

*Турецька Я. П.,**аспірант кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
Ужгородського національного університету*

ІСТОРІЯ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПАСПОРТА НАНСЕНА: «ПОПЕРЕДНИКА» ПРОЇЗНОГО ДОКУМЕНТА БІЖЕНЦЯ

Анотація. У статті проведено дослідження питання запровадження спеціального особистого документа для осіб, основну частину яких склали російські та вірменські біженці, який став «попередником» проїзного документа біженця та був названий на честь його ініціатора Фрідріха Нансена. Окрему увагу приділено загальним правилам запровадження та видання паспортів для біженців, а також правам й обов'язкам осіб, що його отримали. Охарактеризовано види таких документів, їхній зовнішній вигляд та мова, якою складався текст паспорта Нансена.

Ключові слова: паспорт Нансена, міграція, біженці, ідентифікація осіб, Ліга Націй, держава-реципієнт, проїзний документ біженця.

Постановка проблеми. Проблема вимушеного переміщення людей залишається найгострішою й досі. Одним із прикладів масового переміщення людей була міграція населення, викликана геноцидом вірменів 1915 р., соціальними потрясіннями в Росії у зв'язку з жовтневим переворотом 1917 р. Перші зусилля для захисту осіб, основну частину яких склали російські та вірменські біженці, доклала Ліга Націй. Женевською конференцією від 05 липня 1922 р. під егідою Ліги Націй, було прийнято Угоду про запровадження паспортів для біженців із метою ідентифікації та вільного переміщення російських біженців та додаток до угоди від 1924 р., що передбачав видання паспортів вірменським біженцям. Документ став «попередником» проїзного документа біженця та був названий на честь його ініціатора Ф. Нансена. Паспорт Нансена, чи як його називали «паспорт громадянина світу», став першим в історії проїзним документом для біженців. 1942 р. його визнали уряди 52-х держав, хоча існували причини, через які окремі країни не відразу приєдналися до Угоди про запровадження паспортів для біженців від 05 липня 1922 р.

Аналіз досліджень і публікацій. Питання запровадження та використання проїзного документа біженця та його «попередника» паспорта Нансена, останнім часом привертають увагу зарубіжних науковців, серед яких такі: К. Хервард та Дж. Одален, С. Валашек, О. Бретт та Дж. Лоешер. У вітчизняній науці наразі це питання практично не досліджується, лише на окремі аспекти звертали увагу Т. Бровченко, Т. Загороднюк та Є. Микитенко.

Мета статті – проаналізувати документ, який був прийнятий з метою ідентифікації та вільного переміщення біженців, та став «попередником» проїзного документа біженця.

Завданням статті є виокремлення основних питань запровадження та видання паспортів для біженців, а також аналіз прав й обов'язків, що ним надавались.

Виклад основного матеріалу дослідження. У ХХ ст. перед окремими країнами та світовим співтовариством у цілому постала потреба звернути увагу на проблему біженців. Поштовхом до цього стала масова міграція населення, викликана геноцидом вірменів 1915 р., соціальними потрясіннями в Росії

у зв'язку з жовтневим переворотом 1917 р.. Держави усвідомили, що для захисту біженців може бути використане міжнародне право. Перші зусилля у цьому напрямі доклала Ліга Націй.

Уперше питання про запровадження спеціальних особистих документів для осіб без громадянства було порушено на конференції Ліги Націй 1921 р., проте мова йшла лише про росіян-апатридів. На міжнародному рівні було прийнято поняття «біженець», щодо означення правового статусу осіб російського походження, що опинилися за кордоном без чинних особистих документів. Зокрема, «російським біженцем» вважалася «будь-яка особа російського походження, яка не користувалася захистом уряду СРСР та не набула іншого громадянства» [1, с. 8].

Особливу увагу міжнародної спільноти на проблему російських мігрантів в Європі звернув Фрідріх Нансен – Верховний комісар у справах біженства. Саме він запропонував вести спеціальний документ для їхньої ідентифікації та вільного переміщення.

Документ повинен був забезпечити законне право на проживання нарівні з громадянами держав-реципієнтів, а також можливість пересуватися країною проживання. У такому разі перебування особи за межами держави свого походження не вимагалось, але воно передбачалося, оскільки метою міжнародних угод була видача посвідчень особи для забезпечення проїзду та переселення.

