

УДК 342.717 (477)

Дорошева О. М., к.ю.н., доцент кафедри  
конституційного і міжнародного права  
Донецького національного університету

## Міжнародно-правовий статус «осіб під переслідуванням» та напрями його вдосконалення

У статті проаналізовано міжнародно-правовий статус біженців. Розроблено та запропоновано низку заходів щодо його вдосконалення. Особу увагу приділено категорії екологічних біженців.

**Ключові слова:** міжнародний статус, біженці, громадянство, страх переслідування.

В статье проанализирован международно-правовой статус беженцев. Разработан и предложен ряд мер по его совершенствованию. Отдельное внимание уделено категории экологических беженцев.

**Ключевые слова:** международный статус, беженцы, гражданство, страх преследования.

The article analyzes the international legal status of refugees. Developed and proposed a number of measures to improve it. Special attention is paid to the category of environmental refugees.

**Key words:** international status, refugees, citizenship, the fear of persecution.

**Постановка проблеми.** Проблема біженців, визначення змісту їх правового статусу увійшла в сферу міжнародно-правового регулювання наприкінці 20-х рр. ХХ ст. і набула особливої актуальності у період другої світової війни, коли мільйони людей були вимушені залишати місця свого постійного проживання в пошуках засобів захисту власного життя.

Питання щодо перегляду критеріїв визначення поняття «біженець» дискутується на міжнародному рівні. Зокрема, представники міжнародних організацій та країн, що входять до складу СНД, з грудня 1994 по травень 1996 р. працювали над визначенням критеріїв понять різних категорій вимушених мігрантів. Вони були узгоджені і викладені в програмі дій — документі, що був ухвалений регіональною конференцією з питань біженців, осіб «під переслідуванням» та інших форм недобровільних переміщень у країнах СНД та відповідних сусідніх країнах, що відбулася в Женеві 30-31 травня 1996 р. [1, с. 36-42].

**Аналіз останніх досліджень.** Широкий спектр проблем правового регулювання статусу біженця в світі знайшов висвітлення у доробках Дж. Вернанта, Л. Горденкера, А. Грал-Мегсена, Г. Гудвіна-Гілла, Я. Макдональдса, Г. Меландера, П. Нобеля, Г. Стенберга, Х. Хаковірти, Л. Холборна та інших.

Найвідомішими дослідженнями з міжнародно-правового статусу біженців серед вітчизняних авторів є праці М.В. Буромського, М.О. Баймуратова, І.М. Прибиткової, Ю.І. Римаренка, О.П. Рябченко, О.Ф. Скакун, А.А. Стародубцева, С.Б. Чеховича, М.О. Шульги, А.Ю. Ястребової та інших вчених. Однак окремі елементи правового статусу біженця досліджено недостатньо.

**Метою нашої статті** є характеристика правового статусу «особи під переслідуванням» та визначення напрямків вдосконалення правового забезпечення захисту біженців.

**Виклад основного матеріалу.** Проблема правового регулювання статусу біженця знаходить своє відтворення у низці правових документів на міжнародному рівні. Стаття 1 Конвенції ООН про статус біженців 1951 р. визначає базові критерії, необхідні для набуття цього статусу, а саме — перебування за межами своєї Батьківщини; небажання

або неможливість одержати захист від уряду країни проживання, небажання повертатися на Батьківщину; переслідування за ознаками раси; віросповідання; національної чи соціальної приналежності, політичних поглядів, громадянства [2, с.108-112].

Одним з чинників при визнанні за особою статусу біженця є вимога стосовно перебування її за межами країни своєї громадянської належності. Відповідно до Конвенції ООН про статус біженців не може бути наданий особі, доки вона перебуває на території держави свого походження.

Водночас, у деяких країнах національним законодавством встановлено й інші критерії для набуття правового статусу біженця. Так, наприклад, досить поширеним явищем є забезпечення захисту і допомоги особам, переміщеним у самій країні. Проте національне законодавство в таких країнах все ж таки не підмінює собою міжнародні норми. У таких випадках міжнародні норми є нормами прямої дії.

