

Светлой памяти сотрудников Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев — Самсона Арегахен (Эфиопия), Карлоса Кацгереса (США) и Перо Симундза (Хорватия), трагически погибших при исполнении служебных обязанностей в Атамбу, Восточный Тимор, — посвящается

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ЗАЩИТА БЕЖЕНЦЕВ

Юрий Моргун

Одной из наиболее сложных проблем, стоящих перед мировым сообществом на пороге третьего тысячелетия, является проблема беженцев и перемещенных лиц. "Проблема вынужденного перемещения — сегодня самая насущная из проблем, стоящих перед Организацией Объединенных Наций (Кофи Аннан, Генеральный секретарь ООН) [2]. Общеизвестно, что эта проблема является глобальной и носит многосторонний характер. Соответственно и подходы к ее анализу и методы решения должны учитывать все многообразие ее аспектов — от причин массового исхода до разработки необходимых мер реагирования в самых разнообразных ситуациях, как правило, неожиданно возникающих в связи с проблемой беженцев, — от превентивных мер до оказания чрезвычайной помощи и мер содействия репатриации и интеграции беженцев.

Необходимым условием как предотвращения потоков беженцев, так и решения связанных с ними проблем является уважение прав человека. Проблема беженцев сложна и многогранна. Эффективно способствовать деятельности по ее решению, в том числе по конкретному решению многих вопросов, связанных с беженцами, лицами, ищущими убежища, и с их защитой, может знание международного права в области прав человека. Сталкиваясь с необходимостью решения различных аспектов проблемы беженцев лица постоянно должны полагаться в своей работе по защите беженцев на международно-правовые нормы в области прав человека.

Цель статьи — в сжатой, конспективной, но по возможности полной форме представить читателям, в первую очередь тем, кто по роду своей служебной либо общественной деятельности непосредственно причастен либо сталкивается с необходимостью решения различных аспектов проблемы беженцев, осуществляет мероприятия по их защите, принципы и положения международного права в области прав человека и методы их использования для дополнения и усиления деятельности по защите прав и интересов беженцев.

Разумеется, в целом массив международно-правовых документов в области прав человека весьма объемный и сложен и для подробного изучения даже основных его положений и институтов потребовалось бы немало учебников. В связи с этим в статье освещены только некоторые из проблем, стоящих перед беженцами, и отражены только некоторые приемы, посредством которых нормы международного права в области прав

человека могут быть использованы для решения проблем беженцев.

Отношение к проблеме беженцев должно стать проверкой приверженности всех правительств и народов делу защиты прав человека

Садако Огата, Верховный комиссар ООН по делам беженцев [1]

человека могут быть использованы для решения проблем беженцев.

Права беженцев

Лица, ищущие убежища, и беженцы обладают всеми правами и основными свободами, провозглашенными в международных договорах по правам человека. Поэтому вопрос о защите беженцев следует рассматривать не только как вопрос соблюдения прав беженцев, но и в более широком контексте защиты прав человека. Деятельность ООН в области прав человека и деятельность УВКБ ООН по защите беженцев неразрывно связаны друг с другом — перед обеими организациями стоит общая цель защиты человеческого достоинства.

Защита беженцев и поиск вариантов долгосрочного решения их проблем — две основные функции УВКБ ООН.

Концепция международной защиты беженцев претерпела постепенную эволюцию и в современном виде предполагает ряд институциональных и правовых механизмов. В практическом плане функция обеспечения международной защиты включает недопущение принудительного возвращения, оказание помощи в рассмотрении запросов лиц, ищущих убежища, предоставление правовых консультаций и помощи, содействие принятию мер по обеспечению физической безопасности беженцев, содействие добровольной репатриации и оказание соответствующей помощи, а также оказание помощи беженцам в переселении [3]. Таким образом, функция международной защиты имеет правовую основу, и УВКБ ООН обязано ее обеспечивать. Право пользования защитой, хотя оно и не выделено в качестве отдельного права, подразумевается в Конвенции 1951 г. [4] и ее основополагающих положениях, особенно в принципе запрещения принудительного возвращения.

Кроме того, многие общепризнанные права человека непосредственно распространяются на беженцев. К ним относятся право на жизнь, защиту от пыток и плохого обращения, право на гражданство, право на свободу передвижения, право не подвергаться принудительному возвращению.

Эти права наряду с другими гражданскими, политическими, экономическими, социальными и культурными правами в отношении всех лиц, как граждан, так и неграждан, закреплены во Всеобщей декларации прав человека (1948) [5], в Международном пакте о граждан-

Моргун Юрий Федорович — сотрудник Представительства Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев в Республике Беларусь

ских и политических правах (1966) [6] и в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (1966) [7], которые вместе составляют Международный билль о правах человека. "Никто не может быть подвергнут произвольному аресту, задержанию или изгнанию" [5]. "Каждый человек имеет право искать убежища от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем" [5]. "Каждый человек имеет право на гражданство" [5]. "Каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе место жительства в пределах каждого государства. Каждый человек имеет право покинуть любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну" [5, 6].

Не все важные права беженцев конкретно упоминаются в Международном билле о правах человека. Центральным элементом международной защиты беженцев является право не подвергаться принудительному возвращению или высылке в обстоятельствах, которые могут поставить под угрозу чью-либо жизнь или свободу. Этот принцип запрещения принудительного возвращения закреплен в статье 33 Конвенции 1951 г. [4] Принцип запрещения принудительного возвращения получил дальнейшее развитие в статье 3 Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (1984) [8], в которой предусматривается, что "ни одно государство-участник не должно высылать (возвращать, выдворять или выдавать — *refouler*) какое-либо лицо другому государству, если существуют серьезные основания полагать, что ему может угрожать там применение пыток" (п. 1). Кроме того, "для определения наличия таких оснований компетентные власти принимают во внимание все относящиеся к делу обстоятельства, включая, в соответствующих случаях, существование в данном государстве постоянной практики грубых, вопиющих и массовых нарушений прав человека" (п. 2).

Некоторые страны утверждают, что большинство лиц, ищущих убежища, фактически являются не беженцами, а экономическими мигрантами. В настоящее время лишь приблизительно 10—20 % лиц, ищущих убежища, получают в этих странах статус беженцев. Современные потоки беженцев отличаются от потоков беженцев в период после окончания Второй мировой войны. Причины отъезда весьма часто бывают сложными и не являются результатом лишь непосредственных преследований. Люди покидают свои страны вследствие гражданских конфликтов, массовых нарушений их прав человека, иностранной агрессии или оккупации, нищеты, голода, болезней и экологических катастроф. Многие из них не подпадают под категорию беженцев, если исходить из определения ООН. Для того, чтобы попасть в эту категорию, лицо должно быть "политическим" беженцем. В Конвенции 1951 г. о статусе беженцев [4] говорится об "опасении стать жертвой преследований", но в ней не дается четкого определения этого термина. В статье 33 этой Конвенции [4] говорится об угрозе жизни или свободе лиц "вследствие их расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений". Это определение составлено в контексте обстановки послевоенных лет и не учитывает многие ситуации, в которых оказываются беженцы сегодня.

В результате некоторые страны, особенно в Африке и Латинской Америке, расширили, "либерализовали" определение термина "беженец". Однако во мно-

гих других странах большинство заявлений о предоставлении убежища отклоняются на основании строгого толкования определения 1951 г. [4]

С точки зрения прав человека такая ситуация вызывает большую озабоченность. Не всегда представляется возможным провести достаточно четкое различие между беженцем и экономическим мигрантом. Очевидно, что если речь идет об угрозе жизни и свободе, то положение лица, которому грозит смерть вследствие голода, немногим отличается от положения другого лица, которому грозит произвольная казнь вследствие его политических убеждений. Даже без учета этих соображений факт остается фактом, что вне зависимости от того, является ли лицо беженцем или экономическим мигрантом, гражданином или негражданином, покидает ли оно свою страну вследствие преследований, вооруженных конфликтов, угрозы его жизни или крайней нищеты, это лицо обладает минимально необходимыми правами человека и имеет право на соблюдение минимально необходимых норм обращения с ним.

