

Місце інституту біженців у міжнародному праві

Place of the institute of refugees in international law

Ольга Котляр

Ключові слова:

біженець, конвенційний біженець, міжнародне гуманітарне право, права людини.

Key words:

refugee, conventional refugee, international humanitarian law, human rights.

Міжнародне право, що стосується біженців, має на меті завдання забезпечення гуманного поводження з групами людей, які є найбільш вразливими. Саме тому воно досить тісно пов'язане з міжнародним правом у галузі прав людини, завданням якого є збереження гідності й благополуччя кожної людини. У міжнародному праві неухильно зростає питома вага норм, орієнтованих на людину. Основу цих норм становить принцип поваги прав людини та основних свобод, що передбачає їх загальне значення:

- поширення прав та основних свобод на всіх людей без будь-якої дискримінації;
- залучення всіх держав до відповідних дій щодо забезпечення цих прав;
- забезпечення основних прав і свобод як у нормальних життєвих ситуаціях, так і в умовах надзвичайного стану або під час збройних конфліктів.

Зауважимо, що в доктрині міжнародного права існують різні погляди з питання щодо єдності чи специфіки міжнародно-правових актів, які стосуються прав людини. По-перше, у цій сфері застосовується різна термінологія: «міжнародне право прав людини» (І.І. Лукашук, Дж. Рехмен), «міжнародне право захисту прав людини та основних свобод» (В.Г. Буткевич), «міжнародні права людини» (Дж. Доннелі), «захист прав людини» (А. Кассезе), «міжнародний захист прав людини» (М.Н. Шоу), «права народів» (Африканська хартія прав людини й народів), «міжнародне гуманітарне право» (М.Н. Шоу), «гуманітарне право збройних конфліктів» (Д. Флік). По-друге, фахівці пропонують різні конструкції співвідношення таких прав. Деякі вчені вважають міжнародне право захисту прав людини й основних свобод інститутом міжнародного гуманітарного права (С.В. Черниченко, Г.В. Ігнатенко, О.І. Тіунов та інші автори). Згідно з іншою позицією, воно є однією з головних галузей сучасного міжнародного права (І.І. Лукашук, В.Г. Буткевич, С.В. Ісакович).

В.Г. Буткевич із цього приводу наголошує, що в широкому, галузевому сенсі під терміном «міжнародний захист прав людини та основних свобод» найчастіше розуміють «систему міжнародно-правових норм, принципів і стандартів, закріплених у міжнародних договорах універсального, регіонального та локального характеру, які визначають права й свободи людини, зобов'язання держав і міжнародних організацій щодо їх дотримання, а також міжнародні механізми забезпечення й контролю за дотриманням суб'єктами міжнародного права зобов'язань у цій галузі права та відновлення порушених прав конкретних осіб чи груп населення»¹.

Міжнародне право захисту прав людини й основних свобод (або міжнародне право прав людини) та міжнародне гуманітарне право є різними галузями сучасного міжнародного права. Звертає на це увагу також професор І.І. Лукашук, який підкреслює: «Міжнародне право прав людини є галуззю міжнародного права, принципи якого регулюють співпрацю держав у забезпеченні прав людини. <...> Міжнародне гуманітарне право – це галузь міжнародного права, принципи й норми якого з метою обмеження бід війни визначають недопустимі методи та засоби ведення військових дій і захищають жертв війни»².

¹ Буткевич В.Г. Поняття, функції та принципи міжнародного захисту прав людини та основних свобод / В.Г. Буткевич // Буткевич В.Г. Міжнародне право. Основні галузі / В.Г. Буткевич, В.В. Мицик, О.В. Задорожній. – К.: Либідь, 2004. – С. 196.

² Лукашук І.І. Международное право: особенная часть: [учебник для студ. юрид. фак-тов и вузов] / И.И. Лукашук. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – С. 6, 135.

