



ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ

Distr.
GENERAL

A/AC.96/882
2 July 1997

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ ПРОГРАММЫ
ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА

Сорок восьмая сессия

ЗАПИСКА О МЕЖДУНАРОДНОЙ ЗАЩИТЕ 1//*

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В течение нескольких лет в характере потоков беженцев во всем мире наблюдаются изменения. Современные потоки беженцев состоят из лиц, спасающихся от войн и нарушений прав человека, что часто равносильно преследованию; сама цель ряда гражданских конфликтов заключается в насильственном выдворении из страны определенных групп населения. Насильственные действия такого типа, охватившие ряд регионов в 90-х годах, приводят к возникновению особых проблем в области защиты беженцев. В выполнении традиционной роли государства-нации в ведении войны, как и в ходе преследований, все более активное участие принимают вооруженные формирования,

1/ С учетом радикальных изменений, имевших место в области международной защиты беженцев в 1996 году, в настоящей записке рассматриваются проблемы, связанные с институтом убежища, в частности такие вопросы, как предоставление убежища в качестве мирного акта, разрешение на въезд и запрещение принудительного возвращения, гражданский характер лагерей беженцев, а также физическая безопасность просителей убежища, репатриантов и других соответствующих лиц. Рассматривая институт убежища как систему прав и обязанностей, авторы записи анализируют то, насколько эффективно эта система удовлетворяет современные потребности в защите и каким образом ее можно укрепить.

* Настоящий документ был представлен третьему совещанию Постоянного комитета (24-26 июня 1997 года) под условным обозначением EC/47/SC/CRP.26.

преступные группировки и даже частные силы. В результате этого массовым перемещениям подвергаются гражданские лица, боевики и лица, принимавшие активное участие или причастные к актам геноцида. Международное сообщество уже в течение длительного времени не может решить задачу выявления лиц, которые не имеют права на международную защиту и чье присутствие и деятельность могут спровоцировать новые вспышки насилия. Эти и другие сложные обстоятельства вызывают серьезную напряженность вокруг проблемы убежища и международного права.

2. Нередко наряду с лицами, опасающимися за свою жизнь или свободу, в числе беженцев оказываются те, кто спасаются от нищеты и невыносимой нужды. Смешанные потоки беженцев, хотя они и не являются чем-то новым и возникают не только в условиях войны и гражданских беспорядков, затрудняют выполнение задачи по обеспечению международной защиты, в особенности там, где эти потоки имеют массовый характер. Даже в случае небольших потоков беженцев, если не проводить различия между теми, кто действительно нуждается в защите, и другими лицами, включая преступников, скрывающихся от правосудия, это может привести к возникновению напряженного и неблагоприятного климата для обеспечения защиты. Усилия УВКБ направлены на укрепление международных обязательств в отношении приема беженцев и поиска решений, и, в рамках этих усилий, обеспечения надлежащего применения положений об исключениях и прекращении действия международно-правовых документов, касающихся беженцев. Наряду с этим отмечается повышение интереса к переселению беженцев как одному из основных инструментов обеспечения их защиты и долговременному решению.

3. В 1997 году исполняется 30 лет с тех пор, как Протокол 1967 года придал режиму защиты беженцев универсальный характер путем устранения географических и временных ограничений, и с тех пор, как в Декларации о территориальном убежище была сделана попытка наполнить более глубоким содержанием право индивидуума на поиск и получение в других странах убежища от преследования. В течение этого периода международно-правовые документы и государственная практика подтвердили, что широкий круг лиц имеет право на международную защиту на основаниях, которые часто дублируются, включая конфликты, события, серьезно нарушающие общественный порядок и грубые нарушения прав человека. Однако, несмотря на ряд позитивных сдвигов, возможности получения международной защиты по-прежнему остаются ограниченными, так как беженцы и просители убежища сталкиваются с такими мерами, как закрытие границ, вооруженное насилие, перехват в открытом море, высылка, юридические ограничения, а также преждевременное возвращение в места, где отсутствуют условия безопасности.

4. Как и в предыдущие годы, беженцы и просители убежища по-прежнему находят убежище во многих регионах мира. Большинство государств, являющихся сторонами в международно-правовых документах, касающихся защиты беженцев, следуют духу и букве этих договоров и предоставляют международную защиту лицам, не способным или не желающим возвращаться в свою страну из страха за свою жизнь или свободу. Ряд государств также откликнулись на потребности в защите отдельных беженцев, щедро предоставив им возможности для их расселения. В целом соблюдение государствами, как

являющимися, так и не являющимися сторонами в международных договорах, основополагающих принципов защиты, а также тесные рабочие взаимоотношения, поддерживаемые УВКБ с большинством стран в прошлом году, подтвердили надежность международного режима защиты беженцев. Кроме того, в течение прошлого года еще три государства присоединились к Конвенции 1951 года или Протоколу 1967 года, и таким образом число государств – сторон Конвенции или Протокола составляет 134. Еще три государства присоединились к международным документам в области ликвидации или сокращения безгражданства. Вместе с тем нарушение положений этих правовых документов зачастую приводило к возникновению острых проблем, связанных с обеспечением защиты беженцев и лиц, ищущих убежища, а также подрывало международные рамки защиты, в основе которых лежит неукоснительное соблюдение государствами взятых на себя обязательств.

