

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341.231.14

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВЕ ПІДГРУНТЯ РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ БІЖЕНЦІВ І ВИМУШЕНИХ ПЕРЕСЕЛЕНЦІВ: РЕАЛІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Сироїд Т. Л.,

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри міжнародного і європейського права
юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В.Н. Каразіна

Анотація: у статті проаналізовано положення нормативно-правових актів, які визначають статус біженців і вимушених переселенців, прийнятих під егідою ООН, а також актів регіональних міжнародних організацій, зокрема: Ради Європи, Європейського Союзу, Співдружності Незалежних Держав, Організації Африканської Єдності, Латинської Америки. Зроблено відповідні висновки і рекомендації щодо удосконалення положень існуючих міжнародно-правових актів у цій царині правовідносин.

Ключові слова: біженці, вимушені переселенці, права людини, правовий статус, правозахисний механізм.

Аннотация: в статье проанализированы положения нормативно-правовых актов, принятых под эгидой ООН, а также акты региональных международных организаций, в частности: Совета Европы, Европейского Союза, Содружества Независимых государств, Организации Африканского Единства, Латинской Америки. Сделаны соответствующие выводы и рекомендации, направленные на усовершенствование положений указанных актов.

Ключевые слова: беженцы, вынужденные переселенцы, права человека, правовой статус, правозащитный механизм.

Annotation: the article analyzes the provisions of the legal acts, which define the status of refugees and forced migrants, adopted under the aegis of the United Nations, as well as acts of regional international organizations, in particular: the Council of Europe, the European Union, the Commonwealth of Independent States, the Organization of African Unity and Latin America. Appropriate conclusions and recommendations were made concerning the improvement of the provisions of existing international legal acts in this area of legal relations.

Key words: refugees, forced migrants, human rights, legal status, human rights mechanism.

Війни між державами і конфлікти неміжнародного характеру, політичні переслідування спричиняють страждання невинних осіб, які опиняються в безправному становищі. Ці негативні наслідки сприяли виникненню необхідності врегулювання правового статусу біженців. Перші акти в цій галузі були прийняті після Першої світової війни. Універсальною угодою, яка діє дотепер, є Конвенція про статус біженців 1951 р. Вона закріпила статус біженців, згідно з яким біженець – це особа, яка внаслідок подій, що відбулися в її країні, маючи підстави для побоювання бути переслідуваною за ознакою раси, віросповідання, національності, політичних поглядів, приналежності до деяких соціальних груп, перебуває за межами країни, громадянином якої є, та яка не може або, внаслідок своїх побоювань, не хоче вимагати захисту цієї країни. Конвенція передбачає умови надання статусу біженця, обсяг прав тощо. Крім того, вона закріплює умови, за яких статус біженця не надається певним особам, зокрема: а) які скоїли злочин проти миру, воєнний злочин або злочин проти людяності; б) які скоїли тяжкий злочин не політичного характеру за межами держави, що надала їм притулок, і до того, як вони були допущені в цю державу в статусі біженця; в) винним у скоєнні діянь, що суперечать цілям і принципам ООН [1]. Враховуючи зростаючу актуальність проблеми біженців, 31 січня 1967 р. був прийнятий Протокол, який уточнив поняття «біженець» і поширив дію Конвенції 1951 р. на всі держави, які брали в ній участь, «без яких-небудь географічних обмежень». Крім того, всі держави зобов'язалися здійснювати співробітництво зі спеціально створеним органом ООН – Управлінням Верховного Комісара у справах біженців і надавати йому інформацію про становище біженців, законодавства стосовно біженців, а також дані про виконання Конвенції 1951 р. [2].

Україна приєдналася до Конвенції про статус біженців і Протоколу щодо статусу біженців 10.01.2002. В 1996 р. укладено Угоду між Урядом України та Управлінням Верховного Комісара ООН у справах біженців, якою визначаються умови співпраці цих структур, а також передбачається відкриття представництва УВКБ в Україні з метою надання міжнародного захисту й гуманітарної допомоги біженцям та іншим особам, які належать до його компетенції.

