

О. Р. ПОЄДИНОК

аспірант відділу міжнародного права та порівняльного правознавства Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

ЗБЕРЕЖЕННЯ ТА ВІДНОВЛЕННЯ СІМЕЙНИХ ЗВ'ЯЗКІВ БІЖЕНЦІВ У МИРНИЙ ЧАС ТА ПІД ЧАС ЗБРОЙНИХ КОНФЛІКТІВ

Біженці ризикують втратити зв'язок зі своїми рідними як у мирний час, так і під час збройних конфліктів. Втеча від переслідувань, ситуації масового напливу біженців, розміщення у таборах, евакуація, репатріація тощо – усе це створює загрозу для єдності сімей біженців. Збереження та відновлення сімейних зв'язків біженців є перш за все практичною проблемою, вирішенням якої найбільш активно займаються Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (далі – УВКБ ООН) та Міжнародний Комітет Червоного Хреста (далі – МКЧХ).

І міжнародне право захисту прав людини, і міжнародне право захисту біженців, і міжнародне гуманітарне право визнають сім'ю природним та основним осередком суспільства. Відповідно до частини третьої статті 16 Загальної декларації прав людини 1948 р., сім'я має право на захист з боку суспільства та держави¹. Ця ж думка відображена й у частині першій статті 23 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права².

Найбільш ефективним способом захисту біженців (особливо представників найбільш вразливих категорій – дітей, жінок, осіб похилого віку) є захист їхніх сімей. Особливої підтримки потребують неповні сім'ї. Члени сімей біженців потерпають від проблем, пов'язаних із вимушеною розлукою під час пересування до території держави майбутнього притулку та з тим, що ці держави не сприяють возз'єднанню сімей навіть у тому разі, коли одному із членів родини (або кільком) було надано статус біженця, не кажучи вже про шукачів притулку, які користуються доволі обмеженим колом прав³.

У той час, як положення міжнародного права гарантують збереження сім'ї, її чітке визначення та її права на возз'єднання віднесені до відання національних законодавців. У тих випадках, коли для возз'єднання сім'ї вимагається

¹ Всеобщая декларация прав человека : Принята и провозглашена резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1948 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу до тексту: <http://www.un.org/russian/document/declarat/declhr.htm>.

² Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : Міжнародний пакт ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР N 2148-VIII (2148-08) від 19.10.73 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу до тексту: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_043.

³ Refugee Protection: A Guide to International Refugees Law / [Inter-Parliamentary Union]. – Geneva : Inter-Parliamentary Union, 2001. – P. 74.

в'їзд членів сім'ї до іншої країни, рішення приймається відповідно до законів і правил приймаючої держави. Наприклад, уряди західних держав, як правило, розглядають можливість прийняти на своїй території для воз'єднання тільки членів сімей «першого ступеня», тобто чоловіка чи дружину, а також неповнолітніх дітей. Як виключення, із почуття милосердя, може бути дозволений в'їзд батькам похилого віку, які знаходяться на утриманні своїх дітей, і самотнім братам або сестрам, які відносяться до вразливих категорій населення. В'їзд для інших родичів також можливий, але за умови, що вони здатні утримувати себе самостійно. Саме тому, враховуючи, що форма сім'ї може бути різною в різних культурах, XXVI Міжнародна конференція Червоного Хреста та Червоного Півмісяця звернулася із закликом до держав таким чином застосовувати критерії воз'єднання сімей, щоб бралася до уваги положення тих членів сімей, які є найбільш вразливими¹.

Про необхідність збереження єдності сімей біженців ішлося під час Конференції повноважних представників щодо питання про статус біженців і апатридів. У пункті В частини IV її Заключного акту зазначено: «Конференція, беручи до уваги, що збереження єдності сім'ї, яка є природним і основним груповим суспільним осередком, складає істотне право біженця та що збереження цієї єдності знаходиться під постійною загрозою, та із задоволенням відмічаючи, що відповідно до офіційних пояснень Спеціального комітету з безпідданства та питань, пов'язаних із ним, права, які надаються біженцю, поширюються на членів його сім'ї, рекомендує урядам вжити заходів щодо захисту сім'ї біженців для того, щоб зокрема:

1) забезпечити збереження єдності сім'ї біженців, зокрема в тих випадках, коли глава сім'ї відповідає вимогам, які висуваються для в'їзду до тієї чи іншої країни;

2) забезпечити захист неповнолітніх біженців і, зокрема, дітей і дівчат, яких не супроводжують дорослі, особливо у зв'язку з питаннями опіки й усиновлення»².

