

О. І. КОТЛЯР

Ольга Іванівна Котляр, кандидат юридичних наук, доцент ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

ПРАВО БІЖЕНЦІВ НА ДОВГОСТРОКОВЕ РІШЕННЯ

Актуальність даної теми досліджування зумовлена тим, що цей рік є одним із найскладніших щодо ситуації з біженцями. Кількість людей, які перемістилися внаслідок конфліктів та переслідувань, досягло понад 50 млн чоловік, що є одним із найбільш високих рівнів з часів Другої світової війни. На сьогодні це – одна з глобальних проблем сучасності. Зазначимо, що специфічні потреби та проблеми біженців, пов'язані з правами людини, залишаються до того часу, доки не буде знайдено довгострокових рішень у зв'язку з їхнім переміщенням.

Метою даної публікації є аналіз довгострокових рішень для біженців.

Значний внесок у дослідження міжнародно-правового співробітництва у галузі прав людини зробили такі вчені, як М. В. Буроменський, В. Г. Буткевич, М. М. Гнатовський, В. Н. Денисов, А. І. Дмитрієв, В. І. Євінтов, В. В. Мицик. Їхні праці формують уяву про розвиток, сучасний стан міжнародного права з питань захисту прав людини, аналізуються міжнародні угоди, практика їх застосування, тлумачення міжнародними судовими та квазісудовими органами. Це важливо з огляду на те, що інститут захисту прав біженців розглядається у контексті міжнародного права прав людини. Питання забезпечення прав біженців та шукачів притулку, вимушеної міграції у світі досліджували Т. Є. Анісімова, О. А. Гончаренко, О. А. Малиновська, В. О. Новік, О. Р. Поєдинок, Ю. І. Римаренко, М. М. Сірант, В. М. Стешенко. Серед зарубіжних науковців, які займалися дослідженнями з даної тематики, варто назвати Е. Бредлі, А. Граль-Мадсена, Гай С. Гудвіна-Гілла, М. Дженіса, Г. Меландера, Я. А. Макдональдса, Д. Рубіо-Марма, Л. Холборна.

Забезпечення довгострокових рішень проблем біженців є складним процесом, який вимагає відображення їхніх інтересів у формулюваннях цілей стійкого розвитку і стратегіях щодо повернення цих осіб до нормального життя в умовах поваги їхньої гідності та безпеки. Тобто, довгостроковими рішеннями є ті засоби, за допомогою яких можна знайти задовільне і постійне вирішення проблем біженців, що дозволить їм жити нормальним життям.

До основних способів довгострокових рішень належать:

- добровільна репатріація;
- місцева інтеграція;
- переселення у третю країну.

Усі вони є реальними та важливими заходами реагування при виникненні потоків біженців, причому перевага надається добровільній репатріації як довгостроковому рішення для біженців і шукачів притулку у більшості відповідних ситуацій¹.

У п. 8. (с) гл. II Статуту УВКБ проголошено норму про облегшення та заохочення добровільної репатріації: «Верховний комісар забезпечує захист біженців, турбота про яких входить до компетенції його Управління шляхом ... (с) сприяння урядовим та приватним зусиллям, направленим на заохочення добровільної репатріації біженців ...»². Г. Гудвін-Гілл зазначає, що один з не вирішених теоретичних парадоксів в організаційних обов'язках УВКБ – питання про те, який ступінь міжнародного захисту воно повинно надавати у випадку відміни статусу біженця і добровільного повернення³. Того ж погляду дотримуються й інші вчені, зокрема і Р. Гофман⁴, зазначаючи, що формально визначені категорії доволі часто неточно характеризують реальне становище біженців, і на практиці важко перевірити, чи змінилися обставини настільки, щоб можна було формально припинити дію статусу біженця, якщо навіть допустити, що він офіційно визнаний. Безперечно, що оцінка змін несе суб'єктивний елемент, виробляється у ситуації, яка постійно змінюється, коли факт репатріації є достатньою та необхідною умовою припинення ситуації або статусу біженця.

Добровільна репатріація має певні аспекти. По-перше, це організаційний аспект. Як вище зазначалося, сприяння репатріації, її заохочення входять до компетенції УВКБ. Шукачі притулку і визнані біженці, які мають бажання добровільно повернутися в країну свого походження або країну постійного проживання, можуть звернутися в офіс найближчої неурядової організації виконавчого партнера УВКБ ООН⁵.

По-друге, це й аспект, пов'язаний із захистом прав людини: «ніхто не може бути підданий ... вигнанню» (ст. 9), «кожна людина має право покинути будь-яку країну, включаючи свою власну, і повертатися у свою країну» (ст. 13 (2) Загальної декларації прав людини, Конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації (ст. 5. d (ii)). Пакт про громадянські та політичні права проголошує у ст. 12: «Кожна людина має право покидати будь-яку країну, включаючи свою власну» (п. 2), «Ніхто не може бути свавільно позбавлений права на в'їзд у свою власну країну» (п. 4). Добровільність репатріації витікає з фундаментального принципу міжнародного захисту біженців *non-refoulement*. Тобто заборона висилки розповсюджується на всі форми при-

мусового видворення, у тому числі у контексті екстрадиції. Наступним аспектом є обов'язок міжнародної спільноти знаходити рішення для того, щоб не ігнорувати інтереси людини та спільнот, що витікає з принципу міжнародної співпраці між державами⁶.

