



Руководящие принципы
по обеспечению сохранения
гражданского и гуманитарного
характера убежища

Оглавление

Предисловие	5
Часть 1. Введение	7
А. Исторические предпосылки	7
В. Исторический обзор	9
С. Предмет Руководящих принципов	11
D. Правовые рамки	12
Часть 2. Руководящие принципы	16
А. Терминология	16
В. Общие соображения	18
С. Основные принципы	19
1. Невысылка и допуск на территорию государства	19
2. Оценка влияния на безопасность	19
3. Ответственность правительства и роль международного сообщества	20
D. Процесс разоружения	20
Е. Процесс идентификации комбатантов	22
F. Процесс отделения и интернирования комбатантов	27
G. Отказ от вооруженной деятельности	30
H. Предоставление статуса беженца бывшим комбатантам	35
I. Действия беженцев, противоречащие гражданскому и гуманитарному характеру убежища	37
J. Дети, связанные с вооруженными силами	38
K. Соображения в отношении женщин и девочек	41
L. Международное сотрудничество	43
M. Комбатанты, которые не отказываются от участия в военных действиях	45
Часть 3. Безопасность лагерей беженцев	48
А. Введение	48
В. Превентивные меры	48
С. Практика управления безопасностью	50
D. Вопросы управления лагерями	51
Е. Вербовка беженцев	52

Приложение 1. Практические примеры	55
Приложение 2. Заключение Исполнительного комитета по вопросу о гражданском и гуманитарном характере убежища	63
Приложение 3. Выводы и предварительные вопросы, поднятые на круглом столе экспертов по вопросам гражданского и гуманитарного характера убежища	65
А. Общие темы	65
В. Определения и правовая база	67
С. Разоружение и выявление	68
D. Отделение	69
Е. Интернирование	69
F. Оценка искренности отказа от военной деятельности	70
G. Определение статуса беженца и исключение из числа беженцев	71
H. Дети-солдаты	72
I. Меры безопасности	72
J. Инициативы ООН по защите гражданского населения, касающиеся сохранения гражданского и гуманитарного характера убежища	73
K. Международная поддержка и сотрудничество	74
Приложение 4. Список документов, относящихся к рассматриваемой теме	76

Сведения о фотографиях

Первая страница обложки: Шри-Ланка, «открытые центры помощи», поддерживаемые УВКБ ООН; УВКБ ООН, М.Kobayashi, 1999

Стр. 8: Гвинея, лагерь беженцев Каткама; УВКБ ООН, В.Neeleman, 1999

Стр. 15: Либерия, РДР в лагере Шефлинг вблизи Монровии; УВКБ ООН, Н.Саух, 2003

Стр. 26: Сьерра-Леоне, бывшие комбатанты в лагере для интернированных в Маппе; УВКБ ООН, N.Behring, 2003

Стр. 37: ДРК, Центр реинтеграции бывших детей-солдат в Букаву; УВКБ ООН, F.Fontanini, 2006

Стр. 38: Либерия, военнослужащие правительственных вооруженных сил/ополчения в Ганте; УВКБ ООН, Т.Voeten, 2003

Стр. 44: Судан, военнослужащие Африканского союза и Судана сопровождают ВПЛ из лагеря Дума для сбора дров; УВКБ ООН, Н.Саух, 2005

ПРЕДИСЛОВИЕ

Данные Руководящие принципы по обеспечению сохранения гуманитарного и гражданского характера убежища были составлены по просьбе Исполнительного комитета УВКБ ООН, который в своем Заключении 94 (LIII) 2002 года осветил потребность в разработке мер по разоружению вооруженных элементов, а также и, предложенные Советом экспертов, проведенного 9-11 июня 2004 года (см. Приложение 3), две исследовательские работы, проведенные в рамках подготовки к Советанию, а также результаты последующих внутренних консультаций. Особенно полезным при составлении Руководящих принципов было исследование по обеспечению сохранения гуманитарного и гражданского характера убежища, проведенное Розой Да Коста и опубликованное в 2004 году в серии исследований по правовой политике и политике защиты Управления УВКБ ООН по предоставлению международной защиты (ныне – Отдел международной защиты).

Несмотря на существование достаточного количества правовых принципов, а также директив, применимых к вопросу о сохранении гражданского характера убежища, а также сепарации и интернировании комбатантов, на практике часто можно наблюдать недостаточную реакцию на подобные ситуации, а также неготовность или неспособность как правительств, так и международных агентств брать на себя ответственность. Хотя, в конечном счете, ответственность за сохранение гражданского характера убежищ и обеспечение их безопасности в основном лежит на государствах, данные Руководящие принципы предлагают решение вопросов идентификации, отделения и интернирования, в основе которого лежит подход, базирующийся на сотрудничестве сторон для обеспечения позитивного влияния экспертных рекомендаций на процессы идентификации, разделения и интернирования, которые должны осуществляться четко и прозрачно. Среди участников этого процесса наиболее важными можно назвать правительства, ДОПМ, УВКБ ООН и МККК, национальные и международные НПО. Другие агентства ООН, такие как ЮНИСЕФ, также могут отыгрывать важную роль.

Гражданский и гуманитарный характер убежища является одним из важнейших аспектов защиты и безопасности беженцев, и представляет собой важный международный стандарт защиты. Лагерь беженцев особенно подвержены нарушениям этого принципа. Неспособность справляться с нарушениями может также перерасти в угрозу международному миру и безопасности. Отсюда следует, что участие политических органов ООН в решении данного вопроса является вполне оправданным.

Различные органы ООН уже обращали внимание на данный вопрос, результаты их работы могут быть взяты за основу информационной работы с государствами. Негативное влияние вооруженных элементов и комбатантов на беженцев стало, начиная с 1999 года, повторяющейся темой в отчетах Генерального секретаря ООН Совету Безопасности касательно «Защиты гражданского населения во время вооруженного конфликта». В Резолюции 1296 (2000) Совет Безопасности поручил Генеральному секретарю ООН доводить до сведения Совета Безопасности информацию о тех случаях, когда присутствие вооруженных элементов в лагерях беженцев может представлять угрозу для регионального мира и безопасности. «Памятная записка», отображающая изменения приоритетов защиты, которая впервые была принята Советом Безопасности в марте 2002 года и пересмотрена в декабре 2003 года, содержит дополнительные основания для рассмотрения Советом Безопасности ситуаций, которые требуют оказания помощи в разоружении вооруженных элементов, а также в идентификации, отделении и интернировании комбатантов.

УВКБ ООН имеет возможность изучить расширение влияния системы ООН в поддержании мер, направленных на отделение комбатантов. Периодические отчеты Генерального секретаря Совету Безопасности по защите гражданских лиц предоставляют критерии для определения статуса Миссий по поддержанию мира и указывают на то, что усовершенствование межведомственной координации также способствует комплексному планированию таких миссий. Исполнительный комитет по гуманитарным вопросам курирует работу Группы по осуществлению защиты гражданских лиц, которые возглавляют деятельность по разработке более систематической отчетности о развитии событий, связанных с ключевыми проблемами ситуаций вооруженных конфликтов. Они затрагивают

вопросы беженцев и внутренне перемещенных лиц, а также вооруженных элементов, которые представляют им угрозу.



Такие механизмы могут быть использованы для того, чтоб обратить большее внимание на практические трудности, связанные с разделением комбатантов, в отношении чего сотрудничество УВКБ ООН и ДОПМ является очень актуальным. Уникальный опыт ДОПМ должен содействовать организации обсуждений касательно более четкого определения миротворческих мандатов для решения вопросов проведения идентификации, отделения и интернирования комбатантов надлежащим образом. ДОПМ также может предоставить оперативную поддержку, военных экспертов и наблюдателей, проводить подготовку или давать рекомендации по организации гражданской полиции.

Мандат новых операций по поддержанию миру четко предусматривает защиту объектов ООН, а также гражданских лиц, находящихся под непосредственной угрозой, хотя в большинстве случаев далее присутствует оговорка «в пределах своих возможностей и районов развертывания операции». Операции по поддержанию мира имеют мандат на деятельность в постконфликтных районах, которая, однако, не должна выходить за рамки границ государства, принимающего миссию. Резолюция Совета Безопасности 1625 (2005) подчеркивает важность применения регионального подхода к предотвращению конфликтов, особенно, программ разоружения, демобилизации и реинтеграции, в том числе эффективной и устойчивой реинтеграции бывших комбатантов. Характер этих процессов имеет настолько региональный характер, что деятельность ДОПМ также могла бы охватывать и разрешение вопросов трансграничной безопасности.

Основной интерес УВКБ ООН состоит в обеспечении безопасности беженцев и гарантировании сохранения гражданского и гуманитарного характера убежища. Тогда как устранение коренных причин вооруженного конфликта и сокращение потока оружия являются конечными решениями, которые применяет международное сообщество, физическая защита беженцев в их лагерях и поселениях остается, прежде всего, в рамках ответственности принимающего государства. Данные Руководящие принципы служат в качестве вклада УВКБ ООН в содействие безопасности, как с точки зрения права на поиск и получение убежища, так и в контексте прав беженцев на жизнь и личную безопасность.

Секция защиты и юридических консультаций
Отдела международной защиты
Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев
Женева, сентябрь 2006 года

Часть 1

Введение

А. ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ

Преамбула Конвенции 1951 года о статусе беженцев (Конвенция 1951 года) закрепляет, что проблемы беженцев имеют социальный и гуманитарный характер¹. УВКБ ООН аналогичным образом предусматривает, что деятельность Управления является социальной и гуманитарной². Общепризнанным принципом считается то, что предоставления убежища и признание статуса беженца является мирным, неполитическим и гуманитарным актом.

Таким образом, для обеспечения сохранности гражданского и гуманитарного характера убежища крайне важно обеспечить, чтоб только мирное население могло получать предоставленное убежище. Международное гуманитарное право своим «принципом разделения» обеспечивает защиту гражданского населения и гражданских объектов путем их отделения от участников боевых действий. Последние получают статус комбатантов, что дает им право на участие в военных действиях и делает их законной целью военных нападений. В международном законодательстве о беженцах, в свою очередь, под влиянием принципа разделения сформировалась базовая норма, согласно которой лагеря и поселения беженцев должны использоваться для размещения в них гражданского населения, а не комбатантов, для того, чтобы сохранялся гуманитарный характер убежища.

Наличие комбатантов³ среди потока беженцев, или же на территориях лагерей или поселений беженцев, составляет угрозу фундаментальному принципу гражданского и гуманитарного характера убежища, а так же самому институту убежища. Это может создать серьезные проблемы безопасности для беженцев, принимающих стран или общин, а так же гуманитарных работников. В силу своего перемещения, беженцы становятся уязвимыми к целому ряду проблем безопасности, порожденных разрушением социальных структур и культурных норм, разделением семей или гибелью родственников, потерей поддержки сообщества, а также безнаказанностью лиц, совершающих преступления и акты насилия. В такой ситуации, присутствие комбатантов только усугубляет ситуацию, поскольку может провоцировать риск трансграничных нападений, принудительной вербовки на военную службу, нарушений законности и порядка, учащению случаев физического и сексуального насилия, политического давления и перехвата гуманитарной помощи. В ситуации, когда правительства устают терпеть такую ситуацию в сфере безопасности, беженцы могут подвергаться принудительной высылке. Наличие комбатантов в лагерях также может препятствовать реализации долгосрочных решений, таких как добровольная репатриация или местная интеграция.

¹ В Преамбуле Конвенции о статусе беженцев 1951 года говорится, что договаривающиеся стороны: «выражают пожелание, чтобы все государства, признавая социальный и гуманитарный характер проблем беженцев, приняли все меры к предотвращению трений между государствами в связи с этой проблемой». Декларация ООН о территориальном убежище 2312 (XXII) от 14 декабря 1967 года: «признавая, что предоставление убежища ... является мирным и гуманным актом и ... не может рассматриваться в качестве недружелюбного акта со стороны любого другого государства».

² Устав УВКБ ООН, Преамбула, п.5

³ См. Ч.II после определений, которые объясняют, что используемый в настоящих Руководящих принципах термин «комбатант» не совпадает с определением этого же понятия в международном гуманитарном праве.

В некоторых случаях милитаризация лагерей для беженцев может поставить под угрозу национальную безопасность и даже стабильность в регионе, а также стать проблемой для межгосударственных отношений. В итоге, возможный риск национальной безопасности, а также, часто ограниченные возможности реагировать на ситуацию, могут способствовать тому, что потенциальные принимающие страны будут отказывать в международной защите беженцам и лицам, ищущим убежища, а также ограничивать свободу передвижения и другие права беженцев, которые, как правило, предоставляются вместе с убежищем. Несмотря на то, что это является достаточно сложным заданием, отделение беженцев от комбатантов явно входит в интересы государств, беженцев и института убежища в целом.

В ситуации массового потока, когда беженцы бегут из зоны вооруженного конфликта, пересекая при этом границу, важным приоритетом для искателей убежища становится физическая безопасность. Право на жизнь и личную безопасность являются ключевыми правами человека, защиту которых беженцы стремятся получить. Угроза может исходить от разных субъектов, таких как армия и полиция, организованные вооруженные группы, криминальные организации, местное население и другие беженцы. Она может принимать разные формы, такие как физическое и сексуальное насилие, уголовные преступления, атаки на лагеря беженцев, наземные мины, принудительная вербовка или проникновения комбатантов в районы, заселенные беженцами.

Следует искать комплексные подходы к решению проблем безопасности, принимая во внимание местные обстоятельства при решении всех ключевых вопросов. Поскольку вопросы безопасности неизменно взаимосвязаны, следует рассматривать комбинацию подходов. Это требует разработки всеобъемлющей стратегии, которая будет предусматривать общие действия множества соответствующих субъектов.

Для того чтобы добиться лучшего понимания в этой очень сложной и деликатной проблеме, настоящие Руководящие принципы предлагают рассмотреть правовые рамки, которые характеризуются тесными связями между положениями международного гуманитарного права, международного законодательства о беженцах, а также международного права защиты прав человека. Далее, настоящие Принципы ставят своей целью обеспечить практическое руководство по мерам, которые необходимо предпринимать в случае, если существуют признаки того, что комбатанты проникли в лагеря или поселения беженцев, или же существует подобная угроза. Руководящие принципы также рассматривают способы участия соответствующих субъектов в предотвращении милитаризации лагерей или решении проблемы смешанных потоков (то есть массовых потоков людей, которые характеризуются наличием в них как беженцев, так и комбатантов) на начальных этапах кризиса. Глава, посвященная вопросам обеспечения безопасности в лагерях для беженцев, призвана продемонстрировать, как следует решать вопрос об отделении комбатантов в рамках комплексной стратегии повышения безопасности беженцев.

На успешность разоружения вооруженных элементов, а также идентификации, отделения и интернирования комбатантов влияет широкий ряд факторов. Многие страны, которые должны принимать такие меры, не имеют достаточных финансовых ресурсов, либо же предоставляют политическую или военную помощь комбатантам. Географические факторы, такие как большая протяженность неконтролируемых границ и неразвитая инфраструктура, создают дополнительные трудности в предотвращении перехода границ вооруженными элементами границ и

проникновения их в общины беженцев. Крайне важным является разделение международного бремени через предоставление финансовых и технических ресурсов, включая подготовку сил безопасности. В конечном счете, однако, успех часто зависит от имеющейся политической воли правительства принимающей страны. В связи с этим, мы выражаем надежду, что настоящие Руководящие принципы также будут служить в качестве инструмента просвещения, для донесения до государств важности принятия мер и рисков, связанных с инертным поведением.

В. ИСТОРИЧЕСКИЙ ОБЗОР

Проблема незащищенности лагерей для беженцев и их гражданского и гуманитарного характера впервые попала в поле зрения Исполнительного комитета Программы Верховного комиссара в 1979 году в контексте вооруженных нападений на лагеря для беженцев на юге Африки⁴. Верховный комиссар поручил провести исследование по данному вопросу⁵, а в 1983 году в своем докладе Подкомитету полного состава по международной защите заявил, что «[в] случае военных нападений на лагеря и поселения беженцев политические и неполитические – т.е. гуманитарные – элементы всегда тесно взаимосвязаны. Поэтому у Верховного комиссара может не быть возможности для осуществления эффективных мер – даже для достижения сугубо гуманитарных целей – кроме как в тесном сотрудничестве с политическими органами Организации Объединенных Наций и при тесных консультациях с Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций, которые должны проводиться в каждом случае».

Исполнительный комитет продолжил добиваться консенсуса в отношении пакета принципов касательно нападений на лагеря для беженцев. Большинство его Заключений, принятых по данному вопросу, по-прежнему носило довольно общий характер, и в них просто подчеркивалось, что государства должны делать «все, что в их силах, для обеспечения сохранения гражданского и гуманитарного характера таких лагерей и поселений»⁶.

Генеральная Ассамблея ООН тем временем учла обеспокоенность УВКБ ООН и в 1984 году приняла резолюцию⁷, в которой осудила все нарушения прав и безопасности беженцев и лиц, ищущих убежище, особенно те, которые совершаются путем военных или вооруженных нападений на лагеря и поселения беженцев.

В своем докладе об Африке в 1998 году⁸ Генеральный секретарь ООН призвал «к созданию международного механизма по оказанию содействия правительствам принимающих стран в поддержании безопасности и нейтралитета поселений и лагерей беженцев». Исходя из этого, Совет Безопасности ООН 19 ноября 1998 года принял Резолюцию 1208, в которой призвал африканские государства внедрить механизмы защиты беженцев, особенно те, которые касаются нахождения беженцев на достаточном удалении от границы и отделения беженцев от других лиц, не имеющих права на международную защиту. Кроме того, Совет Безопасности призвал африканские государства

⁴ Заключение Исполнительного комитета № 14 (XXX) – 1979 год.

⁵ Заключение Исполнительного комитета № 27 (XXXIII) – 1982 год.

⁶ См., в частности, Заключения Исполнительного комитета № 32, 33, 45 и 48.

⁷ A/Res/39/140, 14 декабря 1984 г.

⁸ Причины конфликтов и содействие обеспечению прочного мира и устойчивого развития в Африке, A/52/871 – S/1998/318, 13 апреля 1998 г.

в случае необходимости запрашивать международную помощь⁹.

Доклад Генерального секретаря ООН об Африке 1998 года также стал одним из первых документов, где была предложена концепция защиты гражданских лиц в вооруженном конфликте, которая сопровождалась настоятельной рекомендацией о необходимости уделять более пристальное внимание мониторингу и отчетности в отношении соблюдения гуманитарных норм и прав человека во время вооруженных конфликтов.

С того времени прилагались все более активные усилия по обеспечению более систематической отчетности о защите гражданских лиц в вооруженном конфликте. В 1999 году Совет Безопасности непосредственно попросил Генерального секретаря ООН подготовить доклад с рекомендацией о путях, которыми Совет может улучшить физическую и юридическую защиту гражданских лиц в ситуациях вооруженного конфликта. В результате появились периодические доклады Генерального секретаря и стали проводиться полугодовые устные брифинги Координатора чрезвычайной помощи в Совете Безопасности, в которых эффективно использовалась более регулярная и согласованная отчетность соответствующих агентств ООН¹⁰.

19 апреля 2000 г. Совет Безопасности принял Резолюцию 1296¹¹, в которой отразил важность защиты гражданских лиц в вооруженном конфликте и предложил Генеральному секретарю ООН доводить до его сведения ситуации, когда беженцы и вынужденные переселенцы оказываются уязвимыми перед лицом угрозы преследования или когда их лагеря оказываются уязвимыми для проникновения вооруженных элементов и когда такие ситуации могут представлять угрозу международному миру и безопасности. В таких случаях Совет будет готов принимать меры для содействия созданию безопасных условий для гражданских лиц, которым угрожают конфликты, включая предоставление в этих целях поддержки соответствующим государствам. Важной вехой этого процесса стало принятие в апреле 2006 года Резолюции Совета Безопасности 1674 о защите гражданских лиц в вооруженном конфликте¹².

В том же году УВКБ ООН начало Глобальные консультации по международной защите, в рамках которых государства и другие партнеры ведут широкомасштабный диалог, направленный на определение наилучших способов активизации существующего международного режима защиты беженцев с одновременным обеспечением гибкости в решении новых задач и устранении новых проблем. Вопрос гражданского характера убежища занял видное место в программе Глобальных консультаций, в частности, был представлен ряд руководящих принципов и конкретных рекомендаций¹³.

⁹ В июле 1998 г. Верховный комиссар после консультаций с Заместителем Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира представил предложение о «лестнице вариантов», цель которой – реагировать на разные типы и степени опасности, которые обычно возникают в районах, населенных беженцами. «Мягкий» вариант включает превентивные меры, которые могут предприниматься государствами, возможно, с помощью международного сообщества, как-то ограничение размера лагерей, обеспечение достаточного расстояния от границы со страной происхождения, привлечение лидеров беженцев к принятию решений по управлению лагерями. При таком варианте правительствам следует рассмотреть вопрос об отделении комбатантов, а международное сообщество могло бы оказать помощь национальным правоохранительным органам. «Средний» вариант мог бы включать развертывание многонациональных гражданских наблюдателей или международного полицейского подразделения для поддержки работы национальных правоохранительных органов. Наконец, «жесткий» вариант, как крайняя мера, предполагает проведение операции по поддержанию мира силами ООН или многонационального либо регионального подразделения согласно главе VI Устава ООН или – если согласия по вопросу о внешнем вмешательстве не достигнуто – даже в соответствии с главами VII и VIII.

¹⁰ См. запрос о подготовке доклада в Заявлении Председателя Совета Безопасности от 12 февраля 1999 г. (S/PRST/1999/6) и последующие доклады S/1999/957, S/2001/331, S/2002/1300, S/2004/431 и S/2005/740.

¹¹ S/RES/1296 (2000).

¹² S/RES/1674 (2006).

¹³ EC/GC/01/5 от 19 февраля 2001 г. и EC/GC/01/8/Rev.1 от 28 июня 2001 г.

Принятая в результате Программа защиты требует более эффективного решения проблем, связанных с безопасностью, посредством предоставления государствам ресурсов для обеспечения безопасности беженцев и для отделения вооруженных элементов от контингентов беженцев, а также решения вопросов вербовки беженцев в вооруженные силы и предотвращения насилия в отношении определенных возрастных групп, сексуального и гендерного насилия.

В развитие вышеизложенного Исполнительный комитет отразил этот вопрос в принятом им Заключении № 94 (LIII) 2002 года по вопросу о гражданском и гуманитарном характере убежища. В нем Исполнительный комитет призвал УВКБ ООН способствовать процессу выработки мер по разоружению вооруженных элементов и по выявлению, отделению и интернированию комбатантов, включая уточнение соответствующих процедур и стандартов. Настоящие Руководящие принципы составлены в ответ на эту выявленную потребность.

C. ПРЕДМЕТ РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПОВ

Настоящие Руководящие принципы охватывают ситуации, в которых смешанные потоки беженцев (т.е. массовые притоки беженцев, характеризующиеся смешанным присутствием и беженцев, и комбатантов) прибывают в соседнее государство в результате либо международного, либо внутреннего вооруженного конфликта. Таким образом, Руководящие принципы предназначены для работы в ситуациях, где имеет место милитаризация лагерей и поселений беженцев в странах убежища, исходя из цели обеспечения безопасности контингентов беженцев.