Беженцы обладают правами, которые должны соблюдаться и до того, как они обращаются с просьбой о предоставлении убежища, и в период рассмотрения их просьб, и после их удовлетворения.

Нарушения прав беженцев

Защита беженцев — это защита прав человека. "Нарушения прав человека являются важнейшим фактором, вызывающим исход беженцев, а также препятствием на пути их безопасного и добровольного возвращения домой. Обеспечение соблюдения прав человека в странах происхождения имеет, таким образом, решающее значение как для предотвращения возникновения проблем беженцев, так и для их решения. Уважение прав человека также существенно для защиты беженцев в странах убежища" (Садако Огата, Верховный комиссар ООН по делам беженцев).

Существует очевидная взаимосвязь между проблемой беженцев и вопросами прав человека. Именно нарушения прав человека являются одной из основных причин массового бегства. Они же, пока не прекратятся, исключают возможность добровольной репатриации. Причинами как массового исхода, так и перемещений населения внутри страны все чаще становятся нарушения прав меньшинств и межэтнические конфликты.

Беженцы в значительно большей степени, чем небеженцы, сталкиваются с нарушением прав человека. Во время поиска убежища они часто подвергаются ограничительным мерам, лишаящим их возможности доступа на безопасные территории. Нередко они задерживаются или насильно возвращаются в районы, где их жизнь, свобода и безопасность оказываются под угрозой. Многие подвергаются нападениям вооруженных группировок или рекрутируются в вооруженные силы, где их принуждают воевать в рядах той или иной стороны в гражданских конфликтах. Лица, ищущие убежища, и беженцы нередко являются также жертвами грубейших проявлений расизма.

Нарушения прав человека являются одной из основных причин массового ухода беженцев. С 1980 г. Генеральная Ассамблея ООН и Комиссия по правам человека сосредоточили свое внимание на путях предотвращения массового ухода. Комиссия ежегодно включала вопрос о правах человека и массовом уходе в свою повестку дня, и в ряде резолюций она подчерки-

вала связь между нарушениями прав человека и потоками беженцев. В последние годы Комиссия рассматривала также тяжелое положение лиц, перемещенных внутри страны. Согласно выводам Комиссии, массовый уход не только приводит к человеческим лишениям и нищете, но и ложится все более тяжелым бременем на международное сообщество. В свете меняющегося характера проблем беженцев три традиционных варианта их разрешения, заключающиеся в добровольной репатриации, расселении на местах и переселении в третьи страны, сохраняют свое значение, но к ним необходимо добавить и другие подходы. Необходимо учитывать многообразие и комплексный характер факторов, порождающих массовый уход. Одной из основных причин массового ухода являются нарушения прав человека: "Абсолютно ясно, что, если не будут найдены пути противодействия отказу в правах человека или прямому нарушению этих прав, если не будет достигнуто более справедливого распределения мировых ресурсов, большей сдержанности и терпимости, предоставления каждому, независимо от расы, религии, членства в какой-либо социальной группе или политической партии, права быть частью общества или в организованном порядке входить в это общество в поисках работы, удовлетворительных жизненных условий и свободы от вражды, мир будет продолжать стоять перед проблемой массового ухода. Если эту проблему оставить без внимания, она все больше будет угрожать миру и стабильности во всем мире" [9].

В заключительном докладе Группы правительственных экспертов [10] также подчеркивается сложный и зачастую взаимосвязанный характер политических, экономических, социальных и других причин массового ухода. В своих рекомендациях Группа предложила Генеральной Ассамблее ООН призвать государства-члены предотвращать новые массовые потоки беженцев, обеспечивая соблюдение принципов, содержащихся в Уставе ООН [11], в частности, воздерживаться от угрозы силой или ее применением, использовать мирные средства для урегулирования споров, содействовать соблюдению прав человека и недопущению создания условий, которые могут привести к возникновению массовых потоков беженцев, сотрудничать друг с другом в целях предотвращения новых потоков беженцев и строго соблюдать нормы международного права, регулирующие обращение с беженцами.

Такая деятельность является важной частью новых и всеобъемлющих подходов к предотвращению массовых потоков беженцев, которыми озабочено международное сообщество. В настоящее время все большее внимание уделяется политическому и экономическому положению в странах происхождения беженцев, в том числе внутренним и внешним конфликтам, нарушениям прав человека, уровню развития и состоянию экономики. Все эти вопросы взаимосвязаны. Государства неоднократно подчеркивали, что права человека взаимосвязаны и включают не только гражданские и политические права, но и экономические, социальные и культурные права. Соблюдение всех этих прав является необходимым условием обеспечения развития человека и сохранения человеческого достоинства.

Помимо деятельности по предотвращению массового ухода Комиссия по правам человека в последние годы рассматривала также тяжелое положение лиц, перемещенных внутри страны. В докладе Комиссии [12] рекомендовалось создать в рамках международной си-

стемы всеобъемлющий механизм, который занимался бы проблемами перемещенных лиц с учетом того, что аспекты этой проблемы, касающиеся прав человека, тесно связаны с ее гуманитарными, политическими и экономическими аспектами.

Международное сообщество в настоящее время признало, что нарушения прав человека являются одной из основных причин массового ухода. Продолжают предприниматься усилия по преодолению явлений, порождающих эту проблему, и в то же время все большее внимание обращается на те трудности, с которыми сталкиваются лица, ищущие убежища, после того, как они покидают страну своего происхождения.

Беспокойство вызывают три вопроса. Во-первых, это тревожная тенденция не впускать на свою территорию лиц, ищущих убежища. Во-вторых, это нарушение минимальных прав лиц, ищущих убежища, в период рассмотрения их просьб о предоставлении убежища, а также после получения ими статуса беженцев. Нетерпимость, расизм, ксенофобия, агрессивность, межнациональные и межэтнические противоречия и конфликты усиливаются во многих районах и затрагивают многие группы населения, особенно лиц, ищущих убежища, и беженцев. В-третьих, это продолжающиеся нарушения прав человека в странах происхождения и необходимость прекращения таких нарушений, прежде чем беженцы смогут добровольно вернуться назад.

Усиливается тенденция не впускать на свою территорию лиц, ищущих убежища. Некоторые правительства в условиях притока лиц, ищущих убежища, экономических мигрантов и нелегальных иностранцев ввели ограничительные меры, препятствующие въезду на их территории. Эти меры включают установление сложных или обременительных условий получения виз гражданами некоторых стран и наложение штрафов на авиакомпании, которые перевозят иностранцев, не имеющих документов.

В некоторых случаях не соблюдаются минимально необходимые нормы обращения с лицами, ищущими убежища. Неадекватные процедуры определения того, кто является беженцем, и отказ во въезде в страну в аэропортах и на границах порождают огромные проблемы для лиц, ищущих убежища. Иногда эта практика принимает такие антигуманные формы, как принудительное возвращение лиц, ищущих убежища, в страны происхождения, где их жизнь, свобода и безопасность могут оказаться под угрозой. Другими примерами плохого обращения являются физическое насилие, содержание лиц, ищущих убежища, в течение длительных периодов под стражей без законных на то оснований, а также суровые процедуры допроса. Правительство может также не обеспечивать надлежащей защиты беженцев и лиц, ищущих убежища, в результате чего они оказываются перед угрозой стать жертвой физического насилия, порождаемого расизмом и ксенофобией.

