

# РОЛЬ ЛИГИ НАЦИЙ В ФОРМИРОВАНИИ ПРАВА БЕЖЕНЦЕВ

Юрий Сарашевский

**И**нститут беженцев имеет давние исторические корни. Однако ответственность международного сообщества по обеспечению беженцам защиты и помощи берет начало лишь в нынешнем столетии.

Революция в России и распад Оттоманской империи не только породили массовые передвижения людей. Возникла необходимость в формировании согласованной международной политики, направленной на оказание помощи лицам, потерявшим кров и, что самое главное, утратившим защиту страны своего происхождения.

Первый шаг в этой области был сделан Лигой Наций, в рамках которой в августе 1921 г. прошла первая конференция по вопросу беженцев. Конференцией было принято решение об учреждении должности Верховного комиссара по делам русских беженцев. На этот пост был назначен Фритьоф Хансен — известный норвежский ученый и государственный деятель. В задачи Верховного комиссара входило:

- определение правового статуса беженцев;
- организация репатриации или размещения беженцев в странах, способных их принять;
- проведение работ по оказанию помощи беженцам.

Осуществление этих мероприятий обусловило необходимость разработки ряда соглашений, касающихся некоторых групп беженцев.

В 1922 г. было принято Соглашение о выдаче удостоверений личности русским беженцам. В этом Соглашении был определен перечень требований, выполнение которых должно предшествовать выдаче удостоверений личности беженцам. В нем указывалось, что получение удостоверения не означает, что получившее его лицо имеет право на возвращение в государство, где им было получено удостоверение, без специального на то разрешения со стороны государства. Удостоверение являлось одновременно удостоверением личности и проездным документом, действительным в течение одного года.

В 1924 г. было принято Соглашение о выдаче удостоверений армянским беженцам. По своему содержанию этот документ аналогичен предыдущему. Единственным отличием этого Соглашения является то, что оно дополнено рекомендацией о предоставлении специального разрешения беженцу на возвращение в страну, выдавшую документ, "во всех случаях, когда отсутствуют причины поступать иным образом, для упрощения свободного перемещения беженцев и улучшения их экономического положения"<sup>1</sup>.

12 мая 1926 г. на проходившей в Женеве конференции был внесен ряд дополнений и изменений в Соглашения 1922 и 1924 гг. Новый акт впервые сформулировал определение понятия "беженец". Кроме того, удостоверение личности беженца, "нансеновский паспорт", по Соглашению 1926 г., в принципе, могло быть действительно также для возвращения в страну, выдавшую его<sup>2</sup>. Ряд положений документа касался созданного Лигой Наций оборотного фонда помощи беженцам. Соглашение также рекомендовало государствам

"сделать специальные взносы для покрытия издержек на переезд и расселение значительного количества беженцев, прибывающих на их территорию или покидающих ее"<sup>3</sup>.

На Женевской конференции 1928 г. были разработаны три соглашения, касающиеся беженцев: о правовом статусе русских и армянских беженцев; о распространении на другие категории беженцев некоторых мер, принятых в пользу русских и армянских беженцев; о функциях представителей Верховного комиссара Лиги Наций по делам беженцев.

Документ, касавшийся статуса русских и армянских беженцев, более четко определял правовое положение упомянутых категорий по сравнению с предыдущими соглашениями. В нем были ясно сформулированы задачи Верховного комиссара по делам беженцев в связи с осуществлением мер по оказанию помощи беженцам. К таким мерам относились: установление личности и положения беженцев; установление семейного положения и гражданского статуса; рекомендация того или иного беженца компетентным властям, особенно с целью получения им виз, разрешений на проживание в стране, принятия в школы, библиотеки; и др. Это соглашение также рекомендовало при определении личного статуса русских и армянских беженцев "в странах, в которых более не признаются законы стран их происхождения", руководствоваться "законами страны их домицилия или обычного местожительства либо, если у них таковой не имеется, законами стран, в которых они проживают"<sup>4</sup>. Документ закреплял за русскими и армянскими беженцами определенные права и преимущества, предоставляемые иностранцам на территории государства вне зависимости от принципа взаимности. Рекомендовалось налогообложение, которое применяется по отношению к гражданам страны, и упрощение процедуры выдачи виз и продления удостоверения личности. Кроме того, рекомендовалось, "чтобы меры по высылке иностранцев или осуществлению других подобных действий против них не принимались или откладывались в отношении русских и армянских беженцев в тех случаях, когда заинтересованное лицо не в состоянии прибыть в соседнюю страну обычным путем"<sup>5</sup>.

