

R. ӨМІРТАЙ

БҮҮ БЖКБ ЖАРҒЫСЫ БОЙЫНША БОСҚЫН ҰФЫМЫ

Халықаралық деңгейде қазіргі танда босқындар мәселесімен Біріккен Ұлттар Ұйымының Босқындар ісі жөніндегі жоғарғы комиссариат басқармасы (өрі қарай – БҮҮ БЖКБ) айналысады.

Казакстанда 1995 жылы ашылған бұл ұфымының өкілеттілігі елімізде босқындар мәселесінің халықаралық тәжірибеге сай бет алып, қалыптасуына өз ықпалын тигізуде. Ұлттық құқықтың қалыптасуына мемлекеттің халықаралық тәжірибе алмасуының өзара өсерін және халықаралық ұфымдардың да оған өз түрғысынан ықпал ететіндігін осы жерден анық көруге болады.

Қазірге дейін БҮҮ БЖКБ мен Қазақстан арасындағы ынтымактастық өз жалғасын тауып, мемлекеттік деңгейдегі босқындар мәселесімен бірлесе, тәжірибе алмаса отырып айналысада. Мәселен, 2006 жылғы 1 қыркүйектегі есеп бойынша Қазақстанда босқын мәртебесін алуды өтінгендер саны 1500-нан асады екен. Ал олардың басым көшілігі Ауғанстан, Тәжікстан, Ирак, Индия, Судан, Самоли, Грузия, Югославия, Эфиопия т.б мемлекеттерден. Оларға БҮҮ БЖКБ материалдық көмек көрсеткен екен [4, 6-б.].

ХХ ғасырдың ортасында, дәлірек айтсақ, 1949 жылы БҮҮ БХҰ қызметінің аяқталуына байланысты жанадан жоспар жасалды. Бірқатар мемлекеттер бұл БХҰ жарғысына сәйкес «босқын» ұфымына қарсы шықты. Олар халықаралық қорғауды қажет ететін аса маңызды босқындар категориясын анықтау қажет деді.

БХҰ орнына БҮҮ Босқындар ісі жөніндегі Жоғарғы Комиссары Басқармасы (өрі қарай – БЖКБ) келді. БҮҮ 1949 жылы З желтоқсанда 319 (4) резолюциясына сәйкес 1951 жылдың 1 қантарынан бастап БЖКБ құруды шешті. БҮҮ Бас Ассамблеясымен босқындарды халықаралық қорғау және босқындар мәселесін «сонына дейін шешу» жолдарын іздеуді мақсат етіп БЖКБ құрылды. Сондықтан да БҮҮ БЖКБ жарғысындағы «босқын» ұфымына тоқталғанымыз жән.

БҮҮ БЖКБ жарғысы 1950 жылы 14 желтоқсанда 428 (v) резолюцияға қосымша ретінде БҮҮ Бас Ассамблеясымен қабылданды. БЖКБ Жарғысына сәйкес оның қызметі саяси сипатқа ие емес. Ол гуманитарлық және әлеуметтік сипаттағы қызметтерді жүзеге асырады. Әрі оның

қызметі босқындардың категориялары мен жекелеген топтарына арналған. Яғни оның қызметі жеке тұлғаларды босқын ретінде тануға арналған. Осы жерде жеке тұлғаларды босқын деп тануға бұл Жарғыдағы босқын ұфымының қауарсыз болғандығын атап өте аламыз.

Жарғы бойынша босқын ұфымы бұған дейінгі халықаралық деңгейде қабылданған барлық құқықтық құжаттардағы босқын ұфымының мазмұнындағы негізгі элементтерін қамтыған десек артық болмас. Себебі, Жарғыда босқын ұфымы БЖКБ құзіреті жүретін мынадай тұлғалармен анықталды: [1, 2-тарау, 6, А пункт]:

1. 1926 жылғы 12 мамырдағы және 1928 жылғы 30 маусымдағы немесе 1933 жылғы 28 қазандығы және 1938 жылғы 10 қазандығы Конвенцияларға сәйкес, 1939 жылғы Хаттамаға немесе БХҰ Жарғысына сәйкес «босқын» деп қарастырылған тұлғалардың барлығы;