5. Происшедшие за прошлый год события еще раз показали, что предоставление права убежища может возложить на некоторые страны непомерное бремя, как это было предсказано в преамбуле к Конвенции 1951 года. Ряд ситуаций, связанных с беженцами, иллюстрируют как существование этого бремени, так и отсутствие каких-либо удовлетворительных альтернатив предоставлению убежища. Эти ситуации красноречиво свидетельствуют о том, что международное сообщество должно прилагать неослабные усилия в этом направлении и оказывать поддержку государствам, принимающим беженцев.

6. Эти усилия должны быть также увязаны с наращиванием международной поддержки в целях укрепления института убежища и выявления соответствующих решений, с тем чтобы Верховный комиссар мог реализовывать закрепленные в мандате функции защиты, состоящие в гарантировании основополагающих прав беженцев, просителей убежища и других лиц, нуждающихся в международной защите; осуществлять контроль и устанавливать стандарты при разработке международного законодательства в отношении беженцев; а также находить справедливые и надежные решения и оказывать содействие в их осуществлении. Что касается государств, принимающих беженцев, Исполнительный комитет Программы Верховного комиссара неоднократно выражал обеспокоенность по поводу влияния значительных масс беженцев на страны, предоставляющие убежище, в частности развивающиеся страны с ограниченными ресурсами, и призывал другие государства включить деятельность по удовлетворению потребностей беженцев и возвращающихся лиц в свои многосторонние и двусторонние программы развития. Недостаточный учет социально-экономических и экологических последствий размещения большого числа беженцев, несомненно, является важным фактором, который снижает готовность государств и впредь щедро предоставлять убежище.

7. За прошедший год имел место ряд случаев, связанных с принудительным возвращением и серьезным нарушением прав беженцев. Беженцев и просителей убежища высыпали иногда даже после их принятия для расселения в третьих странах; останавливали на границе; перехватывали в открытом море и иными способами принудительно возвращали или силой оружия, или на основе положений двусторонних соглашений между государствами. В результате этого беженцы и просители убежища

подвергаются серьезной опасности, в ряде случаев ставящей под угрозу их жизнь. Мужчины, женщины и дети, пытающиеся бежать из своей страны или возвратиться в нее, становятся жертвами открытых убийств, похищений и подвергаются сексуальному насилию. Лица, ищащие убежище, и беженцы, которые пересекают заминированные границы, пускаются в рискованные морские путешествия, подвергаются нападениям бандитов или оказываются в центре разгорающихся военных конфликтов, также сталкиваются с повышенной угрозой своей физической безопасности. За последние месяцы были отмечены случаи, когда лагеря и поселения беженцев, а также репатрианты и лица, перемещенные внутри страны, подвергались насильственному переселению; в процессе этих насильственных переселений в ходе спланированных нападений уничтожались лагеря и поселения и грубо нарушались права человека. В ряде случаев беженцы были лишены самой необходимой пищи и медицинской помощи. Особой опасности по-прежнему подвергаются женщины, кроме того, не прекращаются случаи нарушения прав детей, связанные с военными нападениями и вербовкой даже на территории лагерей беженцев.

8. В частности, в районе Великих озер Центральной Африки просители убежища, беженцы, репатрианты, лица без гражданства, лица, перемещенные внутри страны, и уязвимые группы населения повсеместно, и порой в массовых масштабах, страдают от полного и шокирующего отсутствия какой-либо защиты. Продолжающиеся отказы в доступе к помощи, отсутствие необходимого сотрудничества со стороны местных властей и ограниченная политическая поддержка, а также то, что лица, нуждающиеся в защите, не были выявлены и отделены от остальных, означают что здоровье и безопасность беженцев находятся в серьезной опасности. В бывшей Югославии запугивание репатриантов, чреватые взрывом споры, связанные с правом владения или пользования землей и имуществом, споры о гражданстве и произвольные возвращения могут поставить под угрозу хрупкую социально-политическую стабильность.

9. Несмотря на эти значительные оперативные трудности, следует отметить ряд позитивных сдвигов в рамках международного права. На национальном, региональном и международном уровнях судебные органы, занимающиеся вопросами прав человека, продолжают разработку правовой основы защиты беженцев, а также дальнейшую работу по определению обязательств в отношении просителей убежища и наполнению более глубоким содержанием правила о запрещении насильственного возвращения, которое также распространяется на лиц, которым угрожает серьезная опасность применения пыток. Национальные и международные суды начали все чаще признавать особые формы преследований, жертвами которых становятся женщины, а именно изнасилования, насилие на половой почве и другие негуманные или унижающие виды обращения.