Соглашение от 30 июня 1928 г. о распространении на другие категории беженцев некоторых мер, принятых в пользу русских и армянских беженцев, касалось турецких, ассирийских, ассиро-халдейских и ассимилированных беженцев.

Третье Соглашение, о функциях представителей Верховного комиссара Лиги Наций по делам беженцев, было разработано в целях эффективного осуществления мер, предусмотренных Соглашением о правовом статусе русских и армянских беженцев. Представители Верховного комиссара должны были в возможно большем количестве стран проводить действия по оказанию помощи беженцам с условием, что такие действия не затрагивают компетенции национальных властей.

Сарашевский Юрий Леонидович — преподаватель кафедры международного права факультета международных отношений Белорусского государственного университета

После смерти Ф. Нансена по решению Лиги Наций в 1931 г. в качестве автономного органа было учреждено Международное управление Нансена по делам беженцев. Руководство этой организацией было поручено Совету управляющих, председатель которого назначался ассамблеей Лиги Наций. Управление занималось вопросами оказания помощи беженцам и просуществовало до конца 1938 г.

Установление фашистского режима в Германии стало причиной новых потоков беженцев, в числе которых были политические беженцы, евреи и другие жертвы нацизма. Для оказания помощи этим категориям был назначен Верховный комиссар по делам беженцев, прибывающих из Германии (упразднен одновременно с Нансеновским международным управлением).

В этот период был разработан ряд соглашений, которые должны были способствовать решению проблемы беженцев:

— Конвенция, касающаяся международного статуса беженцев, 1933 г. Это соглашение стало моделью будущих международных документов. Конвенция объединила предыдущие соглашения и включила всеобъемлющие положения по таким вопросам, как личный статус, занятость, социальные права и образование. В соответствии с ней также ограничивалась практика высылки беженцев. В частности, статья 3 Конвенции 1933 г. содержит положение об обязательстве договаривающихся сторон не выдворять беженцев, постоянно проживающих в странах, и не отказывать им во въезде на свою территорию "путем применения полицейских мер, таких, как высылка или отказ в пропуске через границу, если это не диктовалось соображениями национальной безопасности или общественного порядка"<sup>6</sup>. Каждое государство приняло на себя обязательство "в любом случае не отказывать во въезде беженцам на границах стран их происхождения" (Конвенцию ратифицировали только восемь государств; три из них в оговорках и заявлениях подчеркнули, что сохраняют свою юрисдикцию в вопросах высылки, а Великобритания прямо возражала против принципа пропуска через границу)<sup>7</sup>;

— Соглашение 1935 г. о выдаче удостоверений беженцам из Саарской области;

— Временное соглашение 1936 г. о статусе беженцев из Германии, которое с 1938 г., после доработки, стало называться Конвенцией. Положения этой Конвенции аналогичны положениям Конвенции 1933 г. Следует выделить главы 4—10 Конвенции 1938 г., в которых были изложены основные правила обращения с беженцами, включая административные меры по невысылке беженцев на территорию, с которой они прибыли, а также основные права беженцев в стране убежища: право на правосубъектность, право на труд, право на социальную помощь и попечение, право на образование и профессиональную подготовку.

В 1939 г. был принят Протокол, который распространил положения Конвенции на беженцев, выезжавших из Австрии.

Соглашения 1922—1939 гг. стали фундаментом ныне действующего права беженцев. В частности, в этих документах сформулированы положения, которые были закреплены в последующих соглашениях о защите беженцев (Конвенция 1951 г. о статусе беженцев, Конвенция ОАЕ 1969 г. о некоторых аспектах защиты беженцев и др.).

## Определение понятия "беженец"

Конвенция о статусе беженцев 1951 г. под термином "беженец" подразумевает лиц, рассматриваемых как беженцы в силу соглашений, принятых в рамках Лиги Наций (ст. 1А, п. 1). Достаточно сложно предположить, что в настоящее время эти определения могут быть практически применены к ходатайствующим о предоставлении убежища. Тем не менее, формально, пункт 2 Соглашений от 12 мая 1926 г. и 30 июня 1928 г., статья 1 Конвенций от 28 октября 1933 г. и 10 февраля 1938 г., Протокола от 14 сентября 1939 г. являются действующими.