Розроблення та впровадження паспортів для осіб без громадянства було надано компетенції Дорадчого комітету Верховного комісаріату в справах біженців, утвореного у вересні 1921 р.

Уже в березні 1922 р. на засіданні Ради Ліги Націй було схвалено проект спеціального паспорта для російських біженців [2, с. 13–14]. У результаті, 5 липня 1922 року була проведена конференція під егідою Ліги Націй, на якій було прийнято угоду, яка набувала юридично обов'язкової сили після її підписання. Ця угода передбачала створення паспортів Нансена – ідентифікаційного документа для російських біженців [3, с. 16].

Виданню біженцям «нансенівського паспорта» передувала низка обов'язкових вимог, встановлених Угодою від 5 липня 1922 р. Наголошувалося на тому, що це не повинно порушувати чинних законів конкретної держави стосовно іноземців. Кандидат на отримання згаданого паспорта мусив мати будь-який документ, що засвідчував його особу (паспорт, виданий царським, тимчасовим або радянським урядом) та кошти, щоб заплатити за паспорт і його поновлення [4, с. 16–17].

Паспорт не надавав мігрантові права на повернення в державу, де його було отримано без спеціального на те дозволу. Він одночасно був посвідченням особи й проїзним документом, термін дії якого складав один рік [5, с. 50].

Водночас він втрачав силу, якщо його власник повертався в державу свого походження [4, с. 16–17]. Видавався паспорт не

Лігою Націй, а урядом держави-реципієнта. Це було пов'язано з тим, що для захисту паспорта міжнародної організації були потрібні додаткові спеціальні конвенції, а зацікавлені держави могли з ними не погодитися. Тому найбільш прийнятним рішенням було доручити цю справу урядам держав, на території яких перебували мігранти.

Таким чином, Лігою Націй було встановлено лише загальні правила запровадження та видання паспортів для біженців, а також права й обов'язки осіб, що його отримували. Не було чітко визначено, на які категорії переселенців ці документи поширюватимуться. Усі питання, пов'язані з практичним виконанням рішень міжнародної організації покладалися на уряди держав-реципієнтів.

Варто наголосити, що «паспорти Нансена» визнавалися державами не в обов'язковому порядку й лише частково вирішували правову проблему, пов'язану з іммігрантами.

Крім того, вони не ліквідували труднощів для біженців, зокрема під час переїзду до іншої країни або отримання дозволу на роботу. Вони не надавали права на допомогу в разі інвалідності, під час хвороби, безробіття. Соціальне й правове становище біженців здебільшого залишалося залежним від «доброї волі» урядів держав-реципієнтів.

У серпні 1922 р. генеральний секретар Ліги Націй розіслав урядам країн світу листи з пропозицією висловити своє ставлення до Угоди про запровадження паспортів для біженців, прийнятої Женевською конференцією 5 липня 1922 р., і приєднатися до неї. Виявилося, що для низки країн приєднання до Угоди означало ускладнення чинного режиму проживання й пересування російських біженців [2, с. 17].

Проте до листопада 1922 р. система посвідчень особи, запропонована Женевською конференцією, була схвалена 12-ма державами, до вересня 1923 р. – 30-ма, а до початку 1930-х рр. – 51-єю.

Більшість країн прийняла Угоду без заперечень, деякі – лише основні принципи. Наприклад, Бельгія, Канада, Естонія не приєдналися до Угоди, оскільки вони видавали власні документи російським біженцям. Крім цього, Канада, як член Ліги Націй, зауважила, що не буде визнавати паспорти Нансена, якщо не буде встановлено терміну, за яким особи повинні повернутись до країни свого походження [6, с. 53]. Міністерство закордонних справ Чехословацької республіки з весни 1921 р. також видавало особам російського походження власні посвідчення (чеською мовою – «пруказ»), але Чехословацька республіка приєдналась до виконання Угоди про видання паспортів для біженців, починаючи з 1 січня 1930 р. Такі заходи були викликані необхідністю врегулювати неконтрольований потік іммігрантів до Чехословацької республіки.

Паспорт Нансена, насамперед, ідентифікував статус особи в країнах, що підписали угоду, він дозволяв їм шукати постійне місце проживання та роботи. Треба зауважити, що паспорт Нансена не гарантував отримання роботи та постійного місця проживання, проте він робив це юридично можливим. Також угодою передбачалося, що особи, які отримали паспорт Нансена, можуть вільно переміщатись по країнах, що підписали угоду. Хоча насправді, більшість біженців не могли вільно подорожувати країнами, оскільки для цього потрібно було отримати візу.