Ю. Путцер і В. Таргонскене вважають «міжнародне право біженців» галуззю міжнародного публічного права³. Ж. Пікте стверджує, що міжнародне гуманітарне право є «найважливішим розділом міжнародного права, який пронизаний духом гуманності та спрямовується на захист особи у воєнний час»⁴.

К. Дрьоге зауважує, що брак захисту за міжнародним правом захисту біженців доповнюється гарантіями, які надаються міжнародним правом прав людини⁵. К. Джевіцкі вважає, що міжнародні договори щодо захисту біженців варто розглядати в складі однієї з категорій конвенцій у сфері захисту прав людини – «конвенції щодо захисту груп»⁶. На думку О. Казановаса, права осіб, які втратили зв'язок із країною свого походження, серед яких великий відсоток біженців, повинні визнаватись лише з огляду на той факт, що вони є людьми. Їх загальне визнання й дотримання свідчить про процес трансформації суспільства від міждержавного етапу розвитку міжнародних відносин до етапу міжнародного співтовариства⁷.

Підсумовуючи наведене, можна констатувати, що виділяють дві галузі сучасного міжнародного права: міжнародне право прав людини та міжнародне гуманітарне право, яке також іменують правом збройних конфліктів (тобто це право, яке застосовується для захисту прав людини в мирний час, і право, яке застосовується під час збройних конфліктів)⁸.

Генезис міжнародної нормотворчості, прийняття нових документів у сфері прав людини приводять до того, що міжнародне право збагачується принципами й нормами, які регулюють права людини, гарантуючи особі право користуватись основними правами та свободами в період збройних конфліктів, мінімізуючи біди, що спричиняються воєнними діями, та захищаючи людину від свавілля й насилля. Отже, конкретне зіставлення цих двох галузей – міжнародного права прав людини та міжнародного гуманітарного права – дає нам змогу стверджувати, що вони за своїми принципами й цілями є тісно пов'язаними.

Під час аналізу можемо дійти висновку, що багато загальноновизнаних прав людини прямо поширюються на біженців. До них належать право на життя, захист від катувань і поганого поводження, право на громадянство, право на свободу пересувань, право залишати будь-яку країну, у тому числі свою, і повертатись у свою країну, право не зазнавати примусового повернення.

Ці права поруч з іншими громадянськими, політичними, економічними, соціальними й культурними правами щодо всіх осіб (як громадян, так і не громадян) закріплюються в Загальній декларації прав людини, Міжнародному пакті про громадянські і політичні права та Міжнародному пакті про економічні, соціальні й культурні права, які разом складають Міжнародний білль про права людини. Так, у цих документах вказується:

- «Ніхто не може зазнавати безпідставного арешту, затримання чи вигнання» (ст. 9 Загальної декларації прав людини);
- «Кожна людина має право шукати притулку від переслідування в інших країнах та користуватися цим притулком» (ст. 14 Загальної декларації прав людини);
- «Кожна людина має право на громадянство» (ст. 15 Загальної декларації прав людини);
- «Кожна людина має право вільно пересуватися та обирати собі місце проживання в межах кожної держави. Кожна людина має право залишати будь-яку країну, у тому числі власну, і повертатися у свою країну» (ст. 13 Загальної декларації прав людини, ст. 12 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права).

Наголосимо, що не всі важливі права біженців конкретно згадуються в Міжнародному біллі про права людини. Центральним елементом міжнародного захисту біженців є право не зазнавати примусового повернення або висилки в ситуації, яка може поставити під загрозу чиє-небудь життя чи свободу. Це так

³ Путцер Ю. Источники международного права в контексте права беженцев. Соотношение с национальным правом / Ю. Путцер, В. Таргонскене // Практическое руководство по вопросам убежища / сост. : М. Вагнер, В. Таргонскене и др. – К. : Проект Европейского Союза ТАСИС КІ 03-13 UA для Украины, 2005. – С. 16.

⁴ Pauwelyn J. Fragmentation of International Law / J. Pauwelyn [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.law.duke.edu/fac/pauwelyn/pdf/fragmentation_of_international_law.pdf.