Так, наприклад, законом про імміграцію та громадянство в США, статус біженця може бути наданий особі, яка перебуває в країні свого громадянства і має докази того, що вона переслідується або має переконливі підстави вважати, що вона може зазнати переслідувань у майбутньому за ознаками расової чи національної належності, віросповідання, політичних переконань або членства в якій-небудь партії чи організації.

Швейцарський Закон «Про надання притулку» від 26 червня 1998 р. розширив свою дію, у порівнянні з Конвенцією ООН про статус біженців. По-перше, він не містить положення про обов'язковість перебування особи за межами країни свого походження для надання їй статусу біженця, по-друге, у визначення уведений новий критерій надання статусу — «національні конфлікти», який відбиває потреби теперішнього часу, бо чимало нових біженців з'являються саме внаслідок таких конфліктів, через це вони також потребують правового захисту.

Крім того, міжнародні стандарти захисту прав біженців закладено і в таких документах: Заключному акті конференції повноважних представників ООН про статус біженців та осіб без громадянства, Резолюції 2189, яка прийнята Генеральною Асамблеєю ООН в 1967 р., Загальній декларації прав людини, Резолюції 36/55 від 25 листопада 1981 р. про конвенцію про статус біженця, тощо. Нормативно-правову базу щодо біженців в Україні складають Конституція України, Закон України «Про біженців» від 24 грудня 1993 р. [3] (з змінами до закону «Про біженців» від 23 червня 2005 р.) та «Про правовий статус іноземців» від 4 лютого 1994 р. [4], укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, відомчі акти, прийняті на основі та відповідно до чинного законодавства України.

З огляду на значну кількість підстав, за якими особи визнавались біженцями, вітчизняні вчені розділяють їх на такі види: політичні, економічні біженці, особи, які змушені втікати внаслідок агресії чи окупації або внутрішніх збройних конфліктів у власній державі [5, с.130-136].

Слід зазначити, що одним з базових чинників визначення статусу біженця є набуття ним правового статусу «особи під переслідуванням». Встановлюючи правовий статус біженця у відносинах між такою особою та країною, де ця особа знаходиться під захистом, Конвенція 1951 р. «Про статус біженців» вимагає, щоб така особа не відчувала «страху переслідування» під час її перебування в країні походження. Ця ж норма поширюється і на випадки, коли особа перебуває за кордоном (навчання, відпустка тощо). У цьому випадку цілком обґрунтованим буде визнаватися «страх переслідування» більше до нинішнього та майбутнього, ніж до минулого. Загаль-

новідомим є і те, що конвенція про статус біженців не передбачає причинно-наслідкового зв'язку між переслідуванням і втечею. Тобто, якщо факт «страху переслідування» виник вже після виїзду з країни (наприклад, внаслідок зміни політичного режиму), то представлення статусу біженця, відповідно до цієї Конвенції, і в цьому випадку є виправданим.

Щодо самого терміну «страху переслідування», то його визначення впливає із правового статусу біженця, визначеного ст. ст. 31 та 33 Конвенції про статус біженців. Із прийняттям у 1984 р. «Конвенції ООН проти інших жорстоких, нелюдських чи принижуючих честь видів поведінки і покарання» перелік осіб, які знаходяться у такому стані, був розширений. Якщо у першому випадку мались на увазі, насамперед, особи, життя і свободі яких загрожує чи загрозовала б небезпека, то Конвенція ООН 1984 р. фактично відносить до таких і осіб, які були піддані або щодо яких існує загроза застосування катувань (тобто дій, якими людині спеціально заподіюється сильний біль, фізичне чи моральне страждання). Слід зазначити, що під дію цього визначення не підпадають біль і страждання, що виникають унаслідок законного застосування державного примусу. Крім того, ця ж Конвенція вимагає наявності прямого зв'язку між означеними діями і діяльністю державного посадовця або іншої особи, наділеною офіційним статусом.

Крім цього прикладу, визначення «особи під переслідуванням» регламентовано й іншими міжнародними документами, оскільки елементом змісту поняття «переслідування» може виступати фактор дискримінації, пов'язаний із расою, віросповіданням, громадянством, або приналежністю до визначеної соціальної чи політичної групи.