Також 1924 р. було прийнято додаток до Угоди від 5 липня 1922 р., що передбачав видачу паспортів Нансена вірменським біженцям. Спочатку її підписали тільки 16 держав, але згодом

їхня кількість становила більше 50 [7, с. 17]. Зауважимо, що Лігою Націй було визнано дві національні категорії біженців – російські та вірменські.

Розглядаючи питання видачі біженцям спеціальних паспортів, необхідно зазначити, що Лігою Націй було встановлено три види таких документів. Вони розрізнялися за категоріями осіб, яким видавалися, а цю різницю символізував колір обкладинки паспорта. Перший – синього кольору – був призначений для російських і вірменських біженців, другий – зеленого – для осіб російського походження, які залишили СРСР із радянським паспортом та не могли отримати перший варіант паспорта або подовжити термін дії радянського. Третій – рожевого кольору – для осіб без громадянства. Паспорт мав вигляд книжечки з паперу світло-оранжевого кольору, яка складалася 10 разів. Текст паспорта паралельно складався двома мовами – французькою та мовою країни, що його видавала на перших п'яти сторінках. Інші були для віз. На третій сторінці знаходилася світлина власника документа [8, с. 8].

Важливою причиною, через яку країни не хотіли приєднуватися до Угоди про запровадження паспортів для біженців, прийнятої Женевською конференцією 5 липня 1922 р, виступало те, що в Угоді не було встановлено терміну, за яким особи повинні повернутись до країни свого походження.

Задля розв'язання цієї проблеми 1926 р. було зібрано конференцію, результатом якої стало прийняття резолюції, яка встановлювала, що з метою сприяння свободи пересування біженців, Конференція схвалює принцип уклеювання зворотних віз у посвідчення особи для біженців, які залишають країну. Також встановлювалась щорічна плата за продовження дії паспорта розміром у 5 золотих франків, що в подальшому передавалися в оборотний фонд Ліги Націй, кошти якого здебільшого використовувалися для полегшення переселення й прилаштування їх в заокіанських країнах, насамперед в Південній Америці. Також, на ці гроші Ліга Націй щорічно випускала марку із зображенням Нансена, яка засвідчувала продовження дії паспорта та наклеювалась замість гербів держав. Слід зазначити, що в реальності біженцям було дуже важко сплачувати щорічно цю плату, що часто призводило до втрати статусу біженця.

Незважаючи на недоліки паспорта Нансена, саме завдяки йому особи, що втратили своє громадянство і не користувались захистом своєї держави, вперше визнавались й ідентифікувались міжнародним співтовариством [6, с. 54]. Безсумнівно є те, що запровадження паспортів для російських і вірменських біженців стало першим кроком до уніфікації та стабілізації їхнього правового становища. Завдяки цьому полегшилося пересування зазначеної категорії осіб через державні кордони. Водночас установа паспортів для біженців дало змогу вести облік таких осіб та підрахувати їхню кількість в окремих державах. Проте такі дані можна вважати лише приблизними, оскільки європейські країни приєднувалися до виконання Угод Ліги Націй щодо паспортів для біженців у різні роки, самі ж біженці могли змінювати державу проживання, частково поверталися на Батьківщину та й взагалі не всі такі особи отримали зазначений паспорт.

На сьогодні в Україні діє постанова Кабінету Міністрів України від 14 березня 2012 р. № 203 «Про затвердження Положення про проїзний документ біженця». Відповідно до якої проїзний документ біженця є документом, що посвідчує особу його власника та надає їй право на виїзд з України і в'їзд в Україну, що кореспондується з визначенням, наведеним у ст. 28.1.

Конвенції про статус біженців 1951 р. Документ видається також іноземцям та особам без громадянства, яких інші держави визнали біженцями, учасниками Конвенції про статус біженців 1951 р. та (або) Протоколу щодо статусу біженців 1967 р. і які перебувають в Україні на законних підставах та не мають дійсних проїзних документів для виїзду за кордон [9].

