

Механизмы международно-правовой защиты вынужденных мигрантов в условиях военных действий

*Ястребова А.Ю.**

В статье проанализированы основные международно-правовые нормы и принципы, направленные на защиту беженцев, лиц, ищущих убежище, и внутренних перемещенных лиц в условиях вооруженного конфликта. Особое внимание уделено применению положений IV Женевской конвенции 1949 г. о защите гражданского населения и двух Дополнительных протоколов 1977 г. к Женевским конвенциям в отношении вынужденных мигрантов. Предлагаются дополнительные правовые подходы к обозначению их специального статуса, институту интернирования и современным основам гуманного обращения с гражданскими лицами. Изучены возможности таких международных организаций, как Управление Верховного комиссара ООН по беженцам и Международный Комитет Красного Креста, по осуществлению защиты покровительствуемых лиц в военный период. Приобретают значимость определенные доктринальные положения, связанные с имплементацией универсальных договоров по правам человека при вооруженном конфликте.

Ключевые слова: вооруженные конфликты; вынужденное перемещение; беженцы; лица, ищущие убежище; защита гражданского населения; международное гуманитарное право (МГП).

Как известно, вооруженные конфликты сопровождаются вынужденным перемещением населения. Эксперты ООН в 2010 г. приводили статистические данные о 42 млн человек, покинувших свое постоянное место проживания в результате военных событий или преследований; из них 15,2 млн составляли лица, пересекшие международные границы¹.

* Ястребова Алла Юрьевна – к.ю.н., доцент, доцент кафедры международного права Дипломатической академии МИД России. fautorsa@aha.ru.

¹ Доклад об осуществлении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, за 2010 г. ООН, 2010. С. 15. За минувшее время соответствующие цифры заметно возросли.

Оценивая сложность признания указанных лиц в качестве беженцев, Г.С. Гудвин-Гилл отмечает, что «факт бегства от гражданской войны не является несовместимым с вполне обоснованными опасениями преследований по смыслу Конвенции 1951 г. Слишком часто лица, принимающие решения, полагают, что наличие гражданского конфликта создает условия общего отсутствия безопасности, которые до некоторой степени исключают возможность преследований»².

В этой связи отметим, что в военный период международное право прав человека действует совместно с нормами и принципами права вооруженных конфликтов, применяемыми в качестве *lex specialis*. Положение беженцев и лиц, ищущих убежище, – и как части гражданского населения, в связи с общими опасностями вооруженного конфликта, и как специфической международно-правовой категории, которую расценивают как предмет особого внимания воюющих сторон, – значительно усугубляется. Именно после установления нацистского режима преследований в Германии и открытия ею военных действий, связанных с оккупацией соседних стран, в рамках Лиги Наций были приняты основные международные договоры о защите беженцев³.

Нормами IV Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны 1949 г. предусмотрены в отношении этой группы людей и общегражданские, и специальные механизмы протекции.

Статья 4 IV Женевской конвенции 1949 г. включает в круг покровительствуемых лиц тех, кто находится в случае конфликта или оккупации во власти воюющей стороны или оккупирующей державы, гражданами которой они не являются. Статья 13 указанной конвенции, открывающая раздел II «Положения общего характера о защите населения от некоторых последствий войны», требует от государств-участников распространить его нормы на все население находящихся в конфликте сторон, без какой-либо дискриминации по причинам расы, национальности, религии или политических убеждений.

Статья 27 в ч. 1 возлагает на воюющие стороны обязанность обеспечения прав покровительствуемых лиц на уважение к их личности, чести, семейным правам, религиозным убеждениям и обрядам,

² Гудвин-Гилл. Г.С. Статус беженца в международном праве. М., 1998. С. 97.

³ Подробнее об этом см.: Иванов Д.В. Вынужденная и трудовая миграция населения в международном и национальном праве / Д.В. Иванов. М.: БИ, 2010. Convention relating to the Status of Refugees: Its History, Contents and Interpretation. A Commentary of Nehemiah Robinson. UNHCR, 1997.

привычкам и обычаям. Но уже в ч. 4 данной статьи указана возможность применять такие меры контроля или обеспечения безопасности, которые могут оказаться необходимыми вследствие войны. Воюющим сторонам предлагается прежде всего руководствоваться общим принципом гуманности в отношении мигрантов как не-комбатантов и защитить их от любых проявлений насилия. Одновременно государства по своему усмотрению вправе выбирать любые способы контроля над мигрантами, находящимися под их властью, включая интернирование, т.е. принудительное перемещение иностранных граждан в особые места поселения.

