

# ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОНЯТИЯ "БЕЖЕНЕЦ" В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

Виталий Масловский

**Н**астоящая работа — исследование универсальных норм международного права, относящихся к понятию "беженец". Недостаточная международно-правовая и доктринальная урегулированность этого понятия делает необходимым научный анализ определения понятия "беженец" в международном праве с учетом современных тенденций в сфере вынужденной миграции. Кроме того, в связи с присоединением Республики Беларусь в 2001 г. к Конвенции 1951 г. и Протоколу 1967 г., касающимся статуса беженцев<sup>1</sup>, представляется весьма важным исследовать, какие обязательства взяла на себя Республика Беларусь в области защиты прав беженцев.

Первые попытки закрепления в международном праве понятия "беженец" относятся к периоду деятельности Лиги Наций. Для договоров той эпохи характерным является распространение данного понятия на целые группы иностранцев, не пользующихся защитой государства исхода<sup>2</sup>. Указанный групповой подход к определению понятия "беженец" отражал существовавшую во второй четверти XX в. политику разового реагирования государств на вновь возникающие кризисы, порождающие беженцев.

Универсальное определение понятия "беженец" впервые было закреплено в Уставе Международной организации по делам беженцев (МОБ) — специализированного учреждения, созданного при Организации Объединенных Наций для репатриации лиц, перемещенных в результате Второй мировой войны. Устав МОБ определяет в качестве беженцев лиц, покинувших страну происхождения (гражданства или прежнего постоянного местожительства) и относящихся к одной из следующих категорий: а) жертвы фашистских и сотрудничавших с ними режимов; б) испанские республиканцы и иные жертвы режима в Испании; в) лица, имевшие статус беженца до начала Второй мировой войны по причинам расового, религиозного, этнического характера или политических убеждений (п. 1 разд. А; ч. первая Приложения I)<sup>3</sup>. К другим категориям беженцев относились лица, которые не могли либо не хотели пользоваться защитой своего государства, а также лица еврейского происхождения — жертвы режимов в Германии и Австрии (пп. 2, 3 разд. А). Кроме того, в качестве отдельной группы беженцев в нем выделены беспризорные дети, находящиеся вне страны происхождения (п. 4 разд. А)<sup>4</sup>. Данная норма — первое и единственное определение понятия "дети-беженцы" как одной из составляющих общей категории беженцев.

Наряду с понятием "беженцы" Устав МОБ также дает определение "перемещенные лица" — люди, угнанные фашистскими режимами на принудительные работы либо высланные по политическим, расовым или этническим соображениям<sup>5</sup>.

Следующим международным документом, раскрывающим содержание понятия "беженец", стал Устав УВКБ ООН. В Уставе, принятом резолюцией 428 (V) Генеральной Ассамблеи ООН, этот термин впервые

употребляется в современном международно-правовом значении и обозначает негражданина, имеющего вполне обоснованные опасения стать жертвой преследований по признакам расы, вероисповедания, гражданства или политических убеждений и не пользующегося защитой своего государства<sup>6</sup>. В понятие "беженец" включались также лица, получившие данный статус по договорам, принятым под эгидой Лиги Наций, равно как и беженцы, подпадавшие под компетенцию МОБ. Из числа беженцев исключались лица, пользующиеся защитой других учреждений системы ООН, а также лица, совершившие преступления против мира и человечности, военные и серьезные неполитические преступления, а равно деяния, противоречащие целям и принципам ООН<sup>7</sup>.

Меняющаяся международная обстановка после Второй мировой войны существенно затрудняла работу по решению проблемы беженцев. Деятельность МОБ по переселению беженцев была негативно воспринята социалистическими странами. Начавшаяся "холодная война" повлияла как на ликвидацию МОБ, так и на фактический бойкот новых инициатив ООН по решению проблемы беженцев со стороны СССР и его союзников. Социалистические страны не финансировали работу Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, не принимали участия (за исключением Югославии) в работе конференции, разрабатывавшей Конвенцию ООН о статусе беженцев, а также не присоединялись к данной Конвенции.

Устав УВКБ ООН принимался с целью регламентации деятельности этого вспомогательного органа Организации Объединенных Наций. Однако очевидным оставался тот факт, что основную ответственность по обеспечению международной защиты беженцев несут государства. Для регулирования международных отношений по защите беженцев была разработана Конвенция о статусе беженцев, ставшая основным источником международного права, регулирующим защиту этой категории иностранцев.

Конвенция о статусе беженцев была принята 28 июля 1951 г. Конференцией полномочных представителей по вопросу о статусе беженцев и апатридов, созванной по резолюции Генеральной Ассамблеи ООН для принятия международного договора по вопросам беженцев. Будучи разработанной с целью решения проблемы беженцев в послевоенной Европе, Конвенция 1951 г. впоследствии стала универсальным инструментом обеспечения международной защиты.

Определение понятия "беженец", содержащееся в статье 1 Конвенции, стало общепринятым в международном праве. Более 140 государств, присоединившихся к Конвенции 1951 г. или Протоколу к ней 1967 г., используют это определение в своем законодательстве и практике по обеспечению международной защиты.

