

ГЕРАСИМЕНКО Є. С.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права
та процесу
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)

УДК 342.7+342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.6.2.1.22>

РЕГІОНАЛЬНІ СТАНДАРТИ ВИЗНАЧЕННЯ БІЖЕНЦІВ І ЇХ ВІДМЕЖУВАННЯ ВІД СУМІЖНИХ КАТЕГОРІЙ МІГРАНТІВ

У статті проаналізовано питання щодо дослідження особливостей регіональних стандартів визначення біженців їх відмежування від інших категорій вимушених мігрантів з метою подальшої систематизації міжнародного досвіду у цій сфері, а також урахування під час вдосконалення законодавства та державної політики України щодо надання міжнародного захисту та притулку. Встановлено, що постійна міграція населення та поява нових видів мігрантів вимагає як на міжнародному рівні, так і на рівні національного законодавства країн проводити розмежування біженців від суміжних категорій осіб (економічні мігранти, переміщені особи), а також від інших осіб, які потребують міжнародного захисту.

Нині існує два основних міжнародно-правових підходи до визначення поняття «біженець»: загальний підхід і регіональний, оскільки цілком обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідувань за обмеженим переліком підстав є недостатнім критерієм для того, щоб врахувати усі ситуації, які стосуються біженців. Аналіз положень більшості регіональних угод свідчить про більш гуманне ставлення до біженців порівняно з Конвенцією 1951 року. Однак законодавство ЄС не розширює визначення поняття «біженець», а з метою захисту осіб, які не підпадають під конвенційне визначення біженців, запроваджує інший вид захисту – додатковий.

З метою забезпечення надання міжнародного захисту та подолання певних обмежень, встановлених на універсальному рівні, замість розширення визначення критеріїв біженців законодавство ЄС запроваджує інші види захисту, фактично вилучаючи їх зі сфери правового регулювання Женевської Конвенції 1951 року та Нью-Йоркського протоколу 1961 року. При цьому додаткові обмеження щодо отримання як статусу біженців, так і додаткового статусу, здебільшого встановлюються на рівні запровадження процедур надання та припинення зазначених вище видів міжнародного захисту.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, біженці, регіональні стандарти.

Gerasymenko Ye. S. Regional standards of refugee definition and distinguishing them from related categories of migrants

The article analyses the peculiarities of regional standards for refugees definition and distinguishing them from other categories of forced migrants in order to further systematize international experience in this area, as well as to be taken into account in improving legislation and public policy in Ukraine on international protection and asylum. It is established that the constant migration of the population



and the emergence of new types of migrants requires both at the international level and at the level of national legislation to differentiate refugees from related categories of persons, such as economic migrants, displaced persons and others in need of international protection.

Currently, there are two main international legal approaches to the definition of “refugee”: a universal approach and a regional one, as well-founded fears of being persecuted on a limited list of grounds is not a sufficient criterion to take into account all refugee situations. At the same time, the analysis of the provisions of most regional agreements shows a more humane treatment of refugees compared to the 1951 Convention. However, EU legislation, unlike the above, does not expand the definition of refugees, but instead introduces another type of protection – additional in order to protect persons who do not fall under the conventional definition of refugees.

Thus, in order to provide international protection and overcome certain restrictions imposed at the universal level, instead of expanding the definition of refugee criteria, EU law introduces other types of protection, effectively removing them from the scope of the 1951 Geneva Convention and the 1961 New-York Protocol. At the same time, additional restrictions on obtaining both refugee status and additional status are mainly set at the level of introduction of procedures for granting and terminating these types of international protection.

Key words: administrative and legal status, refugees, regional standards.

Вступ. Аналіз загального визначення поняття «біженець» у Конвенції ООН про статус біженців 1951 року [1] дозволяє зробити висновок про розширення критеріїв визначення біженців на рівні регіональних угод, що зумовлено певною невідповідністю універсального поняття «біженець» реаліям сьогодення. Суттєвим недоліком визначення статусу біженців є його певна обмеженість, яка не дозволяє визнавати біженцями осіб, які стали жертвами війни, масового насильства, збройних конфліктів, екологічних катастроф. Тому конвенційне визначення досить складно застосовувати до нових умов і конкретних ситуацій.