D. ПРАВОВЫЕ РАМКИ

Устав ООН

Считающаяся краеугольной для Устава ООН статья 2(4) содержит фундаментальное положение, из которого исходит обязанность государств разоружать вооруженные элементы, а также отделять и интернировать комбатантов, как в международных, так и немеждународных конфликтах. Статья 2(4) обязывает государства «воздерживаться 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».

Статья 2(4) рассматривается как часть обычного международного права¹⁴ и должна рассматриваться и толковаться в контексте более объемного по духу Устава ООН, в особенности статьи 1, которая перечисляет среди основных целей ООН развитие дружественных отношений между государствами, достижение международного сотрудничества в разрешении проблем гуманитарного характера и поддержание международного мира и безопасности. Особенно

¹⁴ Природа статьи 2(4) а также виды действий, запрещенных ее положением, были истолкованы Международным Судом в деле Никарагуа против США (1986, Решение от 27 июня 1986). В этом деле, суд постановил, в частности, что статья 2 (4) является положением обычного права, и что тип запретов, вытекающих из этого положения, распространяется на действия, менее тяжкие, чем прямое вооруженное нападение.

актуальной¹⁵ является Резолюция 2625, которой была принята *Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций*. Она, в частности, закрепляет 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. [...]

Ни 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.

Таким образом, Устав запрещает не только прямые межгосударственные военные нападения, но и использование нерегулярных сил, таких как вооруженные банды, наемники или повстанцы. Уставом также запрещается содействовать, поощрять или даже просто бездействовать в отношении вооруженных действий со стороны частных лиц, будь они гражданами этой страны или иностранцами. Более того, как упоминалось выше, государства имеют обязательства по пресечению и предотвращению использования их территории лицами, цель которых заключается в нападении на другое государство или провоцировании свержения его правительства. Принимающее государство в связи с этим должно проявлять должную осмотрительность; так, например, оно должно использовать имеющиеся в его распоряжении средства для предотвращения или пресечения противоправных действий в тех ситуациях, когда риск их совершения можно предвидеть, иначе ее действия будут квалифицироваться как нарушение статьи 2 (4).

Закон о нейтралитете и международное гуманитарное право

Пятая Гагская Конвенция¹⁶ предусматривает обязанность нейтрального государства интернировать представителей воюющих армий, которых оно приняло на свою территорию, и не допускать проведения военных действий на своей территории¹⁷.

Хотя Пятая Гагская Конвенция формально относится только к международным вооруженным конфликтам, общепринятой является позиция, что она также может применяться по аналогии и к немеждународным конфликтам, в случаях, когда комбатанты со стороны правительства или же вооруженных повстанцев проникают на территорию нейтрального государства¹⁸.

¹⁵ Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций. Принята резолюцией 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи ООН от 24 октября 1970 года

¹⁶ Пятая Гагская конвенция 1907 года о правах и обязанностях нейтральных держав и лиц в случае сухопутной войны.

¹⁷ См., в частности, ст. 5 и 11 Пятой Гагской Конвенции.

¹⁸ МККК, «Гражданский характер убежища: отделение вооруженных элементов от беженцев», Официальное заявление на первой встрече глобальных консультаций УВКБ по вопросам международной защиты, 8-9 марта 2001 года, <http://www.icrc.org>.

Обязанность, вытекающая из закона о нейтралитете, напоминает описанные выше обязательства, предусмотренные статьей 2(4) Устава ООН. Логично будет сделать вывод, что положения Пятой Гаагской Конвенции относятся к ключевым нормам, применимым ко всем вооруженным конфликтам и приобрели статус обычного права.

Международное законодательство о беженцах

Само существование международного законодательства о беженцах и предоставляемой им защиты основывается на признании международным сообществом его принципиально нейтрального характера и, в частности, мирного и гуманитарного (неполитического) характера убежища. Таким образом, предоставление убежища принимающим государством не может рассматриваться страной происхождения в качестве недружественного акта¹⁹.

Это подтверждается в Преамбуле Конвенции о статусе беженцев (далее – Конвенция 1951 года), где говорится, что *«[Высокие Договаривающиеся Стороны] выражая пожелание, чтобы все государства, признавая социальный и гуманитарный характер проблем беженцев, приняли все меры к предотвращению трений между государствами в связи с этой проблемой, [заключили нижеследующее соглашение:]»*²⁰. Конвенция ОАЕ по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке (далее – Конвенция ОАЕ) подтверждает этот принцип, указывая, что *«Предоставление убежища беженцам является миролюбивым и гуманитарным актом и не должно рассматриваться ни одним государством — членом Организации африканского единства в качестве недружественного акта»*²¹.

Таким образом, для эффективного сохранения гражданского и гуманитарного характера убежища, принимающие страны должны обеспечить, чтоб лагеря и поселения беженцев не использовались в политических целях или для поддержания и достижения военных целей, и должны не допускать превращения лагерей для беженцев в места военной подготовки, отдыха и восстановления комбатантов, или же вербовки на военную службу. Поэтому, для обеспечения физической безопасности беженцев, а также сохранения мирного характера убежища для других стран, государствам важно отделять комбатантов от беженцев. Обязанность отделять комбатантов от беженцев очень четко сформулирована в Преамбуле Конвенции ОАЕ, которая устанавливает обязательство отделять беженцев и лиц, желающих разжигать подрывную деятельность за пределами своей страны, и далее развивается в статье III (2), требующей от государств предотвращать совершение атак на любые государства-члены ОАЕ беженцами, проживающих на их территории²².

Международное законодательство о беженцах также накладывает обязательства на беженцев. Помимо достаточно очевидного обязательства, предусмотренного в статье 2 Конвенции 1951 года подчиняться законам страны пребывания, статья 9 может также применяться для обеспечения

¹⁹ См. Резолюцию ГА 2312 (XXII), которой была принята Декларация о территориальном убежище.

²⁰ Конвенция о статусе беженцев от 28 июля 1951 года, Преамбула, абзац 5.

²¹ Конвенция ОАЕ по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке, принятая 10 сентября 1969 года (вступила в силу 20 июня 1974 года), ст. II, п.2.

²² В п.2 подписанты обязуются «запрещать беженцам, проживающим на их территории, наносить ущерб любому государству — члену ОАЕ посредством любых действий, могущих создать напряженность в отношениях между государствами — членами Организации африканского единства, и прежде всего посредством вооруженных действий, использования печати или радио».

соблюдения принципа нейтральности убежища в отношении лиц, ищущих убежища²³. Конвенция ОАЕ содержит аналогичное обязательство, что и статья 2 Конвенции 1951 года, но добавляет четкий запрет в отношении подрывной деятельности беженцев против любого государства-члена ОАЕ²⁴.



Национальное законодательство

Международное право накладывает на государства обязанность отделять и интернировать комбатантов, которые проникают на их территорию. Данное обязательство в первую очередь основывается на интересе государств поддерживать дружественные отношения с другими странами и воздерживаться от агрессии против них. Поскольку присутствие комбатантов на территории государства имеет влияние на ее международные отношения, его действия по урегулированию этого вопроса должны основываться на международном праве, а не рассматриваться как его сугубо внутреннее дело, подпадающее исключительно под его уголовную юрисдикцию.

Тем не менее, у государства могут быть веские причины для возбуждения уголовных дел против комбатантов, такие как защита национальной безопасности, предотвращение подрывной деятельности, а также незаконного хранения оружия и принудительной вербовки. В то время как принимающее государство выполняет свои международные обязательства, оно должно иметь также возможность использовать свою уголовную юрисдикцию, не как замену, но как дополнение международному праву.

²³ Альте Граль-Мадсен, Комментарий к Конвенции о статусе беженцев 1951 года. УВКБ Женева, 1963 год, с. 43. «Иные тяжкие исключительные обстоятельства» могут включать в себя условия, граничащих с войной, например, состояние нейтралитета в конфликте между важными или соседними странами; период, когда государство находится под угрозой вооруженной агрессии со стороны другого государства; наличие или угроза гражданской войны. «Временные меры» могут применяться только в тех случаях, когда есть основания подозревать, что конкретное лицо может нести угрозу национальной безопасности. «Лицо» подразумевает человека, ходатайствующего о получении статуса беженца, получившего статус в результате группового определения (*prima facie*), или же если имеются основания полагать, что он является беженцем. Поскольку комбатанты не могут считаться лицами, ищущими убежища, они не подпадают под действие данной статьи.

²⁴ Ст. III п. 1.

Часть 2

Руководящие принципы

A. ТЕРМИНОЛОГИЯ

Комбатанты

В соответствии с международным гуманитарным правом, термин «комбатант» относится к участникам вооруженных сил государства. Комбатанты имеют право принимать прямое участие в военных действиях, и, при попадании в плен, имеют право на защиту в качестве военнопленных. Как и все участники военного конфликта, они обязаны соблюдать международное гуманитарное право. Персоны, не являющиеся членами вооруженных сил государства, в том числе «мятежники» и «повстанцы» в немеждународных вооруженных конфликтах не считаются комбатантами. Это означает, что они не имеют права принимать прямое участие в военных действиях и могут быть судимы за это в соответствии с национальным законодательством. Попав в плен, они не получают статус военнопленных, хотя имеют право на минимальные стандарты содержания и оказания медицинской помощи. При этом они также должны соблюдать нормы международного гуманитарного права.

Тем не менее, для защиты сохранности гражданского и гуманитарного характера убежища, акцент должен делаться на выявление всех лиц, которые, в силу своего участия в боевых действиях, представляют угрозу для беженцев, и по этой причине должны быть отделены. Следовательно, для целей данных Руководящих принципов, термин «комбатант» применяется независимо от пола к любому члену регулярных вооруженных сил или нерегулярных вооруженных групп, или любому лицу, находящемуся на территории принимающей страны, которое принимало активное участие в боевых или военных действиях, или предпринимало активные действия по вербовке или подготовке военнослужащих, или же занимало должность в регулярной или нерегулярной военной организации, которая предполагала командование или принятие военных решений.

Бывшим комбатантом считается лицо, которое, будучи комбатантом, искренне и окончательно отказывается выполнения всех видов деятельности, за которые его можно отнести к комбатантам.

Вооруженные элементы

Этот термин относится ко всем, как гражданским, так и военным, лицам, имеющим при себе оружие. Оно также включает гражданских лиц, которые носят оружие в целях самозащиты и по причинам, связанным с военной деятельностью. В то время как все вооруженные элементы должны быть разоружены при пересечении границы с принимающим государством, отделены и интернированы должны быть только военные.

Вербовка

Вербовка обозначает обязательное, принудительное или добровольное зачисление в ряды регулярных или нерегулярных вооруженных сил или групп.

Интернирование

Этот правовой термин обозначает ограничение свободы передвижения, устанавливаемое для (интернированного) лица. Данные Руководящие принципы ссылаются на режим интернирования, как он определяется в соответствии с правилами нейтралитета, закрепленными в статьях 11 и 12 Пятой Гаагской Конвенции.

Дети, связанные с вооруженными силами

Этот термин относится к любому лицу младше 18 лет, которое является членом регулярных войск или нерегулярных вооруженных групп в любом качестве, и не ограничивается одним лишь участием в военных действиях в какое-либо время. Данное понятие охватывает не только детей, которые носят оружие или владеют им, что описывается более узким термином «дети-солдаты»²⁵.

Дезертир

Дезертиром является участник вооруженных сил (не нерегулярных групп), который выступает стороной конфликта, который в одностороннем порядке прекращает нести его или ее военную службу с намерением отказаться от его или ее военных обязательств. Относительно дезертиров существует предположение, что они прекратили свою военную деятельность, но их искренность еще должна быть доказана. В целях отделения и интернирования, дезертиры должны рассматриваться как комбатанты, ожидающие оценку искренности их намерений.

Милитаризация лагеря для беженцев

Заключается в продолжающихся военных или вооруженных нападениях или наличии иных угроз безопасности беженцев, включая проникновение и присутствие в лагерях и поселениях беженцев вооруженных элементов, а также насильственную вербовку беженцев из их лагерей. Использование государством пребывания своих регулярных военных сил для защиты лагерей и поселений беженцев не является милитаризацией.

В. ОБЩИЕ СООБРАЖЕНИЯ

Большинство сегодняшних вооруженных конфликтов носят внутренний, а не международный характер. Это порождает огромные вызовы, в частности, в отношении проблемы выявления вооруженных элементов, бегущих от внутреннего вооруженного конфликта, так как на практике лишь в редких случаях можно отличить тех, кто участвовал в боях, от тех, кто в них не участвовал. Ополченцы редко носят военную форму или же могут скрывать форму или оружие и смешиваться с гражданским населением. Современные внутренние вооруженные конфликты характеризуются изменчивостью, опасностью распространения на соседние страны, риском влияния и помощи со стороны других государств. В результате этого часто возникают такие явления, как мобилизация, демобилизация и повторная мобилизация, а также принудительная вербовка детей и других гражданских лиц в рамках военных усилий, что затрудняет проведение различия между комбатантами, бывшими комбатантами и другими лицами. В таких обстоятельствах риск милитаризации лагерей беженцев высок. В ситуациях, где комбатантов можно легко определить,

²⁵ См. публикацию Действие за права детей, «Ключевые вопросы: Дети-солдаты», в которой используется определение «дети-солдаты».

например, по наличию оружия, они могут превосходить по мощи силы правительства принимающего государства и создавать угрозу для тех, кто намеревается их разоружить²⁶. Положение может еще более усугубляться тем, что у властей принимающей страны из-за внутреннего вооруженного конфликта в этой стране нет доступа в те районы страны, где проживают беженцы или где нет функционирующего центрального правительства. Это обуславливает необходимость обращения к негосударственным субъектам, чтобы обеспечить доступ к контингенту беженцев. Наличие такой нестабильности в принимающем государстве, кроме того, влечет за собой серьезные риски для безопасности беженцев и затронутых этой проблемой групп населения, а также усиливает опасность милитаризации лагерей беженцев местными или находящимися в изгнании группировками, включая принудительную вербовку беженцев.

Эти и аналогичные им ограничения вызывают серьезные проблемы для эффективного осуществления мер по выявлению и отделению. В идеале меры по выявлению и отделению проводятся как можно раньше, предпочтительно – даже в пункте въезда, обученными сотрудниками, причем там, где должны быть обеспечены возможности для отделения. Условия для реализации этих мер, - вероятно, скорее исключение, нежели правило, поэтому важно выработать стратегию, учитывающую все непредвиденные обстоятельства. В этих Руководящих принципах была поставлена задача определить меры, которые обеспечат сохранение гуманитарного и гражданского характера лагерей и поселений беженцев. Определенные меры направлены на предотвращение проникновения в лагерь и поселения вооруженных элементов и комбатантов, а остальные – на действия в ситуациях, где безопасность уже поставлена под угрозу. Могут также возникать ситуации, где принудительное отделение либо нецелесообразно, либо невозможно, и необходимо рассматривать альтернативные меры, направленные на нейтрализацию военного влияния на беженцев.

C. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ

Решение вопросов, связанных с присутствием вооруженных элементов и комбатантов в лагерях и поселениях беженцев, - требующая особого внимания и, вероятно, опасная задача, как правило, существующая на стыке гуманитарных и военных аспектов. Сотрудники гуманитарных организаций, естественно, заинтересованы в том, чтобы гражданские лица были защищены, однако у них нет ни полномочий, ни опыта для того, чтобы противостоять военным элементам. Обеспечение безопасности не только беженцев, но и самих сотрудников гуманитарных организаций требует военной поддержки. Ниже изложены определенные основные принципы, которыми следует руководствоваться в подходах к разоружению вооруженных элементов и к выявлению, отделению и интернированию комбатантов.

1 Невысылка и допуск на территорию государства

Всем лицам, спасающимся бегством от вооруженного конфликта и ищущим защиту на территории принимающего государства, должен быть предоставлен беспрепятственный доступ к безопасным условиям, и ни одному такому лицу не должно быть отказано во въезде на границе²⁷. Необходимость

²⁶ УВКБ ООН, Глобальные консультации по международной защите, Гражданский характер убежища: отделение вооруженных элементов от беженцев, EC/GC/01/5, 19 февраля 2001 г.

²⁷ См. Заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН № 99(LV) - 2004 год, параграф (I)

выявлять и отделять комбатантов не должна приводить к высылке лиц, ищущих убежище, и беженцев. Следовательно, в ситуации массового притока, где применяется принцип группового признания статуса беженца и где не ясно, кто является и кто не является комбатантом, ни одному человеку нельзя отказывать во въезде лишь из-за подозрения в том, что он – комбатант. Допустимое исключение из этого правила – ситуация, где рассматриваемое лицо открыто носит оружие; в этом случае въезд на территорию государства может быть обусловлен сдачей оружия.

2 Оценка влияния на безопасность

Прежде чем приступать к разоружению вооруженных элементов и выявлению, отделению и интернированию комбатантов, следует провести тщательную оценку безопасности, по результатам которой будет принято решение о том, проводить этот процесс или нет. Цель такой оценки – установить, может ли выявление и отделение привести к настолько высокому уровню небезопасности, что это будет угрожать всему контингенту беженцев в целом. Такая ситуация может возникнуть, если, к примеру, вооруженные элементы сопротивляются разоружению. Оценка должна проводиться сотрудники национальных органов безопасности, причем, где целесообразно, при консультациях с международными силами безопасности, ДОПМ и сотрудниками служб безопасности органов ООН на местах. Разоружение вооруженных элементов и выявление, отделение и интернирование комбатантов следует проводить с всесторонним учетом ситуации с безопасностью, причем так, чтобы это не ставило под угрозу безопасность беженцев или самих лиц, проводящих оценку, хотя определенный элемент риска исключить нельзя. Процесс нельзя продолжать в случае серьезных оснований полагать, что он вызовет серьезные беспорядки, опасность или насилие.

3 Ответственность правительства и роль международного сообщества

Хотя основную ответственность за выявление и отделение комбатантов несет правительство принимающего государства, международное сообщество обязано помогать в укреплении потенциала принимающего государства для проведения такой работы. Если у государства нет таких возможностей, оно должно рассмотреть вопрос о привлечении международных ресурсов с целью поддержки и оказания помощи в осуществлении этих мероприятий. Мобилизацию международных ресурсов можно проводить в сотрудничестве с УВКБ ООН.

D. ПРОЦЕСС РАЗОРУЖЕНИЯ

Разоружение вооруженных элементов в ситуациях массового притока – крайне сложное и рискованное мероприятие. В ситуации массового притока вооруженным элементам особенно несложно проникнуть в помещения для беженцев, спрятав оружие²⁸. Важно, чтобы органы власти принимающего государства при первой же возможности собрали имеющие отношение к делу политические и военные разведданные, связанные с возможным или фактическим притоком. В зависимости от такой справочной информации о массовом притоке можно спланировать адекватные

²⁸ Термин «оружие» охватывает стрелковое оружие, в частности, револьверы и самозарядные пистолеты, винтовки и карабины, штурмовые винтовки, автоматы и легкие пулеметы, а также легкие вооружения, как то тяжелые пулеметы, ручные подствольные и станковые гранатометы, переносные противотанковые и зенитные установки, безоткатные орудия, переносные пусковые установки противотанковых и зенитных ракетных систем и минометы калибром менее 100 мм. В целях настоящего документа оружие включает также «любой объект, с помощью которого одно лицо может легко причинить тяжелые телесные повреждения другому лицу», кроме объектов, которые, согласно культурным традициям конкретного контингента беженцев, используются в ненаступательных целях (сельскохозяйственные орудия, церемониальные ножи).

меры вмешательства. Важно обеспечить наличие достаточных ресурсов для как можно более оперативной проверки прибывших, в том числе в пунктах пересечения границы, чтобы изъять все оружие до въезда на территорию страны. Заблаговременная проверка прибывших на предмет наличия оружия крайне важна для безопасности беженцев.

Если информация о массовом притоке дает основания, то правительство принимающего государства должно быть готово систематически проверять на предмет наличия оружия всех лиц, ищущих убежище, и обеспечивать сдачу ими оружия как условие их допуска на территорию государства. Вооруженные элементы, открыто носящие оружие, должны быть разоружены в пунктах пересечения границы до въезда на территорию государства. Лица, отказывающиеся сдать оружие, не должны считаться лицами, ищущими убежище, и не должны допускаться на территорию государства. Чтобы такой недопуск не был равносителен высылке, соответствующие лица должны быть уведомлены, где это возможно, о последствиях отказа сдать оружие. Вооруженные элементы, которые разоружены и допущены на территорию государства, могут быть комбатантами или гражданскими лицами. Если в таких ситуациях сразу же выявить комбатантов среди разоруженных гражданских лиц невозможно, то единственным реальным вариантом может быть размещение всех разоруженных прибывших лиц отдельно от беженцев. Затем следует как можно скорее провести процесс выявления комбатантов среди вышеупомянутых лиц и их интернирования (см. раздел E).

Могут иметь место ситуации, где рассматриваемые лица не носят оружие открыто, а прячут его. Кроме того, может не сразу быть понятно, что данные лица – комбатанты. Если имеется достоверная информация о том, что данные лица имеют оружие, но прячут его, такие лица могут быть допущены на территорию государства, но должны быть подвергнуты проверке на предмет наличия оружия. Проверка на предмет наличия оружия должна проводиться в помещениях, отдельных от помещений для беженцев. Эти отдельные помещения не должны быть помещениями для интернирования, которые следует использовать исключительно для интернирования лиц, признанных комбатантами. Допуск в помещения для беженцев следует разрешать только после подтверждения отсутствия у данных лиц оружия (или после сдачи ими оружия) и того, что они не являются комбатантами. В лагеря беженцев можно допускать только разоруженных гражданских лиц, а комбатантов следует допускать туда только после того, как установлено, что они действительно и навсегда отказались от военной деятельности (см. раздел G).

В случае, если обнаружено, что лица, которые уже признаны беженцами и допущены в помещения для беженцев, имеют при себе оружие или спрятали его, то следует обеспечить разоружение этих лиц и сдачу ими оружия. После разоружения следует провести процесс идентификации, если они – комбатанты (см. раздел E). Если лица идентифицированы как комбатанты, то, прежде всего, предоставленный им статус беженца должен быть отменен²⁹, на том основании, что они не имеют права просить убежище, после чего их следует отделить и интернировать в помещениях для интернирования. Если подтверждено, что рассматриваемое лицо не является комбатантом, то статус беженца за ним должен быть сохранен, однако с ним можно обращаться согласно национальному законодательству о безопасности, если это необходимо и целесообразно³⁰.

²⁹ См. руководящие указания УВКБ ООН по вопросу отмены статуса беженца: внутренний документ для персонала UNHCR Guidelines on the Cancellation of Mandate Refugee Status («Рекомендации ООН по вопросу об отмене статуса подмандатного беженца») и общедоступный документ «Комментарий по вопросу о лишении статуса беженца», выпущенный 22 ноября 2004 г.

³⁰ Может статься, что в некоторых ситуациях угрозу безопасности представляют не комбатанты, а другие лица. Это могут быть беженцы, обвиненные в совершении общеуголовных преступлений, беженцы, считающиеся представляющими угрозу национальной безопасности по иным причинам, нежели «причины военного характера», лица, занимающиеся запугиванием беженцев, политические активисты, беженцы, которые уже признаны подпадающими под положения об исключении. Хотя могут иметься веские основания для отделения и этих лиц, этот вопрос регулируется соответствующими положениями

Следует приложить все усилия, чтобы обеспечить разоружение на раннем этапе, однако необходимо обязательно вести непрерывный мониторинг ситуации, чтобы выявить присутствие оружия в помещениях для беженцев, организовать его изъятие и предотвратить дальнейшее проникновение оружия в лагерь. Особенно трудно выявить стрелковое оружие и легкие вооружения, которые легко спрятать. Возможно, понадобятся расследования и выборочные проверки на местах, чтобы обеспечить обнаружение и изъятие спрятанного оружия. Следует проводить регулярные консультации с беженцами и их руководством, в том числе с комитетами по безопасности, на предмет сбора сведений о возможном наличии оружия.