Базовим елементом захисту сімей біженців є воз'єднання сім'ї. Виконавчий комітет УВКБ ООН виділив такі основні аспекти захисту єдності сімей біженців:

- воз'єднання сімей, розділених під час втечі від переслідувань;
- застосування ліберальних критеріїв при вирішенні питання про те, кого з членів сім'ї можна прийняти на території держави та надати притулок;
- визнання всіх членів сім'ї, які подали відповідні заяви, біженцями у випадку, коли основному заявнику надано статус біженця;
- надання питанням збереження єдності сім'ї пріоритетного значення на початкових стадіях всіх операцій із допомоги біженцям;

¹ Восстановление семейных связей : руководство для национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца / [Международный Комитет Красного Креста]. — Женева : МККК, 2000. — С. 88.

² Заключительный акт созданной Организацией Объединенных Наций Конференции полномочных представителей по вопросу о статусе беженцев и апатридов : принят 28 июля 1951 года [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.memo.ru/prawo/ref/510728a.htm>.

- забезпечення самостійності дорослих членів сімей, яка б дозволила їм надавати підтримку родичам, які від них залежать¹.

У разі, коли члени сімей опиняються в різних місцях, УВКБ ООН проводить активні пошуки та сприяє відновленню та підтриманню контактів між ними, а також возз'єднанню сім'ї. Додаткової допомоги потребують батьки, які виховують дітей самостійно, а також сім'ї, що опинилися в соціальній ізоляції. Остання проблема може стати особливо актуальною для біженців, які мешкають у містах, тобто у віддаленні від інших біженців та від служб, які надають їм допомогу. Крім того, ізоляцію може загострювати і мовний бар'єр².

Дуже гостро проблема збереження єдності сім'ї постає під час евакуації біженців. Саме тому УВКБ ООН рекомендує проводити евакуацію всієї сім'ї разом. Якщо ж дитина евакуюється окремо від батьків, то в її особистих документах повинні знаходитися документи, необхідні для її повернення³.

Діти без супроводу дорослих є особливо вразливою категорією біженців. Саме тому УВКБ ООН виробило рекомендації щодо розшуку батьків чи родичів несупроводжуваних дітей. Такий розшук проходить у координації з МКЧХ, куди направляється копія реєстраційного документа чи запиту про розшук сім'ї. Так можна збільшити шанси на визначення місцезнаходження родичів та запобігти дублюванню дій. До найбільш ефективних методів розшуку належать: розміщення фотографій на дошках оголошень; збори біженців; використання радіо, телебачення та газет; виготовлення та поширення спеціальних бюлетенів щодо розшуку з фотографіями дітей; співбесіди з дорослими, які загубили своїх дітей; відвідання дітьми районів, де, за їхніми словами, вони загубили батьків. Необхідно вживати заходів, щоб збір і поширення інформації про дітей-біженців не поставили під загрозу їхні життя та життя їхніх родичів, та ретельно перевіряти всі заяви про права на дитину від осіб, які вимагають возз'єднання сім'ї, оскільки тут часто зустрічаються як помилки, так і факти фальсифікації. Іноді родичі знаходяться на території іншої держави і швидко возз'єднання з ними неможливе. У таких ситуаціях несупроводжувана дитина повинна мати можливість підтримувати зв'язок з родиною. У деяких випадках листування може здійснюватися через МКЧХ. У системі розшуку Міжнародної федерації товариств Червоного Хреста і Червоного Півмісяця діє служба зі зв'язку із сім'ями⁴.

Збереження сімейних зв'язків є пріоритетною проблемою і в ситуаціях добровільної репатріації біженців. Саме тому цілісність сім'ї повинна бути ключовим фактором при її плануванні. УВКБ ООН рекомендує, щоб під час реєстрації перед відправленням до країни походження враховувалися сімейні зв'язки між найближчими родичами. У Сімейних книжках та інших докумен-

¹ Refugee Protection: A Guide to International Refugees Law / [Inter-Parliamentary Union]. — Geneva : Inter-Parliamentary Union, 2001. — P. 76.

² Дети-беженцы. Рекомендации по обеспечению защиты и положение / [УВКБ ООН]. — Женева : УВКБ ООН, 1994. — С. 48-49.