IV Женевская Конвенция 1949 г. не содержит специального определения мигрантов военного времени, в ней используются термины «беженец» и «иностранец» без каких-либо пояснений об их происхождении. Отметим, что Конвенция заимствует содержание данных определений из специальных международно-правовых соглашений. Статья 44 говорит о применении мер контроля воюющей стороной в отношении беженцев как лиц, не пользующихся покровительством ни одного правительства. В ней напоминает, что с беженцами нельзя обращаться враждебно только в силу того факта, что они являются формально гражданами государства-противника.

Здесь можно видеть активное использование международно-правовых актов эпохи Лиги Наций и первых послевоенных договоров, таких как Конвенция о статусе беженцев из Германии 1938 г. и Устав Международной организации по беженцам 1946 г. Эти документы заложили в качестве основополагающего элемента определения «беженец» отсутствие протекции со стороны какого бы то ни было государства.

Подтверждение преемственности подобной защиты мы находим и в ст. 73 I Дополнительного протокола 1977 г. к Женевским конвенциям. Там установлено, что лица, которые до начала войны рассматривались как апатриды или беженцы, согласно соответствующим международным актам или национальному законодательству пользуются защитой IV Женевской конвенции 1949 г. «при всех обстоятельствах и без какого-либо неблагоприятного различия».

Часть 2 ст. 70 IV Женевской конвенции направлена на защиту граждан оккупирующей державы, которые до войны нашли убежище на оккупированной территории, от ареста, предания суду, осуждения или депортации за ее пределы. Такие действия могут быть предприняты только за правонарушения, совершенные до начала военных

действий, за которые по законам государства пребывания лицо подлежало бы выдаче и в мирное время. Налицо требование применения основополагающих норм *refugee law*, таких как невыдача и невысылка лиц, ищущих убежище.

Четыре Женевские конвенции 1949 г. создавались в послевоенный период, когда стали достоянием факты геноцида и бесчеловечности по отношению к беженцам из фашистской Германии и оккупированных ею стран. Говоря о связи создания конвенций и событий Второй мировой войны, Ж. Дрейпер указывает: «Бесчеловечность в отношении человека к человеку достигла беспрецедентного шокирующего уровня. ... Ни одна из воюющих сторон не избежала такого рода действий. Преступления и антигуманизм, не связанные непосредственно с боевыми действиями, достигли своего апогея... Эти международные документы от начала до конца проникнуты идеями гуманизма и рассматриваются как основа действующего в настоящее время гуманитарного права»⁴.

Ярко негативным примером обращения с вынужденными мигрантами стало интернирование французскими властями лиц, бежавших из Германии до начала Второй мировой войны, предпринятое после вторжения немецких войск на ее территорию. Сразу после захвата зон интернирования военные власти Германии получили обратно «своих» беженцев, многие из которых продолжали формально обладать ее гражданством.

Итак, страна, которая изначально предоставила свою территорию для убежища граждан государства, ставшего ее военным противником, вполне может начать рассматривать беженцев как граждан этого противника. Именно для сохранения гуманитарного подхода к их пребыванию даже в условиях военных действий была включена в международно-правовой механизм их защиты ст. 44 IV Женевской конвенции.

Согласно указанной норме, статус беженца не может быть снят с лица, уже обладающего им, произвольно ни одной из воюющих сторон. Как уже отмечалось, в общем смысле ст. 73 I Дополнительного протокола 1977 г. запрещает дискриминацию беженцев по любым основаниям. Представляется, что в числе этих оснований должно быть четко обозначено, что формальная принадлежность лица к гражданству

⁴ Дрейпер Ж. Развитие международного гуманитарного права // Международное гуманитарное право: сборник научных трудов. М., 1991. С. 120, 123–124.

какой-либо из воюющих сторон не означает прекращение действия его правового статуса беженца.

Часть 4 ст. 45 IV Женевской конвенции 1949 г. гласит: «Покровительствуемое лицо ни в коем случае не может быть передано в страну, в которой оно могло бы опасаться преследований в связи со своими политическими или религиозными убеждениями». Остается дополнить данную норму запретом передавать беженцев или лиц, ищущих убежище, их собственному государству, даже если они продолжают формально рассматриваться как его граждане. По сути, это придает особую значимость отраслевому принципу non-refoulement, воспрепятствующему возвращать вынужденных мигрантов силой в страну, где им грозит опасность подвергнуться преследованию.

Согласно нормам IV Женевской конвенции 1949 г., реальная забота о беженцах и лицах, ищущих убежище, во время военных действий может быть поручена державе-покровительнице или Международному Комитету Красного Креста (МККК). Однако согласно ч. 1 ст. 9 Конвенции на державы-покровительницы возложена прежде всего охрана интересов сторон, находящихся в конфликте. Х. Зайбт справедливо замечает, что «именно таков мандат державы-покровительницы, назначенный тем государством, из которого прибыли беженцы, и поскольку их собственное государство не проявляет никакого интереса к их судьбе, они не могут рассчитывать на защиту этой державы»⁵.