Нині зростає кількість осіб, які залишають територію держави походження внаслідок причин, що з юридичної точки зору не дозволяють віднести їх до категорії біженців через відсутність переслідувань особи з боку такої держави [2, ст. 3]. При цьому навіть у випадку наявності переслідувань не усі їх жертви будуть захищені статусом біженця, а лише ті, переслідування яких здійснюються через п'ять підстав, визначених Конвенцією 1951 року. Тому жертви засухи, голоду, економічної кризи, збройних конфліктів, заворушень міжнародним правом не визначаються як біженці. З метою подолання цієї проблеми на регіональному рівні укладалися відповідні угоди. Такі додаткові регіональні інструменти відомі в Африці, Латинській Америці, країнах СНД та Європейського Союзу.

Як доводять події, пов'язані із кризою біженців у Європейському Союзі, певна обмеженість конвенційного визначення разом із додатковими процедурними та іншими обмеженнями, встановленими законодавством ЄС, не змогли попередити масове прибуття нелегальних та інших мігрантів, яким не надається притулок і захист, до країн ЄС. Часто цю міграційну кризу у Європі другої декади 2000-х порівнюють із ситуацією під час Другої світової війни. Очевидно, що частка шукачів додаткового чи тимчасового статусу, які мають для цього обґрунтовані підстави, є невисокою, а частка біженців є незначною. Крім того, постійна міграція населення та поява нових видів мігрантів вимагає як на міжнародному рівні, так і на рівні національного законодавства країн проводити розмежування біженців від суміжних категорій осіб (економічні мігранти, переміщені особи), а також від інших осіб, які потребують міжнародного захисту.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження особливостей регіональних стандартів визначення біженців і їх відмежування від інших категорій вимушених мігрантів для подальшої систематизації міжнародного досвіду у цій сфері, а також подальшого враху-



вання під час удосконалення законодавства та державної політики України щодо надання міжнародного захисту та притулку.

Результати дослідження. Відповідно до даних УВКБ ООН на кінець 2019 року у світі нараховувалося близько 79,5 мільйонів вимушених переселенців, майже 26 мільйонів біженців [3]. УВКБ ООН зазначає, що у 2016 році 362 000 біженців і мігрантів, ризикуючи своїм життям, перетнули Середземне море, 181 400 людей прибули до Італії, 173 450 – до Греції. У першій половині 2017 року у Європу в'їхало понад 105 000 біженців і мігрантів [4]. При цьому за даними статистичної служби ЄС EUROSTAT у 2019 році 612 700 шукачів притулку вперше звернулися із заявами про міжнародний захист у державах-членах ЄС. Позитивне рішення було прийнято по 38% таких заяв [5].

Уряди окремих держав світу ще з кінця минулого століття будують свою політику щодо притулку та біженців з огляду на припущення, що більшість осіб, які шукають притулку, фактично є не біженцями, а економічними та іншими мігрантами, які залишають свою країну з особистих причин «у пошуках кращої долі». Нині лише 10-20% осіб, які шукають притулку, отримують у цих країнах статус біженців. Усі інші заяви про надання притулку відхиляються на підставі класичного тлумачення конвенційного визначення 1951 року. Сучасні потоки біженців відрізняються від потоків біженців під час та після закінчення Другої світової війни. Постійна міграція населення та поява нових видів мігрантів вимагають як на міжнародному рівні, так і на рівні національного законодавства країн проводити розмежування біженців від суміжних категорій осіб (економічні мігранти, переміщені особи).

Спроби в інших регіональних міжнародно-правових угодах надати визначення поняттю «біженець» здебільшого стали підставою для обговорення у науковій літературі двох підходів до визначення цього поняття: загального та регіонального. Як зазначає В.В. Денісов, нині ці дві концепції регламентуються двома джерелами права – універсальними та регіональними угодами. Між цими джерелами тлумачення поняття «біженець» існують відмінності, які з урахуванням зростаючого потоку біженців тлумачаться на користь регіонального підходу [6, с. 13].

Внаслідок необхідності вдосконалення визначення біженців окремі країни, особливо в Африці й Латинській Америці, розширили його, вважаючи, що цілком обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідувань за обмеженим переліком підстав є недостатнім критерієм для того, щоб врахувати усі ситуації, які стосуються біженців. Так, у п. 2 ст. 1 Конвенції Організації Африканської Єдності щодо конкретних аспектів проблем біженців в Африці 1969 року встановлено, що термін «біженець» застосовується до будь-якої особи, яка з огляду на зовнішню агресію, окупацію, іноземне панування чи події, які серйозно порушили громадянський порядок на частині чи на всій території країни її походження чи громадянства, змушена залишити своє звичне місце проживання з метою пошуку притулку в іншому місці за межами країни її походження чи громадянства [7].