Проблемы лиц, ищущих убежища, не заканчиваются, когда они, наконец, пересекают границу и проходят через первый этап рассмотрения их просьб о предоставлении убежища, который зачастую связан с задержанием и/или допросом. В период рассмотрения их заявлений о предоставлении убежища и даже после получения ими статуса беженцев они могут сталкиваться с многочисленными ограничениями и препятствиями. В некоторых случаях беженцы вынуждены жить в лагерях и лишены доступа к судам и правовой помощи. Кроме того, беженцы могут оказаться не в состоянии

получить работу, иметь собственное дело или приобрести землю. Фактически во многих случаях, когда беженцы не подвергаются принудительному возвращению, они могут чувствовать необходимость уехать вследствие унижающих достоинство условий жизни в принимающих странах.

Особенно уязвимыми группами беженцев являются женщины и дети [14]. В Конвенции о правах ребенка (1989) [13] предусмотрено предоставление "надлежащей защиты и гуманитарной помощи" (ст. 22) детям-беженцам. Значительная часть беженцев — это женщины. В странах убежища они очень часто становятся жертвами физического насилия и сексуальных надругательств.

Беженцы, как особо уязвимая группа иностранцев, зачастую становятся главным объектом проявлений расистской ненависти. В ходе политических дискуссий в некоторых странах часто смешиваются все вопросы, касающиеся иностранцев. Лица, ищущие убежища, беженцы, экономические мигранты, иммигранты и сезонные рабочие зачастую объединяются в одну общую категорию иностранцев. Последствия носят тройственный характер. Во-первых, неоднократно нарушаются принципы защиты беженцев и запрещения их принудительного возвращения. Во-вторых, растет количество случаев насильственных действий против беженцев. В-третьих, проблему беженцев начали рассматривать в политическом, а не гуманитарном плане, в результате чего стали исчезать границы между иммиграционной политикой и политикой в области беженцев.

Наконец, проблемы прав человека и беженцев объединяет также вопрос о поиске долгосрочных решений. В пункте С статьи 1 Конвенции 1951 г. о статусе беженцев [4] подчеркивается, что статус беженцев не является постоянным, и перечисляются условия, при которых положения Конвенции [4] более не распространяются на соответствующих лиц. Изгнание не является ни долгосрочным, ни подлинно гуманным решением проблемы беженцев. Будучи формой вынужденного расставания с родиной, изгнание является лишь временным решением. Однако репатриация может быть целесообразной и носить гуманитарный характер лишь тогда, когда она осуществляется на добровольной основе и когда обеспечивается соблюдение прав человека, которыми обладают беженцы. До тех пор, пока в странах происхождения продолжают нарушаться права человека, маловероятно, что какой-либо беженец решит добровольно вернуться домой. Необходимым условием добровольного возвращения беженцев является восстановление уважения и поощрение всех категорий прав человека.

УВКБ ООН

Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев было создано по решению Генеральной Ассамблеи ООН в 1950 г. и начало свою деятельность 1 января 1951 г. Управление оказало помощь миллионам беженцев в Европе после окончания Второй мировой войны. По мере роста числа беженцев на протяжении последующих десятилетий во всех уголках земного шара УВКБ ООН помогло более 50 млн людей начать новую жизнь в других странах или вернуться на свое прежнее место жительства, за что было дважды удостоено Нобелевской премии мира. Сегодня штат из 5000 сотрудников и представительства УВКБ ООН в

120 странах мира оказывают помощь более чем 20 млн человек. Основной задачей УВКБ ООН является международная защита — гарантирование беженцам того, чтобы ни один из них не был насильственно возвращен в страну, где они имеют основания опасаться преследования, а также обеспечение защиты основных прав беженцев. Целью УВКБ ООН является решение проблемы путем переселения беженцев в другую страну или их возвращения домой, если условия позволяют это сделать. В последние десятилетия проблема перемещенных лиц намного усложнилась, и УВКБ ООН расширило свои функции. В настоящее время оно оказывает помощь не только беженцам, но и другим группам лиц, таким, например, как лица, перемещенные внутри своей страны, или возвращающиеся лица. УВКБ ООН стало одной из главных гуманитарных организаций по оказанию гуманитарной помощи при возникновении крупнейших чрезвычайных ситуаций во всем мире за всю послевоенную историю: в Боснии и Герцеговине, в районе Великих Озер в Африке и совсем недавно в Тиморе, в Косово и прилегающих районах.

После окончания Второй мировой войны миллионы людей оказались без крыши над головой. УВКБ ООН было создано, чтобы оказать помощь европейским беженцам, а впоследствии и беженцам во всем мире. Первый послевоенный кризис с беженцами произошел в 1950 г., когда 200 000 беженцев, в основном женщины и дети, бежали из Марокко в Тунис, спасаясь от войны за независимость с Францией. В октябре 1956 г. УВКБ ООН столкнулось с чрезвычайной ситуацией в мирное время в Австрии, когда свою родину покинули 200 000 венгров. Многие беженцы были переселены за границу, другие размещены в Австрии в недорогих жилищах, оплаченных УВКБ ООН.

К окончанию эры колониализма в Африке в 60-х гг. стали разгораться конфликты во многих районах континента. Миллионы людей были вынуждены покинуть места своего проживания на Африканском Роге и в соседних странах, включая многих жителей Эфиопии, бежавших в Судан. Наиболее чрезвычайный исход беженцев в XX в. произошел в 1971 г., когда 10 млн людей бежали в Индию из-за войны в Восточном Пакистане (Бангладеш). УВКБ ООН координировало международную помощь. В 1975 г. начался исход вьетнамцев, и за прошедшие четверть века тысячи людей были либо переселены за границу, либо добровольно вернулись во Вьетнам. Политические репрессии и насилие, распространившиеся в странах Центральной Америки в 80—90-е гг., вынудили потоки беженцев покинуть Гондурас. В начале 80-х гг. началась трагедия беженцев в Афганистане, когда 5 млн человек, спасаясь от войны, бежали в Пакистан и Иран. Одной из самых успешных за последнее время программ по реинтеграции беженцев стала интеграция миллионов жителей Мозамбика, которым пришлось покинуть родину в результате гражданской войны в 80-х—90-х гг. В 90-е гг. в Боснии и Герцеговине УВКБ ООН оказало помощь 3,5 млн человек во время конфликта, охватившего бывшую Югославию и вызвавшего массовое переселение и повсеместные разрушения. Одной из самых сложных чрезвычайных ситуаций в истории УВКБ ООН был кризис в районе африканских Великих Озер, который начался в 1994 г. (Заир) и вынудил покинуть свою родину миллионы людей. К концу тысячелетия около 1 млн человек бежали из Косово в сопредельные страны. Присту-

пив к выполнению операции в Косово в июне 1999 г., УВКБ ООН помогло вернуться домой более чем 800 тыс. косоварских беженцев. Более 160 000 беженцев вернулись в Восточный Тимор с тех пор, как УВКБ ООН и МОМ начали программу по репатриации в октябре 1999 г. Это лишь фрагменты колоссальной работы, выполняемой УВКБ ООН зачастую в экстремальных ситуациях.

Для более детального ознакомления с проблемой беженцев и деятельностью УВКБ ООН рекомендуется выпущенный Оксфордским издательством "University Press" к 50-летию УВКБ ООН капитальный труд "The State of the WORLD's REFUGEES. Fifty Years of Humanitarian Action" [15].

УВКБ ООН продолжает поиск более эффективных средств защиты беженцев и лиц, ищущих убежища, — этих весьма уязвимых групп населения, и оказания им помощи. В 1951 г., когда было создано УВКБ ООН, его мандат распространялся приблизительно на 1 млн беженцев. Сегодня число беженцев превышает 20 млн, кроме того, насчитываются миллионы лиц, перемещенных внутри страны.

За последние пять десятилетий проблема беженцев претерпела существенные качественные и количественные изменения. В 1951 г. большинство беженцев были европейцами. Сегодня большинство составляют беженцы из Азии и Африки, хотя большое число беженцев, в особенности перемещенных лиц, появилось на Балканах и в странах СНГ.

