

УДК 341.43

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.03.76>

ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ СИСТЕМИ ЗАХИСТУ БІЖЕНЦІВ, ШУКАЧІВ ПРИТУЛКУ ТА ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

Менджул М.В.,

докторка юридичних наук, професорка,
професорка кафедри цивільного права та процесу
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»,
<https://orcid.org/0000-0002-3893-4402>
mendzhul.marija@uzhnu.edu.ua

Менджул М.В. Принцип верховенства права та правові засади системи захисту біженців, шукачів притулку та внутрішньо переміщених осіб.

У статті досліджено поняття «біженець», «шукач притулку» та «внутрішньо переміщена особа». Акцентовано увагу на статистичних показниках наслідків повномасштабного вторгнення РФ в Україну. З'ясовано стан наукових розробок у сфері системи правового захисту біженців, шукачів притулку та внутрішньо переміщених осіб серед вітчизняних вчених та зарубіжних дослідників, що дозволило виділити спільні та відмінні підходи.

Зауважено, що первинна система захисту прав біженців мала в собі характерну рису - вона, як правило, передбачала окремі та одноразові заходи для захисту осіб, що залишали свою країну громадянства або місця проживання. Проаналізоване універсальне визначення поняття «біженець», закріплене у Статуті Міжнародної організації у справах біженців, а також сучасне поняття, яке міститься в Статуті Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців. Прослідковано зміни у підходах до розуміння терміну «біженець» після прийняття Конвенції ООН «Про статус біженців», до якої Україна приєдналася в 2002 році.

Враховуючи, що механізми правового захисту, сформовані для біженців та шукачів притулку не включали тих осіб, які вимушено перемістилися усередині країни, важливим став саме конституційно-правовий захист таких осіб та значення принципу верховенства права.

Обґрунтовано, що принцип верховенства права має сутнісно-ціннісне значення для системи захисту біженців, шукачів притулку та внутрішньо переміщених осіб, оскільки з одного боку його складові принципи (рівності, справедливості, правової визначеності, пропорційності тощо) визначають мету та сутність такого захисту, а з іншого боку вони дозволяють заповнити прогалини національного законодавства і будучи джерелом права, сприяти цілісності та ефективності системи

правового захисту. Водночас сучасна міграційна криза, мільйони біженців та шукачів притулку з України, а також мільйони внутрішньо переміщених осіб в середині держави оголили низку проблем у системі правового захисту вразливих категорій осіб, що потребують комплексного і швидкого вирішення.

Ключові слова: біженець, шукач притулку, внутрішньо переміщена особа, конституційні засади, принцип верховенства права, правовий захист.

Mendjul M.V. The principle of the rule of law and the legal basis of the system of protection of refugees, asylum seekers and internally displaced persons.

The article examines the concepts of «refugee», «asylum seeker» and «internally displaced person». Attention is focused on the statistical indicators of the consequences of the full-scale invasion of the Russian Federation into Ukraine. The state of scientific developments in the field of the system of legal protection of refugees, asylum seekers and internally displaced persons among domestic scientists and foreign researchers has been clarified, which allowed to identify common and different approaches.

It was noted that the primary system of refugee rights protection had a characteristic feature - it usually provided for separate and one-time measures to protect persons who left their country of citizenship or place of residence. The universal definition of the concept of «refugee» enshrined in the Charter of the International Organization for Refugees, as well as the modern concept contained in the Charter of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, is analyzed. Changes in approaches to the understanding of the term «refugee» have been traced after the adoption of the UN Convention «On the Status of Refugees», to which Ukraine joined in 2002.

Given that the mechanisms of legal protection formed for refugees and asylum seekers did not

include those persons who were forcibly displaced within the country, the constitutional and legal protection of such persons and the importance of the principle of the rule of law became important.

It is substantiated that the principle of the rule of law has an essential value for the system of protection of refugees, asylum seekers and internally displaced persons, since on the one hand its constituent principles (equality, justice, legal certainty, proportionality, etc.) determine the purpose and essence of such protection, and on the other on the other hand, they make it possible to fill gaps in national legislation and, being a source of law, contribute to the integrity and effectiveness of the legal protection system. At the same time, the modern migration crisis, millions of refugees and asylum seekers from Ukraine, as well as millions of internally displaced persons in the middle of the country have exposed a number of problems in the system of legal protection of vulnerable categories of persons that require a comprehensive and quick solution.