Таким образом, гуманитарные функции МККК, предусмотренные ст. 10 и ч. 5 ст. 143 Конвенции, позволяют его делегатам осуществлять покровительство вынужденным мигрантам. Если же эти лица являются выходцами из третьей страны, не являющейся стороной вооруженного конфликта, то здесь вполне применимо обращение воюющих государств к державе-покровительнице. В этом случае у них нет оснований предвзято относиться к защите беженцев и лиц, ищущих убежище. Тем не менее при любых обстоятельствах покровительство должно иметь место.

Помимо этого, существует специальный подход Международного Комитета Красного Креста к созданию т.н. «зон безопасности» для беженцев и перемещенных лиц. Используя возможности Женевского права при организации санитарных, демилитаризованных и нейтрализованных зон, МККК удавалось добиться собственного контроля над определенными территориями с согласия заинтересованных сторон.

⁵ Зайбт Х. Сборник задач по международному гуманитарному праву. М., 1998. С. 124.

Так, МККК создавал такие безопасные зоны для иракских беженцев курдской национальности в Иране в 1991 г., руандийских беженцев в Заире и Танзании в 1994 г., камбоджийских беженцев на границе Таиланда и Камбоджи в 1984 г. Тем не менее Ж.-Ф. Лавуайе отмечает: «При создании зон безопасности следует проявлять особую осторожность. По сути дела, существование таких зон может способствовать возникновению чувства ложной безопасности у тех лиц, для защиты которых они созданы. Кроме того, в отдельных случаях создание зон безопасности может вызвать обратный эффект, когда большей опасности, чем прежде, начнет подвергаться население, находящееся за их пределами, а это будет неизбежно вести к ослаблению позиций МПП, которое предусматривает защиту всего гражданского населения без каких-либо различий»⁶. Представляется, что высказанная позиция в большей степени отвечает мандату МККК, который выражен в мерах, направленных на защиту всего гражданского населения в целом.

Соглашение СНГ о первоочередных мерах по защите жертв вооруженных конфликтов относит к таковым прежде всего мирных жителей. Статья 4 Соглашения требует от его участников «предпринимать незамедлительные согласованные меры для защиты лиц, незаконно лишенных свободы по причинам, связанным с вооруженным конфликтом, независимо от того, интернированы они или задержаны». Согласно ст. 5, государства-участники будут предоставлять заинтересованным сторонам «информацию о жертвах вооруженного конфликта, нуждающихся в защите и помощи».

Перечень общих прав гражданских лиц в военный период является значительно более широким по сравнению со специальными правами беженцев и лиц, ищущих убежище. На наш взгляд, это объясняется целевой направленностью Женевского права, призванного обеспечить защиту прежде всего жертвам войны и уже в их числе – вынужденным мигрантам, являющимся иностранцами в воюющем государстве. Лишь некоторые специфические моменты, о которых мы говорили выше, позволяют им получить особенный уровень защиты.

Представленные нормы и принципы могут быть дополнены отдельными заключениями Исполнительного комитета Управления Верховного комиссара ООН по беженцам (УВКБ ООН), так или иначе

⁶ Лавуайе Ж.-Ф. Беженцы и перемещенные лица: международное гуманитарное право и роль МККК // Защита лиц и объектов в международном гуманитарном праве. Статьи и документы. М., 1999. С. 214–215.

затрагивающими вопросы защиты вынужденных мигрантов в условиях вооруженного конфликта⁷. К ним относится заключение № 48 (XXXVIII) 1987 г. «Военные или вооруженные нападения на лагеря и поселения беженцев», где такие акты осуждаются как противоречащие международному праву в целом и МГП в частности. Заключение основано на том, что лагеря и поселения беженцев «носят исключительно гражданский и гуманный характер» и причислены, таким образом, к гражданским объектам, нападение на которые запрещено правом вооруженных конфликтов. С другой стороны, в нем упоминается об обязанностях лагерей и поселений беженцев подчиняться требованиям общественного порядка страны нахождения и воздержания от деятельности, нарушающей их гражданский и гуманитарный характер (п. 4 а)). Использование основ МГП, таких как разграничение военных и гражданских объектов при ведении военных действий, запрет репрессалий в отношении гражданских лиц и объектов и возможности превращения гражданских объектов в военные, дополнено спецификой ситуации беженцев и лиц, ищущих убежище.

