже находятся в лагерях беженцев или местах, населенных беженцами.*

Эти параметры облегчают практическое осуществление мер по отделению комбатантов благодаря четкому определению категории лиц, подпадающих под проверку, а именно комбатантов (как предусмотрено Заключением Исполкома № 94), и создают единую правовую базу в МГП, а точнее – в принципах нейтралитета. В некоторых случаях существует возможность того, что другие категории лиц (т.е. не комбатанты) представляют опасность для беженцев или для принимающего государства и должны быть отделены. Этот вопрос вкратце рассматривается ниже в данном разделе.

III. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ МЕР ПО ОТДЕЛЕНИЮ КОМБАТАНТОВ В КОНТЕКСТЕ РАБОТЫ С БЕЖЕНЦАМИ: РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ И ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

³⁷ В ходе реализации мер по отделению или отсеиванию комбатантов, особенно при наличии масштабных смешанных притоков, следует руководствоваться определением четких критериев отделения, которые соответствовали бы конкретным потребностям требованиям в данной ситуации. Хотя более широкий, нежели предложенный здесь, масштаб осуществления мер по отделению комбатантов широкая, нежели предложенная здесь, сфера охвата при отделении может оказаться полезной в оперативном практическом смысле, особенно в определенных случаях при наличии масштабных смешанных притоков, настоятельно рекомендуется, чтобы оперативные критерии для осуществления мер по отделению, как правило, носили и *ограничительный, и точный характер*. Как упоминалось выше, цель и масштабы реализации мер по отделению должны быть определены не в широком смысле, а с ориентацией на конкретные источники угроз безопасности и конкретные категории лиц. Насколько возможно, следует использовать системы раннего предупреждения, а также и соответствующую информацию для оценки состава смешанного притока и заблаговременного определения конкретных объектов для выявления (отсеивания) и отделения на основе четких критериев. Если же цели и масштабы реализации мер по отделению все же определены в широком смысле. Если же для целей отделения все-таки используется довольно широкая сфера охвата, то важно, чтобы критерии предварительного отсева (который может быть необходим для стабилизации ситуации) не имели решающих правовых последствий для статуса или прав данного лица и чтобы за этим этапом сразу же следовала более тщательный процесс отсева. В то же время, необходимо предусмотреть надлежащую правовую базу и наличие соответствующей материальной базы, помещения для отделения/содержания под стражей для разных категорий перехваченных лиц.

А. Основополагающие принципы

Действия, которые **необходимо** предпринять, в отношении вооруженных элементов и комбатантов:

- 1) Все вооруженные элементы, будь то комбатанты или гражданские лица, находящиеся среди контингента беженцев, должны быть разоружены.
- 2) Более того, помимо разоружения, комбатанты должны быть выявлены, отделены и интернированы (или подвергнуты альтернативным мерам «нейтрализации»)³⁸.

Комбатант не может считаться искателем убежища, или беженцем³⁹.

Бывшие комбатанты не должны автоматически получать статус беженца посредством группового определения статуса по принципу *prima facie*. Они не должны считаться лицами, ищущими убежища, пока не будет четко установлено, что они действительно и навсегда отказались от военной деятельности⁴⁰. Вот почему необходимо осуществлять отделение таких лиц⁴¹.

Лица, которые не соответствуют критериям статуса беженца или исключены из статуса беженца, не должны **размещаться** в местах проживания беженцев⁴².

При отделении комбатантов в ходе процедуры **определения соответствия критериям для получения международной защиты** (т.е. определения права на убежище и (или)

³⁸ В чрезвычайных ситуациях, связанных с массовым притоком, процесс первичного выявления во многих случаях будет проводиться просто путем предварительного «отсева», при котором лицо сначала определяется как вооруженный элемент или как предполагаемый вооруженный элемент на основании имеющихся прямых доказательств. Хотя цель состоит в том, чтоб выявить гражданских лиц и отличить их от комбатантов, в некоторых случаях представляется сложным определить, является ли вооруженный элемент гражданским лицом или нет. Если имеет место неясность, то на практике данное лицо, скорее всего, будет отделено, пока не появится возможность провести процесс более тщательной проверки. В таких случаях, теоретически, лицо должно пройти надлежащий отсев до того, как оно будет переведено в постоянный лагерь для интернированных, а если будет установлено, что оно является гражданским, его следует разоружить и отпустить (а не интернировать).

³⁹ Здесь речь идет об «активном» комбатанте, который не отказался от военной деятельности или военных целей. Человек не может быть одновременно лицом, ищущим убежища, или беженцем и комбатантом, поскольку две эти характеристики – поиск убежища и ведение военной деятельности – несовместимы. Вместе с тем, даже если комбатанты не могут считаться искателями убежища, у них есть определенные права по МПП, включая защиту от принудительного возвращения в страну происхождения и гарантии гуманного обращения. Что касается законодательства о беженцах, то хотя комбатанты, строго говоря, еще не являются лицами, подмандатными УВКБ ООН, они защищены от высылки (например, в течение их проверки в период интернирования), если они подали ходатайство о предоставлении убежища. Если установлено, что они действительно и навсегда отказались от военной деятельности, то можно рассматривать их ходатайство и в соответствующих случаях предоставить статус беженца. См. в этом отношении раздел 3 об интернировании.

⁴⁰ См. Заключение Исполкома № 94, п. (с)(vii), а также «Глобальные консультации по гражданскому характеру убежища», п. (g).

⁴¹ Даже те лица, которые *дезертировали или отказались от военной деятельности* после въезда в принимающую страну, должны содержаться отдельно от контингента беженцев до тех пор, пока не будет принято положительное решение об их статусе как гражданских лиц. См. Заключение Исполкома № 94, п. (с)(vii), а также «Глобальные консультации по гражданскому характеру убежища», п. (j), где дополнено, что «отделение должно осуществляться на ограниченный срок до получения результатов проверки, а после признания эти лица должны воссоединиться с членами семьи».

⁴² См. UNHCR, Draft Guidelines on the application of the exclusion clause of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees in mass influx situations [УВКБ ООН, Проект рекомендаций по применению статьи об исключении Конвенции 1951 г. о статусе беженцев в ситуациях массового притока], редакция от 23 апреля 2004 г. (далее – «Проект Рекомендаций по исключению при массовом притоке»); см. тж. в этом разделе обсуждение вопроса об отделении «других» категорий лиц, помимо комбатантов, и проблем, касающихся содержания их под стражей.

получение статуса беженца), таким лицам не предоставляется какой-либо правовой статус⁴³. Это временная мера, действующая до тех пор, пока не будут определены или проверены статус и намерения данного лица.

В тех случаях, когда предоставление статуса беженца основано на принципе группового определения, с гражданскими лицами, являющимися **членами семей** комбатантов или бывших комбатантов, следует обращаться как с беженцами, и они не должны интернироваться⁴⁴.

Дети-солдаты должны быть отделены от комбатантов, не должны интернироваться или содержаться под стражей вместе с последними. В их отношении должны применяться особые меры защиты и помощи (в том числе в вопросах их демобилизации), а также особый режим реабилитации и образования⁴⁵.

В случае массового оттока приоритет заключается в обеспечении **доступа к безопасности** и защите вдали от территории, где беженцам угрожает опасность. В условиях массового притока меры, касающиеся отсева и отделения комбатантов, нельзя проводить так, чтобы они препятствовали въезду беженцев или делали его невозможным⁴⁶.

Процесс выявления и отделения комбатантов ни в коем случае не должен нарушать принцип **невысылки**⁴⁷.

В. Практические аспекты

Обязанности правительств принимающих государств и виды возможной помощи:

Правительства принимающих государств обязаны разоружать всех вооруженных элементов и отделять и интернировать комбатантов, находящихся на их территории. Они должны взять на себя ответственность за осуществление этих мер на начальном этапе

⁴³ В этом отношении см. тж. Бейани, «Международные правовые критерии отделения», стр. 258.

⁴⁴ См. Заключение Исполкома № 94, п. (с)(vi). Если комбатанты прибывают с семьями, важно обеспечить запись и предоставление членам семей соответствующей информации, необходимой для поддержания семейных контактов и облегчения воссоединения семей по окончании периода интернирования. Следует также принимать меры для того, чтобы члены семей не стали жертвами репрессий, находясь в лагере беженцев.

⁴⁵ См. Заключение Исполкома № 94, п. (с)(viii). Обращение с детьми – бывшими солдатами должно основываться на положениях Конвенции ООН о правах ребенка и региональных нормативных документах о правах детей, а также базироваться на работе ЮНИСЕФ, в частности, на публикации Staff Working Paper 'Children in Armed Conflict' [ЮНИСЕФ, «Дети в вооруженном конфликте», рабочий материал для сотрудников, май 1999 г.]. В случаях, где дети интернируются, им следует обеспечить особую защиту и условия, предусмотренные для них МГП и международными нормами в области прав человека. См. также дополнительную информацию об обращении с детьми-солдатами ниже в этом разделе и в разделе об интернировании.

⁴⁶ Заключение Исполкома № 94, п. (с) (i).

⁴⁷ Принцип невысылки в законодательстве о беженцах установлен в статье 33 Конвенции 1951 г. и в Конвенции ОАЕ и считается элементом международного обычного права. См. тж. Заключение Исполкома № 94, п. (с)(i). В ситуациях смешанных потоков принцип невысылки, несомненно, применяется к искателям убежища, и беженцам, но также и к бывшим комбатантам и дезертирам, например, которые должны интернироваться, а *не* задерживаться в упрощенном порядке и *не* возвращаться принимающей страной без четкого определения их статуса или их потребности в защите. Дополнительные сведения в отношении данного аспекта см. в разделе об интернировании настоящего доклада. Кроме того, невысылка отличается от запрещения въезда (второго упомянутого принципа), так как смешанным потокам может быть разрешен въезд в принимающее государство, однако затем они могут быть высланы в массовом порядке, после осуществления мер по выявлению и отделению (например, в процессе создания лагерей или даже в уже существующих лагерях и поселениях беженцев) и после обнаружения некоторых вооруженных элементов или комбатантов.

развития чрезвычайной ситуации и привлечь к их проведению местные правоохранительные органы (особенно на территориях, окружающих соответствующие пограничные районы). Вместе с тем, в некоторых случаях правительства могут не располагать необходимыми возможностями для проведения таких действий собственными силами и могут нуждаться в международной помощи⁴⁸. Например, у них могут отсутствовать военные средства для осуществления отделения комбатантов, материально-техническое обеспечение для доставки комбатантов в лагерь для интернированных и даже средства для удовлетворения их базовых (гуманитарных и материальных) потребностей после проведения процедур выявления и отделения. В этом контексте важно отметить, что именно правительства принимающих государств, а не УВКБ ООН, например, обязаны удовлетворять неотложные потребности комбатантов (т.е. потребности в пище, одежде и помощи, требуемой человеколюбием⁴⁹) после их выявления и отделения (как в период до интернирования, так и в процессе интернирования).

Таким образом, на практике ситуации смешанного притока часто требуют решения неотложной и двойной задачи – удовлетворить потребности беженцев в защите и их гуманитарные потребности и эффективно и оперативно организовать процедуру отделения комбатантов и обеспечить предоставление материально-технической помощи, тем из них, которые уже выявлены и ожидают интернирования. Если власти принимающего государства не могут эффективно и оперативно разграничить и организовать эти два отдельных режима для вышеупомянутых двух разных групп лиц, то может возникнуть угроза для безопасности беженцев (и безопасности данной территории).

Отсутствие эффективных механизмов быстрого реагирования и четко определенной или ведущей международной организации с четким мандатом на оказание принимающим государствам помощи в решении проблемы комбатантов в таких случаях отмечалось как серьезный пробел, который непосредственно влияет на безопасность беженцев⁵⁰. Как указывается ниже, в таких ситуациях могли бы быть полезны международная организация или учреждение либо, на внутригосударственном уровне, Межведомственная целевая группа по вопросам интернирования⁵¹, которые могли бы оказывать содействие в обеспечении правительствам международной помощи (включая финансирование и направление высококвалифицированных экспертов).

⁴⁸ В этом отношении см. Резолюцию 1208 Совета Безопасности ООН, пп. 4 и 6, которые касаются укрепления учреждений и процедур для содействия государствам в выполнении их обязанностей в отношении беженцев и обращения за международной помощью в этих целях, а также необходимости принятия международным сообществом ряда мер с целью разделить бремя и поддержать усилия африканских государств по обеспечению безопасности и гражданского и гуманитарного характера лагерей и поселений беженцев – в том числе в таких областях, как разоружение вооруженных элементов и отделение беженцев от других лиц, не имеющих права на международную защиту.

⁴⁹ Пятая Гаагская конвенция, статьи 11 и 12.

⁵⁰ Этот вывод был озвучен в ходе Преторийского симпозиума; см. UNHCR, Summary Conclusions of the UNHCR Regional Symposium on Maintaining the Civilian and Humanitarian Character of Asylum, Refugee Status, and Camps and other Locations, 26 & 27 February 2001, Pretoria, South Africa [УВКБ ООН, Заключительные выводы Регионального симпозиума УВКБ ООН по поддержанию гражданского и гуманитарного характера убежища, статуса беженца, лагерей и других объектов, 26-27 февраля 2001 г., Претория, ЮАР] (далее – «Заключительные выводы Преторийского симпозиума»). Этот недостаток был продемонстрирован и на практике, например, в Зонго; см. «Отделение бывших комбатантов в Зонго» (доступно в разделе «публикации» на веб-сайте www.unhcr.org).

⁵¹ Можно упомянуть, к примеру, Целевую группу по вопросам интернирования, созданную в Сьерра-Леоне, как возможную модель межведомственного сотрудничества в этом направлении. Подробнее об этой модели см. ниже.

Основные необходимые условия для реализации мер по разоружению, выявлению и отделению комбатантов⁵²:

- 1) эффективные механизмы раннего предупреждения и быстрого реагирования;
- 2) политическая воля со стороны правительства и местных властей принимающего государства;
- 3) ресурсы и возможности для реализации соответствующих мер (либо помощь в их осуществлении).

Если у правительств принимающих государств нет политической воли или необходимых возможностей для осуществления данных мер, следует разработать действенную международную систему для оказания помощи и (или) вмешательства в таких случаях, которая должна включать: надлежащие механизмы реагирования, мандаты, уполномоченные организации или организационные структуры и системы координации действий, которые позволят международному сообществу оказывать действенную поддержку в этом вопросе или принимать соответствующие меры вмешательства⁵³.

Необходимость принимать меры как можно раньше⁵⁴ и на всех других этапах осуществления операций (и во всех местах их проведения):

Меры по разоружению вооруженных элементов, выявлению и отделению комбатантов должны приниматься как можно раньше, предпочтительно в пункте пересечения границы или в первых приемных/транзитных центрах для новопривывших беженцев, а если это невозможно – то при первой возможности в транзитных лагерях или лагерях/поселениях беженцев (или окружающих районах). Что не менее важно, аспекты, касающиеся выявления и отделения комбатантов (и вооруженных элементов), должны быть включены в общие системы обеспечения безопасности беженцев, защиты и управления на всех

⁵² Некоторыми учеными предложено еще одно «необходимое условие» при проведении операций по выявлению и отделению: его можно было бы назвать **«принципом обоснованной необходимости»**. Этот принцип отражает следующую концепцию: меры по отсеиванию с целью отделения комбатантов должны проводиться только в ситуациях масштабного притока беженцев, где «из условий в государстве происхождения очевидно, что возникающий в результате миграционный поток будет содержать значительное количество вооруженных элементов». Другими словами, должна существовать необходимость отделения. См., в частности, Бейани, «Международные правовые критерии отделения», стр. 257. Эта позиция соответствует принципам доступа к защите на основании въезда и соответствия критериям для получения защиты; она призвана обеспечить, чтобы такие операции по отсеиванию не создавали излишних препятствий для въезда беженцев в ситуациях массового притока и не приводили к злоупотреблению процедурой высылки для добросовестных беженцев. Вместе с тем, принцип обоснованной необходимости должен быть применим только в ситуациях, где рассматривается вопрос о проведении масштабных операций по отсеиванию (например, военного характера) при наличии смешанного притока, и не должен использоваться для преуменьшения необходимости или целесообразности следующего:

(а) необходимости внедрять меры по выявлению и нейтрализации вооруженных элементов в общие системы защиты и управления лагерями и на всех этапах проведения операций по оказанию помощи беженцам, а также во всех местах их проведения;

(b) обязанности государства проявлять добросовестность по отношению к отдельным солдатам (комбатантам). Правила нейтралитета возлагают на принимающее государство обязанность проявлять добросовестность по отношению к отдельным солдатам, и хотя государство не обязано разыскивать каждого солдата, оно должно принимать необходимые меры для того, чтобы предотвратить его участие или возобновление его участия в боевых действиях, и такой мерой обычно является интернирование.

⁵³ В Заключении Исполкома № 94, п. (f), Исполком призывает «соответствующие органы и региональные структуры Организации Объединенных Наций во исполнение их соответствующих мандатов, а также международное сообщество в целом мобилизовать соответствующие ресурсы для оказания поддержки и помощи принимающим государствам в деле сохранения гражданского и гуманитарного характера убежища в соответствии с принципами международной солидарности, сотрудничества, распределения бремени и ответственности».

⁵⁴ Заключение Исполкома № 94, п. (c)(ii).

(остальных) этапах проведения операций по оказанию помощи беженцам⁵⁵. Меры по выявлению и отделению комбатантов могут осуществляться в следующих местах и на разных этапах вышеупомянутых операций:

- 1) на границе после ее пересечения;
- 2) в транзитных центрах или промежуточных пунктах;
- 3) в поселениях беженцев;
- 4) в лагерях беженцев;
- 5) в местных принимающих общинах (где это возможно)⁵⁶;
- 6) по периметру поселений или лагерей беженцев;
- 7) после возвращения, репатриации.

Меры по отделению не следует осуществлять внутри страны происхождения:

Следует избегать мер, имеющих целью отделение комбатантов на территории государства происхождения еще до пересечения ими границы принимающего государства; такие меры могут быть незаконными, поскольку они могут противоречить принципу о возможности доступа на территорию государства убежища путем непосредственного въезда, а осуществление таких мер может быть сопряжено с большим риском⁵⁷.

Меры по выявлению и отделению следует осуществлять только после оценки рисков и последствий нарушения безопасности:

Ввиду серьезной угрозы безопасности для беженцев, местного населения и прочих лиц⁵⁸, которая может возникнуть в ходе реализации мер по разоружению, отсеиванию и отделению комбатантов перед осуществлением любого подобного действия следует сначала провести оценку безопасности и составить соответствующий план действий или разработать соответствующую стратегию. В случае, если оценку безопасности

⁵⁵ Определенные виды мер по выявлению и отделению (или нейтрализации) должны рассматриваться как постоянно действующие, должны осуществляться синхронно и должны быть интегрированы в обычные системы и процедуры защиты, обеспечения безопасности и управления лагерями. Например, аспекты, касающиеся выявления и нейтрализации вооруженных элементов следует принимать во внимание и учитывать при реализации критически важных (программ) действий и этапов операций, по оказанию помощи беженцам, а именно: данные аспекты должны быть интегрированы в процесс обучения сотрудников местных правоохранительных органов (особенно тех, которые работают на прилегающих к лагерям территориях), сотрудников пограничной службы и службы безопасности лагерей, также необходимо, чтобы данные аспекты были отражены и в соглашениях, заключенных с этими службами; они должны приниматься во внимание при осуществлении процесса перемещения беженцев в лагерь; при осуществлении процедуры регистрации; аспекты по выявлению и нейтрализации вооруженных элементов должны быть интегрированы в системы контроля передвижения в лагерях и вне лагерей, а также учитываться при плановых проверках на соответствие критериям защиты с целью выявления уязвимых лиц. Некоторые из этих мер рассматриваются ниже и в разделе 4 доклада.

⁵⁶ Выявление и отделение комбатантов в местных принимающих общинах, в окрестностях лагерей и поселений беженцев и в ходе осуществления мер по репатриации возможно и приветствуется, но, как правило, входит в состав общих мер по поддержанию безопасности (а не операций, касающихся конкретно смешанных потоков беженцев) и должно сопровождаться информационно-разъяснительными кампаниями и применением дополнительных мер – см., например, раздел 4 о безопасности лагерей, где упоминаются меры, дополняющие основной комплекс мер по обеспечению безопасности.

⁵⁷ Возможным исключением может быть ситуация, где международные силы законно уполномочены обеспечивать защиту внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) до их въезда в принимающее государство, и одним из элементов этой защиты является отделение действующих комбатантов от обычных ВПЛ. Тем не менее, правовая база для защиты лиц, перемещенных в пределах государств происхождения, остается противоречивой. Еще более веским аргументом, однако, являются опыт и катастрофические последствия использования этой стратегии превентивной защиты / сдерживания в стране происхождения (например, в Руанде). В этом отношении см. Beyani, “International Legal Criteria for the Separation”, стр. 256-257, в частности, детальное рассмотрение ограничений для использования этой стратегии и примеры ее катастрофических последствий.

⁵⁸ Это могут быть сотрудники гуманитарных организаций, военнослужащие, полицейские и пограничники – как в пунктах пересечения границы, так и в лагерях и поселениях беженцев, а также жители местных общин.

невозможно провести в установленное время или ее проведение невозможно либо если меры по обеспечению безопасности недостаточны для устранения возможной угрозы, то меры по непосредственному отсеву и отделению комбатантов проводиться не должны⁵⁹. Риски для гражданских лиц могут быть особенно серьезными, например, в действующих лагерях или поселениях беженцев. Следует, однако, продолжать работу по учету факторов, касающихся присутствия вооруженных элементов, в общих системах безопасности лагерей и управления лагерями, хотя при этом может возникнуть необходимость введения повышенных мер предосторожности.

Каждый случай уникален, и принимаемые меры следует соответствующим образом адаптировать:

То, какие меры и процедуры необходимы или целесообразны для осуществления процесса отделения комбатантов в каждом конкретном случае, зависит от характера и состава массового притока или от условий в существующем лагере или поселке беженцев. Власти принимающего государства и (или) УВКБ ООН должны как можно раньше установить, есть ли среди прибывших или проникших в лагерь действующие боевики, бывшие «комбатанты», дети-солдаты, и определить, например, уровень их вооружения.

Влияние месторасположения лагерей беженцев и места, в котором оказывается гуманитарная помощь, на необходимость проведения мер по отделению комбатантов:

Размещение лагерей/поселений беженцев и оказание гуманитарной помощи на безопасном и значительном расстоянии от пограничных районов (или других районов конфликта) является одним из главных сдерживающих факторов для комбатантов и значительно снижает риск их присутствия среди контингентов беженцев. Чем дальше от границы или других зон конфликта расположено место, где оказывается гуманитарная помощь, тем меньше вероятность того, что возникнет необходимость проводить масштабные меры по отсеиванию и отделению комбатантов на границе. Дополнительные ресурсы, необходимые для перевозки беженцев (например, автоколоннами) в более отдаленные гуманитарные пункты и центры приема беженцев, могут поэтому в конечном итоге компенсироваться менее дорогостоящими программами обеспечения безопасности и меньшей потребностью в мерах вмешательства⁶⁰.

Благоприятное влияние присутствия ООН или других международных организаций:

Кроме того, присутствие сотрудников ООН или других международных организаций в качестве наблюдателей при осуществлении мер по разоружению, выявлению и отделению дает комбатантам уверенность в прозрачности и нейтральности этого процесса.

УВКБ ООН заинтересовано в соблюдении процедуры выявления и отделения комбатантов и может при этом играть мобилизующую роль:

УВКБ ООН заинтересовано в соблюдении процедуры выявления и отделения комбатантов, особенно если она проводится на границе, с обеспечением допуска и защиты беженцев. В ряде операций, осуществленных ранее, УВКБ ООН также играло определенную роль в обеспечении выявления детей-солдат, их отделения от взрослых

⁵⁹ Дополнительная информация о процессе отделения в лагерях приведена ниже в этом разделе.

⁶⁰ Размещение центров гуманитарной помощи слишком близко к границе может означать, что беженцы фактически расположатся лагерем или поселятся там. Поэтому во всех возможных случаях эти центры следует размещать на безопасном расстоянии от границы, а где состояние беженцев не позволяет им добраться до такого центра пешком, их следует, где возможно, перевозить туда автоколоннами. Подробнее о размещении лагерей и поселений беженцев см. в разделе 4; в текущем разделе ниже см. рассмотрение вопроса о возможности обеспечения отделения комбатантов с помощью «косвенных» методов, как то «перемещение» лагерей беженцев.

комбатантов и направления в службы по делам детей или для участия в соответствующих программах с этой целью. При более широком рассмотрении ситуаций, связанных с наличием смешанных потоков, признано также, что УВКБ ООН должно играть мобилизующую и координирующую⁶¹ роль, в том числе путем активного привлечения международных ресурсов, уведомления других органов ООН⁶², оказания помощи, обеспечения обучения и направления технических специалистов государствам, чтобы они могли выполнить свои обязанности по обеспечению правовой и физической защиты беженцев⁶³.