10. Вместе с тем в ряде стран принятие новых законов и решения судебных органов привели к ужесточению правил предоставления убежища и сужению определения беженца. Некоторые государственные органы приняли решение об ограничении определения понятия "беженец" в отношении преследований со стороны негосударственных агентов, жалоб, связанных с гендерными проблемами, а также путем произвольно широкого толкования

положений об исключениях. В результате принятия подобных мер все большее количество лиц, нуждающихся в международной защите, лишаются возможности получения защиты как беженцы и даже доступа к соответствующим процедурам определения статуса беженца, что увеличивает разрыв между уставными обязательствами УВКБ и необходимым сотрудничеством государств. Была прекращена материальная поддержка ряда лиц, ищущих убежище, а также расширена практика обязательного заключения под стражу просителей убежища, что усугубляет трудности, с которыми сталкиваются лица, ищущие убежище. Особо глубокую обеспокоенность у УВКБ продолжала вызывать проблема, связанная с повсеместным и зачастую длительным содержанием под стражей просителей убежища и лиц без гражданства. В отношении лиц, которые при помощи ускоренной процедуры были признаны как не подпадающие под определение беженца, были введены процедуры немедленного возвращения. В ряде стран административные процедуры рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища более не предусматривают адекватных правовых гарантий соблюдения процессуальных норм; а ужесточение визовых режимов, санкций перевозчиков и проверок в аэропортах за рубежом исключают даже возможность въезда в страну для ряда лиц, которые могут нуждаться в международной защите.

11. Усилия, направленные на сдерживание нелегальной миграции, нередко включают меры, не предусматривающие надлежащих исключений для просителей убежища. Хотя многие из этих мер, разумеется, нацелены на предполагаемых нарушителей системы, их последствия нередко носят неизбирательный характер. Применение подобных мер на практике приводит к тому, что беженцы и просители убежища лишаются прав и защиты, которыми они должны пользоваться, а с правовой и институциональной точек зрения – к уменьшению реальной отдачи системы защиты беженцев.

ІІ. ПРАВО УБЕЖИЩА, ПРАВО ВЪЕЗДА И НЕДОПУСТИМОСТЬ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО ВОЗВРАЩЕНИЯ

12. Для многих миллионов людей право на убежище представляет собой необходимый результат осуществления их основных прав. Статья 14 Всеобщей декларации прав человека гласит, что каждый человек имеет право искать убежища от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем. Сама концепция убежища со временем претерпела изменения и получила дальнейшее развитие; при этом существует расхождение между сферой ее применения в международных стандартах и в ряде национальных законодательств. В широком смысле она означает защиту, предоставляемую государством на своей территории и в осуществление своего суверенитета лицам, нуждающимся в международной защите, и включает право на пребывание в условиях безопасности. Хотя предоставление убежища конкретному индивидууму является прерогативой государства, просители убежища как минимум имеют право на получение временного убежища и на рассмотрение их ходатайств в качестве первого шага осуществления права искать убежище в других странах и пользоваться этим убежищем. Для беженцев право въезда и право

убежища являются необходимыми предварительными условиями для осуществления их основных прав и свобод, в которых им отказывают и которые нарушаются в других местах.

13. Там, где убежище позволяет беженцу стать частью новой общины путем интеграции в эту общину или поселения, оно само по себе уже является долговременным решением; предоставленное на временной основе, оно охватывает возможность проживания в условиях безопасности и невозврата в опасные условия, уважение прав человека и выявление долговременного решения. Неотъемлемым элементом права убежища является запрещение в международных конвенциях и обычном международном праве возвращения беженца в условия, угрожающие его жизни или свободе. Как подчеркивал Исполнительный комитет, мера, вследствие которой беженец вынуждается вернуться или высылается в страну, в которой он обоснованно опасается подвергнуться преследованиям, представляет собой грубое нарушение данного принципа, не допускающего отступлений.

14. Мандат Верховного комиссара предусматривает функции по содействию получению беженцами права на въезд на территорию государств; УВКБ обеспокоено тем фактом, что беженцам и просителям убежища отказывают в праве въезда, которое является ключевым аспектом обеспечения первоначальной защиты, в частности путем закрытия границ, отказа во въезде на границе, перехвата, а также применения не подлежащих обжалованию процедур "безопасной третьей страны" 2/. Лишение просителей убежища возможности найти безопасные условия или получить доступ к соответствующим процедурам подрывает их основные права и может быть равносильно принудительному возвращению в нарушение норм международного права. В различных выводах Исполнительного комитета содержится призыв к государствам принять позитивный подход к предоставлению права въезда и права убежища (именуемого в данном контексте "первое убежище", "временное убежище" или "временный приют"). Так, Исполнительный комитет признал, что безопасность и физическая неприкосновенность беженцев зависят от соблюдения основных принципов защиты, и настоятельно предложил государствам и впредь предоставлять право въезда и принимать беженцев до установления их статуса и нахождения соответствующего выхода из их бедственного положения; предоставлять по крайней мере временный приют просителям убежища в случае массового притока без дискриминации; не отказывать просителям убежища в разрешении перехода границы и соблюдать правовой принцип запрещения

2/ УВКБ ООН считает, что заключение официальных соглашений между государствами может способствовать укреплению режима международной защиты беженцев путем создания упорядоченной системы рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища и учреждения в той или иной форме механизмов распределения ответственности. Однако такие соглашения должны гарантировать, что одно из государств-сторон будет надлежащим образом рассматривать ходатайство о предоставлении убежища, руководствуясь своими собственными процедурами.