В отличие от прошлых десятилетий, нынешние потоки беженцев все чаще принимают форму массового бегства. Большую часть беженцев составляют женщины и дети. Причины массового исхода стали более разнообразными, чем ранее. К ним в настоящее время относятся этнические конфликты, стихийные бедствия, экологические катастрофы и крайняя нищета. В результате на многих сегодняшних беженцев не распространяется определение, содержащееся в Конвенции 1951 г. о статусе беженцев [4], которое включает только жертв преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений.

Система ООН обеспокоена также увеличением в последние годы случаев массовых перемещений населения внутри страны. "Лица, перемещенные внутри страны", — это лица, которые вынуждены покинуть свои жилища, но остаются на территории своей собственной страны" [16]. Поскольку эти лица остаются в пределах своих собственных стран, они оказываются исключенными из нынешней системы защиты беженцев. Большинство лиц, перемещенных внутри страны, находятся в развивающихся странах, а их основная часть — это женщины и дети. В некоторых странах лица, перемещенные внутри страны, составляют более 10 % населения.

Положение беженцев является одним из примеров взаимозависимости международного сообщества. Оно наглядно показывает, как проблемы одной страны могут самым непосредственным образом сказываться на других странах.

УВКБ ООН и права человека

Сотрудники УВКБ ООН, государственных и неправительственных организаций (НПО), работающие в интересах обеспечения прав беженцев посредством их

защиты и оказания им содействия, выполняют работу в области прав человека по защите прав человека.

Защита прав человека относится к основным функциям УВКБ ООН. УВКБ ООН является организацией, постоянно и активно действующей в области прав человека. Начиная с Устава Управления [3], мандат УВКБ ООН всегда описывался как гуманитарный в том смысле, что деятельность в интересах беженцев должна иметь беспристрастный и неполитический характер, имея своей единственной задачей обеспечение безопасности и благосостояния беженцев. Уделение большого внимания стандартам в сфере прав человека, как основе работы УВКБ ООН усиливает гуманитарный характер его деятельности, так как международные нормы в области прав человека сами по себе аполитичны и беспристрастны: в международном праве в области прав человека все страны рассматриваются одинаково, так как на каждое государство распространяются одни и те же стандарты и обязательства, независимо от идеологии того или иного правительства; многие международно-правовые нормы в области прав человека имеют всеобщее признание и/или соответствующие обязательства специально взяты на себя государствами, и отставание необходимости их имплементации не имеет "политического" характера, а означает предложение государствам выполнять принятые на себя обязательства.

УВКБ ООН постоянно проводит линию на обеспечение беспристрастного характера своей работы: последовательно отстаивая права, которые оно призвано защищать; защищая эти права при любых обстоятельствах, независимо от политических взглядов беженца или политического строя соответствующей страны. Сотрудники УВКБ ООН обеспечивают непредвзятое использование ими норм права в области прав человека, утверждая гуманитарный и неполитический характер работы Управления.

Международное право в области прав человека сложнее, чем международно-правовые нормы, относящиеся к беженцам, вследствие множественности его источников и стандартов по сравнению с немногими документами в области права беженцев, положения которых относительно однозначны.

Например, нередко высказывается мнение, что международное "право" в области прав человека, собственно, вообще не является правом, а представляет собой просто набор благородных (а то и благих) устремлений, относящихся к идеальному миру, который мало связан с реальностью. Те, кто работает с беженцами и сталкивается зачастую с горькой реальностью, могут быть особо подвержены соблазну придерживаться такой точки зрения, так как увеличение числа беженцев в мире является очевидным доказательством несовершенства системы международной защиты прав человека. Действительно, даже основные права человека нарушаются сплошь и рядом, и усилия международных органов обеспечить соблюдение прав человека часто бесплодны. Тем не менее, это не означает, что международное право в области прав человека неэффективно — просто уровень его эффективности в настоящее время еще довольно далек от нормативных установок. Трудности в обеспечении соблюдения международно-правовых норм в области прав человека сходны с трудностями в обеспечении соблюдения положений большинства отраслей международного права. Так же как и многие договоры в области прав человека, положения Конвенции 1951 г. [4] не всегда выполняются государ-

ствами-участниками. Тем не менее она продолжает реально служить интересам бесчисленного множества лиц, которые полагаются на ее статьи, получают благодаря ей определенную защиту, а УВКБ ООН продолжает настаивать на уважении к закрепленным в ней принципам.

Являясь органом со статусом автономной организации ООН, УВКБ обязано способствовать и способствует реализации целей ООН, включая защиту прав человека [11]. Большая опора УВКБ ООН на международное право в области прав человека способствует большему уважению и более эффективной реализации норм этого права.

Несмотря на многие трудности, в действительности существуют некоторые основные стандарты, которые получили всеобщее признание. Многие из них были закреплены в правовых документах, имеющих обязательный характер, сторонами которых является большинство государств.

Право в области прав человека может усиливать существующие правовые нормы, касающиеся беженцев. Самым главным правом беженцев является право не быть подвергнутым принудительному возвращению, что закреплено в статье 33 Конвенции 1951 г. [4] Однако Конвенция 1951 г. [4] не является единственным международным договором, который обеспечивает защиту от принудительного возвращения. Аналогично, другие права, предусмотренные правовыми нормами, касающимися беженцев, вроде недискриминации, содержатся в других международных документах в области прав человека.

Право в области прав человека может дополнять существующие правовые нормы, касающиеся беженцев. Сегодня беженцы сталкиваются со многими проблемами, а не только с угрозой принудительного возвращения. Длительное или произвольное задержание; отсутствие должного судебного разбирательства; жестокое, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение; ксенофобия — в Конвенции 1951 г. [4] и Протоколе 1967 г. [17] не упоминаются, тогда как в международном праве в области прав человека есть соответствующие положения, которые могут быть применены. Международные документы, относящиеся к беженцам, не предусматривали распространение всех прав человека на беженцев. Международное право в области прав человека обозначает широкие рамки, в которых следует рассматривать правовые положения, касающиеся беженцев. Так, в Конвенции 1951 г. [4] отсутствуют положения, касающиеся прав задержанных беженцев. Тем не менее, Международный пакт о гражданских и политических правах [6], ратифицированный более чем 140 государствами, предоставляет всем задержанным лицам, включая беженцев, такие фундаментальные права, как, например, право на независимое рассмотрение законности задержания. Международно-правовые нормы в области прав человека, имеющие обязательную силу, предоставляют беженцам больше прав.

Многие положения, относящиеся к правам человека, имеют универсальный характер с точки зрения их применения. Хотя свыше 140 государств являются участниками Конвенции 1951 г. [4] и/или Протокола 1967 г. [17], до сих пор многие государства (в том числе и Республика Беларусь), принимающие у себя большое число беженцев, не присоединились ни к одному из этих документов. Когда государство не является участником договоров в области права, относящегося к беженцам,

трудно обеспечить правовую базу защиты беженцев в данной стране. Однако ряд международных стандартов в области прав человека имеют универсальный характер с точки зрения их применения, поскольку они обрели статус норм обычного международного права. УВКБ ООН, многие ученые придерживаются мнения, что принцип запрещения принудительного возвращения является частью международного обычного права. Некоторые государства, которые не участвуют в договорах в области права беженцев, являются сторонами договоров в области прав человека, которые включают положения, отвечающие интересам беженцев.

Применение норм права, касающихся беженцев, является преимущественно задачей государств, хотя УВКБ ООН имеет в соответствии с Уставом [3] соответствующий мандат и государства обязаны сотрудничать с УВКБ ООН и содействовать его деятельности по контролю за применением положений Конвенции 1951 г. [4] Присутствие сотрудников УВКБ ООН на местах часто является эффективным способом обеспечения соблюдения стандартов права, относящегося к беженцам.