Важны также предупредительные меры по предотвращению милитаризации лагерей беженцев:

Меры по выявлению и отделению комбатантов могут быть необходимы (в том числе в пунктах пересечения границы), однако предупредительные меры, препятствующие милитаризации контингентов беженцев, в рамках обеспечения безопасности и управления лагерями и поселениями беженцев также важны и должны осуществляться непосредственно с момента создания лагеря или поселения. Более подробную информацию по этому вопросу см. в разделе 4.

Ситуации, о которых необходимо ставить в известность Генерального секретаря ООН:

Если вследствие неспособности или нежелания принимающего государства решать проблемы безопасности создаются препятствия для осуществления УВКБ ООН своих функций, в особенности в случаях, где беженцы оказываются уязвимыми перед лицом угрозы преследования или проникновения вооруженных элементов или других элементов, представляющих угрозу для безопасности беженцев⁶⁴, информацию о такой ситуации следует довести до сведения Генерального секретаря ООН⁶⁵. В случаях, где сложность

⁶¹ Например, в п. 9 Резолюции 1208 Совет Безопасности ООН упоминает УВКБ ООН среди прочих органов (органов ООН, государств-членов, ОАЕ и субрегиональных организаций) и призывает их инициировать согласованные программы в целях оказания помощи африканским государствам с тем, чтобы повысить их возможности выполнять обязанности в отношении беженцев, включая размещение беженцев на достаточном расстоянии от границы со страной происхождения и отделение беженцев от других лиц, которые не соответствуют критериям международной защиты. В Заключении Исполкома № 94 Исполком также призывает УВКБ ООН активизировать взаимодействие с ДОПМ по этому вопросу и организовать данное совещание экспертов с целью содействия выработке целесообразных мер и стандартов по данной проблеме.

⁶² См., например, п. 5 Резолюции 1208 Совета Безопасности ООН, где признана главная ответственность УВКБ ООН (при содействии других соответствующих международных органов) за оказание поддержки африканским государствам в выполнении ими своих обязанностей в отношении беженцев, и УВКБ ООН предлагается «поддерживать в этой связи тесные контакты с Генеральным секретарем, ОАЕ, субрегиональными организациями и заинтересованными государствами».

⁶³ В этом отношении см. Заключение Исполкома № 94, п. (h), в котором Исполком призывает УВКБ ООН изучить вопрос о том, как оно могло бы укрепить свой институциональный потенциал для решения проблем обеспечения безопасности в лагерях беженцев, в частности путем оказания помощи государствам в обеспечении физической безопасности и уважения достоинства беженцев; см. также упомянутые выше пп. 5 и 9 Резолюции 1208 Совета Безопасности ООН; «Записку о безопасности и гражданском характере лагерей», где в разделе III описаны некоторые ситуации, в которых признается роль УВКБ ООН как мобилизующего фактора. Это, в частности, Заключение Исполкома № 48 (XXXVII, A/AC.96/702), п. 206, и отчет о Региональном совещании по вопросам беженцев в районе Великих озер (Кампала, май 1998 г.), где отмечено, что, поскольку у принимающих государств не всегда есть возможности для установления и поддержания верховенства права в районах, населенных беженцами, «УВКБ ООН должно играть значимую роль в мобилизации международных ресурсов, необходимых для укрепления правоохранительного потенциала».

⁶⁴ Как, например, лица, подпадающие под действие положения об исключении. В этом отношении см. «Проект Рекомендаций по исключению при массовом притоке».

⁶⁵ См., например, Резолюцию 1208 (1998) Совета Безопасности ООН, документ ООН S/RES/1208, 19 ноября 1998 г., п. 5; а также Резолюцию 1296 (2000) Совета Безопасности ООН, документ ООН S/RES/1296, 19

сложившейся обстановки в отношении безопасности (включая сопутствующие политические и военные аспекты) требует вмешательства сторонних специалистов, в частности, при наличии опасений, связанных с присутствием вооруженных элементов, УВКБ ООН также может брать на себя инициативу и направлять Генеральному секретарю предложения о создании независимой группы экспертов по оценке ситуации⁶⁶.

IV. КОНКРЕТНЫЕ ВОПРОСЫ, КАСАЮЩИЕСЯ РЕАЛИЗАЦИИ МЕР ПО ВЫЯВЛЕНИЮ И ОТДЕЛЕНИЮ КОМБАТАНТОВ

A. Сложности при выявлении комбатантов, а также некоторые принципы и стратегии, способствующие процессу выявления комбатантов

Выявление комбатантов весьма тесно связано с целью и масштабами реализации мер по отделению комбатантов или таковой стратегии – что определяет критерии отсеивания. По этой причине, и как отмечалось выше, важно установить четкие критерии и точные параметры для процедуры отделения.

При проведении мер по отсеиванию и отделению комбатантов в случаях работы с беженцами могут возникнуть сложности, заключающиеся в различном *толковании* согласованных критериев или определений, причем даже при наличии точных параметров. Например, хотя военные власти, влияющие на отделение, могут не считать дезертира, строго говоря, комбатантом, УВКБ ООН не готово было бы признать гражданский статус этого лица и потребовало бы его отделения до окончания проверки его статуса. Аналогичным образом, могут возникнуть разные толкования понятия «ребенок-солдат», что подчеркивает необходимость строго оговорить тот факт, что это понятие может включать и девочек и что соответствующим возрастным ограничением для их отделения в контексте работы с беженцами должен быть возраст 18 лет⁶⁷. Военные власти, осуществляющие операции по отделению и интернированию комбатантов, обычно действуют в соответствии с установленными военными правилами и практикой. Если, однако, такие операции проводятся в ходе оказания помощи беженцам, и особенно в ситуации масштабного смешанного притока, то необходима особая осторожность, чтобы обеспечить формальное установление принципов и критериев выявления и отделения комбатантов, понятных для всех субъектов, задействованных в

апреля 2000 г., п. 14, где упоминаются случаи, когда такие ситуации могут представлять угрозу международному миру и безопасности, - в таких случаях Генеральный секретарь будет «рассматривать такие ситуации и, когда это необходимо, принимать надлежащие меры для содействия созданию безопасных условий для гражданских лиц, которым угрожают конфликты, включая предоставление в этих целях поддержки соответствующим государствам [...]».

⁶⁶ Это предлагается в Информационной записке Верховного комиссара от 14 января 1999 г., п. 77, а также в Заключении Исполкома № 94, п. (g), где упоминается возможность развертывания междисциплинарных групп по оценке. Кроме того, это подчеркивается в «Проекте Рекомендаций по исключению при массовом притоке», п. 77. В Межведомственном меморандуме от 7 апреля 2004 г. между ДОПМ и УВКБ ООН и Информационной записке о сотрудничестве между УВКБ ООН и ДОПМ от 18 декабря 2003 г. также упоминается возможность направления ДОПМ в определенных ситуациях специалистов для проведения оценки ситуации, в которых проникновение вооруженных элементов в районы, населенные беженцами, может представлять угрозу международному миру и безопасности, и для содействия в обосновании необходимости принятия международным сообществом соответствующих мер реагирования.

⁶⁷ В отношении детей-солдат см. ниже в этом разделе часть VI «Особое положение ребенка-солдата».

этом процессе, и, по возможности, создание механизмов урегулирования на случай возникновения разногласий во мнениях при толковании таких критериев⁶⁸.

Как отмечалось выше, другие проблемы, на практике возникающие в процессе выявления или отсева комбатантов, связаны с тем, что характер определенных конфликтов все более затрудняет проведение различия между комбатантами и обычными гражданами. Среди вооруженных элементов могут находиться завербованные женщины и дети; эти элементы могут не носить форму и использовать стрелковое оружие, которое можно легко спрятать. Более того, часто хаотические условия, связанные с ситуациями массового притока, могут позволять провести только поверхностную процедуру выявления комбатантов, с использованием имеющихся на данный момент прямых доказательств (иногда визуальных), а не более формальный и тщательный процесс отсева. В таких условиях, например, гражданские лица, у которых может быть при себе оружие и в отношении которых есть сомнения касательно их статуса, на практике могут быть временно отделены до тех пор, пока не появится возможность осуществления более тщательной процедуры отсеивания (предпочтительно это должно произойти до перевода выявленных комбатантов в лагерь для интернированных лиц). Принимая во внимание вышеизложенное, ниже приводится ряд дальнейших «практических» стратегий и предложений, которые, в дополнение к информации, полученной из уже упомянутых выше систем раннего предупреждения, могли бы способствовать эффективному проведению процедуры выявления.

- **«Один военный узнает другого».** Этот принцип подчеркивает необходимость привлечения опытных специалистов, знающих и могущих распознать признаки военной иерархии и манеры поведения, которые могут обнаружить присутствие вооруженных элементов даже при отсутствии физических или внешних признаков.
- **Самоопределение.** (а) В ходе кампании добровольного интернирования: если позволяет ситуация, то информация об избранных районах приема (пограничных районах) может быть обнародована на этапе раннего предупреждения (т.е. как только придут лица, ищущие убежища, или до того), с тем, чтобы обеспечить самоопределение и добровольное интернирование комбатантов, прибывающих в эти центры; (б) в индивидуальном порядке: комбатанты самоопределяются в ходе осуществления мер по отсеиванию на границе.
- **Непосредственное выявление комбатантов на основании наличия классических признаков, свидетельствующих о причастности к военным действиям:** такие «признаки» могут включать ношение оружия, наличие военной формы или воинских знаков отличия, особые прически или татуировки, прибытие в составе войскового формирования, внешние проявления военной манеры поведения или командования (например, иерархический порядок и режим, подчинение командной структуре, движение маршем, методы и стиль общения).
- **Разоблачения, свидетельства беженцев или очевидные проявления обеспокоенности** (например, страх или гнев) со стороны других беженцев, особенно свидетелей и жертв.
- **Явное отличие** по характеристикам и свидетельствам **от других** прибывших (беженцев). Это может быть, например: ношение ботинок и других предметов одежды, которых нет у остальных беженцев; отсутствие личных вещей и членов семьи (т.е. передвижение в одиночку); относительно здоровый внешний вид в

⁶⁸ Если при осуществлении мер по выявлению и отделению комбатантов присутствуют другие субъекты, например, международные организации, их роли и функции также должны быть четко определены и согласованы. Это поможет урегулировать возможные разногласия и разрешить неизбежные деликатные моменты, связанные с реальным или предполагаемым «посторонним» участием в урегулировании вопросов безопасности.

отличие от беженцев, которые прибыли из районов, где была нехватка продовольствия, или которые приехали в экстренном порядке; племенная принадлежность (если этот фактор актуален)⁶⁹.

- Реакция на определенные **вопросы**: ответы на некоторые вопросы могут помочь определить, является человек комбатантом или нет⁷⁰.

В. Осуществление мер по разоружению, отделению и альтернативной нейтрализации комбатантов в различных ситуациях

Определенные меры и подходы в отношении отделения комбатантов от континентов беженцев могут значительно снизить угрозу нарушения безопасности при осуществлении таких мер, а также повысить их эффективность. Например, стратегии, реализуемые для осуществления мер по отделению комбатантов в пунктах пересечения границы, могут кардинально отличаться от стратегий, применяемых в случае, если вооруженные элементы/комбатанты уже проникли в лагеря или поселения беженцев. В определенных случаях меры по принудительному отделению могут повлечь за собой непосредственный риск для безопасности беженцев, привести к непредвиденным неблагоприятным последствиям или просто потребовать более значительных ресурсов и возможностей, нежели правительство в состоянии обеспечить. «Косвенные» методы осуществления мер по отделению и альтернативной нейтрализации комбатантов могут быть наилучшим, а иногда и единственным приемлемым решением в таких обстоятельствах.

Ниже приведены некоторые предложения в отношении механизмов и стратегий, которые могут способствовать повышению эффективности мер реагирования на присутствие вооруженных элементов в разных ситуациях и на разных этапах проведения операций по оказанию помощи беженцам.

1. В пунктах въезда

В ситуациях масштабных смешанных притоков, где существует возможность осуществления мер по отделению комбатантов в пунктах въезда в страну (т.е. в пограничных районах), эффективность таких мер будет в значительной мере определяться механизмами раннего предупреждения, надлежащей подготовкой, достаточными и быстро реализуемыми возможностями оперативного реагирования.

Информация, полученная посредством **механизмов раннего предупреждения**, будет иметь критически важное значение для выработки мер реагирования, учитывающих как гуманитарные аспекты ситуации, так и аспекты, связанные с обеспечением безопасности. Поэтому системы раннего предупреждения должны давать информацию о характере конфликта, составе прибывающего потока (процентной доле женщин, детей и вооруженных элементов), количестве и видах имеющегося у прибывающих оружия, предполагаемом количестве и описательных характеристиках вооруженных элементов (сопровождают ли их члены семей, присутствуют ли дети-солдаты, каковы возможные причины того, что они смешались с потоком беженцев). Роль военных обычно считается основной в отношении обмена информацией и получении разведывательных данных; тем

⁶⁹ Информация и разведывательные данные, полученные в рамках механизмов раннего предупреждения и по результатам работы оценочных миссий, также могут помочь выявить различия в характеристиках и соответственно скорректировать обучение относительно методов выявления комбатантов.

⁷⁰ Вопросы могут быть следующими: Откуда вы едете? Чем вы занимаетесь / как долго? Где вы живете? Где ваша семья? Сколько времени вы сюда добирались? Кого вы здесь знаете из своей деревни? Кто может за вас поручиться? При каких обстоятельствах вы бежали?

не менее, необходим широкий спектр источников информации, чтобы обеспечить точность и объективность. Затем следует как можно быстрее разработать стратегии разоружения, выявления и отделения комбатантов, причем они должны согласовываться с информацией, полученной с помощью систем раннего предупреждения, отвечать возможностям и готовности правительства к их выполнению и соответствовать всем прочим факторам, актуальным для данной ситуации.

Каждая ситуация будет по-своему уникальна, в силу чего потребуется соответствующая **адаптация мер реагирования**. Например, если смешанные потоки включают очень значительное число комбатантов, а правительство не располагает военным потенциалом для того, чтобы противодействовать им в процессе отделения, или не готово к этому, то правительство может решить переместить центры гуманитарной помощи дальше от пограничной зоны. В этом случае может понадобиться транспортное обеспечение для доставки беженцев в эти центры. Дополнительное расстояние от зоны боевых действий и проверки, проводимые в ходе перевозки в гуманитарные центры, могут быть значительным сдерживающим фактором, в частности, для комбатантов. В ожидании прибытия смешанного притока правительство принимающей страны может также принять решение усилить видимое присутствие воинских частей и других правоохранительных органов вокруг пограничных районов, чтобы заранее удержать вооруженных элементов/комбатантов от прибытия. Еще одна стратегия – проведение (заблаговременно или во время прибытия беженцев) кампании по распространению информации о лагерях для интернированных лиц, направленной на то, чтобы стимулировать добровольное самоопределение и интернирование; чтобы облегчить этот процесс, можно выделить для добровольно интернируемых отдельные пункты въезда. **Присутствие** и участие (с функцией контроля или мониторинга) **международной организации** (например, МККК или УВКБ ООН) могло бы обеспечить уверенность в прозрачности и объективности такого процесса⁷¹. Если комбатанты прибывают с семьями, важно обеспечить запись и предоставление членам семей соответствующей информации, необходимой для поддержания семейных контактов и облегчения воссоединения семей по окончании периода интернирования⁷².

Как отмечено выше, хотя правительства принимающих государств должны взять на себя ответственность за решение проблемы отделения комбатантов от контингентов беженцев, их возможности и ресурсы могут быть ограничены, в силу чего может возникнуть необходимость разработки новых стратегий оказания им помощи. Создание **Целевой группы по вопросам интернирования**⁷³ может стать полезной моделью межведомственного сотрудничества и движущей силой для привлечения необходимых ресурсов и помощи для проведения мер по отделению и интернированию комбатантов, в том числе со стороны международного сообщества. Задачей такой группы было бы ускоренное проектирование и создание лагеря для интернированных комбатантов и контроль над ним. Наличие таких объектов для интернирования и способность удовлетворить базовые потребности комбатантов на этой основе – неотъемлемые элементы процесса отделения; Целевая группа могла бы помочь обеспечить решение этой

⁷¹ Этот фактор отмечается как способствующий процессу отделения, как, например, в Зонго. См. «Отделение бывших комбатантов в Зонго».

⁷² Следует также создать механизмы для решения возможных проблем безопасности членов семей комбатантов, поскольку, находясь в лагере, они могут опасаться дискриминации и нападков со стороны других беженцев (на основании семейных связей).

⁷³ Можно упомянуть, к примеру, Целевую группу по вопросам интернирования, созданную в Сьерра-Леоне, как возможную модель. Предлагаем, однако, чтобы для поддержания эффективности работы состав такой группы был ограничен основными и действующими субъектами, присутствующими в принимающей стране (как, например, правительство, УВКБ ООН, МККК и другие соответствующие организации, которые могут предоставить компетентных экспертов или ресурсы в соответствии с кругом своих обязанностей).

задачи на основе компетентности своих членов и посредством помощи в привлечении необходимых ресурсов, включая финансирование⁷⁴. В состав Целевой группы могли бы войти соответствующие правительственные органы и международные организации, деятельность которых носит оперативный характер, как то УВКБ ООН, МККК, Всемирная продовольственная программа (в отношении обеспечения продовольствием) и Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ ООН), если эти организации действуют в принимающей стране.

Привлечение *специалистов по гуманитарной безопасности (СГБ)* в соответствии с принципами, предложенными в концептуальной записке о практической реализации «шкалы вариантов»⁷⁵, могло бы существенно содействовать проведению оценки состояния безопасности на предмет присутствия вооруженных элементов – как на чрезвычайном этапе операций в пограничных районах, так и при оценивании стратегий решения проблемы вооруженных элементов в действующих лагерях или поселениях беженцев. Специалисты по гуманитарной безопасности⁷⁶ могут быть сотрудниками какой-либо организации, например, УВКБ ООН, или же могут командироваться в рамках соглашений о предоставлении оперативной помощи, заключенных с заинтересованными правительствами⁷⁷. Их привлечение было бы неотъемлемой частью деятельности групп

⁷⁴ После начального этапа – создания объектов для интернирования, установления процедур и административных структур – Целевая группа могла бы продолжить свою работу и оказывать помощь правительству посредством подготовки кадров и воплощения других инициатив по развитию потенциала, а также могла бы выступить с функцией консультирования, наблюдения или мониторинга по вопросам управления лагерем. **Роль УВКБ ООН** в такой Целевой группе могла бы включать консультирование по законодательству о беженцах и соответствующим нормам в области прав человека (и особенно по вопросам, касающимся обязанности соблюдать принцип невысылки и критериев соответствия статусу беженца), а также контроль над предоставлением бывшим детям-солдатам статуса беженца по принципу *prima facie* и за их ускоренной реинтеграцией в свои семьи и сообщество беженцев; сотрудники УВКБ ООН также могли бы представлять интересы членов семьи интернированного лица (если им предоставлен статус беженца). УВКБ ООН также интересуют характеристики интернированных лиц, которые позволяют установить, кто впоследствии может попасть в компетенцию УВКБ ООН.

⁷⁵ «Шкала вариантов» УВКБ ООН – эта система, в которой предложены различные возможные пути оказания международным сообществом помощи принимающему государству в сохранении гражданского и гуманитарного характера лагерей и поселений беженцев. Также разработаны стратегии по реализации этой лестницы вариантов. См. в этом отношении публикацию УВКБ ООН «Записка о практической реализации шкалы вариантов». В «Информационной записке о сотрудничестве между УВКБ ООН и ДОПМ» (18 декабря 2003 г.) также предусмотрена, в определенных обстоятельствах, возможность направления ДОПМ специалистов по проведению оценочных миссий.

⁷⁶ Как предусмотрено в «Записке о практической реализации лестницы вариантов», функцию специалистов по гуманитарной безопасности (СГБ) выполняли бы эксперты по общественной безопасности, занимающиеся вопросами правопорядка. Их направление на места было бы неотъемлемым компонентом деятельности групп реагирования в чрезвычайных ситуациях УВКБ ООН в начале кризиса, связанного с беженцами; они работали бы с заинтересованными учреждениями общегосударственного и местного уровня, отвечающими за общественную безопасность. Этим экспертам также можно задействовать в постоянной работе с беженцами и репатриационными перемещениями, где имеет место проблема безопасности; кроме того, они могли бы давать консультации по вопросам эффективного управления лагерями. Основные обязанности СГБ подразумевали бы три элемента: оценку характера и источников угроз для гуманитарного и гражданского характера лагерей и поселений беженцев, а также опасности беззакония; оценку возможностей и намерений местных правоохранительных служб по обеспечению безопасности и, где необходимо и целесообразно, определение способов укрепления потенциала таких служб; стимулирование контингентов беженцев ко взятию на себя определенной ответственности за поддержание приемлемых стандартов порядка и справедливости в лагерях на основе соблюдения принципов участия общественности в обеспечении правопорядка. На основе вышеизложенного СГБ давали бы рекомендации руководителю группы УВКБ ООН и соответствующим национальным и местным должностным лицам о целесообразных действиях, необходимых для укрепления мер безопасности.

⁷⁷ Следует приложить скоординированные усилия для того, чтобы такие соглашения об оперативной помощи с правительствами работали в полной мере и с максимальной эффективностью, учитывая, однако, наличие необходимого уровня политического и административного согласования и переговоров.

реагирования в чрезвычайных ситуациях УВКБ ООН на начальных этапах операций по оказанию помощи беженцам, а в других случаях осуществлялось бы при возникновении такой необходимости.

2. На территории принимающей страны: реализация комплексного подхода

Поскольку не всегда возможным является реализовать меры по разоружению вооруженных элементов и выявлению и отделению комбатантов в пограничных районах (в пунктах въезда) и поскольку такие меры редко являются полностью успешными, следует также применять **другие системы «улавливания»** или **меры сдерживания** для случаев, когда вооруженные элементы уже проникли в страну и находятся в местах, населенных беженцами, или их окрестностях. К таким системам и мерам относятся, в частности:

- заблаговременное привлечение и эффективное присутствие местных правоохранительных органов в районах, где могут находиться вооруженные элементы (т.е. вблизи пограничных районов и поселений беженцев), так как именно их сотрудники обычно первыми обнаруживают присутствие вооруженных элементов;
- информационно-разъяснительные кампании среди местного населения и контингентов беженцев;
- интеграция механизмов выявления или отсеивания (и, возможно, отделения) в процесс регистрации или размещения в лагерях.

Разоружение, а также отделение комбатантов до размещения в лагерях – это ключевой элемент для возможности избежать многих проблем, включая вопрос распределения помощи среди контингента, в котором находятся комбатанты, и возможность избежать практических трудностей, связанных с необходимостью последующего осуществления мер по физическому отделению в пределах лагеря беженцев – ситуации, печально известной своей сложностью и трудноразрешимым характером. Повышение эффективности процедуры отсеивания в процессе регистрации⁷⁸ до или во время размещения в лагере – один из способов «поймать» комбатантов, пока они не смешались с беженцами и не проникли в системы убежища. Можно отметить некоторые меры по оптимизации данного аспекта **процесса регистрации**:

- осуществление мер по обеспечению безопасности, включая видимое присутствие сил безопасности (чтобы удерживать комбатантов⁷⁹ от попыток зарегистрироваться);
- разработка и использование дополнительных вопросов, которые будут заданы при регистрации в подозрительных случаях⁸⁰;
- обучение персонала, проводящего процедуру регистрации, относительно их действий в таких случаях⁸¹.

⁷⁸ В отношении заблаговременного выявления в п. (с)(iii) Заключения Исполкома № 94 рекомендуется для содействия выявлению и отделению комбатантов на раннем этапе «при регистрации вновь прибывающих беженцев [...] использовать процедуры тщательной проверки».

⁷⁹ Их присутствие также должно удерживать вооруженных элементов (т.е. в данном случае гражданских лиц) от регистрации до сдачи оружия.

⁸⁰ Некоторые предлагаемые вопросы приведены в части В (iii) этого раздела и соответствующей сноске, где даны некоторые вопросы, которые также можно использовать в процессе регистрации (если первоначальный отсев еще не произведен).

⁸¹ В таких случаях можно, например, предложить прибывшему лицу явиться в соответствующие полицейские органы на предмет проведения второго собеседования и проследить, придет ли он. Такие случаи следует пометать как требующие контроля в дальнейшем.

