

**І. Сорока,**

аспірант кафедри міжнародного та європейського права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## ПРАВО НА ПРИТУЛОК У МІЖНАРОДНОМУ ПРАВІ

Однією з характеристик сучасного світу є підвищена мобільність населення та постійне переміщення великих мас людей з одних країн до інших. Не завжди таке переміщення є добровільним. Поширеною є ситуація, коли десятки, сотні і тисячі людей змушені тікати з місць свого постійного мешкання до інших держав через збройні конфлікти, заворушення, ситуації масового та грубого порушення прав людини, природні та техногенні катастрофи та інші фактори. Криза з втікачами в Сирії особливо гостро продемонструвала недостатню підготовленість як права держав, так і міжнародного права в цілому до реагування на такі кризи.

Прибувши до країни іншої, ніж країна громадянства чи постійного проживання (для осіб без громадянства), такі особи можуть звернутися за статусом біженця. Проте до набуття такого статусу вони перебувають у певному «підвішеному» стані, коли невідомо, чи буде ним надано відповідний статус. У цей момент із точки зору міжнародного права вони мають міжнародно-правовий статус шукачів притулку.

На відміну від статусу біженця, який докладно регламентований відповідною Конвенцією [7], статус шукача притулку не має конвенційного регулювання. Проте слід говорити про усталений масив звичаєвих норм, що відображений в актах міжнародних організацій та судових рішеннях щодо шукачів притулку.

Єдине визначення поняття притулку в міжнародному праві відсутнє. Проте можна говорити про існування певних ознак, що його характеризують, а саме:

– право держави приймати особу на своїй території як шукача притулку;

– право держави дозволяти проживання на своїй території шукачів притулку;

– обов'язок держави утриматись від видворення таких осіб зі своєї території, особливо до країни походження;

– обов'язок держави утриматись від переслідування, покарання чи іншого обмеження прав шукача притулку [13, с. 3].

Можна говорити про три складові частини міжнародного права притулку: право держави надавати притулок, право особи шукати притулку та право особи отримувати притулок.

Першим із наведених прав є право держави надавати притулок. Воно логічно впливає з державного суверенітету, який надає державі свободу розсуду щодо дій на власній території. Одним із проявів цього є добре встановлене у звичаєвому праві правило, згідно з яким суверенна держава має право надавати притулок чи відмовляти у притулку особам, які знаходяться на її території. Як відзначає А.Л. Чернявський, у вітчизняній доктрині інститут права притулку визначається саме як суверенне право держави надавати чи не надавати притулок іноземцям [10, с. 250].

У міжнародному праві право держави надавати притулок уявляється беззаперечним. Воно підтверджується універсальними та регіональними міжнародними угодами, а також практикою держав. Першочергово слід згадати Загальну декларацію прав людини, яка дозволяє кожній особі «шукати притулку від переслідування в інших країнах та користуватися цим притулком» [2, с. 14]. Один із авторів Декларації, професор Г. Лаутерпахт вказував, що її формулювання слід тлумачити як таке,

що надає кожній державі право надавати притулок та заперечувати вимоги про екстрадицію. На думку Лаутерпахта, право надавати притулок «належить кожній державі за міжнародним правом» [13, с. 4].

Другим міжнародним документом є Декларація про територіальний притулок, ухвалена Генеральною Асамблеєю ООН в 1967 році. Відповідно до першої статті Декларації «притулок, що надається будь-якою державою на виконання свого суверенітету особам, які мають підстави посилалися на статтю 14 Загальної декларації прав людини, включаючи осіб, що борються проти колоніалізму, повинно поважатися всіма іншими державами» [3]. Більше того, за тією ж статтею, оцінка підстав для надання притулку лежить на державі, що надає притулок, що підтверджує первинність державного суверенітету як підстави виникнення інституту права притулку.

Цим настановам загального міжнародного права відповідають і регіональні угоди щодо права держави надавати притулок. Так, Конвенція про конкретні аспекти проблем біженців в Африці вказує у статті II, що держави-члени Організації Африканської Єдності «докладуть усіх зусиль, відповідних їхньому законодавству, для прийняття біженців» [5]. Аналогічним чином Конвенція про територіальний притулок, ухвалена Організацією Американських Держав у 1954 році, вказує у статті 1, що «кожна держава має право користуватися своїм суверенітетом для прийняття на своїй території таких осіб, яких вважає за потрібне, без скарг інших держав, що викликані використанням такого права» [14]. Азіатсько-африканський правовий консультативний комітет у 1966 році прийняв Принципи, що стосуються поводження з біженцями. Згідно зі статтею III вказаних принципів «держава має суверенне право надавати притулок чи відмовляти в ньому біженцю на своїй території» [12]. Нарешті, в 1977 році Комітет Міністрів Ради Європи прийняв Декларацію про територіальний приту-