«Попередником» проїзного документа біженця, утвореного Конвенцією ООН про статус біженців 1951 р., був паспорт Нансена чи, як його охрестили самі переселенці, «паспорт громадянина світу», який ще й досі визнається на території Буркіна-Фасо, Екватору, Мавританії, Того, Танзанії та Замбії [10, с. 41].

Конвенція про статус біженців 1951 року містить стандарти, пов'язані із документуванням біженців. Відповідно до ст. 28.1, договірні держави видаватимуть біженцям, які законно проживають на їхній території, проїзні документи для пересування за межами їхньої території, оскільки цьому не перешкоджають поважні причини державної безпеки та громадського порядку; до таких документів застосовуватимуться положення правил, які додаються до цієї Конвенції [11].

Висновки. Отже, безсумнівим є те, що запровадження паспортів для російських і вірменських біженців було першим кроком до уніфікації та стабілізації їхнього правового становища. Завдяки цьому полегшилося пересування зазначеної категорії осіб через державні кордони. Водночас, встановлення паспортів для біженців дало змогу вести облік таких осіб та підрахувати їхню кількість в окремих державах. Паспорт Нансена насамперед ідентифікував статус особи в країнах, що підписали угоду, він дозволяв їм шукати постійне місце проживання та роботу. Треба зауважити, що паспорт Нансена не гарантував отримання роботи та постійного місця проживання, але він робив це юридично можливим. Не дивлячись на недоліки паспорта Нансена, саме завдяки йому особи, що втратили своє громадянство і не користувались захистом своєї держави, вперше були визнані й ідентифіковані міжнародним співтовариством.

Література:

1. Сарашевський Ю. Збірник міжнародно-правових документів і національних законодавчих актів з питань біженців. Мінськ, 2000. 464 с.
2. Бочарова З. Русские беженцы: проблемы расселения, возвращения на родину, урегулирования правового положения. 1920-1930-е года. Москва: РОССПЭН, 2004. 399 с.
3. Ziemer U. East European Diasporas, Migration, and Cosmopolitanism. New York: Routledge Publishers, 2013. P. 16–17.

4. Гудвин-Гилл Г. Статус беженца в международном праве. Москва: ЮНИТИ, 1997. 647 с.
5. Потапов В. Біженці і міжнародне право. Москва, 1986. 103 с.
6. Martin S. International Migration: Evolving Trends from the Early Twentieth Century to the present. New York, 2014. P. 51-56.
7. Betts A., Loescher G. Refugees in International Relations. New York, 2013. 53 p.
8. Микитенко Є. Головна функція державної міграційної служби України – захист прав і свобод громадян. Всеукраїнська інформаційно-аналітична щомісячна газета «Міграція». 2013. № 10 (140). С. 8.
9. Про затвердження Положення про проїзний документ біженця: Постанова від 14 березня 2012 р. № 203 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/203-2012-%D0%BF>
10. Цифра Ю. Африканські біженці VS реформований Шенген: у кого перевага. Довідка журналу віче. 2011. № 13. С. 40-41.
11. Конвенція про статус біженців від 28.07.1951 р. // База даних «Законодавства України». URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_011.

Турецкая Я. П. История введения паспорта Нансена: «предшественника» проездного документа беженца

Аннотация. В статье проведено исследование вопроса введения специального личного документа для лиц, основную часть которых составляли русские и армянские беженцы, который стал «предшественником» проездного документа беженца и был назван в честь его инициатора Фридриха Нансена. Особое внимание уделено общим правилам внедрения и выдачи паспортов для беженцев, а также правам и обязанностям лиц, что его получили. Охарактеризованы виды таких документов, их внешний вид и язык, которым писался текст паспорта Нансена.

Ключевые слова: паспорт Нансена, миграция, беженцы, идентификация лиц, Лига Наций, государство-реципиент, проездной документ беженца.

Turetska J. History of Nassen's passport implementation: «predecessor» of the travel document refugee

Summary. The article investigates the issue of the introduction of a special personal document for individuals, the bulk of which were Russian and Armenian refugees, who became the «predecessor» of the refugee travel document and was named after its initiator Friedrich Nansen. Particular attention is paid to the general rules for the introduction and issuance of passports for refugees, as well as to the rights and duties of persons who received it. Types of such documents, their appearance and language, which consisted of Nansen's passport text, were characterized.

Key words: Nansen passport, migration, refugees, identification of persons, League of Nations, recipient state, refugee travel document.