3. Решение проблемы присутствия вооруженных элементов и комбатантов в действующих лагерях и поселениях беженцев: «косвенные» стратегии осуществления мер по отделению комбатантов и потребность в альтернативных мерах нейтрализации

Существуют некоторые альтернативы мерам по формальному отделению комбатантов, и в определенных случаях они могут быть такими же эффективными, как и непосредственное отделение комбатантов, не вызывая при этом некоторых из тех существенных сложностей и последствий, которые характерны для процесса отделения, поскольку последний часто строится на применении силы. Например, размещение (и размер самих лагерей)⁸² или **перемещение** лагерей (или центров гуманитарной помощи) подальше от пограничных районов само по себе может привести к *фактическому* отделению тех элементов, которые исполнены решимости осуществлять трансграничные военные операции. Перемещение, в частности⁸³, несмотря на большие затраты, может быть эффективной стратегией решения проблем в случае сильной милитаризации лагерей или поселений, вызванной тем, что они расположены слишком близко к границе страны происхождения или в новых зонах конфликтов либо вокруг них (включая внутренние конфликты в принимающей стране).

В иных случаях применение мер по **альтернативной нейтрализации и урегулированию** ситуации, хотя и не настолько эффективно, как отделение опасных элементов, тем не менее является наилучшей стратегией, учитывая риски и сложность процесса осуществления принудительного физического отделения опасных элементов, например, в условиях лагеря. Например, в лагере или поселении беженцев беззаконие и милитаризация, могли достигнуть такого уровня, который требует недопустимой степени применения силы в месте, где рядом с комбатантами живут гражданские лица. В других случаях могут иметь место уверенность или подозрения относительно присутствия вооруженных элементов, однако в остальных отношениях общая ситуация в лагере может считаться довольно стабильной, и тогда осуществление мер по непосредственному физическому отделению таких лиц в лагере в некоторых случаях может стать определенным толчком или спровоцировать отрицательную реакцию и привести к значительному обострению ситуации. На этапе чрезвычайной ситуации специалисты по гуманитарной безопасности могли бы в таких случаях предоставить ценные консультации и оказать существенную помощь, в том числе путем оценки *уровня* милитаризации и проникновения вооруженных элементов/комбатантов, *возможностей* (или отсутствия таковых) существующих систем обеспечения безопасности и управления лагерями для урегулирования ситуации, потенциала и целесообразности мер по принудительному отделению комбатантов с помощью военного контингента или другими силами, а также возможных *альтернативных* мер нейтрализации и урегулирования ситуации.

В таких, а также в других случаях, где была бы предпочтительна стратегия сдерживания, а не принудительные или прямые действия, полезными могут быть некоторые из перечисленных ниже стратегий (стоит отметить, что многие из этих стратегий построены

⁸² Подробно факторы, которые следует учитывать в отношении размещения, размера и планировки лагерей и поселений беженцев, освещены в разделе 4 доклада.

⁸³ Это было продемонстрировано, например, при перемещении лагеря в Гвинею в 2001 г. См. UNHCR, *Refugee Camp Security in Guinea, ESS Mission Report - February 2001* [см. УВКБ ООН, «Безопасность лагерей беженцев в Гвинею», отчет миссии Службы по чрезвычайным ситуациям и вопросам безопасности, февраль 2001 г. (внутренний документ)]. Об успешных мероприятиях по перемещению лагерей также сообщалось в контексте операций в северном регионе Демократической Республики Конго и в Сьерра-Леоне; см. Доклад Генерального секретаря Совету Безопасности о защите гражданских лиц в вооруженном конфликте, S/2002/1300, 26 ноября 2002 г., п. 32.

с учетом накопленного опыта в применении эффективных систем безопасности и управления лагерями, которые более подробно рассматриваются в разделе 4 доклада).

- **Тщательный мониторинг** конкретных подозреваемых лиц на территории лагеря или поселения. Это можно осуществлять посредством мер по обеспечению связи и текущего контроля, проводимых сотрудниками службы безопасности и администрации лагеря. Лидеров беженцев в лагерях, дежурные группы беженцев и других лиц также следует обучить распознаванию признаков милитаризации.
- **Добровольное разоружение:** где возможно и целесообразно, можно провести кампанию по стимулированию сдачи оружия с применением мер поощрения для сдавших оружие и мер взыскания к тем, у кого оно будет обнаружено.
- **Разъяснительные кампании** в отношении вооруженных элементов среди беженцев и местного населения⁸⁴.
- **Информационные кампании и кампании добровольного самоопределения:** они могут предусматривать распространение информации о лагерях для интернированных лиц, правилах интернирования, статусе при нахождении в лагерях, последствиях для семей, при этом может подчеркиваться тот факт, что уровень защиты там выше, поскольку эти лагеря находятся дальше от границы.
- Информирование контингента беженцев о **внутреннем и международном законодательстве, а также о правилах проживания в лагерях.** Информация должна касаться определения понятия военной деятельности и ее запрещения, последствий и мер взыскания за ведение военной деятельности в районе, населенном беженцами (и характера интернирования), различия между военной и политической деятельностью, видов законной и незаконной «политической» деятельности.
- Реабилитационные программы и услуги, которые прямо или косвенно направлены на подозреваемых вооруженных элементов в лагере или поселении беженцев. Это может способствовать процессам выявления, контроля и нейтрализации таких лиц.
- **Нейтрализация посредством других мер контроля** подозреваемых вооруженных элементов (включая некоторые меры, согласованные по взаимной договоренности): например, путем установления необходимости получать разрешение на вход в лагерь и выход из лагеря⁸⁵.
- Контроль над тем, чтобы лица, подозреваемые в принадлежности к комбатантам, **не входили в состав руководящего, управленческого и прочего ответственного персонала** в структурах управления лагерем.
- Периодическая проверка состояния идентификации и **регистрации обитателей лагеря** для того, чтобы отслеживать появление в лагере новых лиц, в том числе тех, кто, возможно, проник в лагерь незаконным путем⁸⁶.
- Усиленное и эффективное **присутствие сотрудников службы безопасности и представителей международных организаций** в лагерях и поселениях, которое свидетельствует о том, что контроль обеспечен⁸⁷.

⁸⁴ В таких кампаниях следует распространять информацию по следующим вопросам: кто такие «комбатанты» и чем они отличаются от беженцев; почему они не могут сосуществовать; какие риски связаны с милитаризацией; какой статус и права предоставляются комбатантам и почему; как сообщать о вербовке и похищении и избегать их; какие преступления связаны с присутствием комбатантов.

⁸⁵ Другие меры могли бы включать, например, требование о том, чтобы проживающие в лагере регулярно являлись на встречи с лицами, отвечающими за контроль над ними, или чтобы они регистрировались и являлись в органы управления полиции или лагеря. Вышеупомянутые меры, как правило, станут действенными и будут восприниматься только после налаживания диалога и атмосферы доверия в отношениях с подозреваемыми лицами.

⁸⁶ Это важная стратегия, которая также выделяется в Заключении Исполкома № 94, п. (с) (iii): «Для содействия выявлению и отделению военнослужащих на раннем этапе при регистрации вновь прибывающих беженцев следует использовать процедуры тщательной проверки».

- Усиленное и эффективное присутствие местных правоохранительных органов (и дежурных групп самих беженцев) и контроль с их стороны **в приграничных районах** и на территориях, прилегающих к лагерю: это поможет нейтрализовать комбатантов (и вооруженных элементов) в лагере, отрезав их от боевиков и командиров, действующих извне.
- Строительство **полицейских постов** в лагерях беженцев и вокруг них, с обеспечением полного оснащения охранников и полицейских, размещенных в лагерях и на прилегающих территориях.

V. ДРУГИЕ КАТЕГОРИИ «ОТДЕЛЕННЫХ» ЛИЦ: НЕОБХОДИМОСТЬ УСТАНОВЛЕНИЯ ОТЛИЧИЯ ОТ ПРОЦЕССА ОТДЕЛЕНИЯ КОМБАТАНТОВ

Рамки обсуждения вопроса об отделении в настоящем докладе и разработка соответствующих практических рекомендаций в этой области ограничиваются понятием «комбатанты» в том смысле, в котором это понятие определено в начале доклада. Следует заметить, однако, что различные виды мер по «отделению» или лишению свободы предложены и практикуются⁸⁸ также и по отношению к ряду других групп, как то: беженцы, обвиняемые в совершении обычных преступлений или считающиеся таковыми, которые представляют угрозу национальной безопасности (т.е. по иным причинам, нежели «военная» деятельность как таковая, например, в силу статьи 9 Конвенции 1951 г.); беженцы, являющиеся политическими активистами или «лицами, занимающимися подрывной деятельностью»⁸⁹; лица, проверяемые на предмет исключения из статуса беженца или уже признанные подлежащими исключению; добровольно отделившиеся⁹⁰. Хотя в определенных обстоятельствах, несомненно, может возникнуть необходимость обеспечить безопасность беженцев или национальную безопасность посредством «отделения» этих иных категорий лиц, такие меры по отделению вызывают серьезную обеспокоенность по ряду вопросов⁹¹. В частности, следует соблюдать осторожность в отношении цели и сферы действия таких предложений или мер, чтобы предотвратить

⁸⁷ Помимо сдерживания вооруженных элементов/комбатантов, эта мера может помочь беженцам обрести уверенность в собственной безопасности и таким образом повысить уровень информирования ими о фактах военной деятельности.

⁸⁸ См., например, обсуждение различных категорий «отделенных» лиц в публикации Lawyers Committee for Human Rights (LCHR), *Refugee, Rebels and the Quest for Justice*, Lawyers Committee for Human Rights, NY, USA, 2002 [Комитет юристов за права человека (КЮПЧ), «Беженцы, мятежники и поиски справедливости»], стр. 98-100 (далее – «КЮПЧ, «Беженцы, мятежники»).

⁸⁹ Например, в 1996 г. в Танзании был создан лагерь Мвиса в Кагере, специально для размещения предполагаемых политических активистов и «лиц, занимающихся подрывной деятельностью», согласно статье III Конвенции ОАЕ.

⁹⁰ Например, в Танзании самопровозглашенные комбатанты фактически потребовали отделения (т.е. стали «добровольно отделившимися») и были помещены в лагерь Ндота; в Гвинее отделение осуществлялось в первую очередь как мера защиты граждан Сьерра-Леоне, которых их соотечественники подозревали в принадлежности к мятежникам. См. тж. КЮПЧ, «Беженцы, мятежники», стр. 99. В этом отношении следует заметить, что интернирование гражданских лиц в период вооруженного конфликта возможно согласно Четвертой Женевской конвенции (статьи 41, 42, 68 и 78), в частности, если иностранцы добровольно просят о своем интернировании. Режим интернирования гражданских лиц, упомянутый выше, однако, отличается и должен отличаться от режима, применимого к комбатантам. См. Bouchet-Saulnier, *The Practical Guide to Humanitarian Law* [Франсуаза Буше-Сольнье «Практическое руководство по гуманитарному праву»], стр. 202.

⁹¹ Это, в частности, дискриминация отделенных лиц, ограничение основных прав и необходимость обеспечения минимальных правовых гарантий и процедур, а также сложность осуществления репатриации и поиска других долговременных решений для этой группы.

чересчур широкое использование «отделения» и (или) незаконное ограничение осуществления прав беженцев и прав человека⁹².

Ниже приведены дополнительные общие рекомендации и комментарии, касающиеся вопроса отделения других категорий лиц (т.е. не комбатантов) в ситуациях работы с беженцами. Как и общие принципы, и практические аспекты, изложенные выше, эти рекомендации в значительной степени основаны на уроках, извлеченных из операций, осуществленных в прошлом (т.е. на практике государств), и учитывают точку зрения широкого круга субъектов, действующих в этой области. Среди прочего мы отмечаем необходимость проведения четкого различия между режимом и мерами, применимыми к комбатантам, и режимом и мерами, касающимися других категорий лиц.

Общие рекомендации и комментарии, применимые к другим категориям лиц:

- **Необходимость использования руководящих принципов, регулирующих процедуру «отделения» других категорий лиц в ситуациях, связанных с оказанием помощи беженцам**

Потребность в таких руководящих принципах выражена, в частности, в отношении следующих вопросов⁹³:

- правовая база для осуществления законных мер по «отделению»⁹⁴;
- комплекс прав, которыми пользуются различные категории отделенных лиц;
- процессуальные гарантии, предусмотренные для каждого вида мер по отделению;
- определение субъектов, ответственных за проведение и контроль таких действий;
- условия прекращения режима отделения (четко привязанные к конкретной цели, с которой осуществлялась процедура отделения);
- обеспечение особых мер по оказанию помощи и защиты в отношении детей.

Как отмечается в следующем разделе, касающемся интернирования, иногда не только цель и масштаб реализации мер по отделению бывают слишком широки: если процесс отделения комбатантов и процесс отделения других категорий лиц осуществляется одновременно, то все эти лица могут неправомерно подпадать под один и тот же режим интернирования или могут быть помещены в один общий лагерь для интернированных

⁹² NGO Statement on the Civilian Character of Asylum, including Separation of Armed Elements and Screening in Mass Influx Situations, as well as Status and Treatment of Ex-Combatants, Global Consultations on International Protection, (8-9 March 2001), in Refugee Survey Quarterly, vol. 22, No.2/3, 2003 [Заявление неправительственных организаций о гражданском характере убежища, включая отделение вооруженных элементов и отсева в ситуациях массового притока, а также о статусе бывших комбатантов и обращении с ними, Глобальные консультации по международной защите (8-9 марта 2001 г.)], стр. 361 (далее – «Заявление НПО о гражданском характере убежища»).

⁹³ Эти вопросы освещены в «Заявлении НПО о гражданском характере убежища», стр. 361.

⁹⁴ Следует принять соответствующие внутренние правовые и административные нормы, а также нормативные акты о лагерях, что позволит сформировать мощную правовую базу для ситуаций и категорий лиц, в отношении которых могут осуществляться меры по «отделению» или другие меры лишения свободы. В частности, законные и незаконные формы деятельности в лагерях и поселениях беженцев (особенно деятельность, считающаяся «подрывной») должны быть прямо упомянуты в законодательстве о беженцах и в нормативных актах о лагерях; они должны соответствовать нормам законодательства о беженцах и нормам права в области прав человека; беженцы должны быть осведомлены о них, а также о тех ситуациях, которые влекут за собой возможное отделение. Вместе с тем, необходимо пересмотреть работу правительственных и судебных структур и процедур, с тем чтобы обеспечить их эффективность и чтобы излишние задержки, к примеру, не ставили местные полицейские органы и органы по делам беженцев, а также самих «отделенных» лиц в невыгодное положение. Кроме того, следует сформировать и внедрить четкие и эффективные правовые и процессуальные механизмы работы с беженцами, обвиняемыми в преступной деятельности, а также предусмотреть санкции, применимые при нарушениях административных правил проживания в лагерях.

лиц, тогда как на другие категории лиц должны распространяться иные четко обозначенные правила. Во всех случаях отделения и в отношении всех мер по лишению свободы необходимо должным образом учитывать особые потребности женщин и детей и особую защиту, которая должна быть им предоставлена⁹⁵.

▪ **Особый случай – лица, подлежащие исключению из статуса беженца, и применение мер лишения свободы⁹⁶**

В отношении лиц, подлежащих исключению из статуса беженца, а также в отношении процесса отсеивания и мер лишения свободы, применимых в таких случаях, следует обращаться к документу *Draft UNHCR Guidelines on the Application of the Exclusion Clause of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees in Mass Influx Situations* [УВКБ ООН, Проект Рекомендаций по применению статьи об исключении Конвенции 1951 г. о статусе беженцев в ситуациях массового притока]⁹⁷, разработанному УВКБ ООН в соответствии с рекомендациями, приведенными в Заключении Исполкома № 94. В этих рекомендациях отмечается, что в случаях, где лица, подлежащие исключению, могут найти убежище среди беженцев (например, когда масштабный приток вызван вооруженным конфликтом и (или) политическими событиями, отмеченными серьезными нарушениями прав человека), принимающие государства и УВКБ ООН должны быть готовы решить эту проблему как можно скорее⁹⁸. Лица, подлежащие исключению, как то важные и печально известные политические деятели, не являются комбатантами, однако могут, тем не менее, представлять угрозу безопасности контингентов беженцев и стать проблемой национальной безопасности принимающего государства, в силу чего правительство последнего может отделить таких лиц и взять их под стражу сразу же после их въезда в страну.

Вместе с тем, само понятие и проведение процесса отсеивания на предмет исключения определенных лиц следует отличать от проведения отсеивания с целью выявления комбатантов – либо сразу по прибытию массового притока, либо на последующем этапе, в лагерях или поселениях беженцев⁹⁹. Важно не путать эти процедуры, различать эти категории лиц при проведении операций по отделению и работать с ними соответствующим образом. Если отсев направлен на выявление комбатантов, то их следует выявлять согласно соответствующему определению и интернировать в соответствии с правом нейтралитета (т.е. Пятой Гаагской конвенцией) и МГП. С другой стороны, лиц, проходящих отсев на предмет исключения из статуса беженца или проходящих процедуру исключения и не являющихся комбатантами, не обязательно

⁹⁵ В этом отношении см. касательно детей Резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН о Минимальных стандартных правилах ООН, касающихся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Резолюция 40/33 ГА ООН от 29 ноября 1985 г.), и соответствующие нормы МГП (например, нормы Четвертой Женевской конвенции), Конвенции о правах ребенка и других международных нормативно-правовых актов в области прав человека. В отношении женщин следует также учитывать соответствующие международные нормативно-правовые акты в области прав человека и МГП; они хорошо освещены в публикации ICRC, *Addressing the Needs of Women Affected by Armed Conflict: an ICRC Guidance Document*, [МККК, «Удовлетворение потребностей женщин, пострадавших от вооруженного конфликта. Руководящий документ МККК»], МККК, Женева, март 2004 г., особенно в части II «Женщины, лишённые свободы», стр. 115-160.

⁹⁶ В процессе проведения отсева на предмет исключения или процедур определения статуса беженца.

⁹⁷ Далее – «Проект Рекомендаций по исключению при массовом притоке».

⁹⁸ «Проект Рекомендаций по исключению при массовом притоке», п. 52.

⁹⁹ См. «Проект рекомендаций по исключению при массовом притоке», где также подтверждается этот принцип (сноска 19, стр. 6). Полезно напомнить, что нейтральные третьи государства обязаны отделять и интернировать «комбатантов» по законам нейтралитета. Это совершенно отдельное и самостоятельное обязательство, не касающееся вопроса исключения, которое может быть позже определено или не определено как применимое к уже интернированным «комбатантам».

лишать свободы. Несомненно, для того, чтобы содержание под стражей лиц, ищущих убежища, или беженцев носило законный характер, оно должно отвечать соответствующим нормам международного законодательства о беженцах и международного права в области прав человека¹⁰⁰; опять-таки здесь следует обратиться к вышеупомянутому «Проекту Рекомендаций по исключению при массовом притоке».

▪ **Существование соответствующих пенитенциарных учреждений для осуществления процесса отделения и содержания под стражей различных категорий лиц**

Если ресурсы и возможности принимающего государства скудны, то может возникнуть проблема, связанная с отсутствием соответствующих пенитенциарных учреждений, где могут осуществляться меры по отделению различных категорий лиц. Учреждения для интернирования должны использоваться исключительно для комбатантов, а не быть задействованы ради удобства для содержания под стражей или ограничения свободы других категорий лиц, как то обычные преступники, лица, подлежащие исключению (по делам, не связанным со статусом комбатанта или военной деятельностью), политические активисты или лица, занимающиеся подрывной деятельностью, лица, нарушившие административные правила проживания в лагерях, и особенно молодые совершеннолетние правонарушители. Смещение этих категорий лиц на одном объекте быстро создаст запутанную юридическую ситуацию и, возможно, даже нестабильную обстановку, где характер «интернирования» по МГП будет нарушен, как и гражданские права и физическая безопасность других категорий лиц, фактически содержащихся там под стражей¹⁰¹. Более того, полное отсутствие мест для содержания под стражей, а также других объектов для осуществления мер по отделению в отдаленных и необеспеченных ресурсами районах само по себе может создать угрозу для общей ситуации по обеспечению безопасности в лагере или поселении¹⁰².

▪ **Связь между угрозами безопасности, представляемыми комбатантами и другими категориями лиц**

Обеспечение законности и порядка и надлежащего управления лагерями/поселениями беженцев и прилегающими территориями важно для того, чтобы гарантировать, что

¹⁰⁰ Подробнее о соответствующих положениях международного права и законодательства о беженцах, допускающих содержание под стражей лиц, ищущих убежища, и беженцев, а также об общих нормах права в области прав человека, касающихся законности содержания под стражей и права не быть лишенным свободы, см. в «Проекте рекомендаций по исключению при массовом притоке», пп. 35-37. Например, должен быть обеспечен судебный контроль законности содержания под стражей. Более того, даже если установлено, что эти другие лица фактически могут быть в законном порядке лишены свободы или задержаны, эти действия должны осуществляться согласно другим конкретным нормам, предусмотренным для этой цели, которым соответствует отдельная совокупность прав (включая процессуальные права), а не согласно режиму интернирования, предусмотренному МГП. Независимо от вышеизложенного, следует подчеркнуть также, что отделение и интернирование *комбатантов* не должно создавать презумпцию ответственности за деяния, влекущие за собой исключение, если рассматриваемое лицо отказалось от военной деятельности и его ходатайство о предоставлении убежища рассмотрено. См. «Проект Рекомендаций по исключению при массовом притоке», п. 28.

¹⁰¹ Следует также обратиться к публикации UNHCR, *Guidelines on the Detention of Asylum-Seekers* (Revised), February 1999 [УВКБ ООН, «Рекомендации по содержанию под стражей лиц, ищущих убежища (пересмотренные)», февраль 1999 г.].

¹⁰² Если пунктов временного содержания нет, то власти могут склоняться к тому, чтобы игнорировать значимость определенных преступлений (например, сексуального и гендерного насилия), либо не принимать последующие меры, либо попросту отпускать правонарушителя обратно в лагерь после беседы и предупреждения. В других случаях беженцы могут брать правосудие в свои руки и создавать собственные «негласные» места для содержания под стражей.

неконтролируемость и беззаконие в районах проживания беженцев не приведут к возможной милитаризации лагеря беженцев – изнутри или извне – посредством создания благоприятных условий для деятельности комбатантов. Поэтому в лагере/поселении должны существовать эффективные механизмы предупреждения и реагирования на обычные преступления (например, торговлю наркотиками, бандитизм и насилие), другие формы запрещенной деятельности (например, подстрекательство к неизбежному насилию) и угрозы безопасности, создаваемые другими категориями лиц (помимо комбатантов)¹⁰³. Кроме того, если в населенных беженцами районах, будет отмечаться всплеск преступности (и (или) туда будут стекаться вооруженные элементы), то беженцы в таких районах подвергнутся повышенной опасности высылки и нападений, и это поставит под угрозу сам институт убежища в принимающей стране.

VI. ОСОБОЕ ПОЛОЖЕНИЕ РЕБЕНКА-СОЛДАТА

А. Применимые нормы

В двух Дополнительных протоколах к Женевским конвенциям 1949 г. и в Конвенции о правах ребенка¹⁰⁴ 15-летний возраст установлен как минимальный возраст для вербовки и участия в военных действиях. Дополнительный протокол I к Конвенциям 1949 г. также предусматривает, что «в случае ареста, задержания или интернирования по причинам, связанным с вооруженным конфликтом, дети¹⁰⁵ содержатся в помещениях, отделенных от помещений для взрослых, кроме случаев, когда семьи размещаются по отдельности [...]»¹⁰⁶. В этой связи следует отметить, однако, что международное право стремительно склоняется к той позиции, что ни одно лицо, не достигшее восемнадцати лет, не должно принимать непосредственного участия в военных действиях или подвергаться вербовке. В частности, Факультативным протоколом к Конвенции о правах ребенка, касающимся участия детей в вооруженных конфликтах, принятым Генеральной Ассамблеей ООН 25 мая 2000 г., минимальный возраст, в котором разрешено участие в вооруженных конфликтах, поднят с 15 до 18 лет, а обязательный призыв в вооруженные силы лиц, не достигших 18 лет, запрещен.

Таким образом, хотя отделение и интернирование ребенка-солдата, не достигшего возраста 18 лет, не противоречит международному гуманитарному праву, **УВКБ ООН рекомендует** в принципе не интернировать детей-солдат, а применять к ним «особые меры защиты и помощи, в частности, в вопросах их демобилизации и реабилитации»¹⁰⁷. Государствам предлагается осуществлять эти «особые меры» вне лагеря для

¹⁰³ Применение комплексных систем полицейских мер и мер по обеспечению безопасности, например, таких, как применялись в Танзании, в некоторых обстоятельствах может быть достаточным, но так бывает не всегда, и иногда необходимым является применение военной силы или присутствие международных организаций.

¹⁰⁴ См. ст. 77(2) Дополнительного протокола к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающегося защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I) от 8 июня 1977; ст. 4(3)(с) Дополнительного протокола к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающегося защиты жертв немеждународных вооруженных конфликтов (Протокол II) от 8 июня 1977; ст. 38(1)(2) и (3) Конвенции о правах ребенка.

¹⁰⁵ В Конвенции о правах ребенка (КПР) «ребенок» определен как «каждое человеческое существо до достижения 18-летнего возраста, если по закону, применимому к данному ребенку, он не достигает совершеннолетия ранее» (статья 1).

