

ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «БІЖЕНЕЦЬ» У МІЖНАРОДНИХ ДОКУМЕНТАХ



О. І. Котляр,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри
міжнародного права
і міжнародних відносин
Закарпатського державного
університету

З точки зору сучасного міжнародного права термін «біженець» є доволі конкретним за своїм характером, адже правовий зміст визначається чітко у відповідності з принципами та нормами міжнародного права. Зміст дефініції є набагато вужчим за той, який ми вкладаємо у нього в нашому повсякденному житті. **Мета** цієї статті – аналіз міжнародно-правових норм, що складають основу для надання статусу біженців. Предметом дослідження є міжнародно-правові критерії визначення «біженець».

Проблемі біженців приділили увагу в Україні такі вчені, як М. В. Буроменський, В. Г. Буткевич, М. М. Гнатівський, В. Н. Денисов, А. І. Дмитрієв, В. І. Євінтов, ін. Безпосередньо розкриттю питань біженців у світі та в Україні присвячено роботи О. А. Малиновської та О. Р. Поєдинок.

Варто наголосити, що для міжнародного права при визнанні за особою статусу біженця мають важливе значення причини, з яких особа залишає свій дім у пошуках притулку. Визначення дефініції «біженець» найтіснішим чином пов'язане з нормативно-правовими джерелами міжнародного права, що регламентують правовий статус біженців, які в основному містяться у міжнародних угодах.

Уперше на міжнародному рівні поняття «біженець» було сформульовано на конференції 1926 р., учасники якої розробили та підписали Угоду про видачу посвідчень російським та вірменським біженцям. Ст. 2 Угоди визначила біженцем будь-яку особу відповідного походження (російського/вірменського), яка не користується або яка більше не користується захистом свого уряду і не набула іншого громадянства. У цьому формулюванні був використаний груповий (категорійний) підхід, і правовий статус встановлювався за трьома критеріями: 1) національне (етнічне) походження; 2) відсутність захисту рідної держави; 3) ненабуття іншого громадянства.

Особливістю визначення поняття «біженець» цього періоду була відсутність зазначення причини залишення біженцем країни проживання та обов'язковість обумовлених мотивів для отримання статусу біженця. Цей підхід знайшов свій розвиток при визначенні поняття біженця в Угоді від 30 червня 1928 р. про його поширення на інші категорії біженців (асирійських, асиро-халдейських, турецьких, асимільованих біженців). При розробці Угоди про статус біженців з Німеччини від 4 червня 1936 р. та Конвенції про статус біженців з Німеччини від 10 лютого 1938 р. було застосовано аналогічний підхід до визначення поняття «біженець». Під дію цієї Конвенції підпадали згідно зі статтею 1: а) особи, які мають або мали німецьке громадянство і не володіли іншим громадянством, по відношенню до яких доказано, що вони не користуються ані юридично, ані фактично захистом уряду Німеччини; б) особи без громадянства, на яких не поширюються минулі конвенції або угоди, які покинули територію Німеччини після поселення на ній і по відношенню до яких доведено, що вони не користуються ані юридично, ані фактично захистом уряду Німеччини.

Відповідно до Статуту Міжнародної організації по справах біжен-

Розглядається сутність та зміст поняття «біженець» у міжнародних документах. Наголошено, що з точки зору сучасного міжнародного права термін «біженець» є доволі конкретним за своїм характером. Виявлено схожість дефініцій в міжнародно-правових угодах універсального рівня. Відзначено, що документи регіонального рівня характеризуються більш широким визначенням терміна, що дає змогу зробити висновок про тенденцію розширювального тлумачення даного поняття. Запропоновано нові критерії для визначення поняття «біженець».

Ключові слова: біженець, конвенційний біженець, мандатний біженець, біженець de facto, міжнародне право

ців, яка була створена у 1948 р., до числа біженців були віднесені: а) жертви нацистського або фашистського режимів, або режимів, які брали участь у Другій світовій війні на боці фашистських режимів, або жертви квислінговських або подібних їм режимів, що допомагали фашистським режимам в їхній боротьбі проти Об'єднаних Націй, незалежно від того, користуються вони міжнародним статусом як біженці або ні; б) іспанські республіканці та інші жертви фалангістського режиму в Іспанії; с) особи, які розглядались як біженці до початку Другої світової війни з причин расового, релігійного або національного характеру, або внаслідок їхніх політичних переконань» [1, 93].

Характерною рисою визначення поняття «біженець» за Статутом Міжнародної організації по справах біженців було поєднання групового підходу, що застосовувався у попередніх угодах при визначенні поняття «біженець», та політичного аспекту проблеми біженців.