Key words: refugee, asylum seeker, internally displaced person, constitutional principles, principle of rule of law, legal protection.

Постановка проблеми. Наслідки повномасштабного вторгнення РФ в Україну спричинили надзвичайну міграційну кризу, найбільшу за своїми наслідками із часів Другої світової війни. По офіційним даним ООН, до кінця 2022 року кількість людей, що покинули свої домівки через війну, переслідування, насильство та порушення прав людини, зростає до понад 108 мільйонів осіб, що на 19,1 мільйона більше, ніж у 2021 р. Минуле століття пило декілька значних хвиль біженців. Так, у 1980 році внаслідок початку громадянської війни в Ефіопії близько 1,6 мільйона осіб були змушені покинути свої домівки. Після року з моменту введення радянських військ у Афганістан біженцями стали 1,3 мільйона людей. В 1991 році, під час воєнних дій в Іраку, 1,4 мільйона громадян змушені були покинути свою країну. Міграційна криза також виникла внаслідок геноциду у Руанді в 1994 році. Протягом ста днів масових вбивств, організованих урядом хуту, загинуло від 800 тисяч до мільйона людей. У той самий рік 2,3 мільйона осіб покинули Руанду. Крім того, близько мільйона людей покинули Косово та Сербію внаслідок бомбардувань у 1999 році. Наступні значні хвилі міграції мала місце через війну у Сирії в 2014 році (1,7 млн. сирійських біженців) та економічну кризу у 2018 році у Сирії та Венесуелі (покинули держави 3,2 млн. осіб).[1]

По офіційній статистиці Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, кількість українських біженців, які зареєструвалися та отримали тимчасовий захист у європейських державах наприкінці січня цього року становила 4

млн. 823,33 тис. осіб, з яких найбільше знайшли прихисток у Польщі – 1 млн 563,39 тис., Німеччині – 881,4 тис., Чехії – 485,1 тис., Італії – 169,31 тис., Іспанії – 161,01 тис., Сполученому Королівстві – 158,8 тис., Болгарії – 151,71 тис. тощо.[2]

Вказана статистика не тільки не втішна, але і зумовлює потребу у різних наукових дослідженнях, у тому числі і яким чином принцип верховенства права визначає правові засади системи захисту для біженців, шукачів притулку та внутрішньо переміщених осіб при наявності таких сучасних викликів та загроз.

Стан опрацювання. Система захисту біженців, шукачів притулку та внутрішньо переміщених осіб привертає увагу багатьох науковців, як за кордоном, так і в Україні. Серед зарубіжних вчених значна увага приділяється аналізу Керівних принципів ООН по внутрішньому переміщенню, міжнародним стандартам в цій сфері [3], не оминули увагу вчених і проблеми міграції під час війни у Грузії, а також дослідження правового статусу внутрішньо переміщених осіб у цій державі [4], окрім того досліджені і міграційні кризи та захист прав біженців і внутрішньо переміщених осіб в Йорданії, Лівані, Афганістані, Сомалі та Сирії [5].

Національні дослідники значну увагу на разі приділяють загальним сучасним проблемам прав біженців [6], питанням правового статусу українських біженців у країнах Європи [7], конституційно-правовим засадам статусу біженців [8], їх адміністративно-правовому статусу [9], проблемам міжнародно-правового захисту біженців [10] тощо. Водночас вплив принципу верховенства права на правові засади системи захисту різних категорій вразливих осіб, зокрема біженців, шукачів притулку та внутрішньо переміщених осіб, досліджено не достатньо.

Метою статті є системний аналіз впливу принципу верховенства права на правові засади системи захисту різних категорій вразливих осіб, зокрема біженців, шукачів притулку та внутрішньо переміщених осіб.

Виклад основного матеріалу. Насамперед необхідно розмежувати різні терміни – «біженець», «шукач притулку» та «внутрішньо переміщена особа», з яких саме останній з'явився найпізніше, наприкінці ХХ століття.