Основные права человека

Концепция прав человека не нова. Многие государства и общины складывались на основе признания за их индивидуальными членами определенных (природных) прав, которые должны уважаться всеми. Эта идея может иметь под собой религиозные, политические, моральные или социальные основы, и было бы ошибкой выводить ее истоки из какой-то одной доктрины или теории государственного управления. Скорее, права человека лучше определить как общее и объединяющее выражение глубочайших чаяний всех людей жить свободно и в безопасности в справедливом и спокойном мире, будучи застрахованными от насилия, репрессий, нищеты и опасностей, терзающих мир, в котором мы живем.

Мысль о том, что эти права должны стать частью международного права и должны быть защищены на международном уровне, появилась сравнительно недавно, обретая конкретную форму с учреждением ООН. Преамбула Устава ООН [11] гласит, что "поощрение и развитие уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии" является главной целью ООН, и все государства-участники в сотрудничестве с ООН предпринимают действия для выполнения этой задачи.

Не случайно обеспечение уважения к правам человека было одной из целей создания ООН. Очевидное бессилие Лиги Наций, предшественницы ООН, предотвратить конфликты или репрессии, направленные против меньшинств в преддверии Второй мировой войны, в совокупности с беспрецедентными жестокостями, совершенными во время самой войны, придало многим уверенности в том, что защита личности от произвольного применения силы будет иметь существенное значение для успеха мировой организации, главной задачей которой является поддержание международного мира и безопасности.

Первым из важных заявлений ООН об основных правах человека была Всеобщая декларация прав человека (1948) [5], в преамбуле которой подчеркнуто: "Принимая во внимание, что признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и равных и неотъемлемых прав их является основой свободы,

справедливости и всеобщего мира, принимая во внимание, что пренебрежение и презрение к правам человека привели к варварским актам, которые возмущают совесть человечества, и что создание такого мира, в котором люди будут иметь свободу слова и убеждений и будут свободны от страха и нужды, провозглашено как высокое стремление людей, принимая во внимание, что необходимо, чтобы права человека охранялись властью закона в целях обеспечения того, чтобы человек не был вынужден прибегать, в качестве последнего средства, к восстанию против тирании и угнетения..."

Решение государств отнестись с уважением к правам человека к ключевым задачам новой международной организации — ООН — было очевидным признанием потребности в какой-то форме международного надзора за тем, как государства обращаются со своими собственными гражданами. Это было важным и существенным шагом вперед, поскольку традиционно международное право регулировало только поведение государств по отношению друг к другу, оставляя права отдельных лиц внутри государства за рамками международного права.

Вместе с тем признание идеи относительно необходимости наличия международно-правовых норм в области прав человека, а также того, что ООН должна играть свою роль в поощрении и защите этих прав, породило многочисленные вопросы. Какие права следует защищать на международном уровне? Являются ли некоторые права более важными, чем другие? Каким образом можно согласовать разнообразие правовые, культурные, политические и религиозные традиции с потребностью в универсальных стандартах? Как может ООН эффективно защищать права человека, если эта организация состоит из и управляется государствами, поведение которых она стремится регулировать? Эти вопросы продолжают волновать многих до сих пор, и в процессе попыток использования международно-правовых норм в области прав человека для защиты прав беженцев важно иметь представление о дискуссиях, ведущихся вокруг подобных вопросов.

Существует ли иерархия прав человека? На протяжении многих лет ведутся дебаты по поводу того, являются ли одни права человека более важными, чем другие, и, соответственно, не должны ли они пользоваться большим вниманием со стороны ООН? Так, некоторые государства склонны делать акцент на гражданских правах (свобода слова и ассоциаций, право на справедливое судебное разбирательство), тогда как другие государства делают больший акцент на экономических правах (право на питание, право на труд).

Сотрудники УВКБ ООН работают во многих странах, расположенных в разных районах мира, и в разных странах они обнаруживают отличающиеся друг от друга взгляды на права человека. Как реагировать на различные национальные подходы к правам человека?

Необходимо подчеркнуть, что органы ООН приняли много резолюций, в которых подчеркивается, что все права человека — гражданские, политические, экономические, социальные и культурные — одинаково важны. Всемирная конференция по правам человека (1993) подтвердила, что "все права человека универсальны, неделимы, взаимозависимы и взаимосвязаны. Международное сообщество должно относиться к правам человека глобально, на справедливой и равной основе, с одинаковым подходом и вниманием. Хотя значение национальной и региональной специфики и различных исторических, культурных и религиозных осо-

бенностей необходимо иметь в виду, государства, независимо от их политических, экономических и культурных систем, несут обязанность поощрять и защищать все права человека и основные свободы" [18].

В ряде случаев беженцев лишают таких экономических и социальных прав, как право на труд или право на образование; в других случаях ставятся под угрозу или ущемляются такие гражданские свободы, как свобода и безопасность личности. Поскольку Конвенция 1951 г. [4] предусматривает наличие обоих типов прав, все лица, связанные по роду своей деятельности с защитой прав беженцев, должны испытывать уверенность в том, что, защищая права беженцев, они не выказывают предпочтения или предубеждения к какому-либо типу прав человека.

Устав ООН [11] гласит, что ООН не может вмешиваться "в вопросы, которые по сути входят во внутреннюю компетенцию любого государства...", и в недалеком прошлом существовали большие разногласия по поводу того, равнозначно ли вмешательству обращение к вопросам, касающимся прав человека.

Государства — члены ООН не всегда беспристрастны или последовательны в постановке вопросов, относящихся к правам человека. Государства склонны критиковать нарушения прав человека в недружественных государствах, смотря сквозь пальцы на подобные нарушения в дружественных или союзных государствах. Такова реальность международных отношений и маловероятно, что она скоро изменится. Тем не менее организации системы ООН, равно как и их партнеры — неправительственные организации — имеют моральную, а часто и юридическую обязанность ставить вопросы прав человека непредвзято и последовательно.

Не следует полагать, что постановка вопросов прав человека, связанных с защитой беженцев, является вмешательством во внутренние дела той или иной страны, поскольку, став участником международного договора, имеющего целью защиту прав человека, государство публично заявило о своем согласии принять на себя обязательства в соответствии с положениями договора; Генеральная Ассамблея ООН, в которой представлены почти все государства мира, приняла множество резолюций по вопросам прав человека, часто — на основе консенсуса; Всемирная конференция по правам человека (1993), на которую собрались государства — члены ООН, провозгласила, что "поощрение и защиту всех прав человека и основных свобод необходимо рассматривать в качестве первоочередной задачи ООН в соответствии с ее целями и принципами, включая цели международного сотрудничества. В рамках осуществления этих целей и принципов поощрение и защита всех прав человека являются предметом законной обеспокоенности международного сообщества" [18].

Основные договоры по правам человека

Работа по "внедрению в жизнь" прав и свобод, провозглашенных в Уставе ООН [11], началась сразу же после создания ООН. В 1948 г. была принята Всеобщая декларация прав человека [5], одобренная резолюцией Генеральной Ассамблеи. Всеобщая декларация прав человека была определена как "задача, к выполнению которой должны стремиться все народы и все государства". В ее 30 статьях изложены права человека

и основные свободы, которые государства — участники ООН должны уважать и "всеобщее признание и осуществление" которых они обязались обеспечить.

Цель Всеобщей декларации заключалась в том, чтобы дать авторитетное толкование прав человека, гарантированных в Уставе ООН [11]. Декларация [5] является наиболее авторитетным в системе ООН каталогом прав человека, включая гражданские и политические, а также экономические, социальные и культурные права. Значение Всеобщей декларации постоянно подтверждалось в резолюциях Генеральной Ассамблеи, а конституции многих государств содержат ссылку на нее или включают в себя ее положения.

Процесс кодификации норм международного обычного права, содержащихся во Всеобщей декларации [5], получил дальнейшее развитие в договорах, имеющих обязательную силу. В 1966 г. были приняты Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах [7] и Международный пакт о гражданских и политических правах [6], которые закрепили важную категорию прав человека в конвенционных документах обязательного характера. Оба пакта ратифицированы более чем 140 государствами. Как было указано, эти два пакта вместе со Всеобщей декларацией известны как Международный билль о правах человека.