2. сондай-ақ 1951 жылғы 1 қантарға дейінгі болып өткен оқиғалар нәтижесінде «босқын» деп қарастырылатын тұлғалар;

3. нәсілі, діни наным-сенімі, азаматтығы немесе саяси қөзқарасы үшін қудалауға түсудің толыққанды негізді қаупінің құрбаны болған және өз елінің үкіметінің қорғауын пайдалана алмайтын немесе ондай қорғауды өз калауымен пайдаланғысы келмейтін тұлға; немесе жеке бас пайдасының қамынан тыс себептермен байланысты; не, белгілі бір мемлекеттің азаматтығында жок болып, әдеттегі тұракты тұрғылықты же-рінен тыс орналасып, жеке бас пайдасының қамынан басқа себептердің салдарынан басына қауіп төнгендіктен ол жерге орала алмайтын немесе оралғысы келмейтін тұлға.

Осы анықтама бойынша «босқын» деп танылған тұлғаларды «мандаттық босқындар» деп атаяу халықаралық деңгейде қазіргі танда қалыптасқан ұфым. Себебі бұл «босқын» ұфымы БҮҮ БЖКБ-ның Жарғысына сәйкес БЖКБ мандаты бойынша берілгендейтін ол босқындар «мандаттық босқындар» деп аталаады. Бұл ұфымды қөшіккон және босқындар саласындағы сөздіктер тізбесі де дәлелдей түседі. Онда: «БҮҮ БЖКБ Жарғысының негізінде босқын болып табылатын тұлғалар мандаттық босқындар деп танылады», – делінген [2].

Бұл Жарғы негізінде босқын мөртебесі беріліп отырғандықтан, ол тұлғаларды «Жарғылық босқындар» деп те атауға болады.

Жарғылық анықтама қолданылу аясы бойынша әмбебап болып табылады. Себебі оның уақыт және географиялық қеңістік бойынша шектеуі жоқ. Ал мазмұндық немесе идеологиялық тұрғыдан босқындар қатары шектеулі: онда босқындар анықтамада көрсетілгендей бір немесе бірнеше негіздер бойынша кудалауға тусудің толықканды негізді қаупінің болғандығын дәлелдеулері тиіс.

Анықтама БҰҰ корғауы мен көмегіне кімнің қақысы бар екендігін де анық көрсетеді. Әрі босқынды қарапайым шетел азаматынан ажыратын бір белгісі осы анықтамада бекітілген. Ол белгі, негізінен, ол тұлғаның өзі азаматы болып табылатын елдің корғауын ала алмауы немесе ол тұлғаның өзі азаматы болып табылатын мемлекеттің корғауын пайдаланудан бас тартуы болып табылады.

Жарғы – БҰҰ БЖКБ Ата заңына айналды. Оның құрылымы мынадай: 1 бөлім – жалпы ережелерден, 2 бөлім – біз жоғарыда қарастырган босқын анықтамасынан, жарғы бойынша босқын үғымы таралмайтын тұлғалардың категориясынан, Басқарманың құзіреті мен Жоғарғы комиссардың негізгі қызметі мен тапсырмаларынан және оны жүзеге асыру негіздерінен, 3 бөлімі – үйімдастыру мен қаржыландыру негіздерінен тұрады.

Сондай-ак жарғылық босқын үғымын сол кездегі қоғамдық мемлекеттер еуропалық сипатқа ие деп сыйнады. Әрі белгілі бір категориядағы босқындар тобына арналған деді.

Жоғарғы комиссардың қызметі Жарғыға сәйкес реттелген. Қызметі саяси сипатқа емес, әлеуметтік және гуманитарлық сипатқа ие. Жоғарғы комиссар қызметі барысында Бас Ассамблея мен Экономикалық және әлеуметтік кеңестің басшылығы мен ұсыныстарына бағынуы керек.

БЖКБ алғашқыда бірнеше жылға ғана мандат берілген уақытша үйім ретінде құрылды. Себебі ол кездегі мемлекеттер босқындар мәселесін Екінші дүниежүзілік соғыстың салдарынан пайда болған уақытша құбылыс деп үғынды. Оны шешу бірнеше ғана жылдарды қажет етер деп санады.