Аналізуючи текст цього пункту, можна дійти висновку, що відповідно до нього біженцем стає особа у тому випадку, якщо вона «змушена залишити своє звичайне місце проживання» незалежно від факту перетину державного кордону країни походження та перебування в країні притулку. Ця норма значно розширює можливості держав щодо захисту шукачів притулку, які перебувають не на їхній території, і свідчить про застосування більш розширювальних підходів і принципів визначення біженців в Африці порівняно з універсальними стандартами.

Аналіз положень Конвенції Організації Африканської Єдності (далі – Конвенція ОАЄ) свідчить про більш гуманне ставлення до біженців порівняно з Конвенцією 1951 року. Наприклад, п. 6 ст. 2 цього документа передбачає, що країни, які надають притулок, можуть розташовувати біженців на розумній відстані від кордону країни його походження з міркувань безпеки. У випадку, якщо державі буде складно надавати притулок біженцю, вона може звернутися до інших учасників Конвенції ОАЄ, які допоможуть полегшити тягар, покладений на таку державу.



Крім широкого визначення терміну «біженець», Конвенція ОАЄ регулює відносини щодо притулку (ст. II). У ній містяться важливі положення про добровільну репатріацію (ст. V) і про заборону підривної діяльності біженців (ст. III). Не наводячи визначення притулку, держави-учасниці Конвенції ОАЄ у ст. II визначають основні принципи його надання, серед яких можна визначити:

1) надання притулку біженцям є миролюбним і гуманітарним актом і не повинно розглядатися жодною державою-членом ОАЄ як недружній акт;

2) максимальне сприяння з боку держав-учасниць прийому біженців і забезпеченню їх облаштування, якщо вони за цілком обґрунтованих причин не можуть або не бажають повернутися у країну свого походження чи громадянської належності;

3) заборона вислання, зокрема відмови у прийомі на кордоні, повернення або висилки, які змусили б особу повернутися або залишитися на території, на якій її життя, особиста недоторканість або свобода можуть опинитися під загрозою;

4) принцип взаємодопомоги та розподілу тягара, відповідно до якого держава-член, яка не в змозі продовжувати надання притулку біженцю, може звернутися до інших учасників Конвенції ОАЄ, і такі держави-члени у дусі африканської солідарності і міжнародної співпраці вчинять відповідні дії, щоб полегшити тягар, покладений на державу-члена щодо надання притулку;

5) біженцям, які не отримали права на перебування у жодній країні притулку, гарантується право на тимчасове перебування у будь-якій країні, в якій особа вперше оголосила себе біженцем, до вирішення питання про її влаштування;

6) заборона підривної діяльності біженців. Це означає, що кожен біженець має обов'язки перед країною, в якій він знаходиться. Такі обов'язки передбачають, щоб він дотримувався законів і правил цієї країни, а також поважав заходи, які вживаються для підтримки громадського порядку. Біженець повинен утримуватися від будь-якої підривної діяльності проти держав-членів Організації Африканської Єдності. Держави, що підписали Конвенцію, зобов'язалися заборонити біженцям, які проживають на їхній території, завдавати збитку будь-якій державі-члену ОАЄ за допомогою будь-яких дій, що можуть створити напруженість у відносинах між державами-членами Організації Африканської Єдності, насамперед за допомогою озброєних дій, використання друку або радіо.

Розширене визначення біженців міститься й у Картахенській декларації 1984 року, яка була прийнята країнами Латинської Америки і відносить до біженців «осіб, які покинули свої країни, оскільки їхнє життя, безпека чи свобода поставлені під загрозу загальним насильством, іноземною агресією, внутрішніми конфліктами, масовими порушеннями прав людини чи іншими обставинами, які серйозно порушують громадський порядок» (п. 3 ч. III) [8].

Формально декларації не є міжнародним договором, угодою, конвенцією, тобто вони не відносяться до обов'язкових для виконання документів міжнародного права. Такі декларації відображають прихильність урядів держав щодо виконання відповідних стандартів. Вони часто застосовуються у судовій практиці міжнародних і національних судів як джерело права.

Подібний «розширений» підхід до розуміння терміну «біженець» закріплений і в Угоді про допомогу біженцям і вимушеним переселенцям, укладеній в рамках СНД. Згідно зі ст. 1 цієї угоди «біженцем визнається особа, яка, не будучи громадянином сторони, яка надала притулок, була вимушена залишити місце свого постійного проживання на території іншої сторони внаслідок вчиненого щодо неї або членів її сім'ї насильства, переслідування в інших формах чи реальної небезпеки зазнати переслідування за ознакою расової чи національної приналежності, віросповідання, мови, політичних переконань, а також приналежності до певної соціальної групи у зв'язку зі збройними та міжнаціональними конфліктами».