Межучрежденческая рабочая группа ООН по разоружению, демобилизации и реинтеграции (РДР) разработала рамочный пакет стандартов, касающихся мероприятий по РДР, которые следует использовать как ориентир³¹. Эти комплексные стандарты в отношении РДР (КСРДР) представляют собой согласованные положения и процедуры Организации Объединенных Наций по подготовке и осуществлению программ РДР в операциях по поддержанию мира. Это – исчерпывающий набор правил, рекомендаций и процедур, охватывающих многие сферы РДР, от стратегического до оперативно-тактического уровня.

Разоружение – это процесс, связанный с безопасностью, и гуманитарные организации не должны принимать в нем непосредственное участие. Любое принудительное разоружение должны проводить и контролировать только органы безопасности, например, вооруженные силы принимающей страны, и (или), где целесообразно, военнослужащие международных сил по поддержанию мира, причем с соблюдением четких процедур в отношении безопасности. В случае выявления комбатантов их следует отделить и интернировать.

Следует поощрять добровольное разоружение. Информацию о требованиях и порядке сдачи оружия как условия допуска на территорию страны и в помещения для беженцев, а также о предусмотренных стимулах, если таковые имеются, необходимо разместить во всех местах общего пользования в пунктах въезда и в помещениях для беженцев. Безопасная обстановка значительно повышает эффективность программ добровольного разоружения благодаря тому, что комбатантам (бывшим) уже не нужно оставлять у себя оружие. Сданное или изъятное оружие должно быть задокументировано и надежно складировано для последующего уничтожения или передачи властям страны происхождения по завершению периода интернирования (которое может совпасть или не совпасть с окончанием конфликта). Следует принять все меры предосторожности для того, чтобы такое оружие не вернулось в зону конфликта.

Обращение с разоруженными детьми, а также с женщинами и девочками освещено в соответствующих разделах J и K.

E. ПРОЦЕСС ИДЕНТИФИКАЦИИ КОМБАТАНТОВ

законодательства о беженцах, как то статьи 2, 9, 26 и 31.

³¹ Межучрежденческая рабочая группа по РДР подготовила комплексные стандарты в отношении РДР (КСРДР) – пакет правил, рекомендаций и процедур для осуществления программ РДР при поддержке ООН в контексте операций по поддержанию мира. Интернет-адрес ресурсного центра КСРДР - www.unddr.org

Идентификацией комбатантов является процесс рассмотрения соответствующим органом всех имеющихся данных о том, что лицо может быть комбатантом, в целях его отделения от гражданского населения и интернирования.

Хотя бывают случаи, когда отдельный комбатант или их группа прибывают, не скрываясь, отдельно от гражданского населения, чаще они пытаются под видом некомбатантов смешаться с гражданскими беженцами, избавляются от оружия, и поэтому идентифицировать их становится сложнее. Комбатанты, являющиеся членами нерегулярных вооруженных сил, комбатанты, поддерживаемые властями принимающей страны или те, кто, по какой-либо причине скрывает свою личность, будут препятствовать своей идентификации. Следовательно, во многих случаях, идентификация может быть произведена с помощью многих неофициальных средств и различных источников информации, что влечет реальный риск допуска ошибки при идентификации. Таким образом, существует необходимость введения специальных процедур, позволяющих отдельным лицам подавать апелляцию в случае неправильной идентификации. В то же время, необходимо поощрять самоидентификацию, а также вводить соответствующие механизмы для этого.

Общие соображения

1 Меры реагирования должны основываться на актуальной справочной информации

Необходимость инициирования процесса выявления комбатантов среди беженцев зависит от характеристик потока беженцев. Если причиной исхода беженцев является вооруженный конфликт, то во многих случаях процесс выявления, отделения и интернирования комбатантов обязателен. В некоторых ситуациях прибывшие могут открыто носить оружие, поэтому после разоружения в их отношении следует провести процесс выявления. В других ситуациях, где прибывшие открыто не носят оружие и в потоке беженцев нет очевидных вооруженных элементов, может существовать реальная опасность проникновения вооруженных элементов, особенно если одна сторона вооруженного конфликта находится в бегах. Следовательно, процесс выявления должен основываться на информации о стране происхождения, позволяющей провести анализ политического контекста, в котором произошел вооруженный конфликт и имело место последующее перемещение населения. Следует собрать информацию о характере и подоплеке конфликта, а также о характеристиках перемещенного населения. Военная разведывательная информация, если таковая имеется, должна интерпретироваться опытными военнослужащими. Эта информация поможет выработать критерии, на которых будет строиться процесс выявления, что позволит обеспечить бóльшую прозрачность и надежность этого процесса.

2 Выявление комбатантов должно осуществляться как можно раньше и продолжаться столько, сколько необходимо

Если начался массовый приток беженцев и имеются достоверные сведения или другие доказательства того, что среди этих беженцев есть комбатанты, то процесс выявления следует начать как можно раньше. Естественно, если среди прибывших присутствуют вооруженные элементы, то в рамках процесса выявления следует отдать приоритет разоружению. Предпочтительно, чтобы процесс выявления осуществлялся в пунктах въезда, однако не всегда для этого есть возможность, учитывая чрезвычайные обстоятельства, связанные с массовыми притоками, и соответствующие сложности, не в последнюю очередь в отношении безопасности, связанные с разоружением и отделением. При этом для контроля за лицами, въезжающими в страну, может понадобиться привлечение сотрудников пограничной службы или другого персонала, отвечающего за

безопасность в пунктах пересечения границы. Вместе с тем, выявление не должно проходить в стране происхождения или на спорной территории, равно как и в крайне нестабильной ситуации, где приоритетом является удовлетворение основных потребностей. После того, как процесс выявления начат, он должен продолжаться, пока имеются достоверные доказательства того, что среди прибывающих лиц могут быть комбатанты.

Процесс выявления

Процесс выявления комбатантов должен состоять из следующих этапов.

1 Проверка во время регистрации

Если есть подозрение, что среди беженцев могут быть комбатанты, то и в процесс первоначальной регистрации, и в процесс последующей регистрации можно включить скрытую проверку. Это будет способствовать процессу выявления, поскольку позволит получить предварительные признаки возможного присутствия комбатантов среди гражданского населения. Это особенно полезно, если комбатанты не взяли с собой оружие открыто на территорию принимающей страны. С этой целью сотрудники, проводящие регистрацию, должны быть проинформированы и проинструктированы по вопросам, которые следует задавать лицам, ищущим убежище, и которые помогут отличить тех, кто, возможно, был связан с вооруженными силами. Вопросы должны быть направлены на получение информации о происхождении данного лица; о месте, из которого оно бежало; о роде занятий и другой сопутствующей деятельности; о местах жительства данного лица в основные периоды времени; о мнении данного лица о вооруженном конфликте; о политической принадлежности и других имеющих отношение к делу аспектах. Эту информацию необходимо направить соответствующему органу, контролирующему процесс выявления.

2 Определение органа, контролирующего процесс выявления

В соответствующих правительственных структурах необходимо определить орган, который будет отвечать за контроль за процессом выявления. Такой орган будет выполнять три основные функции:

(1) сбор доказательств или информации из различных источников и, если это целесообразно, проведение расследования; (2) принятие решение о том, является ли рассматриваемое лицо комбатантом, и направление лиц, считающихся комбатантами, в соответствующий орган безопасности для принятия дальнейших мер; (3) проведение пересмотра вышеупомянутых решений. Данный орган должен четко сформулировать критерии, применяемые для признания лица комбатантом, а также установить порядок своего функционирования.

Можно возложить эти функции на существующий орган или же создать специальный комитет, комиссию или целевую группу, в состав которого (которой) войдут представители соответствующих правительственных ведомств. Поскольку выявление комбатантов требует специального опыта в отношении военных структур и поведения военнослужащих, то офицеры связи с вооруженными силами или другие соответствующие сотрудники международных сил по поддержанию мира могут давать профессиональные рекомендации или войти в состав органа, контролирующего процесс выявления. С учетом возможностей и конкретного круга задач можно пригласить представителей международных агентств, которые будут давать советы общего характера. К таким организациям обычно относятся УВКБ ООН, другие заинтересованные органы ООН, МККК и международные НПО.

Следует создать механизм для рассмотрения запросов лиц, утверждающих, что их неправильно идентифицировали как комбатантов, о пересмотре этих решений. Такой запрос должен рассматриваться отдельным субъектом в составе органа, контролирующего процесс выявления, или вообще отдельным органом. Следует разработать стандартные рабочие процедуры, включающие методику направления таких запросов на рассмотрение, а также порядок функционирования вышеупомянутого механизма. После интернирования у интернированного лица должна быть возможность обжаловать решение об интернировании.

3 Установление четких рабочих процедур

Важно установить четкие рабочие процедуры, предпочтительно в форме административных правил, с тем, чтобы обеспечить соблюдение основополагающих принципов беспристрастности. Такими процедурами должны быть охвачены следующие аспекты:

- критерии определения лица как комбатанта; некоторые элементы можно взять из определения, приведенного в разделе А «Терминология»;
- состав и круг обязанностей органа, отвечающего за принятие решений о том, следует ли считать то или иное лицо комбатантом, в том числе о том, как необходимо собирать информацию и проводить расследования;
- соответствующие показатели, которые необходимо учитывать; если доказательства имеют форму информации, предоставленной третьими лицами, а не определяющей характеристики, то это должна быть информация из надежного и поддающегося проверке источника, и перед тем, как принять ее, ее следует проверить, если только надежность источника не самоочевидна;
- методика принятия решений компетентным органом, необходимость письменного оформления решения наряду с оценкой доказательств; основания для принятия решения;
- производство в вышеупомянутом органе, в том числе возможность выступления заинтересованного лица в этом органе и опровержения им имеющихся доказательств; в этом контексте данное лицо должно иметь возможность ознакомиться с доказательствами против него и представить доказательства в обоснование своей позиции;
- методика работы другого субъекта или отдельного органа, проводящего процедуру пересмотра решений;
- другие имеющие отношение к делу вопросы, как то конфиденциальность информации, включая безопасное хранение информации и совместное пользование документами.

Для учета особых потребностей женщин и детей, которые были комбатантами либо были связаны с вооруженными силами, необходимы сотрудники, имеющие специальную подготовку и опыт в этой сфере (см. разделы J и K).

4 Проведение информационных кампаний

Информационные кампании должны служить цели разъяснения причин процесса отделения, установленного порядка и последствий для заинтересованных лиц, одновременно поощряя самоидентификацию. Информационные кампании должны усиливать прозрачность этого процесса, обеспечивая максимально широкое распространение информации среди населения. Основные идеи должны быть сформулированы четко, недвусмысленно и последовательно.

5 Сбор информации для обеспечения выявления

Для сбора информации, которая может использоваться для выявления комбатантов, необходимо

обращаться к широкому спектру источников. К таким источникам относятся сообщество беженцев, бывшие комбатанты, местные лидеры и местная община, а также источники общедоступной информации. Информацию из таких источников и возможное разоблачение ими следует тщательно проверять, а рассматриваемому лицу необходимо предоставить возможность опровергнуть доказательства. Следует соблюдать конфиденциальность источника и информационной цепочки. Возможно, необходимо будет обеспечить, чтобы в отношении источников, предоставивших информацию, не применялись репрессалии.

Соответствующие индикаторы для рассмотрения и стандарт доказывания

Ношение оружие, скрытое или открытое, являет собой важное свидетельство, которое должно быть принято во внимание, но не решающее. Оружие становится особенно значимым свидетельством, если оно принадлежит к тому же типу, который, как известно, используется воюющими сторонами конфликта. Другие данные, которые могут быть приняты к рассмотрению, включают в себя физические характеристики лица, такие как возраст, стрижка и татуировки, рост и телосложение, шрамы и раны, или же характерные для солдата особенности, такие как ношение военной формы или знаков отличия, военные знания, применимые к конкретному конфликту, а также проявления «военного» поведения. Внешний вид и явное отличие в поведении от других прибывших, например, ношение другой одежды, отсутствие личных вещей, родственников, также могут служить важными индикаторами. Еще один путь идентификации комбатантов заключается в их разоблачении беженцами, которые непосредственно пострадали от действий комбатантов или были свидетелями таких действий..

В случае если свидетельство состоит из информации о личности комбатанта, полученной, например, в результате его разоблачения беженцем, то такие свидетельства, если они не подтверждаются известным и проверенным источником, должны подлежать независимой проверке. Источники информации должны оставаться конфиденциальными.

Поскольку умение распознавать признаки военной иерархии и модели поведения, которые указывают на то, что лицо является комбатантом, требует знаний в военной сфере, при оценке свидетельств может потребоваться помощь военных советников.

Имеющиеся данные должны быть направлены особой, рассматривающей дело, в орган принимающий решение, который должен будет учесть все существенные элементы дела. Заинтересованное лицо должно получить возможность выступить на устном слушании для опровержения свидетельств против себя, после чего должно быть вынесено решение, признается ли лицо комбатантом. Поскольку правового принципа, закрепляющего стандарт доказывания, применимый для таких случаев, не существует, необходимо искать баланс, учитывая при этом следующие соображения. С одной стороны, трудности, связанные с обеспечением конкретных и непроверяемых доказательств участия и/или намерения лица участвовать в военных действиях, говорят в пользу установления не слишком высокого стандарта доказывания, но, с другой стороны, серьезность последствий, которые влечет за собой определение этого статуса для лица, требует достаточно высокого стандарта доказывания. Таким образом, порог доказывания должен быть не настолько высоким, как в уголовных делах (вне разумного сомнения), но и не настолько низким, как в гражданских делах (баланс вероятностей).

Применимый стандарт доказывания может быть взят из международного законодательства о беженцах в части процедуры исключения из международной защиты, которая требует наличия «серьезных оснований для предположения». Выполнением стандарта доказывания настоящие Руководящие принципы предлагают считать наличие серьезных оснований полагать, что лицо является комбатантом. Руководство по применению данного стандарта должно включать себя соответствующую судебную практику и нормы.

Ф. ПРОЦЕСС ОТДЕЛЕНИЯ И ИНТЕРНИРОВАНИЯ КОМБАТАНТОВ

Для выполнения международно-правовых обязательств государства по интернированию комбатантов, находящихся на его территории, ему необходимо отделить комбатантов и ограничить их передвижение в определенном месте с целью предотвращения возобновления ими военных действий. Это означает, что как только соответствующая процедура определит, что лицо является комбатантом, оно должно быть отделено и интернировано. Лицо, которое оспаривает свой статус комбатанта, и, как следствие, интернирование, все равно должно быть интернировано до пересмотра своего дела. Интернирование не должно помешать процедуре пересмотра дела, особенно, если заинтересованное лицо предоставляет любые дополнительные свидетельства в поддержку своего иска. Важно, чтоб отделение и интернирование осуществлялись сразу же после вынесения решения, что соответствующее лицо является комбатантом, чтобы предотвратить его побег или уход в подполье. В случае, когда статус беженца основывается на групповом определении, родственники комбатантов или бывших комбатантов, принадлежащие к гражданскому населению, должны рассматриваться в качестве беженцев и не должны отделяться вместе с комбатантами.



Отделение должны осуществлять органы безопасности, независимо от того, кто отвечает за данную операцию – вооруженные силы, полиция или международные силы по поддержанию мира. Активная роль этих органов имеет важное значение, особенно в случае, если комбатанты вооружены и отказываются от перевода в помещения для интернирования. Гуманитарные организации не должны непосредственно участвовать в разоружении или отделении комбатантов.

Дети, связанные с военной деятельностью, не должны интернироваться. Обращение с ними должно гарантировать удовлетворение их особых потребностей. Следует обеспечить, чтобы детям, получившим психологическую травму, оказывалась специализированная помощь, учитывающая их психосоциальные и физические потребности. Что касается разлученных с семьями или

несопровождаемых детей, то следует провести поиск ближайших родственников и начать работу по осуществлению воссоединения семьи, если это соответствует наилучшим интересам ребенка. Во всех вопросах, касающихся детей, необходимо руководствоваться принципом соблюдения наилучших интересов ребенка³².

Женщин-комбатантов можно интернировать, однако их следует содержать отдельно от мужчин. Необходимо уделять пристальное внимание особым потребностям женщин и девочек, особенно тех, которые пережили психологическую травму, в том числе из-за сексуального и гендерного насилия.

Руководящие принципы обращения с комбатантами установлены в международном гуманитарном праве. Комбатанты, пересекшие международную границу и интернированные нейтральным государством, не являются военнопленными. Если, однако, они участвовали в вооруженном конфликте международного характера, то они имеют право на защиту по Третьей Женевской конвенции³³. Как указывалось, общепризнано, что эта защита должна также распространяться на комбатантов, участвовавших в конфликте, не носящем международного характера. Эти нормы являются минимальными стандартами и не должны применяться в ущерб более высоким стандартам, которые могут быть приняты государством. Кроме того, интернированные лица должны также пользоваться защитой, предусмотренной положениями международного права в области прав человека, в частности, касающимися международных норм в отношении обращения с задержанными. Соответствующие нормы, установленные в международном праве касательно лишения свободы, в целом включают Конвенцию против пыток, Международный пакт о гражданских и политических правах, Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме³⁴, Минимальные стандартные правила ООН в отношении обращения с заключенными³⁵ и Основные принципы обращения с заключенными³⁶. С точки зрения соблюдения прав человека интернирование представляет собой форму ограничения на передвижение. Правозащитные нормы в отношении свободы передвижения запрещают устанавливать иные ограничения, кроме как те, которые необходимы по соображениям общественного порядка, общественной безопасности или защиты и здоровья населения. Учитывая важность предоставления лицу возможности обжаловать решение об интернировании, весь процесс отделения и интернирования, включая стандарты обращения, должен быть четко определен с законодательной точки зрения. Следовательно, любые ограничения на свободу передвижения могут устанавливаться только в соответствии с законодательством³⁷.

Ниже изложены важные принципы касательно интернирования, которые должны учитываться в положениях законодательства.

1. Право не подвергаться произвольному лишению свободы (статья 9 Всеобщей декларации

³² См. Inter-agency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children [Межучрежденческие руководящие принципы, касающиеся несопровождаемых и разлученных детей] (www.icrc.org).

³³ Статья 4(В)2 Третьей Женевской конвенции об обращении с военнопленными предусматривает, что комбатанты, интернированные нейтральным государством, имеют право на такое же обращение, как и военнопленные.

³⁴ Принят Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 43/173 9 декабря 1988 г.

³⁵ Приняты Первым конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Женева, 1955 г., и одобрены Экономическим и Социальным Советом в резолюциях 663 С (XXIV) от 31 июля 1957 г. и 2076 (LXII) от 13 мая 1977 г.

³⁶ Приняты Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 45/111 14 декабря 1990 г.

³⁷ International Legal Criteria for the Separation of Members of Armed Forces, Armed Bands and Militia from Refugees in the Territories of Host States, Chaloka Beyani [Международные правовые критерии отделения военнослужащих, членов вооруженных банд и ополченцев от беженцев на территории принимающих государств, Чалока Бейани], International Journal of Refugee Law, Vol 12, Special Supplementary Issue, p 263

прав человека) означает, что любое лишение свободы должны осуществляться только в порядке, регулируемом законом. Это право также включает право знать основания для задержания и обжаловать лишение свободы.

2. Интернированные – не преступники и, следовательно, не должны содержаться в тюрьмах, предназначенных для преступников. В обращении с ними следует руководствоваться стандартами, установленными для военнопленных. Хотя Третья Женевская конвенция не предусматривает судебных гарантий в отношении интернирования военнопленных, в данном случае применимы нормы в области прав человека.
3. С одной стороны, интернированные могут захотеть оспорить доказательства, которые привели к принятию решения об интернировании, а с другой стороны, возможно, эти лица были по ошибке признаны комбатантами и поэтому неправомерно направлены в помещения для интернирования. К этим категориям могут относиться дети, связанные с вооруженными силами; женщины, которые непосредственно не участвовали в военной деятельности, а были похищены военными элементами и подверглись жестокому обращению с их стороны; гражданские лица, которые носили оружие или военную форму, но не в военных целях; наемники и другие лица, имеющие гражданство стран, не являющихся сторонами конфликта, в случае, если они хотят вернуться в страну происхождения; и политические активисты.
4. Если большие группы лиц отделены от контингента беженцев и интернированы без возможности обжаловать это решение, важно, чтобы задержавшие органы провели надлежащую проверку с целью установить, что ни один человек не был интернирован неправомерно. Процесс проверки должен быть осуществлен в первые три месяца после интернирования, причем с соблюдением права на судебное разбирательство для опровержения доказательств, учтенных при принятии решения. Следует зафиксировать поведение лица, имеющее значение для процесса проверки. Контроль за проведением проверки может осуществлять орган, принимающий решение о статусе комбатанта, а если статус комбатанта подтвержден, но данное лицо хочет, чтобы это решение было пересмотрено, то такой пересмотр должен быть проведен соответствующей инстанцией, отвечающей за пересмотр решений.
5. Молодые люди, считающиеся не достигшими возраста 18 лет, и женщины, подозреваемые в том, что они подверглись сексуальным надругательствам и другим формам насилия, должны пройти процедуру выявления и проверки в первоочередном порядке, с тем, чтобы при необходимости они могли быть как можно скорее освобождены и получить возможность участия в программах реабилитации.
6. Интернированные лица должны быть зарегистрированы органами власти, которые должны располагать именами и другой идентифицирующей информацией о всех интернированных лицах. Каждое интернированное лицо должно иметь досье со всей важной информацией касательно его отделения и интернирования. В отношении этой информации следует соблюдать конфиденциальность, а любое совместное использование персональных данных допускается при соблюдении международных стандартов защиты данных.
7. Международному комитету Красного Креста должен быть предоставлен свободный и

беспрепятственный доступ к интернированным лицам с целью проверки условий их интернирования и возможного восстановления семейных связей. В необходимых случаях следует предоставить доступ другим международным организациям для оказания международной помощи.

8. Интернированных следует содержать в районах, не подвергающихся опасности боевых действий. Помещения для интернирования также должны располагаться на некотором расстоянии от районов, населенных беженцами, чтобы интернированные лица не могли свободно попадать в лагеря и поселения беженцев.
9. С интернированными лицами следует при любых обстоятельствах обращаться гуманно, с уважением к их личности и чести. В месте их размещения следует обеспечить надлежащие гигиенические условия, необходимые объекты санитарии и питьевого водоснабжения. Принимающее государство должно обеспечить интернированных предметами и услугами первой необходимости, в частности, пищей, одеждой и медицинским обслуживанием. Женщин следует размещать отдельно от мужчин, причем под надзором женщин.
10. Интернированным следует предоставить возможность заниматься интеллектуальной, образовательной и рекреационной деятельностью, а также физической культурой и гулять на свежем воздухе. По мере возможности необходимо принять меры по уменьшению трудностей, вызванных разлукой с семьями. Это можно обеспечить путем содействия связи с семьей, регулярным посещениям членами семьи или посредством предоставления отдельных, но расположенных поблизости помещений для членов семьи.