Серед універсальних міжнародних актів, що регламентують правове становище вимушених переселенців слід вказати «Керівні принципи щодо питання внутрішньо переміщених осіб», прийняті у 1998 р. Економічною і Соціальною Радою ООН (E/CN.4/1998/53/Add.2), відповідно яких, внутрішньо переміщеними вважаються особи або групи осіб, яких заставили або змусили залишити чи покинути свої будинки або місця звичайного проживання, зокрема

в результаті або щоб уникнути наслідків збройного конфлікту, повсякденних проявів насильства, порушень прав людини і стихійних або антропогенних лих, і які не перетинали міжнародно-визнаних державних кордонів. Принципи охоплюють особливі потреби внутрішньо переміщених осіб, ними визначаються права і гарантії стосовно захисту осіб від насильницьких переміщень, а також під час повернення або переселення і реінтеграції [3].

Слід вказати, що питання статусу біженців і переміщених осіб, перебуває в центрі уваги вітчизняних і зарубіжних дослідників, зокрема: Баймуратова М.О., Буруменського М.В., Гудвін Гіла Г. С., Малиновської О. А., Тіунова О.І та ін. Разом із тим правове регулювання статусу означених категорій осіб потребує вироблення рекомендацій щодо удосконалення положень існуючих та розробки нових актів, які враховували б реалії сьогодення, протидіяли новим загрозам, які виникають перед біженцями і вимушеними переселенцями. Означена проблематика є метою цієї статі.

Приступаючи до викладення основного матеріалу зазначимо, що проблеми переміщення великих груп біженців і мігрантів постійно знаходяться в полі зору ООН, її органів та спеціалізованих інституцій (див. док.: резолюції Генеральної Асамблеї A/RES/48/113, A/RES/49/127, A/RES/50/168, A/RES/56/145, A/RES/65/212, A/RES/68/4, A/RES/68/180, A/70/L.34, A/70/165, A/RES/71/237 тощо; доповіді Генерального секретаря ООН S/1998/883, S/2002/1300, A/65/324, A/68/341, A/70/59, A/70/709 та ін.; доповідь Департаменту з економічних та соціальних питань ST/ESA/SER.A/375 та ін.; доповіді Верховного Комісара ООН у справах біженців A/RES/3454 (XXX), A/68/12, A/69/12, A/70/12 тощо.). Під егідою ООН також прийняті: Міжнародна конвенція про захист прав всіх трудящих-мігрантів і членів їх сімей 1990 р. (A/RES/45/158), Декларація за підсумками діалогу на високому рівні з питання про міжнародну міграцію і розвиток 2013 р. (A/RES/68/4). 2016 рік ознаменовано прийняттям Нью-Йоркської декларації про біженців та мігрантів (A/RES/70/302) в якій виражається політична воля світових лідерів, спрямована на порятунок життя, захист прав людини і справедливий розподіл відповідальності на глобальному рівні. Світові лідери озвучили, як саме кожна країна буде забезпечувати виконання цих зобов'язань. Біженці, мігранти, ті, хто надають їм допомогу і приймають їх, країни і спільноти – всі вони виграють, якщо ці зобов'язання будуть виконані.

У Нью-Йоркській декларації перераховані масштабні зобов'язання, що стосуються як вирішення поточних, так і забезпечення готовності світу до вирішення майбутніх завдань. До числа цих зобов'язань віднесено: захист прав людини всіх біженців і мігрантів, незалежно від їхнього статусу. Зокрема, мова йде про права жінок і дівчаток та заохочення їхньої повної, рівної й ефективною участі в пошуку рішень; створення умов для того, щоб усі діти-біженці та діти-мігранти почали здобувати освіту протягом декількох місяців, після прибуття в країну призначення; запобігати та припиняти сексуальне і гендерне насильство; надавати підтримку країнам, які здійснюють порятунок, прийом і розселення великої кількості біженців і мігрантів; працювати над ліквідацією практики утримання дітей під вартою з метою визначення їхнього міграційного статусу; рішуче засудити ксенофобію щодо біженців і мігрантів та підтримати глобальну кампанію по боротьбі з цим явищем; зміцнити позитивний внесок мігрантів в економічний і соціальний розвиток приймаючих їх країн; посилити надання гуманітарної допомоги і допомоги з метою розвитку найбільш постраждалим країнам, у тому числі за допомогою інноваційних багатосторонніх фінансових рішень, із метою повного усунення дефіциту фінансування; впровадити комплекс заходів стосовно біженців на основі нового механізму, який буде встановлювати відповідальність держав-членів, партнерів із числа організацій громадянського суспільства та системи ООН.

