

Вместе с тем вышеобозначенная работа может проводиться исключительно в отношении иностранцев, ходатайствующих о защите. В случае принятия положительного решения по ходатайству о защите и предоставления какой-либо формы защиты (статус беженца либо дополнительная защита), иностранцы сталкиваются с главной проблемой дальнейшего пребывания в Беларуси – отсутствием жилья для постоянного проживания.

В заключение необходимо отметить, что отмеченные результаты достигнуты благодаря тесному взаимодействию с подразделениями ОВД, государственными структурами Витебской области, при активном сотрудничестве с международными организациями и общественными объединениями, причастными к решению проблем вынужденных мигрантов.

УДК 341.43

С.А. Новицкий

ЗАЩИТА БЕЖЕНЦЕВ СОГЛАСНО МЕЖДУНАРОДНОМУ ГУМАНИТАРНОМУ ПРАВУ

Вооруженные конфликты в различных частях мира по-прежнему создают неимоверные трудности для всего населения, побуждая людей покидать свои жилища и перемещаться как внутри страны, так и за ее пределы. Среди тех мигрантов, которые покинули свою страну происхождения, многие могут впоследствии оказаться в третьей стране, переживающей вооруженный конфликт. В таких ситуациях мигранты испытывают большие трудности. Они могут пострадать в результате боевых действий, потерять связь со своими семьями, пропасть без вести или погибнуть, при этом часто не остается сведений об их судьбе или местонахождении. Кроме того, будучи иностранцами, они более уязвимы, сталкиваясь с проблемами доступа к основным услугам или ограничениями личной свободы. Мигранты также подвергаются риску быть высланными обратно в страну происхождения или третью страну, что может нарушать международное право.

В целом в международном праве нет общепринятого определения термина «мигрант». Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца описывает мигрантов как лиц, находящихся за пределами страны своего происхождения или обычного проживания. Так, мигрантами могут быть рабочие, студенты, а также иностранцы,

которых государственные органы считают нелегальными. Сюда же входят беженцы, лица, ищущие убежища, и лица без гражданства, имеющие право на особую защиту в соответствии с международным правом. Международное движение намеренно использует максимально широкое описание, включающее в себя всех людей, которые покидают свой дом в поисках безопасности или лучших условий жизни за границей и которые могут оказаться в бедственном положении и нуждаться в защите или гуманитарной помощи.

Следует отметить, что международное гуманитарное право (МГП) не содержит специальных норм о миграции или защите мигрантов как категории лиц. Это не означает, однако, что МГП не защищает мигрантов. Мигранты как гражданские лица подпадают под действие общих норм о защите гражданского населения в условиях вооруженных конфликтов международного и немеждународного характера. Кроме того, нормы МГП, применимые к международным вооруженным конфликтам, защищают мигрантов, как иностранцев, находящихся в руках стороны в конфликте или оккупирующей державы, при условии, что они являются «покровительствуемыми лицами» и могут пользоваться защитой как «беженцы».

Защита мигрантов как части гражданского населения

В условиях вооруженных конфликтов международного характера защита, которую МГП предоставляет мигрантам, зависит от того, являются ли гражданскими лицами или комбатантами. Некоторые нормы МГП защищают все гражданское население, независимо от того, является ли конкретное лицо гражданином другого государства, включая государство противника.

Таким образом, мигранты, которые являются гражданскими лицами, пользуются в соответствии с МГП защитой от последствий военных действий. Например, запрещены неизбирательные нападения или нападения, направленные на гражданское население. При этом гражданские лица, включая мигрантов, защищены лишь в том случае, если не принимают непосредственного участия в боевых действиях.

Если мигранты попадают в руки противника, точный объем предоставляемой защиты зависит от их статуса. Как гражданские лица мигранты подпадают под действие общих норм о защите гражданского населения, содержащихся в Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны от 12 августа 1949 г. (далее – Женевская конвенция IV), а также в Дополнительном протоколе к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающемся защиты жертв международных вооруженных конфликтов, от 8 июля 1977 г. (далее – Дополнительный

протокол I). Эти нормы распространяют свое действие «на все население находящихся в конфликте стран без какой-либо дискриминации, в частности, по причинам расы, национальности, религии или политических убеждений, и должны способствовать смягчению страданий, порождаемых войной».