G. ОТКАЗ ОТ ВООРУЖЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Интернирование комбатантов может рассматриваться, в качестве наиболее эффективного способа для государства выполнить свои обязательства по предотвращению возобновления военных действий иностранными комбатантами. В то же время, необходимо тщательно изучить интернирование с позиции обеспечения прав человека интернированных, которые могут выбрать отказ от своих военных намерений и возвращение к статусу гражданских лиц. Любое дальнейшее содержание будет регулироваться соответствующим национальным законодательством, и, в том числе, нормами по защите прав человека в отношении свободы передвижения³⁸. Если было установлено, что комбатант искренне и окончательно³⁹ отказался от участия в военных действиях, то основания для интернирования могут считаться более не существующими. Хотя завершение конфликта обычно служит основанием для освобождения интернированных лиц, гуманитарное право также не воспрещает их предварительное освобождение. Если в результате проверки получены явные свидетельства того, что (бывший) комбатант искренне и окончательно отказался от участия в военных действиях, его/ее статус комбатанта должен рассматриваться как заверченный. Лицо может быть освобождено, но будет подпадать под действия обычных иммиграционных законов, а также норм, регулирующих статус его проживания на территории принимающей страны.

³⁸ Ст. 12 (3) Пакта о гражданских и политических правах.

³⁹ Настоящая проверка постоянства может быть проведена только с течением времени. В данном контексте отказ считается постоянным, если вероятность того, что лицо возобновит свое участие в вооруженном конфликте, который оно покинуло, мала.

Если лицо выражает опасения по поводу возвращения в страну своего происхождения или по иной причине ищет убежища, с целью допуска к процедуре предоставления убежища он или она могут рассматриваться как лица, ищущие убежища. На этом этапе бывшие комбатанты должны иметь возможность пользоваться всеми основными услугами, которые доступны всем остальным искателям убежища. В соответствующих случаях и в отсутствие каких-либо других проблем с безопасностью он/она должны получить доступ в лагерь беженцев.

Соответствующими органами власти должно быть определено государственное учреждение, несущее ответственность за принятие решений по поводу искренности отказа комбатанта от участия в военных действиях. Это может быть тот же орган, что осуществляет надзор за процессом идентификации и выносит решение по поводу того, является ли лицо комбатантом. Если орган принимает негативное решение, а заинтересованное лицо требует пересмотра своего заявления, оно должно быть рассмотрено другим органом этого учреждения, или же другим учреждением.

В соответствии с их возможностями и конкретными мандатами, можно обращаться к международным организациям за общими рекомендациями. В число таких организаций, как правило, входят УВКБ ООН, другие заинтересованные агентства ООН, МККК и представители международных НПО. Положительное решение по поводу искренности отказа, и, следовательно, восстановление статуса гражданского лица, даст особе право ходатайствовать о предоставлении убежища. УВКБ ООН имеет подлинную заинтересованность в получении информации о случаях, когда искателями убежища выступают бывшие комбатанты, а также в оказании содействия такой процедуре.

Проверка искренности и окончательности отказа

Комбатант, который выражает свое желание отказаться от ведения военных действий, должен иметь возможность сделать устное или письменное заявление компетентному органу власти принимающей страны, который, как правило, является тем же органом, что принимает решения о статусе комбатанта и интернировании. Как только такое заявление подано, лицо на протяжении определенного периода подлежит проверке для выяснения искренности и окончательности его отказа. Проверка искренности и окончательности отказа должна проводиться на индивидуальной основе. Такое оценивание должно охватывать как прошлое особы, так и его теперешнее положение, а также его характеристику и поведение во время интернирования. Если отдельные лица жалуются на неправомерное давление со стороны военных структур в местах интернирования, они должны быть переведены в другие места и получить индивидуальную помощь, с тем, чтоб не подвергаться запугиваниям и иметь возможность свободно принять решение, касательно отказа от участия в военных действиях. Хотя можно предположить, что дезертир выражает желание отказаться от участия в военных действиях, искренность такого отказа все равно должна подлежать проверке.

Проверка, как правило, требует определенного количества времени для проведения тщательного оценивания. Она включает в себя активный процесс мониторинга поведения особы, а так же продолжительную оценку ее теперешней ситуации.

В связи с серьезными для беженцев последствиями принятия ошибочного решения, необходимо применять такой же порог доказывания, как и при определении статуса комбатанта. Таким образом, пока существуют серьезные причины предполагать, что отказ лица от статуса комбатанта не является искренним или окончательным, период проверки может продлеваться. Обстоятельства особы

должны регулярно пересматриваться, учитывая изменений в ее поведении, а также любые изменения обстоятельств ее жизни и ситуации в стране происхождения. Регулярный пересмотр является более гибким подходом, чем подача формальных обращений, основанных на негативных выводах касательно отказа.

Для получения индивидуальной оценки касательно искренности отказа, лицо должно получить возможность изложить свои намерения в устной форме в ходе интервью. Также, следует использовать различные источники, в том числе, данные, полученные во время регистрации особы, а так же записи о начальном скрининге с информацией о прошлой деятельности и первичной идентификации. Также может быть важным наблюдение за поведением лица в месте интернирования.

Следует принимать во внимание внешние факторы или обстоятельства, которые могут повлиять на желание или способность особы брать участие в военных действиях. Они могут включать ключевые изменения в политической ситуации страны происхождения (не связанных с прекращением боевых действий), семейные обстоятельства особы, ее физическое состояние.

Далее предлагаются определенные ориентиры относительно факторов, которые необходимо принимать во внимание при оценке искренности и окончательности отказа, а также длительность периода, за который такая проверка должна быть произведена. Этот список не является исчерпывающим.

Индикаторы искренности и окончательности отказа

Реальная трудность заключается в различении тех, кто искренне хочет отказаться от участия в военных действиях, и тех, кто проявляет желание к этому, но это намерение недостаточно искренне. Оценка искренности включает в себя процесс мониторинга поведения заинтересованного лица, а так же оценивание информации, полученной из соответствующих источников. Ряд элементов могут считаться индикаторами искренности, и, в то время как каждый отдельный элемент недостаточен для вынесения решающей оценки, во внимание следует принимать все элементы вместе с информацией из соответствующих источников. Ниже приведены некоторые элементы, которые могут служить в качестве индикаторов искренности:

1. Лицо выражает определенное сочувствие к жертвам конфликта, а также определенную форму сожаления по поводу его прошлого участия в нем.
2. Лицо демонстрирует истощение, усталость и/или общие признаки тоски по дому.
3. Лицо выражает недовольство своей организацией, ее лидерами и политической стороной конфликта.

Стимулы, способствующие искреннему и продолжительному отказу от участия в военных действиях

Считается, что большие шансы на искренний отказ можно получить в том случае, если созданы надлежащие стимулы, которые перевесят личную склонность особы снова брать участие в военных действиях. Такими стимулами могут выступать следующие вещи:

1. Существование возможности для воссоединения семьи.

2. Участие в программах реинтеграции, которые включают в себя общинные реабилитационные программы и консультации. Если в стране происхождения уже существуют РДР программы (по разоружению, демобилизации и реабилитации), то стоит предоставить лицу возможность с ними связаться.
3. Участие в образовательных программах, в том числе воспитание в духе мира, овладение профессиональными навыками и подготовкой.

Наличие этих элементов и желания особы получить от них пользу, создают большую вероятность того, что отказ будет искренним и окончательным. В конечном счете, обязанность предоставить свидетельства, достаточные, чтобы принимающий решение орган поверил в искренность и окончательность отказа от намерений или участия в военных действиях, лежит на заинтересованном лице.

Характеристики, которые могут повлиять на продолжительность периода проверки

В целом принято считать, что военнослужащие, которые воспринимали свою военную службу как карьеру или укоренившийся образ жизни, испытывают большие трудности при отказе от нее. В таких случаях потребуются более длинный период проверки. И наоборот, для тех, кто был насильственно завербован или испытывал жестокое обращение во время службы в вооруженных формированиях, отказаться от своих военных намерений может оказаться легче.

Ниже приведен список факторов, которые должны быть приняты во внимание при рассмотрении продолжительности периода проверки:

1. Звание и должность; чем они выше, тем длиннее срок понадобится для точной оценки искренности отказа;
2. Срок службы и активность участия в актах насилия; чем активнее было участие, тем больше нужно будет времени для проверки;
3. Время, прошедшее с момента демобилизации; если есть доказательства того, что демобилизация прошла задолго до процесса проверки, на нее потребуется меньше времени;
4. Принудительное или добровольное вербование; насильственно завербованные лица с большей долей вероятности могут отказаться от намерений участвовать в военных действиях;
5. Принудительный или добровольный характер демобилизации; можно предположить, что дезертиры, при подтверждении того, что их дезертирство не было вызвано скрытыми мотивами, уже отказались от участия в военных действиях. Также как и в случае бойцов, прошедших процедуру самоидентификации, для них может понадобиться более короткий срок для проверки, чем для тех, кто был идентифицирован с помощью других источников или же принудительно демобилизован;
6. Особые трудности, вызванные отрывом от семьи; интернированные особы, у которых есть семьи в принимающей стране или где-нибудь еще, с которыми они разлучены,

преимущественно чувствуют трудности и имеют большую мотивацию отказаться от участия в военных действиях.

7. Природа конфликта и его сторон также должна быть принята во внимания при определении времени, необходимого для проверки искренности отказа; однако, в зависимости от личных обстоятельств лица, может потребоваться как более длительный, так и короткий период для проверки. Конфликты, характеризующиеся общим высоким уровнем насилия. Проявления зверств, затяжные конфликты, а также конфликты, возникшие из глубоких идеологических и этнических противостояний, могут закалить решимость особы, и поэтому для проверки потребуется более долгий период времени. С другой стороны, такие обстоятельства могут привести к разочарованию и желанию дистанцироваться от конфликта, так что будет необходим более короткий срок.

Н. ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ СТАТУСА БЕЖЕНЦЕВ БЫВШИМ КОМБАТАНТАМ

Комбатанты не могут рассматриваться в качестве искателей убежища и не должны быть допущены к процедурам предоставления убежища до тех пор, пока не выразят искренний и окончательный отказ от участия в военных действиях или намерения принимать такое участие. Однако если комбатант оценивается как лицо, которое действительно искренне и навсегда отказалось от участия или намерения участвовать в военных действиях и ходатайствует о предоставлении убежища, он должен быть допущен к процедуре предоставления убежища.

Процедура рассмотрения заявления на предоставление статуса беженца бывшему комбатанту, который искренне и окончательно отказался от участия в военных действиях и ходатайствует о предоставлении убежища, должна всегда проходить индивидуально. Поскольку участие или предоставление помощи в военной деятельности ни в коем случае не должны влечь за собой применение исключения положений об ответственности, реальная возможность совершения бывшими комбатантами деяний, подпадающих под исключение, определяет в категорию лиц, которые не могут получить статус беженцев путем группового определения (*prima facie*). Их ходатайства о предоставлении убежища следует тщательно изучать в соответствии с критериями включения, также как их элементы, связанные с возможным применением оговорки об освобождении от ответственности⁴⁰.

В случае если есть свидетельства о том, что лицо было вовлечено в конфликты, которые характеризовались нарушениями норм международного гуманитарного права или грубыми нарушениями прав человека, должен быть изучен вопрос о его личной ответственности. В случае если формирование отличалось особой жестокостью, добровольное участие в такой вооруженной группе должно вызвать предположение, что заинтересованное лицо способствовало совершению насильственных преступлений. Следует, однако, проявлять осторожность при использовании такой презумпции и рассмотреть фактическую деятельность этой группы, ее роль в обществе, где она действует, ее организационную структуру и место заинтересованного лица в ней, а также его или ее возможность влиять на ее деятельность. Также следует учитывать возможную фрагментацию группы, при которой одна ее часть может не иметь возможность влиять на другие. Насильственный характер деятельности группы мог возникнуть не сразу, так что следует рассмотреть членство лица в контексте

⁴⁰ См. Рекомендации УВКБ ООН по применению в ситуации массового притока беженцев положений об исключении действия ст. 1 F Конвенции о статусе беженцев 1951 года.

поведения организации в соответствующее время. Возражения, выдвинутые заявителем, должны быть рассмотрены соответствующим образом⁴¹.

Если относительно бывшего комбатанта, чье дело было принято в процедуру предоставления убежища, направлен запрос о выдаче, он или она должны быть защищены от принудительного возвращения в соответствии со статьей 33(1) Конвенции 1951 года. Эта статья исключает выдачу разыскиваемого лица, если это подвергнет его или ее риску преследования.

I. ДЕЙСТВИЯ БЕЖЕНЦЕВ, ПРОТИВОРЕЧАЩИЕ ГРАЖДАНСКОМУ И ГУМАНИТАРНОМУ ХАРАКТЕРУ УБЕЖИЩА

После того, как особе был предоставлен статус беженца и она пользуется международной защитой, она получает обязательство соблюдать законы государства пребывания и, как правило, воздерживаться от любых действий, несовместимых с гражданским характером убежища. Не исключено, что в некоторых ситуациях беженцы в стране убежища будут пытаться присоединиться к вооруженной борьбе из другой страны. В то время как лишение статуса беженца может применяться, если беженец совершил действия, которые подпадают под действие статьи 1F (a) или 1F (c), Конвенция 1951 года прямо не предусматривает лишение или приостановление статуса в случае, если беженцы совершили иные акты в нарушение гражданского и гуманитарного характера убежища.

В такой ситуации, государство пребывания должно разбираться с такими лицами в соответствии со своим уголовным правом и другими применимыми нормами национального законодательства, также как и с обязательствами по международному законодательству о беженцах. Конвенция 1951 года в статье 32 предусматривает возможность высылки. Кроме того статья 33(2) предусматривает исключение из ключевого принципа недопустимости принудительного возвращения, если лицо рассматривается как угроза безопасности страны, в которой оно находится, или осуждено вошедшим в силу приговором в совершении особенно тяжкого преступления и представляющим общественную угрозу для страны. Необходимо учесть все обстоятельства дела, чтобы определить, оправдывала бы серьезность угрозы исключение из принципа невысылки⁴². И статью 32, и статью 33 следует толковать ограничительно, применяя принцип соразмерности. Это потребовало бы наличия рациональной связи между выдворением беженца и устранением опасности; выдворение должно быть последней возможной мерой для устранения опасности, а опасность для страны убежища должна перевешивать риск, с которым беженец столкнется после высылки.

В случае, если действия беженца угрожают безопасности соседнего государства (страны происхождения беженца), то общепризнано, что принимающее государство обязано не способствовать подрывной деятельности, нацеленной на государство происхождения, и должно проявлять должную осмотрительность в предотвращении актов насилия. В таких случаях рассматриваемое лицо может считаться комбатантом в силу того факта, что оно подрывает нейтралитет принимающего государства, и, следовательно, может быть подвергнуто интернированию как альтернативе высылки. Интернирование позволяет принимающему государству

⁴¹ При рассмотрении применимости положений об исключении, следует обращаться к «Рекомендациям УВКБ ООН по международной защите: применение положений об исключении: Статья 1 F Конвенции 1951 года о статусе беженцев» (Ref HCR / GIP / 03/05) от 4 сентября 2003 года.

⁴² См. UNHCR Note on the Principle of Non-Refoulement [УВКБ ООН, Записка о принципе невысылки], Семинар ЕС по выполнению Решения ЕС 1995 г. о минимальных гарантиях для процедур предоставления убежища, 1 ноября 1997 г.

выполнять свои обязательства по сохранению нейтралитета, одновременно обеспечивая, что лица, имеющие статус беженца, не будут возвращены туда, где им грозят преследования⁴³.

В Конвенции ОАЕ о беженцах сформулированы «положения о прекращении», которые основаны на соображениях об исключении. Если беженец, признанный таковым в индивидуальном порядке или по принципу *prima facie* в составе группы, занимается подрывной деятельностью в смысле статьи III (2) Конвенции ОАЕ, то статус беженца может быть прекращен на основании статьи I (4)(g). Поскольку Конвенция ОАЕ дополняет Конвенцию 1951 года, то ее следует толковать в соответствии с последней. Вместе с тем, и положения об исключении, и положения о прекращении необходимо толковать ограничительно, причем нельзя для оправдания аннулирования статуса беженца ссылаться по аналогии ни на какие другие причины⁴⁴. Таким образом, статью I (4)(g) следует читать в рамках статьи 1F Конвенции 1951 г., и в отношении этих положений применяются одни и те же нормы.

Позиция настоящих Руководящих принципов заключается в принципе, что ищущие убежища комбатанты могут лишиться международной защиты в том случае, если их статус несовместим с гражданским и гуманитарным характером убежища. По аналогии, мы можем сказать, что в случае, если беженец берет в руки оружие, или, как предполагается, совершает любое деяние, которое характеризует его как комбатанта, то в отношении этого лица начинает применяться другая отрасль права, международное гуманитарное право, которое заменяет регулирование международного законодательства о беженцах. Такая «замена» международного законодательства о беженцах может быть снята только когда беженец сможет доказать, что он искренне и окончательно отказался от участия в военных действиях.

J. ДЕТИ, СВЯЗАННЫЕ С ВООРУЖЕННЫМИ СИЛАМИ

Общие соображения

Дети⁴⁵ крайне уязвимы в отношении опасности вербовки в вооруженные силы и должны считаться в первую очередь жертвами, независимо от того, как именно они были завербованы⁴⁶. Их участие в конфликте – в качестве либо объектов злоупотреблений, либо свидетелей жестокого насилия или даже исполнителей насильственных деяний – причиняет серьезный вред их физическому и эмоциональному благополучию и лишает их нормального детства. Это не означает, что дети, которые активно участвовали в боях, или другие дети, связанные с вооруженным конфликтом, не могут

⁴³ См. тж. *Asylum State Responsibility for the Hostile Acts of Foreign Exiles*, Steven Corliss [Ответственность государства убежища за враждебные действия иностранных эмигрантов], *International Journal of Refugee Law*, Vol.2 No.2, 1990.

⁴⁴ Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженца. УВКБ ООН, январь 1992 г., параграфы 116 и 149.

⁴⁵ В международном гуманитарном праве и международном праве в области прав человека 15-летний возраст установлен как минимальный возраст для вербовки и участия в военных действиях. См. ст. 77(2) Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям; ст. 4(3)(с) Дополнительного протокола II к Женевским конвенциям; ст. 38(1)-(3) Конвенции о правах ребенка. Факультативным протоколом к Конвенции о правах ребенка, касающимся участия детей в вооруженных конфликтах, принятый Генеральной Ассамблеей ООН 25 мая 2000 г. (A/RES/54/263), 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 (ст. 1 и 2). См. тж. *Cape Town Principles and Best Practices, adopted at the symposium on the prevention of recruitment of children into the armed forces and on demobilization and social reintegration of child soldiers in Africa, 27-30 April 1997, Cape Town, South Africa* [Кейптаунские принципы и передовой опыт, приняты на Симпозиуме по предотвращению вербовки детей в вооруженные силы, демобилизации и социальной реинтеграции детей-солдат в Африке, 27-30 апреля 1997 г., Кейптаун, ЮАР] (www.unicef.org).

⁴⁶ См. Римский статут МУС, ст. 8, где набор или вербовка детей в возрасте до пятнадцати лет в состав вооруженных сил или групп или использование их для активного участия в боевых действиях признано военным преступлением. Африканская хартия прав и благополучия ребенка запрещает вербовку и непосредственное участие в боевых действиях либо внутренних конфликтах лиц, не достигших 18 лет.

представлять угрозу для контингента беженцев, однако их особые потребности следует понимать и учитывать при любых обстоятельствах.

Важно уяснить, что категория детей, связанных с вооруженными силами или вооруженными группами, никоим образом не ограничивается детьми, носящими или носившими оружие. В большинстве случаев это дети, сопровождающие регулярные или нерегулярные вооруженные силы или группы для выполнения целого ряда задач. В частности, это девочки, завербованные в сексуальных целях и для принудительного брака.

Руководящие принципы

- 1 Приоритетное внимание следует уделять выявлению детей, которые связаны или были связаны с вооруженными силами. Следует поощрять самоидентификацию путем информирования общины в целом, в том числе посредством организации информационных кампаний, реализации проектов психосоциальной помощи и других программ работы с населением. У детей, которые дезертировали из своих воинских подразделений и которые ищут помощи, могут быть неотложные потребности в защите, и им следует уделять должное внимание. После выявления благополучие ребенка следует контролировать отдельно, и ребенок должен иметь возможность участвовать в специальных программах, ориентированных на его потребности и поддерживающих реинтеграцию в общину.
- 2 Особое внимание следует уделять выявлению девочек, связанных с вооруженными силами. Они могут быть жертвами похищения, сексуальных надругательств, сексуальной эксплуатации, изнасилования, сексуального рабства или иных форм сексуального и гендерного насилия. У них может быть нежелательная беременность; кроме того, есть риск того, что они инфицированы ВИЧ/СПИДом. Следует незамедлительно реализовать специальные программы, которые предусматривают надлежащее консультирование, а также медицинское обслуживание и реабилитацию в общине. Следует отметить, что мальчики не застрахованы от этих форм надругательств, поэтому они должны в равной степени быть охвачены надлежащими программами консультирования и реабилитации.
- 3 В процессе разоружения вооруженных элементов и выявления, отделения и интернирования комбатантов следует руководствоваться в первую очередь соображениями безопасности. Во всех решениях и действиях в отношении детей в этом процессе первоочередное внимание следует уделять наилучшему обеспечению интересов ребенка⁴⁷. Если установлено, что дети связаны или были связаны с вооруженными силами, то их следует передать специальной группе, принимающей решения касательно наилучших интересов ребенка, с тем, чтобы определить наиболее целесообразную форму ухода и поддержки в зависимости от конкретных потребностей ребенка, а также проинформировать о последствиях возможного интернирования. Рекомендуется создать такую группу в составе представителей соответствующих правительственных ведомств, в частности, занимающихся вопросами детей, а также других организаций по уходу за детьми, включая НПО, экспертов по вопросам детей и, если необходимо, психотерапевтов.

⁴⁷ Ст. 3(1) Конвенции о правах ребенка. См. тж. Рекомендации УВКБ ООН по определению наилучших интересов ребенка (предварительное издание), май 2006 г., <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendoc.pdf?tbl=RSDLEGAL&id=447d5bf24>

Важную роль в консультативном плане могут играть соответствующие органы ООН, например, ЮНИСЕФ, ПРООН и УВКБ ООН.

- 4 В рамках этих Руководящих принципов рекомендуется, чтобы дети (в возрасте до 18 лет), связанные с вооруженными силами, как правило, не интернировались, однако возможны исключения для детей в возрасте 15 лет и старше (см. ниже). Дети должны быть охвачены специальными мерами по защите и помощи, в частности, касательно их демобилизации и реабилитации. Детям, перенесшим серьезные психологические травмы из-за связи с



вооруженной деятельностью, не всегда может быть целесообразно жить среди контингента беженцев. Решение в отношении наиболее подходящих форм ухода следует принимать в индивидуальном порядке на основании наилучших интересов данного конкретного ребенка⁴⁸. За исключением особых обстоятельств, наилучшие интересы ребенка всегда лучше всего обеспечивают его родители, поэтому приоритетом должно быть единство семьи.