Однако заключение № 48 не учитывает тех норм IV Женевской конвенции 1949 г., которые разрешают принудительное интернирование беженцев и лиц, ищущих убежище, и той отдельной защиты, которая предусмотрена для интернированных лиц в части IV «Правила, касающиеся обращения с интернированными». Представляется, что нужен международно-правовой акт, объединяющий правила пребывания беженцев и лиц, ищущих убежище, в местах интернирования и в лагерях и поселениях и устанавливающий единые принципы обращения с ними.

Заключение УВКБ ООН № 12 (XXIX) «Экстерриториальное действие определения статуса беженца» 1978 г. рекомендует государствам – участникам Конвенции 1951 г. и Протокола 1967 г. признать сохранение и непрерывность статуса беженца после его определения одним из таких государств, если эти лица не подпадают под прекращающие или исключающие положения. Это вполне согласуется с нормой ст. 73 I Дополнительного протокола 1977 г., согласно которой признание до войны беженцем или апатридом дает право на автоматическое признание покровительствуемым лицом.

⁷ Содержание заключений Исполкома УВКБ ООН здесь и далее приводится по: Сборник международных и национальных документов по правам беженцев. СПб, 2008. С. 36–84.

Еще одним принципиальным моментом международно-правовой защиты вынужденных мигрантов во время военных действий является обращение государств с теми, кто оказался на их территории вследствие неконтролируемых массовых перемещений. На сегодняшнем примере трагических событий исхода населения из Ливии в соседний Тунис и другие сопредельные африканские страны можно видеть, что правовой статус таких мигрантов невозможно определить в ускоренном порядке. Сами процедуры признания в условиях внутренней нестабильности принимающего государства зачастую не проводятся. Свою актуальность сохраняет заключение УВКБ ООН № 22 (XXXII) «Защита лиц, ищущих убежища, в ситуациях их массового притока» 1981 г. В нем предусмотрена защита лиц без установленного правового статуса, для которых принимающие государства призваны прежде всего гарантировать допуск на свою территорию.

Для понимания связи норм *refugee law* и международного гуманитарного права стоит отдельно остановиться на п. 2 Заключения № 22, который предлагает меры, соответствующие «минимальным и основным гуманитарным нормам» в отношении временного приема лиц, ищущих убежище, как то:

- неприменение к ним каких-либо взысканий за незаконный въезд и право на пользование «международно признанными гражданскими правами»;
- обеспечение всеми необходимыми условиями существования: питанием, кровом, медицинскими и санитарными услугами;
- защита от жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения;
- недискриминация по любому признаку;
- признание полной правосубъектности и уважение единства семьи;
- оказание помощи при поиске членов семьи, отправке и получении почтовой корреспонденции;
- получение материальной помощи и разрешение на перемещение имущества;
- облегчение добровольной репатриации.

Формально говоря, воюющее государство не всегда в состоянии осуществлять все стандарты мирного времени в области прав человека. Часть 1 ст. 4 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. определяет, что такие отступления возможны только в такой степени, в какой это требуется остротой положения, при условии,

что такие меры не являются несовместимыми с другими его обязательствами по международному праву. Представляется, что универсальная Конвенция о статусе беженцев 1951 г. и Протокол, касающийся статуса беженцев, 1967 г., в которых принимает участие воюющее государство, как раз и будут «другим таким обязательством».

И.И. Лукашук определяет, что «вооруженный конфликт не является основанием для одностороннего прекращения или приостановления действия договорных постановлений относительно защиты личности»⁸. Одновременно он говорит о том, что «с началом конфликта начинают применяться договоры, которые были специально заключены на этот случай. В первую очередь это относится к конвенциям гуманитарного права, устанавливающим правила ведения военных действий и нормы о защите жертв войны»⁹.

И.А. Умнова выдвигает тезис о том, что «каждый вид свободы ограничивается необходимостью охраны других ценностей» и поэтому право индивида свободно передвигаться в ситуации вооруженного конфликта является усеченным, что «обусловлено задачами национальной безопасности и обороны, необходимостью защиты самих мирных жителей»¹⁰. Действительно, вынужденная миграция в условиях военных действий представляет собой сложную гуманитарную проблему, так как право самих мигрантов на жизнь и безопасность становится крайне уязвимым. Эксперты в области прав человека указывают, что «само по себе передвижение человека и изменение им места пребывания и жительства в условиях военных действий, экологических катастроф, межнациональных конфликтов и в некоторых других экстремальных ситуациях часто выступает едва ли не главным средством спасения жизни, здоровья, имущества, спасения от насилия и т.п.»¹¹.

