

УДК 341.43

Г. С. Тимчик,
ст. викладач кафедри теорії
та історії держави і права юридичного факультету,
ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»

ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПІДСТАВ ВІДМОВИ У НАДАННІ СТАТУСУ БІЖЕНЦЯ В УКРАЇНІ

Проблема вдосконалення правового регулювання принципів відмови у наданні статусу біженця в Україні залишається актуальною, оскільки сучасна вітчизняна практика надання статусу біженця свідчить про чималу кількість порушень з боку чиновників різного рівня, що виражається, зокрема, в безвідповідальному та зухвалому перекручуванні норм права, що стосується процедури надання статусу біженця. Виникають питання, що потребують дослідження та відповідних пропозицій врегулювання вказаної проблеми, що можуть бути впроваджені в національне законодавство, що регулює правовий статус біженців.

Ключові слова: біженці, підстави ненадання статусу біженця, міжнародні злочини, злочин проти миру, воєнний злочин або злочин проти людства, людяності, злочин неполітичного характеру, національне та міжнародне законодавство щодо захисту прав біженців.

За останнє десятиріччя Україна доклала немало зусиль для подолання іміджу держави як країни з недосконалим законодавством, з високим рівнем порушень прав біженців та шукачів притулку, недосконалою системою правосуддя при здійсненні захисту прав біженців. Однак необхідно критично оцінити, що на даний момент наша держава все ще залишається в епіцентрі гучних скандалів, причиною яких є масові та грубі порушення прав біженців та шукачів притулку. Часто, вирішуючи питання про можливість надання статусу біженця, в основу такого рішення ставиться не особа та її захист, а небажання держави вступати в політичні чвари з країною походження особи, яка шукає притулку. Це призводить до відмов у наданні захисту, незважаючи на ті негативні наслідки, що чекають особу при її примусовому поверненні додому. У цьому контексті необхідно згадати депортованих з України в 2006 році 11 шукачів притулку з Республіки Узбекистан, які зазнали важких порушень прав людини і згодом були засуджені до різних строків позбавлення волі в ході судових проце-

сів, що не відповідали міжнародним стандартам справедливого і об'єктивного судочинства¹.

Саме тому однією з актуальних проблем на сьогоднішній день залишається недосконале національне законодавство, що регламентує процедуру надання статусу біженця. Зокрема, це стосується підстав відмови у наданні статусу біженця особі, яка подає відповідне клопотання до Державного комітету України у справах національностей та релігій. Проблемі регулювання правового статусу біженців присвячено чимало наукових праць як українських науковців, так і правознавців, зокрема, О. Кузьменка, С. Чеховича, В. Березняка, І. Ковалишина та ін. Однак, необхідно констатувати, що проблематиці правової регламентації порядку надання статусу біженця у вітчизняній літературі приділяється недостатньо уваги.

Аналіз чинних норм вітчизняного законодавства про біженців дозволяє дійти висновку, що статус біженця надається не всім особам, які звертаються до державних органів з таким проханням. Національне законодавство визначає умови, за яких статус біженця не надається. Так, ст. 10 Закону України «Про біженців» встановлює перелік осіб, яким не надається статус біженця. До них відносять:

1. особу, яка вчинила злочин проти миру, воєнний злочин або злочин проти людства і людяності, як їх визначено у міжнародному праві, як їх визначено у міжнародному праві;

2. особу, яка вчинила тяжкий злочин неполітичного характеру за межами України до прибуття в Україну з метою набуття статусу біженця, якщо таке діяння віднесено Кримінальним кодексом України до тяжких злочинів;

3. особу, яка винна у вчиненні дій, що суперечать меті та принципам Організації Об'єднаних Націй;

4. особу, стосовно якої встановлено, що немає ознак переслідування щодо неї;

5. особу, яка до прибуття в Україну була визнана біженцем або отримала притулок в іншій країні;

6. особу, яка до прибуття в Україну з наміром набути статусу біженця перебувала в третій безпечній країні.