- 5 Ни при каких обстоятельствах нельзя интернировать детей, связанных с вооруженными силами, если они не достигли 15 лет. Вместе с тем, в порядке исключения дети в возрасте 15 лет и старше могут быть интернированы, если они представляют серьезную угрозу безопасности, однако такое решение должно приниматься в индивидуальном порядке и с учетом тяжелых обстоятельств или проблем, характерных для данного конкретного ребенка. Решение об интернировании нельзя принимать без консультаций с группой по наилучшим интересам ребенка (см. выше п. 3). Детей ни в коем случае нельзя интернировать на срок, превышающий крайне необходимый⁴⁹. Интернирование детей следует регулярно пересматривать посредством консультаций с группой по наилучшим интересам ребенка, учитывая все имеющие отношение к делу элементы, как то поведение ребенка и положение его родственников или опекунов.
- 6 В случае интернирования по причинам, связанным с вооруженным конфликтом, дети должны содержаться в помещениях, отделенных от помещений для взрослых, кроме тех

⁴⁸ См. выше сноску 44, п. 56

⁴⁹ См. выше сноску 44, п. 57; см. тж. ст. 37 (b) Конвенции о правах ребенка

случаев, когда семьи размещаются по отдельности⁵⁰. Важно также, чтобы дети пользовались специальными гарантиями, предусмотренными гуманитарным правом и правом в области прав человека⁵¹. Эти нормы касаются особого обращения с несовершеннолетними в силу их возраста и особых психологических и физиологических потребностей, содействия исповедованию ими своей религии и получению образования, необходимости их идентификации, доступа к правовой помощи и принципов, касающихся уголовной ответственности детей по общеуголовному праву.

- 7 Несопровождаемые дети и дети, разлученные с семьями, особенно уязвимы в отношении опасности вербовки. Мероприятия по розыску семьи необходимо инициировать как можно скорее, при тесном сотрудничестве с МККК. Вместе с тем, целесообразность воссоединения семьи будет зависеть от того, будет ли это решение отвечать наилучшим интересам данного ребенка, особенно если существует риск того, что этот ребенок может подвергнуться повторной принудительной вербовке⁵².
- 8 Если установлено, что дети связаны с вооруженными силами, то следует приложить все усилия для того, чтобы защитить ребенка от дальнейшей подобной связи. В частности, необходимо принять меры для устранения дальнейшего риска досрочного призыва или дальнейшего прямого или косвенного участия ребенка в военных действиях⁵³. Демобилизованные дети должны быть охвачены специальными программами для детей, включая психосоциальную помощь, образование, профессиональное обучение и другие программы реабилитации и реинтеграции. Эти программы требуют наличия специалистов, обладающих необходимой квалификацией и опытом работы с детьми, вовлеченными в конфликт. Участие детей в программах РДР для взрослых, как показала практика, делает процесс реинтеграции более проблематичным.
- 9 В случае размещения в лагерях беженцев большого количества детей, которые были связаны с вооруженными силами или вооруженными группами, не следует размещать всех их в одном и том же лагере или, если лагерь беженцев только один, в одном и том же месте внутри лагеря. Необходимо внимательно следить за положением каждого ребенка, чтобы обеспечить незамедлительное удовлетворение возможных серьезных потребностей в защите и оказание ребенку надлежащей помощи в реинтеграции в семью и общину.

К. СООБРАЖЕНИЯ В ОТНОШЕНИИ ЖЕНЩИН И ДЕВОЧЕК

Общие соображения

⁵⁰ Дополнительный протокол I к Конвенции 1949 г., ст. 77(4)

⁵¹ См. Четвертую Женевскую конвенцию, статьи 24, 50, 68, 76; Протокол I к Женевским конвенциям, статьи 70, 77; Протокол II к Женевским конвенциям, статьи 4(3), 6(4). См. тж. The Implementation Handbook for the Convention of the Rights of the Child [Руководство по выполнению Конвенции о правах ребенка], ЮНИСЕФ, полностью пересмотренное издание, июнь 2002 г., стр. 539-562. Еще одним полезным источником, хотя и касающимся вопроса ювенальной юстиции, являются Пекинские правила, принятые Резолюцией 40/33 Генеральной Ассамблеи ООН от 29 ноября 1985 г.

⁵² См. Inter-agency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children [Межучрежденческие руководящие принципы в отношении несопровождаемых и разлученных с семьей детей] (www.icrc.org).

⁵³ См. Замечание общего порядка № 6 (2005): Обращение с несопровождаемыми и разлученными детьми за пределами страны их происхождения, Комитет по правам ребенка, 39-я сессия, 2005 г., п. 58.

Во время вооруженного конфликта и последующего перемещения населения, вызванного им, женщины и девочки особенно уязвимы к сексуальному насилию и сексуальной эксплуатации, включая пытки, изнасилования, недобровольную беременность (и материнство), сексуальное рабство, принуждение к проституции и торговлю людьми. Женщины и девочки могли активно участвовать в конфликте в качестве боевиков, хотя в общем на женщин и девочек, независимо от того, как они были завербованы – добровольно или принудительно, возлагают вспомогательные функции и заставляют их оказывать услуги по ведению домашнего хозяйства. Очень часто женщин и девочек эксплуатируют в сексуальных целях.

Международное гуманитарное право защищает женщин и девочек, принимающих активное участие в боевых действиях, на тех же основаниях, что и мужчин и мальчиков. Принцип недискриминации требует, чтобы стороны конфликта обеспечивали одинаковое обращение и защиту каждому без какого-либо различия по половому признаку⁵⁴, однако с учетом особых потребностей женщин в защите.

Руководящие принципы

- 1 Разное влияние конфликта на женщин и девочек требует особых мер реагирования⁵⁵. Некоторые женщины и девочки перенесли психологическую травму, а некоторые пытаются восстановить связи со своими бывшими вербовщиками. Психосоциальная поддержка должна быть направлена на удовлетворение особых потребностей женщин и девочек, которые являются комбатантами или ранее были таковыми, особенно тех, которые стали жертвами СГН. Следует осторожно обращаться с женщинами и девочками, у которых имеет место нежелательная беременность. Необходимо признать степень нарушений прав человека женщин и девочек во время вооруженного конфликта, и осведомленность об этих нарушениях должна быть одним из факторов, учитываемых в планировании и осуществлении всех программ оказания помощи женщинам и девочкам-беженкам, а также тем, кто интернирован как комбатант.



- 2 Женщины и девочки-комбатанты не должны интернироваться вместе с мужчинами. Вместе с тем, если интернированы семейные пары, то им следует разрешать проводить

⁵⁴ Ст. 76 Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г. предусматривает ряд конкретных мер в пользу женщин и детей.

⁵⁵ Эти рекомендации можно найти в Докладе Генерального секретаря ООН о женщинах, мире и безопасности, S/2002/1154, 16 октября 2002 г.

определенное время вместе. Во время интернирования они должны иметь доступ к основным ресурсам и услугам, как то пища, вода, медицинское обслуживание и рекреационные услуги⁵⁶. Женщины, как бывшие комбатанты, «сопровождающие» или члены семей бывших комбатантов, должны иметь возможность активно участвовать в процессах принятия решений, а их потребности должны учитываться при разработке и реализации программ разоружения, демобилизации и реинтеграции. Сплошь и рядом помощь в реабилитации оказывается только бывшим комбатантам-мужчинам, но не женщинам. Следует выявлять особые потребности в психосоциальном и медицинском (касательно ВИЧ-инфекции/СПИДа) консультировании.

- 3 Следует признать влияние вооруженного конфликта и перемещения на семейные отношения, в частности, опасность роста масштабов бытового насилия, особенно в семьях бывших комбатантов. Необходимо уделять особое внимание предотвращению бытового насилия и реагированию на него с помощью консультаций и механизмов, которые позволят женщинам сообщать об инцидентах, обращаться за помощью и получать ее, а также получать компенсацию за нарушение их прав. Следует принять основанный на широком участии подход к оценке индивидуальных рисков и потребностей. Это должно привести к разработке и реализации стратегий обеспечения удовлетворения особых потребностей женщин и девочек в контексте их семей посредством осуществления превентивных и коррективных мер.
- 4 Если у интернированных женщин-комбатантов есть маленькие дети, то положению этих детей следует уделять особое внимание. Необходимо ввести специальные процедуры для обеспечения ухода за ними, предусмотрев возможность частого посещения ими своей матери. Новорожденные и младенцы могут находиться с матерью. Если в таких обстоятельствах мать желает отказаться от военной деятельности, то приоритет следует отдать оценке искренности и окончательности отказа.

L. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Как мы видели выше, прочно устоявшийся принцип международного права гласит, что принимающие государства несут основную ответственность за физическую защиту беженцев и за сохранение гражданского и гуманитарного характера их лагерей и поселений. В то же время международное сообщество все более признает необходимость оказания поддержки принимающим государствам, которые не способны эффективно выполнять эти обязанности⁵⁷. Это обусловлено не в последнюю очередь тем, что милитаризация лагерей потенциально влечет за собой далеко идущие последствия в отношении мира и безопасности, причем не только внутри страны, но и в трансграничном масштабе, следовательно, для всего региона. Генеральный секретарь ООН подчеркнул это, отметив, что Совет Безопасности ООН должен обеспечить, чтобы принимающее государство получало необходимую поддержку и чтобы своевременно предпринимались надлежащие меры по отделению вооруженных элементов от беженцев и других гражданских лиц⁵⁸. В этом процессе определенную

⁵⁶ См. S/RES/1325 (2000), 31 октября 2000 г.

⁵⁷ S/RES/1208 (1998), пп. 3 и 4; S/RES/1625 (2005), пп. 10 и 11.

⁵⁸ Доклад Генерального секретаря ООН о защите в отношении гуманитарной помощи беженцам и другим лицам в ходе конфликтов, S/1998/883, 22 сентября 1998 г.

роль может играть целый ряд субъектов, в том числе другие государства, ООН – как гуманитарные агентства ООН, так и Совет Безопасности и ДОПМ – а также МККК, НПО, доноры и, конечно, беженцы и другие пострадавшие гражданские лица. Определение их соответствующих функций должно осуществляться в индивидуальном порядке, в зависимости от конкретной ситуации.

Международная поддержка и сотрудничество могут быть сосредоточены на четырех разных направлениях: (1) информационно-разъяснительная работа, политическая поддержка и нормотворчество; (2) ресурсы; (3) укрепление технического потенциала; (4) долгосрочные решения.

1 Информационно-разъяснительная работа, политическая поддержка и нормотворчество

Если при проведении гуманитарных операций возникают серьезные проблемы с безопасностью, которые принимающие государства не могут или не готовы эффективно устранить, но при этом имеется согласие данного государства на присутствие внешних сил безопасности, то Совет Безопасности может признать необходимость развертывания сил по поддержанию мира и (или) принятия других мер, с согласия принимающего государства, для оказания поддержки в обеспечении безопасности гуманитарной операции.

Международное сообщество должно быть готово выступить в поддержку соответствующих мер и обеспечить понимание заинтересованными правительственными органами рисков бездеятельности в случае, если принимающие государства не устранят серьезные проблемы с безопасностью. Эту работу необходимо проводить, согласовывая действия со всеми гуманитарными организациями. Создание межведомственных и межучрежденческих механизмов координации по вопросам безопасности может дать полезный инструмент для обсуждения проблем безопасности с правительственными органами.

Если удовлетворительной реакции все равно нет, а принимающее государство не дает согласия на присутствие внешних сил безопасности, то может потребоваться решение Совета Безопасности о применении принудительных мер, которые могут включать развертывание региональных или международных военных контингентов для осуществления эффективных действий по защите гражданского населения. Такие действия могут включать принудительное разоружение вооруженных элементов⁵⁹.

2 Ресурсы

Если государство не располагает возможностями для реагирования на ситуацию, то международное сообщество должно быть готово мобилизовать достаточные ресурсы для оказания поддержки и помощи государствам в деле сохранения гражданского и гуманитарного характера убежища⁶⁰. Такая помощь может оказываться в форме направления персонала, оборудования, обучения, материально-технического обеспечения и аналогичных мер.

3 Укрепление технического потенциала

⁵⁹ См. доклад Генерального секретаря ООН о защите в отношении гуманитарной помощи беженцам и другим лицам в ходе конфликтов, S/1998/883, 22 сентября 1998 г., часть V, пп. 34-35; Доклад Генерального секретаря ООН Совету Безопасности по вопросу о защите гражданских лиц в вооруженном конфликте, S/1999/957, 8 сентября 1999 г., п. 64; резолюции Совета Безопасности ООН 1296 (2000) от 19 апреля 2000 г., S/RES/1296 (2000), п. 14, и 1674 (2006) от 28 апреля 2006 г., S/RES/1674 (2006), п. 18.

⁶⁰ Заключение Исполнительного комитета № 94 (LIII) по вопросу о гражданском и гуманитарном характере убежища, п. (f).

Военные власти, осуществляющие деятельность по отделению и интернированию, обычно работают в соответствии с собственными руководящими материалами и практикой. При проведении этих операций в ситуациях, связанных с беженцами, особенно важно, чтобы УВКБ ООН знало об установлении применяемых критериев выявления и отделения. Желательно также, чтобы с УВКБ ООН проводились консультации по установлению таких критериев. Поскольку может иметь место разное толкование этих критериев, должен быть предусмотрен механизм пересмотра, который позволил бы принимать авторитетные решения по рассматриваемым вопросам.

4 Долгосрочные решения

Что касается долгосрочных решений для беженцев, ранее бывших комбатантами, то политические и дипломатические усилия и ресурсы должны быть направлены на поддержку всех трех долгосрочных решений – добровольной репатриации, местной интеграции и переселения, в зависимости от обстоятельств. Переселение беженцев, ранее бывших комбатантами, оказалось трудной задачей, так как многие страны переселения ограничены в своих возможностях из-за проблем безопасности. В переселении отказывалось даже детям, несмотря на то, что они были завербованы принудительно. Задачу переселения бывших комбатантов лучше всего решать в рамках комплексного подхода к долгосрочным решениям для конкретной группы беженцев. Бывшие комбатанты-беженцы, решившие добровольно возвратиться в страны происхождения, должны иметь возможность участвовать в проводимых там программах РДР.

М. КОМБАТАНТЫ, КОТОРЫЕ НЕ ОТКАЗЫВАЮТСЯ ОТ УЧАСТИЯ В ВОЕННЫХ ДЕЙСТВИЯХ

Искренний отказ от участия в военных действиях может восстановить гражданский статус, благодаря чему бывший комбатант может быть освобожден от интернирования. Бывшим комбатантам должно быть обеспечено рассмотрение их заявления с обращением особого внимания на возможность применения оговорки об исключении.

Есть ряд категорий лиц, которые выходят за рамки мандата или защиты УВКБ ООН. Они включают в себя интернированных, не отказавшихся от военной деятельности; интернированных, чей отказ от участия в военных действиях был оценен как неискренний; интернированные, которые отказались от участия в военных действиях, но не ходатайствуют о предоставлении убежища; те, кому не был дан статус беженца при прохождении соответствующей процедуры.

В этой связи возникает вопрос, насколько долго такие лица должны содержаться в местах интернирования. В принципе, принимающее государство может, в соответствии с правилами о нейтралитете, содержать их в местах для интернирования до окончания военных действий⁶¹. Тем не менее, лица, которые искренне и окончательно отказались от участия, или намерения участвовать в военных действиях, уже не составляют угрозы и не должны быть находиться в местах интернирования, даже если при этом они не ходатайствуют о предоставлении убежища. Принимающая страна может освободить их и дать вид на жительство, обеспечивая при этом, что они не возобновят участие в военных действиях. Эти лица также должны иметь возможность участвовать в любых доступных программах по реабилитации и подготовки, а также воспитания в духе мира до момента своей последующей репатриации. После репатриации им должна быть предоставлена

⁶¹ Третья Женевская конвенция, ст. 118 об освобождении и репатриации военнопленных по окончании военных действий

возможность принимать участие в программе РДР.

РДР (разоружение, демобилизация, реинтеграция)⁶²

Разоружение предполагает сбор оружия и боеприпасов; демобилизация – это процесс отделения комбатантов от военной службы или вооруженных войск; программы реинтеграции поддерживают немедленное и среднесрочное социально-экономическое вовлечение бывших комбатантов в жизнь общин их происхождения или новых общин (поэтому реинтеграция также включает интеграцию).

Для того, чтобы стратегии построения мира в постконфликтный период были эффективными, мероприятиям по РДР следует уделять первоочередное внимание⁶³. Разоружение и демобилизацию можно рассматривать как действия, приносящие конкретный результат в краткосрочной перспективе, тогда как реинтеграция – более долговременный процесс. Этот процесс никогда не приведет к успешному исходу, если отсутствует приверженность делу мира со стороны правительства, бывших комбатантов и всего населения в целом. Хотя РДР, как правило, является составляющей национальной стратегии восстановления, важно, чтобы такие планы учитывали региональные факторы. Бывшие комбатанты, особенно те, которые разочаровались в процессе реинтеграции, легко могут польститься на предложение участвовать в другом конфликте и согласиться на повторную вербовку. Поэтому бывшие комбатанты, прибывшие в смешанном потоке и впоследствии отделенные от контингента беженцев, должны иметь возможность участвовать в программах РДР в стране происхождения.

Как правило, считается, что главная цель программ РДР – усиление безопасности путем разоружения комбатантов, тогда как социальные цели реабилитации обычно воспринимаются как второстепенные по важности. Если, однако, не обеспечить успешную реализацию программ реабилитации, то всегда будет существовать риск того, что бывшие комбатанты вернуться в зону вооруженного конфликта для участия в нем или бесцельно проживут жизнь на задворках общества. Важно также охватить процессом РДР женщин, уделяя при этом особое внимание удовлетворению их особых потребностей.

Наемники

Международное гуманитарное право исключает возможность рассмотрения наемников как комбатантов или военнопленных⁶⁴. Конвенция ОАЕ о ликвидации наемничества в Африке⁶⁵ и Международная конвенция о борьбе с вербовкой, использованием, финансированием и обучением наемников⁶⁶ определяют наемничество как преступление и подчеркивают серьезность угрозы, которую оно представляет суверенитету и территориальной целостности государств. Одна из главных сложностей, которые влечет за собой проблема наемников, – это значительные трудности, с которыми сталкиваются государства, особенно ограниченные в ресурсах, при решении задачи реального предотвращения использования их территории наемниками или транзита наемников через их территорию. Еще одна сложность состоит в том, что в последние годы услуги наемников все

⁶² См. сноску 30

⁶³ См. тж. S/RES/1625 (2005), 14 сентября 2005 г.

⁶⁴ Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I), ст. 47.

⁶⁵ Принята Ассамблеей глав государств и правительств на ее двадцать девятой очередной сессии 3 июля 1977 г. в Либревиле (Габон); вступила в силу в апреле 1985 г.

⁶⁶ Принята Генеральной Ассамблеей ООН 4 декабря 1989 г., A/RES/44/34.

в большей степени предоставляются через частные охранные компании, что чревато развитием узаконенного варианта наемничества.

Без ущерба для обязательств государств по возбуждению уголовного преследования выявленных наемников, в целях устранения серьезной угрозы безопасности, которую они представляют, наемников следует разоружать и отделять. Необходимость их интернирования вместе с другими комбатантами должна определяться с учетом конкретных обстоятельств дела.

Согласно определению, мотивом участия наемников в военных действиях является личная выгода, материальная или иная, что ограничивает вероятность искреннего отказа от вооруженной деятельности либо успешного процесса реинтеграции в рамках возможной программы РДР. Тем не менее, наемников не следует автоматически исключать из числа лиц, охваченных программами РДР, особенно в регионах, где наблюдается высокий уровень распространенности вербовки, в том числе повторной, комбатантов, регулярно перемещающихся через границы из одного конфликта в другой.

Наемники, выражающие опасения в отношении возвращения в свою страну, также могут рассматриваться на предмет доступа к процедурам убежища, если они сложили оружие. Как только они перестают считаться вооруженными элементами, им может быть предоставлен доступ к процедурам убежища как лицам, ищущим убежище, учитывая их гражданский статус. Их ходатайства следует рассматривать в индивидуальном порядке, причем при рассмотрении следует учитывать факты биографии заявителя и степень его участия в вооруженной деятельности как наемника. Кроме того, необходимо изучить вопрос о возможности применения положений об исключении.

А. ВВЕДЕНИЕ

Отделение комбатантов – всего лишь один аспект широкого спектра вопросов, касающихся физической защиты беженцев. Учитывая это, любая мера реагирования на предполагаемое присутствие комбатантов среди беженцев должна осуществляться в рамках комплексной стратегии, которая включает превентивные меры по решению обширного диапазона вопросов физической защиты. Подробное обсуждение спектра доступных мер, направленных на решение вопросов безопасности, выходит за рамки этого документа. Мероприятия, очерченные в части II этих Руководящих принципов, должны планироваться и проводиться одновременно с другими мерами безопасности и в взаимосвязи с ними.

Бывают ситуации, в которых отделение комбатантов может быть признано практически неосуществимым. Это может быть вызвано соображениями безопасности, в частности, если реализация этой процедуры может повлечь за собой новые проблемы безопасности вместо того, чтобы решить их, или же политическими препятствиями. Отделение может не привести к полноценному или удовлетворительному результату, поэтому в равной степени важно осуществить превентивные меры, которые помогут ослабить последствия предполагаемого или возможного проникновения вооруженных элементов и комбатантов. В этом разделе рассматривается ряд превентивных мер безопасности и стратегий управления лагерями, которые следует рассматривать как дополнение к мероприятиям по отделению и, как отмечено выше, в более широком контексте всеобъемлющей стратегии обеспечения безопасности беженцев.

В. ПРЕВЕНТИВНЫЕ МЕРЫ

Существует ряд мер, которые следует осуществлять с самого начала притока беженцев и которые будут способствовать сохранению гражданского характера убежища.

1. Заблаговременно полученная информация о подоплеке и характере вооруженного конфликта, о различных группировках или сторонах конфликта, а также о характеристиках лиц, бегущих от конфликта и прибывающих в принимающее государство, имеет огромное значение для планирования всех необходимых мер безопасности в ответ на массовый приток, причем не только в связи с возможным присутствием вооруженных элементов и комбатантов, но и в целом в связи с гуманитарными потребностями и потребностями в отношении безопасности, которые создаются массовым притоком. Мероприятия по выявлению, отделению и интернированию можно осуществить в максимально сжатые сроки, если информация получена заблаговременно и по ней оперативно осуществлены необходимые действия.
2. Необходимо серьезно учитывать расположение лагерей беженцев. Они должны быть расположены на безопасном расстоянии от границы страны происхождения. Минимальное рекомендуемое расстояние – 50 километров, но иногда в неблагоприятных условиях ситуация может требовать более значительного удаления. При определении надлежащего

места расположения необходимо учитывать еще ряд факторов. Лагеря нельзя располагать в районах, которые затронуты вооруженным конфликтом или нестабильны по своему характеру либо страдают от повсеместного насилия. На расположение лагеря также может влиять этническая, религиозная и культурная принадлежность. В равной степени важны такие соображения, как кратко- и долгосрочная автономность (доступ к воде, сельскохозяйственным землям и т.д.) и дорожная инфраструктура для обеспечения доступности (в положительном смысле – улучшается доступ гуманитарных организаций, в отрицательном – облегчается доступ комбатантов).