В структуре статьи 1 Конвенции о статусе беженцев выделяются следующие разделы: А — положения об уставных беженцах (A1) и включающие положе-

Масловский Виталий Вячеславович — сотрудник по правовым вопросам Представительства УВКБ ООН в Республике Беларусь, соискатель кафедры международного права факультета международных отношений Белорусского государственного университета

ния (А 2); В — географическая оговорка; С — положения о прекращении; D, E и F — положения об исключении.

Уставными беженцами в современном международном праве называют лиц, "которые рассматривались как беженцы согласно положениям международно-правовых документов, предшествовавших Конвенции 1951 г. о беженцах"<sup>8</sup>. Перечень соответствующих международных договоров (включая Устав МОБ) содержится в пункте 1 раздела А статьи 1 Конвенции 1951 г.<sup>9</sup> Данная часть определения понятия "беженец" носит сугубо теоретический характер, так как маловероятно, что в настоящее время какое-либо лицо продолжает сохранять статус беженца, полученный в первой половине XX в.

Конвенция 1951 г. разрабатывалась в основном для решения проблемы послевоенных беженцев в Европе, и раздел В статьи 1 предоставлял государствам возможность ограничивать действие Конвенции только в отношении европейских беженцев<sup>10</sup>. Расширение круга лиц, подпадающих под определение понятия "беженец", произошло после вступления в силу в 1967 г. Протокола, касающегося статуса беженцев. Данный Протокол был принят к сведению Экономическим и Социальным советом<sup>11</sup> и Генеральной Ассамблеей ООН<sup>12</sup>, которая поручила Генеральному секретарю препроводить его государствам, присоединившимся к Конвенции 1951 г., государствам — участникам ООН и иным государствам<sup>13</sup>.

Основной целью данного Протокола было устранение ограничения сферы действия Конвенции 1951 г., включавшего географический ("события, произошедшие в Европе") и временной ("события, происшедшие... до 1 января 1951 года") признаки. Протокол содержал обязательства государств применять статьи 2—34 Конвенции 1951 г. в отношении "новых" беженцев. При этом Протокол допускал сохранение географического ограничения государствами, сделавшими соответствующее заявление при присоединении к Конвенции 1951 г.

Наиболее важной нормой, раскрывающей сущность понятия "беженец" в современном международном праве, является пункт 2 раздела А статьи 1 Конвенции о статусе беженцев. Формулировка данного пункта устанавливает позитивные критерии, позволяющие определить конкретного индивида в качестве беженца. Эта норма известна в международном праве беженцев как "положения о включении" или "включающие положения" (Inclusion clauses). В соответствии с ней беженец — "лицо, которое в результате событий, происшедших до 1 января 1951 г., и в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений"<sup>14</sup>.

В приведенном определении понятия "беженец" выделяются следующие критерии:

1) нахождение вне страны происхождения (гражданства или прежнего постоянного местожительства);

2) вполне обоснованные опасения;

3) преследования;

4) признаки преследования: раса, вероисповедание, гражданство (национальность), принадлежность к определенной социальной группе и политические убеждения;

5) отсутствие защиты страны происхождения.

Только наличие всей совокупности данных критериев позволяет определить то или иное лицо в качестве беженца. Отсутствие одного из данных элементов при анализе теоретической задачи или практического дела означает невозможность вывода о применимости международно-правового понятия "беженец" к рассматриваемому случаю или индивидуальному делу.

Наиболее простым элементом положений о включении является нахождение вне страны происхождения. Гражданин, в отношении которого рассматривается применимость конвенционного определения, должен находиться за пределами государства своего гражданства, а апатрид — вне страны прежнего постоянного местожительства. Только в этом случае возможна сама постановка вопроса о применении международно-правовой защиты. Применительно к гражданам появляется конфликт двух элементов государственного суверенитета: личного, вытекающего из гражданства как правовой связи, и территориального, определяющего верховенство государственной власти на своей территории. Данная коллизия в международном праве беженцев решается в пользу территориального элемента государственного суверенитета: обоснованная просьба о защите удовлетворяется страной убежища, страна происхождения лишается возможности осуществлять свою юрисдикцию в отношении беженца.

Учет вышеупомянутых обстоятельств позволяет провести четкое различие в международно-правовом положении беженцев и лиц, перемещенных внутри страны. Последние не пересекали международную границу, и государство происхождения в силу верховенства своей власти над соответствующей территорией является единственным субъектом, осуществляющим юрисдикцию. Предоставление защиты является обязанностью только этого государства, действие любого другого субъекта будет вмешательством во внутренние дела, т. е. существенным нарушением принципов международного права. Поэтому при всей схожести ситуаций беженцев и внутренне перемещенных лиц нахождение первых вне границ страны происхождения вносит принципиальное отличие в их статус, даже если сама граница не демаркирована и не охраняется.

Ключевым выражением в определении понятия "беженец" является фраза "вполне обоснованные опасения преследований". Именно термин "преследования" отражает сущность проблемы беженцев и является логической основой, на которой строится указанное понятие. Исследование смысла, вкладываемого в слово "преследования", является наиболее сложным элементом анализа положений о включении.

