

## Քննարկի Վարդանյան

ԵՊՀ Եվրոպական և միջազգային իրավունքի ամբիոնի դ ասսիստ

### ՓԱՒՍՏԱԿԱՆՆԵՐԻ ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ-ԻՐԱՎԱԿԱՆ ՊԱՇՏՊԱՆՈՒԹՅԱՆ ՄԵՆԱՆԻՋՄԻ ՉՆԱՎՈՐՈՒՄԸ ԵՎ ՊԱՏՍԱԿԱՆ ԶԱՐԳԱՑՈՒՄԸ

Մարդիկ դեռևս հնագույն ժամանակներից սեփական կյանքը բռնությունից և սպառնալիքներից փրկելու համար ստիպված են եղել լքել իրենց հայրենի օջախները և հաստատվել օտար ափերում: Հայրենիքից մազապուրծ փախչելու այս երևույթն էլ ինքնին հանդիսացավ փախստականների իմաստիտուտի ձևավորման համար հիմք:

Փախստականների իմաստիտուտի ձևավորումն ունի հնագույն արմատներ, սակայն միջազգային հանրության պատասխանատվությունը փախստականների պաշտպանության և աջակցության նկատմամբ իր սկիզբն է դրել միայն վերջին հարյուրամյակում: Տարբեր ժամանակաշրջաններում հայրենիքը լքած մարդկանց քանակը միշտ էլ մեծ չափերի է հասել: Սակայն 20-րդ դարի առաջին կեսին այս երևույթը հասավ առավել մեծ մասշտաբների: Դրա պատճառը հատկապես Առաջին համաշխարհային պատերազմն էր՝ իր պատճառած վնասներով, ցավով, հետևանքներով և զրկանքներով: Միայն փլուզված ռուսական կայսրությունից շուրջ 1 մլն. մարդ ստիպված եղավ լքելու հայրենիքը և ընկնելու պանդխտության մեջ<sup>1</sup>: Արդյունքում միջազգային հանրությունը, ի դեմս Ազգերի լիգայի, իսկ այնուհետև Միավորված ազգերի կազմակերպության, չէր կարող անտարբերություն դրսևորել այս խնդրի նկատմամբ:

1921թ. Ազգերի լիգայի շրջանակներում, որը ստեղծվել էր Առաջին համաշխարհային պատերազմից հետո՝ որպես խաղաղության երաշխիք, հրավիրվեց փախստականների հիմնախնդրին վերաբերող առաջին համաժողով: Համաժողովի արդյունքում որոշում ընդունվեց հիմնադրել ռուս փախստականների հարցերով Գերագույն հանձնակատարի պաշտոնը: Այդ պաշտոնում նշանակվեց նորվեգացի հայտնի գիտնական և պետական գործիչ Ֆրիտյոֆ Նանսենը: Հետագայում՝ 1925թ., Ֆ.Նանսենին հանձնարարվեց նաև ուսումնասիրել հայ փախստականների հիմնախնդիրը, և այդ նպատակով վեր-

ջինիս ղեկավարությամբ ստեղծվեց հատուկ հանձնաժողով: Գերագույն հանձնակատարի գործունեությունը պետք է իրականացվեր համապատասխան կառավարությունների համաձայնությամբ և չպետք է կրեր քաղաքական բնույթ:

Փախստականների հարցերով Գերագույն հանձնակատարի լիազորությունների շարքին էին դասվում՝

- ընդունող երկրներում փախստականների իրավական կարգավիճակի սահմանումը՝ անձը հաստատող փաստաթղթի և ճանապարհային փաստաթղթերի տրամադրման միջոցով,

- փախստականներին աշխատանքի տեղավորելու համար հնարավորություն ստեղծելը,

- հայրենադարձության իրականացման նախագծեր կազմելը<sup>1</sup>:

Վերոնշյալ միջոցառումների ի կատար ածումն էլ իր հերթին անհրաժեշտություն առաջացրեց մշակել փախստականների պաշտպանությանն ուղղված մի խումբ համաձայնագրեր:

Ըստ այդմ՝ 1922թ. հուլիսի 5-ին ժնևում Ֆ. Նանսենի ջանքերի շնորհիվ Ազգերի լիգայի շրջանակներում հրավիրված խորհրդաժողովի արդյունքում ընդունվեց Համաձայնագիր ռուս փախստականներին անձը հաստատող փաստաթուղթ հատկացնելու վերաբերյալ<sup>2</sup>: Անձը հաստատող փաստաթուղթը հնարավորություն տվեց այս կատեգորիայի անձանց վերադառնալ իրենց մշտական բնակության վայրեր կամ հաստատվել այլ երկրներում՝ որոշակիորեն թեթևացնելով փախստականների առջև ծառայած դժվարությունները: Նման փաստաթղթի տրամադրման մասին համաձայնագրում նշվում էր նաև փաստաթղթի տրամադրման վերաբերյալ պետությունների համաձայնության մասին, այն է՝ անձը առանց պետության համապատասխան համաձայնության չէր կարող վերադառնալ այն երկիր, որտեղ նրան տրվել էր նման փաստաթուղթ: Փաստաթուղթը միաժամանակ թե՛ անձը հաստատող վկայական էր, թե՛ ճանապարհային

<sup>1</sup>Տե՛ս Павлова, А. В., Сарашевский, Ю. А. К вопросу о понятии «беженец» в международном праве // Белорус. журн. междунар. права и междунар. отношений. 1998, №2, էջ 15:

<sup>2</sup> Տե՛ս Иранпур З.Ф., Проблема защиты прав беженцев: исторические истоки и современность // <http://justicemaker.ru/view-article.php?id=11&art=2187>:

<sup>1</sup>Տե՛ս Григоричев К.В., Зимовина Е.П., Правовой статус беженцев. Караганда: Экожан, 2005, էջ 7:

փաստաթուղթ, որը գործում էր 1 տարի ժամկետով<sup>1</sup>: Փաստաթուղթը Ֆ. Նանսենի անունով կոչվել էր Նանսենյան անձնագիր<sup>2</sup>:

1924թ. որոշում էր կայացվել անձը հաստատող փաստաթղթեր տրամադրել նաև հայ փախստականներին: Այս փաստաթուղթը իր բովանդակությամբ նույնական էր նախորդ փաստաթղթի հետ, միայն թե նախատեսում էր փախստականների համար սահմանված հատուկ թույլտվություն վերադառնալու համար իրենց փաստաթուղթ տրամադրած երկիր՝ ցանկացած դեպքում նպաստելով փախստականների ազատ տեղաշարժմանը և տնտեսական կացության բարելավմանը<sup>3</sup>: Նման թույլտվություն տրամադրվում էր «...բոլոր դեպքերում, երբ չկային այլ կերպ վարվելու պատճառներ փախստականների տեղաշարժումն ու նրանց տնտեսական վիճակը բարելավելու նպատակներով»<sup>4</sup>:

1926թ. մայիսի 12-ին ժնևում տեղի ունեցած կոնֆերանսի արդյունքում մի շարք փոփոխություններ և լրացումներ արվեցին 1922թ. և 1924թ. Համաձայնագրերում: Նոր ակտն առաջին անգամ փորձեց ձևակերպել «փախստական» հասկացությունը: Բացի այդ փախստականի ինքնությունը հաստատող փաստաթուղթի՝ այսպես կոչված՝ «նանսենյան անձնագիրը», ըստ 1926թ. Համաձայնագրի, կարող էր գործել նաև այն տված պետություն վերադառնալու համար<sup>5</sup>: Փաստաթղթի մի շարք դրույթներ վերաբերում էին Ազգերի լիգայի կողմից փախստականների աջակցության համար ստեղծված վերականգնողական հիմնադրամին: Համաձայնագիրը նաև առաջարկում էր պետություններին «հատուկ ներդրումներ կատարել հոգալու համար իրենց տարածքում գտնվող կամ այն լքող փախստականների

տեղափոխման և բնակեցման հետ կապված ծախսերը»<sup>1</sup>:

1928թ. Ժնևյան կոնֆերանսի ժամանակ ընդունվեց փախստականներին առնչվող թվով 3 համաձայնագիր: Մասնավորապես՝

1. հայ և ռուս փախստականների իրավական կարգավիճակի մասին,

2. հայ և ռուս փախստականների օգտին մշակված միջոցառումները փախստականների այլ կատեգորիաների վրա տարածելու վերաբերյալ,

3. Ազգերի Լիգայի Գերագույն հանձնակատարի ներկայացուցիչների գործառույթների մասին:

Հայ և ռուս փախստականների կարգավիճակի վերաբերյալ փաստաթուղթը ավելի հստակ էր սահմանում վերջիններիս իրավական կարգավիճակը, քան նախկինում գործող համաձայնագրերը: Նրանում հստակ ամրագրված էին փախստականների գործերով Գերագույն հանձնակատարի խնդիրները՝ կապված փախստականներին աջակցելու համար անհրաժեշտ միջոցառումներ իրականացնելու հետ, մասնավորապես դրանց շարքին էին դասվում փախստականների անձի և իրավական վիճակի, նրանց ընտանեկան դրության և քաղաքացիական կարգավիճակի սահմանումը, փախստականների իրավունքների ներկայացումը լիազորված մարմիններին, հատկապես նրանց համար մուտքի արտոնագիր, երկրում բնակվելու թույլտվություն ստանալու, դպրոցներ ընդունելու և այլ նպատակներով:

1928թ. հունիսի 30-ի հայ և ռուս փախստականների նկատմամբ կիրառվող միջոցները փախստականների այլ կատեգորիաների նկատմամբ կիրառելու վերաբերյալ Համաձայնագիրը տարածվում էր նաև թուրք, ասորի, ասորիա-խալդիական և նատուրալիզացված փախստականների վրա:

Ազգերի լիգայի երրորդ Համաձայնագիրը Գերագույն հանձնակատարի ներկայացուցիչների գործառույթների մասին մշակվեց՝ նպատակ ունենալով նպաստել հայ և ռուս փախստականների իրավական վիճակի մասին Համաձայնագրով նախատեսված միջոցառումների առավել արդյունավետ իրականացմանը:

<sup>1</sup> Տե՛ս Ազգերի լիգայի 1926թ. մայիսի 12-ի Համաձայնագիր՝ հայ և ռուս փախստականներին անձը հաստատող փաստաթուղթ տրամադրելու, 1922թ. հուլիսի 5-ի և 1924թ. մայիսի 31-ի Համաձայնագրերում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու վերաբերյալ, կետ 13:

Գերմանիայում նացիստական ռեժիմի հաստատումը փախստականների նոր հոսանքների առաջացման պատճառ դարձավ, որոնց թվում էին քաղաքական փախստականները, հրեաները և նացիզմի այլ զոհեր: Նրանց աջակցելու համար նշանակվեց Գերմանիայից հատուկ այդ նպատակով ժամանած Գերագույն հանձնակատար: Հետագայում հանձնաժողովի մանդատը տարածվեց նաև Ավստրիայից ժամանող փախստականների վրա<sup>1</sup>: Գերագույն հանձնակատարի պաշտոնում նշանակվեց Ջեյմս Մակդոնալդը: Վերջինս իր ջանքերը կենտրոնացրեց այդ փախստականների համար բնակության մշտական վայրեր փնտրելու վրա և արդյունքում շուրջ 80.000 մարդ վերաբնակեցվեց (հիմնականում Պաղեստինում)<sup>2</sup>:

1936թ. ընդունվեց Գերմանիայից ժամանող փախստականների կարգավիճակի վերաբերյալ ժամանակավոր համաձայնագիր, որը լրամշակումների ենթարկվելուց հետո 1938թ. վերանվանվեց Կոնվենցիա: Այն ըստ էության կրկնում էր 1933թ. Կոնվենցիայի դրույթները: 1936թ. և 1938թ. փաստաթղթերին կցված 1939թ. Լրացուցիչ արձանագրությունը 1938թ. Կոնվենցիայի դրույթները տարածեց նաև Ավստրիայից ժամանող փախստականների վրա:

1922-1939թթ. ընդունված փաստաթղթերը ըստ էության դարձան ներկայիս փախստականների իրավունքի հիմքը և փախստականների պաշտպանության միջազգային-իրավական ռեժիմի պատմական զարգացման առաջին փուլը (փախստականների կարգավիճակի հավաքական՝ կոլեկտիվ ճանաչման փուլը): Փախստականների կարգավիճակի ճանաչման հավաքական մոտեցման համար բավարար էր այն, որ անձը գտնվում էր իր ծագման երկրի սահմաններից դուրս և չէր օգտվում այդ պետության կառավարության օգնությունից: Այսպես՝ 1926թ. համաձայնագրով ռուս փախստական համարվում էր ռուսական ծագում ունեցող ցանկացած անձ, ով չէր օգտվում ԽՍՀՄ կառավարության օգնությունից<sup>3</sup>: 1938թ. Կոնվենցիայի համաձայն՝ նույնը սահմանվեց Գերմանիայի փախստականների համար, ընդ որում Կոնվենցիայի 1.2 հոդվածով փախստական

<sup>1</sup> St'u History of organization, [http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/peace/laureates/1938/nansen-history.html](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1938/nansen-history.html):

<sup>2</sup> St'u УВКБ, Введение в вопросы международной защиты беженцев: Пособие для самообучения 1, UNHCR, 2005, էջ 5:

<sup>3</sup> St'u Гау С. Гудвин-Гилл, Статус беженца в международном праве, Будапешт, 1997, էջ 16:

չէր կարող համարվել այն անձը, ով լքել էր Գերմանական պետության սահմանները՝ անձնական պատճառներից ելնելով:

Փախստականների պաշտպանության միջազգային իրավական ռեժիմի պատմական զարգացման 2-րդ փուլը ներառում է 2-րդ համաշխարհային պատերազմը և դրան անմիջապես հաջորդած ժամանակաշրջանը՝ ըստ էության հանդիսանալով անցումային փուլ փախստականների կարգավիճակի հավաքական ճանաչման և անհատական ճանաչման փուլերի միջև: Այս ժամանակահատվածում փախստականներին տրվող սահմանումը դիտարկվում էր երեք տեսանկյունից՝ իրավական, սոցիալական, անհատական: Իրավական մոտեցման հիմքում ընկած էր այն հանգամանքը, որ անձը համարվում էր փախստական այնքանով, որքանով որ դիտվում էր ծագման երկրի կառավարության պաշտոնական օգնության շրջանակից դուրս մնացած մարդկանց խմբի անդամ: Սոցիալական տեսանկյունից փախստականն իր երկրի հասարակությունից անջատված, սոցիալական և քաղաքական բացերի զոհ դարձած անձ է: Անհատական տեսանկյունից ելնելով՝ փախստականը, որոշակի հիմքերի հիման վրա հրաժարվելով իր երկրի պաշտպանությունից, ձգտում է արտերկրում նոր կյանք ստեղծելու հնարավորություն ձեռք բերել<sup>1</sup>:

Ի մի բերելով վերոնշյալը՝ հարկ է հավաստել, որ սույն ժամանակաշրջանում ևս մշակվեցին մի շարք համաձայնագրեր, որոնք պետք է նպաստեին փախստականների հիմնախնդրի լուծմանը: Մասնավորապես՝

✓ 1926թ. Համաձայնագիրը, որն առաջին անգամ ձևակերպեց «փախստական» հասկացությունը,

✓ 1933թ. Կոնվենցիան փախստականների միջազգային կարգավիճակի վերաբերյալ: Այս համաձայնագիրը մի յուրօրինակ մոդել հանդիսացավ ապագա միջազգային փաստաթղթերի համար,

✓ Գերմանիայի փախստականների իրավական կարգավիճակի մասին 1936թ. ժամանակավոր համաձայնագիրը, որը 1938թ. հետո որոշակի վերամշակվելուց հետո անվանվեց Կոնվենցիա: Սույն Կոնվենցիայի դրույթները նման էին 1933թ. Կոնվենցիայի դրույթներին:

Այնուամենայնիվ, ի մի բերելով 1921-1939թթ. Ազգերի լիգայի գործունեությունը փախստականներին աջակցություն ցուցաբերելու ուղղությամբ, պետք է փաստել, որ այն ի վիճակի չէրավ իրագործե-