принудительного возвращения во всех случаях массового притока людей. Исполнительный комитет подчеркнул, что там, где существуют меры, направленные на борьбу со злоупотреблением процедурой предоставления убежища, такие меры не должны наносить ущерба основополагающим принципам защиты, включая институт убежища.

15. На региональном уровне государства также признали необходимость принятия благоприятственного подхода к предоставлению права на въезд с целью получения убежища. Конвенция Организации африканского единства (ОАЕ) 1969 года требует от государств-членов "использовать все возможные средства... для принятия беженцев" и обеспечения их расселения. В этой Конвенции, равно как и в Бангкокских принципах ААКПК, запрещается отказ в разрешении на пересечение границы (что также закреплено в Картхенской декларации). Оба документа предусматривают соответственно право на временное проживание или временное убежище в случае невозможности предоставления убежища на более длительный период.

16. В этой связи весьма важное значение имеет принцип распределения бремени, и Исполнительный комитет призвал государства принять меры по обеспечению справедливого распределения бремени, возлагаемого на страны первого убежища. Необходимо оказывать материальную и другую поддержку наиболее затронутым странам, а также проявлять готовность открыть границы для просителей убежища и соблюдать принцип отказа от принудительного возвращения. Исполнительный комитет также настоятельно призывал правительства в этом духе активно откликаться на нужды беженцев в вопросах переселения. Меры, ограничивающие доступность убежища в какой-либо стране или группе стран, неизбежно ведут к переносу бремени на другие государства, налагая на них более тяжелые обязательства. Прежние обсуждения на данном форуме вопроса о комплексных подходах и о международной солидарности отражают неблагоприятные и даже пагубные последствия односторонних ограничительных мер, касающихся защиты беженцев. В этой связи необходимость общего укрепления международно-правовой базы и практики в отношении права убежища, права въезда и недопустимости принудительного возвращения следует признать в качестве одного из элементов международного механизма распределения бремени.

17. Крайне важно, чтобы лица, нуждающиеся в международной защите, получали право въезда, а их личность устанавливалась; таким лицам должна быть также обеспечена защита от принудительного возвращения, в том числе в любое место, где им может угрожать серьезная опасность применения по отношению к ним пыток. Многие государства успешно применяют в пунктах въезда оперативные процедуры, которые обеспечивают объективную и компетентную оценку потребностей в международной защите, и УВКБ поощряет государства к обеспечению прав индивидуума путем включения надлежащих правовых гарантит в процессе разработки таких процедур. УВКБ обращает внимание международного сообщества на особенно серьезные нарушения, подчеркивая, что в ряде случаев отсутствие защиты прав беженцев, просителей убежища и лиц без гражданства может привести к возникновению проблем, связанных с международным миром

и безопасностью. Необходимо использовать все возможности для дальнейшего укрепления диалога между УВКБ и государствами по вопросу о средствах укрепления основных принципов защиты.

III. БЕЗОПАСНОСТЬ БЕЖЕНЦЕВ И ГРАЖДАНСКИЙ ХАРАКТЕР ЛАГЕРЕЙ БЕЖЕНЦЕВ

18. Нормативно-правовые акты в области прав человека обязывают государства обеспечить физическую безопасность всех лиц, находящихся под их юрисдикцией; при этом все беженцы независимо от того, где они находятся, имеют право на уважение личной безопасности. Как уже давно признается, защита беженцев подвергается серьезной угрозе в ситуациях, когда не соблюдаются мирный характер убежища независимо от того, происходит ли это в результате вооруженных нападений на лагеря и поселения беженцев или их милитаризации. Хотя ни Конвенция 1951 года, ни мандат УВКБ специально не предусматривают, что беженцы не должны вовлекаться в военные действия, это понималось в качестве основной отправной точки в работе Верховного комиссара, имеющей неполитический, гуманитарный характер. Позднее это положение было более четко сформулировано в Конвенции ОАЕ, а также в различных выводах Исполнительного комитета и резолюциях Генеральной Ассамблеи.