¹⁰⁶ Ст. 77(4) Протокола I к Женевским конвенциям 1949 г.

¹⁰⁷ В Резолюции 1296 (2000) Совета Безопасности ООН также упомянуто особое положение детей-солдат в контексте действий, касающихся разоружения, демобилизации и реинтеграции бывших комбатантов.

интернированных и reintegrировать ребенка в гражданскую жизнь в ускоренном порядке. **Как исключение**, может возникнуть необходимость интернировать детей-солдат старше 15 лет, которые представляют серьезную угрозу безопасности, например, безопасности контингента беженцев, но это решение следует принимать **в индивидуальном порядке** и с учетом отягчающих обстоятельств или проблемных вопросов в отношении каждого конкретного ребенка. В таких случаях следует предпринять меры по розыску семьи, ребенка следует немедленно зарегистрировать в лагере для интернированных, предоставить ему отдельное помещение¹⁰⁸ (при этом желательно, чтобы в течение дня он также проживал по возможности отдельно от взрослых комбатантов) и обеспечить его приоритетное участие в программах реабилитации, проводимых в период интернирования – в таких ситуациях особенно необходимы учебные и психосоциальные мероприятия в той или иной форме.

В. Определение термина «ребенок-солдат»

Приведенное ниже определение термина «ребенок-солдат» (оно уже было представлено ранее в разделе 1) предлагается в целях разработки будущих практических рекомендаций по поддержанию гражданского и гуманитарного характера убежища, и особенно для использования при осуществлении мер по выявлению и отделению. Данное определение также следует использовать для того, чтобы эти дети были охвачены соответствующими социальными и реабилитационными программами¹⁰⁹. В равной степени важно, чтобы их особые потребности в отношении безопасности, социальные и другие потребности учитывались при реализации мер по защите, проводимых УВКБ ООН, принимающими государствами и другими соответствующими субъектами¹¹⁰.

¹⁰⁸ В случае ареста, задержания или интернирования по причинам, связанным с вооруженным конфликтом, дети содержатся в помещениях, отделенных от помещений для взрослых, кроме случаев, когда семьи размещаются по отдельности (ст. 77(4) Протокола I к Женевским конвенциям 1949 г.).

¹⁰⁹ Включая, к примеру, все возможные программы разоружения, демобилизации и реинтеграции (РДР) в контексте мирного соглашения или добровольной репатриации.

¹¹⁰ Например, дети-солдаты, идентифицированные как таковые, могут после «реинтеграции» в лагерь или поселения беженцев сталкиваться с особыми проблемами относительно собственной безопасности или защиты. Например, эти проблемы могут быть вызваны дискриминацией, характером их деятельности в прошлом или бывшей принадлежностью к тем или иным группам, что может повлечь за собой ответные меры или нападки в их отношении; они могут быть более уязвимы к повторной вербовке на территории лагеря беженцев или за его пределами; часто у них нет сопровождения и поэтому они лишены столь важной защиты, которую обеспечивают семьи; девочек эти факторы могут подвергать повышенной опасности СГН. Более того, уже после репатриации они тоже могут столкнуться с проблемами безопасности и другими серьезными трудностями, которые соответствующим органам власти следует заблаговременно изучить и устранить при реализации своих программ репатриации или РДР. См. в этом отношении: UNICEF, «*Cape Town Principles and Best Practices*», Adopted at the Symposium on the Prevention of Recruitment of Children into the Armed Forces and on Demobilisation and Social Reintegration of Child Soldiers in Africa, 27-30 April 1997, Cape Town, South Africa [ЮНИСЕФ, «Кейптаунские принципы и передовой опыт», принятые на Симпозиуме по предотвращению вербовки детей в вооруженные силы, демобилизации и социальной реинтеграции детей-солдат в Африке», 27-30 апреля 1997 г., Кейптаун, ЮАР]. В настоящем докладе приводятся ссылки на краткий вариант этих принципов, опубликованный ЮНИСЕФ (далее – «Кейптаунские принципы»); Nathalie De Watteville, Africa Region Working Paper Series, *Addressing Gender Issues in Demobilizing and Reintegration Programs*, Africa Region- the World Bank, May 2002 [Натали де Ваттевилль, Серия рабочих докладов по Африке, «Решение гендерных проблем в программах демобилизации и реинтеграции. Африканский регион», Всемирный банк, май 2002 г.]; Mackay and D. Mazurana, *Where are the Girls: Girls in Fighting Forces in Northern Uganda, Sierra Leone and Mozambique: Their Lives During and After War*, International Centre for Human Rights and Democratic Development), Montreal, Canada, 2004 [Маккай и Д. Мазурана, «Где девочки: девочки в вооруженных силах Северной Уганды, Сьерра-Леоне и Мозамбика – их жизнь во время и после войны», Международный центр по правам человека и демократическому развитию, Монреаль, Канада, 2003 г.]; ICRC, *Addressing the Needs of Women Affected by Armed Conflict: an ICRC*

«Ребенок-солдат»

...любое лицо, не достигшее восемнадцатилетнего возраста, входящее в личный состав любого рода регулярных или иррегулярных вооруженных сил или вооруженных групп в любом качестве, в том числе повара, носильщики, посыльные и лица, сопровождающие такие группы, не считая членов семьи. Это понятие охватывает девочек, завербованных для сексуальных целей и принудительного брака. Следовательно, оно не относится исключительно к ребенку, носящему или носившему оружие¹¹¹.

В ходе любой операции по выявлению и отделению комбатантов следует отдавать **приоритет выявлению и демобилизации детей**¹¹², а последующие действия или программы в отношении этих детей должны строиться по принципу наилучшего обеспечения интересов ребенка (кроме случаев, где преобладающее значение должны иметь проблемы безопасности беженцев в отношении конкретного ребенка, как упоминалось выше). Помимо **других неотложных мер**, которые должны быть приняты для обеспечения безопасности и благополучия детей, а также внедрения программ реабилитации и реинтеграции, все дети как можно скорее должны пройти оценку состояния их физического здоровья, а также необходимое лечение¹¹³; кроме того, следует в максимально сжатые сроки осуществить мероприятия по поиску и воссоединению семей¹¹⁴.

С. Практические вопросы

- (i) Рабочее определение термина «ребенок-солдат» и **стратегия в отношении ребенка-солдата должны быть согласованы и приняты органами власти принимающего государства**, отвечающими за осуществление операций по выявлению и отделению комбатантов в ситуациях оказания помощи беженцам. Рекомендуются, чтобы это определение, а также методика действий относительно обращения с детьми-солдатами и удовлетворения их особых потребностей после отделения от взрослых комбатантов формировались во взаимодействии с соответствующим национальным органом по

Guidance Document, ICRC, Geneva, March 2004 [МККК, «Удовлетворение потребностей женщин, пострадавших от вооруженного конфликта. Руководящий документ МККК»], МККК, Женева, март 2004 г.

¹¹¹ Это определение было принято УВКБ ООН, УВКПЧ ООН, ЮНИСЕФ и организацией «Спасем детей» в подборке документов Action for the Rights of the Child (ARC) Resource Pack [«Действия за права ребенка (ДПР): пакет мер по оказанию помощи»]; см., в частности, Critical Issues: Child Soldiers [«Критические вопросы: дети-солдаты», сентябрь 2002 г.], стр. 6; также см. «Кейптаунские принципы». Хотя это определение и некоторые из рекомендаций, изложенных как в «Кейптаунских принципах», так и в ДПР, касаются конкретно процесса демобилизации и реинтеграции в ситуации мирного урегулирования, мы считаем, что они, тем не менее, в значительной степени применимы и (или) совместимы с мерами по выявлению и отделению при проведении операций по оказанию помощи беженцам.

¹¹² «Кейптаунские принципы», стр. 4 и 5.

¹¹³ Следует также обеспечить надлежащие меры реагирования для удовлетворения особых потребностей девочек и других категорий детей-солдат с особыми потребностями, как то: дети с инвалидностью; дети, сами имеющие детей; дети, злоупотребляющие запрещенными веществами или страдающие заболеваниями, передаваемыми половым путем, например, ВИЧ-инфекцией/СПИДом.

¹¹⁴ Восстановление семейных уз, а также физической защиты, обеспечиваемой семьей, - критически важный фактор в реабилитации ребенка, имеющий большое значение для предотвращения повторной вербовки. Если воссоединение семьи невозможно, следует использовать другие стратегии, которые разработаны и обсуждаются в некоторых из упомянутых ниже источников. Если дети-солдаты **все же** интернируются, особенно важно, чтобы интернирующие государства **регистрировали** личность детей, находящихся под их контролем (у них есть общая обязанность регистрировать интернированных), так как именно эти дети с наибольшей вероятностью могут утратить связи с семьями, и именно они наиболее уязвимы в случае, если их незамедлительное воссоединение с семьями не представляется возможным.

делам беженцев и администрацией лагерей, УВКБ ООН и другими субъектами, специализирующимися на проблемах детей, в частности, детей-солдат, или с привлечением вышеупомянутых органов. Такая стратегия и программы должны строиться с максимальным учетом интересов ребенка и с учетом соответствующих рекомендаций (с необходимой доработкой)¹¹⁵, приведенных в Кейптаунских принципах и ДПР. См. ниже.

- (ii) При осуществлении мер по выявлению и отделению комбатантов в ходе операций по оказанию помощи беженцам, **приоритетом должно быть выявление детей-солдат** с целью: 1) оказать им необходимую помощь; 2) разорвать порочный круг демобилизации и повторной мобилизации, на который эти молодые люди могут быть обречены в противном случае, что является **важным фактором в решении всеобщей проблемы милитаризации**, особенно там, где она носит региональный характер¹¹⁶. По этой причине важно разработать **надлежащие методики и стратегии выявления детей-солдат**, которые можно было бы использовать в таких операциях. В частности, следует в рамках осуществления мер по отделению разработать и использовать стратегии, направленные на поощрение явки и *самоопределения* детей-солдат¹¹⁷. В этом случае, естественно, должны быть обеспечены программы поддержки такого самоопределения, иначе дети-солдаты сразу же могут подвергнуться опасности. Более того, при разработке и проведении учебных курсов по этим методикам выявления детей-солдат важно постараться устранить проблемы, возникающие в случаях, где своеобразная интерпретация понятий в силу культурных различий может обусловить расхождения в реализации таких программ на практике. Например, следует подчеркнуть, что детьми-солдатами могут быть и девочки, в том числе девочки, используемые исключительно в качестве сексуальных рабынь или называемые военными «женами» (а то и сами именующие себя «женами»)¹¹⁸. Без реализации

¹¹⁵ Эти рекомендации необходимо адаптировать к конкретным ситуациям с отделением детей-солдат в принимающем государстве, так как «Кейптаунские принципы», например, ориентированы главным образом на процессы разоружения, демобилизации и реинтеграции детей-солдат.

¹¹⁶ Дети-солдаты могут оказаться уязвимыми для повторной вербовки, добровольного вступления в вооруженные силы и т.д. из-за множества факторов, как то отсутствие альтернативных вариантов обеспечения других источников существования и тот факт, что многие не могут вернуться в семьи или общины из-за того, что их часто заставляют совершать злодеяния в отношении собственных семей или общин.

¹¹⁷ Широкое распространение информации при наличии смешанного притока должно предусматривать предоставление сведений, которые облегчат детям-солдатам процесс самоопределения и придадут им необходимую уверенность. Эта информация должна обеспечить понимание детьми того, что даже если бы их не использовали в боевых действиях, они все равно считаются детьми, пострадавшими от вооруженного конфликта, и должны получить помощь. В этих стратегиях должны учитываться аспекты дискриминации, страха и недоверия со стороны детей солдат, которые могут препятствовать их решению о самоопределении, и должны быть найдены такие способы создания необходимых условий и методов, которые были бы для детей достаточно убедительны.

¹¹⁸ Будь то дети или взрослые женщины, проблема осуществления отделения девочек или женщин, используемых для сексуальных целей (часто в результате похищения, а также как форма жестокого обращения с ними в силу их пола при вербовке девочек), поднимает важные вопросы, которые также требуют пояснения. Например: следует установить, являются ли эти «жены», по сути, жертвами (жестокого обращения, похищения, изнасилования, сексуального рабства) или же они – супруги или партнеры в обычном смысле слова; были ли они задействованы в совершении насилия и боевых действиях или же их использовали исключительно в «пассивной функции» для выполнения черной работы или оказания сексуальных услуг – а в случае, если им приходилось делать и то, и другое, то какой у них статус (гражданского лица или комбатанта?). В отношении взрослых женщин на эти вопросы необходимо будет ответить для того, чтобы решить, считать ли их членами семьи с предоставлением статуса беженца и помещением в лагерь беженцев или же отделить и интернировать вместе с остальными комбатантами. Даже если установлено, что их можно считать комбатантами (в силу некоторых форм их деятельности), многие из этих женщин могут быть жертвами, пережившими тяжелое сексуальное и гендерное насилие в период пребывания в военных подразделениях, поэтому, возможно, потребуется специальный уход, призванный

соответствующей стратегии и должного понимания некоторых из этих вопросов похищенные девочки могут, например, быть ненадлежащим образом интернированы со своими «мужьями»/похитителями, так как во многих культурах «замужняя» девочка или девочка с ребенком считается взрослой. Бывает и так, что они могут даже не рассматриваться как объект для выявления – что означает, что девочка-солдат не сможет воспользоваться программами, которые осуществляются для оказания ей помощи¹¹⁹.

- (iii) Необходимо создать **конкретную программу**, которая предусматривает как услуги по временному уходу и решение проблем дальнейшей демобилизации (если это необходимо), так и **социальную реинтеграцию** детей-солдат (например, в лагерях беженцев или общинах). Важно, чтобы лица, отвечающие за такие программы, проходили подготовку по вопросам, связанным *именно* с положением детей-солдат (включая особенно деликатные вопросы, как то стигматизация, психологическая травма или принятие их общинами), чтобы такие программы разрабатывались и осуществлялись с целью содействия возвращению ребенка-солдата к нормальной жизни и чтобы было определено центральное ведомство для обеспечения координации мер реагирования, принимаемых различными заинтересованными организациями и министерствами¹²⁰. Как упоминалось выше, такие программы должны включать рекомендации, изложенные в Кейптаунских принципах, ДПР и других руководящих документах, разработанных авторитетными международными организациями по этой

обеспечить, чтобы эти злоупотребления не продолжались в период интернирования; предпочтительно эти жертвы должны жить полностью отдельно от лиц, виновных в насилии над ними, с тем, чтобы они вновь обрели достоинство и начали процесс излечения и реабилитации. Если женщина-«комбатант» сама заявила, что является «женой» комбатанта, и интернируется, следует с осторожностью относиться к таким заявлениям, предполагая, что это действительно так – важно, чтобы женщинам были предоставлены альтернативные варианты, чтобы они знали, что такие альтернативы есть, и не считали, что «защита» со стороны «мужа» (например, от группового изнасилования) по-прежнему необходима. В отношении девочек эти границы могут быть еще более размыты, в том числе в психике ребенка. Например: девочка могла стать зависимой от своего похитителя и насильника во время ее захвата (принудительной вербовки), так как ей, возможно, пришлось воспользоваться его статусом как ее «мужа» для защиты от жестокого обращения в целом и группового изнасилования со стороны других комбатантов; либо она могла забеременеть и вынуждена была обратиться к нему за помощью в обеспечении ребенка; или же она могла страдать «стокгольмским синдромом» (это явление, при котором возникает связь или привязанность между жертвой и похитителем как средство, помогающее перенести насилие). В таких ситуациях она может даже попытаться лгать о своем возрасте, чтобы ее не отделили от «мужа»/насильника, или из опасения, что в случае помещения в лагерь беженцев она подвергнется дискриминации и станет объектом мести. Эти аспекты, таким образом, вызывают вопросы, не только о том, как установить, кем являются такие лица – комбатантами или гражданскими лицами (если речь идет о взрослых женщинах), но и о мерах и программах, которые можно реализовать, чтобы помочь этим лицам вновь обрести достоинство и независимость, а также вопросы о том, как свести к минимуму возможность дискриминации и защитить их от жестокого обращения в будущем.

¹¹⁹ Поскольку многие программы, рассчитанные на детей-солдат (например, программы РДР), недостаточно ориентированы на такое явление, как девочка-солдат, и на решение этой проблемы, то такие девочки зачастую просто возвращаются к гражданской жизни, не получив какой-либо помощи. Во многих случаях они не возвращаются в родные общины или семьи, а переезжают в городские центры, где они могут сохранить анонимность; без помощи, однако, многие вынуждены заниматься проституцией или вести маргинальный образ жизни.

¹²⁰ Модель комплексного развития общины (применимая и в ситуациях, где ребенок-солдат интегрируется в лагерь/поселение беженцев, а не в родную общину) может предполагать участие ряда партнеров, как то министерства и местные ведомства, местные общественные организации, международные организации, международные общественные организации. В теории между различными субъектами должно быть достигнуто соглашение о том, какой подход наиболее приемлем в каждой конкретной ситуации, а также четко установлены роли и обязанности всех заинтересованных сторон. Подробную информацию о возможной роли различных субъектов см. в разделе «Критические вопросы: дети-солдаты», ДПР.

тематике, например, ЮНИСЕФ¹²¹, и отвечать таким рекомендациям (с необходимой доработкой).

Общее и отдельное замечание: **в случае ареста, задержания, интернирования или иного «отделения» детей-солдат или детей-беженцев** (по иному режиму, нежели режим интернирования согласно правилам нейтралитета и Третьей Женевской конвенции) они должны пользоваться **особыми гарантиями** ввиду своего возраста, специфических психологических и физиологических потребностей, а также принципов, касающихся уголовной ответственности детей по общеуголовному праву¹²².

¹²¹ Некоторые рекомендации касательно программ оказания детям-солдатам помощи в возвращении к нормальной жизни освещены в ДПР и включают следующие меры:

- привлечение правительственных учреждений и местных партнеров к планированию и реализации программ;
- мероприятия по укреплению потенциала, направленные на усиление кадровых ресурсов и компетентности в данном вопросе;
- установление критериев защиты и благополучия детей, находящихся на попечении в общине или в лагере/поселке беженцев;
- активное участие детей путем привлечения их к планированию и принятию решений, что позволяет им брать на себя ответственность за собственные действия и последующее развитие;
- создание открытой, безопасной и лояльной среды (включая «подготовку» этой среды перед интеграцией детей в лагерь/поселение беженцев), где дети будут сами задавать тон, а не сосредотачиваться на «травмах» и их последствиях;
- максимально быстрое восстановление обычного порядка повседневной жизни, с учетом необходимости уделять внимание также возможным социальным и эмоциональным проблемам детей-солдат;
- воссоединение семьи (по возможности) и восстановление эмоциональных связей – основа успешного возвращения к нормальной жизни.

Более конкретно о вопросах, касающихся детей-солдат и их возвращения к нормальной жизни, см., например, раздел «Критические вопросы: дети-солдаты», ДПР, стр. 40-46, а также «Кейптаунские принципы».

¹²² В зависимости от ситуации и применимого правового режима необходимо рассматривать следующие аспекты:

- a) **В случае задержания, ареста, интернирования или иного ограничения свободы в ситуации вооруженного конфликта или по причинам, связанным с ним (но не в соответствии с Третьей Женевской конвенцией и не в качестве комбатантов):** детям предоставляются особые гарантии, в том числе предусмотренные Четвертой Женевской конвенцией (статьи 23, 50, 68, 76) и Протоколом I к Женевским конвенциям (статьи 70, 77(4), 77(5)). **В ситуациях внутреннего вооруженного конфликта** статья 3, общая для четырех Женевских конвенций, предусматривает совокупность минимальных прав для детей, включая **основные гарантии** (всегда и всюду запрещающие определенные действия), например, защиту лиц от посягательств на жизнь и физическую неприкосновенность, жестокого обращения и пыток, а также от посягательств на человеческое достоинство. Протокол II также предусматривает особые гарантии для детей (см. ст. 4.3, предусматривающую особую защиту детей, не достигших 15-летнего возраста, которые могли участвовать в военных действиях, а также ст. 4.3(d) и 6.4).
- b) Если более конкретные (и более благоприятные) положения не предусмотрены, то указания можно извлечь из приведенных выше гарантий, предусмотренных МГП (в международных и внутренних вооруженных конфликтах) для случаев, где дети находятся под ответственностью **нейтрального государства**.
- c) **В других ситуациях**, например в случае ареста детей, их задержания, так называемого «интернирования» или иного ограничения свободы, например, за совершение общих преступлений, либо в случае применения соответствующих статей Конвенции 1951 г. или Конвенции ОАЕ (для которых должна быть соответствующая внутренняя норма):
 - на детей должны распространяться общие нормы законодательства о беженцах и общие нормы международного права в области прав человека, а также более конкретные гарантии, предусмотренные в КПП (например, в статьях 6, 19, 22, 38, 37, 40, 41 – последние три упомянутые здесь положения касаются конкретно прав детей, лишенных свободы, и других гарантий применения надлежащей правовой процедуры и судебных гарантий);

РАЗДЕЛ 3. ИНТЕРНИРОВАНИЕ

ПРОБЛЕМЫ, УСЛОВИЯ И ПРОЦЕДУРЫ ИНТЕРНИРОВАНИЯ В КОНТЕКСТЕ РАБОТЫ С БЕЖЕНЦАМИ

I. ХАРАКТЕР И УСЛОВИЯ ИНТЕРНИРОВАНИЯ

A. Характер и режим интернирования

Предметом рассмотрения настоящего доклада является та угроза, которую представляет для безопасности беженцев и национальной безопасности присутствие **комбатантов** среди контингента беженцев. Исходя из этого, в данном разделе об интернировании будет рассматриваться исключительно ситуации в местах интернирования, которые созданы для комбатантов в соответствии с правилами нейтралитета и МГП, в частности в соответствии с Третьей Женевской конвенцией. Напомним, что термин *«интернированные»*¹²³ был определен в разделе 1 и означает лиц, считающихся комбатантами, которые пересекли границу государства, затронутого либо международным, либо внутренним вооруженным конфликтом, и которые интернированы третьим нейтральным государством, на территорию которого они прибыли. Как указывалось в предыдущем разделе, другие категории лиц также могут создавать угрозу безопасности, и к ним могут быть применимы другие виды мер по отделению или лишению свободы. Отметим, однако, что эти категории лиц и соответствующие меры лишения свободы при обсуждении вопроса интернирования в данном случае не затрагиваются¹²⁴.

В Пятой Гагской конвенции конкретно рассматривается только интернирование комбатантов нейтральными государствами в ситуациях международных вооруженных конфликтов. Вместе с тем, как утверждается в разделе 1, можно считать, что статья 11 этой конвенции обрела обычный статус и, как утверждается, может применяться по аналогии также к ситуациям немеждународных конфликтов. Хотя Пятая Гагская конвенция содержит положения, предусматривающие общие обязанности нейтрального государства и режим обращения, который должен быть предоставлен интернируемым этим государством, они очерчены лишь *в широком смысле* и включают обязательство интернировать их далеко от театра войны, право содержать интернированных в лагерях и обязательство обеспечить их «пищей и одеждою», а также оказать им «помощь, требуемую человеколюбием»¹²⁵. Более конкретные указания относительно применимых **стандартов обращения**, предусмотренных для интернированных, приведены в Третьей

-
- действуют принципы и нормы отправления правосудия в отношении детей, установленные в **Минимальных стандартных правилах ООН, касающихся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних** (известных как «Пекинские правила», Резолюция 40/33 ГА ООН от 29 ноября 1985 г.), и в **Правилах ООН, касающихся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы** (принятых Резолюцией 45/113 ГА ООН от 14 декабря 1990 г.). Эти стандартные минимальные правила устанавливают принципы, которые должны соблюдаться в отношении уголовной ответственности детей, меры наказания по отношению к ним, а также стандарты их образования и другие гарантии для детей, нарушивших закон.

¹²³ Следует отметить, что термин «интернированные» фактически используется также как специальный термин в Четвертой Женевской конвенции (касающейся защиты гражданского населения во время войны), в разделе IV, для обозначения не комбатантов (как мы делаем здесь), а защищенных лиц, которые интернированы в соответствии со статьями 41, 42, 43, 68 и 78. Это – отдельный режим интернирования, и две эти категории «интернированных» ни в коем случае не должны интернироваться вместе.

¹²⁴ Подробнее об этих других категориях лиц см. в разделе 2.

¹²⁵ Пятая Гагская конвенция, статьи 11 и 12.

Женевской конвенции¹²⁶, которая также непосредственно применима к комбатантам, интернированным нейтральными государствами¹²⁷. Сформированная в итоге правовая база для процедуры интернирования, обсуждаемая в настоящем докладе, таким образом, построена на той посылке, что все интернированные (будь то в контексте международных или немеждународных вооруженных конфликтов), определенные как таковые в нейтральном государстве, пользуются одинаковыми общими стандартами обращения (т.е. установленными в Третьей Женевской конвенции) и подпадают под один и тот же режим интернирования. В этом отношении следует отметить, что статья 4(В)(2) Третьей Женевской конвенции также предусматривает возможность предоставления нейтральными державами интернированным лицам более благоприятного режима, нежели нормы, содержащиеся в этой конвенции¹²⁸.

