

Павлова В. О., НУ «ОЮА»

БІЖЕНЦІ ЯК ПРАВОВА ФІГУРА В СЬОГОДЕННІЙ ПОЛІТИЦІ УКРАЇНИ

Стаття присвячена правовому положенню біженців, визначенню їх статусу в міжнародних документах, а також вирішенню питань в нормативному визначенні поняття «біженець», його прав і захисту в політичному і збройному конфлікті, який виходить на міжнародний рівень.

В даний час актуальним питанням є міграційна політика щодо біженців, їх стан в правовому вимірі українського законодавства. Біженці, і в цілому вимушені мігранти, не є новим явищем для України. Сьогодні коли Україна переживає складний час в боротьбі за свою недоторканність, політичну нестабільність, сумнівними залишаються норми національного законодавства щодо визначення поняття «біженець». Крім того, регулярний перегляд законодавчих актів у цій сфері, велика кількість підзаконних актів також свідчить про важливість цієї теми, увагу держави до неї, постійний контроль, удосконалення законодавства, гармонізацію з європейським законодавством.

Порушені проблеми висвітлено в наукових працях Н.М. Грабар, І.Г. Ковалишина, О.Л. Копиленка, Ю.І. Римаренка, Ю.М. Тодики, О.Ф. Фрицького, В.О. Малиновської, М.О. Шульги, С.Б. Чеховича та ін.

Проголошення України незалежною, суверенною державою дало поштовх до значних змін у суспільстві. Проте трансформації відбувалися не тільки в нашій державі. Сучасний світ стає дедалі більше конфронтаційним, конфліктним, збільшується число війн, що призводить до значного зростання міграційних потоків. Так, у деяких країнах Європи спостерігалися бурхливі політичні процеси, що змусили громадян цих країн шукати притулку й захисту в інших державах. Поява такої незахищеної категорії осіб істотно впливає на стан економічного, культурного та соціального розвитку суспільства й потребує особливого правового регулювання. Саме тому питання, пов'язані з цим явищем, постійно перебувають у полі зору не тільки міжнародних гуманітарних організацій, а й урядів багатьох країн, у тому числі українського.

Уряди зазвичай гарантують основні права людини та фізичну безпеку їхнім громадянам. Проте, коли цивільні особи стають біженцями ця мережа безпеки зникає. Головною роллю УВКБ ООН в підтриманні

міжнародного захисту є забезпечити, щоб держави усвідомлювали та діяли відповідно до власних зобов'язань захищати біженців та людей, що шукають притулку. Однак воно не є наднаціональною організацією і не може вважатись заміною урядової відповідальності. Держави не можуть ні примусово повертати біженців на територію, де на них чекає небезпека, ні надавати перевагу певній групі біженців.

Поняття «біженці» вперше з'явилося в міжнародному праві під час Другої світової війни. Післявоєнні збройні конфлікти та інші надзвичайні ситуації, що зумовлювали і зумовлюють масове переміщення осіб з регіонів постійного проживання в інші, викликають необхідність спеціального міжнародно-правового регулювання статусу біженців, переміщених осіб та вимушених переселенців. Біженець має право на безпечний притулок. Однак міжнародний захист включає більше ніж фізичну безпеку. Біженці повинні отримати щонайменше такі ж права та базову допомогу як і інший іноземець, який легально проживає, включаючи свободу думок, пересування та свободу від катувань і принизливого поводження. Економічні та соціальні права однаково застосовуються. Біженці повинні мати доступ до отримання медичної допомоги, навчання та право на працю.

За певних обставин, коли відповідні урядові ресурси не є доступними негайно, в тому числі несподіване прибуття великої кількості переміщених людей, УВКБ ООН та інші міжнародні організації надають допомогу, таку як грошові гранти, їжу, інструменти та притулок, школи та лікарні. За допомогою проектів сприяння зайнятості та розвитку навичок, УВКБ ООН робить усі зусилля для якнайшвидшого гарантування самозабезпечення біженців.