ООН у 1949 р. почала підготовчу роботу зі створення нової організації, яка б замінила Міжнародну організацію по справах біженців. Вже у грудні 1950 р. Генеральна Асамблея ООН приймає Статут Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй у справах біженців, у якому були об'єднані елементи визначення поняття «біженець», що містилися в попередніх угодах.

Відповідно до п. 6 глави II Статуту компетенція Верховного комісара ООН по справах біженців поширюється на «всіх тих осіб, які у результаті подій, що відбулися до 1 січня 1951 р. та в силу обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, громадянства або політичних переконань, знаходяться за межами країни своєї громадянської приналежності і не можуть користуватися захистом уряду цієї країни або не бажають користуватися таким захистом, або внаслідок таких побоювань, або з причин, що не пов'язані з міркуваннями особистої зручності; або не маючи визначеного громадянства і знаходячись за межами країни свого попереднього звичайного місця проживання, не можуть або не бажають повернутися в країну внаслідок таких побоювань або з причин, не пов'язаних з міркуваннями особистої зручності» [2, 280].

Як бачимо, визначення поняття «біженець», що міститься у Статуті УВКБ, має універсальний характер за сферою застосування, адже не містить жодних географічних або часових обмежень. Та можна погодитись з думкою англійського юриста-міжнародника Гая С. Гудвін-Гілла, який зазначає, що Статут УВКБ містить явну суперечність, яка

полягає у тому, що, з одного боку, діяльність Управління поширюється на групи та категорії біженців, а з іншого – визначення поняття «біженець», що міститься в ньому, потребує оцінки обставин того, як особа стала біженцем, в кожному конкретному випадку [3, 22]. Наступні події примусили УВКБ ООН достатньо гнучко застосувати свій мандат, у результаті чого відбулася істотна зміна концепції біженців, які стали предметом уваги міжнародної спільноти.

Важливу роль у розширенні концепції «біженця» відіграли Генеральна Асамблея ООН й Економічна та Соціальна Рада. У 1957 р. Генеральна Асамблея ООН уповноважила УВКБ на основі резолюції 1167 Генеральної Асамблеї ООН від 26 листопада 1957 р. надати допомогу біженцям, які не підпадали під визначення, що містилося в Статуті УВКБ. Мова йшла про китайських біженців, які розмістилися в Гонконзі.

У своїй резолюції 1388 (XIV) від 20 листопада 1959 р. Генеральна Асамблея ООН дозволила Верховному комісару надання «добрих послуг» біженцям, «які не знаходяться під піклуванням Організації Об'єднаних Націй». Резолюція 1959 (XVIII) 1963 р. містить прохання до Верховного комісара продовжувати надавати міжнародний захист біженцям та докладати зусилля в інтересах біженців, які перебувають під його опікою, а також біженців, яким він надає свої «добрі послуги», і звертати особливу увагу на нові групи біженців згідно з відповідними резолюціями Генеральної Асамблеї ООН та директивами Виконавчого комітету. Ці та наступні резолюції ГА ООН свідчать про те, що ООН стала використовувати прагматичний підхід при визначенні осіб як біженців. Варто відзначити, що у 60-ті роки збільшуються масштаби потоків біженців, особливо з африканських країн, що примушує УВКБ ООН застосовувати «груповий підхід», коли біженцями визнавалися не окремі особи, а ціла група осіб. Хоча це суперечило положенням Статуту УВКБ, але то був вимушений захід у випадку раптових масових потоків біженців, коли врятування життя людей та їхня безпека виправдовували обхід юридичних норм [4, 340].

На початку 70-х років ХХ ст. УВКБ почало надавати допомогу переміщеним особам. У Резолюції ЕКОСОП 1655 (LII) від 1 червня 1972 р. прийнято рішення про поширення допомоги не тільки на біженців із Судану, але й на «осіб, переміщених на території країни». Відбувався процес коректування та напрацювання нових термінів. У 1976 р. Виконавчий комітет Верховного комісара використовував термін «особи, що клопочуть про надання притулку».

У 1977 р. зобов'язання з надання допомоги

біженцям та переміщеним особам були чітко сформульовані у документах Генеральної Асамблеї ООН. З часом було визнано й інші категорії осіб, що потребували допомоги, включаючи репатріантів, жінок, дітей, осіб, що клопочуть про надання притулку. Така тенденція розширення кола осіб, яким УВКБ надає допомогу, говорить про те, що при виявленні таких категорій осіб необхідно застосовувати такий загальний критерій, як відсутність захисту.