С другой стороны, проблемы национальной безопасности зачастую влияют на решение воюющих государств о временном закрытии своих международных границ для перемещения иностранных граждан. Международным правом такие ограничения в пользу суверенитета государств допускаются, и межгосударственные соглашения

⁸ Лукашук И.И. Современное право международных договоров. Т. II. Действие международных договоров. М., 2006. Цит. по элект. информационно-справочной системе «Гарант Эксперт», 2011.

⁹ Там же.

¹⁰ Умнова И.А. Право мира: курс лекций. М., 2011. С. 155.

¹¹ Гражданские права человека: современные проблемы теории и практики / Под. ред. Ф.М. Рудинского. 2-е изд. М., 2006. С. 197.

о перемещении, о границах и пунктах пропуска через них вполне могут содержать соответствующие нормы. Так, ст. 4 Соглашения между Правительствами Беларуси, Казахстана, Киргизии, РФ и Таджикистана о взаимных безвизовых поездках от 30 ноября 2000 г. говорит о том, что положения этого договора «не затрагивают право Сторон принимать особые меры по защите своих границ и территории при чрезвычайных обстоятельствах». Государство – участник Соглашения может вводить «временные ограничения на въезд, выезд, пребывание, передвижение и транзитный проезд» граждан других сторон, уведомив их об этом по дипломатическим каналам «за 72 часа до введения в действие указанных ограничений».

Одновременно ст. 4 Соглашения СНГ о помощи беженцам и вынужденным переселенцам требует от государств-участников осуществить «эвакуацию населения из зон вооруженных и межнациональных конфликтов, предоставляя возможность для его беспрепятственного добровольного выезда на территорию одной из Сторон» и «обеспечить личную и имущественную безопасность эвакуирующихся, добиваясь прекращения огня, соблюдения охраны общественного порядка во время эвакуации». Речь идет о лицах, которые могут претендовать на статус беженца или вынужденного переселенца вследствие своего перемещения.

Коллизия двух приведенных норм региональных договоров вполне может быть преодолена. Вынужденные мигранты не принадлежат к категории обычных иностранцев, для которых будут в период вооруженного конфликта действовать Соглашение о безвизовом обмене и особые меры по охране границ воюющего государства. Для вынужденных мигрантов должно применяться Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам и специальные механизмы эвакуации из зон военных действий и допуска на территорию принимающего государства.

Федеральный конституционный закон РФ от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» в ст. 7 устанавливает особый режим въезда и выезда на территорию, где оно введено, а также ограничивает свободу передвижения по ней (п. 2.4)). Кроме того, ФКЗ «О военном положении» предусматривает возможность «интернирования (изоляция) в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права граждан иностранного государства, воюющего с РФ» (п. 2.16)); интернирование применяется только в случае

агрессии против РФ (п. 3 ст. 7). Эта отсылочная норма национально-го законодательства РФ тесно связана с положениями IV Женевской конвенции 1949 г.

Подводя некоторый итог, нужно отметить, что только разумный баланс прав государства и прав индивида может дать реальный ответ на проблему вынужденной миграции, проистекающей в условиях вооруженного конфликта или являющейся его последствием. Как показали сегодняшние события в Северной Африке, наиболее последовательными в соблюдении прав вынужденных мигрантов с территории Ливии, пока даже не признанных беженцами, стали власти Туниса, обеспечившие совместно с УВКБ ООН и местными организациями Красного Полумесяца их пребывание в палаточных лагерях вблизи границ. Региональная Конвенция ОАЕ по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке 1969 г. в ч. 3 ст. II запрещает отказ в приеме на границе, возвращение или высылку, вынуждающие лицо, ищущее убежище, вернуться на территорию, где его жизнь, личная неприкосновенность или свобода могут оказаться под угрозой. С другой стороны, позиция Италии, отказывающейся принимать вынужденных мигрантов из неспокойных стран Северной Африки, опирается именно на соображения национальной безопасности и принцип разделения бремени по приему мигрантов с другими государствами Европейского союза. Так, к началу апреля 2011 г. более 6000 беженцев, нелегально прибывших из Туниса, Ливии и Египта на итальянский остров Лампедуза, ждали отправки на материк, что вызывало в их среде массовые протесты¹². Перед нами два противоположных примера обращения стран приема с прибывающими из региона военных действий иностранными гражданами.

Заключение Исполкома УВКБ ООН № 80 (XLVII) «Всеобъемлющий и региональные подходы внутри системы защиты» 1996 г. призывает государства в сотрудничестве с международными организациями создавать и укреплять механизмы, «призванные предотвращать или уменьшать возможности возникновения конфликтов как одной из возможных причин перемещения населения», и принимать меры по примирению там, где это возможно и необходимо, «особенно на постконфликтном этапе, для повышения прочности решений» (п. е) ix)). Представляется, что это предложение в большей степени связано с процессом международного урегулирования конфликтов и не будет влиять напрямую на правовое положение лиц, которые крайне нуждаются

¹² Российская газета. 5 апреля 2011 г. С. 8.