Международные пакты являются наиболее важными договорами в области прав человека, так как они глобальны и охватывают главные общепризнанные права человека и основные свободы. Однако процесс установления стандартов в области прав человека, начавшийся со Всеобщей декларации [5], не закончился принятием пактов. Впоследствии был заключен ряд других международных договоров (некоторые из них появились совсем недавно), которые более подробно, чем это сделано в пактах, касаются отдельных прав или свобод, или посвящены положению определенных групп людей, или преследуют цель предупредить дискриминацию. Основные из них следующие.

Конвенции, касающиеся грубых нарушений прав человека: Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказания за него (1948) [19]; Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (1984) [8].

Конвенции, касающиеся дискриминации: Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965) [25]; Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979) [26].

Конвенции, касающиеся определенных социальных групп: Четыре Женевские конвенции, устанавливающие, помимо прочего, стандарты гуманного обращения с пленными и гражданским населением во время вооруженных конфликтов (1949) [20] и два Дополнительные протокола [21], относящихся к защите жертв международных и немеждународных вооруженных конфликтов (1977); Конвенция о статусе беженцев (1951) [4] и Протокол, касающийся статуса беженцев (1967) [17]; Конвенция о статусе апатридов (1954) [22]; Конвенция о сокращении безгражданства (1961) [23]; Конвенция о правах ребенка (1989) [13]; Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (1990) [24].

В дополнение к этим и другим договорам, касающимся прав человека, существуют многие декларации, резолюции или другие решения органов ООН, которые устанавливают стандарты в области прав человека.

Декларации являются как бы ступенькой в развитии процесса установления международных стандартов. Они часто прокладывают путь к последующему заключению договора (такую роль по отношению к международным пактам сыграла Всеобщая декларация прав человека). В любом случае они отражают политический, если не правовой, консенсус, сложившийся в международном сообществе по определенной проблеме. Некоторые из этих документов имеют исключительное значение для работы по защите беженцев. Основные из этих стандартов следующие.

Стандарты, касающиеся конкретных прав человека: Декларация о территориальном убежище (1967) [27]; Принципы эффективного предупреждения и расследования незаконных, произвольных и суммарных казней (1989) [28]; Декларация о защите всех лиц от насильственных исчезновений (1992) [29].

Стандарты, касающиеся определенных групп: Минимальные стандартные правила обращения с заключенными (1955) [30]; Свод принципов защиты всех лиц, подвергнутых какой-либо форме задержания или заключения (1988) [31]; Правила ООН для защиты несовершеннолетних, лишенных свободы (1990) [32]; Декларация о правах инвалидов (1975) [33]; Декларация прав лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (1992) [34]; Декларация о ликвидации всех форм насилия в отношении женщин (1993).

Стандарты, касающиеся дискриминации: Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений (1981) [35]. Определение наиболее существенных документов в области прав человека довольно сложная задача, однако именно четкость такого определения является особенно эффективным средством защиты беженцев.

Органы ООН по правам человека

Наиболее важным органом ООН по правам человека является Комиссия по правам человека — одна из шести первоначальных "функциональных комиссий", созданных Экономическим и Социальным советом (ЭКОСОС) в 1946 г. Комиссия по правам человека подотчетна Генеральной Ассамблее ООН через ЭКОСОС. Комиссия, в соответствии со своим мандатом, имеет очень широкие полномочия, дающие ей право на обсуждение любых вопросов, относящихся к правам человека. Это межгосударственный орган, состоящий из 53 государств, избираемых на трехлетний срок на основе регионального представительства (в ООН существует пять региональных групп: Азия, Африка, Латинская Америка, Восточная Европа и Западная Европа и другие, к которым относятся Австралия, Канада, Новая Зеландия и США). Комиссия посредством многочисленных рабочих групп и комитетов разрабатывает проекты международных договоров по широкому кругу вопросов, рассматривает рекомендации и исследования, принимает резолюции общего характера по вопросам прав человека и по ситуациям в отдельных странах.

Поскольку Комиссия собирается обычно только раз в год, большую часть своей работы она осуществляет посредством так называемых "механизмов", которые сосредоточивают свое внимание на определенной теме или конкретной стране. Механизм — это отдельное лицо, обычно называемое специальным докладчиком, или рабочая группа, реализующие тот или иной

мандат, полученный от Комиссии. К "тематическим механизмам", занимающимся вопросами, имеющими наибольшее значение для защиты беженцев, относятся следующие: Рабочая группа по насильственным или недобровольным исчезновениям; Специальный докладчик по вопросу о пытках; Рабочая группа по произвольным задержаниям; Специальный докладчик по внезапным, суммарным или произвольным казням; Специальный докладчик по религиозной нетерпимости; Специальный докладчик по вопросу о насилии в отношении женщин; Специальный докладчик по современным формам расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с этим нетерпимости; Представитель Генерального секретаря ООН по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны.

Существуют также "механизмы, занимающиеся определенными странами". Почти все они представляют интерес для УВКБ ООН, поскольку ситуации в отдельных странах могут привести или уже привели к появлению беженцев.

Каждый механизм имеет свой мандат, определенный в резолюции Комиссии о его создании. В целом они изучают полученную информацию и утверждения, касающиеся определенного вопроса или страны, и передают информацию и дела, в достаточной степени подтвержденные документально, заинтересованным правительствам для рассмотрения. В определенных случаях правительство призывается расследовать тот или иной вопрос. Некоторые механизмы ввели процедуру экстренного обращения к соответствующим правительствам, например, когда получена достоверная информация о случаях исчезновения или пыток. С согласия соответствующего правительства они могут посетить ту или иную страну для непосредственного изучения ситуации на месте. Тематические механизмы могут дополнять действия, предпринимаемые УВКБ ООН для обеспечения защиты лиц, ищущих убежища, и беженцев.

Экспертными органами, учрежденными в соответствии с договорами ООН по правам человека с целью рассмотрения имплементации того или иного договора, являются "конвенционные органы". К их компетенции относятся рассмотрение докладов, представляемых государствами — участниками договора, постановка вопросов или выражение озабоченности в отношении этих докладов. Конвенционные органы являются механизмами контроля за соблюдением договоров и выполняют квази-юридические функции, так как публикуемые ими доклады содержат авторитетные мнения об объеме и содержании прав, гарантируемых договором.

Все механизмы — рабочие группы и специальные докладчики, созданные Комиссией по правам человека и ее Подкомиссией, и конвенционные органы, учрежденные в соответствии с договорами по правам человека, предназначены для того, чтобы обеспечить уважение к правам человека.

В декабре 1993 г. Генеральной Ассамблеей был учрежден пост Верховного комиссара по правам человека. Верховный комиссар по правам человека является сотрудником ООН, несущим, под руководством Генерального секретаря, главную ответственность за деятельность ООН в области прав человека и ответственность за деятельность Центра ООН по правам человека. Его мандат включает поощрение уважения к правам человека, координацию и рационализацию программ ООН по правам человека, совершенствование

механизма ООН в области прав человека и предупреждение нарушений прав человека. Для защиты беженцев и лиц, ищущих убежища, большое значение могут иметь превентивные функции Верховного комиссара по правам человека.

Центр по правам человека является подразделением Секретариата Отделения ООН в Женеве. Он обеспечивает правовую, техническую и административную поддержку деятельности таких межгосударственных органов, как Комиссия ООН по правам человека и ее механизмы, и конвенционные органы. Центр проводит исследования в области прав человека, отвечает за рассмотрение сообщений по правам человека, полученных ООН, и руководит программой консультативного обслуживания и технической помощи государствам в области прав человека.