Окрім визначення поняття «біженець», зафіксованого у Статуті УВКБ ООН, існує поняття, яке міститься у розділі А статті 1 Конвенції про статус біженців 1951 р., що стало наслідком тривалих і бурхливих дискусій між державами, які проходили у Спеціальному комітеті з проблем біженців та осіб без громадянства. Деякі держави вважали, що неконкретне визначення викличе суперечки між державами з приводу його тлумачення і застосування, а також покладе на них надміру великі зобов'язання. У зв'язку з цим США запропонували таке визначення поняття «біженець», що включало в себе чотири категорії осіб, які перебувають за межами своєї країни через «переслідування або побоювання переслідувань» [5]. До цих категорій осіб були включені: 1) біженці періоду Першої світової війни; 2) біженці в міжвоєнний період; 3) біженці, які знов з'являються; 4) переміщені особи і неповнолітні, які не супроводжуються дорослими.

Великобританія запропонувала свій варіант визначення, яке мало загальний характер та визначало біженцем «особу, яка, покинувши країну свого звичного проживання з причини переслідувань або доволі обґрунтованих побоювань переслідувань, не повертається або не може повернутися в цю країну з поважних та достатніх причин або йому не дозволяє повернутися туди влада цієї країни, і яка не є громадянином будь-якої іншої країни» [6].

Для вироблення визначення, яке б задовольнило всі держави, у Спеціальному комітеті була створена робоча група, яка взяла за взірець визначення, що містилося в Статуті Міжнародної організації у справах біженців.

Держави-учасниці Конвенції 1951 р. погодились, що термін «біженець» повинен застосовуватися до осіб, які визнані біженцями відповідно до раніше прийнятих міжнародних угод від 12 травня 1926 р. і 30 червня 1928 р. або згідно з конвенціями від 28 жовтня 1933 р. і 10 лютого 1938 р., Протоколом від 14 вересня 1939 р. або згідно зі Статутом Міжнародної організації у справах біженців (Ст.1. А. п.1), а також до будь-якої особи, що відповідає положенням п. 2 розділу А ст. 1 Конвенції, де визначено: термін «біженець» озна-

чає особу, яка «внаслідок подій, які відбулися до 1 січня 1951 р., і через обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідувань за ознакою расової належності, релігії, громадянства, належності до певної соціальної групи чи політичних поглядів знаходиться за межами країни своєї національної належності і не в змозі користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися таким захистом внаслідок таких побоювань; або, не маючи визначеного громадянства і знаходячись за межами країни свого колишнього місця проживання в результаті подібних подій, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок таких побоювань» [7].

Однак відзначимо, що визначення поняття «біженець» у Конвенції 1951 р. мало обмеження. По-перше, це часове обмеження. Воно полягає у тому, що згідно з Конвенцією право вважатися біженцем не поширюється на осіб, які стали такими у результаті подій, що відбулися після 1 січня 1951 р. По-друге, це географічне обмеження: «події, які відбулися у Європі до 1 січня 1951 р.». Наявність обмежень доволі обтяжувало вирішення проблеми біженців, виключаючи зі сфери конвенції мільйони фактичних біженців.

Для вирішення вищевказаної проблеми у 1957 р. був прийнятий Протокол щодо статусу біженця, який скасував положення Конвенції 1951 р. про обмеження строку, що зробило Конвенцію універсальною угодою. Слід зазначити, що Протокол є окремим юридичним документом, до якого може приєднатися будь-яка держава, не будучи учасницею Конвенції 1951 р. Держава, яка приєднується до Протоколу, бере на себе зобов'язання застосовувати положення Конвенції 1951 р. по відношенню до біженців, що підпадають під її визначення, однак без посилянь на 1951 р. Якщо держава приєднується тільки до Протоколу, то вона не може вносити географічне застереження.

Наголосимо, що ще з моменту підписання Конвенції 1951 р. держави визнали, що не всі біженці підпадають під застосування цього документа. Тому у Заключному акті конференції повноважних представників, на якій було підписано Конвенцію 1951 р., державам було рекомендовано застосовувати її положення до інших категорій біженців.

Існування трьох універсальних угод – Статуту УВКБ, Конвенції 1951 р. та Протоколу 1967 р., які містять визначення поняття «біженець», призвело до виникнення ще однієї правової проблеми, суть якої полягає у тому, що існує дві категорії біженців, серед вже визнаних такими на основі вищевказаних документів.