У межах даної статті хочемо звернути особливу увагу на принцип відмови у наданні статусу біженця особі, яка вчинила злочин. Жодних норм щодо практичної реалізації вищевказаного

¹ «День». — 2006. — 18 серпня. — № 139. — С. 6.

принципу законодавством про біженців не передбачено. Це призводить до того, що при вирішенні одного ситуативного питання можливі різні правові наслідки, навіть при застосуванні однієї й тої ж правової норми.

В одному випадку можлива ситуація, коли особі, яка має статус підозрюваного (як це визначається кримінально-процесуальним законом) у вчиненні злочину проти миру, воєнного злочину або злочину проти людства, людяності, чи злочину неpolitичного характеру, може бути відмовлено у наданні статусу біженця. В іншому випадку особі може бути надано такого статусу, зважаючи, що особа може бути визнана винною тільки на підставі рішення суду, а відтак тільки рішення суду держави її громадянства (підданства) або іншого органу (наприклад, міжнародного трибуналу), за яким особа визнається винною, може бути підставою для ненадання статусу біженця.

У ст. 62 Конституції України проголошується, що особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду. Це ж положення закріплене і в ст. 2 Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 року. Тож вітчизняне законодавство закріплює загальноправовий демократичний принцип невинуватості особи, доки її вина не буде доведена. На нашу думку, це є справедливим, оскільки інша держава, маючи на меті екстрадиції біженця, може вдатися до таких заходів, як «фабрикування» кримінальної справи проти особи, яка просить в іншій державі отримання статусу біженця або притулку.

Норми міжнародного права, що закріплюють підстави ненадання статусу біженця, зокрема, пункт F ст. 1 Конвенції про статус про біженців від 27 липня 1951 року, до якої Україна приєдналася 10 січня 2002 року, передбачає, що такий статус не надається особі, стосовно якої є серйозні підстави вважати, що вона вчинила злочин. Тобто міжнародні норми до факторів, які впливають на ухвалення рішення про надання статусу біженця, відносять наявність підстав вважати, що особа вчинила злочин, без доведення її вини судовими або іншими уповноваженими на це органами.

Утім, не можемо погодитися з викладеною позицією, оскільки, як уже наголошувалося вище, справедливою і безспірною відмова у наданні статусу біженця була б тоді, коли вина особи у

вчиненні злочину є доведеною. Варто згадати скандальну екстрадицію до країни походження громадянина Росії Олега Кузнецова, який клопотав про отримання статусу біженця в Україні. За розпорядженням Генеральної прокуратури України, підставою для повернення О. Кузнецова стали обставини, пов'язані з його обвинуваченням у країні його походження. Генеральна прокуратура назвала виданого злочинцем, хоча ще не було справедливого судового розгляду обвинувачень проти нього.

З метою недопущення таких кричущих несправедливих ситуацій, на нашу думку, вбачається більш досконалим формулювання вищевказаних підстав ненадання статусу біженця з вказівкою на доведення державою або міжнародним трибуналом вини особи, що повинно мати форму рішення суду. Зрозуміло, що закріплення запропонованого принципу може ускладнити процедуру надання статусу біженця і до того ж може сприяти тому, що такий статус надаватиметься особам, які дійсно вчинили злочин, але проти яких ще не винесено обвинувального вироку, тобто їх вина юридично не доведена. Однак у випадку, коли в державі є серйозні підстави вважати, що особа, яка звернулася з проханням про отримання статусу біженця, вчинила злочин, завжди залишається можливість відмовити у наданні статусу біженця в зв'язку з відсутністю переслідування з боку держави її громадянства.

Так, як вже згадувалося, особі відмовляється в наданні статусу біженця, якщо вона вчинила тяжкий за межами України до прибуття в Україну з метою набуття статусу біженця, якщо таке діяння віднесено Кримінальним кодексом України до тяжких злочинів. Даний пункт майже повністю відтворює ст. 1 Конвенції про статус біженців, що також передбачає неможливість надання статусу біженця особі, яка вчинила тяжкий злочин не політичного характеру поза країною, що надала їй притулок, і до того, як вона була допущена в цю країну в якості біженця.