У Нью-Йоркській декларації також містяться конкретні плани, що випливають із цих зобов'язань, зокрема, розпочати переговори, які сприятимуть проведенню міжнародної конференції та прийняттю глобального договору про безпечну, впорядковану і регульовану міграцію в 2018 році. Досягнута угода про наміри виробити ці всеосяжні рамки є доленосним рішенням. Воно означає, що міграція, подібно іншим галузям міжнародних відносин, буде регулюватися на основі низки загальних принципів і підходів.

Розробити керівні принципи поведіння з мігрантами, які перебувають у вразливому становищі. Ці керівні принципи будуть мати особливу важливість для дітей без супроводу в процесі транзиту, яких стає все більше.

Домогтися більш справедливого розподілу відповідальності за прийняття і підтримку біженців в усьому світі шляхом прийняття глобального договору про біженців у 2018 році [4].

Основні положення стосовно біженців, визначені в рамках ООН, знайшли своє відображення і в регіональних міжнародних угодах, зокрема правовою основою регламентації статусу біженців у діяльності Ради Європи є: Європейська конвенція про захист прав та основоположних свобод 1950 р., Європейська конвенція про екстрадицію 1957 р., Європейська угода про відміну віз для біженців 1959 р., Європейська соціальна хартія 1961 р., Європейська угода про передачу відповідальності щодо біженців 1980 р., Європейська конвенція про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню 1987 р., Європейська соціальна хартія (переглянута) 1996 р. тощо.

Наприклад, у Додатку до переглянутої Європейської соціальної хартії 1961 р. країнами-членами РЄ затверджено, що «кожна Сторона надасть біженцям, визначення яких наводиться у Конвенції про статус біженців, підписаній в Женеві 28.07.1951 та в Протоколі від 31.01.1967, які на законних підставах перебувають на її території, якомога сприятливіший режим і у будь-якому випадку не менш сприятливий, ніж режим, передбачений зобов'язаннями Сторони відповідно до Конвенції і будь-якими існуючими міжнародними документами, що мають відношення до таких біженців» [5].

Крім того, питанням біженців присвячена низка рекомендацій і резолюцій, прийнятих Комітетом Міністрів Ради Європи (№ R (1994), № R (1994), 14 (1967), 70 (2) (1970), № R (81) 16, № R (99) 23, № R (2001) 18, № R (2005) 6E) тощо.).

Правовою основою захисту біженців в Європейському Союзі слугують: Протокол про право на притулок для громадян держав-членів ЄС 1997 р., Договір про Європейський Союз та Договір про функціонування Європейського Союзу (в редакції Лісабонської угоди 2007 р.), Хартія основоположних прав Європейського Союзу 2000 р., Протокол № 24 про надання притулку для громадян-членів ЄС, ОJ С 83/305, 30 березня 2010 р., Регламент (ЄС) № 439/2010

Європейського парламенту і Ради від 19 травня 2010 про створення Європейського Бюро підтримки притулку, OJ L 132/11, 19 травня 2010 р.

Проблема біженців і вимушених переселенців – одна з найважливіших і найскладніших проблем і в Співдружності Незалежних Держав, оскільки в законодавчих актах держав, що є членами організації, існують значні відмінності в тлумаченні понять «біженець», «вимушений переселенець». 24 вересня 1993 р. підписано Угоду СНД про допомогу біженцям і вимушеним переселенцям у статтях якої містяться дефініції «біженець» і «вимушений переселенець». Відповідно ст. 1 Угоди біженцем визнається особа, яка, не будучи громадянином Сторони, що надала притулок, була вимушена покинути місце свого постійного проживання на території іншої Договірної Сторони внаслідок вчиненого стосовно неї або членів її сім'ї насильства або переслідування в інших формах, або реальної небезпеки піддатися переслідуванню за ознакою расової або національної приналежності, віросповідання, мови, політичних переконань, а також приналежності до певної соціальної групи в зв'язку зі збройними і міжнаціональними конфліктами. Біженцем не може визнаватися особа, яка вчинила злочин проти миру, людяності або інше умисне кримінальне злочин.