В международных договорах о беженцах отсутствует определение термина "преследования", что позволяет исследователям применять различные подходы к его толкованию. Наиболее распространенными приемами являются следующие: обращение к позициям представителей государств, отраженным в подготовительных документах (*travaux preparatoires*) по принятию Конвенции 1951 г.; систематический анализ положений международного права в области прав чело-

века во взаимосвязи с понятием "преследование"; обращение к принципам и нормам публичного международного права. Представляется, что увязывание термина "преследования" с деяниями, запрещенными международным правом, в частности, с нормами в области прав человека, представляет собой наиболее последовательный, с юридической точки зрения, подход к определению сущности этого понятия. В этой связи следует отметить, что Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев в своем Руководстве по процедурам и критериям определения статуса беженца разъясняет, какие критерии используются для разграничения преследований от других видов нарушений прав человека. При этом УВКБ ООН обращает внимание на взаимосвязь между статьями 1 (определение понятия "беженец") и 33 (принцип невысылки) Конвенции 1951 г. (угроза жизни или свободе является преследованием)<sup>15</sup>, отличие преследований от дискриминации (в первом случае нарушаются неотъемлемые права человека)<sup>16</sup>, а также на решающую роль интенсивности нарушений прав дискриминируемой группы или лица<sup>17</sup>. При анализе того, при каких обстоятельствах в качестве преследования будет рассматриваться привлечение к уголовной ответственности, за основу берутся фактор соответствия уголовного кодекса международным стандартам и наличие дискриминационной практики применения уголовного преследования в целом и наказания в частности<sup>18</sup>.

Следующей составной частью анализируемого определения является понятие "вполне обоснованные опасения", объединяющее субъективный элемент — опасения — с объективным фактором их обоснованности, определяемым по не зависящим от индивида обстоятельствам. Руководство УВКБ ООН и специалисты в области права беженцев раскрывают психологическую природу опасений и их индивидуальный характер<sup>19</sup>, подчеркивая необходимость отдельного рассмотрения каждой просьбы о предоставлении международной защиты. Существенное значение имеет и такой элемент, как обоснованность субъективных опасений, подтверждением которой является тревожная обстановка с правами человека в стране происхождения, свидетельствующая об угрозе преследований. Дополнительным аргументом в пользу выделения понятия "вполне обоснованные опасения" в отдельный признак определения беженца является то обстоятельство, что именно вероятность преследований, а не пережитое нарушение прав человека позволяет отождествлять конкретный индивидуальный случай с международно-правовой категорией "беженец". Принципиальность этого отличия очевидна. Цель международно-правовой защиты — обеспечение соблюдения прав человека, а не только реакция на допущенные в конкретной ситуации нарушения. Определение понятия "беженец" направлено на защиту лица, обоснованно опасющегося преследований, а не только перенесшего такое обращение. Основной акцент делается именно на анализе перспективы индивидуальной ситуации в стране происхождения, а не на прошлом заявителя. При этом факт прежнего преследования может свидетельствовать об обоснованности опасений.

Термин "преследования" в определении понятия "беженец" связан с пятью основаниями — раса, вероисповедание, гражданство, принадлежность к определенной социальной группе или политические убеждения. Один либо несколько из этих признаков должны

быть причиной тех нарушений прав человека, спасаясь от которых лицо выезжает из страны и становится беженцем. Рассмотрим кратко каждое из данных оснований.

Понятие "раса" в данном контексте должно трактоваться широко и включать в себя любую этническую или языковую группу. Данный подход разделяют большинство исследователей и УВКБ ООН<sup>20</sup>. В обоснование этой позиции можно применить и систематический подход к международно-правовым документам в области прав человека, проанализировав, в частности, формулировку в статье 1 Конвенции о запрещении всех форм расовой дискриминации:

"В настоящей Конвенции выражение "расовая дискриминация" означает любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения..."<sup>21</sup>

Аналогичный подход применяется и к понятию "гражданство". Следует отметить, что примененное в английском тексте Конвенции 1951 г. слово "nationality" обозначает более широкое понятие, включающее и гражданскую, и национальную принадлежность. Характерно, что не было употреблено слово "citizenship", переводимое как "гражданство". УВКБ ООН рекомендует широко толковать данное основание преследований, понимая под ним и гражданство, и национальность (этническую принадлежность)<sup>22</sup>.

При анализе содержания термина "вероисповедание" исследователи также исходят из систематического толкования международно-правовых документов, включая в это понятие свободу мысли, свободу совести и право на отправление религиозных обрядов<sup>23</sup>. Исходя из смысла статьи 18 Пакта о гражданских и политических правах, в понятие "вероисповедание" в контексте права беженцев следует включать также и воззрения лица, не придерживающегося какой-либо религии.