хотя бы во временном убежище и не могут ждать окончательного разрешения ситуации.

Изначально международное гуманитарное право было создано для оказания немедленной помощи жертвам войны, его нормы начинают действовать с момента возникновения вооруженного конфликта. Как уже было установлено, *refugee law* и *asylum law*? как институты международного права прав человека, реализуются и в мирное, и в военное время. Но в период вооруженного конфликта совместное их применение вкуче с нормами МГП усиливает эффект общего действия гуманитарных стандартов. Поэтому в состав норм IV Женевской конвенции 1949 г. и I Дополнительного протокола 1977 г. были включены соответствующие положения по признанию и защите вынужденных мигрантов, вытекающие из т.н. договоров «мирного времени».

На наш взгляд, необходимо внести в данные договоры дополняющие нормы, которые определяют механизмы особой защиты беженцев и лиц, ищущих убежище, в военное время. Важно подчеркнуть, что и в период вооруженного конфликта они не являются обычными иностранцами, и от этого факта их положение становится еще более уязвимым. Как уже было указано выше, их «лояльность» по отношению к стране пребывания будет оцениваться военными властями и в зависимости от этой оценки они могут подвергнуться таким специальным мерам контроля, как интернирование.

К числу дополнительно защищаемых положений, которые должны быть предусмотрены, мы относим следующие:

- обозначение строгого запрета на любые попытки силой вернуть вынужденных мигрантов в государство, где их жизнь и безопасность подвергается угрозе;

- формирование нейтрального и гуманного отношения к ним воюющих сторон как основы обращения;

- обеспечение принципа единства/воссоединения семей;

- четкое определение причин для интернирования вынужденных мигрантов и придание особого правового статуса местам их пребывания как исключительно гражданским объектам;

- привлечение совместных усилий УВКБ ООН, МККК и держав-покровительниц к защите вынужденных мигрантов в военных условиях.

Заключение Исполкома УВКБ ООН № 75 (XLV) «Лица, перемещенные внутри страны» (Internally Displaced Persons) 1994 г. призывает заинтересованные правительства «обеспечить безопасный

и своевременный гуманитарный доступ» к лицам, перемещенным внутри страны, жертвам вооруженных конфликтов и беженцам, находящимся на их территории (п. i)). Заключение содержит указание на то, что «международная защита прав человека, международное гуманитарное право, а во многих случаях национальные законы содержат нормы, предусматривающие охрану и защиту лиц, перемещенных внутри страны» и на «серьезное беспокойство по поводу несоблюдения этих норм конфликтующими сторонами» (п. m)).

Международное гуманитарное право использует для защиты лиц и объектов при немеждународном вооруженном конфликте II Дополнительный протокол 1977 г. к Женевским конвенциям 1949 г. Сфера его применения определена как классическая ситуация гражданской войны, происходящей на территории государства, между его вооруженными силами и организованными вооруженными группами повстанцев. Статья 3 Протокола ссылается на принцип невмешательства во внутренние дела государств и говорит об обязанности правительства «всеми законными средствами поддерживать или восстанавливать правопорядок в государстве или защищать национальное единство и территориальную целостность государства» (ч. 1). Из содержания Протокола также вытекает развернутый принцип исключительного суверенитета государств по отношению к признанию самого факта вооруженного конфликта на своей территории.

В то же время права людей, оказавшихся в ситуации вынужденного внутреннего перемещения, вполне могут стать предметом заботы и контроля международного сообщества. А.А. Ковалев справедливо замечает, что «взаимодействие международной и внутригосударственной правовых систем осуществляется на всех уровнях, включая правосознание и организационно-правовые механизмы. Международное право оказывает существенное влияние на функционирование внутригосударственного права, на процесс принятия решений при создании и при применении права»¹³. Об этом свидетельствует и наличие современных универсальных и региональных международных договоров по вопросам прав и свобод человека, ранее традиционно относившимся к внутренней компетенции государства.

¹³ Ковалев А.А. Некоторые вопросы взаимодействия международного права и национального права Российской Федерации // Конституционное право и международное право: взаимодействие и развитие в современную эпоху. М., 2010. С. 53.

Кампальская конвенция Африканского союза 2009 г. о защите лиц, перемещенных внутри страны, и оказании им помощи¹⁴ содержит ст. 7, обеспечивающую покровительство таким лицам при вооруженных конфликтах. Часть 3 данной статьи прямо говорит о том, что оказание помощи и защита внутренне перемещенных лиц должны регулироваться международным гуманитарным правом.