Наведене визначення здебільшого повторює визначення Конвенції 1951 року, розширюючи його вказівкою на такі причини переслідувань, як національна приналежність та мова, крім того, біженцями визнаються жертви збройних і міжнаціональних конфліктів.



Згідно з Угодою насильство виокремлено як особливу форму переслідування. Нею закріплено право особи на визнання за нею статусу біженця, якщо насильство чи переслідування в інших формах було застосовано щодо неї безпосередньо або щодо членів її сім'ї.

Своєрідний регіональний підхід до визначення статусу біженців, типології та систематизації вимушених переселенців склався у Європейському Союзі. Вінці ХХ – на початку ХХІ ст. Європейський Союз вжив значних зусиль з метою забезпечення співробітництва у сфері охорони правопорядку, податкової сфери та правосуддя, а також розробки та впровадження скоординованої політики щодо притулку, міграції та охорони зовнішніх кордонів. Основним програмним документом у цій сфері стала «Гаазька Програма: посилення свободи, безпеки та правосуддя у Європейському Союзі», затверджена 13 грудня 2004 року (16054/04).

Основними документами, які регулюють правовідносини у сфері надання захисту та статусу біженців у Європейському Союзі, є:

1. Директива Європейського Парламенту та Ради щодо мінімальних стандартів надання тимчасового притулку у випадках масового виходу переміщених осіб і заходів забезпечення збалансованого розподілу зусиль держав-членів у прийомі таких осіб та наслідків цього (2001/55/ЄС від 20 липня 2001 року).

2. Директива Європейського Парламенту та Ради про встановлення стандартів прийому заявників на отримання міжнародного захисту (нова редакція) (2013/33/ЄС від 29 червня 2013 року).

3. Директива Європейського Парламенту та Ради щодо права на єдність сім'ї (2003/86/ЄС від 22 вересня 2003 року).

4. Директива Європейського Парламенту та Ради щодо стандартів кваліфікації та статусу громадян третіх країн та осіб без громадянства як отримувачів міжнародного захисту, єдиного статусу біженців чи осіб, які мають право на додатковий захист, а також змісту наданого захисту (нова редакція) (2011/95/ЄС від 13 грудня 2011 року).

5. Директива Європейського Парламенту та Ради № 2013/32/ЄС від 29 червня 2013 року про загальні процедури надання та скасування міжнародного захисту (нова редакція).

6. Постанова (ЄС) щодо встановлення критеріїв і механізмів визначення держави-члена, відповідального за розгляд заяви про міжнародний захист, поданої в одній із держав-членів громадянином третьої країни або особою без громадянства (ЄС) (№ 343/2003 від 26 червня 2013 року).

Аналізуючи законодавство Європейського Союзу щодо прав біженців і надання притулку, можна зробити висновок, що усі його акти здебільшого зосереджено на регулюванні правовідносин у таких сферах:

- розподіл відповідальності держав-членів щодо надання захисту;
- критерії визначення біженців та інших осіб, які потребують захисту з боку ЄС;
- зміст захисту (права, обов'язки та спеціальні заходи щодо осіб, яким надається захист) і правила перебування шукачів притулку та процедури у сфері надання захисту;
- процедури щодо надання та скасування міжнародного захисту.

Особливостям визначення статусу біженців, інших осіб, які потребують міжнародного захисту, присвячена Директива Європейського Парламенту та Ради 2011/95/ЄС від 13 грудня 2011 року [9] (далі – Директива). При цьому громадяни третіх країн або особи без громадянства, яким дозволено перебувати на територіях держав-членів не з причин, зумовлених потребою у міжнародному захисті, а за дискреційним рішенням з підстав співчуття чи з гуманітарних міркувань, не підпадають під дію цієї Директиви.

Для реалізації цих та інших поставлених цілей у ст. 2 (d) Директиви 2011/95/ЄС закріплюється визначення поняття «біженець», яке загалом відповідає визначенню цього поняття у Конвенції 1951 року. У Директиві відповідно до універсальних стандартів визначаються критерії включення (ознаки, за наявності яких особа може бути визнана біженцем), виключення (ознаки, за наявності яких особа не визнається біженцем) та припинення (критерії, за наявності яких раніше наданий статус біженця припиняється / скасовується).