лок [4]. Відповідно до неї держави-члени Ради Європи підтвердили «своє право надавати притулок будь-якій особі, яка, маючи обґрунтовані підстави стати жертвою переслідування за ознакою раси, віросповідання, громадянства, належності до певної соціальної групи чи політичних переконань, а також відповідно до інших умов...дають ним право на отримання переваг, передбачених даною Конвенцією, а також будь-якій іншій особі, яка, на їхню думку, відповідає умовам для отримання притулку з гуманітарних міркувань». Також було підтверджено, що «надання територіального притулку є мирним і гуманним актом та не вважається недружнім актом по відношенню до будь-якої іншої держави і повинно поважатися всіма державами». Ураховуючи наявність такої великої кількості регіональних угод у різних регіонах Земної кулі, право держав надавати притулок уявляється загальновизнаним.

Другим аспектом права притулку є право особи шукати притулок. Його слід віднести до індивідуальних прав шукача притулку, яке він має відносно своєї країни походження. По суті, воно є правом особи залишити країну свого громадянства (для осіб, що мають громадянство) чи постійного проживання (для осіб без громадянства), залишити свою країну в пошуку притулку. При цьому держава громадянства (постійного проживання) не може переслідувати осіб, що її залишають. Так, згідно із статтею 13(2) Загальної декларації прав людини кожен має право залишити будь-яку країну, в тому числі свою власну.

Аналогічна норма міститься у статті 12(2) Пакту про громадянські та політичні права 1966 року [8]. Це право визнається і в інших міжнародних документах. Так, за Додатковим протоколом № 4 до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, кожен, хто законно перебуває на території будь-якої держави, має право вільно пересуватися і вільно вибирати місце проживання в межах цієї

території. Кожен є вільним залишати будь-яку країну, і власну включно. На здійснення цих прав не можуть бути встановлені жодні обмеження, крім тих, що передбачені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної чи громадської безпеки для підтримання публічного порядку, запобігання злочину, для захисту здоров'я чи моралі або з метою захисту прав і свобод інших осіб [9]. Це саме право постулюється у статті 22(2) Американської конвенції про права людини 1969 року [1]. Також його існування неодноразово підкреслювалося Підкомісією із запобігання дискримінації та захисту меншин Комісії ООН із прав людини [13, с. 7]. Отже, можна говорити про універсальне визнання права людини шукати притулку.

Третім компонентом права притулку є право особи отримувати притулок. Хоча про існування права отримувати притулок як про природне право людини говорили ще Гроцій і Суарез [13, с. 7], наявність цього права, як уявляється, досі повністю не визнана світовою спільнотою. Зокрема, проблемним питанням є те, відносно якої держави існує право особи шукати притулку. Дослідження міжнародних документів та практики держав показує відсутність загальної згоди міжнародної спільноти щодо права отримувати притулок чи, щонайменше, проблемним є питання про обов'язок держави, що кореспондує цьому праву.

Стаття 14 Загальної декларації прав людини проголошує право особи шукати та отримувати в інших країнах притулок від переслідування. Проте це положення скоріше вказує на право особи шукати притулку, а не на право його отримувати [13, р. 8]. Зокрема, професор Г. Лаутерпахт критикував це положення, відзначаючи, що надання особі права шукати притулок, не встановлюючи кореспондуючого обов'язку, не дозволить ефективно користуватися даним правом. Він вказував, що це положення надає державі право надавати притулок, і не було великої потреби у

включенні його до Декларації. Отже, Декларація фактично не створила жодних інновацій в існуючому міжнародному праві відносно права особи отримувати притулок від конкретної держави. Проте слід згадати, що початкова версія тексту статті 14 була сформульована таким чином: «Кожен має право шукати та отримувати в інших країнах притулок від переслідування» [13, с. 8]. Дане положення, очевидно, наділило б фізичних осіб правом по відношенню до обов'язку держав поважати це право. Однак воно не увійшло до остаточної версії тексту Декларації.

Міжнародні документи, прийняті після укладання Декларації, також не створюють індивідуального права отримувати притулок. Можливість надання цього права обговорювалася під час розроблення Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, проте воно не було закріплено в остаточній версії документу [15, с. 25].

Основні міжнародні документи щодо прав біженців, а саме Конвенція 1951 року та Протокол 1967 року також не містять права надавати притулок. Відповідна пропозиція обговорювалася під час підготовки їх тексту, зокрема просувалася Комітетом з осіб без громадянства та пов'язаних проблем, проте положення про право осіб отримувати притулок не увійшли до остаточної редакції документу [16].