Первые определения понятия беженцев в упомянутых соглашениях и конвенциях представляли собой достаточно простую систему критериев, позволяющую четко отделить беженцев от лиц, которые покидали страну происхождения исключительно по личным причинам. Использовался групповой или категоричный подход, когда соответствующее происхождение (русский, армянин, турок и т. п.) и отсутствие защиты со стороны правительства государства происхождения были достаточными условиями для признания лица беженцем. Это разделение по "категориям" было просто в толковании и позволяло легко установить, кто является беженцем. Следует отметить, что хотя не во всех соглашениях, принятых в рамках Лиги Наций, было требование необходимого пребывания индивида за пределами страны происхождения, это условие подразумевалось. Целью соглашений была выдача удостоверений личности для обеспечения проезда и переселения (исключением являлся Межправительственный комитет по делам беженцев, созданный в 1938 г., в сферу деятельности которого попадали также те лица, кому еще предстояло эмигрировать).

## Изыятия из принципа взаимности

В Соглашении 1928 г. о правовом статусе русских и армянских беженцев (п. 4) и Конвенциях 1933 г. (ст. 14) и 1938 г. (ст. 17) сформулировано положение, которое в дальнейшем нашло отражение в соглашениях, заменивших указанные документы (в частности, в ст. 7 Конвенции 1951 г.). В соответствии с этим положением беженцы на территории страны убежища могли пользоваться правами и преимуществами, предоставляемыми иностранцам по принципу взаимности схождения.

## Правовой статус беженцев

Соглашение 1928 г. о правовом статусе русских и армянских беженцев (пп. 2, 3, 5), Конвенции 1933 г. (гл. 3) и 1938 г. (гл. 5) наделили беженца рядом прав, связанных с определением его личного статуса, возможностью свободного обращения в суд на территории принимающего государства. Упомянутые права беженцев аналогичным образом были сформулированы в главе 2 Конвенции 1951 г.

## Занятия, приносящие доход

Пункт 6 Соглашения 1928 г. о правовом статусе русских и армянских беженцев, глава 4 Конвенции 1933 г. и глава 6 Конвенции 1938 г. определяли, что ограничения, вытекающие из "постановлений о защите внутреннего рынка труда, не будут применяться во всей стро-

гости к беженцам, постоянно или обычно проживающим в стране". Подобное правило закреплено в статье 17 Конвенции 1951 г.

### Социальное попечение

Статья 12 Конвенции 1933 г. и статья 14 Конвенции 1938 г. гарантируют беженцам право на образование (аналогичное положение закреплено статьей 22 Конвенции 1951 г.).

Конвенции 1933 г. (гл. 5, 6) и 1938 г. предоставляли социальную защиту и помощь беженцам, являющимся безработными, физически или умственно недееспособными, беспризорным детям, жертвам несчастных случаев на производстве, другим уязвимым категориям беженцев. Статья 24 Конвенции 1951 г. предоставляет беженцам такие же гарантии.

### Административные меры по обращению с беженцами

Статья 2 Конвенции 1938 г. наделила беженцев правом на свободное передвижение, пребывание и проживание беженцев на территории государства. Статья 26 Конвенции 1951 г. предоставляет беженцу подобное право.

Практически все соглашения и конвенции, принятые под эгидой Лиги Наций, обязывали государства выдавать беженцам специальные удостоверения личности (как правило, на срок не менее года). Подобные обязанности возложены на государства действующей Конвенцией о статусе беженцев 1951 г. (стст. 25, 27, 28).

Соглашение 1928 г. о правовом статусе русских и армянских беженцев (п. 7), Конвенция 1933 г. (ст. 3), Конвенция 1938 г. (ст. 5) сформировали важнейший принцип права беженцев — норму, обязывающую государства не возвращать беженцев в страну их происхождения или не отказывать во въезде беженцам на границах стран их происхождения. Более четко этот принцип сформулирован в статьях 32, 33 Конвенции 1951 г.

### Контрольные органы по делам беженцев

В 1921 г. Лигой Наций был создан орган, который централизованно занимался оказанием помощи беженцам. Соглашения 1922—1939 гг. постоянно расширяли его функции.

Речь идет о деятельности Верховного комиссара по делам беженцев и его представителей в государствах. Такая деятельность должна была осуществляться с со-

гласия соответствующих правительств и носила "исключительно неполитический характер".