В. Общие условия и срок интернирования

Третья Женевская конвенция регулирует статус и защиту комбатантов и устанавливает их минимальные права и условия интернирования. Некоторые из этих основных стандартов обращения освещаются ниже.

- С комбатантами должны всегда **обращаться гуманно**, и при любых обстоятельствах они должны иметь право на уважение к их личности (ст. 3); со всеми комбатантами следует обращаться одинаково (т.е. без какой-либо дискриминации) (ст. 16).
- К **женщинам** следует относиться с надлежащим учетом их особых потребностей, и обращаться с ними должны не хуже, чем с мужчинами (ст. 14).
- Комбатантам должно быть бесплатно обеспечено **необходимое содержание** и врачебная помощь, которую потребует состояние их здоровья (ст. 15).
- Никакие физические или моральные **пытки** и никакие другие меры принуждения не могут применяться к комбатантам для получения от них каких-либо сведений; им должно быть выдано удостоверение личности (ст. 17).
- Комбатанты должны быть в возможно более краткий срок (после отделения) эвакуированы в **лагеря, расположенные далеко** от зоны военных действий, при этом эвакуация должна проводиться гуманно (т.е. они должны снабжаться пищей и питьевой водой в достаточном количестве, а также обеспечиваться необходимой одеждой и медицинской помощью) (ст. 19, 20).
- **Помещения для интернирования** должны предоставлять гарантии в отношении гигиены и сохранения здоровья (с учетом климата); помещение для проживания комбатанта должно быть защищено от сырости, в достаточной мере отапливаться и освещаться (условия не должны быть вредными для их здоровья); должны приниматься необходимые меры **гигиены** для обеспечения чистоты и благоприятного для здоровья состояния лагерей и для предупреждения

¹²⁶ Женевская конвенция от 12 августа 1949 г. об обращении с военнопленными.

¹²⁷ Режим интернирования, установленный Третьей Женевской конвенцией, действует для военнопленных, которые захвачены государством-противником в ходе международного вооруженного конфликта. Статья 4(В)(2), однако, прямо распространяет эту защиту на комбатантов, интернированных нейтральными государствами. Эта норма фактически переносит режим Третьей Женевской конвенции в Пятую Гаагскую конвенцию.

¹²⁸ Статья 4(В)(2) Третьей Женевской конвенции гласит: «4(В). Следующие лица будут подвергаться такому же обращению, как и военнопленные, в соответствии с настоящей Конвенцией: [...]». (2) «Лица, принадлежащие к одной из категорий, перечисленных в настоящей статье, которых приняли на своей территории нейтральные или невоюющие державы и которых эти державы должны интернировать в соответствии с международным правом, если они только не предпочтут предоставить им более благоприятный режим [...]».

возникновения эпидемий; там, где помещаются **женщины-комбатанты** (в одном лагере для интернированных с мужчинами), для них должны быть обеспечены отдельные удобства, в том числе отдельные помещения для сна и отдельные санитарные установки (ст. 22, 25 и 29)¹²⁹.

- Основной **суточный рацион питания** должен быть достаточным по количеству, качеству и разнообразию для того, чтобы поддерживать хорошее состояние здоровья у комбатантов и не допускать потери веса или явлений, связанных с недостатком питания; следует также считаться с привычным для пленных режимом питания (ст. 26);
- Они должны пользоваться полной свободой для выполнения обрядов их **религии** и иметь возможность заниматься спортом и интеллектуальной деятельностью (стр. 34-38).
- Что касается контактов комбатантов с **внешним миром**, то они регулируются статьями 69-77 и охватывают: обязательство интернирующего государства известить государство, за которым комбатант числится, о его интернировании; возможность интернированных получать и отправлять письма, а также получать индивидуальные или коллективные посылки (например, с продуктами питания и одеждой).
- Дополнительные положения регулируют другие аспекты интернирования, в том числе: **медицинскую помощь** и осмотры; их **личные вещи** и управление их финансовыми средствами; **условия для работы** (ст. 49-57); допустимые уголовные и **дисциплинарные наказания** в период интернирования (ст. 82-108); право представлять военным властям, которые их интернируют, **просьбы** по поводу условий их содержания (ст. 78).

Главным контролирующим механизмом или органом в отношении защиты комбатантов, их прав и условий интернирования является Международный Комитет Красного Креста (**МККК**)¹³⁰. Ему разрешено посещать все места, в которых могут находиться комбатанты, в том числе места интернирования, заключения и работы, а также беседовать с комбатантами (интернированными) без свидетелей, что предусмотрено статьей 126 Третьей Женевской конвенции. МККК также управляет системой обмена письменными сообщениями между задержанными и их семьями и проводит работу по розыску пропавших лиц¹³¹.

¹²⁹ Хотя в Конвенции это конкретно не упоминается, на практике отмечалось, что в случае, если женщины и мужчины размещены в одном лагере для интернированных лиц, необходимо обеспечить средства контрацепции, даже если они не пользуются одними и теми же помещениями для сна.

¹³⁰ Женевские конвенции 1949 г. и Дополнительные протоколы 1977 г. уполномочивают МККК посещать комбатантов и других лиц, лишенных свободы в результате вооруженных конфликтов. В конкретном случае с комбатантами, интернированными нейтральными государствами, МККК остается органом, отвечающим за контроль над условиями интернирования комбатантов, так как Третья Женевская конвенция «перенесена» в Пятую Гаагскую конвенцию, регулиующую поведение нейтральных государств. МККК фактически действует как держава-покровительница (см. ст. 8-10 и 126 Третьей Женевской конвенции). Более того, в силу своего устава (ст. 4.2) и права гуманитарной инициативы МККК также может заключать соглашения с правительствами о посещении лиц, лишенных свободы (например, содержащихся под стражей по соображениям безопасности) из-за этнических, политических и других внутренних конфликтов, на которые действие Женевских конвенций и Протоколов конкретно **не распространяется**. См. тж. ОНЧР, *Training Manual on Human Rights Monitoring: Professional training series no. 7*, UN, NY, 2001 [УВКПЧ ООН, «Учебное пособие по мониторингу соблюдения прав человека: серия профессиональных тренингов № 7», ООН, Нью-Йорк, 2001г.], стр. 146 (далее – «Пособие по мониторингу прав человека»).

¹³¹ Такую деятельность по розыску проводит Центральное агентство по розыску МККК.

Что касается **срока интернирования**, то нейтральные государства могут, в принципе, интернировать комбатантов до окончания военных действий¹³². Нейтральное государство обязано обеспечить, чтобы комбатанты больше не принимали участия в военной деятельности, особенно с его территории. Таким образом, с этой позиции нейтралитета демонстрируется, что посредством интернирования комбатантов не оказывается помощь ни одной стороне конфликта. Вместе с тем, не будет противоречить нормам освобождение нейтральным государством бывших комбатантов, которые восстановили свой гражданский статус и получили статус беженца. В частности, если в случае рассмотрения ходатайства о предоставлении убежища установлено, что комбатанты действительно и навсегда отказались от военной деятельности, их интернирование должно быть прекращено¹³³.

Актуальными для осуществления интернирования и определения длительности интернирования также являются вопросы **процессуальных прав** (и, в частности, в отношении контроля/проверки судом законности задержания)¹³⁴, которые как таковые не рассматриваются в праве нейтралитета и МГП¹³⁵. Вследствие этого, необходимо обратиться к соответствующим нормам международного права в области прав человека и внутреннего законодательства, касающимся прав лиц, лишенных свободы. Однако эта область международного права еще не получила достаточного развития, и по-прежнему требуется дальнейшая работа для уточнения комплекса прав (и, в частности, процессуальных прав), применимого к ситуациям, где пересекаются права человека и МГП (и, где уместно, законодательство о беженцах). Хотя этот вопрос выходит за рамки настоящего исследования¹³⁶, предлагается создать предварительную **практическую** базу для решения некоторых из самых неотложных практических вопросов, связанных с беженцами и возникающих в процессе интернирования. Это не должна быть база, разработанная с позиций абстрактных правовых норм, а база, учитывающая условия на местах¹³⁷ и часто ограниченные возможности и ресурсы соответствующих стран; она также предполагает усвоение уроков, извлеченных из накопленного опыта управления местами интернирования в ходе проведения операций по оказанию помощи беженцам. Разумеется, особое внимание уделяется взаимопересекающимся сферам международного гуманитарного права и права о защите беженцев, а точнее – ситуациям, когда комбатанты вновь обрели свой гражданский статус и ходатайствуют о предоставлении убежища.

¹³² В силу «перехода» статьи 118 Третьей Женевской конвенции в Пятую Гаагскую конвенцию, которая регулирует поведение нейтральных государств.

¹³³ В принципе, комбатанты, в отношении которых установлено, что они действительно и навсегда отказались от военной деятельности, должны быть незамедлительно освобождены из мест интернирования, если нет других уважительных причин (предусмотренных законом) для того, чтобы оставить их в местах интернирования или в иных местах содержания.

¹³⁴ Например, необходимость такого контроля особенно очевидна в отношении лиц, которые могли быть ошибочно определены как комбатанты, и бывших комбатантов, в отношении которых установлено, что они действительно и навсегда отказались от военной деятельности, и которым предоставлено убежище; в этих двух случаях указанные лица должны, в принципе, быть освобождены из места интернирования, однако отсутствие процессуальных прав и гарантий/механизмов, не предусмотренных в режиме интернирования и в самом лагере, может означать, что эти лица фактически не могут воспользоваться в таких ситуациях правом обычного обращения в суд.

¹³⁵ В Третьей Женевской конвенции единственные процессуальные права касаются дисциплинарных правил в лагере для интернированных.

¹³⁶ Однако следует подчеркнуть, что, хотя задача разработки этих процедур и закрепления их в нормах права в области прав человека не является предметом рассмотрения в настоящем докладе, она имеет первостепенное значение.

¹³⁷ Например, случаи, когда операции по выявлению и отделению комбатантов проводятся в ситуациях массового притока.

II. ПРОБЛЕМЫ ЗАТЯЖНОГО ХАРАКТЕРА

Отсутствие достаточных международных и (или) внутренних правовых норм, а также эффективных правовых механизмов в отношении процессуальных прав¹³⁸, часто создает, как отмечалось выше, путаницу, из-за которой интернированным лицам, которые неправомерно интернированы или статус которых изменился, часто отказывают во всех мерах надлежащей правовой процедуры в течение длительного периода времени – в результате чего они остаются в состоянии неопределенности до тех пор, пока не будет достигнуто политическое решение или не прекратятся военные действия. **Отсутствие для интернированных, ходатайствующих о предоставлении убежища, руководящих принципов** в отношении определения их гражданского или военного статуса (т.е. оценки, позволяющей установить, являются ли они еще комбатантами или же они вновь обрели свой гражданский статус) и последующей процедуры определения статуса беженца в их отношении, - еще одна масштабная проблема для УВКБ ООН и правительств принимающих государств, которые осуществляют мероприятия по отделению и интернированию комбатантов в ходе операций по оказанию помощи беженцам.

Такие попытки отделения в ситуациях смешанного притока выявили и другие столь же значительные трудности в **осуществлении мер по интернированию**. Часто проблемой становится недостаточность ресурсов для создания и содержания мест интернирования на стабильной основе, как и отсутствие возможностей и компетентности для надлежащего управления этими объектами (например, для обеспечения надлежащей регистрации интернированных). Без мест интернирования правительства принимающих государств часто не способны даже провести процесс отделения комбатантов. Бывает и так (как уже упоминалось выше), что в ситуациях, где созданы лагеря для интернированных, они часто используются для содержания или **заключения других категорий лиц** (не комбатантов), считающихся представляющими угрозу для безопасности беженцев, как то беженцы, обвиняемые в совершении преступных деяний в лагере, лица, подлежащие исключению, и лица, занимающиеся подрывной деятельностью. Среди **других проблем** следует упомянуть: отсутствие четких требований по мониторингу; неосведомленность о стандартах в отношении интернирования (или о правиле о недопустимости интернирования) детей и женщин, отсутствие мер по внедрению этих стандартов; недостаточное финансирование эффективных программ содействия демобилизации и реабилитации интернированных (например, программ просвещения в духе мира, программ, предоставляющих действенные социально-экономические альтернативы «борьбе за жизнь»); трудность разрушения организационных военных структур в лагерях для интернированных лиц. Более того, даже в ситуациях, где у принимающего (нейтрального) государства есть четкая политическая воля, отсутствие эффективных механизмов международной координации и ведущей или ответственной международной организации с четким мандатом и потенциалом для оказания на практике принимающим государствам помощи в этих случаях серьезно подрывает способность международного сообщества решительно и эффективно реагировать на такие ситуации и оказывать необходимую помощь.

III. ДАЛЬНЕЙШИЕ ШАГИ: УЧИТЫВАЯ ПРИНЦИПЫ РАБОТЫ И ПРАКТИЧЕСКИЙ ОПЫТ

¹³⁸ Особенно с процессуальными правами, связанными с правами лиц, лишенных свободы (как то контроль содержания под стражей через суды), и сопутствующими судебными гарантиями соблюдения надлежащей правовой процедуры.

Ниже изложены некоторые принципы и стандарты, применимые к местам интернирования, а также предварительные выводы и практический опыт, полученные в результате реализации предыдущих инициатив, касающихся осуществления мер по отделению и интернированию комбатантов, проводимых в контексте операций по оказанию помощи беженцам.

Ответственность за защиту интернированных комбатантов и оказание им помощи лежит на **принимающем государстве**. С самого начала особое внимание нужно обратить на то, чтобы **правительство принимающего государства взяло под свой контроль** эту проблему и ее решение, при поддержке международного сообщества. Политические соображения и отсутствие возможностей, однако, часто **удерживают государства** от эффективного выполнения этих задач, вследствие чего вооруженные элементы остаются в лагерях беженцев или вблизи них.

Правительствам может понадобиться поддержка в создании и содержании мест интернирования. Без этих объектов правительства могут фактически отказаться от намерения проводить процедуру отделения или могут не иметь соответствующих возможностей: подготовительные меры, как то обеспечение необходимыми финансовыми ресурсами и реализация инициатив по укреплению потенциала, теоретически должны проводиться еще до появления притока беженцев. Полезным в этом отношении может быть создание **международного ведущего или головного ведомства**, уполномоченного оказывать правительствам помощь в вопросах отделения и интернирования комбатантов, либо, **на внутригосударственном уровне**, создание Межведомственной целевой группы по вопросам интернирования (с целью оперативного проведения работ и оказания правительству принимающей страны помощи в создании места интернирования и решения различных вопросов, связанных с ним). Такие учреждения и структуры могли бы оказывать ценную помощь, в частности: в определении и мобилизации необходимых ресурсов и поддержки со стороны доноров; в решении проблем управления, материально-технического обеспечения и контроля над процессом интернирования – в том числе, например, посредством разработки Протокола интернирования; в лоббировании и координации решений по прекращению интернирования.

После того, как комбатанты разоружены¹³⁹, выявлены и отделены от контингента беженцев, их следует интернировать в **месте, находящемся на безопасном расстоянии от границы**¹⁴⁰, лагерей и поселений беженцев.

Руководство лагерей для интернированных лиц должно уделять особое внимание вопросу **внутренней безопасности**, так как весьма вероятно, что в таких лагерях будут размещаться комбатанты с разных противоборствующих сторон конфликта¹⁴¹.

Интернированные имеют право рассчитывать на **стандарты обращения** и условия интернирования, предусмотренные в международном гуманитарном праве, в частности, в Пятой Гаагской конвенции и Третьей Женевской конвенции (см. выше). В первой из них

¹³⁹ Разоружены должны быть все вооруженные элементы, в том числе добросовестные беженцы, носящие оружие, а не только комбатанты. Однако, если при этом установлено, что беженцы, владеющие оружием, действительно являются гражданскими лицами, то их отделять и интернировать не следует. В ситуациях, где их статус неясен, они должны пройти более тщательную процедуру проверки, предпочтительно немедленно, но если это невозможно, то такое лицо, возможно, придется временно отделить с целью принятия окончательного решения относительно его гражданского статуса.

¹⁴⁰ См. ст. 11 Пятой Гаагской конвенции и Заключение Исполкома № 94, п. (с)(v).

¹⁴¹ В лагере для интернированных лиц могут также находиться и комбатанты, и *дезертиры* и (или) лица, уклоняющиеся от призыва. См. тж. Официальное заявление МККК, стр. 2.

установлена следующая общая норма: «Если не имеется особого соглашения, то нейтральное государство принимает на себя довольствие водворенных пищею и одеждою, а также оказывает им помощь, требуемую человеколюбием»¹⁴². В местах интернирования должны быть созданы надлежащие условия для интернированных женщин и детей (если они когда-нибудь вообще будут интернироваться).

На внутрисоциальном уровне правительства принимающих государств следует призывать – а при необходимости помогать им – принимать нормы соответствующего **законодательства**, регулирующие основания для осуществления мер по отделению комбатантов, некоторые вопросы управления и соблюдения прав при интернировании, а также нормы, определяющие законные основания для использования мест интернирования. Места интернирования комбатантов должны соответствовать четко установленным **параметрам, касающимся, в частности, функции данного объекта**, категории лиц, которые в нем могут правомерно содержаться, и конкретных критериев, используемых для отсева и практического осуществления процесса физического отделения¹⁴³. Такое законодательство и процедуры должны отвечать нормам гуманитарного права, а также международного права в области прав человека и международного законодательства о беженцах (где это уместно).

Необходимо реализовывать сотрудничество с **широким кругом других организаций** (помимо УВКБ ООН и правительства, как то МККК, ЮНИСЕФ, ВПП и УВКПЧ ООН)¹⁴⁴ в проведении информационно-разъяснительных кампаний, реализации и мониторинге процесса интернирования. При этом, однако, эти организации должны быть на максимальном уровне представлены в стране, обладать опытом и знаниями, имеющими непосредственное отношение к данной проблематике, и (или) должны иметь соответствующие мандаты, а их деятельность должна носить оперативный характер. Они могут входить в состав межведомственной целевой группы, если таковая создана.

Регулярный **мониторинг** мест, где проводится процедура отделения комбатантов, необходим, в частности, для обеспечения надлежащих условий содержания, соблюдения прав интернированных (включая право не подвергнуться *высылке*), отслеживания процесса идентификации отделенных лиц и обеспечения прозрачности в отношении процесса отделения¹⁴⁵. Такие контрольные меры тем более необходимы, учитывая практику использования некоторыми государствами мест интернирования для

¹⁴² Ст. 12 Пятой Гаагской конвенции.

¹⁴³ Как отмечалось выше, отсутствие четких параметров относительно задачи и целей для места отделения может привести к ситуации, где данным объектом будут «злоупотреблять» (часто из-за отсутствия других доступных и отдельных мест содержания под стражей), используя его для заключения целого ряда категорий лиц, в том числе беженцев, подозреваемых в преступной или политической деятельности, которую принимающее государство считает незаконной. В этом отношении следует проявлять особую осторожность, особенно учитывая то, что многие места интернирования комбатантов, созданные в прошлом в контексте работы с беженцами, отличались существенными недостатками, в том числе относительно: систем контроля; точности ведения регистрационной документации; практического доступа к процессуальным и юридическим гарантиям и механизмам. Следовательно, для лиц, помещенных в такие учреждения ошибочно, вероятность игнорирования или нарушения их прав на надлежащую правовую процедуру, выше.

¹⁴⁴ Например, УВКПЧ ООН могло бы помогать правительствам в дальнейшем развитии определенных норм права и юридических механизмов, касающихся процедуры интернирования (например, обеспечивая, чтобы лица, интернированные по ошибке, могли пользоваться действенными и доступными средствами судебной защиты), и в разработке проектов соответствующих правовых положений.

¹⁴⁵ Это касается как мест интернирования комбатантов, так и других видов мест отделения, которые могут быть в законном порядке созданы для других категорий отделенных лиц в контексте операций по оказанию помощи беженцам.

«содержания» других категорий отделенных лиц или применения широкого спектра критериев для осуществления мер по отделению комбатантов.

Необходимо внедрить **механизмы точной регистрации**, а также систематического сбора и **предоставления информации** из мест интернирования в соответствующие ведомства¹⁴⁶. Например, необходимо предоставлять УВКБ ООН характеристики интернированных посредством специально разработанной анкеты, что позволит облегчить возможные последующие процедуры ОСБ.

В принципе, **дети-солдаты** (т.е. дети, соответствующие определению, данному в разделе 2) не должны интернироваться, а должны пользоваться особыми мерами защиты и помощи, в частности, в вопросах их демобилизации и реабилитации. В случае выявления детей-солдат, после завершения переходного периода их пребывания в центре временного ухода службы защиты детей, следует как можно скорее перевести их в соответствующие помещения в лагерях беженцев (например, воссоединить их с семьями или включить в программы совместного проживания для несовершеннолетних под контролем «наставника»). Возможно, будет необходимо, чтобы процессу реинтеграции предшествовали меры по укреплению доверительных отношений с семьей, сообществом беженцев (т.е. в лагере или поселении беженцев) и, где это уместно, родной общиной, чтобы обеспечить принятие и безопасность ребенка¹⁴⁷. Подробнее об обращении, которое должно быть обеспечено детям-солдатам, рассказывается в разделе 2 доклада.

В лагерях для интернированных лиц следует при любой возможности проводить **программы демобилизации и реабилитации** (особенно программы профессионального обучения, чтобы дать интернированным надежду на получение доходов в будущем и бороться с бездельем среди них), а также программы просвещения в духе мира. Приобретение бывшими боевиками профессиональных навыков уменьшит число случаев повторной мобилизации, а также будет способствовать их принятию родными общинами, если они вернутся (и когда вернутся). Этот аспект стал особенно важным ввиду развивающегося явления приватизации войн (все больше практикуется привлечение частных солдат, иногда практически за минимальную плату) и **регионального характера определенных конфликтов**, поскольку эти частные солдаты могут наниматься для ведения боевых действий в нескольких вооруженных конфликтах между разными странами региона. Формирование групп поддержки, форумов для диалога за мир, а также проведение традиционных или символических ритуалов очищения и «преобразования» также может способствовать поддержке усилий по восстановлению гражданской самоидентификации комбатантов и их соответствующего образа жизни¹⁴⁸. В некоторых

¹⁴⁶ Это поднимает вопрос о необходимости установления руководящих принципов в отношении **правил конфиденциальности и обмена информацией**, особенно в отношении совместного использования информации с такими заинтересованными субъектами, как: военные власти, администрация места интернирования, судебная система, страна происхождения, организации ООН (в частности, УВКБ ООН, в том числе в отношении информации, собранной для процедуры ОСБ и процедуры исключения и используемой в этих процедурах) и другими возможно заинтересованными субъектами, как то неправительственные организации, МККК, МОМ и международные уголовные суды.

¹⁴⁷ Это особенно важно, учитывая, что детей-солдат часто заставляют нападать на собственных родственников и соседей (что является для их командиров гарантией того, что они не смогут дезертировать и вернуться домой). Девочки-солдаты, аналогичным образом, в результате пережитого могут настолько кардинально измениться, что они уже не будут идентифицировать себя с традиционными гендерными ролями, ожидаемыми от них, или не смогут их принять. Кроме того, за время отсутствия дома у них могли родиться дети, которых, как они считают, их семьи могут отвергнуть.

¹⁴⁸ Такие традиционные и преобразующие ритуалы являются документальным доказательством, например, в контексте процессов национального примирения, но в определенных обстоятельствах они могут применяться и к ситуации комбатантов, пытающихся восстановить свою гражданскую идентичность в период интернирования. См. D. Bloomfield, and T. Barnes, *Reconciliation after Violent Conflict: A Handbook*,

странах для определения НПО, готовых проводить такие программы, могут потребоваться дополнительные усилия. На уровне международных и региональных организаций следует уделять внимание вопросу увеличения и выделения специального финансирования для осуществления таких программ, и особенно образовательных программ (например, по ликвидации неграмотности) и программ профессионального обучения.

Одним из приоритетов должен быть поиск решений по **смягчению проблем, связанных с разлукой с семьями** в период интернирования. Присутствие членов семьи и участие в семейной жизни способно воскресить надежду интернированного на самоопределение как гражданского лица и оказывать значительное положительное психосоциальное и реабилитирующее влияние (при относительно низких финансовых затратах). Более того, стратегии добровольного отделения и интернирования могут быть более эффективны, если трудности, возникшие в результате длительной разлуки с семьями, будут сведены к минимуму. Кроме того, интернированные меньше будут сопротивляться отделению и реже будут сбегать из мест интернирования, если они смогут вести определенную форму семейной жизни и знать, что об их семьях заботятся и что они защищены от мести. Поэтому следует способствовать регулярным посещениям интернированных лиц членами семьи. Если это практически неосуществимо¹⁴⁹, то можно также рассмотреть возможность предоставления членам семьи отдельных помещений (в форме лагеря беженцев со всеми основными услугами, например, школьным обучением детей, и при условии возможности обеспечения их защиты), но расположенных рядом с помещениями для интернированных.