⁵ Droege C. Transfer of Detainees: Legal Framework, Non-refoulement and Contemporary Challenge / C. Droege // International Review of the Red Cross. – 2008. – № 871. – Vol. 90. – P. 676.

⁶ Джевіцкі К. Європейська система захисту прав людини / К. Джевіцкі. – К. : ІМВ КНУ імені Тараса Шевченка, 2005. – С. 45–46.

⁷ Casanovas O. La protection internationale des réfugiés et des personnes déplacées dans les conflits armés / O. Casanovas // Recueil des Cours. – 2003. – Vol. 306. – P. 33.

⁸ Мицик В.В. Права людини у міжнародному праві. Міжнародно-правові механізми захисту : [підручник для ВУЗів] / В.В. Мицик. – К. : ВД «Промені», 2010. – С. 59.

званий принцип заборони примусового повернення, який закріплюється в ст. 33 Конвенції про статус біженців 1951 р.⁹.

Принцип заборони примусового повернення мав подальший розвиток у ст. 3 Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання, у якій проголошено: «Жодна держава-учасниця не повинна висилати, повертати (refouler) або видавати яку-небудь особу іншій державі, якщо існують серйозні підстави вважати, що їй може там загрозувати застосування катувань» (п. 1). Крім того, «для визначення наявності таких підстав компетентна влада бере до уваги всі обставини, які стосуються справи, у тому числі у відповідних випадках існування в цій державі постійної практики бруталних і масових порушень прав людини» (п. 2)¹⁰.

Розвиток інституту права притулку як засобу захисту людини, яка переслідується з будь-яких мотивів, відбувався за безпосереднього втручання в цей процес держави. Підкреслимо, що надання притулку належить до виключної прерогативи держави та є політичним питанням. Прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 14 грудня 1967 р. Декларація про територіальний притулок у п. 3 ст. 1 проголошує: «Оцінка підстав для надання притулку лежить на державі, що надає його»¹¹. Європейська конвенція про територіальний притулок 1977 р. в ст. 2 проголошує право держав надавати притулок, у тому числі за причинами гуманітарного характеру. Статус біженця займає правовий простір, що характеризується, з одного боку, принципом суверенітету держав і пов'язаними з ним принципами територіального верховенства й самозбереження, а з іншого – гуманітарними принципами, що постають із норм міжнародного права та договорів.

У європейських країнах статус біженця регулюється нормами Конвенції ООН про статус біженців 1951 р. та Протоколу до неї 1967 р. У 1990 р. прийнято Конвенцію про право притулку і поводження з біженцями (так звана Дублінська конвенція). Положення міжнародного права доповнюються нормами національного права, що надає додатковий «гуманітарний» статус.

З позиції сучасного міжнародного права термін «біженець» є досить конкретним за своїм характером, адже правовий зміст визначається чітко відповідно до принципів і норм міжнародного права. Держави – учасниці Конвенції про статус біженців 1951 р. погодились, що термін «біженець» має застосовуватись до осіб, визнаних біженцями згідно з раніше прийнятими міжнародними угодами від 12 травня 1926 р. та 30 червня 1928 р. або згідно з конвенціями від 28 жовтня 1933 р. та 10 лютого 1938 р., Протоколом від 14 вересня 1939 р. або згідно зі Статутом Міжнародної організації у справах біженців (п. 1 «А» ст. 1), а також до будь-якої особи, яка відповідає положенням п. 2 «А» ст. 1 Конвенції про статус біженців, де визначено, що термін «біженець» означає 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 перебуває за межами країни своєї національної належності та не в змозі користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися таким захистом унаслідок таких побоювань; або, не маючи визначеного громадянства й перебуваючи за межами країни свого колишнього місця проживання в результаті подібних подій, не може чи не бажає повернутись до неї внаслідок таких побоювань»¹².