<sup>1</sup> St'u The Development of the Refugee Definition in International Law// [http://www.refugeecaselaw.org/pdfs/Hathaway\\_LRS\\_Chp1.pdf](http://www.refugeecaselaw.org/pdfs/Hathaway_LRS_Chp1.pdf):

լու իր առջև դրված նպատակներն ու խնդիրները, իսկ Ազգերի լիգայի հնարավորությունները այս կամ այն օգնություն տրամադրելու հարցում բավական սահմանափակ էին<sup>1</sup>:

Վերոնշյալը մեզ թույլ է տալիս փաստել, որ Ազգերի լիգայի կողմից փախստականների հիմնախնդրի լուծման նպատակով ընդունված բոլոր փաստաթղթերն էլ զերծ չէին մի շարք սկզբունքային թերություններից: Նշենք դրանցից մի քանիսը.

- համաձայնագրերը առաջարկությունների ձևով էին ներկայացվում և չունեին պարտադիր իրավաբանական ուժ,
- դրանք համաձայնեցված ու հաջորդականորեն չէին կիրառվում,
- կոնվենցիաները վավերացվում էին միայն մի քանի պետությունների կողմից և այն էլ որոշակի վերապահումներով (եթե 1922թ. Համաձայնագիրը ուժի մեջ մտավ 33 պետությունների համար, ապա փախստականների միջազգային կարգավիճակի մասին 1933թ. Կոնվենցիան վավերացրին 8 պետություն, իսկ 1938թ. Գերմանիայի փախստականների կարգավիճակի մասին Կոնվենցիան՝ միայն 2 պետություն)<sup>2</sup>:

Նշված թերությունները կարելի է թերևս բացատրել նրանով, որ որքան ավելի շատ պարտադիր բնույթի նորմեր էին պարունակում այդ համաձայնագրերը և որքան որ ավելի համընդգրկուն ու համապարփակ էին, այնքան պետությունները ավելի էին խուսափում դրանք վավերացնելուց՝ չցանկանալով իրենց վրա վերցնել փախստականների իրավունքների պաշտպանության հետ կապված մի շարք պարտավորություններ:

Փախստականների իրավունքի հիմնական սկզբունքների ձևավորումը շարունակվեց նաև երկրորդ համաշխարհային պատերազմից հետո: Արդեն իսկ երկրորդ համաշխարհային պատերազմի ավարտին միլիոնավոր մարդիկ գտնվում էին իրենց պետություններից դուրս և աջակցության կարիք ունեին: Տեղափոխված եվրոպացիների մեծ մասը կենտրոնացած էր Գերմանիայում: Միաժամանակ փախստականների նոր հոսքեր առաջացան Հունաստանում կոմունիզմի ջատագովների և թագավորական իշխանության միջև տեղի ունեցած քաղաքացիական պատերազմի, ինչպես նաև Արևելյան և

Հարավային Եվրոպայում ազատագրական շարժումների արդյունքում: Նման կարճ ժամանակահատվածում փախստականների և տեղահանված անձանց մեծ հոսքը հատկապես այն տարածքներում, որտեղ ենթակառուցվածքների հիմնական մասը ավերված էր, պահանջում էր արևմտա-եվրոպական երկրների միջամտությունը, առավելապես Գերմանիայի, ինչպես նաև դաշնակիցների զինվորական իշխանությունների, որոնք պատասխանատու են նախկին հակառակորդների տարածքների կառավարման համար:

Եվրոպայում մարդկանց հսկայական տեղաշարժը կասեցնելու նպատակով 1943թ. նոյեմբերին արևմտյան իշխանությունները հիմնեցին *Օգնության և հետպատերազմյան վերականգնման Միացյալ Ազգերի արմինիստրացիա (UNRRA)*՝ միութենական գործերի կողմից հակազրոհի սկսվելուց և Եվրոպայի ազատագրումից հետո փախստականներին, ինչպես նաև պատերազմի արդյունքում տեղահանված անձանց անհապաղ օգնություն տրամադրելու համար: 1944-1945թթ. UNRRA-ն ժամանակավոր արտակարգ օգնություն տրամադրեց դաշնակիցների ձեռքն ընկած շուրջ 7 մլն մարդու<sup>1</sup>: Սակայն UNRRA-ն փախստականների հիմնախնդրով զբաղվող կազմակերպություն չի եղել իր բուն իմաստով. կազմակերպությունն օգնում էր պատերազմի արդյունքում տեղահանված բոլոր անձանց և միայն հազվադեպ՝ քաղաքական փախստականներին: UNRRA-ն զբաղվում էր փախստականներին և տեղահանված անձանց երրորդ երկրներ վերաբնակեցնելու խնդրով: Վերջինիս նպատակներից մեկն էլ այն էր, որ հնարավորության սահմաններում իրենց երկիր վերադարձնի այն անձանց, ովքեր տեղահանվել կամ արտաքսվել են պատերազմի պատճառով: Ի վերջո UNRRA-ի հիմնական գործառույթը հայրենադարձության խրախուսումն ու վերջինիս նկատմամբ հսկողության իրականացումն էր<sup>2</sup>:

1947թ. ՄԱԿ-ի կողմից ստեղծվեց Փախստականների միջազգային կազմակերպությունը, որն առաջին միջազգային մարմինն էր, որ զբաղվեց փախստականների խնդիրների համալիր ուսումնասիրությամբ: Նրա գործառույթներն էին անձի կարգավիճակի հաստատ-