Более того, ч. 4 ст. 4 Кампальской конвенции содержит перечень запрещенных видов произвольного перемещения, к которым, в частности, относится «индивидуальное или массовое перемещение гражданских лиц в ходе вооруженных конфликтов», если оно не требуется для обеспечения их безопасности или по военным соображениям. Здесь же обозначен запрет на перемещение, намеренно используемое как метод ведения войны; вызванное массовым насилием и нарушениями прав человека; являющееся «средством коллективного наказания» или «вредоносных действий».

Кампальская конвенция 2009 г. является принципиально новым международно-правовым актом регионального уровня, направленным на сдерживание военной эскалации многочисленных внутригосударственных конфликтов Африканского континента. Одновременно ее участники стремятся включить нормы Гаагского и Женевского права, применяемые при международном вооруженном конфликте, в механизм защиты вынужденных мигрантов в условиях гражданской войны.

Кроме того, четыре Женевские конвенции 1949 г. усиливают ответственность государств с помощью ст. 3, представляющей общую для всех них норму, которая требует при любых случаях применения военной силы соблюдать минимум норм гуманного обращения с жертвами войны. Определяющим условием при этом является правило о том, что использование гуманного минимума не влияет на юридический статус сторон, находящихся в состоянии конфликта. Содержит данную норму и IV Женевская конвенция 1949 г. о защите гражданского населения, которое включает в себя и внутренне перемещенных во время военных событий лиц. По общему правилу, все гражданские лица должны «при всех обстоятельствах пользоваться гуманитарным обращением без всякой дискриминации по причинам расы, цвета кожи,

¹⁴ Текст конвенции здесь и далее цит. по: Московский журнал международного права, № 1(81) 2011, январь-март 2011 г. С. 211–232. Документы, неофиц. пер. Д.В. Иванова и Н. Бобринского. См. также: UN Guiding Principles on Internal Displacement / UN DOC.E /CN 4/1998/53.

религии или веры, пола, происхождения или имущественного положения» (ч. 1 ст. 3 IV Женевской конвенции).

Вышеуказанное заключение Исполкома УВКБ ООН № 75 (XLV) 1994 г. определяет, что лица, перемещенные внутри своей страны, находятся под ее национальной юрисдикцией. При этом должны быть предоставлены гарантии их защиты и благосостояния. Помимо этого, за внутренне перемещенными лицами сохраняется право искать и получать убежище от преследования в других странах. В заключении предложено сочетать указанные меры с предоставлением гуманитарного доступа другим заинтересованным государствам и международным организациям к таким лицам.

Федеральный конституционный закон РФ от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» подразумевает введение в стране чрезвычайного положения «при наличии обстоятельств, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю РФ и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер» (ст. 3). В содержание Указа Президента РФ, вводящего чрезвычайное положение, должен быть включен исчерпывающий перечень временных ограничений прав и свобод граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства (п. д) ст. 5). Такие ограничения соответствуют международным обязательствам РФ, вытекающим из договоров с ее участием, и не могут повлечь за собой дискриминацию отдельных лиц или групп населения (ч. 2 ст. 28).

Таким образом, при равно опасных условиях внутреннего вооруженного конфликта должна быть обеспечена надлежащая защита для всех категорий населения. Эта позиция соответствует ст. 13 II Дополнительного протокола 1977 г., согласно которой гражданское население и отдельные гражданские лица пользуются общей защитой от опасностей войны, они не могут быть объектом репрессалий, в отношении их запрещены акты насилия и террора или угрозы таковых. Статья 17 II Дополнительного протокола запрещает принудительное перемещение гражданских лиц при отсутствии военной необходимости и соображений безопасности и принуждение их покинуть свою собственную территорию по причинам, связанным с конфликтом. Наконец, ч. 2 ст. 18 допускает, с согласия заинтересованного государства, проведение операций по оказанию помощи гражданскому населению исключительно гуманитарного характера в случае чрезмерных лишений, отсутствия продовольствия и медикаментов.

Как мы видим, II Дополнительный протокол 1977 г. содержит лишь общие положения по защите гражданского населения в период внутреннего вооруженного конфликта и не обеспечивает специальных норм в отношении перемещенных лиц. Практика показывает, что таким лицам требуется дополнительный объем пусть даже временных прав, необходимых для обустройства на новом месте пребывания. Это могут быть и внутригосударственные, и международные гарантии. Важно, чтобы они в принципе были применены. Д.В. Иванов замечает, что «лица, перемещенные внутри своей собственной страны, имеют те же права, что и все население в целом, но в результате перемещения данные лица становятся наиболее уязвимыми», и это порождает особую систему защиты и помощи¹⁵. Зачастую миротворческая деятельность ООН, осуществляемая согласно соответствующим резолюциям Совета Безопасности, включает в себя такой компонент, как защита гражданского населения и перемещенных лиц. Подобные гуманитарные операции сопутствовали миротворческому мандату ООН в Судане, Либерии, Кот-д'Ивуаре.