Расширенное толкование в международном праве понятия "беженец" имеет и такое основание преследований, как политические убеждения. Г. Гудвин-Гилл пишет: "В Конвенции 1951 г. выражение "политические убеждения" следует понимать широко — как любое мнение по любому вопросу, которое может затрагивать деятельность государства, характер правления, политику. Однако положения международных документов налагают на это право (как и на любое другое) законные ограничения (с целью защиты прав и интересов других лиц, общественных и государственных интересов), которые имеют общее признание. ... Политические убеждения могут быть выражены или не выражены, оправданно или ошибочно приписываться лицу, ходатайствующему о статусе беженца. Если они были выражены и если заявитель либо другие лица, находившиеся в сходной ситуации, пострадали от репрессивных мер либо им угрожали такими мерами, то можно говорить о вполне обоснованных опасениях"<sup>24</sup>. Данная позиция отражена также в Руководстве УВКБ ООН по процедурам и критериям определения статуса беженцев. Параграфы 80—86 содержат подробное описание тех параметров, при которых наличие оппозиционных взглядов может служить обоснованием опасений по смыслу Конвенции 1951 г.<sup>25</sup> Как и другие основания, политические убеждения рассматриваются в неразрывной связи с другими элементами понятия "беженец". Убеждения должны быть настолько нетерпимыми для властей, что их наличие приводит к преследованиям, они должны быть

известны лицу, осуществляющему преследования, либо социальный статус и твердость позиции носителя убеждений позволяют обоснованно предположить раскрытие таких взглядов и вытекающие из этого последствия.

Одним из наиболее спорных оснований в определении является такой элемент, как принадлежность к определенной социальной группе. Позиции УВКБ ООН и большинства исследователей позволяют определить основные характеристики социальной группы по смыслу Конвенции 1951 г., а именно наличие объединяющего неизменяемого признака (признаков), необходимого для самоидентификации членов группы, а также идентификация социальной группы лицом, осуществляющим преследования<sup>26</sup>. При этом эксперты отмечают, что этим объединяющим признаком не может быть само преследование членов группы<sup>27</sup>. Данная позиция нашла отражение в судебной практике стран общего права и введена в США в качестве Руководства сотрудникам Службы иммиграции и натурализации при определении преследования по причине принадлежности к определенной социальной группе. Данный документ содержит следующую цитату из решения Комиссии по иммиграционным апелляциям: "Преследование по причине принадлежности к определенной социальной группе охватывает преследование, которое направлено по отношению к индивиду, являющемуся членом группы, все лица в которой имеют общий, неизменяемый признак. ... Независимо от того, каков именно этот определяющий группу общий признак, он должен быть признаком, который члены группы либо не могут изменить, либо не должны изменять вследствие его фундаментального значения для их личностных характеристик или совести"<sup>28</sup>. Значение данного документа состоит также в том, что он является одним из первых руководств по определению обстоятельств, позволяющих определять жертв преследований, связанных с гендерным фактором, в качестве лиц, относящихся к определенной социальной группе в определении понятия "беженец". Такой подход в настоящее время получил поддержку со стороны УВКБ ООН и экспертов по праву беженцев<sup>29</sup> и является довольно распространенным в практике определения статуса беженца в развитых странах.

Последним рассматриваемым элементом положения о включении является отсутствие национальной защиты, выражающееся в невозможности ее получения (очевидной в случае преследования со стороны властей) либо в нежелании лица пользоваться защитой вследствие обоснованных опасений подвергнуться преследованиям. Исчерпывающий анализ этого признака содержится в Руководстве УВКБ ООН по процедурам и критериям определения статуса беженца<sup>30</sup>. Следует отметить, что Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев и большинство государств признают, что лицами, осуществляющими преследования, могут быть как власти страны происхождения, так и негосударственные структуры (при отсутствии должной защиты), в то время как отдельные государства считают, что преследование может исходить только от официальных органов. Представляется, что первый подход в большей степени соответствует смыслу Конвенции 1951 г., так как сам текст статьи 1 не содержит каких-либо ограничений, связанных с лицом, осуществляющим преследования. В то же время очевидно, что преследование со стороны негосударственного агента должно быть основанием для предоставления статуса беженца, если (при наличии остальных признаков) "власти отно-

сятся к этому терпимо или если власти отказываются или не способны обеспечить эффективную защиту"<sup>31</sup>.

Важным блоком в определении понятия "беженец" являются положения об исключении — нормы разделов D, E и F статьи 1 Конвенции 1951 г., определяющие лиц, которые подпадают под положения о включении, однако не заслуживают международной защиты или не нуждаются в ней. Следует особо подчеркнуть, что во избежание непоследовательных выводов при теоретическом и практическом анализе определения понятия "беженец" рассмотрение положений об исключении должно происходить только после того, как установлено наличие положений о включении<sup>32</sup>.

Раздел D статьи 1 исключает из числа беженцев лиц, пользующихся защитой органов или учреждений системы ООН, за исключением Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев. На сегодняшний день к этой категории относятся палестинские беженцы, проживающие в зоне действия Ближневосточного агентства ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), которая распространяется на территорию Иордании, Сирии, Западного берега реки Иордан и сектора Газа<sup>33</sup>.

Раздел E статьи 1 относится к беженцам, которые, не имея гражданства страны пребывания, тем не менее пользуются одинаковым правовым статусом с гражданами. Данная норма отражала существовавшую в ФРГ на момент разработки Конвенции правовую ситуацию с беженцами — этническими немцами.