В 1950 г. этот орган был воссоздан в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН. Конвенция 1951 г. обязывает договаривающиеся государства сотрудничать с УВКБ, включая предоставление отчетных докладов (ст. 35 Конвенции 1951 г.).

В 1938 г. был создан Межправительственный комитет по делам беженцев, главной целью которого стало облегчение вынужденной эмиграции из Германии (включая Австрию). В сферу деятельности Комитета попадали те, кому еще предстояло эмигрировать вследствие своих политических убеждений, вероисповедания или расы, а также те, кто уже уехал по этим причинам и не обосновался в других странах. В 1943 г. мандат Межправительственного комитета был расширен. Он распространялся на "все лица, где бы они ни находились, которые в результате событий, происшедших в Европе, были вынуждены покинуть страны проживания в силу угрозы их жизни или свободам по признаку расы, вероисповедания или политических убеждений"<sup>8</sup>. (Даже при столь широких полномочиях Комитет фактически бездействовал.)

"Подводя итог деятельности Лиги Наций в области оказания помощи в период с 1921 по 1939 г., следует подчеркнуть, что она оказалась не в состоянии выполнить провозглашенные цели и задачи"<sup>9</sup>. Возможности Лиги Наций по оказанию различных видов помощи были ограничены.

Вследствие этого все документы, разработанные организацией для решения проблем беженцев, имели принципиальные недостатки:

- соглашения носили рекомендательный характер и не имели обязательной юридической силы;
- не применялись повсеместно и последовательно;

- конвенции были ратифицированы лишь несколькими государствами, высказавшими в большинстве своем оговорки (если Соглашение от 1922 г. вступило в силу в отношении 33 государств, то Конвенцию о международном статусе беженцев 1933 г. ратифицировали 8 государств, а Конвенцию о статусе беженцев из Германии 1938 г. — только 2 государства).

В целом "намерения государств в отношении ратификации разработанных документов определялись их конкретикой, то есть чем более обязательными и всеобъемлющими по своему характеру были соглашения, тем меньшее количество государств выражали желание их ратифицировать"<sup>10</sup>.

<sup>1</sup> Потапов В. П. Беженцы и международное право. М., 1986. С. 51.

<sup>2</sup> "Правительства имеют право в особых случаях делать изъятия из этого принципа" // Соглашение Лиги Наций от 12 мая 1926 г. о выдаче удостоверений личности русским и армянским беженцам, о дополнении и внесении изменений в Соглашения от 5 июля 1922 г. и 31 мая 1924 г. Пункт 3.

<sup>3</sup> Соглашение Лиги Наций от 12 мая 1926 г. о выдаче удостоверений личности русским и армянским беженцам, о дополнении и внесении изменений в Соглашения от 5 июля 1922 г. и 31 мая 1924 г. Пункт 13.

<sup>4</sup> Соглашение Лиги Наций о правовом статусе русских и армянских беженцев от 30 июня 1928 г.

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> Конвенция Лиги Наций о международном статусе беженцев от 28 октября 1933 г.

<sup>7</sup> Потапов В. П. Указ. соч. С. 53.

<sup>8</sup> Введение в международную систему защиты беженцев. Модуль RLD-1. Женева, 1989. С. 6.

<sup>9</sup> Потапов В. П. Указ. соч. С. 53.

<sup>10</sup> Там же.

## SUMMARY

### "The League of Nation's Role in Forming Refuge Law" (Yury Sarashevsky)

The article analyses the provisions of the first international treaties on refugee protection, adopted under the auspices of the League of Nations. Priority is given to the treaties and conventions, which are referred to in the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, currently in force: Arrangement relating to the Issue of Identity Certificates to Russian and Armenian Refugees, dated May 12, 1926; Arrangement relating to the Legal Status of Russian and Armenian Refugees dated June 30, 1928; Convention relating to the International Status of Refugees dated October 28, 1933; Convention concerning the Status of Refugees coming from Germany, dated February 10, 1938.

The abovementioned instruments and some others are recognized to be the source of modern international refugee law. The article reviews some provisions of these instruments in connection with the modern concept of their interpretation. In particular, the article considers the norms regulating the following:

- the definition of the "refugee" concept;
- the legal status of refugees;
- the refugees' gainful employment;
- social security issues;
- administrative support for refugees;
- the refugees monitoring bodies activity.

In conclusion the article identifies some drawbacks of the convention under analysis, the main of which is the absence of binding force. The article notes, that in some cases the states were reluctant to ratify international instruments.