Законодавство ЄС, на відміну від зазначених вище угод, не розширює визначення поняття «біженець», а з метою захисту осіб, які не підпадають під конвенційне визначення статусу біженців, запроваджує інший вид захисту – додатковий. Відповідно до п. f ст. 2 Директиви особою, яка має право на додатковий захист, вважається громадянин третьої країни або особа без громадянства, яка не може отримати статус біженця, але щодо якої наявні серйозні підстави вважати, що такій особі у випадку повернення до країни походження буде загрожувати реальний ризик зазнати серйозної шкоди, зокрема смертна кара або страта; катування, нелюдське або таке, що принижує гідність, поведження чи покарання; серйозна та індивідуальна загроза життю внаслідок невикористаного насильства в ситуаціях міжнародних або внутрішніх збройних конфліктів; на таку особу не розповсюджуються критерії виключення; яка не в змозі або через такий ризик не бажає скористатися захистом цієї країни походження.

На перший погляд, зазначене визначення відповідає потребам надання міжнародного захисту особам, які не можуть отримати статус біженців через обмеженість останнього. Однак особи, які отримують такий додатковий захист, вочевидь, не є біженцями в сенсі Конвенції 1951 року, тому вони виключаються із переліку тих осіб, які захищаються Конвенцією, що зменшує відповідальність країн ЄС за захист вказаних громадян.

У законодавстві декларується прихильність до принципів і стандартів Конвенції 1951 року та майже дослівно цитуються норми визначення цієї Конвенції. З метою забезпечення міжнародного захисту та подолання певних обмежень, встановлених на універсальному рівні, замість розширення визначення поняття «біженець» це законодавство запроваджує інші категорії (додатковий захист, тимчасовий захист), фактично вилучаючи їх зі сфери правового регулювання Женевської Конвенції 1951 року та Нью-Йоркського протоколу 1961 року. При цьому додаткові обмеження щодо отримання як статусу біженців, так і додаткового статусу здебільшого встановлюються на рівні запровадження процедур надання та припинення зазначених видів міжнародного захисту.

Висновки. На підставі викладеного вище можна зробити висновок, що у ХХ ст. склалися два основні підходи до визначення поняття «біженець» – класичний і розширений. В основі першого лежить визначення, викладене у Конвенції 1951 року, а другий підхід з'явився у зв'язку з тим, що конвенційне визначення охоплює лише невелику групу тих осіб, які зазнали вимушеного переміщення на територію іншої держави і потребують міжнародної допомоги. При цьому на рівні регіонального законодавства останнім часом сформувався й інший регіональний підхід. Відповідно до цього підходу території його походження умовно можна назвати європейським. Згідно з ним визначення статусу біженців не розширюється за рахунок інших вимушених мігрантів. З метою захисту зазначених осіб створюється інший вид захисту – «додатковий захист». Особи, які його отримують, не є біженцями, а дія Конвенції 1951 року на них не розповсюджується.

Список використаних джерел:

1. Про статус біженців : Конвенція ООН від 28.07.1951. Дата оновлення: 10.01.2002. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011 (дата звернення: 04.12.2021).
2. Гринчак В.А. Притулок у міжнародному праві : автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.11. Київ, 1995. 16 с.
3. UNHCR. Figures at a Glance. URL: <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html> (дата звернення: 04.01.2021).
4. UNHCR. Europe. URL: <https://www.unhcr.org/europe-emergency.html> (дата звернення: 04.01.2021).
5. Eurostat. Asylum Statistics. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics (дата звернення: 04.01.2021).
6. Денисов В.В. Международная система защиты беженцев и лиц, ищущих убежище : автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.10. Москва. 2003, 26 с.



7. OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa, adopted by the Assembly of Heads of State and Government at its Sixth Ordinary Session, Addis-Ababa, 10 September 1969. URL: <https://www.unhcr.org/about-us/background/45dc1a682/oau-convention-governing-specific-aspects-refugee-problems-africa-adopted.html> (дата звернення: 04.01.2021).

8. Cartagena Declaration on Refugees, adopted by the Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, Cartagena de Indias, Colombia, 22 November. URL: <https://www.unhcr.org/about-us/background/45dc19084/cartagena-declaration-refugees-adopted-colloquium-international-protection.html?query=%20Cartagena%20Declaration> (дата звернення: 04.01.2021).

9. Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32011L0095/> (дата звернення: 04.01.2021).

