



Научная статья

УДК 341.01

<https://doi.org/10.24412/2073-0454-2023-7-128-132>

EDN: <https://elibrary.ru/pvymtm>

NION: 2003-0059-7/23-908

MOSURED: 77/27-003-2023-07-107

Определение понятия «беженец» в Женевской конвенции о статусе беженцев 1951 г. и в Картахенской декларации о беженцах 1984 г.: особенности интерпретации и применения

Галина Михайловна Лановая

Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, Москва, Россия, lanovaya-galina@mail.ru

Аннотация. Обосновывается, что за время, прошедшее после принятия Женевской конвенции 1951 г., существенно изменились обстоятельства, в связи с которыми люди подвергаются преследованиям, создающим угрозу их свободе, жизни или безопасности, либо в силу которых люди оказываются в других ситуациях, вынуждающих их покидать государства, гражданами которых они являются или где они постоянно проживают в статусе лиц без гражданства. В этой связи определение понятия «беженец», содержащееся в названной конвенции, оказывается не способным выступать опорной точкой создания всеобъемлющей защитной концепции, в действительности способной обеспечить права и свободы указанных лиц. Сравнивая определение понятия «беженец», закрепленное ст. 1 Женевской конвенции, с определением, содержащимся в п. 3 разд. III Картахенской декларации о беженцах 1984 г., автор проводит мысль о необходимости принятия нового международного документа, фиксирующего процесс фактического расширения объема понятия «беженец» в международном праве, и закрепляющего новую дефиницию названного понятия. В качестве ориентира для такой дефиниции могло бы стать определение, зафиксированное в Картахенской декларации о беженцах 1984 г.

Ключевые слова: международное публичное право, беженец, правовой статус беженца, вынужденная миграция, международное право беженцев

Для цитирования: Лановая Г. М. Определение понятия «беженец» в Женевской конвенции о статусе беженцев 1951 г. и в Картахенской декларации о беженцах 1984 г.: особенности интерпретации и применения // Вестник Московского университета МВД России. 2023. № 7. С. 128–132. <https://doi.org/10.24412/2073-0454-2023-7-128-132>. EDN: PVYMTM.

Original article

Definition of the term «refugee» in the 1951 Refugee Convention and in the Cartagena Declaration on refugees of 1984: peculiarities of interpretation and application

Galina M. Lanovaya

Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot', Moscow, Russia, lanovaya-galina@mail.ru

Abstract. It is argued that, since the adoption of the 1951 Geneva Convention, the circumstances in which people are subjected to persecution that threatens their freedom, life or security, or in which people find themselves in other situations that force them to leave States of which they are nationals or where they are habitually resident in a stateless status, have changed significantly. In this regard, the definition of the concept of «refugee» contained in the said convention is not able to act as a reference point for the creation of a comprehensive protective concept that can actually ensure the rights and freedoms of these persons. Comparing the definition of the concept of «refugee», enshrined in art. 1 of the 1951 Refugee Convention, with the definition contained in paragraph 3 of section III of the Cartagena Declaration on Refugees of 1984, the author suggests the need to adopt a new international document fixing the process of actually expanding the scope of the concept of «refugee» in international law, and fixing a new definition of this concept. The definition recorded in the Cartagena Declaration on Refugees of 1984 could serve as a reference point for such a definition.

Keywords: public international law, refugee, legal status of refugee, forced migration, international refugee law

For citation: Lanovaya G. M. Definition of the term «refugee» in the 1951 Refugee Convention and in the Cartagena Declaration on refugees of 1984: peculiarities of interpretation and application. Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2023;(7):128–132. (In Russ.). <https://doi.org/10.24412/2073-0454-2023-7-128-132>. EDN: PVYMTM.

© Лановая Г. М., 2023



В отечественной науке международного права довольно хорошо разработаны вопросы, касающиеся регулирования международно-правового статуса беженцев и их защиты. Однако, помимо международной, существуют региональные системы защиты прав беженцев, принципы и нормы которых, к сожалению, далеко не всегда изучаются полно и всесторонне. Одной из таких систем является латиноамериканская система.

Несмотря на то, что базовые для нее документы принимались с учетом специфики политической, экономической и социальной ситуации в отдельно взятом регионе, они зачастую предлагают решения, которые по своему характеру являются универсальными и могли бы быть использованы для улучшения защиты прав беженцев в мире в целом. Сказанное касается среди прочего и принципиально значимой для определения статуса беженцев и формирования системы мер их правовой защиты дефиниции, относящейся к самому понятию «беженец». В этой связи представляется актуальным и значимым в практическом плане осуществить сравнительный анализ тех определений понятия «беженец», которые находят свое закрепление, с одной стороны, в Конвенции о статусе беженцев 1951 г., с другой стороны, в Картахенской декларации о беженцах 1984 г. Первое является базовым, основополагающим для международно-правовой системы защиты прав беженцев, второе — для беженского права Латинской Америки.