Основные правовые концепции

Концепцией, лежащей в основе международного права в области прав человека, является запрещение дискриминации. Недискриминация означает, что, как общее правило, права и свободы, признаваемые международным правом в области прав человека, относятся к каждому человеку и государство не может делать различий — например, по признаку расы — между разными лицами в том, что касается защиты этих прав. Устав ООН гласит, что основной целью ООН является "поощрение и развитие уважения к правам человека и основным свободам для всех без различия расы, пола, языка и религии". В статье 2 Всеобщей декларации прав человека записано, что "каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными настоящей Декларацией, без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения".

Запрещение дискриминации имеет важнейшее значение для беженцев. Будучи иностранцами в другой стране, беженцы особенно уязвимы в отношении дискриминации. Положения законов в стране убежища могут в недостаточной степени учитывать потребности беженцев, или может быть неясно, распространяются ли на беженцев льготы, предоставляемые законами. Религия или этническое происхождение беженцев и большинства населения в стране убежища могут различаться и, соответственно, их присутствие может вызывать недовольство местного населения, к ним могут относиться с подозрением. У беженцев часто отсутствуют должные документы, удостоверяющие личность, и официальные документы. Как следствие, у них могут возникать проблемы в отношениях с властями. Вместе с тем, несмотря на то, что беженцы являются иностранцами в стране убежища, в соответствии с международно-правовыми нормами, относящимися к правам человека, они должны пользоваться теми же основными правами и свободами, что и граждане данной страны.

Терминология, используемая в договорах по правам человека, является общей для договоров, деклараций, стандартов, правил и принципов. В целом существуют два типа документов ООН в области прав человека — договоры и декларации. Договоры, также именуемые конвенциями или пактами, представляют собой официальные юридические тексты, к которым присое-

диняются государства и которые создают правовые обязательства. Декларации, также именуемые стандартами, принципами или правилами, принимаются в виде резолюций органа ООН, обычно — Генеральной Ассамблеи. Они не являются договорами, поскольку государства не могут присоединиться к ним и в этом смысле они не создают правовых обязательств. Но принципы, которые они устанавливают, часто являются более подробными, чем те, которые можно обнаружить в договорах. Они являются авторитетными стандартами, которые государства должны уважать, поскольку эти принципы часто согласовываются в течение многих лет, причем в этом процессе могут принимать участие все государства — члены ООН; обычно они принимаются консенсусом, а это означает, что государства не возражают против этих принципов; некоторые документы могут преследовать очевидную цель — провозгласить существующие правила и принципы.

Некоторые права человека рассматриваются как "общие нормы обычного международного права". Норма, или принцип, обычного международного права имеет обязывающий характер для всех государств, независимо от того, устанавливается ли она договором, участником которого является государство. Общеизвестно, что частью обычного международного права стали несколько положений Всеобщей декларации прав человека: запрещение рабства и работорговли; незаконных убийств или организации "исчезновения" людей; пыток; систематической расовой дискриминации (например, апартеида); длительного произвольного задержания; геноцида.

Ограничения прав человека

Многие права человека не абсолютны. Например, запрещение принудительного возвращения, закрепленное в статье 33 Конвенции 1951 г. [4], не распространяется на беженцев, "рассматриваемых в силу уважительных причин как угроза безопасности страны". Ограничения прав человека, гарантированных в международных договорах, могут устанавливаться самими договорами. Эти ограничения могут иметь общий характер, затрагивая все права, установленные в данном договоре. Так, Всеобщая декларация прав человека [5] устанавливает в статье 29, что "при осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе".

Ограничения могут также иметь конкретный характер. Так, Статья 12 Международного пакта о гражданских и политических правах [6] гарантирует свободу передвижения и выбора местожительства в пределах государства и право покинуть любую страну, но она также устанавливает, что эти права могут быть объектом ограничений, "которые предусмотрены законом, необходимым для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других". В соответствии с этим ограничением беженец не может поселиться, например, в заповеднике, или в пограничной зоне.

Эти ограничения в международном праве в области прав человека не являются необычными. Конституции государств часто устанавливают подобные ограни-

чения. Что касается гражданских прав, то ограничения разнятся в зависимости от договора и конкретного права, но в целом эти права могут ограничиваться с целью защиты общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других людей. Разумеется, в любом случае ограничения должны устанавливаться законом или быть в соответствии с законом.

Конституции многих государств допускают приостановление действия гарантированных конституцией прав и введение военного положения или чрезвычайного правления при определенных обстоятельствах, например, в случае войны. Статья 9 Конвенции 1951 г. [4] разрешает государствам принимать специальные меры в отношении беженцев "во время войны или при наличии других чрезвычайных и исключительных обстоятельств". Аналогично, международное право в области прав человека разрешает государствам частично отступать от своих обязательств в случае чрезвычайного положения. Примером подобной ситуации является, например, статья 4 Международного пакта о гражданских и политических правах [6]. Вместе с тем Пакт также устанавливает, что государства не могут ни при каких обстоятельствах отступать от соблюдения некоторых прав, включая право на жизнь; право не быть подвергнутым пыткам; свободу от рабства или подневольного состояния; свободу мысли, совести и религии.

Государства не полностью свободно ограничивать права человека просто путем объявления чрезвычайного положения. Решение об отступлении в соблюдении прав и принимаемые меры должны соответствовать международным обязательствам. Оправдать отступление может только "положение в государстве, при котором жизнь нации находится под угрозой". Угроза должна быть такой, чтобы под вопрос было поставлено существование самого государства (а не находящегося сейчас у власти правительства) — например, вооруженный конфликт. Это означает, что под угрозой находится все население, территориальная целостность или основные институты государства, причем эта угроза должна быть реальной или неизбежной.

Контроль за соблюдением и обеспечение выполнения обязательств

В настоящее время ситуация, по-видимому, такова, что обеспечить полное соблюдение международных норм в области прав человека довольно сложно. Так получается прежде всего потому, что, хотя правовые нормы, предназначены для того, чтобы регулировать поведение государств, именно сами эти государства и вырабатывают правовые нормы, и отвечают за их соблюдение. Способность ООН обеспечивать соблюдение правовых норм обычно зависит от решений, принимаемых государствами.

Механизмы, которые реально существуют, покажутся, особенно тем, кто не привык работать с международным правом, слабыми и нерезультативными по сравнению с мерами, используемыми для применения и обеспечения выполнения норм внутреннего законодательства. Фактически такое положение отражает нежелание государств предоставить слишком большие полномочия органам или механизмам ООН, хотя в некоторых ситуациях на смену этому нежеланию приходит понимание необходимости и признание потребности в повышении эффективности программ ООН в области прав человека.

Договоры ООН по правам человека предусматривают три основных вида мер по контролю за их соблюдением: периодические доклады; индивидуальные обращения; жалобы одного государства на другое.

Для защиты беженцев особые возможности предоставляют первые два вида мер.

Основные договоры ООН по правам человека (Международный пакт о гражданских и политических правах [6]; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах [7]; Конвенция против пыток [8]; Конвенция о правах ребенка [13]; Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации [25]; Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин [26]) требуют от государств-участников предоставления — с разной периодичностью — докладов на рассмотрение механизмов, учрежденных в соответствии с договорами. Как правило, от государств требуется представить в докладах информацию о мерах, предпринятых для осуществления прав, защищенных договором. После принятия доклада представители соответствующего государства приглашаются на заседание комитета для ответа на вопросы в связи с докладом. Комитет может сделать замечания или сформулировать заключение по докладу, которое может быть им опубликовано.

УВКБ ООН и лица, занимающиеся вопросами защиты беженцев, могут оказывать влияние на процесс отчета государств перед конвенционными органами посредством предоставления соответствующей информации.

Некоторые из основных договоров по правам человека (Конвенция против пыток [8]; Международный пакт о гражданских и политических правах [6]; Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации [25]) содержат положения, позволяющие отдельным лицам обращаться в комитеты, созданные в соответствии с договорами, с жалобами, содержащими утверждения о нарушениях договоров. Индивидуальные обращения возможны только при условии, если государство-участник официально уведомило (например, подписав протокол к договору), что оно признает компетенцию соответствующего комитета получать и рассматривать индивидуальные обращения.