Возможное участие и вклады различных субъектов, в частности, МККК, УВКБ ООН, УВКПЧ ООН и других организаций, в отношении мест интернирования следует сформулировать более четко и привести в соответствие с их мандатами и сферами компетенции.

IV. КОНЦЕПЦИЯ, ПРЕДЛАГАЕМАЯ ДЛЯ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ БЕЖЕНЦЕВ В КОНТЕКСТЕ ИНТЕРНИРОВАНИЯ

A. Особенности управления местами интернирования, созданными в ходе операций по оказанию помощи беженцам

В местах интернирования, созданных в ходе осуществления операций по оказанию помощи беженцам, могут находиться некоторые или все перечисленные ниже **категории лиц**:

- лица, ошибочно выявленные или интернированные как комбатанты;
- дезертиры и лица, отказавшиеся от военной деятельности после въезда в принимающую страну, которые ищут убежища;

International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2003 [Д. Блумфилд и Т. Барнс, «Примирение после насильственного конфликта. Справочник», Международный институт демократии и электоральной поддержки, 2003 г.]. Публикация доступна на веб-сайте: http://www.grc-exchange.org/info_data.

¹⁴⁹ Поскольку места интернирования должны находиться на безопасном расстоянии от границы, а также от лагерей и поселений беженцев (из-за угроз безопасности), то организовать посещения членов семей может быть очень трудно. На практике в некоторых случаях такие посещения удалось организовать только раз в год всего на несколько часов. Поэтому в качестве альтернативы выдвигается предложение о семейном лагере (где семьи соглашаются жить исключительно на добровольной основе), смежном с местом интернирования, особенно в тех случаях, где большие расстояния иначе сделали бы регулярные посещения членов семьи практически неосуществимыми.

- лица, отказавшиеся от военной деятельности, но не ищущие убежища;
- лица, отказавшиеся от военной деятельности¹⁵⁰;
- лица, не признанные беженцами (т.е. не прошедшие проверку на предмет включения в ходе процедуры ОСБ);
- бывшие комбатанты, признанные нуждающимися в международной защите (после восстановления статуса гражданского лица), но исключенные из числа лиц, которым может быть предоставлен статус беженца.

Учитывая это, в местах интернирования должны быть обеспечены механизмы и процедуры работы с вышеупомянутыми лицами в ходе осуществления операций по оказанию помощи беженцам. Необходимы будут инициативы по развитию потенциала, внедрение соответствующих процедур и структур в лагере для интернированных и выработка общих методов работы (включая координацию действий) УВКБ ООН и правительственных органов¹⁵¹.

В. База для процедур и процессов, касающихся аспектов работы с беженцами¹⁵²

Обширная база, представленная ниже, предлагает осуществление ряда первоочередных мер, установление определенных временных рамок и применение процессуального порядка, при помощи которых можно будет рассматривать определенные виды дел и принимать по ним решения. Как упоминалось выше, эта база разработана

¹⁵⁰ Или в отношении которых компетентные органы установили, что они не отказались от военной деятельности действительно и навсегда.

¹⁵¹ Иллюстрацией этого является, например, ситуация с лицами, заявляющими о том, что они – дезертиры или бывшие комбатанты, которые в период интернирования обратились с ходатайством о предоставлении убежища. Хотя в широком смысле они в некоторых отношениях (например, в плане обеспечения невысылки) подмандатны УВКБ ООН, они еще не пользуются в полной мере защитой УВКБ ООН или правами, предоставляемыми лицам, ищущим убежища. Они продолжают находиться в статусе интернированных до тех пор, пока компетентные органы окончательно не определят их гражданский или военный статус (процесс проверки предлагается ниже). Если же установлено (и когда установлено), что они восстановили статус гражданского лица, то они уже не считаются интернированными по праву нейтралитета, а считаются лицами, ищущими убежища, согласно международному законодательству о беженцах. Соответственно, изменяются и права такого лица, а также обязанности правительства принимающего государства и УВКБ ООН в отношении этого лица. Учет таких изменений в статусе и применимых правовых режимах неизбежно потребует совместной выработки правительствами и УВКБ ООН соответствующих норм, функциональных обязанностей и процедур для применения в условиях мест интернирования.

¹⁵² Система или концепция интернирования, целесообразная для таких случаев, может иметь некоторые из следующих характеристик:

- динамичная гибкая система, предусматривающая систематический сбор личных характеристик и оценку интернированных лиц с последующим направлением различных категорий интернированных для прохождения соответствующих процессов и процедур;
- процесс наблюдения и проверки, позволяющий определить окончательный статус интернированных и способствующий проведению процедур, касающихся статуса беженца;
- процесс установления приоритетов, посредством которого определяются различные категории интернированных (например, лица, интернированные неправильно или заявляющие, что восстановили статус гражданского лица), в результате чего некоторым лицам отдается приоритет в решении их вопроса. В определенных случаях обеспечивается учет их особой уязвимости;
- процессы обеспечения прозрачности и мониторинга;
- приверженность реабилитационным и мирным процессам или сопутствующим инициативам и участие в них: благодаря этому интернированные с самого начала получают пользу от этих мероприятий и участвуют в них, вследствие чего повышаются шансы на более быстрое разрешение проблемы интернирования.

преимущественно с учетом практических аспектов, и ее следует (несмотря на то, что она не является предметом рассмотрения данного конкретного исследования) в дальнейшем закрепить и изложить с позиции норм в области прав человека – позиции, учитывающей области, в которых пересекаются МГП, право в области прав человека и защиты беженцев.

1. *Общие меры по классификации прибывших лиц и отсеиванию лиц, интернированных по ошибке – наивысший приоритет: максимум 3 месяца*

а. Меры по осуществлению общего наблюдения и определению категорий прибывших лиц

На протяжении первых трех месяцев следует осуществлять меры по общему наблюдению за ситуацией и определить, какие категории лиц находятся на территории лагеря. Среди прочего, на этом этапе следует тщательно фиксировать результаты наблюдения в отношении воссоздания военных и других силовых структур, а также другие значимые модели поведения соответствующих субъектов в лагере для интернированных лиц. В течение этого периода можно было бы также провести индивидуальные собеседования. Вышеупомянутые меры позволят администрации лагеря сделать предварительные выводы о ранге и характеристиках интернированных, а также определить «группы риска» среди них, с тем, чтобы можно было принять необходимые меры безопасности. Последняя задача становится особенно неотложной, если среди интернированных есть дезертиры и комбатанты, например, с противоположных сторон конфликта.

б. Углубленный процесс отсева

В течение первых трех месяцев следует также провести углубленный процесс отсева интернированных, чтобы обеспечить освобождение лиц, интернированных по ошибке, и направление их на прохождение соответствующих процедур и в соответствующие органы. **К лицам, считающимся интернированными ошибочно**, могут относиться некоторые из следующих категорий:

- **дети-солдаты**, не замеченные при проверке и не идентифицированные как таковые в процессе отделения;
- лица, особенно молодые женщины и девочки, которые предположительно были похищены и подвергнуты **жестокému обращению** вооруженными элементами (включая принудительный труд и сексуальное рабство) и которые не считаются непосредственно участвовавшими в военных действиях¹⁵³;
- **гражданские лица**, которые имели при себе оружие или носили одежду либо атрибутику военного образца и были интернированы по подозрению в принадлежности к комбатантам. Эта категория может включать беженцев, которые носили оружие только для личной защиты или в целях выживания; кроме того, сюда могут относиться гражданские лица, являющиеся преступниками или бандитами, которых ошибочно приняли за комбатантов;

¹⁵³ В ходе Глобальных консультаций по гражданскому характеру убежища (п. 21) отмечалось, что «отделение, однако, **не целесообразно** в случаях, где гражданский статус лица очевиден». Эта категория лиц может вызывать существенные вопросы и проблемы в отношении установления для нее соответствующего стандарта обращения (в частности, следует ли их вообще отделять и интернировать, а если они интернированы – то какие особые меры защиты следует им обеспечить), поэтому она предлагается в качестве темы для последующего обсуждения.

- **наемники**, а в некоторых случаях и **другие** лица, имеющие гражданство стран, не являющихся сторонами конфликта¹⁵⁴;
- лица, которые были отделены и интернированы по **иным критериям, нежели установленные для отделения**, и (или) которые не подпадают под определение термина «комбатант» (например, политические активисты или лица, подлежащие исключению в связи с основаниями, не связанными с военной деятельностью).

При отсева вышеупомянутых категорий лиц и рассмотрении их дел наивысший **приоритет** следует отдавать молодым людям, которым предположительно еще не исполнилось 18 лет, и женщинам (и мужчинам), которые предположительно подверглись сексуальному насилию и другим формам пыток. Более того, учитывая важность скорейшего освобождения вышеупомянутых категорий лиц из места интернирования, процесс отсева следует проводить **целенаправленно** (т.е. конкретно с ориентацией на лиц, в отношении которых имеются основания считать, что они могут относиться к вышеупомянутым категориям), а не беспорядочно или в другой последовательности (например, по алфавиту). По завершении процесса отсева лица должны быть как можно скорее направлены в соответствующие инстанции, органы¹⁵⁵, службы или лагеря/поселения беженцев¹⁵⁶.

2. *Рассмотрение дел интернированных, заявляющих об отказе от военной деятельности и просящих убежища – высокий приоритет – предлагаемые сроки: 1-12 месяцев для осуществления процесса проверки*

¹⁵⁴ Наемники не имеют права на статус комбатантов (или военнопленных); см. Протокол I, ст. 47, где наемник определен как «любое лицо, которое:

- а) специально завербовано на месте или за границей для того, чтобы сражаться в вооруженном конфликте;
- б) фактически принимает непосредственное участие в военных действиях;
- в) принимает участие в военных действиях, руководствуясь, главным образом, желанием получить личную выгоду, и которому в действительности обещано стороной или по поручению стороны, находящейся в конфликте, материальное вознаграждение, существенно превышающее вознаграждение, обещанное или выплачиваемое комбатантам такого же ранга и функций, входящим в личный состав вооруженных сил данной стороны;
- г) не является ни гражданином стороны, находящейся в конфликте, ни лицом, постоянно проживающим на территории, контролируемой стороной, находящейся в конфликте;
- д) не входит в личный состав вооруженных сил стороны, находящейся в конфликте; и
- е) не послано государством, которое не является стороной, находящейся в конфликте, для выполнения официальных обязанностей в качестве лица, входящего в состав его вооруженных сил».

В отношении лиц, имеющих гражданство страны, не являющейся стороной конфликта, может быть так, что в некоторых случаях нейтральным странам придется проверять их гражданство, а после этого подвергнуть их уголовному преследованию по внутреннему законодательству либо экстрадировать или депортировать их в страну происхождения (если они не подали ходатайство о предоставлении убежища). Интернирование комбатантов с разным гражданством имело место при проведении многих предыдущих операций, о которых известно УВКБ ООН, и это явление, как представляется, становится все более частым, учитывая затяжной и региональный характер многих вооруженных конфликтов и отсутствие других реальных альтернатив получения источников дохода, как то получение образования или другие способы получения средств к существованию.

¹⁵⁵ Например, в правоохранительные органы с целью уголовного преследования либо депортации или экстрадиции, если речь идет о боевиках, не имеющих гражданства одной из сторон конфликта (в последнем случае – если не подано ходатайство о предоставлении убежища).

¹⁵⁶ Если перевод невозможно осуществить немедленно, то уязвимые лица, в частности, должны содержаться в отдельных местах или помещениях, где можно обеспечить сохранение их достоинства и физическую защиту.

а. Интернированные, которые отказались от военной деятельности и попросили убежища: процесс восстановления гражданского статуса и поиска убежища

Государственные органы, осуществляющие процедуру отделения, а также УВКБ ООН, могут обнаружить лиц, идентифицированных как комбатанты и заявляющих, что являются дезертирами или **бывшими** боевиками, которые настаивают на предоставлении им статуса беженца на том же основании, что и другим беженцам. Однако, как отмечалось в разделе 2, вопросы касательно правдоподобности их утверждений и того, действительно ли они восстановили свой гражданский статус, **не относятся** к числу тех, по которым необходимо принять решение на этапе выявления и отделения; их следует рассматривать во время интернирования. Бывшим комбатантам **не должен автоматически предоставляться статус беженца** посредством группового определения по принципу *prima facie*¹⁵⁷. Более того, их **не следует считать лицами, ищущими убежища**, до тех пор, пока не будет четко установлено, что они действительно и навсегда отказались от военной деятельности¹⁵⁸. Вследствие этого их следует содержать отдельно от контингента беженцев (т.е. интернировать), пока не будет принято положительное решение об их статусе¹⁵⁹.

Как только лицо прямо заявило об отказе от военной деятельности или объявило себя дезертиром, немедленно или как можно скорее следует начать **процесс проверки** его (гражданского/военного) статуса и соответствия критериям предоставления убежища, а также последующие процедуры определения статуса беженца (ОСБ). Для лиц, которые определяют себя как дезертиры или бывшие комбатанты, например процесс проверки, теоретически должен быть начат сразу же после их помещения в лагерь для интернированных лиц. В других случаях, однако, интернированные могут отказаться от военной деятельности, только пробыв в месте интернирования некоторое время, и в такой ситуации период наблюдения или проверки должен начаться только после того, как они четко выразили свой отказ. Этим категориям лиц должен быть в первоочередном порядке предоставлен доступ к действующим реабилитационным программам или внутренним режимам, предусмотренным для лиц, проходящих процесс восстановления своего гражданского статуса.

¹⁵⁷ В качестве меры предосторожности рекомендуется, чтобы принимающие государства включили в свой закон или иной нормативный акт о статусе беженца по принципу *prima facie* норму, прямо исключающую комбатантов из числа лиц, которым автоматически предоставляется этот статус.

¹⁵⁸ Заключение Исполкома № 94, п. (с)(vii), гласит: «Военнослужащих не следует рассматривать в качестве лиц, ищущих убежища, до тех пор, пока властями в пределах разумных сроков не будет установлено, что они действительно и навсегда отказались от военной деятельности; после того, как это будет установлено, следует руководствоваться специальными процедурами определения статуса беженца на индивидуальной основе для обеспечения того, чтобы лица, ищущие убежища, соответствовали необходимым критериям для признания статуса беженца; в процессе определения статуса беженца максимальное внимание следует уделять статье 1 F) Конвенции 1951 г., с тем чтобы не допустить злоупотреблений системой предоставления убежища со стороны тех, кто не заслуживает международной защиты».

¹⁵⁹ Заключение Исполкома № 94, п. (с)(ii); см. тж. Глобальные консультации по гражданскому характеру убежища, п. (j).

b. Определение приемлемых сроков для проведения проверки гражданского статуса¹⁶⁰: для интернированных, которые отказались от военной деятельности и попросили убежища

Проведение процесса наблюдения и **проверки** предлагается ограничить сроком от **1 до 12 месяцев**. Этот процесс должен быть начат сразу после того, как рассматриваемое лицо лично и прямо выразило свой отказ или заявило об отказе от военной деятельности. В конце периода проверки компетентные органы должны подготовить рекомендацию, а дело должно быть передано для определения подлинности отказа (т.е. для того, чтобы установить гражданский или военный статус данного лица и определить, может ли оно считаться лицом, ищущим убежища). При положительном результате дело передается далее для проведения процедур определения статуса беженца.

Продолжительность процесса проверки следует определять в **индивидуальном, а не групповом порядке**. Эта стратегия имеет ряд преимуществ, в частности:

- возможность варьировать длительность периода проверки, исходя из конкретной ситуации и личных характеристик данного лица;
- влияние, которое означенная стратегия может оказать на разрушение военно-силовых структур в лагере для интернированных: персонифицированный процесс проверки, предусматривающий её разные сроки, может фактически способствовать разрушению военной культуры и иерархии, так как он выявляет личные интересы каждого интернированного;
- тот факт, что применение данной стратегии может свести к минимуму риски повторной мобилизации: интернированные, которым установлены индивидуальные сроки проверки, с большей вероятностью будут освобождаться из лагеря индивидуально или сразу небольшими группами – а этот фактор также может свести к минимуму опасность для лагерей/поселений беженцев или местных общин, в которые их направляют, и уменьшить риск того, что они подвергнутся повторной мобилизации из-за давления со стороны отдельных групп или тактики принуждения.

Ниже перечислены некоторые **ключевые факторы для определения надлежащей продолжительности** периода проверки/наблюдения для каждого лица:

- звание и должность;
- срок службы и характер служебных обязанностей и деятельности;
- время, прошедшее после демобилизации;
- вид вербовки – принудительная или добровольная;
- идентифицировало ли данное лицо себя как дезертир или бывший боевик после отделения или до интернирования;

¹⁶⁰ Этот процесс наблюдения или проверки обычно называют «периодом обдумывания». Однако следует отметить, что эти процессы кардинально отличаются по характеру. Процесс проверки имеет целью убедиться посредством наблюдения и (или) подтвердить, действительно ли рассматриваемое лицо фактически и навсегда отказалось от военной деятельности. Если получен положительный результат, то данное лицо будет считаться восстановившим свой гражданский статус. С другой стороны, так называемый «период обдумывания», – это процесс реабилитации в процессе интернирования, и поэтому он должен происходить до того, как рассматриваемое лицо непосредственно заявит об отказе от военной деятельности. Естественно, реабилитационные программы и процессы могут осуществляться и в период проверки – эти компоненты не исключают друг друга. Более того, хотя дезертирам и бывшим боевикам, собственно говоря, не обязательно требуется «период обдумывания», они, тем не менее, должны будут пройти процесс проверки.

- если лицо было отделено после определенного периода пребывания в лагере/поселении беженцев, то обстоятельства его выявления, отделения и интернирования могут иметь отношение к делу (например: жило ли данное лицо как «гражданское» в течение значительного периода времени в лагере беженцев? Было ли оно отделено после того, как было обнаружено, что оно ведет деятельность военного характера?);
- аспекты, касающиеся личных обстоятельств интернированных, включая их семейное положение и трудности вследствие разлуки с семьей¹⁶¹;
- общий характер конфликта и характеристики сторон-участников конфликта (например, является ли конфликт глубоко идеологическим, происходящим на этнической почве, затяжным; «упрочили» ли зверства, совершенные во время конфликта, решимость каждой из его сторон? Движет ли некоторыми сторонами конфликта необходимость воевать из-за отсутствия других средств к существованию (т.е. бедность)?;
- использование методов «промывания мозгов» и распространенность пагубных привычек, которая может затянуть процесс проверки.

Часто бывает необходимо или целесообразно предусмотреть **более длительный период проверки** в отношении лиц, которые занимали высокое положение в военной иерархии¹⁶², которые прослужили большой срок или которые подозреваются в принадлежности к категориям, подлежащим исключению¹⁶³. С другой стороны, лицам, выполнявшим черную работу (носильщикам, поварам), принудительно завербованным (особенно завербованным недавно), лицам, не считающимся причастными к непосредственным актам насилия, и лицам, демобилизованным задолго до отделения, может быть установлен **минимальный период проверки**.

В некоторых **исключительных обстоятельствах** подлинность отказа или положительный результат проверки гражданского статуса лица может быть самоочевидным в силу имеющихся фактов или существующих обстоятельств. Например, это может касаться лиц, которые, по их словам, уклонялись от призыва или бежали из страха принудительной вербовки в войска мятежников. Аналогичная ситуация может иметь место для лиц, которые, как установлено, были похищены и подвергались сексуальным пыткам, в частности, принудительно служили в качестве сексуальных рабов для военнослужащих. В некоторых подобных случаях из поведения этих лиц, динамики внутри лагеря для интернированных и других свидетельств (в том числе свидетельств о наличии угрозы безопасности, медицинских свидетельств и др.) может быстро стать очевидным, что этих лиц следует классифицировать как гражданских и выпустить. Как правило, это лица, которые должны были быть освобождены на этапе первоначального

¹⁶¹ Глобальные консультации по гражданскому характеру убежища, п. 5, стр. 21.

¹⁶² Они с большей вероятностью избрали или рассматривают свою военную деятельность как карьеру, профессию или устоявшийся образ жизни/культуру, вследствие чего им сложнее отказаться от этой деятельности.

¹⁶³ В отношении лиц, подозреваемых в принадлежности к категориям, подлежащим исключению, более длительный период проверки может быть необходим или желателен по нескольким причинам: установление подлинности может занять больше времени; рассмотрение дел сослуживцев более низкого ранга может дать информацию о лицах, подозреваемых в совершении деяний, подпадающих под действие положения об исключении; если не хватает ресурсов для проведения процедур установления истинности отказа и ОСБ, рассмотрение в первую очередь менее сложных дел приведет к более эффективному процессу установления приоритетов (т.е. лица, дела которых относительно просты, будут рассматриваться быстрее, тогда как дела, включающие факторы исключения, потребуют значительных ресурсов – как кадровых, так и временных, поэтому рассмотрение их в первую очередь, по сути, создаст большой объем нерассмотренных дел и излишне увеличит продолжительность интернирования для значительного числа лиц).

отсева ошибочно интернированных лиц, но которые каким-то образом все же остались в лагере.

c. Действия, предпринимаемые в процессе проверки

По возможности в период проверки следует проводить некоторые или все из упомянутых ниже действий или программ:

- активное наблюдение, собеседования и использование других возможностей для **взаимодействия** с интернированным: особенно со стороны компетентных органов, отвечающих за проведение наблюдения и составление рекомендации по завершении периода проверки;
- **реабилитационные программы** или услуги, в том числе: профессиональное обучение; просвещение в духе мира и другие образовательные возможности (например, курсы ликвидации неграмотности); консультирование; групповая поддержка или групповая терапия; традиционные и другие символические обряды очищения и преобразования (т.е. символические обряды перехода из статуса боевика в статус гражданского лица);
- **переходный режим или транзитные лагеря**, которые предоставляют лицам, желающим восстановить свой гражданский статус, более широкие возможности для этого без давления со стороны военной культуры, и избегая тактики принуждения и опасностей, которые могут по-прежнему иметь место в лагере для интернированных лиц. Например, для этой цели можно использовать лагерь для интернированных, расположенный по соседству. Еще одно предложение: организовать рядом с местом интернирования лагерь **беженцев** (для членов семей интернированных), чтобы интернированные могли поддерживать регулярные контакты с членами своих семей. В этом случае интернированные, проходящие процесс проверки (особенно те из них, которые не считаются представляющими угрозу безопасности и для которых установлены короткие сроки), могли бы быть переведены в такой лагерь беженцев. Этот подход мог бы также быть полезен для содействия добровольному отделению, ускорения или поддержки реабилитационного процесса и стимулирования отказа от военной деятельности.

d. Оценка подлинности отказа комбатанта от военной деятельности и процедура определения статуса беженца

Оценка подлинности отказа

Учитывая трудности, присущие процедуре определения того, отказался ли человек действительно и навсегда от военной деятельности, необходимо с момента выявления и отделения комбатантов обеспечить взаимодействие общих усилий и функционирование соответствующих механизмов, чтобы способствовать проведению такой оценки. Ниже приведены некоторые рекомендации, возможные показатели и механизмы, которые могут пригодиться при определении подлинности отказа:

- индивидуальная (обоснованная) **рекомендация**, выданная по окончании периода проверки;

- выводы по результатам проведенного **собеседования** с целью установления **подлинности** отказа (проводится перед собеседованием в рамках ОСБ);
- **документация**, отражающая результаты **предварительного отсева**, классификации прибывающих или регистрации интернированных лиц¹⁶⁴, которая может оказаться полезной для определения достоверности, выяснения характера деятельности данного лица в прошлом и того, как это лицо впервые было выявлено. Особенно полезны заявления о самопровозглашенном статусе комбатанта, дезертира, бывшего боевика и т.п., а также подробности касательно звания и служебных обязанностей;
- **документация, касающаяся результатов проведенного разделения интернированных лиц на группы в зависимости от степени их участия в военных действиях**, или общие отчеты администрации лагеря для интернированных либо заключения о **поведении данного лица**, а также о его очевидной позиции, взаимоотношениях с интернированными и влиянии на них (личных характеристиках и авторитетности) во время пребывания в лагере для интернированных в целом и, в частности, в течение периода проверки/наблюдения после отказа от военной деятельности. Среди прочего, следует обратить внимание на любые отличия в поведении в период интернирования, а также на поведение, явно указывающее на **преобладание гражданской**, а не военной **идентичности**. Следует также отметить и учесть ограничивающие условия, как то давление в отношении соблюдения военной иерархии и возможные опасения касательно собственной безопасности, которые могли бы повлиять на личную свободу выражения мнений и поведения;
- **результаты собеседований и обмена информацией**, которые, возможно, проводились в период наблюдения – итоги которых или комментарии, сделанные в ходе которых, могут быть полезны;
- где это непосредственно имеет отношение к делу, можно также учитывать **внешние факторы или обстоятельства**, которые могут влиять на военную идентичность лица, его роль или желание и способность продолжать военную

¹⁶⁴ Например, в процессе первичного выявления и отделения либо во время последующей регистрации интернированных можно задать ряд вопросов, касающихся их военной деятельности. Эти вопросы послужат дополнением к основным биографическим данным, и, где это уместно, их можно включать в специальный опросник, используемый для проведения углубленного отсева или регистрации (в рамках процедуры установления подлинности отказа или процедуры ОСБ).