- 3 Размер и физическая компоновка лагерей беженцев должны способствовать поддержанию безопасности. Лагеря беженцев должны быть рассчитаны не больше чем на 20 тыс. человек. Важнейшую роль играет территориальное планирование объектов для беженцев с учетом требований защиты: имеется в виду надлежащее расположение индивидуальных помещений и мест общего пользования, а также обеспечение безопасного доступа к основным услугам, как то водопровод, уборные, школы и центры распределения. Сюда относятся также такие вопросы, как освещение «чувствительных» участков и особый учет потребностей уязвимых беженцев. Участие беженцев в территориальном планировании – ключевой фактор повышения безопасности в сообществе беженцев.
- 4 Если и когда беженцы перемещаются от границы, при этом должны присутствовать сотрудники национальных правоохранительных органов, чтобы оказывать помощь и следить за перемещением, а также выступать в роли сдерживающего фактора для комбатантов. Если есть подозрение, что у беженцев может быть оружие, то следует провести обыски, с должным уважением к достоинству всех беженцев.
- 5 В начале чрезвычайной ситуации целесообразно изучить вопрос о необходимости организации миссии по проведению технической оценки, чтобы проанализировать ситуацию с безопасностью и определить степень инфильтрации комбатантов, если таковая имеет место, а также дать рекомендации в отношении осуществления надлежащих мер безопасности. В состав такой миссии должны войти эксперты принимающего государства, УВКБ ООН и других заинтересованных гуманитарных организаций. Можно также рассмотреть возможность обращения к ДОПМ на предмет командирования специалистов по безопасности.

С. ПРАКТИКА УПРАВЛЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТЬЮ

Независимо от состояния безопасности, на любом объекте для беженцев должен быть осуществлен ряд мер безопасности. Эти меры упомянуты здесь для того, чтобы подчеркнуть значение, которое такие меры могут иметь в стратегиях борьбы с милитаризацией или контроля за милитаризацией.



- 1 Беженцы должны быть задействованы в дискуссиях касательно источников опасности для них и мер реагирования на эту опасность. Необходимо постоянно вести открытый диалог, чтобы беженцы чувствовали общую ответственность за их собственную безопасность. Важную роль в этом могут играть лидеры беженцев, однако следует прилагать усилия к включению в этот процесс всех слоев общины, особенно женщин, которым необходимо предоставить возможность высказать свои опасения в отношении СГН.
- 2 Правила и нормы поведения в лагерях следует разрабатывать при консультациях с беженцами. Эти правила должны способствовать взаимоуважению и регулировать поведение беженцев в лагерях и их отношения с принимающей общиной. Они должны поощрять мирный и гражданский характер убежища. Беженцев следует информировать об их обязанностях согласно таким правилам, а также согласно законодательству о беженцах и национальному законодательству. Тяжкие уголовные преступления должны рассматриваться в соответствии с уголовным законодательством принимающего государства.
- 3 С целью поддержания правопорядка в лагерях беженцев можно создавать «системы охраны с участием беженцев». Необходимо четко определить роль и обязанности добровольцев, а также их взаимоотношения с национальными правоохранительными структурами. В этих системах должны быть задействованы женщины. Беженцы, участвующие в таких системах, должны пройти соответствующую подготовку и получить аппаратуру, например, рации, но не оружие. Такие системы обеспечения безопасности с участием беженцев могут использоваться только как дополнение к системе обеспечения безопасности, предусмотренной властями.
- 4 Если имеются заслуживающие доверия сведения о наличии в лагере беженцев оружия, то проведение обысков на предмет наличия такового в лагере беженцев обычно соответствует наилучшим интересам беженцев. Хотя власти могут иметь законное желание контролировать такие операции, обеспечивая при этом фактор внезапности, есть ряд аспектов, по которым может дать рекомендации УВКБ ООН или руководство лагеря. Во-первых, такие обыски должны проводить сотрудники правоохранительных органов, а не военнослужащие; во-вторых, УВКБ ООН должно предоставить лицам, отвечающим за проведение обыска, справочную информацию о беженцах и лагерях, о которых идет речь; в-третьих, лидеры беженцев должны иметь возможность разъяснить эту процедуру непосредственно перед ее

проведением (это можно сделать без ущерба для элемента внезапности).

- 5 Не исключено, что в некоторых ситуациях угрозу безопасности лагерей или поселений беженцев представляют не комбатанты, а другие лица. Это могут быть беженцы, совершившие тяжкие общеуголовные преступления, беженцы, считающиеся представляющими угрозу для национальной безопасности, лица, занимающиеся запугиванием беженцев, политические активисты или беженцы, уже признанные подлежащими исключению из числа лиц, имеющих право на защиту как беженцы. Могут существовать обоснованные причины для отделения этих лиц и ограничения их свободы, однако эту процедуру необходимо было проводить в соответствии с совсем другими руководящими принципами, нежели применяемые к комбатантам. Возможно также, что лица, нарушающие национальное уголовное законодательство, будут подвергнуты уголовному преследованию в местном суде⁶⁷.
- 6 Параллельно с оказанием помощи в укреплении правоохранительных структур может быть предусмотрено и оказание помощи судебной власти. Помощь может быть ориентирована на расширение доступа к национальной системе правосудия посредством создания выездных судов, проведения обучения судей и чиновников судебной власти по вопросам законодательства о беженцах, международного права в области прав человека и международного гуманитарного права, а также обучения беженцев по вопросам их прав и обязанностей согласно национальному законодательству.
- 7 Если у принимающего государства нет возможности выполнять растущие требования к безопасности, которые часто возникают в ситуациях массового притока, то международное сообщество должно рассмотреть вопрос о реализации программ сотрудничества с правительством, включающих помощь правоохранительных структур в районах размещения беженцев. Такие соглашения могут предусматривать оказание материальной помощи, а также проведение мероприятий по обучению и укреплению потенциала.

D. ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ ЛАГЕРЯМИ

Помимо вышеупомянутых конкретных мер по обеспечению безопасности, есть целый ряд других примеров надлежащей практики управления лагерями, которые тоже могут положительно способствовать обеспечению гражданского и гуманитарного характера лагерей беженцев. Некоторые из них приведены ниже:

- 1 Наглядное и действенное присутствие в лагерях беженцев сотрудников правительственных учреждений и международных гуманитарных организаций.
- 2 Прозрачно работающая администрация лагеря, которая регулярно ведет диалог с беженцами и их лидерами.
- 3 Лидеры беженцев, избранные демократическим путем и приверженные делу поощрения и сохранения гражданского характера лагерей беженцев.

⁶⁷ В Конвенции 1951 г. предусмотрено ограничение свободы передвижения беженцев и лиц, ищущих убежища, в нескольких случаях, где такое ограничение допускается только в соответствии со строгими критериями и с соблюдением определенных гарантий. См. статьи 9, 26 и 31 Конвенции 1951 г.

- 4 Эффективный поток информации между беженцами и администрацией лагеря, включая наличие механизма подачи и рассмотрения жалоб.
- 5 Соответствующее и надлежащее гендерное распределение в механизмах управления лагерем, представительства и обеспечения безопасности.
- 6 Защита законных прав беженцев посредством выдачи личных документов, доступ к средствам правовой защиты, защита от произвольного ареста, соблюдение их свободы передвижения, предоставление беженцам информации об их правах.
- 7 Системы отправления правосудия в лагере, с особым акцентом на механизмы отчетности, подачи и рассмотрения жалоб и принятия последующих мер, а также процедуры документирования и статистического учета преступлений. В целесообразных случаях системы правосудия в лагерях должны строиться на традиционных механизмах разрешения споров, позволяющих урегулировать семейные или общинные споры. Следует, однако, принять меры к обеспечению того, чтобы такие механизмы не нарушали общие принципы прав человека.
- 8 Постоянный диалог и общение с принимающей общиной. Следует поощрять проведение мероприятий по укреплению доверия и создание механизмов урегулирования конфликтов.
- 9 Защита при любых обстоятельствах целостности семьи, которая выполняет основополагающую функцию защиты по отношению к отдельным ее членам.
- 10 Создание эффективной и прозрачной системы распределения помощи с особым учетом потребностей уязвимых беженцев. К работе в системе распределения следует привлекать женщин.

Е. ВЕРБОВКА БЕЖЕНЦЕВ

Международное гуманитарное право устанавливает обязательства нейтральных государств по предотвращению вербовки на их территории воюющими сторонами⁶⁸. Оно также запрещает принудительную вербовку беженцев в вооруженные силы принимающего государства во время войны против их собственной страны⁶⁹, так как это может повлечь за собой нарушение принципа невысылки. Кроме этих конкретных положений, в международном праве нет четкого и общего запрета вербовки иностранцев, в том числе беженцев, в вооруженные силы. Следует отметить, что призыв в вооруженные силы является прерогативой исключительно государств, и вербовка лиц в нерегулярные вооруженные группы негосударственными субъектами носит нелегитимный характер.

Помимо вопросов законности, призыв в армию беженцев принимающим государством влечет за собой проблемы в отношении гражданского и гуманитарного характера убежища. Государства, которые проводят вербовку беженцев в военных целях на своей территории или попустительствуют такой вербовке, как представляется, действуют вразрез со своей главной обязанностью – обеспечивать гражданский характер убежища. У государств также есть признанная обязанность

⁶⁸ Ст. 4 Гаагской конвенции 1907 г. о правах и обязанностях нейтральных держав и лиц в случае сухопутной войны.

⁶⁹ Ст. 23 Гаагской конвенции

гарантировать личную безопасность и неприкосновенность беженцев, а вербовка в вооруженные силы, опять-таки, нарушает эту обязанность. Кроме того, принудительная вербовка несовместима с основным правом искать и получать убежище⁷⁰.

В контексте сохранения гражданского и гуманитарного характера убежища необходимо учитывать следующие факторы:

- 1 У принимающих государств есть международное обязательство не вербовать беженцев в свои вооруженные силы во время войны против страны происхождения этих беженцев. Более того, принимающим государствам рекомендуется вообще воздерживаться от вербовки беженцев, как во время войны, так и в мирное время, поскольку такая вербовка будет несовместима с гражданским и гуманитарным характером убежища. Принимающие государства также должны принимать меры по предотвращению принудительной вербовки беженцев вооруженными группами⁷¹.
- 2 Принимающие государства должны обеспечить принятие надлежащих мер безопасности в лагерях беженцев, чтобы военные элементы не имели доступа в лагерь с целью вербовки.
- 3 Присутствие комбатантов в лагерях беженцев или вблизи них значительно повышает риск вербовки. Лагерь беженцев следует располагать на удалении от границ, чтобы избежать свободного проникновения в них зарубежных военных элементов.
- 4 Необходимо вести детальные и точные регистрационные данные, в частности, о возрасте лиц, чтобы обеспечить выявление детей, подвергающихся опасности вербовки.
- 5 Вербовка в национальные вооруженные силы принимающего государства детей, не достигших 15 лет, запрещена при любых обстоятельствах. В международном сообществе все более усиливается консенсус в отношении того, что минимальный возраст вербовки должен быть увеличен до 18 лет⁷².
- 6 Дети и подростки должны содержаться как можно ближе к своим семьям. Следует расширять возможности для получения образования и рекреационные мероприятия, особенно для подростков, включая девочек, чтобы препятствовать установкам на бесполезность и праздность. Следует поощрять создание молодежных групп. Вовлечение молодежи поможет предотвратить желание заняться военной деятельностью.
- 7 Следует надлежащим образом учитывать тот факт, что несопровождаемые и разлученные с семьями дети более уязвимы к вербовке, чем остальные дети. Для несопровождаемых и разлученных детей необходимо принимать меры по поиску семей, а воссоединение с семьей следует осуществлять в максимально короткие сроки. До начала поиска несопровождаемым и разлученным детям следует обеспечить надлежащий уход. Предпочтительные варианты здесь – уход со стороны родственников или приемных семей.

⁷⁰ В отношении мер реагирования по отношению к беженцам, которые добровольно вступают в вооруженные силы, см. часть II, главу I «Действия беженцев, противоречащие гражданскому и гуманитарному характеру убежища».

⁷¹ Параграф (е) Заключения Исполкома № 94 (LIII) от 8 октября 2002 г.

⁷² См. сноску 44.

ТАНЗАНИЯ

В течение 1994 года в северо-западную часть Танзании прибыло 600 тыс. беженцев из Руанды. Одновременно продолжали прибывать беженцы из Бурунди и Демократической Республики Конго. Правительство Танзании, озабоченное проблемами национальной безопасности и масштабным ухудшением состояния окружающей среды, приняло решение отозвать статус *prima facie* у всех руандийских беженцев и начать массовую принудительную репатриацию, в основном граждан Руанды, но также и бурундийцев. В январе 1997 года 126 бурундийцев, которые были высланы из Танзании, были казнены бурундийскими военными. Это способствовало более толерантному отношению танзанийского правительства к беженцам из Бурунди.

Лагерь, где проживали бурундийские беженцы, в регионе Кигома, находились в шаговой доступности от границы. Правительство Танзании поставило под сомнение признанные на международном уровне стандарты размещения лагерей беженцев вдалеке от границы, утверждая, что близость к границе способствует добровольной репатриации как решению и позволяет беженцам оставаться в районе, знакомом в культурном плане. Появились серьезные признаки того, что потерпевшие поражение мятежники, а также комбатанты-повстанцы, находившиеся на оздоровительном отдыхе, попадали в вышеупомянутые лагеря. Правительство Танзании заявило, что считает беженцев источником трений между Танзанией и Бурунди, поскольку они подозреваются в связях с бурундийскими повстанцами. В то же время Бурунди подозревало, что Танзания попустительствовала вооруженным оппозиционным группировкам – если не поддерживала их.

В мае 1997 г. была проведена совместная миссия УВКБ ООН и правительства Танзании на предмет оценки безопасности в регионах Кигома и Кагера. Хотя миссия пришла к выводу о том, что эти лагеря «не милитаризованы», она рекомендовала отделить беженцев, подрывающих гражданский характер убежища, с выселением их из лагерей. Начался длительный процесс переговоров, который увенчался подписанием меморандума о взаимопонимании (правительство Танзании подписало его в феврале 1999 г.), обеспечивающего постоянное присутствие в лагерях беженцев гражданского полицейского контингента. Круг обязанностей этого контингента включал все аспекты поддержания правопорядка с особыми обязанностями по контролю и подавлению «подрывной деятельности» среди контингента беженцев. По результатам оценки реализации вышеупомянутого комплекса мер по обеспечению безопасности был сделан вывод о том, что, несмотря на ряд слабых мест, в целом он повысил уровень правопорядка в лагерях.

Что же касается отделения, то вышеупомянутый проект не принес практически никаких положительных результатов. УВКБ ООН понадобилось много времени, чтобы убедить министерство внутренних дел в том, что для отделенных бывших комбатантов необходимо помещение для интернирования. Такое помещение в конечном итоге было предоставлено в Мвисе, незадолго до вступления в силу вышеупомянутого комплекса мер по обеспечению безопасности. В центр отделения в Мвисе была направлена небольшая группа бывших бурундийских комбатантов, но через несколько месяцев все они, за небольшим исключением, скрылись. В мае 2000 г. этот вопрос был вновь поднят, и УВКБ ООН оказало финансовую и материальную поддержку на основании меморандума, подписанного с министерством внутренних дел. Несмотря на наличие правовой базы для задержания беженцев и лиц, ищущих убежища, в ее применении существует множество недостатков, а сама эта база в целом не подходит для решения вопроса отделения бывших комбатантов. Договоренности между УВКБ ООН и правительством о проведении совместных

проверок не всегда соблюдаются, а критерии отделения не определены надлежащим образом, отсюда отсутствие прозрачности. Все это привело к неправомерному интернированию значительного числа лиц, включая обычных преступников. И женщины, и дети содержались в одном помещении с взрослыми мужчинами.

Проблемы:

- Геополитические соображения способствуют более толерантному отношению правительства Танзании к бурундийским беженцам, нежели, например, к беженцам из Руанды.
- Присутствие беженцев рядом с границей расценивалось как танзанийскими, так и бурундийскими властями как источник напряженности между двумя странами.
- В комплексе мер по обеспечению безопасности был ряд слабых мест: например, выделенные ресурсы позволяли лишь относительно поверхностно заниматься предотвращением подрывной деятельности; кроме того, не обеспечивались необходимые меры после выявления, как то уголовное преследование, наказание и отделение.
- Само по себе наказание комбатантов игнорирует базовый принцип несовместимости комбатантов со статусом беженцев, установленный в законодательстве о беженцах.
- Обеспечение политической воли и приверженности национальных властей в отношении создания помещения для отделения было проблематичной задачей.
- Необходима национальная правовая база для обеспечения соблюдения основных правовых и процедурных стандартов интернирования бывших комбатантов.
- Критерии отделения необходимо четко определить и строго соблюдать, обеспечивая при этом прозрачность.
- Тщательный контроль, со стороны УВКБ ООН или другой организации, является ключом к предотвращению неправомерного отделения и интернирования.

ДРК

После попытки государственного переворота в мае 2001 года 25 тыс. беженцев бежали из ЦАР в Зонго, что в Экваториальной провинции ДРК, контролируемой в то время Фронтом освобождения Конго (Mouvement de Liberation Congolais, MLC, и Front de Liberation Congolais, FLC). Местные силы FLC выявили среди беженцев группу приблизительно из 1000 комбатантов. Президент MLC Жан-Пьер Бемба попросил в письменном виде у СПГС о содействии в отделении комбатантов. Бывшие комбатанты подозревались в наличии оружия. Верховный комиссар по делам беженцев обратился к Генеральному секретарю ООН, выражая обеспокоенность по поводу угрозы, которую могут представлять для беженцев вооруженные элементы, и предложил рассмотреть вопрос о включении в мандат МООНДРК контроля за разделением, разоружением и интернированием бывших комбатантов. Миссия по оценке МООНДРК пришла к выводу, что мандат не будет охватывать операцию по отделению. Вмешательство СПГС привело к ограниченной роли МООНДРК по наблюдению и сопровождению группы из пяти военных наблюдателей. MLC определило объект в Бокилио, в 150 километрах от границы ЦАР. Представители МООНДРК были отозваны через две недели после того, как бывшие комбатанты отказались переезжать, но вернулись после обращения представительства УВКБ ООН в Нью-Йорке к ДОПМ. Бывшие комбатанты переехали главным образом из-за давления со стороны FLC. Члены их семей также были перемещены в помещение для интернирования. После отделения УВКБ ООН оценило их соответствие критериям статуса беженца.

Проблемы:

- Территория для размещения беженцев контролируется негосударственной вооруженной группой.
- Приверженность властей решению проблемы отделения.
- Просьба властей о помощи ООН.
- Бывшие комбатанты уже были отделены от контингента беженцев.
- Обращение УВКБ ООН к Генеральному секретарю о содействии в пересмотре миротворческого мандата считается слишком ограниченным.
- Чрезвычайно низкая эффективность миротворческой миссии в операции по отделению.
- Перемещение комбатантов было вызвано в основном угрозой применения силы со стороны местных военных.
- Усилия по поддержанию единства семьи.

СЬЕРРА-ЛЕОНЕ

Либерийцы бежали в Сьерра-Леоне еще с начала 1990-х годов, но в конце 2001 года и начале 2002 года границу Сьерра-Леоне пересекло особенно большое число либерийских комбатантов – по самым разным мотивам, например, чтобы передохнуть от военных действий, дезертируя, сопровождая членов семьи в безопасное место, в поисках пищи или для похищения беженцев. При содействии УВКБ ООН и МККК Управление национальной безопасности организовало с целью решения этого вопроса семинар высокого уровня, в котором участвовал широкий спектр заинтересованных национальных и международных субъектов. Ключевая рекомендация состояла в создании помещения для интернирования на удалении от либерийской границы для размещения комбатантов. В июне 2002 года Канцелярия президента выбрала несколько организаций из числа представленных на семинаре и создала из них Целевую группу по интернированию для проектирования и создания лагеря для интернированных лиц и управления этим лагерем. Целевая группа регулярно проводит совещания под председательством представителя полиции Сьерра-Леоне. Лагерь для интернированных лиц Мапех был введен в эксплуатацию 21 октября 2002 года.

Роль УВКБ ООН в рамках Целевой группы сосредоточена на следующих задачах: обращении с интернированными лицами в соответствии с международным правом в области прав человека; оценке соответствия критериям процедуры предоставления убежища; контроле реинтеграции бывших детей-солдат; связях с гражданскими членами семей интернированных лиц. Женщины были размещены отдельно, также отдельная зона была выделена для бывших детей-солдат, ожидающих перевода в лагерь беженцев. УВКБ ООН, ЮНИСЕФ и партнер-исполнитель ввели ускоренную процедуру реинтеграции бывших детей-комбатантов. УВКБ ООН также способствовало деятельности по отслеживанию бывших детей-солдат. Предоставлялись основные услуги, такие как питание, непродовольственные товары и медицинская помощь. Гражданские лица, находящиеся среды интернированных бывших комбатантов, были размещены в лагерях беженцев. МККК, в сотрудничестве с УВКБ ООН, организовал визиты семей в лагерь для интернированных. Были приложены усилия для обеспечения стабильного функционирования данного объекта.

Проверка на соответствие требованиям безопасности проводилась в основных пунктах въезда силами безопасности Сьерра-Леоне. При выявлении комбатантов таковые доставлялись в лагерь для интернированных лиц Мапех. Обучение персонала проведению вышеупомянутой проверки осуществлялось с помощью МООНСЛ. Для регулирования поведения жителей лагеря были составлены специальные правила, а защиту контингента беженцев обеспечивала служба охраны.

Число бывших либерийских комбатантов, которые просили убежища, все время возрастало, и у УВКБ ООН не хватало ресурсов для проведения надлежащих оценок - также потому, что особое внимание необходимо было уделять рассмотрению возможности исключения. В результате возникла значительная перегруженность, которая повлекла за собой риск напряженности и даже повторной вербовки.

Проблемы:

- Резолюция, принятая Канцелярией президента, ограничила проводимую политику разоружением дезертиров, то есть лиц, которые добровольно прекратили боевые действия.
- Этой же Резолюцией было разрешено посещение либерийскими государственными чиновниками помещения для интернирования с предварительным уведомлением властей Сьерра-Леоне.
- Целевая группа по интернированию оказалась отличной моделью для сотрудничества между учреждениями.
- Была создана ускоренная процедура реинтеграции бывших детей-комбатантов.
- Отсутствие ресурсов привело к серьезной задержке работы с бывшими комбатантами, которые искали убежище после демобилизации и интернирования.

ГВИНЕЯ

Осенью 2002 года, обеспокоенный несколькими нападениями либерийских вооруженных сил на Гвинею, президент Конте обратился к нации, что повлекло за собой повсеместные гонения беженцев и насилие в их отношении. После продолжительных боевых действий между силами гвинейскими и либерийскими войсками условия безопасности в районе Гекеду (недалеко от границы с Либерией и Сьерра-Леоне) серьезно ухудшились. В сентябре 2000 года глава представительства УВКБ ООН в Масенте, Менса Кпогнон, был убит в результате нападений либерийских сил. Персонал УВКБ ООН был эвакуирован, а деятельность приостановлена. По мере ослабления насилия было принято решение о перемещении беженцев вглубь страны, в более безопасное место. Меморандумом о взаимопонимании (МОВ) между правительством Гвинеи и УВКБ ООН, подписанным 27 февраля 2002 года, была создана основа для этой масштабной операции по перемещению около 60 тыс. беженцев. После расселения в лагерях беженцы продолжали находиться под угрозой инфильтрации комбатантов, поэтому было решено развернуть совместные силы полиции/жандармерии в целях поддержания правопорядка в лагерях и вокруг них. После длительных переговоров УВКБ ООН заключило соглашение с Канадской королевской конной полицией (КККП), представители которой оказывали помощь в разработке структурированной программы обучения как для гвинейских офицеров смешанных бригад, так и для добровольцев по обеспечению безопасности беженцев. Были установлены стандарты предоставления отчетов об инцидентах, а также разработаны стандартизированные инструкции и Кодекс поведения. Продолжительные попытки обсуждения с правительством Гвинеи стратегии выявления и отделения комбатантов в 2002 и 2003 годах не принесли большого успеха. УВКБ ООН способствовало визиту представителей правительства в Танзанию и Замбию с целью изучения этого вопроса в других контекстах. По результатам этой миссии были определены потенциальные объекты, а также разработана и согласована нормативно-правовая база. К сожалению, соглашение все еще ожидает официального подписания.