По-перше, це так звані «мандатні біженці». Це

особи, які розглядаються УВКБ ООН біженцями на основі положень Статуту. Це визначення не залежить від держави притулку, яка є учасницею Конвенції 1951 р. та Протоколу 1957 р. «Мандатні біженці» можуть отримувати допомогу безпосередньо від УВКБ. Однак вони не можуть користуватися правами та пільгами, що надаються тим біженцям, які не визнані біженцями державою-учасницею Конвенції 1951 р. Цей термін застосовується до біженців згідно з більш широкою компетенцією Верховного комісара, яка була підтверджена Генеральною Асамблеєю ООН.

По-друге, це «конвенційні біженці». Це особи, за якими визнаний статус біженців державою притулку, що є учасницею Конвенції 1951 р. та (або) Протоколу 1967 р. Тільки у цьому випадку вони користуються усіма правами та благами, які держава зобов'язалася надавати біженцям на основі міжнародного права. Для того щоб особа була визнана біженцем на основі міжнародного права, вона повинна відповідати таким умовам: 1) знаходитися за межами країни свого походження; 2) відчувати доволі обґрунтовані побоювання переслідування. Ці побоювання повинні ґрунтуватися на одній з п'яти ознак: раси, релігії, громадянства, приналежності до якої-небудь визначеної соціальної групи, політичних переконань. Вона не має можливості або бажання користуватися захистом країни свого походження або повертатися у цю країну з причин побоювань переслідування. Міжнародні відносини містять положення про обставини, коли особа не підпадає під сферу їхнього застосування (Стаття 1 С, D, E, F Конвенції 1951 р.).

Поняття «біженець» міститься не тільки у документах універсального рівня, існує воно і на регіональному рівні. Визначення поняття «біженець» за Конвенцією ОАЄ 1969 р. складається з двох частин: перше повторює визначення, що міститься в Конвенції 1951 р., друге йде далі і включає осіб, які змушені покинути країну свого походження «у результаті зовнішньої агресії, окупації, іноземного панування або подій, що серйозно порушують громадський порядок у якій-небудь частині або на всій території країни походження або громадянства». Це доповнення має важливе значення, адже означає, що особи, які залишають країну в результаті громадянських заворушень, насильства і війни, мають право претендувати на статус біженця в державах-учасницях Конвенції ОАЄ 1969 р., незалежно від того, існують чи не існують обґрунтовані побоювання переслідування [8, 18].

Картахенська декларація 1984 р. в п. 3 ст. III рекомендувала, щоб вживане у регіоні поняття «біженець» включало також осіб, які залишили

свою країну, «оскільки їхнє життя, безпека чи свобода перебували під загрозою внаслідок загального насильства, іноземної агресії, внутрішніх конфліктів, масових порушень прав людини або інших обставин, які серйозно порушують громадський порядок» [9, 191]. Це визначення аналогічне критеріям за Конвенцією ОАЄ 1969 р. Хоча воно і не має обов'язкової юридичної сили для держав, однак на практиці застосовується низкою латиноамериканських держав і включене у національне законодавство деяких з них. Воно також було схвалене Генеральною Асамблеєю Організації американських держав (ОАД) і Генеральною Асамблеєю ООН.

Проблема біженців набула широкомасштабного характеру і стала актуальною для країн-учасниць СНД. Для вирішення проблеми біженців після розпаду Радянського Союзу держави-учасниці СНД 24 вересня 1993 р. підписали у Бішкеку Угоду про допомогу біженцям і вимушеним переселенцям. Стаття 1 Угоди визначає біженця як особу, «яка, не будучи громадянином Сторони, що надала притулок, була змушена покинути місце свого постійного проживання на території іншої Сторони внаслідок вчиненого щодо неї або членів її сім'ї насильства, або переслідування в інших формах чи реальній небезпеці зазнати переслідування за ознакою расової або національної приналежності, віросповідання, мови, політичних переконань, а також приналежності до певної соціальної групи у зв'язку із збройними і міжнаціональними конфліктами» [10]. Як бачимо, дефініція, передбачена Угодою, є прикладом розширеного тлумачення поняття «біженець» у порівнянні з Конвенцією 1967 р. і Протоколом 1967 р.

Отже, розглянувши міжнародні договори, що містять правові визначення поняття «біженець», можна зробити такі **висновки**.

Універсальні міжнародно-правові угоди містять схожі між собою правові визначення поняття «біженець». Недоліком цих понять є те, що багато категорій вимушених мігрантів, які визнані міжнародною спільнотою, перш за все ООН, біженцями *de facto*, залишилися за рамками визначень даних угод. Відсутність правового взаємозв'язку між визначеннями поняття «біженець», закріплених в універсальних угодах, стало причиною виникнення декількох категорій біженців: «мандатних» та «конвенційних». Назріла необхідність розробки єдиного універсального визначення дефініції «біженець» з його юридичним закріпленням у міжнародних угодах, яке б враховувало сучасні тенденції міграційних потоків, появи нових категорій і форм вимушеної міграції, що позбавляє мільйони людей юридич-

ної підстави на отримання міжнародного захисту та допомоги не тільки з боку окремих держав, але й усїєї міжнародної спільноти.