- Когда и при каких обстоятельствах вы поступили на службу в данную конкретную воинскую часть или военное учреждение?
- Каковы были ваш род занятий, место жительства и семейное положение до вербовки?
- Каково ваше звание, должность или обязанности в военной структуре вооруженных сил?
- Есть ли у вас какие-либо впечатления или чувства, которые вы хотели бы выразить, в отношении службы в вооруженных силах или других военных учреждениях? Если есть, опишите их здесь – вся информация, приведенная в этой анкете, останется конфиденциальной.

Кроме того, анкета может содержать разделы, которые должны заполняться другими компетентными органами и которые предполагают, например, ответы на следующие вопросы:

- Когда, где и при каких обстоятельствах данное лицо было выявлено и отделено (например, понадобилось ли применить силу, было ли оно выявлено в пункте въезда, во время пребывания в лагере беженцев и т.д.)?
- Было ли данное лицо разоблачено, задержано при ведении военной деятельности, при ношении оружия и др.?
- Как данное лицо классифицировало себя в момент выявления? Назвало ли оно себя комбатантом, гражданским лицом, жертвой, несовершеннолетним, дезертиром, бывшим комбатантом, принудительно завербованным, «женой», поваром и т.п.?

деятельность. Это могут быть, в частности: коренные изменения в политической ситуации (не приводящие к окончанию военных действий); семейные обстоятельства; физическое состояние (например, инвалидность, болезнь и т.д.); большое расстояние между лагерем для интернированных и районами, где данное лицо могло бы возобновить участие в военных действиях, так как тот факт, что данное лицо готово было остаться вне театра военных действий, может отражать его желание восстановить свой гражданский статус;

- **другие признаки** желания восстановить гражданскую идентичность и вернуться к гражданской жизни: возобновление семейных связей и участие в семейной жизни; профессиональное обучение; проведение символических ритуалов или других действий в ознаменование отказа от военной деятельности.

е. Процедуры определения статуса беженца

Если решение в отношении того, отказалось ли лицо действительно и навсегда от военной деятельности, – положительное, то в результате этого решения данное лицо считается гражданским лицом и **лицом, законно ищущим убежища**, с точки зрения законодательства о беженцах. В этом случае можно проводить процедуру определения статуса беженца. При рассмотрении дел, касающиеся бывших комбатантов, могут возникать весьма **специфические затруднения** в отношении вопроса исключения из статуса беженца, в частности: необходимо предостеречь от автоматического применения в отношении интернированных лиц презумпции об их исключении из защиты; с другой стороны, необходимо уделять «повышенное внимание» тому, как применяются положения об исключении к комбатантам (во избежание злоупотребления системой предоставления убежища со стороны тех, кто не заслуживает международной защиты)¹⁶⁵. Аспекты, касающиеся **практического применения процедур исключения** в ситуациях массового притока и, в частности, обеспечения необходимыми **ресурсами** (например, специалистами, которые прошли специальную подготовку) и создания **других условий** для проведения этих процедур (как то безопасность, информационное обеспечение), также сопряжены со значительными сложностями. В этой связи можно обратиться к публикации УВКБ ООН «Проект рекомендаций по применению статьи об исключении Конвенции 1951 г. о статусе беженцев в ситуациях массового притока» [UNHCR, *Draft Guidelines on the application of the exclusion clauses of the 1951 Convention relating to the status of refugees in mass influx situations*].

Одна из предложенных **стратегий**, которая могла бы устранить некоторые из проблем в отношении **ограниченных возможностей** и ресурсов многих государств для **осуществления процедуры ОСБ** и полноценных процедур исключения, состоит в том, чтобы **объединить в один процесс и процедуру отсева с целью установления подлинности отказа от военной деятельности, и процедуру отсева с целью возможного исключения из защиты**, причем положительный результат обеих процедур **приводит к предоставлению статуса беженца по принципу *prima facie***. Это можно считать разновидностью ускоренного процесса ОСБ. Чтобы обеспечить максимально возможную эффективность этой ускоренной процедуры, интернированных можно заранее поделить на разные категории, чтобы определить, какие лица могут более всего подходить для такой ускоренной процедуры (по сути это означало бы, что лицам, для которых

¹⁶⁵ См. Заключение Исполкома № 94, п. (с)(vii).

установлен короткий срок проверки, и лицам, не считающимся возможными кандидатами на исключение, был бы предоставлен приоритет).

3. *Рассмотрение дел интернированных лиц, которые не отказались от военной деятельности*

Интернированные, не отказавшиеся от военной деятельности или отказавшиеся, но не попросившие убежища, не подпадают под мандат УВКБ ООН и не входят в число лиц, которым УВКБ ООН предоставляет защиту. Они остаются под ответственностью нейтрального государства, интернировавшего их, которое может, в принципе, согласно правилам нейтралитета, интернировать их до прекращения военных действий. На практике, однако, учитывая нагрузку, связанную с возможным содержанием интернированных в течение такого длительного срока, большинство нейтральных государств скорее предпочтут реализацию других стратегий для прекращения интернирования, обычно в форме соответствующего политического решения. Они не могут, однако, принудительно возвращать интернированных в страну их происхождения, если это будет равносильно нарушению принципа невысылки.

Кроме того, вышеупомянутые категории интернированных, должны быть охвачены в месте интернирования существующими программами реабилитации и профессионального обучения, а также программами, касающимися инициатив в области просвещения в духе мира и мирного диалога. Более того, они должны быть как можно раньше задействованы в программах и инициативах по РДР.

РАЗДЕЛ 4. БЕЗОПАСНОСТЬ ЛАГЕРЕЙ

ПРИОРИТЕТНЫЕ ЗАДАЧИ: ОБЕСПЕЧЕНИЕ НАДЛЕЖАЩЕЙ БЕЗОПАСНОСТИ ЛАГЕРЕЙ И УПРАВЛЕНИЯ ЛАГЕРЯМИ

Опасности, связанные с присутствием вооруженных элементов¹⁶⁶ в лагерях и поселениях беженцев, общепризнанны, известным фактом является и трудность демилитаризации лагеря беженцев уже после того, как в него проникли вооруженные элементы. Более того, в некоторых случаях меры по отделению комбатантов от беженцев в пограничных районах в ситуациях массового притока не всегда являются возможными или полностью успешными. Поэтому для обеспечения безопасности беженцев крайне важно осуществлять и другие меры по предотвращению милитаризации лагерей и проникновения в них вооруженных элементов. Ввиду этого, создание эффективных систем безопасности и управления в лагерях и поселениях беженцев должно оставаться предметом особого внимания и согласованных действий. При этом механизмы предотвращения милитаризации и обеспечения безопасности в лагерях/поселениях беженцев и вокруг них должны функционировать **одновременно и** в совокупности с операциями по отделению комбатантов и вооруженных лиц в пунктах въезда. Цель данного раздела заключается в том, чтобы, основываясь на накопленном опыте и прогрессе, достигнутом в этой сфере, продемонстрировать связь между общими системами безопасности лагерей (и управления лагерями) и стратегиями решения проблемы милитаризации, а также дать некоторые рекомендации по данному вопросу.

I. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ И СТРАТЕГИИ

A. Комплексная стратегия в отношении угрозы милитаризации

Системы безопасности и управления в лагерях и поселениях беженцев должны строиться на комплексной и целостной стратегии. Такая стратегия должна иметь три масштабных цели в отношении угрозы милитаризации:

- 1) превентивный эффект в форме постоянного **сдерживания** проникновения вооруженных элементов (или милитаризации лагеря изнутри);
- 2) содействие формированию максимально здоровой и безопасной среды для контингента беженцев и ее **поддержание**;
- 3) контроль или **ослабление** (нейтрализация) действий вооруженных элементов (в том числе комбатантов) в лагере или поселении и вокруг него¹⁶⁷.

Меры, которые будут прямо или косвенно влиять на состояние безопасности в местах, населенных беженцами, очень разнообразны, но в целом могут касаться: (1) механизмов **обеспечения правопорядка** и физической безопасности беженцев (например, поддержания безопасности и охраны порядка в лагере, механизмов предоставления

¹⁶⁶ Как указано в разделе 1, понятие «вооруженные элементы» включает и комбатантов. В данном случае, однако, и во многих местах этого раздела этот термин употребляется для того, чтобы подчеркнуть важность предотвращения потока оружия в лагерь и поселения беженцев, а также предупреждения проникновения преступников, бандитов и других вооруженных элементов (не являющихся комбатантами).

¹⁶⁷ Использование систем безопасности и управления в лагерях/поселениях беженцев для ослабления действий вооруженных элементов или их нейтрализации особенно важно в случаях, когда применять меры принудительного отделения либо невозможно, либо нецелесообразно. Более подробно этот вопрос освещен в разделе 2 настоящего доклада.

правовой помощи, физических характеристик лагеря, таких как планировка); (2) **систем административного управления лагерями** (в том числе систем с коллективным участием беженцев в процессах управления лагерем); (3) **социального обеспечения и (или) социально-экономических условий** (как то возможности получения образования, возможность заниматься той или иной формой работы или ремесла, основные социальные услуги, объекты общественной инфраструктуры для беженцев). Эти меры, несомненно, не имеют отношения непосредственно к решению проблемы милитаризации, а должны осуществляться в любом месте проживания беженцев. Вместе с тем, угроза милитаризации подчеркивает важность внедрения этих систем и критически значимую роль, которую они могут играть в стратегиях по борьбе с милитаризацией или ее контролю. Как отмечалось в разделе 2 (часть IV, п. iii), многие из этих систем обеспечения безопасности лагерей и управления лагерями также являются тем фундаментом, который делает возможным реализацию стратегий выявления вооруженных элементов или комбатантов, а также их сдерживания и нейтрализации в случаях, когда меры принудительного отделения в условиях действующего лагеря осуществить практически невозможно.

В. Другие источники нестабильности в лагерях беженцев, которые могут сформировать климат, способствующий военной деятельности или общему насилию

Более того, наличие источников нестабильности в лагерях беженцев объясняется не только присутствием там вооруженных элементов или комбатантов. Лагеря и поселения беженцев могут подвергаться нападениям со стороны государства происхождения (даже без присутствия комбатантов), их могут охватывать вооруженные **конфликты**, происходящие **в принимающей стране**, они могут вступать в конфликт с местным населением. Конфликты между самими беженцами, недостаточное обеспечение гуманитарной помощью, уголовные преступления и бандитизм, отсутствие строгой дисциплины среди сотрудников полиции и сил безопасности тоже могут быть источниками нестабильности¹⁶⁸. Более того, характерной чертой некоторых лагерей беженцев, особенно **больших лагерей** (как и других густонаселенных пунктов), является наличие условий, способствующих незащищенности, особенно если жители лагерей лишены возможностей получить образование, заниматься сельским хозяйством или вести деятельность, приносящую доход, и если обитатели лагеря не видят перспектив для своевременного разрешения проблем своего бедственного положения¹⁶⁹. Хотя источники нестабильности изначально могут возникать и в других сферах, атмосфера безнаказанности и полное отсутствие механизмов обеспечения безопасности и правопорядка может повысить вероятность **милитаризации** лагеря **изнутри**, а также создать благоприятную почву для **проникновения** вооруженных элементов **извне**. Этот фактор может, кроме того, привести к увеличению количества оружия в лагере, росту числа завербованных в вооруженные силы, особенно среди молодежи, а также способствовать развитию климата полного беззакония и ощущения общей

¹⁶⁸ UNHCR, *Ensuring the Civilian and Neutral Character of Refugee-Populated Areas: a Ladder of Operations*, July 1998 [УВКБ ООН, «Обеспечение гражданского и нейтрального характера зон, населенных беженцами: Шкала вариантов», июль 1998 г.], стр. 2.

¹⁶⁹ UNHCR, *The Security, civilian and Humanitarian Character of Refugee Camps and settlements: Operationalising the 'Ladder of Options'*, 27 June 2000 [УВКБ ООН, Информационная записка Верховного комиссара от 27 июня 2000 г., «Безопасность, гражданский и гуманитарный характер лагерей и поселений беженцев: практическая реализация Шкалы вариантов»], стр. 1. В этом отношении см. тж. J. Crisp, *A State of insecurity: the political economy of violence in refugee-populated areas of Kenya*, New Issues in Refugee Research, No. 16, UNHCR, Geneva, 1999 [Дж. Крисп, «Состояние незащищенности: политическая экономия насилия в районах Кении, населенных беженцами»].

незащищенности среди беженцев и принимающих общин. Кроме того, если эта ситуация затронет местные общины поблизости лагеря, она может вызвать конфликты с применением силы или нападения на беженцев. Следовательно, хотя вооруженные элементы (и комбатанты) в некоторых случаях могут не быть первичным или непосредственным источником нестабильности, общие системы безопасности и управления критически важны для обеспечения того, чтобы ситуация не ухудшилась и не переросла в состояние полного беззакония или милитаризации.

II. ПРЕВЕНТИВНЫЕ МЕРЫ НА РАННЕМ ЭТАПЕ

Превентивные меры следует осуществлять на самом раннем этапе перемещения беженцев с целью обеспечить безопасность и гражданский и гуманитарный характер созданных лагерей беженцев¹⁷⁰.

Как подчеркнуто в Заключении Исполкома № 94, вопросы безопасности и охраны должны решаться с применением комплексного подхода в рамках системы управления лагерями беженцев на самом начальном этапе возникновения чрезвычайной ситуации, связанной с притоком беженцев. Ниже приведены некоторые рекомендации и меры, которые можно осуществить уже на раннем этапе. Другие предложения представлены также в разделе 2.

▪ **Эффективная система раннего предупреждения**

Как указывалось в разделе 2, информация, собранная с помощью эффективной системы раннего предупреждения, неоценима для обеспечения готовности и реагирования при осуществлении операций в чрезвычайных ситуациях, включая надлежащие меры по обеспечению безопасности и предоставлению гуманитарной помощи. Помимо предоставления сведений, полезных для разоружения, а также для выявления и отделения комбатантов в пунктах въезда, заблаговременно собранная информация о составе, состоянии и потребностях контингентов беженцев крайне важна для реализации широкого спектра других мер защиты и для принятия решений, например, о расположении центров гуманитарной помощи или поселений беженцев.

▪ **Разоружение вооруженных элементов, а также выявление и отделение комбатантов от беженцев – необходимое условие для обеспечения гражданского характера лагерей беженцев, и эти меры должны приниматься как можно раньше, предпочтительно, в пункте пересечения границы¹⁷¹.**

Хотя принимающие государства отвечают за проведение означенных операций и обеспечение физической безопасности беженцев, а также за поддержание гражданского характера лагерей беженцев, возможно, необходимо будет дополнительно рассмотреть способы возможного оказания международным сообществом помощи принимающим государствам в их усилиях, особенно в случаях масштабных смешанных притоков. Подробнее об этом см. в разделе 2.

▪ **Заблаговременное и эффективное присутствие**

¹⁷⁰ Этот подход рекомендован также в «Шкале вариантов»; см., в частности, UNHCR, High Commissioner's Information Note of 14 January 1999 (EC/49/SC/INF.4), 'The Security, and Civilian and Humanitarian Character of Refugee Camps and Settlements' [УВКБ ООН, Информационная записка Верховного комиссара от 14 января 1999 г. «Безопасность, гражданский и гуманитарный характер лагерей и поселений беженцев», EC/49/SC/INF.4], п. 11.

¹⁷¹ Заключение Исполкома № 94, п. (с)(ii).

Государственные органы и УВКБ ООН должны обеспечить свое эффективное присутствие в местах, населенных беженцами, и вокруг них, уже на раннем этапе развития чрезвычайной ситуации; такое присутствие может стать существенным сдерживающим фактором для комбатантов (и вооруженных элементов), пытающихся проникнуть в места проживания беженцев, а также придать уверенность беженцам.

▪ **Расположение лагерей и поселений беженцев (и оказание чрезвычайной помощи)**

Лагеря беженцев должны быть расположены на безопасном расстоянии от:

- пограничных районов, особенно страны происхождения¹⁷²;
- зон других вооруженных конфликтов (например, в стране убежища);
- регионов, нестабильных по своему характеру или страдающих от повсеместного насилия/бандитизма; и лагерей для интернированных лиц.

Это должно стать **приоритетом** с самого начала появления притоков беженцев и возникновения чрезвычайных ситуаций; такое решение более действенно и экономически выгодно, нежели последующее вынужденное перемещение лагерей. При определении потенциального места расположения лагеря необходимо **учитывать** также следующие аспекты:

- Следует избегать организации предоставления **помощи** слишком близко от границы, так как это может служить для беженцев притягивающим фактором для поселения в небезопасных районах.
- Размещение лагерей беженцев на достаточном расстоянии от границы и зоны конфликта действует как сдерживающая мера от использования их в качестве баз для военной деятельности.
- Определенные ситуации, как, например, ситуации, связанные с притоком беженцев, которые возникают вследствие затяжных и (или) политически поляризованных конфликтов, могут потребовать размещения лагеря **на большем расстоянии** от границы¹⁷³, поэтому необходимо принять во внимание ряд соображений, определяя, какое именно расстояние от границы является «безопасным». Его определяют, учитывая, к примеру, такие факторы: характер и зона конфликта, существование определенной принадлежности и даже дорожная инфраструктура (т.е. существуют ли дороги и каково их состояние) и легкий доступ к транспорту (для комбатантов).
- Помимо вышеизложенного, решение о расположении лагеря или поселения беженцев потребует также **учета других вопросов**, прежде всего влияния расположения лагеря (в краткосрочной перспективе) на восстановление приспособительных возможностей беженцев, а в более долгосрочной перспективе – того, как оно обеспечит (или не обеспечит) автономность и реализацию долгосрочных решений¹⁷⁴. Размещение лагерей в районах, где

¹⁷² Это обязательство конкретно сформулировано в статье II(б) Конвенции ОАЕ: «Страны, предоставляющие убежище, могут расселять беженцев на разумном расстоянии от границы страны их происхождения по соображениям безопасности».

¹⁷³ Этот пункт был особо выделен в «Заключительных выводах Преторийского симпозиума» УВКБ ООН (п. 70), где указано, что для подобных ситуаций необходимым считается расстояние 200-300 км.

¹⁷⁴ Наличие достаточных и пригодных для возделывания земель для ведения сельскохозяйственной деятельности, доступ к социальным и общественным услугам, а также к центрам торгово-коммерческой деятельности, несомненно, также являются важными факторами при размещении лагеря или поселения беженцев. Расположение лагерей в неблагоприятной среде или на периферии повышает вероятность вовлечения беженцев в подрывную деятельность или манипулирования ими с этой целью. См. УВКБ ООН, «Заключительные выводы Преторийского симпозиума», п. 76.

можно развивать чувство принадлежности к общине, также будет обоюдновыгодным и для местного населения, и для контингентов беженцев.

- в случае необходимости, правительствам принимающих государств может оказываться помощь при проведении информационно-разъяснительной работы и осуществлении мер по перемещению беженцев посредством поддержки через средства массовой информации и посредством мер по материально-техническому обеспечению процесса перемещения¹⁷⁵.

▪ **Размер и физическая планировка лагерей беженцев должны способствовать поддержанию безопасности**¹⁷⁶

Решения в отношении размера, организации и планировки лагерей и поселений, обычно определяемых на начальном этапе проведения чрезвычайных операций, должны приниматься с должным учетом необходимости содействия поддержанию безопасности в целом и обеспечения безопасности особо уязвимых групп лиц, как то определенные категории женщин и детей (это, например, домохозяйства, возглавляемые одинокими женщинами, одинокие женщины и несопровождаемые дети)¹⁷⁷. В идеальном варианте численность беженцев в лагере не должна превышать 20 тыс. чел.

▪ **Включение процедуры отсева в процесс регистрации**

Как предложено в Заключении Исполкома № 94, процесс регистрации должен также включать процедуру отсеивания, способствующую выявлению и отделению комбатантов на раннем этапе. Это – полезная превентивная мера, которую необходимо осуществить до или в процессе помещения в лагерь, особенно в случаях, где меры по отделению комбатантов на границе оказались не полностью успешными или вообще не проводились (например, из-за относительного малого количества предполагаемых вооруженных элементов). Для обеспечения возможности полномасштабной реализации этой рекомендации было бы полезным **обучение** персонала, осуществляющего регистрацию, и разработка комплекса **вопросов** для этой цели¹⁷⁸.

▪ **Миссии по проведению технической оценки на начальном этапе реагирования на чрезвычайную ситуацию и при создании лагерей или поселений беженцев**

Миссии по проведению технической оценки могут быть полезными на начальном этапе развития чрезвычайной ситуации или в процессе помещения беженцев в лагерь, позволяя обеспечить общее понимание ситуации с безопасностью в целом, определить степень

¹⁷⁵ Некоторые из этих рекомендаций были сформулированы на заседании Западноафриканской рабочей группы в 2003 г.

¹⁷⁶ Это одна из превентивных мер, предложенных (в рамках первого варианта) в «Лестнице возможностей». Кроме того, эта мера развивается в публикации UNHCR, *The location and size of refugee camps: Follow-up to the Secretary-general's report on the causes of conflict and promotion of durable peace and sustainable development in Africa*, by Jeff Crisp, 19 August 1998 [УВКБ ООН, «Размещение и размер лагерей беженцев: меры во исполнение доклада Генерального секретаря о причинах конфликтов и содействию прочному миру и устойчивому развитию в Африке», автор Джефф Крисп, 19 августа 1998 г.].

¹⁷⁷ В этом отношении см., например, УВКБ ООН, «Справочник по чрезвычайным ситуациям», 2-е издание, УВКБ ООН, Женева, 1998 г.; UNHCR, *Prevention and Response to Sexual and Gender-Based Violence in Refugee Situation: Inter-Agency Lessons Learned Conference Proceedings*, 27-29 March 2001, Geneva [УВКБ ООН, «Предотвращение сексуального и гендерного насилия в ситуациях, связанных с беженцами. Материалы межведомственной конференции по обмену опытом», 27-29 марта 2001 г., Женева]; УВКБ ООН, «Сексуальное и гендерное насилие над беженцами, возвращающимися лицами и внутренне перемещенными лицами. Руководство по предотвращению и реагированию», УВКБ ООН, Женева, май 2003 г.

¹⁷⁸ В этом отношении следует также упомянуть проект УВКБ ООН «Профиль» и новую регистрационную базу данных, находящуюся на этапе разработки, которые могут быть полезны для этой цели.

инфильтрации вооруженных элементов и помочь осуществить надлежащие меры безопасности в лагере. Помимо правительственного эксперта по вопросам безопасности, в состав таких миссий мог бы входить специалист по вопросам гуманитарной безопасности (СГБ)¹⁷⁹, пребывающий в составе специализированного персонала организации ООН, например, УВКБ ООН, или (если это делается достаточно быстро) – заранее отобранные эксперты, командированные правительствами стран, с которыми есть действующие соглашения об оказании оперативной помощи, заключенные с этой целью¹⁸⁰.

III. НЕКОТОРЫЕ ПРИНЦИПЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ КАСАТЕЛЬНО НАДЛЕЖАЩЕЙ ПРАКТИКИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ И УПРАВЛЕНИЯ

- **Сами беженцы должны играть определенную роль в обеспечении своей безопасности и мирного и гуманитарного характера лагерей и поселений беженцев**¹⁸¹

Беженцев следует задействовать в обеспечении их личной безопасности и безопасности районов, населенных беженцами. «Их не следует рассматривать как пассивных жертв ситуации, над которой у них нет контроля и развитию которой они не способствуют»¹⁸². Они должны активно участвовать в диалоге о проблемах и выступать активной стороной в таких процессах, как мониторинг и общее управление лагерями или районами, населенными беженцами. Сообществам беженцев также можно предоставить права и возможности по поддержанию гражданского характера лагерей посредством осуществления других мер, как то информирование беженцев о данном вопросе и придание им уверенности в отношении собственной безопасности, чтобы они могли при необходимости способствовать выявлению и отделению комбатантов. См. также ниже пункт «Системы охраны с участием беженцев».

- **Лидеры и представители беженцев**

Лидеры и представители беженцев должны избираться из числа кандидатов, приверженных делу сохранения гражданского и гуманитарного характера их лагеря, при этом необходимо обеспечить справедливое представительство мужчин и женщин. Кроме того, их следует избирать или назначать посредством прозрачной и открытой процедуры, обеспечивающей полномасштабное участие всех слоев сообщества беженцев.