³ Дети-беженцы. Рекомендации по обеспечению защиты и положение / [УВКБ ООН]. — Женева : УВКБ ООН, 1994. — С. 100, 104.

⁴ Дети-беженцы. Рекомендации по обеспечению защиты и положение / [УВКБ ООН]. — Женева : УВКБ ООН, 1994. — С.143-145.

тах, які видаються біженцю, повинні бути зазначені члени його сім'ї, а також більш далекі родичі, щоб вони могли репатріюватися разом із ним. При плануванні також слід враховувати «допуск на помилку», який дозволяє при її виявленні швидко внести зміни, щоб родичі могли репатріюватися разом. УВКБ ООН вважає, що батькам, як правило, не слід дозволяти репатріацію, якщо вони залишають дитину в країні притулку. Усі прохання дітей про репатріацію без батьків повинні розглядатися при консультації з батьками та за їхньої згоди, а також запевненні в тому, що дитину зустрине дорослий родич, який нестиме за неї відповідальність¹.

Під час збройних конфліктів підставою для діяльності щодо збереження єдності сімей біженців та відновлення їхніх сімейних зв'язків є міжнародне гуманітарне право. Чотири Женевські конвенції 1949 р. та Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 р., що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів² (далі – I Додатковий протокол) стосуються захисту біженців під час міжнародного збройного конфлікту на території сторін у конфлікті. Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 р., що стосується захисту жертв збройних конфліктів неміжнародного характеру³ (далі – II Додатковий протокол) та стаття 3, спільна для чотирьох Женевських конвенцій, стосуються захисту біженців у ситуаціях збройного конфлікту неміжнародного характеру. Спільна стаття 3 містить мінімальний набір правил, які сторони в конфлікті зобов'язані виконувати завжди. У цілому, ці норми сформульовані менш чітко, ніж норми, що застосовуються під час міжнародного збройного конфлікту⁴.

У тому, що стосується відновлення сімейних зв'язків біженців, які складають частину цивільного населення, Женевські конвенції визначають роль національних довідкових бюро (далі – НДБ) відповідно до статті 136 (Четвертої) Женевської конвенції про захист цивільного населення під час війни від 12 серпня 1949 р.⁵ (далі – IV Женевська конвенція) та Центрального довідкового агентства, яке з 1961 р. має назву Центральне агентство з розшуку (далі – ЦАР) відповідно до статті 140 IV Женевської конвенції. Види діяльності, що регулюються Женевськими конвенціями та Додатковими протоколами до них, можна поділити на чотири групи:

¹ Дети-беженцы. Рекомендации по обеспечению защиты и положение / [УВКБ ООН]. – Женева : УВКБ ООН, 1994. – С.154-155.

² Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I) // Женевские конвенции от 12 августа 1949 года и дополнительные протоколы к ним. – 4-е изд., испр. – М.: Международный Комитет Красного Креста, 2005. – С. 226-315.

³ Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (Протокол II) // Женевские конвенции от 12 августа 1949 года и дополнительные протоколы к ним. – 4-е изд., испр. – М.: Международный Комитет Красного Креста, 2005. – С. 317-331.

⁴ Восстановление семейных связей : руководство для национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца / [Международный Комитет Красного Креста]. – Женева : МККК, 2000. – С. 14.

⁵ Женевская конвенция от 12 августа 1949 года о защите гражданского населения во время войны // Женевские конвенции от 12 августа 1949 года и дополнительные протоколы к ним. – 4-е изд., испр. – М.: Международный Комитет Красного Креста, 2005. – С. 147-223.

1) Збір, реєстрація та передача інформації з метою встановлення особи біженців. У статті 138 IV Женевської конвенції містяться положення про те, яка інформація повинна бути одержана та передана НДБ і з якою метою, щоб безпомилково та швидко встановити особу індивіда, що перебуває під захистом, для повідомлення його близьких;

2) Передача сімейних новин, зокрема, стосується права інтернованих осіб відправляти та отримувати поштові картки (стаття 138 IV Женевської конвенції) та права всіх осіб на одержання новин від родичів (стаття 25 IV Женевської конвенції);

3) Розшук зниклих безвісті осіб, зокрема, стосується права сімей знати про долю родичів (статті 32-34 I Додаткового протоколу) та обов'язку Сторін надавати всі необхідні дані для встановлення особи померлих і детальне зазначення місць поховань (стаття 130 IV Женевської конвенції);

4) Возз'єднання сімей, зокрема, заходи щодо евакуації дітей (стаття 78 I Додаткового протоколу), возз'єднання розлучених сімей (стаття 26 IV Женевської конвенції, стаття 74 I Додаткового протоколу), переведення або репатріація осіб, які перебувають під захистом (статті 128, 134 та 135 IV Женевської конвенції)¹.