Водночас щороку, за даними українських та міжнародних організацій, близько 1500-2000 осіб – громадян інших країн чи осіб без громадянства, просять про притулок вже на території України. Вони твердять, що побоюються переслідувань на батьківщині, або ж тікають від війни й насильства. Однак дотепер доля більшості з них складалася важко: попри те, що Україна є країною-учасницею Конвенції ООН 1951 р. про статус біженців та Протоколу до цієї Конвенції 1967 р., і взяла на себе зобов'язання надавати притулок – переважна більшість з тих, хто просив про захист на українських землях, не отримали його. Натепер, з-поміж усіх мешканців нашої країни, менше 3000 осіб мають статус біженця, наданий свого часу державою. Інші ж отримали відмову [1].

Проте, на жаль, слово «біженець» з'явилося зараз у повсякденному обігу передовсім не через тих, кого законодавство визначає «біженцями», а через мешканців України, які змушені виїхати з окупованих

чи небезпечних територій до спокійніших регіонів (і кого вірніше визначати як «вимушених переселенців» або ж «внутрішньо переміщених осіб»). В Україні останнім часом відбулися безпрецедентні явища – окупація, тероризм, АТО. Вони мають соціальні наслідки, які призвели до великої кількості внутрішнього переміщення осіб та порушень прав людини. Таких громадян України зараз називають вимушеними переселенцями, що підкреслює мотиви їх переміщення – вони вимушені залишати свої домівки, щоб зберегти власне життя та життя близьких, щоб уникнути насилля та політично мотивованого переслідування за свої переконання.

За підрахунками Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, в Україні проживає 2500 біженців. Ще близько 6-7 тисяч осіб шукають притулку. Політична нестабільність та національні настрої на сході України та у Криму змусили покинути свої будинки десятки тисяч жителів. Про це йдеться в доповіді УВКБ ООН. «Станом на 18 червня 2014 р. УВКБ ООН володіє інформацією про більше 38 000 переміщених осіб зі східних областей України та Криму. Серед них більшість становлять діти, жінки, люди похилого віку. Ця категорія осіб потребує особливої уваги з боку державних органів та громадянського суспільства», – зазначає УВКБ ООН [2].

Для чіткого розуміння юридичного статусу біженця та вимушеного переселенця необхідно відокремити два поняття «біженці» і «вимушені переселенці». Між цими категоріями осіб є суттєві розбіжності, але й багато схожих рис. Біженець – теж є вимушеним переселенцем, але особливої категорії (має місце зміна території держави).

Від біженців вимушених переселенців відрізняє те, що вони є наслідком дії власної держави. У справі з вимушеними переселенцями може мати місце великий розрив між певною дією й часом. Щодо питань біженців й вимушених переселенців виникають певні матеріально-правові питання, вирішення яких й покладено на міжнародне приватне право.

Проблема біженців є питанням номер один майже у всіх державах світу. Це явище набуло свого розповсюдження після другої світової війни. В 1950 році почав функціонувати відділ Верховного комісара у справах біженців (Україна співпрацює з організацією, але до статутної Конвенції не приєдналась). У 1951 році прийнята Конвенція ООН про статус біженців. В 1968 році – спеціальний Протокол до цієї Конвенції. Україна є учасницею Протоколу та Конвенції з січня 2002 р. За конвенцією біженець має національний характер (статус перебування), так як дана конвенція вирішує два колізійних питання. До першого колізійного питання належать такі положення: а) якщо біженець

буде в одній із держав своїх громадянств, тоді він «стає» громадянином цієї країни перебування і користується національним режимом; б) якщо біженець втік до третьої держави, громадянство якої не має. Тоді діє принцип ефективного громадянства – біженець сам обирає громадянством якої саме країни, з-поміж усіх своїх громадянств, він буде користуватися. Тоді до нього застосовуються колізійні прив'язки з тією країною. До другого колізійного питання відносяться: біженці особливо користуються тими правами, які вони набули у державі з якої вони втекли до того, як стали біженцями. (шлюбні відносини, права власності та пов'язані з ним права. Зобов'язання, наприклад платити аліменти.)