Алайда, Еуропа, Азия мен Африка елдеріндегі босқындар легін тудырған оқиғалар әлем қауымдастырының алдында босқындар мәселесінің уақытша құбылыс емес екендігін дәлелдеді.

Осы тұрғыдан алғанда, БҰҰ БЖКБ қызметі тек шектеулі мандатпен ғана өлшенбейтін, әлі де қоғамдастырылғанда да қажет екендігін мойындауға алып келді.

Жарғыдағы осы бастапқы босқын үғымын XX ғасырдың 45-ші жылдарындағы болған оқиғалардың салдарынан халықаралық қоғамдастырылғанда саяси және гуманитарлық қезкарасының өзгеруіне алып келгендіктен, заман талабына сай өзгерту керек болды. Жарғыда босқын үғымы белгілі бір категориядағы босқындар тобына арналса, ал «босқын» деп тану үшінгі талаптарға сәйкес босқындыққа алып келетін объективті және субъективті факторларды бағалау кезінде адамдардың жеке басына да мән берілді. Сондықтан да тек жекелеген адамдар тобы мен белгілі бір категориялардағы босқындарды анықтайтын «босқын» үғымы өзінің тар мағынада екендігін анық көрсетіп, оны өзгертудің қажеттілігі жайлы пікірлер тудырды.

Жарғының 1-тaraуының 3-тармағына сәйкес өзіне Бас Ассамблея немесе Экономикалық және әлеуметтік кеңеспен берілетін басшылық ету құқығы бойынша Жоғарғы комиссарға ұсыныс жасады.

Бас Ассамблея осы құқығын пайдаланып 1957 жылы алғаш рет Жоғарғы комиссарға Жарғының «босқын» анықтамасына толықтай сай келмейтін босқындарға көмек көрсетуге үекілеттілік берді. Мысалы: 1957 жылы 26 қарашада Бас Ассамблея 1129 (11) резолюциясымен Венгрия босқындарына; 1962 жылы Қытай босқындарына «қайырымдылық қызмет» көрсетуге Жоғарғы комиссарға үекілеттілік берген. Осындай «қайырымдылық қызмет көрсетулер» Бас Ассамблеяның 33 271 (xxix), 10 желтоқсан 1974 жылғы; 3454 (xxx) 9 желтоқсан 1975 жылғы, тағы сондай бірқатар резолюцияларымен жасалынды. 1973 жылғы Бас Ассамблеяның 3143 резолюциясына сай босқындарды жалпы корғау және БЖКБ басшылығына енетін алуан түрлі топтағы босқындарға байланысты мәселені шешу туралы сөз болған.

Кейін келе мәселе мұлдем өзгеріп, курделеніп БЖКБ қарамағындағы «босқын» үғымының мазмұнына қатысты мәселе туындалды. Өйткені БЖКБ айналысқан босқындар тобының мәселесі мұлдем оның Жарғысындағы бекітілген «босқын» үғымына жатпайтын еді. Осы жарғының ұсынған «босқын» үғымының шегінен тыс босқындарға БЖКБ көмек көрсете бастады.

XX ғасырдың жетпісінші жылдарындағы халықаралық құжаттарда «қоныс аударушы тұлғалар» үғымы пайда болды. Бұл үғым «қайырымдышлық қызмет көрсету» үғымындағы қозқарас тұрғысынан қабылданды, ал «қайырымдышлық қызмет көрсету» өз кезегінде алғашқы жәрдем көрсетуге құқық беретін мағынада қолданылса, «қоныс аударушы тұлғалар» азаматтық соғыс немесе көтеріліс салдарынан қоныс аударып көшкен адамдарға гуманитарлық көмек көрсету тұрғысында колданылды.

1975 жылдары пайда болған босқындар «босқын» үғымының эволюциясына алып келді. Мысалы: 1975 жылы сөуірден бастап жарты миллиондаған адамдар Камбоджа, Лаос, Вьетнам елдерін тастан кетті [3, 27- б.].