Статья 1 Женевской конвенции ООН о статусе беженца, принятой в 1951 г. [1], содержит базовое для современной международной системы защиты беженцев определение. Анализ последнего свидетельствует о том, что в формально-юридическом смысле беженцем является лицо, которое: во-первых, находится вне государства, к гражданству которого принадлежит или, имея статус лица без гражданства, за пределами государства, которое ранее было для него страной обычного проживания; во-вторых, не может или не хочет пользоваться защитой этого государства из-за обоснованных опасений преследования по одному из пяти признаков (расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений); в-третьих, не может или не хочет вследствие указанных опасений вернуться в указанное государство.

Изначально Женевская конвенция распространяла свое действие лишь на события, произошедшие до 1 января 1951 г., но впоследствии это ограничение было снято Нью-Йоркским протоколом 1967 г. [3]. Как следствие, содержащееся в ст. 1 названной конвенции определение приобрело значение базовой установки для международного беженского права и остается таковой сегодня.

Таким образом, формально понятие «беженец» оказывается применимым далеко не ко всем людям, ставшим вынужденными мигрантами и нуждающимся в этой связи в защите, которую они объективно не могут получить от государства, гражданами которого являются, либо государства, в котором ранее постоянно проживали, находясь в статусе лиц без гражданства.

В Картахенской декларации о беженцах 1984 г. закреплено более широкое определение интересующего нас понятия. Оно позволяет рассматривать в качестве беженцев лиц, которые не могут пользоваться защитой того государства, к гражданству которого они принадлежат или в котором, будучи лицом без гражданства, ранее постоянно проживали, по причинам, ставящим под угрозу их свободу, жизнь и безопасность, но выходящим за перечень угроз, определенных Женевской конвенцией. В п. 3 разд. III Картахенской декларации указывается на необходимость решения вопроса о расширении понятия беженца и рекомендуется использовать в регионе определение, которое не только охватывает «элементы Конвенции 1951 г. и Протокола 1967 г.», но и рассматривает в качестве беженцев людей, которые бежали из своей страны потому, что их жизни, безопасности или свободе угрожали широко распространенное насилие, иностранная агрессия, внутренние конфликты, массовые нарушения прав человека или другие обстоятельства, приведшие к серьезному нарушению общественного порядка [2].

Очевидно, что приведенное расширенное определение подразумевает более широкий охват рисков, которым в современных условиях подвергаются лица, вынужденно покидающие государство, гражданами которого являются, либо государство, в котором они ранее постоянно проживали, находясь в статусе лиц без гражданства. Вполне объяснимо, почему именно в этом чаще всего усматривают главное достоинство данного определения. Однако, более значимым моментом представляется



не сам факт расширения перечня рисков, наличие которых позволяет подвергающемуся им лицу получить правовой статус беженца, а уточнение того, каков характер этих рисков.

Во-первых, рассматриваемое определение исходит из того, что источником угроз, побуждающих человека оставить страну, в которой он постоянно проживает (будучи ее гражданином или пребывая в статусе лиц без гражданства), выступает не только опасение преследования по признакам, связанным с неотъемлемо принадлежащим человеку личностным свойствам, но и крупномасштабные события, приводящие к массовым нарушениям общепризнанных прав и свобод человека. Таким образом, при решении вопроса о том, действительно ли лицо нуждается в защите в качестве беженца, акцент переносится с выяснения субъективно значимых моментов на анализ ситуации, объективно сложившейся в стране его происхождения или обычного проживания.

Указанное представляется чрезвычайно значимым не только в связи с тем, что в современных условиях чаще всего именно такие события становятся причиной появления большого числа лиц, нуждающихся в международно-правовой защите в качестве беженцев. Важно понимать, что именно этим лицам, в отличие от эмигрирующих из-за обоснованных опасений преследования по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, довольно сложно интегрироваться в новый для них социум, и в этой ситуации защита их прав и свобод становится необходимым условием предотвращения маргинализации, которая сама по себе для принимающих их обществ может оказаться проблемой большей, чем реализация международных обязательств по защите прав беженцев.