Участь МКЧХ у відновленні сімейних зв'язків і возз'єднанні сімей обмежується тими випадками, коли один чи декілька членів сім'ї проживають у зоні збройного конфлікту. Там, де немає збройного конфлікту, МКЧХ та національні товариства Червоного Хреста та Червоного Півмісяця керуються власною внутрішньою політикою для визначення своєї ролі при відновленні сімейних зв'язків та возз'єднанні сімей. Вона може обмежуватися функціями консультанта і арбітра або набувати більш конкретних форм. У будь-якому випадку МКЧХ та національні товариства Червоного Хреста та Червоного Півмісяця вживають заходів, спрямованих на одержання згоди національних органів влади. Коли рішення про участь у відновленні сімейних зв'язків та возз'єднанні сімей прийнято, додержуються таких критеріїв для визначення того, кому може бути надана допомога:

1) вразливість кандидатів – наприклад, дітей, осіб похилого віку, інвалідів або інших осіб чи груп, які знаходяться в небезпеці за даних обставин;

2) повага інтересів відповідних осіб².

У резолюції XXI XXIV Міжнародної конференції Червоного Хреста та Червоного Півмісяця містяться положення про те, що ЦАР завжди готове до співпраці з національними товариствами Червоного Хреста та Червоного Півмісяця з метою допомоги біженцям і переміщеним особам у возз'єднанні розлучених сімей шляхом організації обміну сімейними новинами та розшуку зниклих безвісти осіб. ЦАР може також надавати національним товариствам

¹ Восстановление семейных связей : руководство для национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца / [Международный Комитет Красного Креста]. — Женева: МККК, 2000. — С. 14-15.

² Восстановление семейных связей : руководство для национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца / [Международный Комитет Красного Креста]. — Женева: МККК, 2000. — С. 90.

Червоного Хреста та Червоного Півмісяця технічну допомогу, щоб вони могли розвивати власні служби розшуку та листування¹.

Як бачимо, функції УВКБ ООН та МКЧХ у справі збереження та відновлення сімейних зв'язків біженців багато в чому збігаються як під час збройних конфліктів, так і в мирний час. Саме тому неодноразово наголошувалося на необхідності їхньої співпраці як між собою, так із іншими міжнародними організаціями (урядовими та неурядовими) та урядами держав.

Так, XXVI Міжнародна конференція Червоного Хреста та Червоного Півмісяця закликала національні товариства до тісного співробітництва з МКЧХ, офіційними властями та іншими компетентними організаціями, такими, як УВКБ ООН, Міжнародна організація міграції, неурядові організації, які беруть участь у роботі, спрямованій на збереження та відновлення сімейних зв'язків².

Те, як на сьогодні вирішується проблема збереження та відновлення сімейних зв'язків біженців у мирний час та під час збройних конфліктів, свідчить про глибоке взаємне проникнення та взаємодію міжнародного права захисту прав біженців і міжнародного гуманітарного права. Це не дивно, оскільки відповідні положення обох цих комплексів норм ґрунтуються на нормі міжнародного права захисту прав людини про те, що сім'я є природним та основним осередком суспільства і має право на захист з боку суспільства та держави, та мають спільну мету – збереження єдності сімей біженців. Саме тому міжнародне право захисту прав біженців і міжнародне гуманітарне право містять дуже схожі положення щодо збереження та відновлення сімейних зв'язків біженців і передбачають застосування подібних практичних методів. До того ж функції УВКБ ООН та МКЧХ у справі збереження та відновлення сімейних зв'язків біженців багато в чому збігаються як під час збройних конфліктів, так і в мирний час, тому особливий інтерес для подальших досліджень представляє проблема їхньої співпраці та взаємодії з метою підвищення ефективності їхньої роботи уникнення дублювання дій.

¹ War and family links : relevant legal texts: dated 27 November 2000. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу до тексту: <http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/html/57JMGM>.

² Восстановление семейных связей : руководство для национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца / [Международный Комитет Красного Креста]. — Женева: МККК, 2000. — С. 88.