В міжнародній практиці є наявними і випадки, що розцінюються як переслідування за належністю до певної соціальної групи. Європейський парламент у 1984 р. ухвалив, що жінки, яким загрожує небезпека жорстокого або нелюдського поведінки через ставлення їм у провини порушення суспільних норм, суворих кодексів соціальної поведінки (відмова носити приписаний законами шаріату одяг або бажання самим вибрати собі чоловіка чи жити незалежно; відмова жінок КНР піддаватися примусовій стерилізації), при визначенні статусу біженця слід розглядати як окрему соціальну групу. У США та Канаді розроблено детальні положення щодо переслідування за ознаками статі; аналогічні норми введено у Німеччині, Нідерландах, Швейцарії [6, с. 58].

Коли мова йде про расу і національність, як причину переслідування і дискримінації, то варто враховувати ст. 1 Міжнародної Конвенції 1965 р. «Про ліквідацію усіх форм расової дискримінації» [7, с.126-128]. Відповідно до неї «расова дискримінація» означає будь-яку різницю, відмінність, виняток, обмеження чи перевагу, засновані на ознаках раси, кольору шкіри, родового, національного чи етнічного походження, метою або наслідком яких є знищення або применшення визнання, використання чи здійснення на рівних засадах прав людини та основних свобод у політичній, економічній, соціальній, культурній чи будь-яких інших галузях суспільного життя.

Переслідування людей в силу їх етнічного походження викликає значне переміщення людей і веде до появи великої кількості біженців, про що красномовно засвідчували події в Югославії. В 1991 р. більше 5 мільйонів людей були вигнані з місць свого проживання в результаті конфліктів, викликаних розпадом Радянського Союзу. Сотні тисяч людей, що пережили події у Таджикистані та на Кавказі, живуть у непорядкованих тимчасових будинках, спеціальних таборах, близько 25 мільйонів етнічних росіян живуть поза Російською Федерацією — їх майбутнє залишається невизначеним і вони обгрунтовано відчувають страх примусової репатріації.

Однією з найдавніших ознак, на підставі якої окремі верстви населення оголошувалися переслідуваними, є релігія. Ст. 18 Пакту 1966 р. «Про громадянські і політичні права» [8, с.40], розвиваючи ст. 18 Загальної декларації прав людини [9, с.12], встановлює, що кожна людина має право на свободу думки, совісті та релігії, що включає свободу мати чи приймати релігію чи переконання за своїм вибором і свободу їх сповідувати. Більш того, ніхто не повинен піддаватися примусу, що обмежує його свободу мати чи приймати релігію або переконання за своїм вибором.

Прийнята в 1981 р. Декларація ООН про ліквідацію усіх форм нетерпимості та дискримінації на підставі релігії чи переконань перелічує інтереси, що захищаються, посягання на які може свідчити про переслідування [10, с.62].

Слід підкреслити, що ставлення до релігії як до однієї з ознак, завдяки якій особа може стати жертвою переслідувань, є наслідком того, що особа може переслідуватися й за успадковану віру, до якої вона не має конкретного відношення, через що може бути виключена з поняття «біженець», а відповідно, й з-під захисту. Це може стосуватися дітей, у яких ще не сформувалося власного ставлення до релігії, або осіб, котрі розглядаються переслідувачами як члени релігійної групи (секти), незважаючи на їх особисте ставлення до релігії чи віри взагалі.

Проблема можливої релігійної ворожнечі цілком обумовлено зачіпає й Україну. Особливу увагу викликає ситуація в Криму, оскільки за останні роки сюди повернулося близько 280 тисяч татар, депортованих піввіку назад. Ще чверть мільйона залишається в Середній Азії — очікується, що вони також повернуться в Крим.

Щодо «політичних переконань особи», як критерію визнання особи під переслідуванням, то міжнародні нормативно-правові акти тлумачать це поняття досить широко. Так, у Конвенції 1951 р. під цим розуміється, насамперед, свобода думки з будь-якого питання, що може стосуватися діяльності держави, характеру влади та її політики. Однак, при визначенні статусу біженців виходять з того, що сам факт наявності в осіб політичних переконань, які різняться від переконань уряду країни його проживання, ще не є підставою для визнання такої особи біженцем. Тільки наявність трьох чинників у сукупності може розглядатися як підстава для такого визнання. По-перше, якщо в особи є побоювання щодо переслідування її за політичні переконання; по-друге, вираження політичних переконань повинно бути відповідним чином доведено до влади; по-третє, політичні переслідування повинні набути форм санкцій чи заходів, спрямованих на недопущення вираження політичних переконань у майбутньому [11, с.20-21].