Біженець має два види прав, які іноземець не має: за Конвенцією ООН про статус біженців, біженцем визначається особа, яка покинула державу свого доміцилію або державу громадянства. Саме з цього й випливає перша особливість статусу біженця – право на притулок (стаття 26 Конституції: «Іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами й свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, – за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України. Іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок у порядку, встановленому законом») [3]. Крім того, за Конвенцією ООН про статус біженців у державі перебування біженцю має обов'язково надаватися місце роботи й якщо держава не в змозі забезпечити це, то вона повинна взяти цього біженця на утримання (сплачувати матеріальне відшкодування).

Відповідно до Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 08.07.2011 № 3671-VI, біженець – особа, яка не є громадянином України і внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися цим захистом внаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства (підданства) і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань [4].

Приведення норм закону у відповідність до директив Європарламенту і Ради ЄС 2011/95 від 13.12.2011 і Ради ЄС 2001/55/ЄС від 20 липня 2001 р. було необхідною умовою для лібералізації візового режиму з Європейським Союзом.

Що ж саме змінилося та які нові можливості для захисту своїх прав отримали прохачі притулку?

Так, стаття 14 Загальної декларації прав людини гарантує кожному право шукати притулку від переслідувань в інших країнах і користуватися цим притулком. Саме для того, щоб наповнити змістом цю статтю Декларації, в Україні у 2012 році було прийнято закон «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту». Проте якщо визначення поняття «біженець» повністю відповідає визначенню, що міститься в Конвенції про статус біженця, тлумачення додаткового та тимчасового захисту є звуженим. Саме через необхідність розширити коло суб'єктів, які мають право на додатковий захист, запропоновано внести зміни в закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту».

У світовій практиці особою, яка потребує додаткового захисту, є особа, яка не є біженцем у розумінні Женевської конвенції, проте потребує захисту відповідно до внутрішнього законодавства. При цьому в діючому законі міститься ганебна норма про те, що право захисту мають тільки особи, які є вихідцями з країни, що має спільний кордон з Україною. Важко зрозуміти, чим керувався законотворець, можливо, хибними уявленнями про додаткове навантаження на бюджет, яке насправді перетворюється на додаткові надходження при грамотній інтеграційній політиці. Проте в будь-якому випадку економічні розрахунки були поставлені вище базових прав людини.

Зі вступом закону в силу ці положення приводяться у відповідність до світової практики, і вихідець з будь-якої країни має право отримати захист. Крім того, значно розширені умови, за яких надається цей статус. Якщо раніше необхідною умовою була наявність безпосередньої прямої загрози життю чи здоров'ю, тобто закон орієнтувався на Міжнародний пакт про громадянські і політичні права та Конвенцію проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або принижуючих гідність видів поведіння та покарання, то відтепер достатньо буде, щоб мала місце непряма загроза, яка апріорі існує в умовах збройного конфлікту чи систематичного порушення прав людини.

В законі поняття «осіб, які потребують додаткового захисту» орієнтоване на тих, хто захищений міжнародним гуманітарним правом в широкому розумінні, а не тільки окремими міжнародними договорами. Таким чином, із прийняттям цих змін механізми захисту прав людини значно удосконаляться. Україна матиме набагато ширше визначення осіб, які потребують захисту, ніж більшість країн світу, що може стати хорошим фундаментом для започаткування нової політики захисту прав мігрантів та біженців.

Додатково за останньою інформацією, Президент України Петро Порошенко вів закон про правовий статус переселенців з Криму та Донбасу. Про це йдеться у пропозиціях Президента України до Закону № 4998-1 «Про правовий статус осіб, які вимушено залишили місце проживання внаслідок тимчасової окупації Автономної Республіки Крим та міста Севастополя або обставин, пов'язаних з проведенням антитерористичної операції на території України».