Для характеристики цієї категорії осіб найбільше значення має з'ясування понять «тяжкий» та «неполітичний» злочин. Виходячи зі змісту Конвенції про статус про біженців, кожна держава сама, за власними критеріями, визначає, який злочини вважається тяжким. Згідно зі ст. 12 Кримінального кодексу України тяжким є злочин, за яким передбачене покарання у виді позбавлення волі на строк не більше десяти років. Поняття «неполітичний» злочин прямо не визначається національним законодавством, утім ілюструє загальнокримінальний характер злочину.

Необхідно звернути увагу і на думку науковців, які також висловлюють свою незгоду з деякими наведеними вище підставами для ненадання статусу біженця. Так, на думку В. Березняка, не всі злочини міжнародного характеру є тяжкими та особливо тяжкими злочинами. Тому вищевказану норму закону він пропонує викласти у наступній редакції: «ці випадки не поширюються на біженця, засудженого в Україні, а також за її межами за вчинення суспільно-небезпечного діяння, передбаченого Кримінальним кодексом України, а також за діяння, які відносяться до злочинів міжнародного характеру та міжнародних злочинів»¹.

Утім ми не можемо повністю погодитися з формулюванням, поданим науковцем, з наступних підстав. Дещо недоречною є вказівка на те, що особа повинна бути засуджена як в Україні, так і за її межами. Загальновідомий принцип кримінального судочинства, що ніхто не може бути покараний двічі за один і той же злочин, виключає можливість встановлення умови щодо засудження особи на території України і за її межами. Утім, погоджуючись з загальною концепцією науковця, підтримуючи свою позицію щодо ненадання статусу біженця у разі доведеності його вини у вчиненні злочину, пропонуємо зазначити умову, що статус біженця не надається «особі, засудженій в Україні, або за її межами...».

Стаття 10 ЗУ «Про біженців», передбачає, що особі не надається статус біженця, якщо вона вчинила злочин проти миру, воєнний злочин або злочин проти людства і людяності, як їх визначено у міжнародному праві. Фактично вказана стаття має на увазі міжнародні злочини, що виділяються в окрему категорію злочинів у міжнародному праві. Вищевказані злочини є найбільш небезпечними діяннями, що визнаються такими світовим співтовариством. Такі діяння посягають на основи існування держави, її прогресивний розвиток та мирне співіснування. Встановлення в сучасному міжнародному праві категорій міжнародних злочинів та визначення конкретних злочинів як міжнародних були передумовою попередження здійснення вищевказаних злочинів. Вказана мета була досягнута, зокрема, формулюванням міжнародних злочинів у статутах міжнародних військових трибуналів (Нюрн-

¹ В. Березняк. Проблемні питання інститутів політичного притулку та екстрадиції в Україні // Юридичний журнал. — 2006. — № 1 (43). — С. 51.

бергзький, Токійський, Югославський) та у конвенціях (Женевська конвенція 1946 р.).

Варто звернути увагу на те, що вищевказана норма дещо відрізняється від норм міжнародних нормативно-правових актів. Так, ст. 1 Конвенції про статус про біженців передбачає ненадання статусу біженця за вчинення злочинів проти миру, воєнні злочини і злочини проти людяності. Римський статут Міжнародного кримінального суду, прийнятий 17 липня 1998 року, розширює вищевказаний перелік злочинів, додаючи ще й злочини геноциду, до яких відносить злочини, що мають на меті знищити повністю або частково яку-небудь національну, етнічну, расову або релігійну групу. Невідповідність національного законодавства і міжнародних актів впливає з того, що національний закон передбачає ще й злочини проти людства, без вказівки на поняття. Проблема виникає в трактуванні таких злочинів, оскільки в міжнародних актах, які встановлюють ознаки міжнародних злочинів, поняття «людство» не визначається. Утім, дозволимо собі припустити, що вітчизняний законодавець, включаючи до злочинів, за вчинення яких не надається статус біженця, злочини проти людства, мав на увазі геноцид. Вказане припущення деякою мірою підтверджується розділом XX Особливої частини КК України, що передбачає, зокрема, відповідальність за вчинення злочину проти людства, до якого відносить тільки злочин геноциду.