Аналогічним чином регіональні угоди не надають особам індивідуального права шукати притулок. Відповідні африканські та американські документи розглядають право притулку лише у світлі державного суверенітету, а отже, без прямої вказівки на індивідуальне право особи отримувати притулок. Можна пригадати лише окремі несміливі положення. Так, Конвенція про конкретні аспекти проблем біженців в Африці вказує в статті II, що держави-члени Організації Африканської Єдності «докладуть усіх зусиль, відповідних їхньому законодавству, для прийняття біженців» [6]. Американська декларація про права та обов'язки лю-



дини зазначає у статті 27: «Кожна особа має право у випадку переслідування, що не є наслідком звичайних злочинів, шукати та отримувати притулок на іноземній території у відповідності до законів кожної держави та міжнародних угод» [11]. Американська конвенція про права людини встановлює у статті 22, що «кожна особа має право шукати та отримувати притулок на іноземній території у відповідності до законодавства держави та міжнародних конвенцій». Легко помітити, що всі наведені документи хоча і декларують право отримувати притулок, але залишають його у сфері державного суверенітету і жодним чином прямо не зобов'язують держави надавати притулок безумовно.

На такому тлі не дивно, що проведена в 1977 році Конференція ООН із питань територіального притулку з метою прийняття відповідної конвенції потерпіла невдачу. У запропонованому проекті конвенції містилася стаття I, за якою «кожна держава, діючи на виконання своїх суверенних прав, докладе всіх можливих зусиль у гуманітарному дусі для надання притулку на своїй території будь-якій особі, яка має право користуватися перевагами Конвенції»<sup>1</sup>. Серед держав не вдалося досягти згоди щодо цього та інших положень, і можливість закріплення права отримання притулку було упущено. Досі це питання розв'язується виключно внутрішнім правом держав у відповідності до принципу державного суверенітету.

Підводячи підсумок, можна стверджувати, що право притулку явно є частиною міжнародного звичаєвого права, адже в ньому, а також у цілій низці глобальних та регіональних угод явно визнається право держав надавати притулок та право осіб шукати притулку. Проблемним моментом залишається лише закріплення обов'язку держав надавати притулок, без якого право осіб шукати його опиняється обмеженим та знаходиться під постійною загрозою порушення з боку суверенних держав.

<sup>1</sup> BoedR. – P. 10.

**Ключові слова:** притулок, міжнародне право притулку, право осіб шукати притулку, право держав надавати притулок, право отримувати притулок.

*Стаття присвячена міжнародному праву притулку як особливому інституту міжнародного права. Розглядаються три елементи права притулку: право держав надавати притулок, право осіб шукати притулку та право осіб отримувати притулок. Доводиться, що два перших є усталеними нормами міжнародного права, а останнє не має достатнього закріплення.*

*Стаття посвячена международному праву убежища как особому институту международного права. Рассматриваются три элемента права убежища: право государств предоставлять убежище, право лиц искать убежища и право лиц получать убежище. Доказывается, что два первых являются устойчивыми нормами международного права, в то время как последнее не имеет достаточного закрепления.*

*The article considers the international asylum law as a specific institute of international law. It reviews three elements of asylum law: right of states to grant asylum, right of persons to seek asylum and right of persons to be granted asylum. It is proven that the latter lacks recognition in international law.*

#### Література

1. Американская Конвенция о Правах Человека от 1969 г. URL : <http://www.refworld.org.ru/publisher,OAS,,561292294,0.html>.

2. Всеобщая декларация прав человека. Принята и провозглашена в резолюции 217 А (III) Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1948 года. URL : [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015).

3. Декларация о территориальном убежище Принята резолюцией 2312 (XXII) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1967 года. URL : [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_316](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_316).



4. Декларація про територіальний притулок, що прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи. URL : [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_806](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_806).

5. Конвенція по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке, 1969. Вступила в силу 20 июня 1974 года. URL : <http://www.unhcr.ru/doc/1969-afrika.doc>.

6. Конвенція по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке, 1969. Вступила в силу 20 июня 1974 года. URL : <http://www.unhcr.ru/doc/1969-afrika.doc>.

7. Конвенція про статус біженців від 1951 р. URL : [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_011](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011).

8. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 1966. URL : [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043).

9. Протокол № 4 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який гарантує деякі права і свободи, не передбачені в Конвенції та у Першому протоколі до неї. URL : [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_059](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_059).

10. Чернявський А.Л. Інститут права притулку в сучасному міжнародному праві. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2013. № 6-1. Т. 2. С. 249–252.

11. American Declaration on the Rights and Duties of Man. URL : <https://www.globalhealthrights.org/instrument/american-declaration-of-the-rights-and-duties-of-man>.

12. Bangkok Principles on the Status and Treatment of Refugees. URL : <http://www.refworld.org/publisher/AALCO.html>.

13. Boed R. The State of the Right of Asylum in International Law. *Duke Journal of Comparative & International Law*. 1994. № 5. P. 1–34.

14. Convention on Territorial Asylum of 1954. URL : <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-47.html>.

15. De Zayas A. Human Rights and Refugees. *Migration and Migration Policy*. 1992. № 1. P. 25–26.

16. Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees HCR/IP/4/Eng/REV.1 Reedited, Geneva, January 1992, UNHCR 1979. URL : <https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1342&context=djcil>.