1977 жылы БЖКБ Жоғарғы комиссары Атқарушы кеңестен босқын мен қоныс аударушы үғымының арасындағы айырмашылықты ажыратып беруді сұрады. Формальды ұсныстар жасалмағанымен, көпшіліктің үғымынша, босқындар – халықаралық шекараны асып өткендер, ал қоныс аударушылар – бұл өз елінің ішінде қоныс аударушылар деген пікірде болды.

Заман талабына сай, халықаралық коғамдастықтың қалауы бойынша 1977 жылы 32/68 резолюциясымен Бас Ассамблея БЖКБ-ның мандатын ұзартты.

Қайырымдышлық қызмет көрсету жолымен танылған босқындар жарғының ережелеріне сай келмейтін, бірақ БЖКБ құзіретіне берілген тұлғалар болғандықтан сол кездегі босқындарды екі топка бөліп қарастыруға болады:

1. жарғылық босқындар;
2. резолюциялық босқындар.

«Жарғылық босқындар дегеніміз» – БЖКБ құзіретімен жарғыға сәйкес босқын мәртебесі берілген босқындар.

Ал «резолюциялық босқындар дегеніміз» – жарғы негізінде емес, БҰҰ Бас Ассамблеясының және Экономикалық және әлеуметтік кеңестің қабылдаған резолюциясы негізінде БЖКБ-ның құзіретіне берілген тапсырмалар нәтижесінде босқын мәртебесі берілген тұлғалар. Бұндай босқындардың мәртебесі БҰҰ Бас Ассамблеясы мен Атқару комитетінің «қайырымдышлық қызмет көрсету» мақсатында қабылдаған резолюцияларымен реттелетіндікten резолюциялық босқындар деп атап отырмыз.

Осы жылдары БЖКБ-ның босқындар мен қоныс аударушылар алдындағы рөлі Бас Ассам-

блея арқылы нығая түсті. Оған себеп болған Бас Ассамблея қабылдаған мынадай резолюциялар: 1979 жылғы 33/26; 1980 жылғы 25 қарашадағы 35/41; 1980 жылғы 11 желтоқсандағы 31/135 (әйел босқындар және қоныс аударушы әйелдер туралы); 1980 жылғы 15 желтоқсан 35/8187 (босқын-балалар); 1981 жылғы 14 желтоқсандағы 36/125 (баспана іздеген тұлға) т.б

Жарғылық босқын үғымында босқынды шетел азаматынан ажыратып түсетін мынадай мазмұндағы үғым бекітілген, ол – тұлғаның өзі азаматы болып табылатын мемлекеттің қорғауын ала алмауы немесе алғысы келмеуі. Бұл мазмұнды анықтамамен толықтай келісуге болады.

Сондай-ақ жарғыдағы «босқын» үғымы тек босқындардың арнайы топтары мен категорияларын тануға арналған. Бұл жерде жарғыдағы «босқын» анықтамасы жеке тұлғаларға арналмаған деп қорытынды жасауға болады. Сонымен қатар жарғыда «босқын» деп бағалау барысында негізінен әрбір нақты оқиғалардағы субъективті және объективті сәттерді бағалауды талап ететін ережелер бар. Бұл жерде өзара қарама-қайшылықты көруге болады. Бәрі бірде босқын мәртебесін бермес бұрын, әртүрлі жолдармен тұлғаның жеке басына тексерулер жүргізіледі.

Қудалауға түсідің негіздеріне тұлғаның нәсілін, діни наным-сенімін, азаматтығын және саяси қозқарасын жатқызған. Кейін келе халықаралық қоғамда босқындықты тудыратын басқа да себептердің көрініс бергені белгілі.

БЖКБ мынадай ережеге сай келетін тұлғаларға өз құзіретін жүргізе алмайды немесе оларды босқын деп тани алмайды:

- а) өзі азаматы болып табылатын елге өз еркімен қайта оралса;
 - б) не өз азаматтығынан айырылып, оған қайтадан ие болған болса;
 - с) жаңа азаматтық алып, өзінің жаңа азаматтығына қатысты мемлекеттің қорғауын пайдаланса;
 - д) қудалауға түсу қаупінен өздері тастан кеткен елге өз еркітерімен қайта оралса;
 - е) олар босқын деп танылуға негіз болған себептер жойылған болса немесе олар ұсынған себептер ол тұлғаның жеке бас пайдаласымен астасып жатса;
 - ж) босқындықты тудырған себептер жойылып, тұлға өзінің еліне оралса [1, 2-тарау, 6.ii].
- Сондай-ақ Жарғының 2 бөлімінің 6 пунктісінің В тармағына сәйкес босқын үғымы мынадай