Розглянувши визначення поняття «біженець», що містяться в регіональних угодах, можна зробити висновок про тенденцію розширювального тлумачення даного поняття. На думку автора, ця тенденція перш за все зумовлена прагненням держав певного регіону вирішити проблему біженців своїми силами.

При розробці визначення поняття «біженець» у світлі існуючих етнічних чисток, якими супроводжуються збройні конфлікти як міжнародного, так і не міжнародного характеру, необхідно ввести у визначення поняття «біженець» підстави для надання особі статусу біженця.

Крім того, новим підходом у цьому визначенні має стати ще один критерій, за яким особа може зазнати насильства чи іншого переслідування, – за ознакою мови. Його варто було б ввести через співіснування всередині кордонів однієї держави двох або більше мовних груп, що може створювати конфліктні ситуації, а також ситуації переслідувань або загрози переслідувань. Хоча у біль-

шості випадків переслідування за мовною ознакою викликають побоювання у осіб, що належать до мовних меншин, є багато випадків на різних континентах, коли особа, що належить до більшості, може побоюватися переслідувань з боку домінуючої меншини.

Виходячи з вищесказаного, автор пропонує таке визначення поняття «біженець»: **біженець** – це особа, яка в силу цілком обґрунтованих причин стати жертвою переслідувань за ознакою раси, віросповідання, громадянства, мови, належності до певної соціальної групи, політичних переконань перебуває за межами країни своєї громадянської належності або походження та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися таким захистом внаслідок таких причин в результаті зовнішньої агресії, окупації, етнічних чисток, масових заворушень на території країни своєї громадянської належності або походження; або, не маючи певного громадянства і перебуваючи поза країною свого походження в результаті подібних подій, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок таких причин.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, вторая часть первой сессии : А/64/Add. 1. – Нью-Йорк, 1947. – С. 93-112.
2. Устав Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев от 14 декабря 1950 г. // Действующее международное право. – В 3 т. / сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. – Т. 1. – М., 1997. – С. 278-283.
3. Гудвин-Гилл Гай С. Статус беженца в международном праве / пер. с англ. : Иванчиков А. В., Левина М. И. – М. : ЮНИТИ, 1997. – 647с.
4. *Sadrudin Aga Khan*. Legal Problems Relating to refugees and displaced persons // Hague Recueil. – 1976. – N. 1. – P. 339-343.
5. United States of America. Memorandum on the Definition Article of the Preliminary Draft Convention Relating to the Status of Refugees (and Stateless Persons) [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://www.unhcr.org/3ae68c164.html>
6. Report of the Ad Hoc Committee on statelessness and related problems // UN Economic and Social Council [Електронний документ]. – Режим доступу : http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/1618
7. Конвенція про статус біженців від 28 липня 1951 р. [Електронний документ]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_011
8. *Arboleda E.* Refugee Definitions in Africa and Latin America / The Lessons of Pragmatism. – 1991. – N. 3. – P. 17-19.
9. Картахенская декларация о беженцах 1984 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/asylum/Rkarta-hendecl.html>
10. Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993 г. – [Електронне джерело]. – Режим доступу : <http://refugee.memo.ru>

Котляр О. И. Определение понятия «беженец» в международных документах

Рассматривается сущность и содержание понятия «беженец». Подчеркнуто, что с точки зрения современного международного права термин «беженец» является довольно-таки конкретным по своему характеру. Выявлена схожесть дефиниций в международно-правовых договорах универсального уровня. Отмечено, что документы регионального уровня характеризуются более широким определением термина, что позволяет нам сделать вывод о тенденции расширительного толкования данного понятия. Предложены новые критерии для определения понятия «беженец».

Ключевые слова: беженец, конвенционный беженец, мандатный беженец, беженец de facto, международное право

Kotlyar Olga. The definition of «refugee» in the international documents

International documents are examined with regard to the essence and the context of the «refugee» notion. It is emphasized that the international law considers «refugee» as a firmly defined notion. The overlap of the international legal treaties and agreements in defining this notion is found. Regional documents, however, are known as having broader definition which allows to make a conclusion regarding the tendencies of broadening this notion. The new criteria have been introduced in order to define the «refugee» notion.

Key words: refugee, mandate refugee, refugee de facto, international law