- **Установление правил проживания в лагере или внутреннего распорядка**

При любой возможности беженцев следует привлекать к разработке правил проживания в лагере или соответствующих положений. Такие правила должны способствовать поддержанию гармоничных отношений среди проживающих в лагере, а также отношений с местными общинами и соответствовать как национальному законодательству, так и принципам права в области прав человека. Правила проживания в лагере также помогают

¹⁷⁹ Иногда их еще называют «сотрудниками, координирующими вопросы безопасности беженцев».

¹⁸⁰ Для того, чтобы деятельность таких специалистов по безопасности была эффективна, ключевым фактором должно быть обеспечение готовности (т.е. наличие достаточно действенной системы раннего предупреждения, позволяющей установить, что такие специалисты понадобятся и что имеются необходимые кадры и договоренности, позволяющие привлекать таких специалистов). Необходимо также предусмотреть возможность быстрого развертывания, чтобы можно было обеспечить их присутствие с самого начала проведения операций в чрезвычайных ситуациях.

¹⁸¹ Заключение Исполкома № 94, *там же*.

¹⁸² «Заключительные выводы Преторийского симпозиума», п. 51.

поддерживать гражданский и мирный характер лагеря, в том числе путем запрещения конкретных видов деятельности, которые ставят этот характер под угрозу, включая: а) пропаганду войны; б) подстрекательство к неизбежному насилию; в) военную деятельность или деятельность, непосредственно поддерживающую достижение военных и насильственных целей¹⁸³. С беженцами, нарушившими такие запреты, следует обращаться в соответствии с четкими административными процедурами, предусмотренными для этой цели, или согласно национальному законодательству. Беженцев следует информировать об их обязательствах по правилам проживания в лагере, а также по международному законодательству о беженцах и национальному законодательству, привлекать к активному диалогу о мире и вести просвещение в духе мира.

▪ **Обеспечение и защита законных прав беженцев**

Признание за беженцами четких законных прав в стране убежища – основа их защиты, тогда как отсутствие таких прав усиливает их уязвимость. К мерам, которые могут улучшить их правовую защиту и укрепить их права, относятся:

- выдача беженцам индивидуальных юридических документов соответствующего образца¹⁸⁴;
- обеспечение незамедлительного доступа к эффективным средствам правовой защиты в случае посягательств на их права;
- предоставление защиты от незаконного ареста или задержания;
- обеспечение соблюдения права на свободу передвижения;
- реализация массовых информационных программ для информирования беженцев (а также местных жителей) об их правах и обязанностях, включая обязанность соблюдать законы страны убежища и воздерживаться от любой деятельности, которая ослабляла бы безопасность и нейтралитет их лагеря или поселения;
- системы отправления правосудия в лагере или поселении должны включать программы обеспечения доступа к юридической информации и к правовой системе данного государства, при этом необходимо подчеркнуть роль эффективных механизмов обращения за помощью, подачи и рассмотрения жалоб и принятия соответствующих мер (в том числе в целях мониторинга и для оказания необходимой социальной помощи, например, жертвам), а также процедур документирования и статистического учета преступлений. Без этих механизмов регистрации и документирования будет трудно точно оценить состояние безопасности (в том числе в отношении возможной милитаризации, моделей поведения, свидетельствующих о насилии или преступлениях, и специфических проблем конкретных групп, таких как женщины, дети и пожилые) и принять соответствующие корректирующие меры либо усовершенствовать превентивные стратегии;
- использование, где целесообразно, традиционных механизмов разрешения споров для урегулирования внутригрупповых конфликтов в лагерях¹⁸⁵.

¹⁸³ В правилах проживания в лагере также должен быть предусмотрен широкий спектр допустимых видов деятельности, которые должны в целом соответствовать нормам права в области прав человека, Конвенции о беженцах и положениям национального законодательства в этой сфере. Разоблачение конкретных и очевидных нарушений прав человека не должно считаться подрывной деятельностью.

¹⁸⁴ Женщинам и мужчинам, даже если они являются членами одного домохозяйства, следует выдавать индивидуальные регистрационные карточки или удостоверения личности, как и подросткам старше 15 лет, если такая мера будет способствовать обеспечению их безопасности.

¹⁸⁵ Однако следует проявлять осторожность в отношении таких механизмов, особенно если речь идет о практике, противоречащей общим принципам прав человека (и часто неблагоприятно сказывается на женщинах и детях).

- **Осуществление мер для того, чтобы культура безнаказанности не укоренилась в целом или в отношении конкретных категорий лиц** (например, лидеров общин в лагерях, сотрудников службы безопасности, молодых мужчин или подростков в отношении определенных видов преступлений, например, СГН) в районах компактного проживания беженцев.

Культура безнаказанности приведет к возникновению атмосферы страха и недоверия со стороны всего контингента беженцев и особенно уязвимых групп, а также повлечет за собой молчание и, как результат, бездействие. Такая атмосфера способствует злоупотреблениям и проникновению вооруженных элементов на территорию лагеря.

- В системе управления лагерями должны быть предусмотрены **эффективные, объективные и безопасные каналы передачи информации**, а также механизмы обращения за помощью, подачи и рассмотрения жалоб.
- Создание системы административного управления лагерями на основе широкого участия и представительства, в частности, женщин и других уязвимых групп, что вряд ли смогут использовать в своих целях политические группировки и вооруженные элементы. Стратегии и механизмы разрешения споров должны быть неотъемлемой частью системы административного управления лагерями и поселениями беженцев.
- Создание эффективной системы распределения гуманитарной помощи, которая гарантирует ее доставку беженцам и сводит к минимуму риск ее попадания в руки вооруженных элементов. Например, ни в коем случае не следует использовать лидеров беженцев как канал для распределения гуманитарной помощи.
- **Постоянный диалог и сотрудничество с местным населением и местными властями.** Для того, чтобы обеспечить реальную безопасность вокруг мест проживания беженцев, и местные власти, и местное население следует привлечь к процессу диалога с беженцами, повышать их уровень осведомленности и информирования. Следует также поощрять проведение мероприятий по укреплению доверия между беженцами и местными жителями, а также внедрять соответствующие механизмы посредничества на случай возникновения конфликтов. Помимо укрепления безопасности территорий вокруг лагерей беженцев, важно также активно способствовать гармоничным отношениям с местным населением и предупреждать эскалацию конфликтов и возможные нападения на лагерь.
- **Обеспечение на постоянной основе заметного и эффективного присутствия государственных структур и международных организаций (например, сотрудников системы защиты УВКБ ООН) в лагерях и поселениях беженцев и вокруг них.** Это необходимо как мера по укреплению доверия и безопасности как беженцев, так и в равной степени местного населения. Это присутствие – неотъемлемый аспект поддержания правопорядка, важный для удерживания беженцев, местных преступников и вооруженных элементов от ведения военной или иной незаконной деятельности (направленной на достижение военных целей) в местах проживания беженцев или рядом с ними. Чем ближе районы, населенные беженцами, к границе или очагам локальных конфликтов (например, внутренних конфликтов в принимающей стране), тем бдительнее должны быть власти в отношении таких видов деятельности. Сотрудники УВКБ ООН, особенно занимающиеся вопросами защиты, должны размещаться как можно ближе к местам жительства беженцев. У беженцев и сотрудников УВКБ ООН должен быть беспрепятственный доступ друг к другу.

- **Семья выполняет основополагающую функцию защиты по отношению к отдельным ее членам**, особенно в ситуациях перемещения. Она играет критически важную роль в защите детей от вербовки, а во многих культурах – и в защите молодых девушек и женщин от сексуальных домогательств. Поэтому следует защищать целостность семей беженцев и делать все возможное для восстановления единства семьи в случае ее распада.
- **Расширение образовательных возможностей и программ.** УВКБ и международное сообщество должны расширять масштабы образовательных программ для беженцев, особенно на уровне среднего и высшего образования, с тем, чтобы беженцы, особенно молодежь, были охвачены позитивными занятиями, а не были вовлечены в ведение подрывной деятельности¹⁸⁶.
- **Подход на основе партнерства: стратегия программ сотрудничества с национальными правоохранительными органами.** Если ресурсы принимающего государства истощены проблемами безопасности в районах, населенных беженцами, то могут потребоваться программы сотрудничества с национальными полицейскими силами¹⁸⁷. В некоторых ситуациях оказание поддержки правительству в осуществлении усилий по укреплению безопасности в лагерях и поселениях беженцев посредством осуществления таких программ сотрудничества, а конкретнее – реализации **комплексных мер по обеспечению безопасности**¹⁸⁸, может значительно улучшить состояние безопасности.

Такие комплексы мер включают, как правило, как действия по укреплению потенциала (например, обучение), так и предоставление финансовой помощи для усиления охраны правопорядка в лагерях и поселениях беженцев и вокруг них. Следует отметить,

¹⁸⁶ Это было одной из рекомендаций, приведенных в «Заключительных выводах Преторийского симпозиума».

¹⁸⁷ Однако такие особые меры должны оставаться исключением, так как принимающие государства несут главную ответственность за обеспечение гражданского и гуманитарного характера лагерей и поселений беженцев, и поэтому данные меры должны осуществляться только после тщательной оценки ситуации. Такие программы сотрудничества уже реализованы УВКБ ООН и правительствами Кении и Танзании. См. UNHCR, High Commissioner's Information Note of 14 January 1999 (EC/49/SC/INF.4), 'The Security, and Civilian and Humanitarian Character of Refugee Camps and Settlements' [УВКБ ООН, Информационная записка Верховного комиссара от 14 января 1999 г. «Безопасность, гражданский и гуманитарный характер лагерей и поселений беженцев», EC/49/SC/INF.4], п. 13.

¹⁸⁸ Дальнейшее обсуждение и концепция «комплекса мер по обеспечению безопасности» основано на реализованной в Танзании инициативе по усилению безопасности в лагерях беженцев. Целью этого пакета мер было, главным образом, обеспечить поддержание гражданского и гуманитарного характера лагерей беженцев, а также решить другие проблемы правопорядка в лагерях и их окрестностях. Утверждалось, что лагеря используются как база для вербовки и обучения групп бурундийских повстанцев, что угрожало мирному процессу и отношениям между Танзанией и Бурунди, ставило под удар сам институт убежища и подвергало опасности беженцев. Согласно меморандуму о взаимопонимании, УВКБ ООН покрывало расходы на содержание сотрудников полиции, размещенных в лагерях западного региона Танзании и их окрестностях – до того сотрудников полиции в лагерях не было. УВКБ ООН также выплачивало им специальное пособие, предоставляло оснащение, транспортные средства, жилье и топливо. Три международных советника по вопросам полевой безопасности, имевшие опыт работы по охране правопорядка, проводили обучение сотрудников полиции, поддерживали и контролировали их работу. За рамками этого формального комплекса мер была также принята дополнительная мера по обеспечению безопасности в форме назначения охранников-беженцев и женщин, называемых *sungu sungu* – они патрулировали территорию лагерей, сообщали о происшествиях в полицию и в целом помогали поддерживать правопорядок. Более подробная информация об этой модели приведена в публикации UNHCR, 'Lessons learned from the implementation of the Tanzania security package', by Jeff Crisp (Evaluation and Policy Unit), May 2001 [УВКБ ООН, «Опыт реализации комплекса мер по обеспечению безопасности в Танзании», автор Джефф Крип (Отдел оценки и политики), май 2001 г.].

однако, что эти комплексы мер подходят не для всех ситуаций и не для всех целей, и их нельзя **рассматривать как самостоятельный вид деятельности**, который может решить все проблемы безопасности в лагере или поселении беженцев. Эти меры должны осуществляться наряду со всем спектром мероприятий в области защиты, реализации программ и социальных услуг и быть их неотъемлемой частью.

Еще один опыт, полученный в ходе реализации комплексных мер по обеспечению безопасности в предыдущие годы, свидетельствует о том, что их практическая эффективность с учетом гуманитарных принципов, требует внимания как к количеству, так и к качеству охраны правопорядка, включая обучение методам общественной охраны правопорядка, поощрение привлечения достаточного числа сотрудников полиции женского пола, утверждение кодекса поведения и соответствующих мер дисциплинарного взыскания¹⁸⁹. Для успеха этих программ¹⁹⁰ также важна **контролирующая роль** (с полного согласия властей) основных внедряемых стандартов охраны правопорядка и гуманитарных норм. Кроме того, ожидания от того, чего именно можно достичь с помощью вышеупомянутого комплекса мер, должны быть реалистичными. Если не изучить и не устранить коренные причины преступности, насилия и вовлечения беженцев в военную деятельность, то проблемы, на решение которых направлен такой комплекс мер, наверняка сохранятся¹⁹¹. Более того, комплексные меры по обеспечению безопасности нельзя нацеливать исключительно на контроль и подавление политической деятельности, иначе успеха они не принесут. Сами по себе подавление и контроль не могут обеспечить нейтралитет среди беженцев. Вместо этого следует использовать каждую возможность, чтобы вовлечь беженцев в конструктивный диалог о мире и предложить им социально-экономические и образовательные альтернативы¹⁹².

В некоторых случаях комплексные меры по обеспечению безопасности повысили практическую эффективность действий полиции, укрепили правопорядок и ограничили явную политизацию и милитаризацию лагерей беженцев и окружающих районов, однако тайная военная деятельность в других пограничных районах продолжала регулярно осуществляться, а попытки отделить вооруженных элементов/комбатантов особого успеха не принесли. При определении потенциала вышеупомянутых комплексов мер, что касается отделения или ограничения присутствия либо нейтрализации вооруженных элементов/комбатантов, необходимо оценить множество аспектов, включая правовые, практические и политические аспекты для того, чтобы обеспечить отсутствие на этих уровнях серьезных препятствий для обеспечения эффективности этих комплексов мер. Например, как показал опыт реализации таких комплексных мер в прошлом, отсутствие надлежащей правовой базы (норм) и действенных административно-процессуальных правовых

¹⁸⁹ Подробнее об этом см. в публикации UNHCR, *'Lessons learned from the implementation of the Tanzania security package'* [УВКБ ООН, «Опыт реализации комплекса мер по обеспечению безопасности в Танзании»].

¹⁹⁰ UNHCR, High Commissioner's Information Note of 14 January 1999 (EC/49/SC/INF.4), 'The Security, and Civilian and Humanitarian Character of Refugee Camps and Settlements' [УВКБ ООН, Информационная записка Верховного комиссара от 14 января 1999 г. «Безопасность, гражданский и гуманитарный характер лагерей и поселений беженцев», EC/49/SC/INF.4], п. 14.

¹⁹¹ В Танзании это стало результатом действия многих факторов, в частности: бедности региона, характера конфликта в Бурунди, тягот и неопределенности жизни для беженцев в Танзании, отсутствия работы или возможностей образования для беженцев, расположения лагерей в непосредственной близости от границы.

¹⁹² Другие замечания и информация об опыте реализации комплексов мер по обеспечению безопасности приведены в публикации UNHCR, *'Lessons learned from the implementation of the Tanzania security package'*, а также в других материалах об оценках, проведенных УВКБ ООН.

мер¹⁹³ может означать, что комбатантов или вооруженных/опасных элементов отделяют, однако вскоре после этого освобождают или попросту позволяют им «бежать».

▪ **Создание систем охраны с участием беженцев**

Системы охраны с участием беженцев могут оказывать очень **ценную помощь** властям принимающего государства, помогая поддерживать безопасность в лагерях и поселениях беженцев¹⁹⁴. Их часто используют как дополнение к комплексным мерам по обеспечению безопасности. Вместе с тем, их функции и виды деятельности следует четко размежевать: они **не должны** включать официальную правоохранительную деятельность, например, проведение арестов. Важно, чтобы системы охраны с участием беженцев не стали формой нерегулируемого и неконтролируемого самосуда. В этих системах должны быть задействованы **женщины** (в соответствующих количествах), а участвующие в них беженцы должны пройти базовую **подготовку**¹⁹⁵. Во многих случаях им могут потребоваться отличительные футболки или опознавательные знаки, необходимое оснащение (например, устройства связи, велосипеды и т.п.); кроме того, в качестве стимула они могут получать символическое жалование. Для систем охраны с участием беженцев характерны и ограничения¹⁹⁶, о которых необходимо знать и которые нужно стараться компенсировать посредством других сдерживающих и уравновешивающих факторов.

IV. ОСОБЫЕ МЕРЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ВЕРБОВКИ, В ЧАСТНОСТИ, ВЕРБОВКИ ДЕТЕЙ

В процессе поддержания гражданского и гуманитарного характера убежища, в частности, лагерей и поселений беженцев, в Заключении Исполкома № 94 (п. (е)) Исполком также призывает государства «обеспечить принятие мер по предотвращению вербовки беженцев, в особенности детей, правительственными вооруженными силами или организованными вооруженными группами, принимая также во внимание, что несопровождаемые и разлученные с семьями дети еще более уязвимы для вербовки, чем другие дети». Ниже перечислены некоторые факторы, позволяющие избежать опасности вербовки в лагерях и поселениях беженцев, а также ряд мер¹⁹⁷, которые могут быть приняты в этой связи.

¹⁹³ Например, может быть не ясно, по каким правовым нормам лиц следует задерживать или интернировать; могут отсутствовать надлежащие правовые нормы; органы, отвечающие за выдачу приказов о задержании, к примеру, могут не иметь полномочий на эффективные действия в ситуациях, связанных с оказанием помощи беженцам, их полномочия могут не распространяться на соответствующие районы или административные структуры. Например, если срок, необходимый для выдачи приказа о задержании (несколько недель или месяцев), по мнению местных правоохранительных органов, слишком большой, то они могут быть вынуждены освободить задержанное лицо.

¹⁹⁴ Например, системы охраны с участием беженцев дали положительные результаты, в частности, в Танзании, Либерии и Гане.

¹⁹⁵ Например, в отношении допустимых сфер их деятельности, соответствующих процедур рассмотрения или направления дел, основных норм в области прав человека, методов общинной охраны правопорядка, СГН, вопросов милитаризации и внутреннего законодательства, а также правил, действующих в лагерях.

¹⁹⁶ Например, у них, как у членов общего контингента беженцев, есть собственные политические взгляды, и они не всегда могут с готовностью сообщать о деятельности своих соотечественников. Иногда они также могут сообщать ложную информацию, чтобы инкриминировать преступления членам соперничающих группировок; кроме того, полиция может неправомерно задействовать их в проведении арестов и осуществлении других функций, для выполнения которых у них нет ни прав, ни соответствующей подготовки. См. UNHCR, *Lessons learned from the implementation of the Tanzania security package*, п. 6.

¹⁹⁷ См. тж. некоторые меры, упомянутые в разделе 2 доклада.

- В ситуациях, касающихся беженцев, **ключевыми превентивными мерами**, призванными избежать опасности вербовки, являются предотвращение проникновения вооруженных элементов, обеспечение надлежащей физической безопасности в местах, населенных беженцами, и вокруг них, а также размещение лагерей/поселений беженцев в отдалении от международных границ и зон внутренних конфликтов или нестабильности в принимающей стране.
- **Принимающим государствам** следует напомнить о том, что вербовка беженцев, особенно привлечение детей к вооруженной и военной деятельности, является незаконной, и что они обязаны принимать соответствующие меры для пресечения такой деятельности¹⁹⁸. Если власти страны не могут или не желают вмешиваться, то мандат УВКБ ООН требует от него принятия адекватных действий. Возможно, УВКБ ООН необходимо будет предпринять альтернативные меры по усилению безопасности беженцев, как то перемещение контингента в более безопасное место или обращение к международному сообществу на предмет оказания помощи для защиты беженцев от вовлечения в вооруженные и военные конфликты.
- **Вооруженным элементам** должно быть **запрещено** проживать в лагерях и поселениях беженцев, проезжать через них и посещать их.
- Следует обеспечить детальное и точное **документирование (и регистрацию) возраста** контингента беженцев, чтобы способствовать выявлению детей, подвергающихся особой опасности вербовки. Необходимо также внедрить механизмы **мониторинга**, особенно лиц из категорий риска.
- **Детям** и подросткам следует обеспечить максимальный контакт с семьями¹⁹⁹ или другими попечителями, чтобы свести к минимуму их уязвимость для вербовки с целью участия в вооруженной деятельности.
- Следует **расширить права и полномочия** семей, молодежи, лидеров лагерей и других лиц, **регулярно контактирующих с детьми или влияющих на них** (как то учителя, спортивные организаторы, священники) для проведения **борьбы с вербовкой** и ее предотвращения, для чего необходимо проводить информационно-разъяснительные кампании и встречи²⁰⁰ на предмет стимулирования мер по предотвращению вербовки и обеспечению надлежащей безопасности в лагере/поселении и его окрестностях (как для того, чтобы сдерживать вербовщиков, так и для того, чтобы незамедлительно оказать помощь тем, кто опасается вербовки). Следует признать, что вербовка несовершеннолетних опасна не только для мальчиков, но и для девочек. Поэтому соответствующим образом

¹⁹⁸ В частности, в Заключении Исполкома № 94 (п. (е)) Исполком «призывает государства обеспечить принятие мер по предотвращению вербовки беженцев, в особенности детей, правительственными вооруженными силами или организованными вооруженными группами, принимая также во внимание, что несопровождаемые и разлученные с семьями дети еще более уязвимы для вербовки, чем другие дети».

¹⁹⁹ Следует принимать меры для предотвращения разделения семей. Если семьи разделены, то необходимо как можно быстрее проводить работу по поиску семей. Если дети по какой-либо причине должны быть помещены в специальное учреждение, даже временно, то следует осуществить меры по защите их от вербовки. В некоторых ситуациях проживание в приемной семье может быть лучшим вариантом, чем кратковременное помещение в специальное учреждение. См. ДПР, «Критические вопросы: дети-солдаты», стр. 23.

²⁰⁰ На этих встречах должны присутствовать семьи вместе с детьми, представители администрации лагеря и другие лица, регулярно контактирующие с детьми и группами риска. Могут понадобиться советы экспертов, но активное вовлечение рядовых беженцев и их лидеров играет критически важную роль в оценке масштаба проблемы и эффективных превентивных стратегий.

- необходимо планировать и превентивные стратегии.
- Всякая военная деятельность, включая вербовку, обучение и оказание иной поддержки или помощи комбатантам, должна быть **прямо запрещена**. В частности, должен быть установлен полный запрет на вербовку детей для участия в военной деятельности. Эти запреты должны быть упомянуты в правилах проживания в лагере, и беженцев следует уведомить об их обязанности воздерживаться от участия в такой деятельности, а также их следует уведомить о той опасности, которую может представлять милитаризация для общей и их личной безопасности. Кампании по повышению уровня осведомленности и пропаганде демобилизации должны быть направлены на всех беженцев, особенно на общественных активистов и неформальных лидеров, молодежь и женщин (поскольку они часто возглавляют домохозяйства и могут более эффективно защитить детей от вербовки).
- Следует прямо запретить неуполномоченным лицам (например, беженцам, вообще гражданским лицам, комбатантам) иметь при себе **оружие** и вооружения на территории лагеря или поселения, торговать ими и приносить их на территорию лагеря или поселения. Наличие оружия в лагере или поселении и терпимое отношение к таковому будет способствовать принудительной вербовке и само по себе будет привлекать молодежь к военной деятельности (особенно если в лагере ощущается незащищенность, и беженцы уже чувствуют себя уязвимыми). По вопросу разоружения см. также выше раздел 2.
- Следует принять меры для того, чтобы места обучения не становились **пунктами вербовки**. Кроме того, детям и подросткам следует обеспечить свободный доступ к надлежащему питанию и жилью и необходимую безопасность, чтобы они не стремились получать эти ресурсы от вооруженных групп.
- Как упоминалось выше, всем **слоям** сообщества беженцев необходимо создать возможности для продуктивной деятельности и досуга (как, например, образование, занятия спортом и ремеслами, профессионально-техническое обучение, получение дохода). При этом особенно важно обеспечить, чтобы **группы риска**²⁰¹ (несопровождаемые несовершеннолетние, подростки, молодые взрослые, бывшие комбатанты) имели доступ к конструктивной и *организованной деятельности*. Это особенно важно в **чрезвычайных ситуациях** и там, где учебные заведения отсутствуют или разрушены²⁰².
- Если в определенных **лагерях** или поселениях беженцев **уже имеет место** или может иметь место вербовка, следует выявить такие лагеря (провести «анализ рисков») и провести тщательный мониторинг, определив при этом факторы, влияющие на проведение вербовки.

²⁰¹ Заключение Исполкома № 94, п. (е).

²⁰² См. ДПР, «Критические вопросы: дети-солдаты», п. 23. Как отмечено там, эта деятельность должна проводиться на общинной основе, причем ответственные взрослые лица должны наблюдать за ней и участвовать в ней. Такая деятельность может помочь восстановить ощущение нормальной жизни и целесообразности в условиях неопределенности, а также обеспечить ребенку доступ к «независимому» взрослому, к которому ребенок может обратиться в случае потребности. Этот взрослый также может играть важную роль в обеспечении контроля над общей ситуацией, в которой находится ребенок.

- Следует, проводить **программы реабилитации** детей-солдат²⁰³ в сотрудничестве с ЮНИСЕФ и другими организациями, компетентными в данной области.

²⁰³ См. Заключение Исполкома № 94, п. (с)(viii).