тұлғаларға қолданылады: «на всех других лиц, которые находится вне страны своей гражданской принадлежности или, если они не имеют определенного гражданства, вне страны своего прежнего обычного местожительства, вследствие испытываемых или испытанных ими вполне обоснованных опасений преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства или политических убеждений или не могут или, по причинам указанных опасений, не желают пользоваться защитой правительства страны своей гражданской принадлежности или если они не обладают определенным гражданством, возвратиться в страну своего прежнего обычного местожительства» [1, 2-тарау, 6. В].

Бұл анықтамада А белгінде көрсетілгендей үақыттық немесе географиялық шектеулер жойылған. Егер азаматтығы бар тұлға болса, ол өзі азаматы болып табылатын мемлекеттен нәсілі, азаматтығы, діни наным-сенімі немесе саяси көзқарасына байланысты қудалауға тұсуге то-лыққанды қауіпті негіз туындауының салдарынан тыс жерге орналасқан және де осы қауіпке байланысты өзі азаматы болып табылатын мемлекеттің қорғауын ала алмайтын немесе алғысы келмейтін барлық тұлғаларға босқын ұғымы беріледі.

Егер ол тұлға ешбір елдің азаматы болып табылмаса, яғни апатрид болса, осындай қудалауға тұсудің толыққанды негізінен өзінің әдеттегі тұрғылықты елін тастап кеткен болса, мұндай тұлғалар да босқын ұғымы қолданылады.

Яғни жарғылық босқын ұғымында азаматтығы жоқ тұлғалардың босқын деп танылу мүмкіндігін анықтаған ереже бар.

Ал, осы (Жарғының В тармағындағы) босқын ұғымы мынадай тұлғаларға қолданылмайды [1, 2-тарау, 7]:

а) егер ол тұлға бірнеше мемлекеттің азаматы болып табылса, егер олар жоғарыдағы анықтамага сәйкес шарттарды әрбір елде қанағаттандыратындей болмаған жағдайда;

б) олар өмір сүріп жатқан мемлекеттегі құзіретті органдар оның азаматтық катыстылығы бар елмен байланысты құқықтары мен міндеттерді танитын болса;

с) БҮҰ-ның мекемелерінің немесе басқа да органдардың көмегін немесе қорғауын пайдалануды жалғастыра түссе;

д) Адам құқығының жалпы декларациясын 14-бабының 2 тармағының ережесіне немесе Халықаралық әскери трибуналдың Лондондық статусының 6-бабына сәйкес қарастырылған қылмысты немесе қылмыскерді ұстап беру туралы шарттардың ережелерінде қарастырылған қылмыстарды олар жасады деуге айтартылған негізді болжам бар тұлғаларға босқын ұғымы қолданылмайды.

Жарғының осындай ережелері арқылы мандаттық босқындардың шегін анықтауға болады. Жарғы негізінде босқын деп анықталуы үшін ол тұлға басқа мемлекеттің қорғауында болмауы кепрек. Яғни, ол тұлғаға халықаралық құқықтық қорғау аса қажет болғандығы соншалықты, оның өзі азаматы болып табылатын мемлекеттің немесе басқа да халықаралық үйымдардың тарапынан қорғауға алынбаған болуы тиіс.

ӘДЕБИЕТ

1. Устав Управления Верховного Комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев.
2. Краткий справочник терминов в области миграции и беженцев. г. Бишкек. Кыргызская Республика, 1998. С. 28.
3. Гай С. Гудвин Гилл. Статус беженца в международном праве. ЮНИТИ, 1997.
4. Беженцы и система убежища // Казахстанский бюллетень. 2006. Вып. 2. С. 6.

Резюме

В статье дается определение понятия беженцев в соответствии с Уставом УВКБ ООН.

Summary

This article studies a notion of refugees in connection with Charter UNHCR UNO.