19. Не нов тот факт, что лица, желающие использовать страны, предоставляющие убежище, в качестве базы для своей политической и военной деятельности, стремятся воспользоваться ситуациями, связанными с беженцами. В 70-е и 80-е годы группы лиц, изгнанных из стран Африканского Рога, Южной Африки, Южной и Юго-Восточной Азии, а также Центральной Америки, вели активные военные действия против стран, выходцами из которых они являлись, в большинстве случаев при поддержке других заинтересованных государств. Такая поддержка, возможно, поможет объяснить отсутствие последовательного осуждения этого явления международным сообществом. То же вновь повторилось в 90-е годы в районе Великих озер в Центральной Африке, где международные усилия на благо уязвимого гражданского населения были использованы для организации военной подготовки и поддержки. Насущные потребности преобладающего гражданского населения и скрытый характер милитаризации обеспечили продолжение гуманитарной деятельности. При этом ни одно из государств не взяло на себя ответственность по разоружению вооруженных элементов и выявлению и изоляции лиц, подозреваемых в геноциде. В нарушение согласованных международных стандартов лагеря были расположены в непосредственной близости к опасным границам, что еще более обострило ситуацию. Несоблюдение международных стандартов в отношении гражданского характера лагерей и защиты населения, разумеется, способствовало восприятию притока беженцев как угрозы национальной и региональной стабильности и в значительной мере подорвало усилия по

поиску необходимых решений. С точки зрения международного права и деятельности УВКБ ситуация, связанная с военизованными лагерями, требует принятия комплекса конкретных мер 3/.

20. В прошлом Исполнительный комитет подробно обсуждал важный вопрос, связанный с милитаризацией лагерей и поселений беженцев. В его основополагающем выводе № 48, касающемся военных или вооруженных нападений на лагеря и поселения беженцев, подтверждается, что лагеря и поселения беженцев имеют исключительно гражданский и гуманитарный характер и что предоставление убежища или приюта является мирным и гуманитарным актом, который не должен рассматриваться другим государством как недружественный. Исполнительный комитет разработал основные директивы по усилению защиты лагерей и поселений беженцев, которые, в частности, предусматривают, что дающие приют государства при содействии всех других государств должны использовать все имеющиеся в их распоряжении средства для поддержания гражданского и гуманитарного характера таких лагерей и поселений. Соответствующим органам Организации Объединенных Наций было также настоятельно предложено проявлять сотрудничество в создании условий, обеспечивающих безопасность беженцев в лагерях и поселениях, в том числе, там, где это возможно, размещение таких лагерей и поселений на надлежащем расстоянии от границы страны происхождения. Исполнительный комитет осудил все акты, угрожающие личной безопасности беженцев и лиц, ищущих убежище, а также действия, которые могут поставить под угрозу безопасность и стабильность государств.

21. Региональные тенденции в области международного права подчеркивают обязательства государств в этом отношении. В преамбуле к Конвенции ОАЕ признается, что проблемы беженцев являются источником напряженности между многими государствами-членами, и проводится различие между характером выезда из страны беженца, который "ищет мирной и нормальной жизни", и лица, которое выезжает "с единственной целью ведения

3/ Ситуация, связанная с милитаризацией лагерей, не идентична ситуациям, в которых среди беженцев ведется политическая пропаганда в той или иной степени или когда наличие традиционных общинных структур приводит к установлению жесткого контроля над всей группой. Это затрагивает вопросы, выходящие за рамки данной записи и касающиеся масштабов и характера допустимой политической деятельности среди беженцев, а также сложную проблему принятия решений в условиях различных социальных структур. Вопрос, связанный с принципом добровольности в контексте коллективного принятия решения или принятия решения традиционными лидерами, рассматривается в изданном УВКБ справочнике *Voluntary Repatriation: International Protection* (1996), р. 41 et seq.

подрывной деятельности из-за рубежа" 4/. В соответствии с данной Конвенцией государства берут на себя обязательства не допускать, чтобы беженцы, проживающие на их соответствующих территориях, принимали участие в нападениях на любое государство – член ОАЕ. В Латинской Америке Контадорский акт о мире и сотрудничестве 1983 года предусматривает обязательство государств осуществлять соответствующие меры в принимающих странах в целях предупреждения участия беженцев в деятельности, направленной против страны происхождения, неуклонно соблюдая при этом права человека беженцев.

22. Эти позитивные обязательства дополняют требование о том, что все стороны, включая самих беженцев, должны воздерживаться от любой деятельности, которая может подорвать исключительно гражданский и гуманитарный характер лагерей и поселений беженцев. Исполнительный комитет поощряет государства к активизации усилий по защите прав беженцев и недопущению того, чтобы они становились объектом вооруженных нападений. Отход от этих базовых положений явно подрывает саму сущность мирного предоставления убежища, превращая его не в акт международной солидарности, а в потенциальную угрозу для страны происхождения, страны, дающей приют, и самих беженцев. Равным образом деятельность УВКБ, в соответствии с его Уставом, должна носить гуманитарный, социальный и полностью неполитический характер. Для достижения этой цели необходимо сотрудничество как государственных, так и негосударственных структур.

23. Глубокая обеспокоенность УВКБ данной проблемой не сводится лишь к ее последствиям для безопасности беженцев или соблюдению положений международного права. Находящиеся в эмиграции военизированные группы населения, особенно многочисленные группы, могут выносить внутренние конфликты за границы страны, поддерживая и обостряя эти конфликты, а также вызывая новые вспышки насилия в других государствах. Если международное сообщество будет и далее проявлять безучастность даже в случаях нарушения основных норм предоставления убежища, такие "горячие точки" могут быстро выйти из-под контроля.