Наявність обмежень досить обтяжувала вирішення проблеми біженців, виключаючи зі сфери конвенції мільйони фактичних біженців. Для вирішення цієї проблеми в 1957 р. прийнято протокол, що стосується статусу біженця. Протокол відмінив положення Конвенції про статус біженців про обмеження строку 1951 р., що зробило Конвенцію про статус біженців універсальною угодою.

Протокол є окремим юридичним документом, до якого може приєднатись будь-яка держава, не будучи учасником Конвенції про статус біженців 1951 р. Держава, яка приєднується до Протоколу, бере на себе зобов'язання застосовувати положення Конвенції про статус біженців 1951 р. щодо біженців, які підпадають під її визначення, однак без посилань на 1951 р. Якщо держава приєднується лише до Протоколу, вона не може вносити географічне застереження.

⁹ Конвенція про статус біженців [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_011.

¹⁰ Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання // Права людини. Міжнародні договори України. Декларації, документи / упор. Ю.К. Кучеренко. – К. : Юрінформ, 1992. – С. 92.

¹¹ Декларація о територіальном убежище : принята Генеральной Ассамблеей ООН 14 декабря 1967 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/territorial_asylum.shtml.

¹² Конвенція про статус біженців [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_011.

Ситуація щодо біженців пов'язується також із прийняттям більш жорстких законів щодо обмеження кількості біженців. Однак держави визнають, що біженець – це особа, яка має право на надання захисту й допомоги. В одних державах принцип надання притулку біженцям визнається в конституціях, в інших ратифікація Конвенції про статус біженців 1951 р. та Протоколу 1967 р. безпосередньо впливає на національне право, а в певних випадках держави, які ратифікували ці документи, знаючи свої міжнародні зобов'язання, можуть ввести в дію конкретне законодавство щодо вирішення проблеми біженців або ввести відповідні адміністративні процедури щодо їх вирішення¹³.

Окрім політичного притулку, особа може претендувати на отримання «гуманітарного притулку» (за термінологією Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод). У цьому разі прохання про надання притулку пов'язується не з політикою держави, у якій ця особа піддається переслідуванню, а з порушенням прав людини.

Можливість дипломатичного захисту біженців не передбачається міжнародним правом, що знаходить своє відображення в Конвенції про статус біженців. Комісія міжнародного права ООН запропонувала поширити захист також на біженців. Під час обговорення цього питання в межах Генеральної Асамблеї ООН більшість представників висловились проти, зробивши заяву про те, що мова повинна йти про функціональну концепцію, згідно з якою захист біженців здійснюється Управлінням Верховного Комісара ООН у справах біженців. Водночас чимало представників врахували, що підхід комісії узгоджується з розвитком нормативної бази в галузі прав людини¹⁴.

Що стосується осіб без громадянства, то вони також не користуються дипломатичним захистом. У міжнародній судовій практиці, особливо в минулому, неодноразово висловлювалась думка, що держава «не здійснює міжнародне правопорушення, завдаючи шкоди особі, яка не володіє громадянством, відповідно, жодна держава не має права втручатись або клопотати про неї». І.І. Лукашук слушно вказує, що це положення свідчить про явно недостатню захищеність апатридів, що не відповідає сучасним принципам захисту прав людини. Пропозиція змінити такий стан піднімалась неодноразово. У резолюції Інституту міжнародного права 1965 р. мова йшла про можливість висунення міжнародної претензії, коли фізична особа, якій завдано шкоди, є громадянином цієї держави або особою, яку держава має право зарахувати до свого основного населення згідно з міжнародним правом та метою дипломатичного захисту. Із цього постає, що з метою дипломатичного захисту пропонується прирівнювати апатридів до громадян. Ця ідея прокладає собі шлях і в позитивне право, щоправда, лише на європейському рівні. Європейська конвенція про консульські функції передбачає: «Консульська посадова особа держави, у якій апатрид має звичайне місце проживання, може захищати його <...> за умови, що відповідна особа не є колишнім громадянином приймаючої держави».