В соответствующих случаях, помимо общих норм о защите гражданского населения, мигранты также защищены положениями ч. II разд. III Дополнительного протокола I, касающимися лиц, пропавших без вести, и умерших, а также положениями ч. IV Дополнительного протокола I, касающимися оказания помощи гражданскому населению и обращения с лицами, находящимися во власти стороны в конфликте. Женевская конвенция IV и Дополнительный протокол I включают в себя положения, касающиеся оказания гуманитарной помощи, и требуют, чтобы стороны в вооруженном конфликте и все заинтересованные государства разрешали операции по оказанию гуманитарной помощи гражданским лицам и содействовали таким операциям.

Особая защита мигрантов как покровительствуемых лиц согласно Женевской конвенции IV

В условиях вооруженных конфликтов международного характера, помимо общих норм о защите гражданского населения, мигранты могут полагаться на более детализированный режим защиты, установленный разд. I и III Женевской конвенции IV, если они подпадают под определение «покровительствуемых лиц». Многие мигранты как иностранцы, находящиеся на территории стороны в конфликте или на оккупированной территории, пользуются защитой, если они соответствуют критерию гражданства, как это предусмотрено ст. 4 данной конвенции.

В Женевской конвенции IV совокупность норм, применимых к покровительствуемым лицам, зависит от ситуации, в которой данные лица находятся. На всех мигрантов из числа покровительствуемых лиц распространяются положения ч. I разд. III, общие для территории сторон, находящихся в конфликте, и для оккупированных территорий. Такие мигранты имеют право при любых обстоятельствах на уважение к их личности, чести, семейным правам, религиозным убеждениям и обрядам, привычкам и обычаям. С ними должны обращаться гуманно. Они не должны подвергаться пыткам, жестокому или унижающему достоинство обращению или телесным наказаниям и должны быть защищены от всех актов насилия или репрессалий.

Положения ч. II разд. III Женевской конвенции IV предоставляют мигрантам дополнительную защиту как иностранцам на территории находящейся в конфликте стороны. Здесь важно отметить, что, если

мигранты продолжают оставаться в стране, где идет вооруженный конфликт, – либо по собственному выбору, либо в связи с задержанием – их положение по-прежнему регулируется правилами, касающимися обращения с иностранцами в мирное время. Сюда входит национальное законодательство, международное право прав человека, а также право беженцев в тех случаях, когда оно применимо. В любом случае мигрантам должен быть предоставлен ряд прав, связанных с условиями их жизни (например, право на получение индивидуальной или коллективной помощи, на медицинское обслуживание наравне с гражданами, на свободу вероисповедания и т. д.). Среди соответствующих положений ч. II разд. III Женевской конвенции IV есть положения, касающиеся передвижения мигрантов, в частности принцип невыдворения и право покинуть территорию. Часть II также регулирует меры контроля и обеспечения безопасности, которые могут быть приняты властями в отношении покровительствуемых лиц, если они будут сочтены «необходимыми вследствие войны».

Мигранты, находящиеся на оккупированной территории, дополнительно защищены положениями ч. III разд. III Женевской конвенции IV. В качестве отправной точки оккупирующая держава должна соблюдать законы, действовавшие на оккупированной территории до начала оккупации. Как жители оккупированной территории мигранты защищены от произвольных действий со стороны оккупирующей державы. Например, меры контроля должны быть необходимы по настоятельным соображениям безопасности. Другие положения, имеющие отношение к защите мигрантов, включают в себя положения о передвижении покровительствуемых лиц, продуктах питания и медикаментах, мерах по оказанию помощи, а также уголовном законодательстве и процедурах.

Мигранты как беженцы, находящиеся под защитой

Многие беженцы могут подпадать под определение «покровительствуемых лиц» согласно ст. 4 Женевской конвенции IV и, соответственно, пользоваться предусмотренными средствами защиты в полном объеме. Однако в ряде случаев некоторые лица оказываются в ситуации, когда они не пользуются защитой своего государства происхождения, но не являются при этом и «покровительствуемыми лицами» согласно МГП.

Этот пробел был устранен в ст. 73 Дополнительного протокола I, согласно которой лица, которые до начала военных действий рассматривались как апатриды или беженцы согласно соответствующим международным актам, принятым заинтересованными сторонами, или национальному законодательству государства, предоставившего убежище,

или государства проживания, являются лицами, пользующимися защитой по смыслу разд. I и III Женевской конвенции IV, при всех обстоятельствах и без какого-либо неблагоприятного различия.