4/ Такие же и аналогичные положения, как правило, содержатся в международно-правовых нормах, касающихся беженцев. В Договоре о международном уголовном праве 1889 года говорится, что "политическим беженцам предоставляется пользующееся неприкосновенностью убежище; однако страна, дающая им приют, должна препятствовать совершению лицами, получившими убежище по указанным мотивам, на своей территории любых действий, которые могут поставить под угрозу общественный мир в стране, против которой эти действия направлены". За 30 лет до заключения Конвенции ОАЕ в Договоре Монтевидео о политическом убежище (1939 год) было провозглашено, что беженцам "не разрешается совершать действия, нарушающие общественное спокойствие".

24. Очевидно, что международное сообщество способно более активно принимать меры по обеспечению безопасности беженцев и лиц, ищущих убежища. Самая простая мера заключается в расположении лагерей беженцев вдали от чреватых опасностью пограничных районов. Кроме того, необходимы самые активные меры на международном уровне по предупреждению нападений на лагеря и поселения беженцев. Необходима большая решимость в привлечении к ответственности с помощью органов международной уголовной юрисдикции за такие серьезные преступления, как убийство безоружных гражданских лиц. В условиях лагерей беженцев существующие международные стандарты по обеспечению элементарных прав, особенно женщин и детей, часто соблюдаются лишь теоретически. В Конвенции о правах ребенка, которая распространяется на всех детей, находящихся под юрисдикцией государства, и которую подписали 190 государств, предусмотрено предоставление защиты и оказание помощи детям-беженцам. Требуются срочные меры для ее более эффективного осуществления.

25. Чтобы не допустить подрыва института убежища, государства, при оказании поддержки программам помощи для беженцев, должны более активно вести работу по выявлению и сохранению четких различий между эмигрантами, участвующими в вооруженных действиях, и другими лицами. Во многих случаях необходимый международный контроль и проверку могут осуществлять сотрудники гуманитарных миссий в рамках их обычной работы на местах. Для разоружения вооруженных элементов и изоляции военных от гражданского населения обычно требуется профессиональная подготовка и опыт военнослужащих или сотрудников служб безопасности, если только действительно между этими двумя категориями населения можно провести различие и если такая операция вообще выполнима. Работа УВКБ даже в частично военизованных лагерях беженцев связана с риском поставить под угрозу неполитический характер организации и гуманитарные принципы ее роли. В случае если нельзя удостовериться в гражданском характере того или иного лагеря и в нем остаются военные элементы, УВКБ, может быть, придется поставить вопрос о своем дальнейшем участии на том основании, что международную защиту невозможно обеспечить в подобных условиях.

IV. ДОСТУП УВКБ К ЛИЦАМ, НУЖДАЮЩИМСЯ В ЗАЩИТЕ

26. Ключевым элементом института убежища является обеспечение для УВКБ возможности беспрепятственного, оперативного и безопасного доступа к соответствующим лицам, будь то в процессе выезда из страны, получения убежища, репатриации, перемещения внутри страны и других ситуаций, вызывающих их уязвимость. Отказ в таком доступе ставит под

угрозу защите беженцев 5/, которые сами имеют право доступа к УВКБ. Для обеспечения международной защиты, особенно в условиях убежища, необходимо контролировать безопасность беженцев и просителей убежища, а также соблюдать их право на контакты с УВКБ. Такой доступ при осуществлении деятельности по оказанию содействия и помощи в чрезвычайных ситуациях, необходим, с тем чтобы оценить гуманитарные потребности и обеспечить надлежащее использование ресурсов, в соответствии с требованиями по обеспечению защиты, особенно в отношении женщин и детей. Исполнительный комитет призывает государства обеспечить незамедлительный и беспрепятственный доступ УВКБ и других организаций, действующих в этой области, к беженцам и просителям убежища в самых разнообразных ситуациях, от процедур по определению статуса беженца до обеспечения гражданского характера лагерей и поселений беженцев 6/.

27. В ходе недавних событий, таких, как в восточной части Заира, УВКБ было отказано в праве доступа к беженцам, а также в разрешении обеспечить их основными продуктами питания и оказать другую помощь, контролировать их благополучие или эвакуировать тех, кто в этом нуждается. Хотя и в прошлом такой доступ зачастую был сопряжен с трудностями, нынешнее международное присутствие и договоренности о мониторинге, особенно в странах происхождения и на границах продолжающихся конфликтов, являются исключительно хрупкими, как из-за нежелания властей сотрудничать, так и по соображениям безопасности. Наряду с опасностью пострадать от общей анархии,

5/ The 1993 General Conclusion on International Protection, (71 XLIV). (Ссылки на указанные в сносках 5 и 6 документы взяты из сборника Отдела международной защиты: Protection's compilation: Conclusions on the International Protection of Refugees adopted by the Executive Committee of the UNHCR Programme).