Нормы раздела F статьи 1 Конвенции 1951 г. приобретают особое значение в современном международно-правовом контексте. Положения об исключении из числа беженцев лиц, совершивших недопустимые международным сообществом деяния, четко обозначают круг действий, которые не должны оставаться безнаказанными с точки зрения международного права.

Не заслуживают предоставления международной защиты лица, которые:

- a) совершили преступление против мира, военное преступление или преступление против человечности, в определении, данном этим деяниям в международных актах;
- b) совершили тяжкое неполитическое преступление вне страны убежища и до въезда в нее;
- c) виновны в совершении деяний, противоречащих целям и принципам ООН.

Пункт a) раздела F предусматривает, что для определения актов, исключających совершивших их лиц из числа беженцев, применяются международные договоры для борьбы с такими деяниями. Одним из таких документов является Статут Международного военного трибунала, осуществлявшего судебное разбирательство в Нюрнберге по преступлениям, совершенным главными военными преступниками Второй мировой войны. Статут определяет преступления против мира (подготовка и ведение агрессивной войны), военные преступления (нарушения законов и обычаев войны) и преступления против человечности (истребление, угон в рабство и иные антигуманные действия против мирного населения)<sup>34</sup>. В современном международном праве для анализа этого положения об исключении следует применять также положения Устава Международного уголовного трибунала по Руанде от 8 ноября 1994 г., Устава Международного уголовного трибунала для судебного преследования лиц, ответственных за серьезные нарушения международного гуманитарного права,

совершенные на территории бывшей Югославии, от 25 мая 1993 г., а также Римский статут Международного уголовного суда от 17 июля 1998 г. В частности, статья 7 Римского статута содержит перечень деяний, определяемых современным международным правом как преступления против человечности.

Очевидное нежелание международного сообщества признавать беженцами общеуголовных преступников отражено в пункте b) раздела F. При анализе деяний, определяемых как серьезные неполитические преступления, следует обращать внимание, во-первых, на наличие каких-либо политических мотивов и, во-вторых, на фактор соответствия осуществленных деяний и их последствий<sup>35</sup>. Декларирование политических целей при совершении уголовно наказуемых деяний не изменяет правовой оценки последних. Тем не менее, следует учитывать практику отдельных государств по применению уголовного закона в политических целях и при анализе инкриминируемого преступления использовать международные стандарты, а не законодательство страны происхождения лица, ходатайствующего о статусе беженца.

При определении деяний, противоречащих целям и принципам ООН, пункт с) раздела F статьи 1 Конвенции 1951 г., следует исходить из положений, содержащихся в главе 1 Устава Организации Объединенных Наций. Цели ООН (ст. 1 Устава) — поддержание международного мира и безопасности, разрешение международных споров мирными средствами, развитие дружественных отношений между нациями, международное сотрудничество, поощрение и развитие уважения к правам человека и основным свободам. Принципы ООН (ст. 2 Устава) — суверенное равенство государств, добросовестное выполнение обязательств, разрешение споров мирными средствами, неприменение силы или угрозы силой, содействие ООН, невмешательство во внутренние дела государств.

В Руководстве по процедурам и критериям определения статуса беженца цели и принципы ООН трактуются как "основополагающие принципы, которыми должны руководствоваться члены Организации в отношениях друг с другом и с международным сообществом в целом"<sup>36</sup>. Из этого можно заключить, что для совершения действий, противоречащих принципам Организации Объединенных Наций, лицо должно занимать достаточно влиятельное положение в государстве — члене Организации Объединенных Наций и иметь возможность влиять на нарушение данным государством этих принципов. Однако едва ли возможно назвать случаи применения этого положения, которое из-за своей общей формулировки должно применяться с предосторожностью.

Специалисты в области права беженцев разделяют позицию УВКБ ООН, что деяния, противоречащие принципам ООН, могут совершать только высокопоставленные должностные лица, так как эти принципы регулируют отношения государств, а не физических лиц<sup>37</sup>.

Практика применения данного положения в Европе<sup>38</sup> показывает, что под данными действиями государства (Франция, Бельгия) понимают грубейшие нарушения основных прав человека (пытки, внесудебные казни, незаконные аресты и уничтожение политических оппонентов). В Великобритании данное положение применялось по отношению к лицам, совершившим преступление "терроризм".

Следует отметить, что вышеуказанные деяния в большинстве случаев ошибочно отнесены к действиям, противоречащим целям и принципам ООН, так как они подпадают под более четкое определение преступлений против человечности, военных преступлений, либо серьезных неполитических преступлений (пп. а) и b) разд. F ст. 1 Конвенции 1951 г.).