Виходячи з вищенаведеного, особа, що знаходиться під переслідуванням за політичні переконання — це та особа, яку переслідує держава або інше утворення за його погляди, що складають реальну або передбачувану загрозу для цієї держави чи її інститутів, або для політичних планів окремого утворення. Якщо ці погляди були заявлені і якщо заявник, або інші особи, що знаходилися в даній ситуації, постраждали від репресивних заходів або їм погрожували такими заходами, то можна говорити про цілком обґрунтовану наявність «страху переслідування».

Водночас, якщо переслідування особи є наслідком протиправного діяння, скоєного нею через політичні переконання, то підстави для визнання її біженцем відсутні. Проте відповідне покарання повинно бути пропорційним вчиненому правопорушенню. Надмірне чи довільне покарання також може розглядатися як переслідування [11, с. 21].

Таким чином, «страх переслідування» за змістом Конвенції про статус біженців,

означає дію чи бездіяльність державного чиновника (органу держави), що обмежують яке-небудь з невід'ємних прав людини. Водночас, міжнародно-правові документи не захищають людину від наслідків військових конфліктів, техногенної катастрофи, або руйнівної сили природного характеру (внаслідок кліматичних змін).

Збройні конфлікти на території африканських держав внаслідок падіння колоніальної системи спричинили масові потоки біженців. У 1963 р. Організація Африканської Єдності (ОАЄ) прийняла рішення про необхідність розробки регіональної конвенції про біженців, яка б врахувала регіональні особливості цієї проблеми. Така конвенція була підписана 1969 р. і стала регіональним доповненням до Конвенції 1951 р. «Про статус біженця» [12,с.134-142].

Суть поняття «біженець» за Конвенцією Організації Африканської Єдності (Конвенція ОАЄ) полягає в тому, що воно, по-перше, повторює визначення, що міститься в Конвенції 1951 р., по-друге, стосується осіб, котрі змушені залишати країну свого походження «внаслідок зовнішньої агресії, окупації, іноземного панування чи подій, які серйозно порушують суспільний порядок у певній частині або на всій території їх країн походження чи громадянства» [12,с.134-142].

Можливими причинами появи мільйонів біженців у майбутньому слід визначити підвищення рівня світового океану, стихійні лиха тощо. За оцінками Організації Червоного Хреста, природні катаклізми є причиною появи більш великого числа біженців, аніж війни. Тобто, це засвідчує той факт, що біженці через зміну умов навколишнього середовища існують.

Схожість усіх біженців, у тому числі й тих, що рятуються від природних лих, зумовлюється у примусовому характері їх переселення. Принципова ж відмінність екологічних біженців від інших категорій полягає в тому, що більшість проблем, пов'язаних з навколишнім середовищем, за походженням, носять міжнародний характер.

Проте ООН намагається вирішити дану проблему. У докладі Есема Ель Гіннаві для програми з проблем навколишнього середовища ООН у 1985 р. була запропонована категорія осіб, які вимушені залишити місця свого постійного проживання в результаті значного погіршення умов навколишнього середовища. Дефініція, що він представив, включає також категорії тимчасово переселених (наприклад, через землетрус або виверження вулкану) та постійно переселених (наприклад, в результаті зміни місця проживання в певному районі). Ці категорії людей стали ключовими у дискусіях з приводу екологічних біженців [13].

Зазначені ознаки в міжнародному праві визнані універсальними і сприймаються, як міжнародні стандарти до основних прав і свобод людини наприклад таких, як право на життя; право не бути підданим катуванням, жорстокому покаранню; право не перебувати в рабстві чи підневільному стані; право на визнання правосуб'єктності (особливо там, де наслідки невизнання прямо впливають на життя, свободу, чи безпеку недоторканості особи); право на свободу думки, віросповідання. Отже «страх переслідування» за своїм змістом — це таке фактичне становище людини, коли внаслідок дії або бездіяльності органу держави здійснюється обмеження якого-небудь з вищенаведених прав. Внаслідок цього змінюється обсяг правосуб'єктності цієї людини, а отже особа може відчувати реальну загрозу життю, здоров'ю або майну.