Проблемы:

- Массовое переселение с целью усиления безопасности.
- Сотрудничество с Канадской королевской конной полицией.
- Неоправданно длительный процесс переговоров между УВКБ ООН и правительством Канады перед развертыванием КККП.
- Переговоры по предложению о создании помещения для отделения, которое эксплуатировали бы гвинейские власти.

ЗАМБИЯ

Начиная с 1999 года, многие бывшие комбатанты, солдаты УНИТА, а также его политические сторонники были разоблачены жителями лагеря беженцев Мехеба и подверглись опасности мести и самосуда со стороны беженцев. В конце 2000 года было решено выделить помещение для отделения в Уквими, лагере в Восточной провинции. В ноябре 2000 года правительство Замбии, МОМ и УВКБ ООН подписали соглашение о транспортировке и размещении бывших комбатантов в лагере Уквими. Бывшим комбатантам УНИТА было запрещено претендовать на получение статуса беженцев по принципу *prima facie*, несмотря на то, что они сложили оружие до прибытия в Замбию. После того, как было установлено, что группа бывших ангольских комбатантов действительно отказались от военных действий, в конце 2001 года была проведена проверочная миссия, в результате чего был опрошен каждый заявитель. Каждому, кто попросил убежище, был предоставлен статус беженца. Бывшие комбатанты из Бурунди и Руанды, проживающие в том же помещении, также были опрошены. В отличие от ангольцев, они прибыли в Замбию в форме, с оружием и провели по крайней мере год в тюрьме Манса. Никому из них статус беженца предоставлен не был. Правительство Замбии не предложило никакой альтернативы объекту в Уквими ни для признанных беженцев, ни для бывших комбатантов, которые были отсеяны при проверке. Таким образом, сложилась неблагоприятная ситуация, в которой обе группы продолжают жить в одном помещении без перспективы принятия альтернативного решения.

Проблемы:

- МОВ с правительством по вопросам отделения и интернирования.
- Отсутствие последующих действий после признания статуса беженца.

ЧАД

В результате вооруженного конфликта весной 2003 года между правительством Судана и двумя суданскими повстанческими движениями (ОДС и ДСР) в Дарфурском регионе западного Судана, к весне 2004 года в восточную часть Чада прибыло более 200 тыс. суданских беженцев. Этот приток имел место в уже и без того чрезвычайно сложном политическом контексте. Между правительствами Судана и Чада существовал непрочный союз, в то время как позиция президента Чада оспаривалась его собственным кланом, а также повстанческими движениями Чада. Изначально беженцы испытывали теплый прием со стороны местного населения, во многих областях с племенами похожего происхождения, хотя в некоторых других районах племенные различия по-прежнему оставались источником трений.

Из-за нестабильной ситуации с безопасностью на границе главным приоритетом УВКБ ООН было перемещение всех беженцев вглубь страны, в более безопасное место. Несмотря на переговоры с местными и национальными властями, некоторые лагеря остались на неприемлемо близком

расстоянии от границы. Расположение некоторых из этих лагерей и тот факт, что бóльшую часть населения составляют женщины и дети, создают риск проникновения по разным причинам в лагерь лиц, участвующих в военных действиях на суданской стороне границы.

Учитывая нагрузку, которая лежит на чадских властях при обеспечении безопасности беженцев в лагерях, УВКБ ООН подписало с министерствами обороны и внутренних дел МОВ, которым договорилось сотрудничать в вопросах материально-технического обеспечения, необходимого для развертывания жандармов во всех лагерях. Основными целями этой программы являются: 1) гарантирование того, что никто не войдет в лагерь вооруженным; 2) обеспечение безопасности в лагерях и вокруг них; 3) обеспечение законности и правопорядка и 4) защита гуманитарных организаций и их имущества. Особый акцент делается на предотвращении сексуального и гендерного насилия, а также на предотвращении присутствия в лагерях вооруженных лиц.

В каждом лагере был размещен контингент жандармов, в соотношении 1 жандарм на каждые 1000 беженцев. В каждом лагере должны находиться на посту две женщины-жандарма. МОВ предусматривает тщательную координацию между УВКБ ООН и правительством в целях обеспечения его надлежащего осуществления. Связь между силами безопасности и УВКБ ООН будет обеспечиваться на уровне департаментов с помощью пяти офицеров связи и пяти глав полевых офисов УВКБ ООН. Кроме того, в Абеше, Билтине и Бахаи размещены военные координаторы. На региональном уровне в механизмы координации под руководством губернатора и префекта включены УВКБ ООН (старший специалист по вопросам защиты), Национальная комиссия по оказанию помощи беженцам (CNAR), соответствующие административные и военные органы власти. На центральном уровне в механизмы координации под руководством министра внутренних дел как председателя CNAR включены министр обороны, генеральный директор жандармерии, УВКБ ООН (заместитель представителя по вопросам защиты) и постоянный секретарь CNAR.

В соответствии с положениями МОВ УВКБ ООН настаивает на размещении по крайней мере двух женщин-жандармов в каждом лагере. Жандармы не будут вооружены при патрулировании лагерей и перед тем, как предпринимать какие-либо конкретные меры в лагерях, будут уведомлять УВКБ ООН и CNAR. Жандармерия должна предоставлять еженедельный отчет о нарушениях безопасности в CNAR, УВКБ ООН, гражданским и военным органам власти. Все жандармы, размещенные в рамках этой программы, должны следовать в вопросах, связанных с беженцами, учебной программе, разработанной УВКБ ООН. УВКБ ООН имеет право требовать немедленного отстранения любого агента службы безопасности, который подозревается в ненадлежащем поведении.

УВКБ ООН продолжило привлекать беженцев к решению вопросов безопасности лагерей с помощью проведения бесед с ними, включая женщин-беженцев и подростков обоих полов, для организации «комитетов безопасности беженцев». УВКБ ООН способствовало созданию добровольных патрулей беженцев, в том числе с участием женщин, с возложением на них непосредственной ответственности за поддержание правопорядка внутри лагеря в тесной координации с чадскими жандармами.

В дополнение к чадским вооруженным силам в восточном Чаде присутствует значительное количество французских военных. Они были приглашены правительством Чада для развертывания в лагерях беженцев с целью оказания помощи в обеспечении их безопасности. Французские военные предложили защищать лагерь беженцев в случае агрессии извне. Базируясь в Абеше, они проводят регулярное патрулирование в регионе и иногда посещали лагерь беженцев для получения информации об условиях их содержания. Они наладили гражданские и военные механизмы

координации как в Нджамене, так и в Абеше.

В целях сохранения гуманитарного и гражданского характера лагеря УВКБ ООН указало, что оно не имеет возможности помогать французским военным с визитами в лагеря беженцев или организации встреч с беженцами. Такой же подход применялся в отношении посещений наблюдателями Африканского союза, расследующими нарушения соглашения о прекращении огня в Дарфуре. Эти группы регулярно посещали лагерь без предупреждения, что стало поводом для беспокойства, поскольку они состояли из представителей повстанческих движений ОАС и ДСР.

Проблемы:

- Нестабильная политическая ситуация и ситуация с безопасностью.
- Близость беженцев к границе с зоной конфликта.
- Массовое перемещение беженцев в неблагоприятных условиях.
- Оценка риска милитаризации лагерей.
- МОВ с правительством о контингенте жандармов для усиления безопасности.

Приложение 2. Заключение Исполнительного комитета по вопросу о гражданском и гуманитарном характере убежища

8 октября 2002 г.

Обозначение документа: № 94 (LIII) - 2002

Исполнительный комитет,

сохраняя серьезную обеспокоенность по поводу продолжающихся случаев военных или вооруженных нападений и других угроз безопасности беженцев, в том числе проникновения и присутствия вооруженных элементов в лагерях и поселениях беженцев⁷³;

ссылаясь на соответствующие положения международного права беженцев, международного права прав человека и международного гуманитарного права;

ссылаясь на свое заключение № 27 (XXXIII) и заключение № 32 (XXXIV) о военных нападениях на лагеря и поселения беженцев в южной части Африки и других районах, заключение № 72 (XLIV) о личной безопасности беженцев, заключение № 48 (XXXVIII) о военных или вооруженных нападениях на лагеря и поселения беженцев, заключение № 47 (XXXVIII) и заключение № 84 (XLVII) по вопросу о детях и подростках -беженцах, а также на заключение № 64 (XLI) о женщинах -беженках и международной защите;

ссылаясь также на резолюции S/RES/1208(1998) и S/RES/1296(2000) Совета Безопасности Организации Объединенных Наций и на два доклада Генерального секретаря Организации Объединенных Наций о защите гражданских лиц в вооруженных конфликтах⁷⁴ и отмечая, в частности, изложенные в них рекомендации в отношении укрепления безопасности лагерей и поселений беженцев;

приветствуя дискуссию, проведенную по вопросу о гражданском характере убежища в контексте Глобальных консультаций по вопросу о международной защите⁷⁵;

отмечая, что в последнее время было проведено несколько международных совещаний, направленных на определение эффективных оперативных стратегий сохранения гражданского и гуманитарного характера убежища⁷⁶;

вновь заявляя о том, что лагеря и поселения беженцев должны иметь исключительно гражданский и гуманитарный характер, что предоставление убежища является мирным и гуманитарным актом, который не должен рассматриваться другим государством в качестве недружелюбного, как об этом говорится в Конвенции ОАЕ 1969 г., регулирующей конкретные аспекты проблем беженцев в Африке, и в ряде заключений Исполнительного комитета, и что все стороны, в том числе и сами беженцы, обязаны сотрудничать в деле обеспечения мирного и гуманитарного характера лагерей и поселений беженцев;

признавая, что присутствие вооруженных элементов в лагерях или поселениях беженцев, вербовка и подготовка правительственными вооруженными силами или организованными вооруженными группами, использование таких лагерей, предназначенных для размещения контингентов беженцев на чисто гуманитарной основе, для интернирования военнопленных, а также другие формы использования ситуаций, связанных с потоками беженцев, для достижения военных целей могут подвергать беженцев, в особенности женщин и детей, серьезной физической опасности, затрудняя реализацию долговременных решений, в

⁷³ Для целей настоящего Заключения термин «вооруженные элементы» используется как обобщающий, в контексте, касающемся беженцев, который включает комбатантов, а также гражданских лиц, носящих оружие. Аналогичным образом, для целей настоящего Заключения термин «комбатанты» охватывает лиц, принимающих активное участие в военных действиях как в международном, так и в немеждународном вооруженном конфликте, которые прибыли на территорию страны убежища.

⁷⁴ S/1999/957; S/2001/331.

⁷⁵ EC/GC/01/8/Rev.1.

⁷⁶ Семинар о потенциале международных полицейских сил для обеспечения безопасности в лагерях беженцев (Оттава, Канада, март 2001 г.); Региональный симпозиум по сохранению гражданского и гуманитарного характера статуса беженца, лагерей и других объектов (Претория, ЮАР, февраль 2001 г.); Международный семинар по изучению роли вооруженных сил в обеспечении безопасности лагерей беженцев (Оксфорд, Великобритания, июль 2001 г.).

частности добровольную репатриацию, но также и местную интеграцию, нарушать гражданский и гуманитарный характер убежища и ставить под угрозу национальную безопасность государств, равно как и межгосударственные отношения;

признавая особые потребности в защите детей и подростков -беженцев, которые, особенно в тех случаях, когда они проживают в лагерях, где беженцы смешаны с вооруженными элементами, являются особенно уязвимыми для вербовки со стороны правительственных вооруженных сил и организованных вооруженных групп;

подтверждая важное значение того, чтобы государства, УВКБ ООН и другие соответствующие стороны уже на самых ранних этапах возникновения чрезвычайных ситуаций, связанных с беженцами, на комплексной основе решали вопросы обеспечения безопасности и охраны в рамках системы управления лагерями беженцев,

а) *признает*, что принимающие государства несут основную ответственность за обеспечение гражданского и гуманитарного характера убежища путем, в частности, принятия всех мер к размещению лагерей и поселений беженцев на разумном расстоянии от границы, поддержания законности и порядка, пресечения притока оружия в лагерь и поселения беженцев, предотвращения их использования для интернирования военнопленных, а также разоружения вооруженных элементов и выявления, отделения и интернирования комбатантов;

б) *настоятельно призывает* государства, принимающие беженцев, уважать гражданский и гуманитарный характер лагерей беженцев, не допуская их использования в целях, которые несовместимы с их гражданским характером;

с) *рекомендует* государствам при принятии мер по обеспечению уважения гражданского и гуманитарного характера убежища руководствоваться, в частности, следующими принципами:

i) уважение права искать убежище и основополагающего принципа невысылки должно обеспечиваться всегда;

ii) меры по разоружению вооруженных элементов и выявлению, отделению и интернированию комбатантов должны приниматься как можно раньше, предпочтительно в пункте пересечения границы или в первых приемных /транзитных центрах для новых беженцев;

iii) для содействия выявлению и отделению военнослужащих на раннем этапе при регистрации вновь прибывающих беженцев следует использовать процедуры тщательной проверки;

iv) в лагерях и поселениях беженцев должны приниматься надлежащие меры безопасности, направленные на предотвращение инфильтрации вооруженных элементов и укрепление законности и порядка;

v) после выявления, разоружения и отделения от контингента беженцев военнослужащие должны интернироваться в месте, находящемся на безопасном расстоянии от границы;

vi) в тех случаях, когда предоставление статуса беженца основано на принципе группового определения, с гражданскими лицами, являющимися членами семей военнослужащих, следует обращаться как с беженцами, и они не должны интернироваться вместе с военнослужащими;

vii) 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;

viii) в отношении бывших солдат -детей должны применяться особые меры защиты и помощи, в частности в вопросах их демобилизации и реабилитации;

ix) в случае необходимости принимающим государствам следует разрабатывать при содействии УВКБ ООН оперативные директивы в контексте принципа группового определения статуса, с тем чтобы исключать лиц, не заслуживающих международной защиты в качестве беженцев;

d) в развитие пункта b), выше, *призывает* УВКБ ООН созвать совещание экспертов с целью содействия выработке мер по разоружению вооруженных элементов и выявлению, отделению и интернированию комбатантов, включая уточнение 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;

e) *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;

f) *призывает* соответствующие органы и региональные организации 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;

g) *призывает* УВКБ ООН и Департамент операций по поддержанию мира Секретариата Организации Объединенных Наций активизировать взаимодействие по всем аспектам этой сложной проблемы и 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 континентов беженцев и рассмотрения соответствующих практических контрмер;

h) *призывает* УВКБ ООН 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.

Сохранение гражданского и гуманитарного характера убежища

Женева, 9-11 июня 2004 г.

Выводы и поднятые предварительные вопросы

A. Общие темы

1. Принимающее государство несет основную ответственность за защиту беженцев и обеспечение гражданского и гуманитарного характера убежища, что включает разоружение вооруженных элементов и выявление, отделение и интернирование комбатантов.
2. Международное сообщество отвечает за обеспечение политической воли и, где необходимо и целесообразно, за оказание поддержки в укреплении потенциала принимающего государства для выполнения им своих обязанностей в этом отношении.
3. Разоружение вооруженных элементов и выявление, отделение и интернирование комбатантов является важнейшим элементом комплексного подхода к обеспечению безопасности беженцев в лагерях, поселениях и окружающих населенных пунктах.
4. Необходимо определить возможные функции (в рамках действующих мандатов) органов ООН, включая ДОПМ, УКГВ, УВКПЧ, ВПП, ВОЗ, ЮНИСЕФ, УВКБ ООН и другие, наряду с международными организациями, такими как МККК, и другими заинтересованными субъектами. Эти функции могут варьироваться в зависимости от оперативного контекста, а их осуществление может эффективно координировать специально назначенное ведущее учреждение в рамках межучрежденческого подхода. Определенную роль должны играть и региональные органы, учитывая, что в подобных ситуациях часто имеют место региональные измерения безопасности.
5. УВКБ ООН и другие гуманитарные организации должны при необходимости пользоваться резолюциями Совета Безопасности ООН 1208 и 1296, в которых подчеркивается важность доведения гуманитарными организациями до сведения Совета Безопасности информации об небезопасном положении беженцев, которое может угрожать поддержанию международного мира и безопасности.
6. Достаточное и более прогнозируемое финансирование играет важнейшую роль для обеспечения эффективности и стабильности разоружения вооруженных элементов и выявления, отделения и интернирования комбатантов, а также для других направлений работы, связанных с сохранением гражданского и гуманитарного характера убежища.
7. Необходимо выделять гендерные вопросы, чтобы, в частности, устранить проблему неравного отношения к бывшим комбатантам мужского и женского пола; признать гендерно-дифференцированное влияние вооруженного конфликта на бывших комбатантов и других затронутых им лиц; а также реагировать на конкретные потребности похищенных девочек и женщин, семей бывших комбатантов, женщин и девочек из принимающих общин. Необходимо поддерживать роль женщин в миротворчестве на уровне семьи и общины, чтобы устранить социальную раздробленность и ускорить постконфликтное восстановление.
8. В руководящих принципах работы следует освещать гендерные вопросы, в частности, потребности девочек и женщин-солдат, а также девочек и женщин, иным образом связанных с вооруженными группами (например, в качестве боевиков, поварих, носильщиков, жен, сексуальных рабынь).
9. Критически важное значение имеет вовлечение местных органов власти в процесс разоружения, выявления, отделения и интернирования уже на раннем этапе.

Ответственность за этот процесс должно взять на себя принимающее государство.

10. К факторам, влияющим на то, насколько быстро может быть осуществлено выявление и отделение, относятся: готовность принимающего государства к действиям; готовность международного сообщества к оказанию помощи в случае необходимости; важность и возможность вовлечения лидеров беженцев и местных, традиционных и общинных лидеров; готовность вооруженных элементов и комбатантов к самоидентификации, разоружению и отделению.
11. Оперативные руководящие принципы необходимы, но они должны быть достаточно практичными и гибкими, чтобы реагировать на широкий спектр ситуационных контекстов и соответствовать действующим законам. Единой процедурной модели, применимой к разоружению, выявлению, отделению и интернированию, не существует; применяемая процедура будет зависеть от специфики конкретного контекста.
12. Большинство вопросов, поднятых на этом круглом столе, требуют дальнейшего изучения. Поэтому данный круглый стол рассматривается как один из ключевых элементов перманентного процесса разработки руководящих принципов и представления отчетов Исполнительному комитету. Дискуссии в меньших группах экспертов помогут УВКБ ООН ускорить этот процесс.

В. Определения и правовая база

1. Правовая база, касающаяся сохранения гражданского и гуманитарного характера убежища, лежит на стыке законодательства о беженцах, права нейтралитета, права в области прав человека и международного гуманитарного права. Право в области прав человека актуально, в частности, для установления норм обращения во время интернирования. В частности, особое значение имеют статьи 9 и 31 Конвенции 1951 г. о статусе беженцев.
2. Право нейтралитета, изложенное в Пятой Гаагской конвенции 1907 г., требует, чтобы нейтральные государства отделяли и интернировали иностранных комбатантов, участвовавших в международном вооруженном конфликте, которые въезжают на их территорию. МККК считает, что обязательства нейтральных государств по праву нейтралитета приобрели статус обычного права и по аналогии также применимы к иностранным боевикам, участвующим во внутренних вооруженных конфликтах.
3. Хотя в нейтральных государствах международное гуманитарное право не действует, оно, тем не менее, содержит полезные руководящие указания касательно того, кто именно является комбатантом, подлежащим отделению и интернированию. Помимо военнослужащих вооруженных сил государств, во время вооруженного конфликта мишенью также могут становиться лица, принимающие непосредственное участие в боевых действиях.
4. В контексте сохранения гражданского и гуманитарного характера убежища и безопасности лагерей беженцев достигнуто общее согласие по поводу использования терминов «вооруженный элемент» и «комбатант», определенных в Заключении Исполкома № 94.
5. Дискуссии также были сосредоточены на том, достаточен ли термин «комбатант» для того, чтобы охватить все категории лиц, которые могут представлять угрозу безопасности беженцев и гражданскому и гуманитарному характеру убежища. В этом контексте задавались вопросы о том, можно ли подвергнуть отделению и интернированию «политических агитаторов», «лиц, имеющих скрытые военные намерения», и лиц, которые не вооружены, но «связаны с вооруженными группами». Было предложено использовать термин «лица, не прекратившие вооруженную борьбу» или термин «иностранцы с военными намерениями» для более точного описания лиц, подлежащих отделению, а также для того, чтобы избежать возможной путаницы с понятием «комбатанты» по международному гуманитарному праву. Поднимались также вопросы в

отношении надлежащей сферы применения термина «вооруженные элементы».

6. Было выражено мнение о том, что, хотя подоплека интернирования «комбатантов» по праву нейтралитета заключается в сохранении нейтральной позиции принимающего государства, это не обязательно совпадает с тем, что необходимо для обеспечения безопасности беженцев, и могут существовать основания для интернирования других категорий лиц, а не только комбатантов. Среди другие обсуждаемых категорий были наемники и дезертиры.
7. В целом участники считают, что существует необходимость уточнения определений и проведения четкого различия между терминами «комбатант» и «вооруженный элемент», с тем, чтобы можно было дать указания в отношении того, кто именно должен быть выявлен, отделен и интернирован. Участники подчеркнули, что эти два термина в разных контекстах необходимо применять аккуратно и точно.

C. Разоружение и выявление

1. Методы и процедуры разоружения, выявления и отделения должны, насколько это возможно, быть прозрачными. Прозрачность имеет много преимуществ, в частности, она повышает вероятность самоидентификации комбатантов, снижает риски для безопасности и укрепляет добрую волю в лагере или поселении беженцев.
2. Всех лиц, включая беженцев и новоприбывших, следует информировать, понятными, непротиворечивыми и легкодоступными методами, о существовании специальных мер для комбатантов.
3. Как правило, режимы выявления следует устанавливать только в случае, если имеется достоверная информация (из разных источников, включая военную разведку) или неопровержимые свидетельства того, что перемещения населения через границу носят смешанный характер, со значительным количеством комбатантов.
4. Выявление и отделение всегда влекут за собой проблемы безопасности, которые следует в полной мере учитывать, прежде чем принимать решение о проведении этих мероприятий, и эффективно устранять до и во время осуществления этого процесса.
5. Были обсуждены разные модели выявления и субъекты, задействованные в этих моделях, в частности, модели, использованные в Замбии, Танзании и Сьерра-Леоне.
6. Существуют различные методы выявления, такие как самоидентификация и отказ. Информацию можно получать из разных источников. Некоторые участники считали, что большое значение имеют сообщения других беженцев при выявлении комбатантов и вооруженных элементов, тогда как другие участники выразили обеспокоенность в отношении последствий для безопасности и возможных личных мотивов такого выявления. Весьма полезными были бы беседы с лицами, имеющими специальные военные знания, и их оценка. Учитывая, что на такой чувствительный вопрос влияет множество факторов, реальную методику можно определить посредством анализа оперативной обстановки, причем эта методика может состоять из сочетания различных методов.
7. В ситуациях внезапного и (или) массового притока смешанных контингентов населения процесс выявления может быть практически неосуществим или же иметь зачаточный характер, что может привести к неправомерному интернированию. Этот вопрос обусловил необходимость процесса пересмотра решений.
8. По возможности выявление следует проводить немедленно или как можно скорее после въезда в принимающую страну. При этом, однако, механизмы, способствующие выявлению и отделению, должны быть предусмотрены и на других этапах работы с беженцами. Например, с этой целью можно использовать уже существующие структуры принимающего государства (как, например, Комитет совместных окружных операций в Замбии – постоянно действующий административный орган, состоящий из разных

государственных служб безопасности, который проводит проверку новоприбывших и работает даже в отсутствие притока беженцев). Участниками также выражалось мнение, что в некоторых ситуациях может быть полезно проводить выявление на одном из последующих этапов, поскольку если процесс отличается прозрачностью, то число случаев самоидентификации может быть больше. Вместе с тем, критически важно провести разоружение как можно скорее после въезда в принимающую страну; собственно, процесс проверки можно осуществить позже, в зависимости от обстоятельств.