В Соединенных Штатах Америки нет национальной нормы, соответствующей пункту с) раздела F статьи 1 Конвенции 1951 г., и судебной практики по данному типу дел<sup>39</sup>. В судебном прецеденте, ставшем основой для вынесения новых аналогичных решений в Канаде, Верховный суд в деле *Pushpanathan v. Canada* (июнь 1998 г.) отменил решение Департамента по определению статуса беженцев и нижестоящих судов, которые квалифицировали контрабанду наркотиков в особо крупных размерах как действие, противоречащее целям и принципам ООН, исходя из того, что ООН активно борется с распространением наркотиков. Верховный суд Канады отметил, что толковать данную норму следует исходя из Устава ООН. Не указывая на конкретные действия, подпадающие под пункт с) раздела F статьи 1 Конвенции 1951 г., Верховный суд Канады пришел к выводу, что такие действия должны запрещаться декларациями и резолюциями международного сообщества, например Декларацией ООН против насильственных исчезновений, пыток и международного терроризма<sup>40</sup>. Отмечая отсутствие международных документов, определяющих понятие "преследование", Верховный суд Канады подчеркивает, что систематические грубые нарушения прав человека, представляющие собой преследование в понимании Конвенции 1951 г., либо однократное нарушение наиболее существенного из принципов прав человека будут действиями, нарушающими цели и принципы ООН<sup>41</sup>.

Следует учитывать, что простое членство лица, ищущего убежища, в организации, совершающей деяния, подпадающие под действие раздела F статьи 1 Конвенции 1951 г., само по себе не является достаточным основанием для применения положений об исключении<sup>42</sup>. Исходя из принципа личной ответственности, следует всесторонне оценить персональные действия лица и его роль в содеянном. По этой же причине нельзя исключать из числа беженцев членов семьи лица, чьи деяния доказаны, если у них есть вполне обоснованные опасения стать жертвой преследований.

При толковании фразы "серьезные основания полагать" в разделе F статьи 1 Конвенции 1951 г. практика применения данного положения государствами и мнение исследователей выделяют несколько основных правил. Признается, в частности, что доказывание совершения деяний, исключающих из статуса беженцев, является обязанностью государства, а не заявителя<sup>43</sup>. Государство должно "представить ясные и убедительные доказательства, что лицо, ищущее убежища, совершило ведущие к исключению преступления"<sup>44</sup>. Однако стандарт доказывания более низкий, чем это принято в уголовном процессе стран общего права<sup>45</sup>. К числу доказательств вины лица, ищущего убежища, можно причислить его устные достоверные показания, проверенное и обоснованное обвинение в совершении деяния, изданное международным трибуналом требование об аресте или иные ясные и убедительные доказательства (отчеты ООН и правозащитных организаций, сведения властей страны убежища, доклады УВКБ ООН, сведения СМИ<sup>46</sup>). При этом лицо, подозреваемое

в совершении этих деяний, должно быть извещено о рассмотрении данного вопроса и о своем праве представить соответствующие объяснения.

Нормы раздела С статьи 1 Конвенции 1951 г. регулируют ситуации, когда перестает действовать статус беженца, предоставленный по данному международному договору. Этот раздел в международном праве беженцев получил название "положения о прекращении". В нем рассматриваются обстоятельства, когда беженец более не нуждается в международной защите вследствие возобновления национальной защиты страны происхождения либо получения нового гражданства.

Ситуации, в которых применяются положения о прекращении, можно разделить на следующие три вида:

- а) добровольные действия беженца, свидетельствующие о принятии им национальной защиты страны происхождения (пп. 1 и 4 разд. С);

- б) возобновление утраченного гражданства либо получение нового (пп. 2 и 3 разд. С);

- в) изменение обстановки в стране происхождения (пп. 5 и 6 разд. С).

В первом случае статус беженца прекращается, если соответствующее лицо добровольно вновь воспользовалось защитой государства своей гражданской принадлежности. Важнейшими условиями, разграничивающими это положение от вынужденного обращения к властям страны происхождения, являются добровольность действий лица, намерение получить защиту своего государства и фактическое получение защиты. При отсутствии одного из этих условий невозможно ставить вопрос о прекращении статуса беженца. Одной из ситуаций, свидетельствующих о признании национальной защиты, является добровольное возвращение в страну, где существовала угроза преследований. Однако сам факт возвращения не ведет к прекращению статуса беженца. Применяемая в пункте 4 раздела С терминология относится к лицу, которое "добровольно вновь обосновалось" в стране преследования. Хотя невозможно четко определить временные рамки для термина "обосноваться", тем не менее под ним подразумевается долгосрочное и постоянное проживание, а не визит для ознакомления с обстановкой<sup>47</sup>.

Наличие эффективной государственной защиты само по себе исключает статус беженца, поэтому логичным является применение положений о прекращении, когда беженец, лишившись своего гражданства, снова его добровольно приобрел либо когда он полу-

чил новое гражданство и пользуется защитой страны своей новой гражданской принадлежности. Национальная защита в этих случаях делает излишней международной защиту.

Статус беженца также прекращает действовать в отношении лица, которое не может больше отказываться от защиты своей страны, так как обстоятельства, на основании которых оно было признано беженцем, более не существуют (п. 5 разд. С). Для лиц без гражданства такое изменение обстоятельств делает возможным возвращение в страну прежнего постоянного местожительства (п. 6 разд. С). В обоих случаях ситуация в стране происхождения должна измениться коренным образом, чтобы исключались основания опасаться преследований. Для уставных беженцев, ставших ранее жертвами преследований, пункты 5 и 6 предусматривают исключение из положений о прекращении. Статус не прекращает своего действия, если у беженца есть достаточные основания, вытекающие из прежних преследований, для отказа от защиты страны происхождения или от возвращения в нее даже при изменившихся обстоятельствах.