Во-вторых, названное определение формулируется с учетом базовых принципов международного гуманитарного права и международного права прав человека. При его закреплении учитывалось, что причинами вынужденных перемещений для многих людей становятся риски, связанные с вооруженными конфликтами, когда, тем не менее, однозначной прямой угрозы преследования по одному из признаков, сформулированных в определении понятия «беженец» в Женевской конвенции, не существует.

Таким образом, Картахенская декларация учитывает важность конвергенции норм различных отраслей международного права, которая в современных условиях приобретает значение необходимого условия защиты человеческой личности, ее общепризнанных прав и свобод.

Кроме того, в-третьих, в Картахенской декларации говорится о том, что беженцем является лицо, в отношении которого в стране прежнего проживания в действительности существовали угрозы его жизни, безопасности или свободы, в то время как в Женевской декларации идет речь о «вполне обоснованных опасениях», вследствие чего само содержание понятия «беженец» размывается. Как следствие, возможность получения статуса беженца оказывается в значительной мере зависящей от интерпретации понятия «беженец» в национальном законодательстве принимающего государства, а в итоге — от его готовности к принятию лиц, покинувших страну своего постоянного проживания по политическим или идеологическим причинам, либо стремления в условиях роста потока беженцев избежать появления юридических обязательств по отношению к таким лицам.

Следует отметить, что и излишняя узость того определения понятия «беженец», которое дается в Женевской конвенции, и некоторая расплывчатость критериев, исходя из которых решается вопрос о том, может ли конкретное лицо быть признано беженцем, в определенной мере компенсируется тем, что защита лиц, положение которых не позволяет формально признать их беженцами, но вызывает озабоченность международного сообщества, попадают под защиту Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев. Впервые оно было уполномочено оказывать помощь лицам, относящимся к указанной категории, резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 1167(XII) от 26 ноября 1957 г., а позднее его полномочия, связанные с оказанием помощи и защиты указанным лицам, неоднократно подтверждались и даже расширялись другими резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН и директивами Исполнительного комитета [4, с. 235].

Однако помощь, которой пользуются лица, находящиеся под защитой Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (в отношении них используется термин «мандатные беженцы» [5, с. 41]),



не в состоянии заменить собой ту международную защиту, которая гарантируется так называемым «конвенциональным» беженцам — лицам, признанным беженцами в соответствии с положениями Женевской конвенции 1951 г. и Протоколом 1967 г. (особенно с учетом того, что резолюции Генеральной Ассамблеи ООН и другие документы, составляющие нормативную основу деятельности, связанной с оказанием помощи и защитой «мандатных беженцев», носят рекомендательный характер).

Сохранение в неизменном виде определения понятия «беженец», закрепленного в Женевской конвенции, создает условия для дискриминации лиц, вынужденно покинувших страну, где они ранее постоянно проживали, в условиях действия таких факторов, создающих угрозу их жизни, свободе или безопасности, которые не упоминаются в названном определении. Такое положение прямо противоречит принципу недискриминации, выступающему одним из основополагающих принципов международного права.

Отдельно следует сказать о том, что различие в нормативных основаниях приобретения юридического статуса «мандатными» и «конвенциональными» беженцами расширяет возможности для ограничения притока лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища, наиболее благополучным и в силу этого привлекательным для беженцев странам (например, таким как США, Швейцария, Австралия, Великобритания). В этой связи следование нормам, опирающимся на определение в Женевской конвенции, создает опасность снижения уровня международных стандартов защиты беженцев, а вслед за тем — регресс их региональных стандартов. В частности, преобладающие в современном европейском законодательстве нормативные модели, представляющиеся ученым регрессивными в сравнении со стандартами, установленными Картахенской декларацией, уже оказали определенное негативное влияние на принятые в Латинской Америке стандарты защиты беженцев, снижая их уровень [7, с. 24].

Очевидно, что ни использование неточностей в дефиниции, содержащейся в Женевской конвенции, в обосновании уловок, позволяющих отдельным государствам уклоняться от исполнения обязательств в отношении лиц, нуждающихся в защите в качестве беженцев, ни регресс международного права беженцев не согласуются с основополагающими принци-

пами международного права и идеей о необходимости его постоянного прогрессивного развития в качестве системы, назначением которой является всесторонняя защита человеческой личности, общепризнанных прав и свобод человека.

Итак, за время, прошедшее после принятия Женевской конвенции 1951 г., существенно изменились обстоятельства, в связи с которыми люди подвергаются преследованиям, создающим угрозу их жизни, свободе или безопасности, либо в силу которых люди оказываются в других ситуациях, вынуждающих их покидать государство, гражданами которого они являются, либо государство, в котором они ранее постоянно проживали в статусе лиц без гражданства. В этой связи определение понятия «беженец», содержащееся в названной конвенции, оказывается не способным выступать опорной точкой создания всеобъемлющей защитной концепции, в действительности способной обеспечить права и свободы указанных лиц.