На нашу думку, екологічні біженці повинні користуватися таким же правовим статусом, як і інші категорії біженців, оскільки природа «страху переслідування» в юридичному значенні пов'язана саме з бездіяльністю органів держави щодо їх захисту

від шкідливого впливу природи.

Водночас, Верховний комісаріат ООН у справах біженців не поспішає визнавати навколишнє середовище у якості причини наділення статусом біженця, аргументуючи це обмеженням ресурсів для тих людей, які перебувають під політичним, релігійним та іншим видом переслідування. На нашу думку, якщо під загрозою знаходиться життя, свобода і безпека людини, то не має жодного значення, чи є ця загроза результатом прямого переслідування чи іншої форми небезпеки, такої, як військовий конфлікт, техногенна аварія, або ж стихійне лихо. На підставі вищенаведеного, аналіз правового статусу біженця (зокрема і «страху переслідування») вказує, що поза увагою міжнародної спільноти залишається захист прав людини на мирне співіснування та на безпечне довкілля.

### ЛІТЕРАТУРА:

1. Шульга М. Категорія мігрантів в Україні та їхній правовий захист / М. Шульга // Український часопис прав людини. — К., 1997. — № 1. — С. 36-42.
2. Заключний акт конференції повноважних представників в ООН про статус біженців та осіб без громадянства; текст конвенції. Протокол про статус біженців // Український часопис прав людини. — К., 1997. — № 1. — С. 23-25.
3. Закон України «Про біженців» від 24 грудня 1993 р.(зі змінами до закону «Про біженців» від 23 червня 2005 р.) // ВВРУ. — 1993. — № 16. — Ст. 90.
4. Закон України «Про правовий статус іноземців» від 4 лютого 1994 р. // ВВРУ. — 1994. — № 23. — Ст.161.
5. Ястребова А.Ю. Институт убежища и статус беженцев в международном праве // Советское государство и право. — 1990. — № 10. — С. 130-136.
6. Грабар Н. Правова регламентація порядку порушення справи надання статусу біженця / Н. Грабар // Право України, 2007. — № 7. — С.57-59.
7. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 года // Действующее международное право. — В 3 т. — М., 1997. — Том. 2. — С. 72 — 75.
8. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 р. [Електронний ресурс]: інформаційно-правова бібліотека Експерт-Юрист, 2006. — № 10. — 1 електрон. опт. диск (CD-ROM): кольор.; 12 см. — Систем. вимоги: Pentium-100, RAM 32 Mb, SVGA, 1 Mb, CD-ROM 4x, русифікована ОС Windows 98, ME, 2000, XP, 1300 Mb на HDD (при повній інсталяції). — Назва з контейнера.
9. Загальна декларація прав людини 1948 р. [Електронний ресурс]: інформаційно-правова бібліотека Експерт-Юрист, 2006. — № 10. — 1 електрон. опт. диск (CD-ROM): кольор.; 12 см. — Систем. вимоги: Pentium-100, RAM 32 Mb, SVGA, 1 Mb, CD-ROM 4x, русифікована ОС Windows 98, ME, 2000, XP, 1300 Mb на HDD (при повній інсталяції). — Назва з контейнера.
10. Конвенция против пыток и других жестоких бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1948 года // Бюро информации Совета Европы в Украине. — К.: Фенікс, 2004. — 20 с.
11. Руководство по процедурам и определению статуса беженца. — Женева: Управление Верховного Комисара з питань біженців ООН, 1999. — С. 20-21.
12. Конвенция ОАЕ 1969 г. // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев. — Минск: Тесей, 2000. — С. 134-142.
13. Офіційний сайт Управління Верховного Комісара з питань біженців // Дані за 2012 рік [Електронний ресурс] — Режим доступу: [www.unhcr.ru/norm/norm.asp?normID=1243545&subID=100107331,100107332,100107337,100107357,100107655#text](http://www.unhcr.ru/norm/norm.asp?normID=1243545&subID=100107331,100107332,100107337,100107357,100107655#text)