Итак, анализ содержания понятия "беженец" в международно-правовых нормах позволяет составить представление о его объеме. Некоторые элементы данного термина имеют различную трактовку в доктрине, в практике государств и в позиции УВКБ ООН — органа, уполномоченного обеспечивать международную защиту беженцев. С учетом того, что УВКБ ООН обеспечивает международную защиту беженцев и осуществляет наблюдение за реализацией положений Конвенции о статусе беженцев, для сближения различных позиций по данному вопросу следует более последовательно применять рекомендации Управления по определению понятия "беженец", в частности Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженцев. Обширные материалы международного права беженцев отражают опыт, накопленный на протяжении нескольких десятилетий применения универсального определения понятия "беженец". При разработке национальных актов по вопросам беженцев, а также при решении вопросов, связанных с определением статуса беженцев, рекомендуется использовать эти наработки, что позволит строить национальную систему защиты в соответствии с требованиями универсальных международных стандартов.

<sup>1</sup> Закон Республики Беларусь "О присоединении Республики Беларусь к Конвенции о статусе беженцев и Протоколу, касающемуся статуса беженцев" от 4 мая 2001 г. № 10-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2001. № 46. 2/753.

<sup>2</sup> См.: Соглашение о выдаче удостоверений личности русским и армянским беженцам, о дополнении и внесении изменений в Соглашения от 5 июля 1922 г. и 31 мая 1924 г.; Соглашение о распространении на другие категории беженцев некоторых мер, принятых в пользу русских и армянских беженцев; Временное соглашение о статусе беженцев, прибывающих из Германии; Конвенция о статусе беженцев, прибывающих из Германии; Дополнительный протокол к Временному соглашению и Конвенции о статусе беженцев, прибывающих из Германии, подписанным в Женеве соответственно 4 июля 1936 г. и 10 февраля 1938 г. // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев / Сост. Ю.Л. Сарашевский, А.В. Селиванов. Мн.: Тесей, 2000. С. 8, 14, 23, 31, 42.

<sup>3</sup> Устав Международной организации по делам беженцев (1946 год) // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев. С. 46—47.

<sup>4</sup> Там же. С. 47.

<sup>5</sup> Там же. С. 47—48.

<sup>6</sup> Пункт 6 Устава УВКБ ООН определяет лиц, на которых распространяется компетенция Управления, в том числе лиц, "...которые, в результате событий, происшедших до 1 января 1951 года, и в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства или политических убеждений, находятся вне страны своей гражданской принадлежности и не могут пользоваться защитой правительства этой страны или не желают пользоваться такой защитой либо вследствие таких опасений, либо по причинам, не связанным с соображениями личного удобства..." (п. 6 А ii), а также "...всех других лиц, которые ... вследствие испытываемых или испытанных вполне обоснованных опасений преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства или политических убеждений, находятся вне страны своей гражданской принадлежности или не могут или, по причинам указанных опасений, не желают пользоваться защитой правительства страны своей гражданской принадлежности..." (п. 6 В) // Права человека: Сборник международных договоров. Т. I, ч. 2. Нью-Йорк; Женева: ООН, 1994. С. 766—768.