Вимушеним переселенцем визнається особа, яка, будучи громадянином Сторони, яка надала притулок, була змушена покинути місце свого постійного проживання на території іншої Договірної Сторони внаслідок вчиненого щодо неї або членів її сім'ї насильства чи переслідування в інших формах, або реальної небезпеці піддатися переслідуванню за ознакою расової чи національної приналежності, віросповідання, мови, політичних переконань, а також приналежності до певної соціальної групи в зв'язку зі збройними і міжнаціональними конфліктами (ст. 2).

Угода містить низку зобов'язань Сторін щодо надання всебічної допомоги біженцям і вимушеним переселенцям, зокрема: щодо здійснення евакуації населення із зон збройних і міжнаціональних конфліктів; забезпечення особистої та майнової безпеки осіб, які евакуюються; вирішення питань фінансового, матеріально-технічного, продовольчого, медичного і транспортного забезпечення; забезпечення в місцях тимчасового розміщення необхідних соціально-побутових умов; сприяння в працевлаштуванні тощо [6].

У 1996 р. прийнято Програму дій Женевської регіональної конференції з проблем біженців та інших мігрантів у країнах СНД і відповідних сусідніх країнах, яка проголосила поєднання першочергової відповідальності держави, що приймає біженців і принципу міжнародної солідарності та співробітництва, визнала необхідність співпраці з метою упорядкування переміщення людей через кордони [7].

У 1969 р. Організацією Африканської Єдності (в 2002 р. перейменована в Африканський Союз) була прийнята Конвенція, яка стосується специфічних проблем біженців у африканському регіоні, а також визначає поняття «біженець» під яким слід розуміти будь-яку особу, яка в силу цілком обґрунтованого побоювання піддатися переслідуванню за ознакою раси, релігії, громадянства, належності до певної соціальної групи чи політичних переконань перебуває за межами країни своєї громадянської приналежності і не може або, внаслідок такого побоювання, не бажає користуватися захистом цієї країни, а також особа, яка не має громадянства й знаходиться за межами країни свого попереднього постійного проживання внаслідок таких подій і не може або не очоче внаслідок такого побоювання повернутися до неї.

Термін «біженець» застосовується також до будь-якої особи, яка внаслідок зовнішньої агресії, окупації, іноземного панування або подій, що серйозно порушують громадський порядок на частині території країни або в усій країні її походження чи громадянської приналежності, змушена покинути місце свого звичайного проживання і шукати притулок в іншому місці за межами країни свого походження чи громадянської належності.

Стосовно до особи, яка має громадянство кількох країн, термін «країна її національної належності» означає кожна з цих країн; така особа не вважається позбавленою захисту цих країн, за винятком випадків, коли вона з вагомих причин, що впливають з цілком обґрунтованих побоювань, вдається до захисту тільки однією з країн, громадянином яких є.

Статус біженця не надається особі яка: а) вчинила злочин проти миру, військовий злочин або злочин проти людства, як вони визначені в міжнародних документах, прийнятих з метою вжиття заходів щодо подібних злочинів; б) вчинила тяжкий злочин не політичного характеру за межами країни, яка надала їй притулок, до того як вона була допущена в цю країну в якості біженця; с) винна у вчиненні дій, які суперечать цілям і принципам Організації; д) винна у вчиненні діянь, що суперечать цілям і принципам ООН.

Конвенція містить загальні положення щодо надання права притулку, заборони дискримінації, положення щодо добровільної репатріації, співпраці національних властей з Організацією, співпраці з Управлінням Верховного Комісара ООН у справах біженців тощо [8].

Давні традиції в галузі захисту біженців і надання притулку має Латинська Америка. Договір про міжнародне кримінальне право, підписаний у Монтевідео в 1889 р., став першим регіональним договором, у якому розглядаються питання пов'язані зі статусом біженця (притулком) в аспекті притягнення до відповідальності осіб, які мають такий статус [9].

Статус біженців на національному рівні визначається внутрішнім законодавством держав із дотриманням міжнародних стандартів у цій сфері. На території України діє Закон «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 8 липня 2011 р., який визначає статус біженців в Україні, порядок надання, втрати та підстави позбавлення статусу біженця, а також встановлює гарантії цих категорій осіб; визначає статус осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту [10] і Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 р., яким визначено поняття внутрішньо переміщеної особи, закріплено гарантії дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, процедуру здійснення обліку тощо; положення щодо міжнародного співробітництва з проблем внутрішньо переміщених осіб [11].