Сучасне міжнародне право в цілому негативно ставиться до безгромадянства. Воно спрямовується на скорочення випадків такого стану. Саме цьому присвячується Конвенція про скорочення безгромадянства 1961 р. Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 30 листопада 1976 р. встановлено, що органом, до якого можуть звертатись особи, які вважають, що щодо них не дотримуються права, передбачені цією конвенцією, є Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців.

У практичному плані функції забезпечення міжнародного захисту включають недопущення примусового повернення, надання допомоги в розгляді запитів осіб, які шукають притулку, надання правових консультацій і допомоги, сприяння у вжитті заходів щодо забезпечення фізичної безпеки біженців, сприяння добровільній репатріації та надання відповідної допомоги, а також надання допомоги біженцям у переселенні (ст. 8 Статуту Управління Верховного Комісара ООН)¹⁵.

Норми міжнародного права, що застосовуються до біженців, є численними й неоднорідними, тому єдиний погляд на їх місце в системі сучасного міжнародного права відсутній. Специфіка правового статусу біженців полягає в тому, що вони водночас наділяються основними правами людини, які застосовуються до всіх осіб незалежно від статусу й мають загальний характер, та користуються правами й привілеями, властивими лише біженцям, якими вони наділяються на підставі спеціальних універсальних і регіональних міжнародних угод.

¹³ Гудвін-Гилл Г.С. Статус беженца в международном праве / Г.С. Гудвин-Гилл ; пер. с англ. А.В. Иванченкова, М.И. Левиной. – М. : ЮНИТИ, 1997. – С. 36.

¹⁴ Лукашук И.И. Международное право: особенная часть : [учебник для студ. юрид. фак-тов и вузов] / И.И. Лукашук. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Волтерс Клувер, 2005. – С. 398.

¹⁵ Статут Управління Верховного Комісара Організації Об'єднаних Націй [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reflaw.narod.ru/HTMLs/lows/inter/ustav.htm>.

Правову базу захисту біженців складають міжнародне право, що стосується біженців, міжнародне право прав людини, а за певних обставин – міжнародне гуманітарне право та міжнародне кримінальне право.

З огляду на це, а також на визначення галузі й інституту міжнародного права міжнародне право захисту прав біженців можна вважати інститутом у складі галузі міжнародного права захисту прав людини. При цьому інститут захисту прав біженців є настільки розвиненим, що має низку своїх особливостей, зокрема й щодо співвідношення та взаємодії з рештою норм галузі міжнародного захисту прав людини, серед яких можна назвати такі: 1) саме порушення прав людини, насамперед принципу заборони дискримінації, є причиною потоків біженців; 2) необхідною умовою добровільного повернення біженців до країн походження є відновлення поваги й дотримання всіх категорій прав людини; 3) біженці нарівні з іншими людьми користуються можливостями міжнародного механізму контролю за дотриманням міжнародних угод у сфері захисту прав людини.

Отже, проблема біженців залишається на сьогодні одним із найскладніших питань, яке стоїть перед світовою спільнотою. Уся структура міжнародного захисту біженців ґрунтується на концепціях прав людини. Оскільки міжнародне право прав людини стосується всіх людей незалежно від їх правового статусу, у тому числі й біженців, воно являє собою еталон для оцінки якості ставлення, яке країни притулку надають на своїй території біженцям та особам, які шукають притулок. Це особливо важливо, коли держави не є учасницями договорів про біженців.

Становище біженців є класичним прикладом взаємозалежності міжнародного співтовариства, адже воно наочно показує, як проблеми однієї країни безпосередньо впливають на інші держави. Недотримання прав людини найчастіше є причиною криз, пов'язаних із біженцями. І завданням світової спільноти є докладання зусиль для покращення становища з правами людини в країнах, які є «постачальниками» біженців, що необхідно для виникнення реальної перспективи добровільного повернення та реінтеграції.