- <sup>7</sup> Анализ положений об исключении из числа беженцев и положений о прекращении статуса беженцев приводится ниже, в части данной статьи, относящейся к Конвенции 1951 года о статусе беженцев.
- <sup>8</sup> Международный тезаурус терминологии по беженцам. Русский перевод второго издания. Женева: УВКБ ООН, 1998. С. 53.
- <sup>9</sup> Конвенция о статусе беженцев // Права человека: Сборник международных договоров. Т. I, ч. 2. С. 740—741.
- <sup>10</sup> Там же. С. 741.
- <sup>11</sup> Экономический и Социальный совет ООН. Резолюция 1186 (XLI) от 18 ноября 1966 г.
- <sup>12</sup> Генеральная Ассамблея ООН. Резолюция 2198 (XXI) от 16 декабря 1966 г. Протокол, касающийся статуса беженцев. A/RES/2198.
- <sup>13</sup> Статья V Протокола. См. Протокол, касающийся статуса беженцев // Права человека: Сборник международных договоров. Т. I, ч. 2. С. 760.
- <sup>14</sup> Там же. С. 741.
- <sup>15</sup> См.: параграф 51 Руководства по процедурам и критериям определения статуса беженцев (согласно Конвенции 1951 г. и Протоколу 1967 г., касающимся статуса беженцев). Женева: УВКБ ООН, 1992. С. 15.
- <sup>16</sup> Там же, параграфы 54—55. С. 15—16.
- <sup>17</sup> Там же.
- <sup>18</sup> Там же, параграфы 56—60. С. 16—17.
- <sup>19</sup> См.: Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженца., параграфы 38—41. С. 12—13. P. Kourula. Broadening the Edges. Refugee Definition and International Protection Revisited. The Hague, Martinus Nijhoff Publishers. P. 91.
- <sup>20</sup> Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженца, параграф 68. С. 19.
- <sup>21</sup> Международная конвенция о запрещении всех форм расовой дискриминации // Права человека: Сборник международных договоров. Т. I, ч. 2. С. 73.
- <sup>22</sup> Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженца, параграф 74. С. 19—20.
- <sup>23</sup> See: P. Kourula. Broadening the Edges. Refugee Definition and International Protection Revisited. The Hague, Martinus Nijhoff Publishers. P. 94.
- <sup>24</sup> Гудвин-Гилл Г. С. Статус беженца в международном праве. М.: ЮНИТИ, 1997. С. 67.
- <sup>25</sup> См.: Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженца. С. 20—22.
- <sup>26</sup> См.: Гудвин-Гилл Г. С. Указ. соч. С. 65.
- <sup>27</sup> See: Summary Conclusions – Membership of a Particular Social Group. San Remo Expert Roundtable. 6—8 September 2001. Organised by the United Nations High Commissioner for Refugees and the International Institute of Humanitarian Law // <<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/openssl.pdf?tbl=PROTECTION&page=PROTECT&id=3baf2fb88>>. Accessed: 05.12.2002.
- <sup>28</sup> United States INS Gender Guidelines. Considerations for Asylum Officers Adjudicating Asylum Claims from Women. Memorandum, 26 May 1995. Цит. по: International Refugee Law: A Reader. Edited by B.S. Chimni. New Delhi: Sage Publications, 2000. P. 46. (Перевод цитаты мой. — В. М.)
- <sup>29</sup> See: Summary Conclusions — Gender-Related Persecution. San Remo Expert Roundtable. 6-8 September 2001. Organised by the United Nations High Commissioner for Refugees and the International Institute of Humanitarian Law // <<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/openssl.pdf?tbl=PROTECTION&page=PROTECT&id=3baf2ef5d>>. Accessed: 05.12.2002.
- <sup>30</sup> Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженца, параграфы 97—105. С. 24—26.
- <sup>31</sup> Там же, параграф 65. С. 18.
- <sup>32</sup> Там же, параграф 140. С. 36. Такой подход получил краткое название "Inclusion before exclusion".
- <sup>33</sup> Подробнее о правовом статусе палестинских беженцев см.: Гудвин-Гилл Г. С. Указ. соч. С. 287—292.
- <sup>34</sup> Выдержки из Статута приведены в Приложении V к Руководству по процедурам и критериям определения статуса беженца. Приложение VI содержит перечень соответствующих договоров, принятых до 1990 г.
- <sup>35</sup> Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженца, параграф 151—161. С. 39—42.
- <sup>36</sup> Там же, параграф 163. С. 42.
- <sup>37</sup> See: Karferer S. Exclusion Clauses in Europe // International Journal of Refugee Law. Vol. 12, Special Supplementary Issue 2000. P. 206. (Указаны исследования, рассматривающие данный вопрос.)
- <sup>38</sup> Проанализирована С. Капферер в вышеуказанной статье. С. 195—221.
- <sup>39</sup> Исследование применения положений об исключении в США и Канаде см.: Sloan J. The Application of Article 1F of the 1951 Convention in Canada and the United States // International Journal of Refugee Law. Vol. 12, Special Supplementary Issue 2000. P. 222—250.
- <sup>40</sup> Там же. С. 246.
- <sup>41</sup> Там же. С. 247.
- <sup>42</sup> Bliss M. "Serious Reasons for Considering": Minimum Standards of Procedural Fairness in the Application of Article 1F Exclusion Clauses // International Journal of Refugee Law. V. 12, Special Supplementary Issue 2000. P. 123—127.
- <sup>43</sup> See: Ibid. P. 92—135
- <sup>44</sup> Ibidem.
- <sup>45</sup> М. Блисс и Дж. Слоан анализируют ряд судебных прецедентов Канады, содержащих данный вывод. Ф. Капферер приводит в качестве примера решения французских и бельгийских апелляционных органов (Указ. соч., соответственно, P. 115—116; P. 239; P. 207).
- <sup>46</sup> Bliss M. Op. cit. P. 120.
- <sup>47</sup> См.: Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженца, параграф 134. С. 33.

## SUMMARY

### "Definition of the Term 'the Refugee' in International Law" (Vitaly Maslovsky)

The article examines universal international norms relating to refugee definition. The author notes the use of group definition in the instruments adopted before World War II. The examined issues include refugee definitions in the statutes of the International Refugee Organization and of the UNHCR. Primary focus is on the refugee definition contained in the 1951 UN Convention relating to the Status of Refugees. Inclusion, exclusion and cessation clauses in Article 1 of the 1951 Convention are reviewed according to the UNHCR Handbook on Procedures and Criteria of Determination of Refugee Status, states' practice and doctrinal positions. In view of variety of approaches to several elements of the refugee definition the author recommends utilisation of the UNHCR Handbook for harmonisation of positions. The author notes the need for application of the internationally developed legal opinions related to refugee definition in the national refugee protection system.