В то же время сохраняется очевидность потребности в усилении международной защиты беженцев в различных регионах мира, необходимости не только решать уже существующие проблемы, но и предупреждать риски, которые могут возникнуть в будущем.

В ситуации, когда защитная концепция, базирующаяся на закрепленном в Женевской конвенции 1951 г. определении понятия «беженец» перестает быть эффективной в обеспечении общепризнанных прав и свобод, принадлежащих наравне со всеми другими людьми лицам, которые вынужденно покинули государство своей гражданской принадлежностью или постоянного места жительства по причинам, не связанным с преследованием по мотивам, прямо перечисленным в указанном определении, назревает необходимость принятия нового международного документа, фиксирующего процесс фактического расширения объема понятия «беженец» в международном праве, и закрепляющего новую дефиницию. В качестве ориентира для такой дефиниции вполне могло бы стать определение, зафиксированное в Картахенской декларации о беженцах 1984 г.

Список источников

1. Конвенция ООН о статусе беженцев (заключена в г. Женеве 28 июля 1951 г.) // Бюллетень международных договоров. 1993. № 9. С. 6–28.



2. Declaraciyn de Cartagena sobre los refugiado (adoptada por el Coloquio sobre la Protecciyn Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá, Cartagena de Indias, Colombia, 22 de noviembre de 1984) // URL://<https://www.unhcr.org/about-us/background/45dc19084/cartagena-declaration-refugees-adopted-colloquium-international-protection.html>.

3. Протокол, касающийся статуса беженцев (подписан в г. Нью-Йорке 31 января 1967 г.) // Бюллетень международных договоров. 1993. № 9. С. 28–31.

4. Волох В. А. Международные пакты о правах беженцев: эволюция дефиниции «беженец» и формирование основных международных подходов // Международные пакты о правах человека: ценностные характеристики: мат. междунар. науч.-практ. конф. / отв. ред. Т. А. Сошникова, Н. В. Колотова. М. : Московский гуманитарный университет, 2016. С. 233–240.

5. Зинченко Н. Н. Международное миграционное право: основы теории и практики. М. : Научная книга, 2011.

6. Иванов Д. В. Международное сотрудничество государств в области защиты прав вынужденных мигрантов // Евразийский юридический журнал. 2011. № 7 (38). С. 40–44.

7. El Asilo y la protecciyn internacional de los refugiados en América Latina. San José: EDITORAMA, 2004.

References

1. Convention Relating to the Status of Refugees (concluded in Geneva on 28.07.1951) // Bulletin of International Treaties. 1993. № 9. P. 6–28.

2. Declaraciyn de Cartagena sobre los refugiado (adoptada por el Coloquio sobre la Protecciyn Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá, Cartagena de Indias, Colombia, 22 de noviembre de 1984) // URL://<https://www.unhcr.org/about-us/background/45dc19084/cartagena-declaration-refugees-adopted-colloquium-international-protection.html>.

3. Protocol relating to the Status of Refugees (signed in New York City on January 31, 1967) // Bulletin of International Treaties. 1993. № 9. P. 28–31.

4. Volokh V. A. International Covenants on the rights of refugees: the evolution of the definition of «refugee» and the formation of basic international approaches // International Covenants on Human Rights: value characteristics: materials of the international scientific and practical conference / ed. T. A. Soshnikova, N. V. Kolotova. M. : Moscow Humanitarian University, 2016. P. 233–240.

5. Zinchenko N. N. International migration law: fundamentals of theory and practice. M. : Scientific Book, 2011.

6. Ivanov D. V. International cooperation of states in the field of protection of the rights of forced migrants // Eurasian Legal Journal. 2011. № 7(38). P. 40–44.

7. El Asilo y la protecciyn internacional de los refugiados en América Latina. San José: EDITORAMA, 2004.

Информация об авторе

Г. М. Лановая — профессор кафедры теории государства и права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук, доцент.

Information about the author

G. M. Lanovaya — Professor of the Department of theory of state and law of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot', Doctor of Legal Sciences, Associate Professor.

Статья поступила в редакцию 13.11.2023; одобрена после рецензирования 01.12.2023; принята к публикации 14.12.2023.

The article was submitted 13.11.2023; approved after reviewing 01.12.2023; accepted for publication 14.12.2023.