Виходячи з вищезазначеного, необхідно констатувати, що міжнародна спільнота прийняла низку правових актів стосовно регламентації прав біженців і вимушених переселенців, як на універсальному, так і на регіональному рівні. Разом із тим, практичне застосування цих норм виявило певні недоліки існуючої правової основи, її слабкі сторони, неспроможність реагувати на нові проблеми і виклики з якими стикаються біженці й вимушені переселенці. Зважаючи на це, нарізла

необхідність щодо прийняття універсальної угоди, яка охоплювала всі аспекти правового регулювання статусу цих категорій осіб, врахувала існуючий позитивний досвід у цій галузі правовідносин, а також акцентувала увагу на відповідальності за порушення норм щодо захисту означених осіб.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конвенція о статусе беженцев [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml.
2. Протокол, касающийся статуса беженцев [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees_prot.shtml.
3. Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://undocs.org/ru/E/CN.4/1998/53/Add.2>.
4. Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 9 сентября 2016 года A/RES/70/302 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/283/52/PDF/N1628352.pdf?OpenElement>.
5. Додаток до переглянутої Європейської соціальної хартії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_062/page2#n309.
6. Угода про допомогу біженцям та вимушеним переселенцям [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/997_040.
7. Программа действий Женева, 31 мая 1996 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pcpi.ru/manage/printdoc?tid=&nd=901870816&prevDoc=901870816>.
8. OAU Convention governing the specific aspects of refugee problems in Africa [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unhcr.org/about-us/background/45dc1a682/oa-convention-governing-specific-aspects-refugee-problems-africa-adopted.html>.
9. Treaty on International Penal Law [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3781c.html>.
10. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3671-17>.
11. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1706-18/page2>.

УДК 343.97

ПРИНЦИПИ ПРОТИДІЇ ЕТНОРЕЛІГІЙНОМУ ТЕРОРИЗМУ: МІЖНАРОДНИЙ ВИМІР

Степанченко О. О.,

кандидат юридичних наук,
докторант Донецького юридичного
інституту МВС України,
м. Кривий Ріг

Анотація: статтю присвячено розробці спеціальних принципів протидії етнорелігійному тероризму у міжнародному вимірі. Виділено такі принципи як повага, всемірний захист та гарантії реалізації прав і свобод людини, гарантованість збереження етнокультурної ідентичності націй і народів світу, повага до державного суверенітету, культурно-темпоральний плюралізм. Надано їх характеристику.

Ключові слова: етнорелігійний тероризм, протидія, принципи, верховенство права, державний суверенітет, ідентичність, плюралізм.

Аннотация: статья посвящена разработке специальных принципов противодействия этнорелигиозному терроризму в международном измерении. Выделены такие принципы как уважение, всемерная защита и гарантия реализации прав и свобод человека, гарантированность сохранения этнокультурной идентичности наций и народов мира, уважение государственного суверенитета, культурно-темпоральный плюрализм. Дана их характеристика.

Ключевые слова: этнорелигиозный терроризм, противодействие, принципы, верховенство права, государственный суверенитет, идентичность, плюрализм.

Annotation: the article is devoted to the development of special principles for counteracting ethnoreligious terrorism in the international dimension. Such principles as respect, full protection and guarantee of human rights and freedoms, guaranteed preservation of the ethno-cultural identity of nations and peoples, respect for state sovereignty, cultural and temporal pluralism are singled out. Their characteristics are given.

Key words: ethnoreligious terrorism, opposition, principles, supremacy of law, state sovereignty, identity, pluralism.

Тероризм є однією з найбільш гострих глобальних проблем, яка становить загрозу миру і безпеці людства. Тож цілком виправдано видається пріоритетна увага міжнародної спільноти до розв'язання терогенних протиріч, усунення, мінімізації дії інших факторів тероризму. Наразі розроблена і діє Глобальна контртерористична стратегія ООН [1]. Вживається низка відповідних заходів, політичного, економічного, військового, загальнокультурного характеру. Визнаючи їх важливість та затребуваність, варто разом з тим вказати й не те, що вони в значній мірі