Право на индивидуальное обращение потенциально является очень эффективным средством усиления договоров по правам человека. Так, лицо, ищущее убежища, ходатайство которого было отклонено и которое опасается, что будет подвергнуто пыткам в случае возвращения, может обратиться в Комитет против пыток с сообщением или жалобой. Аналогично, задержанный беженец или лицо, ищущее убежища, может обратиться в Комитет по правам человека с жалобой, утверждая, что его задержание было "произвольным". Хотя данные комитеты не имеют полномочий требовать соблюдения положений договоров в приказном порядке, они могут обнародовать свое мнение по существу дела. Если данные Комитеты устанавливают, что имело место нарушение положений конвенций, контроль за вы-

полнением которых на них возложен, их мнение имеет большой вес.

Важнейшим источником конкретной информации для докладчиков по ситуациям в отдельных странах и для тематических докладчиков, а также для Комиссии по правам человека и Подкомиссии могут быть неправительственные организации (НПО), хорошо знающие ситуацию на местах, особенно НПО, специализирующиеся на разоблачении на международном уровне нарушений прав человека и ситуаций, угрожающих правам человека отдельных лиц и групп. Для гарантированного соблюдения прав человека беженцев и лиц, ищущих убежища, существует потребность в документальном подтверждении и разоблачении случаев нарушения таких прав, особенно в отношении наиболее уязвимых групп — женщин, лиц преклонного возраста, детей [14].

Заключение

Проблема беженцев продолжает оставаться вызовом международному сообществу. В то время как государства, принимающие беженцев, должны и впредь выполнять свои обязательства по обеспечению их защиты и способствовать созданию обстановки терпимости по отношению к представителям других народов, государства происхождения беженцев обязаны предотвращать действия, порождающие массовый уход населения.

В то же время мировое сообщество должно определить наиболее эффективные пути предотвращения новых потоков беженцев. К таким путям можно отнести изучение глубинных причин этих явлений и принятие мер по улучшению положения. Если главной причиной потоков беженцев является нищета, то одним из вариантов решений могло бы стать предоставление помощи в целях развития или технической помощи. Если основными причинами массового ухода являются нарушения прав человека, то решение проблемы может заключаться в постоянном наблюдении за ходом развития событий со стороны органов системы ООН по правам человека, осуждении нарушений международным сообществом и назначении специальных докладчиков для изучения конкретных ситуаций и подготовки рекомендаций. Если причинами потоков беженцев являются конфликты с применением насилия, то решения могут быть найдены в области превентивной дипломатии, в содействии посредничеству как средству урегулирования конфликтов, а также в соблюдении положений гуманитарного права.

Как показывает опыт последних десятилетий работы с беженцами, международное сообщество и отдельные государства должны постоянно проводить работу по решению проблем беженцев и быть готовы к действиям в чрезвычайных ситуациях. Самым эффективным способом реагирования в обоих случаях — и в текущей работе и в чрезвычайных ситуациях — всегда будет скоординированный и общесистемный подход.

ЛИТЕРАТУРА

1. Положение беженцев в странах мира. 1995. Найти решение. М.: Интердиалект+, 1999. С. 8—9.
2. Положение беженцев в мире. 1997—1998. Перемещенные лица — гуманитарная проблема. М.: Интердиалект+, 1999. С. VIII.
3. Устав УВКБ ООН // Права человека: Сборник международно-правовых документов. Мн.: Белфранс, 1999. С. 451—455.
4. Конвенция о статусе беженцев 1951 г. // Права человека: Сборник международно-правовых документов. С. 437—449.
5. Всеобщая декларация прав человека // Права человека: Сборник международно-правовых документов. С. 1—5.
6. Международный пакт о гражданских и политических правах // Права человека: Сборник международно-правовых документов. С. 13—27.

7. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах // Права человека: Сборник международно-правовых документов. С. 5—13.
8. Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания // Права человека: Сборник международно-правовых документов. С. 216—226.
9. Документ ООН E/CN.4/1503, пункт 9.
10. Документ ООН A/41/324, приложение.
11. Устав ООН. Нью-Йорк: ООН, 1998.
12. Документ ООН E/CN.4/1993/35/.
13. Конвенция о правах ребенка // Права человека: Сборник международно-правовых документов. С. 137—152.
14. Моргун Ю. Ф. Деятельность УВКБ ООН по международной защите прав детей-беженцев // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 1999. № 2. С. 87—94.
15. The State of the WORLD's REFUGEES. Fifty Years of Humanitarian Action. Oxford University Press, 2000.
16. Аналитический доклад Генерального секретаря ООН по вопросу о лицах, перемещенных в пределах страны. Документ ООН E/CN.4/1992/23. С. 4.
17. Протокол, касающийся статуса беженцев 1967 г. // Права человека: Сборник международно-правовых документов. С. 449—451.
18. Венская декларация и Программа действий // Права человека: Сборник международно-правовых документов. С. 41—61.
19. Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него // Права человека: Сборник международно-правовых документов. С. 460—463.
20. Четыре Женевские конвенции 1949 г. // Права человека: Сборник международно-правовых документов. С. 467—600.
21. Два Дополнительных протокола к Женевским конвенциям // Права человека: Сборник международно-правовых документов. С. 601—660.
22. Конвенция о статусе апатридов // Права человека: Сборник международно-правовых документов. С. 428—437.
23. Конвенция о сокращении безгражданства // Права человека: Сборник международно-правовых документов. С. 422—428.
24. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей // Права человека: Сборник международно-правовых документов. С. 380—408.
25. Декларация ООН о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации // Права человека: Сборник международно-правовых документов. С. 66—78.
26. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин // Права человека: Сборник международно-правовых документов. С. 122—131.
27. Декларация о территориальном убежище // Права человека: Сборник международно-правовых документов. С. 455—457.
28. Принципы эффективного предупреждения и расследования незаконных, произвольных и суммарных казней // Права человека: Сборник международно-правовых документов. С. 293—295.
29. Декларация о защите всех лиц от насильственных исчезновений // Права человека: Сборник международно-правовых документов. С. 287—293.
30. Минимальные стандартные правила обращения с заключенными // Права человека: Сборник международно-правовых документов. С. 182—195.
31. Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме // Права человека: Сборник международно-правовых документов. С. 196—203.
32. Правила ООН, касающиеся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы // Права человека: Сборник международно-правовых документов. С. 203—214.
33. Декларация о правах инвалидов // Права человека: Сборник международно-правовых документов. С. 375—377.
34. Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам // Права человека: Сборник международно-правовых документов. С. 116—119.
35. Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений // Права человека: Сборник международно-правовых документов. С. 105—107.

SUMMARY

"Human Rights and Protection of Refugees" (Yury Morgun)

This article is dedicated to the blessed memory of the UNHCR's officials — Samson Aregahegn (Ethiopia), Carlos Saceres (USA) and Pero Simundza (Croatia), who tragically perished in Atambua (East Timor), while carrying out their duties.

The article aims, concisely but comprehensively, to present to the readers — primarily those, who have to deal with the solution of various aspects of refugees' problem, implement measures on their protection in course of their official or public service — the principles and provisions of international law in the realm of human rights and the methods of their application to complement and promote activities on protecting refugees' rights and interests.

The article consists of 9 sections: 1) refugees' rights; 2) violations of refugees' rights; 3) UNHCR; 4) UNHCR and human rights; 5) basic human rights; 6) main treaties on human rights; 7) UN bodies on human rights; 8) human rights restrictions; 9) monitoring treaty and commitments compliance. Every section presents and analyses the corresponding theme. As a whole the sections constitute a single logical chain called upon to demonstrate the efficiency of application of principles and provisions of international law on human rights in order to promote activities on protection of refugees and asylum-seekers.