9. Детей-солдат следует выявлять немедленно, чтобы они могли принять участие в соответствующих программах реабилитации.
10. Участники подчеркнули, что выявление и самоидентификация женщин-солдат отсутствуют и что необходим более упреждающий подход к решению этой проблемы. Женщины и девочки не получают необходимой информации касательно своих прав и доступной помощи.
11. Военный опыт и знания ДОПМ могут быть полезны в оценке ситуации; ДОПМ также может играть определенную роль в подготовке военнослужащих принимающих государств для проведения процедур выявления и отделения.
12. Чтобы не нарушать принцип невысылки, принимающее государство не должно, в частности, отказывать на границе во въезде всем, кто просит убежища.

D. Отделение

1. Все вооруженные элементы должны быть разоружены, но необходимость в их отделении или интернировании существует не всегда. Участники пришли к единому мнению о том, что все комбатанты должны быть разоружены, отделены и интернированы; вместе с тем, имела место дискуссия о том, что возможны ситуации, где отделение комбатантов может оказаться невозможным без неприемлемого риска для безопасности лагеря или поселения беженцев. Следовательно, необходим баланс между вопросами безопасности и дестабилизирующим влиянием, которое процесс отделения может оказать на окружающих.
2. Хотя отделение, в принципе, следует проводить как можно раньше и как можно быстрее, в реальности это не всегда возможно, в частности, когда имеет место ситуация массового притока. В некоторых ситуациях будет целесообразнее проводить отделение на более позднем этапе притока.
3. В рамках планирования операции по отделению необходимо, с помощью механизмов раннего предупреждения и планирования действий в чрезвычайной ситуации, получить информацию о происхождении и характеристиках притока беженцев.
4. Проблемы выявления, разоружения и отделения особенно сложны в ситуациях, где органы государственной власти отсутствуют (например, нет функционирующего правительства, присутствуют негосударственные субъекты). Это может потребовать от ООН и, где целесообразно, от региональных и субрегиональных организаций принятия на себя более активной роли.
5. Отделение считается процедурой, связанной, в первую очередь, с безопасностью, поэтому осуществлять ее необходимо при условии наличия всех механизмов обеспечения безопасности. В этом контексте подчеркивалась возможная роль ДОПМ и миротворцев, хотя могут иметь место ограничения в отношении их мандатов. Особенно серьезные риски для безопасности связаны с проведением мероприятий по отделению внутри лагерей и поселений беженцев. Это требует тщательной работы по управлению рисками.

Е. Интернирование

1. Хороший практический пример – опыт Сьерра-Леоне, где реализован комплексный подход и создан успешный координационный механизм в форме межведомственной Целевой группы по интернированию в составе представителей заинтересованных правительственных органов и международных организаций, в том числе УВКБ ООН. Группа из Сьерра-Леоне согласилась представить письменный доклад, который может использоваться как практический пример для изучения.
2. Существуют разные подходы к вопросу военной иерархии в помещениях для интернированных лиц – от использования иерархии для поддержания дисциплины в лагере до ее отмены. Каждый подход имеет свои преимущества и недостатки в зависимости, в частности, от специфики характеристик контингента.
3. Обсуждался вопрос о важности единства семьи; были выражены разные мнения в отношении проживания семей в лагере для интернированных лиц, организации отдельного помещения неподалеку от него или проживания семей в основном лагере беженцев.
4. В принципе, дети-солдаты интернированию не подлежат.
5. Вопрос продолжительности интернирования детально не рассматривался, однако имело место обсуждение о том, что срок интернирования должен определяться в индивидуальном порядке, причем гибко, в зависимости от факторов, имеющих отношение к делу (как то звание и должность лица, выслуга лет и характер деятельности, было ли оно завербовано добровольно или принудительно).
6. Условия интернирования, как минимум, должны соответствовать обращению с военнопленными согласно Третьей Женевской конвенции 1949 года. Национальным законодательством принимающего государства и международным правом в области прав человека могут быть предусмотрены дополнительные меры защиты. Еще один аспект режима интернирования, касающийся прав человека, - вопрос о процессе пересмотра и обжалования решения о признании лица комбатантом.
7. Интернированные не должны размещаться в одном помещении с обычными преступниками, и наоборот.
8. Важно учитывать напряженность, которая может возникнуть в принимающей общине и общине беженцев, и предупреждать ее. Если с интернированными обращаются лучше, чем с членами принимающей общины или общины беженцев (имеется в виду характер оказываемых услуг), то необходимо будет решать проблему возникающих в результате этого трений.
9. Поскольку интернирование может приводить к образованию в лагере беженцев домохозяйств, возглавляемых женщинами, то необходимо обеспечить усиленный контроль и другие меры в отношении их безопасности и возможной уязвимости.
10. Долгосрочные решения для бывших комбатантов, признанных беженцами, должны быть элементом стратегии интернирования, учитывая особые сложности с определением таких решений в силу биографии этих лиц.

Ф. Оценка искренности отказа от военной деятельности

1. Необходимо принять решение о стандарте доказательства касательно оценки искренности, будь то достаточная степень вероятности, соотношение вероятностей или другой стандарт.
2. Используемые доказательства должны включать информацию, собранную в течение периода выявления, отделения и интернирования. Контроль за деятельностью рассматриваемого лица во время интернирования будет содействовать оценке искренности. В этом контексте регистрация перемещений интернированного лица за

пределы лагеря для интернированных и обратно и выяснение намерения этого лица покинуть лагерь способствовала бы пониманию реальных мотивов этого интернированного.

3. Сроки оценки искренности должны быть гибкими; в прошлом некоторые принимающие государства (например, Сьерра-Леоне) устанавливали продолжительность периода наблюдения и проверки равной, как правило, одному году, тогда как в других операциях этот срок был значительно меньшим.
4. Было предложено установить четыре разных категории интернированных для процесса проверки. Это: лица, которые никогда не должны были интернироваться; лица, участвовавшие в военной деятельности и искренне и окончательно отказавшиеся от вооруженной борьбы; лица, участвовавшие в военной деятельности, заявляющие, что отказались от нее, но не заслуживающие доверия; лица, не отказавшиеся от военной деятельности. Главная проблема в процессе проверки – оценка искренности отказа интернированных второй и третьей категорий. Было высказано мнение о том, что признаками искренности являются: выражения сожаления о жертвах конфликта; та или иная форма сожаления о деятельности в прошлом; признаки истощения или усталости и общее чувство тоски по дому; явные признаки недовольства их военной или политической организацией.
5. Отказ с большей вероятностью является искренним, если в пределах досягаемости есть реальные альтернативы для гражданской деятельности, например, в рамках программ ДРР.
6. Необходимо создать механизм выявления неправомерно интернированных лиц и обеспечить средства правовой защиты таких лиц; такие механизмы и средства должны основываться на внутреннем законодательстве, законодательстве о беженцах и праве в области прав человека.

G.

Определение статуса беженца и исключение из числа беженцев

1. Ходатайства о предоставлении убежища, поданные бывшими комбатантами, признанными гражданскими лицами, должны рассматриваться по индивидуальным процедурам определения статуса беженца. Такие процедуры должны включать тщательную оценку применимости положений об исключении, приведенных в статье 1F Конвенции 1951 года.
2. Для того, чтобы исключение было оправдано, должно быть установлено, по результатам персонифицированной оценки, наличие серьезных оснований предполагать, что заявитель совершил деяния, подпадающие под действие статьи 1F. Кроме того, процедура исключения должна предусматривать достаточные гарантии, в том числе, например, возможность пояснения рассматриваемым лицом информации, связывающей его с деяниями, обуславливающими исключение, и право обжалования решения об исключении.
3. Не все бывшие комбатанты подлежат исключению. Факт участия в вооруженном конфликте как таковой не влечет за собой исключение и не создает сам по себе презумпцию индивидуальной ответственности за деяния, обуславливающие исключение. Такая презумпция может, однако, возникать в отношении членов особенно жестоких группировок или воинских частей; процедурная справедливость требует, чтобы рассматриваемому лицу была предоставлена возможность опровергнуть эту презумпцию.
4. Следует заметить, что положения об исключении по сути не связаны с сохранением гражданского и гуманитарного характера убежища; они скорее направлены на предотвращение злоупотребления убежищем со стороны лиц, признанных не заслуживающими международной защиты как беженцы. Кроме того, учитывая

механизмы, которые должны быть созданы для обеспечения проведения надлежащих процедур исключения, применение статьи 1F не может являться частью пакета неотложных чрезвычайных мер реагирования на смешанный приток.

Н. Дети-солдаты

1. Детей-солдат следует выявлять немедленно, чтобы они могли участвовать в соответствующих программах реабилитации.
2. Участники отметили принятую в Сьерра-Леоне практику признания всех детей, ранее бывших солдатами, беженцами по признаку *prima facie*. Это позволяло таким детям получать защиту как беженцам, получать соответствующую помощь, предусмотренную для беженцев, и участвовать в соответствующих программах.
3. Методика реабилитации детей должна строиться на общинном подходе и быть направлена на такие виды деятельности, как образование, профессиональное обучение, примирение и психосоциальное консультирование.
4. Реинтеграцию детей-солдат в общину следует осуществлять как можно быстрее.
5. Принятию детей-солдат общинами способствует возложение на них содержательных ролей и привитие им важных навыков, которые они могут принести с собой в принимающие общины. В некоторых культурах этому может содействовать проведение символических церемоний или ритуалов примирения или излечения.
6. Поступило предложение о том, что при наличии большого количества детей-солдат их следует помещать не в один и тот же лагерь беженцев, а распределять по разным лагерям беженцев в принимающем государстве исходя из соображений безопасности и для повышения вероятности их принятия сообществом беженцев.

I. Меры безопасности

1. Хотя основная ответственность за обеспечение безопасности беженцев лежит на государстве, беженцы также имеют обязанности, в том числе по законам принимающего государства, Конвенции 1951 г. о беженцах и Конвенции ОАЕ 1969 г.
2. В числе мер, помогающих поддерживать правопорядок в лагере беженцев, можно указать следующие: использование систем раннего предупреждения; приспособление характеристик лагеря к оперативной обстановке (имеются в виду размер, компоновка и расположение на удалении от границы и зон конфликтов); быстрое размещение сотрудников гуманитарных организаций и правительственных служащих для обеспечения присутствия в лагерях и пунктах въезда уже на раннем этапе; присутствие специальных полицейских сил в лагерях и вокруг них; расширение прав и возможностей беженцев; соответствующее и надлежащее гендерное распределение в механизмах управления лагерем, представительства и обеспечения безопасности.
3. Были рассмотрены разные механизмы подачи и рассмотрения жалоб для беженцев. Участники в целом согласились, что такие механизмы должны зависеть от конкретной ситуации, но с обязательным назначением конкретного лица ответственным за рассмотрение жалоб беженцев. Такие меры являются неотъемлемой частью системы надлежащего управления лагерями. Было также подчеркнуто, что эти механизмы должны соответствовать условиям принимающей среды, а компенсация, предусмотренная по жалобам, должна отвечать международным нормам, при условии отсутствия противоречий с национальными нормами.
4. К другим мерам безопасности относятся контроль передвижения беженцев в лагерь и из него с помощью пропусков, предоставление информации партнерами-исполнителями и активное присутствие полиции в местах пребывания беженцев.
5. Участники подчеркнули важность доступа к внутригосударственным судебным системам.

6. Имела место дискуссия о традиционных судебных системах, которые зачастую могут не соответствовать нормам в области прав человека. Среди других отмеченных элементов были учет преступлений и расширение прав и возможностей беженцев посредством информирования об их правах.
7. В качестве альтернативы отделению в случае проникновения в лагерь комбатантов и (или) как постоянного сдерживающего фактора, как, например, в Гвинее, был предложен вариант перемещения лагерей беженцев подальше от границы.

J.

Инициативы ООН по защите гражданского населения, касающиеся сохранения гражданского и гуманитарного характера убежища

1. С точки зрения программных заявлений важно помнить, что, хотя гражданский характер убежища является критически важной международной нормой в области защиты беженцев, отсутствие реакции на нарушения этой нормы может также перерасти в угрозы международному миру и безопасности. Следовательно, участие «политических органов» ООН в решении данного вопроса полностью оправдано.
2. Внимание, уделяемое этой проблеме различными органами ООН, может использоваться как основа для информационно-разъяснительной работы с государствами. Отрицательное влияние вооруженных элементов и комбатантов среди контингентов беженцев стало с 1999 года регулярной темой докладов Генерального секретаря ООН Совету Безопасности о защите гражданских лиц в вооруженном конфликте. Кроме того, своей резолюцией 1296 (ОР 14) Совет Безопасности поручил Генеральному секретарю доводить до сведения Совета Безопасности информацию о ситуациях, в которых присутствие вооруженных элементов в лагерях беженцев и ВПЛ может представлять угрозу региональному миру и безопасности.
3. Пересмотренная «Памятная записка», принятая Советом Безопасности в декабре 2003 г., дает Совету Безопасности дополнительные основания для изучения ситуаций, в которых необходимо оказание поддержки для обеспечения разоружения вооруженных элементов, а также разоружения, выявления, отделения и интернирования комбатантов.
4. В ситуациях, где на месте проводится операция ООН по поддержанию мира, важно обеспечить тесную взаимосвязь со Специальным представителем Генерального секретаря.
5. Хотя была выражена обеспокоенность возможной неготовностью ДОПМ принять на себя более масштабную роль в защите лиц, участники указали, что новым операциям по поддержанию мира предоставлен четкий мандат на защиту объектов ООН и гражданских лиц при непосредственной угрозе, хотя и с оговоркой: «в рамках их возможностей и в пределах районов развертывания». Кроме того, операции по поддержанию мира наделены полномочиями на деятельность в пределах сферы ответственности (т.е. в принимающей стране и, как правило, не вне ее границ).
6. Для процесса военного планирования и решения сопутствующих вопросов формирования сил важно, чтобы ДОПМ имел информацию об ожидаемых потоках беженцев или возвращающихся лиц, возможных пунктах размещения и предполагаемых просьбах о помощи со стороны гуманитарного сообщества.
7. Чтобы иметь возможность планировать и предоставлять ресурсы для решения вопросов безопасности беженцев и возвращающихся лиц, имеющуюся у УВКБ ООН информацию об ожидаемых пунктах размещения, количествах, составе и возможных проблемах с безопасностью следует направлять ДОПМ еще на раннем этапе. В равной степени важно заблаговременно согласовать надлежащие меры реагирования на различные аспекты, такие как безопасность, разоружение вооруженных элементов, находящихся среди беженцев в лагерях и за их пределами, применение в необходимых случаях силы.
8. В ходе дискуссии участники также подчеркнули возможную оперативную роль других

органов ООН в механизмах, касающихся разоружения, выявления, отделения и интернирования, в частности, УВКПЧ, ВПП и ЮНИСЕФ.

9. На рассмотрение следующего заседания в Нью-Йорке было представлено предложение о дальнейшей консолидации всеохватного процесса ООН в отношении вопросов, рассмотренных на этом круглом столе, и в целом вопросов урегулирования конфликтов.
10. Участники призвали третьи страны принимать в целях переселения бывших комбатантов, которые признаны беженцами и для которых нет других подходящих долгосрочных решений.

К. Международная поддержка и сотрудничество

1. Международная поддержка и сотрудничество могут осуществляться не только в форме финансовой поддержки, но и посредством политического влияния.
2. Международная поддержка и сотрудничество были сосредоточены на четырех направлениях: информационно-разъяснительная работа, нормотворчество и политическая поддержка; ресурсы; техническая поддержка и развитие потенциала; долгосрочные решения.
 - a. Что касается информационно-разъяснительной работы, то с самого начала проведения операций вопросы безопасности в лагерях беженцев необходимо выделить как одну из главных проблем. Следует регулярно проводить региональные и субрегиональные семинары по обмену передовой практикой и определению возможностей для сотрудничества. Важную роль играют также обучение персонала и объединение ресурсов, как и координация с НПО и внутри страновых групп. Необходимо всесторонне изучить вопрос о том, как дать полезные рекомендации различным субъектам на местах, чтобы поддержать выполнение ими своей информационно-разъяснительной функции. Кроме того, очень полезную роль в этой работе могут играть ученые благодаря своим трудам и анализу различных вопросов, результаты которого могут лечь в основу принятия решений на уровне государственной политики. Подчеркивалась также роль международных организаций, как и необходимость обращения государств на предмет оказания политического давления в случае, если принимающее государство не желает или не может создать условия, которые сводят к минимуму опасность в лагерях беженцев.
 - b. Что касается донорского финансирования, то средства требовались в целом ряде сфер, в частности, для реализации комплексов мер по обеспечению безопасности и для преодоления бюрократических преград. Безопасность – ключевой элемент защиты беженцев в лагерях, и поэтому она должна быть критически важным элементом любого бюджета. Доноры могут выделять средства на реализацию комплексов мер по обеспечению безопасности, которые могут включать инструменты для охраны правопорядка на местном уровне, как в лагерях, так и вокруг них.
 - c. Техническая поддержка и развитие потенциала могут принимать разные формы. Одним из важных направлений может быть развитие роли международной полиции и вооруженных сил по образцу Оттавского семинара («Семинар по вопросу о потенциальной роли международной полиции в обеспечении безопасности лагерей беженцев», Оттава, Канада, 22-23 марта 2000 г.) и Британского семинара («Изучение роли вооруженных сил в обеспечении безопасности лагерей беженцев», международный семинар, краткий отчет; Эйншем-Холл, Великобритания, 10-12 июля 2001 г.). Еще одна важная сфера – оказание поддержки местной полиции, а не замена ее. Следует также изучить вопрос о технической поддержке и развитии потенциала в отношении резервных соглашений, а также размещения специалистов по вопросам населенных пунктов. Кроме того, техническая поддержка и развитие потенциала могут охватывать определение статуса беженца, отмену неправомерного интернирования и разработку судебных

процедур для искоренения безнаказанности за преступления, совершенные в лагерях и поселениях беженцев.

- d. Что касается долгосрочных решений, то политические и дипломатические усилия и средства должны поддерживать все три долгосрочных решения – местную интеграцию, добровольную репатриацию и переселение. Были отмечены трудности с переселением бывших комбатантов и бывших детей-солдат, и внесено предложение о том, что переселение в таких сложных случаях можно рассматривать как элемент решения проблемы остаточной рабочей нагрузки в рамках комплексного подхода к долгосрочным решениям; эта проблема, однако, по-прежнему останется весьма сложной. Вопрос касательно детей-солдат состоит в том, соответствует ли переселение их наилучшим интересам, учитывая, что они уже получили колоссальную психологическую травму. Аналогичным образом, проблематичным остается и вопрос переселения женщин, связанных с комбатантами. Эти вопросы следует также рассмотреть в рамках рабочей группы по переселению.
3. Проблематичным моментом является использование частных охранных фирм для обеспечения безопасности в вооруженных конфликтах. Большинство участников считают, что это возможно только в качестве крайней меры, если вообще возможно. Были упомянуты существующие доклады и рекомендации касательно использования услуг этих фирм.

Приложение 4. Список документов, относящихся к рассматриваемой теме

- Поддержание гражданского и гуманитарного характера убежища. Серия исследований по правовой политике и политике защиты. Роза да Коста, консультант УВКБ ООН, PPLA/2004/02, июнь 2004 г.
- Under What Circumstances Can a Person Who Has Taken an Active Part in the Hostilities of an International or Non-International Armed Conflict Become and Asylum Seeker?, Legal and Protection Policy Research Series, Stephane Jaquemet [При каких обстоятельствах лицо, принимавшее активное участие в военных действиях в международном или немеждународном вооруженном конфликте, может стать искателем убежища? Серия исследований по правовой политике и политике защиты. Стефан Жакеме], УВКБ ООН, PPLA/2004/01, июнь 2004 г.
- УВКБ ООН, Рекомендации по международной защите № 5: Применение положений об исключении согласно статье 1F Конвенции о статусе беженцев 1951 года; HCR/GIP/03/05; 4 сентября 2003 г.
- UNHCR Guidelines on the Application in Mass Influx Situations of the Exclusion Clauses of Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees [УВКБ ООН, Рекомендации по применению положений об исключении статьи 1F Конвенции о статусе беженцев 1951 года в ситуациях массового притока]; 7 февраля 2006 г.
- Operational Protection in Camps and Settlements; A reference guide of good practices in the protection of refugees and other persons of concern [Оперативная защита в лагерях и поселениях. Справочное руководство по надлежащей практике в защите беженцев и других подмандатных лиц], УВКБ ООН, 2006 г.
- UNHCR Handbook for Registration; Procedures and Standards for Registration, Population Data Management and Documentation; Provisional Release [УВКБ ООН, Справочник по регистрации; порядок и стандарты регистрации, управление демографическими данными и документирование. Предварительное издание], сентябрь 2003 г.
- The Security, Civilian and Humanitarian Character of Refugee Camps and Settlements: Operationalizing the “Ladder of Options”, Executive Committee of the High Commissioner’s Programme, Standing Committee, 18th meeting [Безопасность, гражданский и гуманитарный характер лагерей и поселений беженцев: практическая реализация «лестницы вариантов», Исполнительный комитет Программы Верховного комиссара, Постоянный комитет, 18-е заседание], документ ООН EC/50/SC/Inf.4 (27 июня 2000 г.)
- The Civilian Character of Asylum: Separating Armed Elements from Refugees, Global Consultations on International Protection, 1st meeting [Гражданский характер убежища: отделение вооруженных элементов от беженцев. Глобальные консультации по международной защите, 1-е заседание], документ ООН EC/GC/01/5 (19 февраля 2001 г.)
- Aide Memoire for the Consideration of Issues Pertaining to the Protection of Civilians [Записка о рассмотрении вопросов, касающихся защиты гражданских лиц], Управление по координации гуманитарных вопросов, Отдел разработки политики и исследований, Нью-Йорк, 2004 г.
- Guidelines on Negotiations with Armed Groups, Office for the Co-ordination of Humanitarian Affairs, Gerard McHugh and Manuel Bessler [Рекомендации по переговорам с вооруженными группами, Управление по координации гуманитарных вопросов, Джерард Макхью и

Мануэль Бесслер], Нью-Йорк, январь 2006 г.

- DDR Resource Centre [Ресурсный центр по РДР], www.undrr.org
- Norwegian Refugee Council Camp Management Toolkit [Норвежский совет по делам беженцев, Пособие по управлению лагерями]; доступно по ссылке <http://www.nrc.no/NRC/eng/frames/camp.htm>