Анотація

У статті розглянуто місце інституту біженців у міжнародному праві. Автор відзначає, що статус біженця займає правовий простір, що характеризується, з одного боку, принципом суверенітету держав і пов'язаними з ним принципами територіального верховенства й самозбереження, а з іншого – гуманітарними принципами, які постають із норм міжнародного права та договорів.

Summary

The article considers the place of the Institute of refugees in international law. The author notes that refugee status covers the legal sphere which is shaped by the principles of state sovereignty and territorial superiority and, in the same time, by the humanitarian principles which are managed by international law norms as well as international treaties.

Використана література:

1. Буткевич В.Г. Поняття, функції та принципи міжнародного захисту прав людини та основних свобод / В.Г. Буткевич // Буткевич В.Г. Міжнародне право. Основні галузі / В.Г. Буткевич, В.В. Мицик, О.В. Задорожній. – К. : Либідь, 2004. – С. 196–200.
2. Гудвин-Гилл Г.С. Статус беженца в международном праве / Г.С. Гудвин-Гилл ; пер. с англ. А.В. Иванченкова, М.И. Левиной. – М. : ЮНИТИ, 1997. – 647 с.
3. Декларация о территориальном убежище : принята Генеральной Ассамблеей ООН 14 декабря 1967 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/territorial_asylum.shtml.
4. Джевіцкі К. Європейська система захисту прав людини / К. Джевіцкі. – К. : ІМВ КНУ імені Тараса Шевченка, 2005. – 98 с.
5. Загальна декларація прав людини // Права людини. Міжнародні договори України. Декларації, документи / упор. Ю.К. Кучеренко. – К. : Юрінформ, 1992. – С. 181–192.
6. Конвенція про статус біженців [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_011.
7. Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведінки та покарання // Права людини. Міжнародні договори України. Декларації, документи / упор. Ю.К. Кучеренко. – К. : Юрінформ, 1992. – С. 92–108.
8. Лукашук И.И. Международное право: особенная часть : [учебник для студ. юрид. фак-тов и вузов] / И.И. Лукашук. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Волтерс Клувер, 2005. – 517 с.
9. Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. // Действующее международное право : в 3 т. / сост. : Ю.М. Колосков, Э.С. Кривчикова. – М. : Прогресс, 1996–1997. – Т. 2. – 1996. – С. 56–68.
10. Мицик В.В. Права людини у міжнародному праві. Міжнародно-правові механізми захисту : [підручник для ВУЗів] / В.В. Мицик. – К. : ВД «Промені», 2010. – 722 с.
11. Пикте Ж. Развитие и принципы международного гуманитарного права (курс, прочитанный в июле 1982 г. в Страсбургском университете в рамках информационной сессии, организованной Международным институтом прав человека) / Ж. Пикте. – М. : Изд-во Международного Комитета Красного Креста, 1994. – 127 с.
12. Путцер Ю. Источники международного права в контексте права беженцев. Соотношение с национальным правом / Ю. Путцер, В. Таргонскене // Практическое руководство по вопросам убежища / сост. : М. Вагнер, В. Таргонскене и др. – К. : Проект Европейского Союза ТАСИС КІ 03-13 UA для Украины, 2005. – С. 16–21.
13. Статут Управління Верховного Комісара Організації Об'єднаних Націй [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reflaw.narod.ru/HTMLs/lows/inter/ustav.htm>.
14. Casanovas O. La protection internationale des réfugiés et des personnes déplacées dans les conflits armés / O. Casanovas // Receuil des Cours. – 2003. – Vol. 306. – P. 9–176.
15. Droege C. Transfer of Detainees: Legal Framework, Non-refoulement and Contemporary Challenge / C. Droege // International Review of the Red Cross. – 2008. – № 871. – Vol. 90. – P. 669–701.
16. Pauwelyn J. Fragmentation of International Law / J. Pauwelyn [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.law.duke.edu/fac/pauwelyn/pdf/fragmentation_of_international_law.pdf.

Ольга Котляр,
кандидат юридичних наук,
докторант кафедри міжнародного права
Інституту міжнародних відносин