Таким образом, международно-правовые средства защиты вынужденных мигрантов в период вооруженных конфликтов сочетают в себе сохранение принципов общей защиты беженцев и лиц, ищущих убежище, и специальные нормы МГП, действующие в отношении гражданского населения. Правовое положение вынужденных мигрантов признается международными организациями (УВКБ ООН, МККК) наиболее уязвимым, потому что они не могут прибегнуть к протекции собственного государства по объективным причинам. Представляется целесообразным усилить деятельность межгосударственного сообщества и по закреплению определенного правового положения внутренне перемещенных лиц, которая уже имеет место на региональном уровне. Правовые механизмы надлежащей защиты покровительствуемых лиц должны применяться ко всем категориям мигрантов при вооруженном конфликте. Своевременность и эффективность их использования, с учетом особенностей статуса и потребностей безопасности указанных групп людей, составляют особое направление международно-правовой защиты, предоставляемой гражданскому населению в условиях военных действий.

¹⁵ Иванов Д.В. Международное сотрудничество государств в области защиты прав лиц, перемещенных внутри страны // Московский журнал международного права, № 1 (81), январь-март 2011 г. С. 21.

Библиографический список

Гражданские права человека: современные проблемы теории и практики. Под. ред. Ф.М. Рудинского. Второе изд. М.: ТФ МИР, 2006.

Гудвин-Гилл Г.С. Статус беженца в международном праве. – М.: ЮНИТИ, 1998.

Доклад об осуществлении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, за 2010 г. ООН, Нью-Йорк, 2010.

Дрейпер Ж. Развитие международного гуманитарного права. // Международное гуманитарное право: сборник научных трудов. Институт А. Дюнана, Институт проблем гуманизма и милосердия. М.: Прогресс, 1991. С. 101-132.

Зайбт Х. Сборник задач по международному гуманитарному праву. М.: МККК, 1998.

Иванов Д.В. Международное сотрудничество государств в области защиты прав лиц, перемещенных внутри страны // Московский журнал международного права, № 1 (81), январь-март 2011 г. С. 15-30.

Лавуайе Ж.-Ф. Беженцы и перемещенные лица: международное гуманитарное право и роль МККК // Защита лиц и объектов в международном гуманитарном праве. Статьи и документы. М.: МККК, 1999. С. 191–220.

Лукашук И.И. Современное право международных договоров. Т. II. Действие международных договоров. М.: Волтерс Клувер, 2006.

Ковалев А.А. Некоторые вопросы взаимодействия международного права и национального права Российской Федерации // Конституционное право и международное право: взаимодействие и развитие в современную эпоху. Сборник научных статей. М.: РАП, 2010. С. 41–55.

Сборник международных и национальных документов по правам беженцев. Санкт-Петербургский Центр международного сотрудничества Красного Креста. СПб: Коломенская верста, 2008.

Умнова И.А. Право мира: курс лекций. М.: ЭКСМО, 2011.

Convention relating to the Status of Refugees: Its History, Contents and Interpretation. A Commentary of Nehemiah Robinson. Institute of Jewish Affairs, UNHCR, 1997.

UN Guiding Principles on Internal Displacement / UN DOC.E / CN 4/1998/53.

Mechanism of International Legal Protection to the Forced Migrants in the Conditions of War Conflict (Summary)

*Alla Y. Yastrebova**

The basic international rules and principles to provide the protection to Refugees, Asylum-Seekers and Internally Displaced Persons in war conditions are analysed in the above article. Especially, the provision of IV Geneva Convention 1949 and two Additional Protocols 1977 to Geneva Convention is considered regarding forced migrants situation. Some legal approaches are proposed in order to define their status, measures of internment and the modern backgrounds of humanitarian treatment of civilians. The functions of UNHCR and ICRC to support the protected persons in the conditions of war conflict are examined. The doctrines connected with the implementation of universal Human Rights treaties become truly demanded in war period.

Keywords: war conflicts; forced displacement; Refugees; Asylum-Seekers; belligerent parties.

* Alla Y. Yastrebova – PhD in Law, associate Professor of the Chair of International Law, Diplomatic Academy, MFA Russia. fautorsa@aha.ru.