<sup>1</sup> St'u Положение беженцев в мире: Пятьдесят лет гуманитарной деятельности. Управление Верховного Комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), Москва, "Интердиалект+", 2000, էջեր 15-16, 18:

<sup>2</sup> St'u Skran G. Refugees in Inter-War Europe: The emergence of a regime. Oxford: Oxford University Press, 1995, էջ 48:

<sup>1</sup> St'u Помапов В. П. Беженцы в международном праве, М., 1986, էջ 53:

<sup>2</sup> St'u նույն տեղումը:

տունը, իրավական և քաղաքական պաշտպանությունը, հայրենադարձությունը, տեղափոխումը, վերաբնակեցումը նոր տարածքում<sup>1</sup>: Եվրոպայում տեղի ունեցած իրադարձությունների պատճառով, սակայն, շատերը ցանկություն չունեին վերադառնալու իրենց հայրենիք։ Վեճեր էին ընթանում այն կապակցությամբ, թե արդյո՞ք թույլատրելի է վերաբնակեցման պրակտիկայի կիրառումը հայրենադարձության փոխարեն: Արևմտյան բլոկը գտնում էր, որ Փախստականների միջազգային կազմակերպությունը պետք է պաշտպանի անձանց, որոնք իրենց հայրենադարձման դեմ ունեն «լուրջ առարկություններ», ներառյալ առարկություններ, որոնք հիմնված են «ռասայական, կրոնական, ազգային պատկանելիության կամ քաղաքական համոզմունքների պատճառով հետապնդման կամ նման հետապնդման ողջամիտ վախ ունենալու» հանգամանքի վրա, և առարկություններ «քաղաքական բնույթի, որոնք կազմակերպությունը կհամարի լուրջ»: Ձևավորված անվտանգության մթնոլորտում շատ քիչ պետություններ էին իրականացնում ֆինանսավորում, ինչի հետևանքով արդեն 1951թ. ՓՄԿ դադարեցրեց իր գոյությունը:

Նախկինում միջազգային կազմակերպությունները զբաղվում էին փախստականների որոշակի խմբերի գործերով (օրինակ՝ ռուսների կամ գերմանացիների) գործում էր փախստականի կարգավիճակի կոլեկտիվ ճանաչման սկզբունքը, իսկ պետությունները երբեք չէին փորձում ձևավորել մեկ ընդհանուր, ունիվերսալ հասկացություն «փախստական» եզրույթի համար:

Այսպիսով, փախստականների միջազգային-իրավական պաշտպանության պատմության մեջ առաջին անգամ փախստականի կարգավիճակը դիտարկվում էր առանձին անհատների նկատմամբ և ոչ անձանց խմբի, որն էլ հաստատեց անհատի իրավունքը փախչել քաղաքական հետապնդումից և ընտրել իր բնակության վայրը:

Չնայած Փախստականների միջազգային կազմակերպության ձեռքբերումներին՝ փախստականների հիմնախնդիրը չէր նվազում: Պատերազմից հետո մնացած տեղահանված անձանց վերաբնակեցումը էլ ավելի բարդացավ: Արևմտյան երկրները, որոնք արդեն մեկ անգամ նման անձանց ընդունել էին, հավատացնում էին, որ իրենց տնտեսությունները տեղահանվածների ևս մեկ նման հոսքի չեն դիմանա, մինչ այդ «սառը պատերազմը» սկսելուց հետո փախստա-

<sup>1</sup> Տե՛ս УВКБ, Введение в вопросы международной защиты беженцев: Пособие для самообучения 1, UNHCR, 2005, էջ 7:

կանների նոր խմբեր ուղղվեցին դեպի Արևմուտք:

Արևելքի և Արևմուտքի միջև նոր հակամարտությունները՝ իշխանափոխությունը Չեխոսլովակիայում, առաջին սովետական առումային ռումբի պայթյունը, Բեռլինի շրջափակումը, Չինաստանում Սաո Ցզեդունի հաղթանակը, կորեական հակամարտության սկիզբը 1950թ., այս ամենը էլ ավելի խորացրին երկու բլոկների միջև առկա քաղաքական լարվածությունը, որի պայմաններում փախստականների հիմնահարցը ոչ միայն կայուն պահպանվում էր, այլև գնալով նոր զարգացում էր ստանում:

Փախստականների պաշտպանության միջազգային իրավական ռեժիմի պատմական զարգացման 3-րդ փուլը՝ փախստականի կարգավիճակի անհատական ճանաչման փուլն է, որն ընդգրկում է ՄԱԿ ՓԳՅ ստեղծումից և 1951թ. Փախստականների կարգավիճակի մասին Կոնվենցիայի ընդունումից սկսած մինչ այսօր ընկած ժամանակահատվածը:

ՄԱԿ-ի Գլխավոր ասամբլեայի և տնտեսական ու սոցիալական խորհրդի շրջանակներում 1948-1950թթ. քննարկվում էր Միավորված ազգերի կազմակերպության փախստականների գծով հանձնակատարի գրասենյակի ձևավորման հիմնահարցը և փախստականների կարգավիճակի մասին 1951թ. Կոնվենցիայի նախագիծը:

Երկարատև քննարկումներից հետո ՄԱԿ-ի Գլխավոր ասամբլեայի 1949թ. դեկտեմբերի 3-ի 319 (IV) բանաձևով որոշում կայացվեց ստեղծել *Միացյալ ազգերի կազմակերպության փախստականների գծով գերագույն հանձնակատարի գրասենյակ* (այսուհետ՝ ՄԱԿ ՓԳՅ), որի գործունեությունը կրելու էր բացառապես մարդասիրական և սոցիալական բնույթ: Ի սկզբանե այն ձևավորվեց 3 տարի ժամկետով՝ սկսած 1951թ. հունվարի 1-ից<sup>1</sup>: ՄԱԿ ՓԳՅ-ն իր գործունեությունն սկսեց՝ կազմում ունենալով շուրջ 30 աշխատակից և բյուջե՝ 300 000 ԱՄՆ դոլարի չափով: ՄԱԿ ՓԳՅ-ի առաջնային մանդատը ի սկզբանե ամրագրված էր նրա Կանոնադրությունում<sup>2</sup>: Յետագայում ՄԱԿ ՓԳՅ-ի մանդատը բազմիցս երկարացվում էր Գլխավոր ասամբլեայի բանաձևերով, իսկ 2003թ. դեկտեմբերի 22-ի 58/153 բանաձևով ՄԱԿ ՓԳՅ լիազորությունները երկարաձգվեցին

<sup>1</sup> Տե՛ս 1949թ. դեկտեմբերի 3-ի ՄԱԿ-ի Գլխավոր ասամբլեայի 319 (IV) Բանաձև, կետ 1:

<sup>2</sup> Տե՛ս ՄԱԿ-ի Գլխավոր ասամբլեայի 428 (V) Բանաձև (1950թ.):

անսահմանափակ ժամկետով, քանի դեռ փախստականների հարցը վերջնական լուծում չի ստանա<sup>1</sup>:

ՄԱԿ ՓԳՅ-ի կանոնադրության մեջ ամրագրված էին Գրասենյակի պարտականությունները, որոնց թվում առավել կարևորներն են համարվում «միջազգային մասշտաբով փախստականների պաշտպանության ապահովումը...փախստականների պաշտպանությանն ուղղված միջազգային կոնվենցիաների վավերացմանն աջակցելը համընդհանուր և տարածաշրջանային մակարդակներով, ինչպես նաև դրանց կիրառման նկատմամբ հսկողությունը և ... փախստականների հիմնախնդիրների երկարատև լուծումների որոնումը»<sup>2</sup>:

1951թ. ընդունված Փախստականների կարգավիճակի մասին Կոնվենցիան սահմանեց փախստականին՝ որպես անձ, որն ունի «ռասայի, քաղաքացիության, դավանանքի, այս կամ այն սոցիալական խմբի պատկանելիության կամ քաղաքական հայացքների պատճառով հետապնդման զոհ դառնալու հիմնավոր երկյուղ»: Որպես փախստականին հիմնական բնութագրող հատկանիշ հետապնդման ընդունումը համապատասխանում էր Արևմուտքում ապաստան հայցողների սահմանմանը: Նման սահմանումն իր մեջ կներառեր նաև քաղաքական փախստականներին, հատկապես Արևելյան Եվրոպայից, և ուժեղացող կոմունիստական ռեժիմները համաշխարհային հանրության առջև հանդես կգային որպես հետապնդողներ: Այն համարվում էր նաև Եվրոպայում կրոնական և էթնիկական փոքրամասնությունների հիմնահարցի կարգավորման հարմարավետ միջոց, հատկապես հրեաների, որոնք ձգտում էին ստեղծելու արդյունավետ միջազգային մեխանիզմներ՝ դյուրին դարձնելու համար երկրից մեկնումը և տեղահանումը ապագա հնարավոր հետապնդումների ժամանակ:

Չնայած նրան, որ կողմերը համաձայնության եկան մեկ ընդհանուր «փախստական» հասկացության կիրառման վերաբերյալ, նրանք համաձայնության չէին գալիս այն հարցի շուրջ, թե արդյո՞ք Կոնվենցիայի դրույթները կիրառելի են բոլո՞ր, թե՞ բացառապես միայն Եվրոպայի փախստականների նկատմամբ:

<sup>1</sup> Տե՛ս 2003թ. դեկտեմբերի 22-ի ՄԱԿ-ի Գլխավոր ասամբլեայի 58/153 Բանաձև, կետ 9:

<sup>2</sup> Տե՛ս ՄԱԿ ՓԳՅ Կանոնադրություն // Մարդու իրավունքներ: Միջազգային պայմանագրերի ժողովածու, 1-ին հատոր, 2-րդ մաս, Նյու Յորք և Ժնև, ՄԱԿ, 1994:

Մեծ Բրիտանիան՝ ստանալով Սկանդինավյան երկրների և Բենիլյուքսի աջակցությունը, կողմ էր «փախստական» հասկացության ավելի լայն մեկնաբանմանը: ԱՄՆ-ը և Ֆրանսիան, մյուս կողմից, ճիշտ էին համարում Կոնվենցիան ստորագրած պետությունների պարտավորությունների սահմանափակումը: Արդյունքում հաղթեց այն կարծիքը, որ Կոնվենցիան պետք է հանդիսանա բացառապես Եվրոպական փախստականների հիմնախնդիրների լուծման հիմնական միջոց<sup>1</sup>:

Այսպիսով, իր տնօրինության տակ ունենալով 300 հզ. դոլ. չափով ամենամյա բյուջե և գործելով ժամանակի ու աշխարհագրական սահմանափակումների պայմաններում, ՄԱԿ ՓԳՅ-ի գործունեությունը խիստ սահմանափակ էր և միայն որոշ չափով էր ազդում հետպատերազմյան շրջանում Եվրոպայում փախստականների առկա իրավիճակի վրա: Թվով վեցերորդ վավերացումը, որն անհրաժեշտ էր փախստականի կարգավիճակի մասին 1951թ. Կոնվենցիան ուժի մեջ մտնելու համար, կատարվեց միայն 1954թ. հունվարին: ԱՄՆ-ը չստորագրեց Կոնվենցիան և ոչ մի պարտավորություն իր վրա չվերցրեց ընդհուպ մինչև 1968թ.: ՍՄՅ-ը չմիացավ Կոնվենցիային՝ դրանով իսկ չճանաչելով փախստականներին՝ որպես քաղաքական և սոցիալական երևույթ<sup>2</sup>:

1960-ական թթ. ՓԳՅ-ի կողմից օգնության արժանացած մարդկանց մեծամասնությունը 1951թ. Կոնվենցիայի գործողության շրջանակներում ընդգրկված չէր: Արդյունքում հրավիրվեցին Եվրոպական, աֆրիկյան, ամերիկյան մասնագետների քննարկումներ և 1967թ. ընդունվեց փախստականների կարգավիճակի մասին Արձանագրությունը, որտեղ վերացվեցին Կոնվենցիայով տրված ժամանակագրական և աշխարհագրական սահմանափակումները: Չնայած այս քայլերին՝ աֆրիկյան պետությունները շարունակեցին աֆրիկյան փախստականների կարգավիճակի վերաբերյալ փաստաթղթի մշակումը՝ հաշվի առնելով վերջիններիս կարգավիճակի առանձնահատկությունները: 1969թ. ընդունվեց Աֆրիկյան միության կազմակերպության Կոնվենցիան: Այն տալիս է փախստականի ավելի

<sup>1</sup> 1951թ. մինչև 1960թ. Կոնվենցիային միացած 23 պետություններից 18-ը Եվրոպական պետություններ էին և առնվազն 4-ը հատուկ կապ ունեին մայրցամաքի հետ, որն էլ բացատրում է նրանց ավելի վաղ միացումը:

<sup>2</sup> Անհրաժեշտ է նշել, որ 1977թ. ՍՄՅ Սահմանադրությունը ամրագրում էր քաղաքական ապաստան տրամադրելու հնարավորություն:

լայն սահմանում՝ 1951թ. Կոնվենցիայով տրված փախստականի սահմանմանն ավելացնելով մեկ ավելի սուբյեկտիվ դրույթ՝

- ցանկացած անձ, ով ստիպված է լքել իր երկիրը՝ կապված արտաքին ազդեցիկայի, օկուպացիայի, օտարյերկրյա գերիշխանության կամ այնպիսի իրադարձությունների հետ, որոնք խանգարում են հանրային կարգը՝ ծագման կամ ազգային պատկանելիության երկրի մի հատվածում կամ ամբողջ տարածքում<sup>1</sup>:

Տարածաշրջանային փաստաթղթի օրինակ է նաև Կարթագենի հռչակագիրը: Լատինական Ամերիկայի մի շարք երկրներում, օրինակ՝ Նիկարագուայում, Գվատեմալայում տեղի ունեցած քաղաքացիական պատերազմների պատճառով ի հայտ եկած փախստականների ճգնաժամը պահանջեց համապատասխան փաստաթղթի ստեղծման անհրաժեշտություն: 1984թ. Կարթագենում կայացավ հանդիպում, որի արդյունքում ընդունվեց Կարթագենյան հռչակագիրը: Այն Աֆրիկյան հռչակագրի նման 1951թ. Կոնվենցիայով տրված փախստականի սահմանմանն ավելացնում է սուբյեկտիվ մեկ տարր, այն է՝ փախստական են նաև այն անձինք, ովքեր լքել են իրենց երկիրը, քանի որ իրենց կյանքը, անվտանգությունը կամ ազատությունը վտանգված է եղել համատարած բռնության, արտաքին ազդեցիկայի, ներքին բախումների, մարդու իրավունքների զանգվածային խախտումների կամ այլ հանգամանքների պատճառով, որոնք եսկանորեն խախտել են հանրային կարգը<sup>2</sup>:

Եվրոպայում ինտեգրացիոն գործընթացների խորացման արդյունքում անհրաժեշտություն առաջացավ մշակելու միգրացիոն խնդիրների լուծմանն ուղղված մեկ միասնական ռազմավարություն, որի ճանապարհին կարևոր քայլ հանդիսացավ Ամստերդամի 1997թ. պայմանագիրը, որն արտացոլում էր փախստականների նկատմամբ իրականացվող քաղաքականության հիմքը հանդիսացող միասնական հայեցակարգը և դրվեց, այսպես կոչված, «Ապաստանի տրամադրման միասնական եվրոպական համակարգ»-ի ձևավորման հիմքում<sup>3</sup>: Խորհրդային Միության և Հարավսլավիայի փլուզումից հետո ԵՄ անդամ-պետությունները ականատես եղան փախստա-

կանների մեծ ներհոսքի, որոնք հայտնվել էին նրանց սահմաններին և պաշտպանություն էին հայցում: Նման միտումը եվրոպական երկրների ինտեգրումից հետո էլ նույնն է մնացել. այսօր էլ ԵՄ-ն հանդիսանում է փախստականների հիմնական ուղղությունը: ԵՄ շրջանակներում 2010թ. տվյալներով հիմնական ընդունող երկրներն են Գերմանիան, Ֆրանսիան, Շվեդիան, Բելգիան և Միացյալ Թագավորությունը<sup>1</sup>:

Խորհրդային Միության փլուզումը հանգեցրեց մի շարք խնդիրների նաև հետխորհրդային տարածքում (Ռարաբալյան հակամարտությունը, Հվ. Օսեթիայի, Աբխազիայի հակամարտությունները, քաղաքացիական պատերազմը Տաջիկստանում և այլն): Փախստականների զանգվածներ կուտակվեցին նաև այստեղ: Հետխորհրդային տարածքում փախստականների հարցի կարգավորման համար դժվարություններ էին առաջացնում մի շարք հանգամանքներ. այն, որ վերջիններս չէին անդամակացում ո՛չ 1951թ. Կոնվենցիային, ո՛չ 1967թ. Արձանագրությանը, վարչական սահմաններն ու անցագրային ռեժիմը բացակայում էին, իսկ ազգային օրենսդրությունները փախստականների մասին ոչինչ չէին արձանագրում: Լրացուցիչ դժվարություններ էին առաջանում հետխորհրդային տարածքում բնակվող ռուսախոս ազգաբնակչության հետ կապված, խտրականությունների ենթարկվելու արդյունքում մարդիկ հաճախ վերադառնում էին Ռուսաստանի Դաշնություն: Մարդկանց այս կատեգորիան մատնանշելու համար 1993թ. ԱՊՀ պետությունների համաձայնագրում մտցվեց «հարկադրաբար տեղահանված անձ» (вынужденный переселенец) բնորոշումը, որի տակ ի նկատի ուներ այն անձանց, ովքեր ունեին փախստականի կարգավիճակ, բայց վերադարձել էին իրենց քաղաքացիական պատկանելիության երկիր<sup>2</sup>: Այս դրույթը վիճաբանությունների տեղիք էր տալիս, քանի որ հակասում էր միջազգային փաստաթղթերով տրված սահմանումներին: 1993թ. ԱՊՀ պետությունների կողմից ընդունվեցին փախստականների վերաբերյալ մի շարք փաստաթղթեր, որոնց մեծամասնությունը փաստա-

<sup>1</sup> St' u Refugee Protection: a Guide to International Refugee Law// [http://www.ipu.org/pdf/publications/refugee\\_en.pdf](http://www.ipu.org/pdf/publications/refugee_en.pdf):

<sup>2</sup> St' u նույն տեղում:

<sup>3</sup> St' u Steve Peers "EU Justice and Home Affairs Law", Third edition, Oxford University press, 2011, էջեր 298-301:

<sup>1</sup> St' u Anthony Albertinelli "Population and social conditions", Eurostat 2011/5 [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-QA-11-001/EN/KS-QA-11-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-11-001/EN/KS-QA-11-001-EN.PDF)

<sup>2</sup> St' u Павлова Л.В., Селиванов А.В., Международный правовой статус беженца: Пособие для студентов вузов. Минск, «ТЕСЕЙ», 2006, էջ 32:

ցիորեն մնաց թղթի վրա<sup>1</sup>:

Ի մի բերելով վերոնշյալը՝ կարելի է փաստել, որ փախստականների միջազգային իրավական պաշտպանությունն անցել է պատմական զարգացման երեք փուլ: Ներկայումս այն գտնվում է կարգավիճակի անհատական ճանաչման փուլում և չնայած փախստականների պաշտպանության հարցում կենտրոնական դերակատարում ունեցող ՄԱԿ ՓԳՅ-ի թափած ջանքերին՝ փախստականների խնդիրը շարունակում է մնալ արդիական: Այս առումով մեծ կարևորություն է ձեռք բերում պետությունների և ՄԱԿ ՓԳՅ-ի միջև համագործակցությունը: ՄԱԿ ՓԳՅ-ն պետություններից պահանջում է կատարել փախստականների նկատմամբ իրենց ստանձնած պարտականությունները և օգնում է պետություններին իրենց հնարավորությունները ընդարձակել ապաստան տրամադրելու գործում, սակայն, այնուամենայնիվ, փախստականների հետ կապված ճգնաժամի համար պատասխանատվության հիմնական բեռն ընկնում է այն երկրի կառավարության վրա, որի տարածքում գտնվում են նրանք, քանի որ միջազգային պաշտպանության համար հիմնական պատասխանատվությունը ստանձնում են պետությունները և ոչ ՄԱԿ ՓԳՅ-ն կամ այլ միջազգային կազմակերպություններ:

---

<sup>1</sup> Ст'и Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев / сост. Ю. Л. Сарашевский, А. В. Селиванов, т' 147:

**Knarik Vardanyan**

*Lecturer at the YSU Chair of European and International Law*

### **FORMATION AND HISTORICAL DEVELOPMENT OF THE MECHANISM OF INTERNATIONAL LEGAL PROTECTION OF REFUGEES**

The article presents a short review of the history of the refugee problem solution worldwide. The history of protection of refugees dates back at least a few centuries, not to mention refugee situations in Antiquity, the history of international protection starts with the League of Nations, in response to the influx of refugees during and after the First World War, especially in Russia and in the Balkans. The author traces the history of international action in favor of refugees during the inter-war period and during the period immediately following the Second World War. The author also considers such fundamental international legal instruments as the UNHCR Charter, the Convention relating to the Status of Refugees and its Protocol, as well as some regional agreements. The current data on refugees is also presented.