6/ УВКБ должен быть предоставлен оперативный и беспрепятственный доступ к просителям убежища, беженцам и репатриантам (22 III, 33 h), 72 b), 73 b) 9 iii), 77 q), 79 p), а также обеспечена возможность осуществлять контроль за благополучием лиц, поступающих в приемные центры, лагеря и другие поселения беженцев (22 III, 48 (4) d). УВКБ может осуществлять контроль за личной безопасностью беженцев и просителей убежища и принимать соответствующие меры для предупреждения посягательств на личную безопасность и обеспечения средств правовой защиты при ее нарушении (72 e). Лица, подавшие ходатайство о предоставлении убежища, и беженцы, включая лиц, содержащихся под стражей, имеют право сноситься с УВКБ и должны быть надлежащим образом информированы о таком праве (8 e) iv), 21 III, 44 g). Правительства обязаны обеспечить безопасный и своевременный гуманитарный доступ к лицам, нуждающимся в международной защите и содействии, в том числе лицам, перемещенным внутри страны, жертвам вооруженных конфликтов, а также беженцам, находящимся на их территории (75 i).

преступности и противопехотных мин, которые в равной мере угрожают местному населению, расширение операций гуманитарных миссий в зонах конфликтов вызывает новые проблемы, связанные с безопасностью.

28. Убийства сотрудников гуманитарных организаций в Боснии и Герцеговине, Бурунди, Чечне (Российская Федерация) и Руанде подчеркивают ту степень опасности, которой подвергаются со стороны различных государственных и негосударственных структур действующие в условиях беззакония сотрудники гуманитарных миссий. Эти трагические события сдерживают усилия по обеспечению защиты и оказанию помощи, а также мешают реализации решений, которая зачастую зависит от мониторинга. Сегодня уже недостаточно лишь не препятствовать международному доступу; сегодня необходимо также позитивное обязательство гарантировать беспрепятственность и безопасность такого доступа. Исполнительный комитет, возможно, пожелает подтвердить это обязательство, а также содействовать в его осуществлению там, где существуют препятствия.

29. Несмотря на то, что сами организации на практике многое делают для повышения безопасности и личной неприкосновенности персонала на местах, применимые в этих случаях нормы международного права все еще весьма слабы. Конвенция Организации Объединенных Наций о безопасности персонала ООН и связанного с ней персонала пока еще не вступила в силу и не обеспечивает адекватной защиты гуманитарного персонала. Необходимо наращивать усилия, чтобы обеспечить для УВКБ и других соответствующих организаций гарантии безопасности и соответствующие практические меры, а также разработать сопутствующие договорные обязательства. В данном контексте позитивным событием является включение Комиссией по международному праву преступлений против сотрудников Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала в проект Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества.

V. СОБЛЮДЕНИЕ ПОЛОЖЕНИЙ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

30. В Декларации Организации Объединенных Наций о территориальном убежище предусмотрено, что государства, предоставляющие убежище, не должны позволять лицам, получившим убежище, заниматься деятельностью, противоречащей целям и принципам Организации Объединенных Наций. Это иллюстрирует тот факт, что предоставление убежища связано с правами и обязанностями как со стороны государств, так и индивидуумов, и создает систему, в рамках которой индивидуумы находятся в безопасности, а между государствами удается избежать ненужных трений. В качестве одного из элементов этой системы в Конвенции 1951 года признается, что беженцы должны соблюдать национальные законы, а УВКБ разделяет озабоченность правительств по поводу последствий их несоблюдения беженцами.

31. Нарушение беженцами и лицами, ищущими убежища, национальных законов или неуважение интересов национальной безопасности могут привести к серьезным проблемам. Это может ослабить внутреннюю безопасность и негативно отразиться в целом на готовности принимать лиц, ищущих убежища. Эти последствия могут, в свою очередь,

поставить под угрозу предоставление права убежища. В подтверждение этого в Конвенции 1951 года и других международных документах, касающихся беженцев, предусматривается ряд мер в тех случаях, когда совершенные преступления имеют особо тяжкий характер, угрожают национальной безопасности или несут угрозу для общества страны, дающей приют. Ни один из документов, касающихся беженцев, не предусматривает защиты, иммунитета или какого-либо иного освобождения от ответственности беженцев, совершивших незаконные деяния.

32. Заложенные в Конвенции о беженцах правовые нормы указывают на то, что беженцы должны предаваться правосудию в обычном порядке с полным соблюдением их прав, включая право не подвергаться принудительному возвращению 7/. Положения об исключениях не являются ни преднамеренной, ни надлежащей реакцией на нарушения законодательства принимающей страны в силу того, что они относятся к тяжким международным преступлениям, включая военные преступления и преступления против человечности, а также серьезные неполитические преступления, совершенные до момента въезда в страну. Обязательство по соблюдению национального законодательства и обеспечению того, чтобы просители убежища и беженцы не занимались деятельностью, противоречащей целям и принципам Организации Объединенных Наций, возлагается на принимающее государство, которое должно осуществлять контроль за тем, чтобы беженцы, находящиеся на его территории, соблюдали его законы и международные обязательства. Соблюдение этих принципов путем применения соответствующих международных документов и их эффективного осуществления на национальном уровне также способствует обеспечению признания института убежища и его защиты. В ряде случаев национальные органы власти или сами беженцы могут неадекватно понимать обязанности беженцев и, кроме того, могут также отствовать возможностям соблюдения национального законодательства.