Так, у документі йдеться, що закон не може бути підписаний через низку причин. Зі слів президента П. Порошенка, закон не визначає порядок надання державної допомоги вимушеним мігрантам, не забезпечує скоординованої і відповідальної роботи органів державної влади, місцевого самоврядування та їх взаємодії з громадськістю у цьому напрямі, не відповідає міжнародним стандартам захисту внутрішньо переміщених осіб. На думку президента, закон має декларативний характер: «здебільшого складається з бланкетних норм, які переадресовують до правового регулювання ключових питань іншими законами, майбутніми рішеннями Кабінету міністрів України, іншими підзаконними актами». Порошенко наголошує, що законопроект не забезпечує створення цілісного механізму надання допомоги та захисту державою прав і законних інтересів вимушених переселенців, містить положення, що не відповідають конституційним принципам гарантій прав громадян, суперечать Конституції України та законодавчим актам України.

Правовий статус «біженців та осіб, які прирівнюються до них» на сьогодні є не стійким та суперечливим через політичну ситуацію в країні. Важливим, із точки зору міжнародного права, є визначення конкретних прав біженців. До них, насамперед, необхідно віднести право жити в безпеці, яке є важливішим за право залишатись у власній громаді чи країні за наявності там певних загроз; право на громадянство – процес його набуття та втрати; право притулку – захист національними урядами особи, яка переслідується, від конкретних посягань на її гідність, честь, життя та здоров'я, внаслідок чого може виникнути загроза її природним правам; право non-refoulement (право «невислання») – держави повинні забезпечувати захист біженців і не повертати на територію, де їхньому життю чи свободі загрожує небезпека; право отримання біженцями тимчасового захисту, яке полягає в негайному наданні притулку.

Можна зробити висновок, що політична нестабільність в країні призводить до нечітких сформованих норм та визначень таких понять як «біженець» та «осіб, які потребують додаткового захисту», правове становище яких потребує спеціального врегулювання. Біженець, який

прибув в Україну, навіть незаконно перетнувши її кордон, відповідно до міжнародної системи захисту прав біженців, насамперед має право не бути висланим і отримати доступ до процедури визначення статусу біженців. Удосконаленню міграційного законодавства України має передувати, перш за все, забезпечення механізму реалізації правового статусу біженців (заборона примусової депортації та збільшення кількості пунктів тимчасового утримання біженців, їх працевлаштування, навчання мови та ін.). Необхідно об'єднати зусилля науковців і практичних працівників для розробки таких напрямків державної політики, які б забезпечили ефективне регулювання міграційних процесів відповідно до економічних можливостей країни. Для цього необхідно, звернувшись до досвіду європейських країн, які для вирішення питань, пов'язаних із допуском громадян інших держав на тимчасове або постійне проживання, застосовують такий обмежувальний засіб, як щорічні квоти на прийом біженців та інші механізми регулювання міграційних процесів.

Бібліографічний список:

1. Чи захищені права, честь та гідність біженців і осіб, які шукають притулку [Електронний ресурс] / Режим доступу: ua.textreferat.com/referat-6227-1.html
2. Біженці та вимушені переселенці в Україні, рік 2014-й: проблеми й виклики [Електронний ресурс] / Режим доступу: www.khpg.org/index.php?id=1403279631
3. Конституція України: затверджена Законом України від 28 червня 1996 р № 254к/96-ВР (із змін., внесеними згідно із Законом України від 1 лютого 2011 № 2952-VI (2952-17) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 8
4. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 08.07.2011 № 3671-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua>

Стаття посвячена правовому положенню беженцев, определению их статуса в международных документах, а также решению вопросов в нормативном определении понятия «беженец». Проведен анализ его прав и защиты в политическом и вооруженном международном конфликте.

The article is devoted legal position of refugees, determination of their status, in international documents, and also to the decision of questions in normative determination of concept «refugee», his rights, and defence in a political and gun conflict, which goes out on an international level.

Стаття надійшла до редколегії 18.09.2014