В соответствии с данным положением беженцами являются те, кто считались таковыми (1) «согласно соответствующим международным актам, принятым заинтересованными сторонами, или национальному законодательству государства, предоставившего убежище, или государства проживания» (2) «до начала военных действий». Эти два критерия должны быть выполнены в совокупности для того, чтобы мигрант считался беженцем и квалифицировался как лицо, пользующееся защитой для целей Женевской конвенции IV.

Согласно первому критерию ст. 73 Дополнительного протокола I определение статуса «беженца» основывается на инструментах, имеющих обязательную силу, таких как Конвенция ООН о статусе беженцев 1951 г., а также на необязательных резолюциях и заявлениях, которые были «приняты заинтересованными сторонами», таких как Картаженская декларация о беженцах. Важно отметить, что решение государства о предоставлении статуса беженца является обязательным для всех сторон в конфликте, и они должны относиться к беженцам как к лицам, находящимся под защитой, даже если они не признали соответствующий международный акт, на котором основывалось определение статуса беженца. Стороны также должны уважать соответствующее решение, если оно было основано на национальном законодательстве. Кроме того, если государство признало компетенцию Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) в отношении лиц, которых организация считает беженцами на основании своего мандата, определение статуса беженца, используемое УВКБ ООН, также будет обязательным для всех сторон в конфликте.

Второй критерий ст. 73 Дополнительного протокола I ограничивает сферу ее действия лишь теми, кто являлся беженцем «до начала военных действий». Это оставляет серьезный пробел в защите в отношении тех лиц, кто стал беженцем после начала военных действий и не является лицом, пользующимся защитой в соответствии с Женевской конвенцией IV. Это положение подвергается критике за то, что временной критерий вводит «произвольное и ненужное различие, прямо противоречащее гуманитарным принципам защиты Женевских конвенций».

Таким образом, когда применяется Дополнительный протокол I, мигранты, отвечающие критерию «беженца» в соответствии со ст. 73, прямо признаются покровительствуемыми лицами для целей Женевской конвенции IV. Они имеют право на полный спектр защиты, предусмотренной Женевской конвенцией IV и Дополнительным протоколом I.

Беженцы также пользуются особой защитой в соответствии с двумя положениями, применимыми конкретно к ним: ст. 44 Женевской конвенции IV о беженцах, находящихся под защитой на территории стороны в конфликте, и ст. 70 Женевской конвенции IV о беженцах на оккупированной территории.

Особенности защиты мигрантов во время вооруженных конфликтов немеждународного характера

МГП при регулировании вооруженных конфликтов немеждународного характера не оперирует такими категориями, как «комбатанты», «военнопленные» или «покровительствуемые лица». Все лица, которые не принимают непосредственного участия в боевых действиях или прекратили принимать такое участие, защищены положениями ст. 3, общей для Женевских конвенций 1949 г., а также Дополнительного протокола к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающегося защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера, от 8 июля 1977 г.

Несмотря на отсутствие статуса комбатанта или военнопленного в немеждународных вооруженных конфликтах, различие между гражданскими лицами и лицами из состава государственных вооруженных сил или организованных вооруженных групп остается важным для определения того, кто пользуется защитой от последствий военных действий. Для целей ведения боевых действий все лица, не входящие в личный состав государственных вооруженных сил или организованных вооруженных групп, являются гражданскими лицами.

В качестве гражданских лиц мигранты пользуются общей защитой от последствий военных действий, за исключением тех случаев и того времени, когда они принимают непосредственное участие в боевых действиях, а также случаев, когда они начинают участвовать в боевых действиях на постоянной основе в составе одной из сторон в немеждународном вооруженном конфликте.

Таким образом, основная цель МГП – свести к минимуму страдания, вызванные вооруженными конфликтами, что включает в себя необходимость учета особенно уязвимого положения ряда лиц, которые могут подпадать под категорию мигрантов.

Все мигранты пользуются защитой от последствий военных действий, и с ними следует обращаться гуманно в соответствии с общими правилами, касающимися гражданского населения. Все мигранты, в том числе беженцы, считаются покровительствуемыми лицами, и они также имеют право на полный спектр защиты, предусмотренной Женевской конвенцией IV и Дополнительным протоколом I.