33. В Конвенции ОАЕ предусмотрено, что государство-член может обратиться к другому государству с просьбой "облегчить бремя" в тех случаях, когда указанное государство по тем или иным причинам сталкивается с трудностями в продолжении предоставления убежища беженцам. В Конвенции 1951 года также предусматривается, что беженцам,

7/ Положения статьи 32 предусматривают, что высылка беженцев может производиться не иначе как по соображениям государственной безопасности или общественного порядка и только во исполнение решений, вынесенных в судебном порядке. В пункте 2 статьи 33 Конвенции закреплено, что преимущества, связанные с обязательством соблюдать запрещение принудительного возвращения, не могут применяться к беженцам, рассматриваемым в силу уважительных причин как угроза безопасности страны, в которой они находятся, или осужденным вошедшим в силу приговором в совершении особенно тяжкого преступления и представляющим общественную угрозу для страны.

высылаемым из страны по соображениям государственной безопасности или общественного порядка, должны быть предоставлены возможности получить законное право на въезд в другую страну.

34. УВКБ полностью поддерживает право государств в данной области и продолжает тесно сотрудничать с ними в этом отношении; в то же время крайне важно исключить возможности злоупотребления этими правами и обязанностями в целях оправдания произвольной высылки беженцев или введения излишних ограничений по отношению к ним.

VI. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

35. Изменения в международной обстановке привели к необходимости тщательного поиска возможностей обеспечения защиты населения, подвергшегося опасности или перемещению в результате конфликтов, нарушений прав человека и преследования, а также возможных путей обеспечения безопасности в тех случаях, когда беженцы возвращаются в нестабильные условия. Всегда признавалось, что успешная реализация таких стратегий зависит от наличия достаточной политической воли у непосредственно затронутых государств, для того чтобы проанализировать факторы, лежащие в основе этих перемещений. Как все еще свидетельствуют связанные с беженцами кризисы, эти условия редко выполняются и убежище по-прежнему остается необходимым как в качестве незамедлительной ответной меры, так и решения.

36. Еще многое предстоит сделать для устранения угрозы институту убежища. При обеспечении защиты тех, кто вынужден был покинуть свои дома и страны, первый шаг состоит в отделении лиц, нуждающихся в международной защите, от тех, кто в ней не нуждается, и обеспечении по крайней мере временной защиты в случаях массового притока беженцев. При отсутствии оперативных, справедливых и эффективных механизмов решения этой задачи – как при массовом притоке, так и в отдельных случаях – угроза для безопасности, а также возможности злоупотреблений будут существовать и впредь. В результате государства могут прибегать к мерам, эффективно сокращающим возможности предоставления защиты. В ситуациях массовых притоков беженцев военные элементы должны быть разоружены и отделены от основной массы беженцев в самом начале. Лагеря и поселения должны располагаться на должном расстоянии от границ, при этом должно быть обеспечено соблюдение беженцами национального законодательства. Там, где для решения этих задач прилагаются недостаточные усилия, напряженность между государствами может обостриться, а лагеря беженцев могут подвергнуться инфильтрации и нападениям. Кроме того, международное сообщество должно активно содействовать обеспечению надлежащего доступа и мониторинга как исключительно важных аспектов гарантии безопасности и оказания помощи беженцам и репатриантам. Для эффективного решения этой задачи необходимо в срочном порядке принять дополнительные меры правового характера, направленные на укрепление безопасности и личной неприкосновенности сотрудников гуманитарных миссий.

37. Международное сообщество располагает необходимыми средствами, будь то правовые, практические или политические, для обеспечения того, чтобы предоставление убежища и впредь оставалось мирным действием, отвечающим требованиям национальной безопасности и положениям международного права. На практике связанные с беженцами ситуации могут превысить возможности, которыми располагает принимающее государство в данном отношении, что требует расширения поддержки со стороны других участников – государств, Организации Объединенных Наций, других международных организаций и негосударственных структур для сохранения института убежища. В этой связи необходимо практическое проявление международной солидарности и распределения бремени, что требует значительных усилий, ресурсов и твердой приверженности со стороны других государств. УВКБ будет и впредь привлекать внимание к дилеммам, стоящим перед всеми сторонами и самой системой международной защиты. Режим защиты беженцев прежде всего предназначен для того, чтобы помочь решить проблемы лиц, права и свободы которых нарушаются и подвергаются угрозе, а также оказать поддержку в осуществлении прав государств жить в мире друг с другом. Вместе с тем, поскольку такие рамки являются универсальными, лишь активное участие и поддержка со стороны всех государств могут обеспечить эффективное достижение этой цели, особенно в новых и более опасных условиях, в которых УВКБ все чаще приходится вести свою работу.