Перші спроби визначити змістовно термін «біженець» були ще у межах діяльності Ліги Націй. Первинна система захисту прав біженців мала в собі характерну рису – вона, як правило, передбачала окремі та одноразові заходи для захисту осіб, що залишали свою країну громадянства або місця проживання. Після Другої світової війни, на другій сесії Генеральної Асамблеї ООН у 1946 році було створено Міжнародну організацію у справах біженців (МОСБ), якій було доручено тимчасовий мандат з реєстрації, захисту, переселення та репатріації біженців.

Перше універсальне визначення поняття «біженець» було закріплено у Статуті Міжнародної організації у справах біженців. Згідно з цим визначенням, біженцем визнавалася особа, яка залишала свою країну походження (громадянство або постійне місце проживання) і мала одну з таких ознак: «ставала жертвою фашистських або інших режимів, що співпрацювали з фашистським режимом; була іспанським республіканцем або іншою жертвою режиму в Іспанії; мала статус біженця до початку Другої світової війни через переслідування за расовими, релігійними, етнічними або політичними ознаками». Крім того, біженцем визнавалася особа, яка не могла або не бажала користуватися захистом своєї держави громадянства, а також євреї, які були жертвами режимів у Німеччині та Австрії. Статус біженця набували також безпритульні діти, що знаходилися поза межами країни походження.

Сучасне визначення терміну «біженець» було закріплено в Статуті Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН). Згідно з цим визначенням, біженцем вважається особа, яка не є громадянином країни, в якій шукає притулку, і має обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідування з приводу расової належності, релігії, громадянства, політичних переконань або належності до певної соціальної групи, і не має можливості скористатися захистом своєї країни громадянства. Варто зазначити, що спочатку переслідування за належність до певної соціальної групи не було зазначено в оригінальному визначенні терміну «біженець» [11, с. 8-9].

У 1951 році Генеральна Асамблея ООН прийняла Конвенцію ООН «Про статус біженців», до якої Україна приєдналася в 2002 році. Згідно зі статтею 1(A)2 Конвенції 1951 року, біженцем визнається «особа, яка через обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідувань за ознакою расової належності, релігії, громадянства, належності до певної соціальної групи чи політичних поглядів знаходиться за межами країни своєї національної належності і не в змозі користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися таким захистом внаслідок таких побоювань; або, не маючи визначеного громадянства і знаходячись за межами країни свого колишнього місця проживання в результаті подібних подій, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок таких побоювань».

Через обмеженість поняття «біженець» виникла нова форма захисту – «субсидіарний захист шукачів притулку» і ширший термін «шукач притулку». На разі в зарубіжних державах відсутні єдині підходи до розуміння поняття «субсидіарний захист», а в Україні лише з 2011 року їх впроваджено для захисту шукачів притулку. Так, Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» регламентує

крім прав та обов'язків біженців, статус осіб, які потребують додаткового та тимчасового захисту.

Механізми правового захисту, сформовані для біженців та шукачів притулку не врахували тих осіб, які вимушено перемістилися усередині країни, і враховуючи, що це громадяни держави і вони переміщаються в межах її кордонів, вони не попадають під міжнародно-правовий захист. З огляду на це, важливим стає саме конституційно-правовий захист та значення верховенства права, що має сутнісно визначати захист таких осіб.

Принцип верховенства права є загальним, універсальним, навіть «мега-принципом». Шлезінгер Р.Б. під загальними принципами розуміє «ядро правових ідей, спільних для всіх цивілізованих правових систем» [12, с. 739]. Хенкін Л. вважає, що «загальні для правових систем принципи часто відображають принципи природного права, що лежать в основі міжнародного права» [13]. Дослідники проблем міжнародного права зауважують, що загальні принципи «мають важливе значення для верховенства права в міжнародних відносинах, вони відіграють важливу роль у міжнародно-правовому процесі, заповнюючи прогалини, залишені іншими джерелами міжнародного права» [14, с. 691].