конвенцией IV. Наконец, мигранты, считающиеся «беженцами» в соответствии с Женевской конвенцией IV, пользуются особой защитой согласно ст. 44, когда они находятся на территории стороны в конфликте, или ст. 70, когда они находятся на территории, оккупированной страной их происхождения.

УДК 342

А.А. Подунайко

О ЗНАЧЕНИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ АКТОВ ПО ЗАЩИТЕ БЕЖЕНЦЕВ

Проблемы беженцев существуют постоянно. Об этом свидетельствуют непрерывающиеся войны, изменения в политических ситуациях в странах, возникающие эпидемии и др. Все это приводит к появлению потоков людей, ищущих благоприятные условия для жизни.

Острой проблема беженцев стала в XX в. Первая и вторая мировые войны, бегство людей из фашистской Германии, политические кризисы, борьба стран за независимость и как результат – вооруженные конфликты, этнические столкновения, войны. Кроме того, современные вызовы и угрозы международного характера (незаконная миграция, наркотрафик, организованная преступность и т. д.) также не способствуют сокращению количества беженцев, обеспечению их прав и свобод.

Все это подвигло международное сообщество и отдельные государства обратить внимание на проблемы, которые возникают с появлением беженцев, с необходимостью создания для них хотя бы минимальных условий в местах проживания.

Следует отметить, что мировому сообществу удалось создать достаточно стройную и эффективную систему норм, направленную на защиту прав и свобод беженцев. Среди многих международных актов по проблемам беженцев необходимо выделить в первую очередь Конвенцию ООН о статусе беженцев (принята Конференцией полномочных представителей по вопросу о статусе беженцев и апатридов 28 июля 1951 г.) (далее – Конвенция). В Конвенции дано определение «беженец», определены правовой статус беженцев, вопросы социальной защиты, а также обязательства беженцев относительно страны, в которой они находятся. Непрерывающиеся вооруженные конфликты приводили к значительным перемещениям населения, в результате этого возникла необходимость расширения применимости положений Конвенции. Был разработан Протокол, касающийся статуса беженцев (вступил в силу 4

октября 1967 г.). Большое значение имело создание Генеральной Ассамблеей ООН вспомогательного гуманитарного органа – Управления Верховного комиссара (УВКБ) ООН по делам беженцев (14 декабря 1950 г.) и принятие Устава УВКБ ООН.

Значение вышеуказанных международных актов состоит в том, что они определили и закрепили основные принципы в области защиты беженцев. Выделяются следующие принципы: недопустимость дискриминации; реализации религиозных убеждений; обязательство соблюдать законы страны пребывания, а также меры для поддержания общественного порядка; непрерывность проживания; гарантированность прав и свобод; социальная и юридическая защита; административное содействие и др. Отличительной особенностью является создание разветвленной системы международного контрольного механизма за соблюдением прав беженцев.

Однако само по себе принятие и даже ратификация со стороны государств не является гарантией того, что защита беженцев будет обеспечена. Должна быть еще и политическая воля руководства стран, законодательное регулирование и, конечно же, возможности у самого государства. Более того, не все страны заинтересованы в полном и безусловном исполнении принятых и ратифицированных международных актов.

В Республике Беларусь общий правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства определяется Законом «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь». Порядок предоставления иностранцам статуса беженца, дополнительной защиты, убежища и временной защиты, а также основания утраты статуса беженца регулируются Законом Республики Беларусь от 23 июня 2008 г. № 354-З «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной защиты, убежища и временной защиты в Республике Беларусь» (далее – Закон). В Законе также устанавливаются правовые, экономические и социальные гарантии защиты прав и законных интересов иностранцев, ходатайствующих о предоставлении статуса беженца.

В соответствии со ст. 20 Закона иностранец, которому предоставлен статус беженца, имеет право: на получение информации о своих правах и обязанностях; получение удостоверения беженца; получение разрешения на временное и постоянное проживание; получение проездного документа Республики Беларусь; медицинское обслуживание, получение образования наравне с гражданами Республики Беларусь; получение денежной помощи; содействие в получении сведений о близких родственниках, проживающих в государстве гражданской принадлежности