Дослідник В. Березняк звернув увагу й на інші недоліки вищевказаної норми. Так, на думку науковця, неможливо тлумачити норму, яка знаходиться в міжнародному договорі, не ратифікованому Україною. Водночас він зауважує, що «тлумачення міжнародних норм робиться не тільки на підставі використання якогось певного документа, а у сукупності із іншими міжнародними актами та ретельного вивчення розуміння цього договору усіма сторонами»¹.

Ми погоджуємося з думкою про недосконалість норми щодо трактування злочинів як їх визначено в міжнародному праві. Поняття міжнародного права має широке значення, тому його можна розуміти і як галузь права, і як систему нормативно-правових актів, і як науку. Розкриваючи термін «міжнародне право» через призму того чи іншого розуміння, ми матимемо різний результат. Можемо припустити, що метою прийнятої норми було вказати на те, що зазначені злочини повинні бути визначені в міжнародно-

¹ Там само. — С. 51.

правових документах. Підтвердження зробленого припущення можна знайти в пункті F ст.1 Конвенції про статус біженців, яка встановлює, що даний міжнародний нормативно-правовий акт не поширюється, зокрема, на осіб, стосовно яких є достатньо серйозні підстави припускати, що вони вчинили злочин проти миру, воєнний злочин або злочин проти людяності у значенні, що надане цим діянням у міжнародних актах, складених з метою застосування заходів у відношенні подібних злочинів.

Знову ж таки необхідно звернути увагу на можливість застосування таких документів українськими правоохоронцями при вирішенні питання щодо надання статусу біженця особі, яка подала клопотання. Цитуючи ст. 8 Конституції України, в якій однозначно вказується, що частиною національного законодавства України є тільки ті міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, то виникає колізія правових норм, що закріплені в вищевказаній статті конституційного закону та ст. 10 ЗУ «Про біженців». З одного боку, Конституція України вказує, що міжнародні договори, які не ратифіковані не є частиною вітчизняного законодавства, а відтак не підлягають застосуванню державними органами. З іншого — ЗУ «Про біженців» вказує на можливість ненадання статусу біженця, якщо особа вчинила злочин, який визначений міжнародно-правовими документами, які не обов'язково повинні бути ратифікованими. Відтак рішення про надання статусу біженця може нести ситуативний характер і залежатиме від трактування закону чиновниками.

Вирішував дану проблему В. Березняк, зауваживши, що всі міжнародні договори, ратифіковані ВР України, відповідно до Конституції України є частиною національного законодавства. Аналізуючи недоліки закону про біженців, науковець пропонує вказаний пункт статті викласти у наступній редакції: «статус біженця не надається особі, яка вчинила злочин проти миру, військовий злочин або злочин проти людства і людяності, як їх визначають міжнародні договори, ратифіковані Верховною Радою України з урахуванням національного законодавства»¹. Однак не можемо погодитися з таким формулюванням з наступних підстав. Дослідник зазначає, що частиною національного законодавства є міжнародні договори, ратифіковані ВР України. На нашу думку, немає сенсу вказувати в статті на урахування національ-

¹ Там само. — С. 51.

ного законодавства, оскільки ця норма міститиме в собі тавтологію. До того ж варто звернути на увагу на той факт, що використання словосполучення «з урахуванням національного законодавства» не є доцільним, оскільки єдиним національним нормативним актом, що містить загальні та спеціальні положення щодо злочинів та відповідальності за їх вчинення, є Кримінальний кодекс України.