Принцип верховенства права визнаний як «елемент спільної спадщини держав-учасниць» в преамбулі Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року, і є в обґрунтуванні багатьох рішень Європейського суду з прав людини. У своїх рішеннях ЄСПЛ тлумачить принцип верховенства права, зокрема до основних його елементів відносить справедливий судовий розгляд та принцип правової визначеності, відповідність закону, втручання в права людини має переслідувати правомірну мету та бути необхідним в демократичному суспільстві, а також принцип пропорційності.

В силу верховенства права та необхідності правової визначеності і було прийнято Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», який встановлює особливості здійснення прав внутрішньо переміщеними особами, а також містить гарантії їх правового захисту.

Висновки. Принцип верховенства права має сутнісно-ціннісне значення для системи захисту біженців, шукачів притулку та внутрішньо переміщених осіб, оскільки з одного боку його складові принципи (рівності, справедливості, правової визначеності, пропорційності тощо) визначають мету та сутність такого захисту, а з іншого боку вони дозволяють заповнити прогалини національного законодавства і будучи джерелом права, сприяти цілісності та ефективності системи правового захисту. Водночас сучасна міграційна криза, мільйони біженців та шукачів притулку з України, а також мільйони внутрішньо переміщених осіб в середині держави оголили низку про-

блем у системі правового захисту вразливих категорій осіб, що потребують комплексного і швидкого вирішення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Як у світі змінювалася кількість біженців та внутрішніх переселенців. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2023/06/27/infografika/svit/yak-sviti-zminyuvalasya-kilkist-bizhenciv-ta-vnutrishnix-pereselenciv>.
2. У Європі зареєстрували вже майже п'ять мільйонів біженців з України – ООН. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3665195-u-evropi-zareestruvalivze-majze-pat-miljoniv-bizenciv-z-ukraini-oon.html>.
3. Mike Asplet. Internal Displacement: Responsibility and Action. Handbook for Parliamentarians, 2013. 138 p.
4. Cecilia Bailliet. Right to freedom of movement of internally displaced persons (IDPS), 2011. 71 p.
5. Christopher Steadman. Rights of Refugees, the Internally Displaced, and Asylum Seeking People, 2015. URL: <https://www.odu.edu/content/dam/odu/offices/mun/docs/hrc-rights-of-refugees-the-internally-displaced-and-asylum-seeking-people.pdf>.
6. Свящук, Андрій Леонідович. С24 Проблеми прав біженців та виклики сучасності : навч. посіб. Харків : Вид-во, 2018. 324 с.
7. М. Якимчук, С. Соломко, В. Самороков. Правовий статус українських біженців у країнах Європи. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 1. С. 619–625.
8. Белов Д.М., Белова М.В. Конституційно-правові засади статусу окремих категорій громадян (на прикладі біженців). *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія Право*. 2023. Вип. 75. Ч. 1. С. 65–70.
9. Калюжний Р.А., Тимчик Г.С. Адміністративно-правовий статус, осіб визнаних біженцями в Україні: монографія. Київ: «МП Леся», 2015. 192 с.
10. Поєдинок О.Р. Інститут міжнародно-правового захисту прав біженців: місце у системі міжнародного права, сучасний стан і перспективи розвитку. *Альманах міжнародного права*. 2010. Вип. 2. С. 250–262.
11. Савчин М.В., Навроцький В.В., Менджул М.В. Механізм захисту прав біженців і шукачів притулку: міжнародний та національний рівень. Ужгород: «Видавництво Олександри Гаркуші», 2007. 241 с.
12. Rudolf B. Schlesinger. Research On The General Principles Of Law Recognized By Civilized Nations. *The American Journal of International Law*. 1957. Vol. 51. 739 P. 734–753. URL: https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/F3454AACC2C48FCD75F76E73F1612D3B/S0002930000186130a.pdf/research_on_the_general_principles_of_law_recognized_by_civilized_nations.pdf.
13. L. Henkin. *International Law: Politics, Values and Functions: General Course in Public International Law*, 1989. 61-62.
14. Martins Paporinskis. *BookReviews*. Charles T. Kotuby Jrand Luke A. Sobota, *General Principles of Law and International Due Process: Principles and Norms Applicable in Transnational Disputes*. Oxford: Oxford University Press, 2017. *The European Journal of International Law* (2019), Vol. 30 № 2, 689–706 p.