Водночас ми все-таки не погоджуємось з пропозицією В. Березняка щодо звуження переліку нормативних актів, які визначають міжнародні злочини, виключно актами національного законодавства. Необхідно врахувати, що особі будуть відмовляти у наданні статусу біженця не на підставі застосування якогонебудь міжнародного договору, а відповідної норми ЗУ «Про біженців». Вищевказана норма закону містить тільки посилання на підставу ненадання статусу біженця і має широкий зміст. Тому, на нашу думку, в даній частині по суті норма є правильно сформульованою законодавцем, оскільки національне законодавство не містить виключного переліку міжнародних злочинів. Обмежувальне тлумачення даної норми може призвести до того, що наша держава не зможе в рамках вітчизняного законодавства, зокрема ЗУ «Про біженців», правомірно відмовити у наданні статусу біженця особі, яка фактично вчинила злочин проти миру, людства як їх визначено у міжнародно-правових документах через те, що Україна ще не приєдналася до того чи іншого міжнародного акту.

Необхідно врахувати, що міжнародна нормотворча діяльність, порівняно з національною, має швидші темпи. До того ж одним з основних напрямків державної політики є вступ України до Європейського Союзу, що пов'язано з гармонізацією національного законодавства з міжнародним, тому можна запропонувати залишити вищевказану норму ЗУ «Про біженців» незмінною. Водночас не можемо залишити поза увагою вказівку законодавця, що міжнародні злочини повинні бути визначені у міжнародному праві.

З метою однозначного практичного застосування та наукового трактування вищевказаного пункту ЗУ «Про біженців», вбачається необхідним його скоригувати, вказавши, що статус біженця не надається особі, яка визнана винною за вчинення злочину проти миру, воєнного злочину, злочину проти людяності або злочину геноциду як їх визначено міжнародно-правовими документами».

Не викликає жодних сумнівів правильність формулювання норми щодо ненадання статусу біженця особі, яка винна у вчи-

ненні дій, що суперечать меті та принципам Організації Об'єднаних Націй. Вказана мета викладена в преамбулі та ст. 1 і 2 Статуту ООН, а до цілей ООН, відповідно, відносять колективні заходи з попередження та усунення загроз миру та актів агресії, мирне вирішення спорів, розвиток дружніх відносин між державами, повага рівноправ'я та самовизначення народів, міжнародне співробітництво в економічних, соціальних, культурних та гуманітарних питаннях і заохочення та розвиток поваги до прав людини і основних свобод для всіх без винятку. До основних принципів, що передбачені ст. 2 Статуту ООН, відносять принципи, що регулюють відносини як самої організації, так і між її державами-членами. Серед них — визнання принципу суверенної рівності націй, добросовісне виконання міжнародних зобов'язань, вирішення спорів мирними засобами, зобов'язання утримуватись від погрози силою або її застосування, зобов'язання ООН не втручатись у справи, що належать до внутрішньої компетенції будь-якої держави.

Норма про ненадання статусу біженця особі, яка не підпадає під визначення «біженець», що подане в ст. 1 ЗУ «Про біженців» кореспондується ст. 1 Е Конвенції про статус біженців, яка позбавляє права на захист осіб, за якими компетентні органи країни, в якій вони проживають, визнають права та обов'язки, пов'язані з громадянством цієї країни.

Тож, враховуючи, що Україна взяла на себе міжнародні зобов'язання щодо захисту прав біженців та шукачів притулку, необхідно плідно їх реалізовувати на практиці. Запорукою об'єктивного і справедливого процесу захисту прав біженців у нашій державі має бути досконале законодавство, що максимально захищало б осіб, які мають намір отримати захист, та яке б не допускало його неоднозначного трактування з боку вітчизняних чиновників. Необхідно чітко закріпити принцип доведення вини особи у скоєнні того чи іншого злочину і тільки після цього відмовляти їй у наданні статусу біженця або політичного притулку в Україні. Водночас варто удосконалити норму ЗУ «Про біженців» щодо можливості застосування до особи, яка засуджена за вчинення злочину міжнародного характеру, міжнародно-правових документів, що визначають ці злочини, не будучи ратифікованими Верховною Радою України.

Стаття надійшла до редакції 14.07.09.