Добровільна репатріація може здійснюватися організовано під егідою УВКБ ООН. Допомога УВКБ ООН в добровільній репатріації включає:

- а) надання інформації про ситуацію в країні походження/конкретному регіоні для прийняття зваженого рішення щодо репатріації;
- б) організація безпечного і гідного повернення на батьківщину;
- в) переговори з відповідними посольствами щодо оформлення проїзних документів, візи або дозволу на в'їзд, якщо буде необхідно;
- г) надання невеликого гранту для добровільної репатріації;
- д) координація інших аспектів, пов'язаних з репатріацією.

Процедурно процес добровільної репатріації може бути розпочатий лише після заповнення відповідної анкети для добровільної репатріації. Коли УВКБ ООН отримує анкету, з біженцями зв'язуються для докладних роз'яснень щодо прохання про добровільну репатріацію. Зауважимо, що підпис на заповненій анкеті не зобов'язує повертатися на батьківщину. Особа може відмовитися від свого прохання про добровільну репатріацію, якщо нею буде прийняте таке рішення після консультації з УВКБ ООН або з інших причин. Згідно з принципами добровільності та безпечного й гідного повернення жодна людина не може бути повернена всупереч її волі.

УВКБ ООН залишає за собою право відхилити прохання про добровільну репатріацію, якщо згідно з доступною достовірною інформацією ситуація в країні походження або певному регіоні, куди планується повертатися, оцінюється як надзвичайно небезпечна. УВКБ ООН відхилить прохання про репатріацію, якщо ви їдете в країну свого походження з метою короткочасного візиту і не маєте наміру там жити.

Щодо головних умов добровільної репатріації, то ними визначені наступні:

- у країні походження повинно відбутися покращення обстановки;
- зобов'язання заінтересованих сторін про дотримання добровільного характеру репатріації;
- країною походження повинні бути надані офіційні гарантії (або достатні завірення) безпечного повернення біженців на батьківщину;
- персоналу УВКБ повинні бути надані можливості вільного та безперешкодного доступу до біженців та репатріантів;
- всі основні умови та положення процедури репатріації повинні бути по можливості оформлені у вигляді офіційної угоди про репатріацію між УВКБ ООН та органами державної влади країни.

Окрім розглянутої вище організованої репатріації наявна також неорганізована, яка характеризується відсутністю будь-яких офіційних угод, що відбувається до припинення воєнних дій, без реєстрації репатріантів та за відсутності організованої допомоги з боку світової спільноти і міжнародних організацій.

Місцева інтеграція є складним та поступовим процесом, який включає в себе правові, економічні, соціальні та культурні аспекти. Вітчизняний науковець В. В. Мицик зазначає, що «Інтеграція ... заснована на об'єднанні різних груп у єдине суспільство при збереженні їх основної самобутності шляхом вжиття заради цього спеціальних заходів⁷. Як бачимо, цей процес накладає значні вимоги до біженця та приймаючої сторони.

Європейська рада у справах біженців (далі – ECRE) розглядає інтеграцію як динамічний процес, який є:

- динамічним та двостороннім: він пред'являє вимоги як до приймаючої сторони, так і до осіб й/або громад, що втягнуті у цей процес. Для біженців інтеграція є адаптацією до умов життя приймаючого суспільства, не власної культури та самобутності. Від приймаючої сторони у процесі інтеграції вимагається наявність бажання адаптувати суспільні інститути до зміни складу населення, приймати біженців як частину доступу до ресурсів та процесу прийняття рішень;

– довгостроковим: процес починається з моменту прибуття в країну і продовжується до того моменту, доки біженець стає активним членом суспільства в юридичному, соціальному, економічному, освітньому та культурному планах;

– багатостороннім: належить як до умов участі і дієвої участі у всіх аспектах життя країни довготривалого притулку, так і особистого сприйняття біженцем своєї причетності до суспільства⁸.

Процес інтеграції біженців в європейські суспільства може значно змінюватися залежно від практичних дій у кожній країні та є відзеркаленням різних підходів до соціального благополуччя та захисту, а також різниці у розумінні того, яким повинен бути соціальний порядок.

Безперечно, що для полегшення інтеграції ключову роль відіграє громадянство. У багатьох випадках біженцям у кінцевому підсумку вдається отримати громадянство країни притулку. За оцінками УВКБ ООН протягом останнього десятиліття близько 1,1 млн біженців у світі стали громадянами країни притулку⁹.

Переселення в третю країну означає, що біженці покидають країну свого притулку, легально переїжджають і оселяються в країні, яка погодилася прийняти їх у якості біженців та надати їм дозвіл на постійне місце проживання. Як правило, переселення розглядається тільки у тих випадках, коли інші довгострокові рішення неможливі упродовж розумного строку.

Варто наголосити, що переселення не є правом біженців, а країни не мають зобов'язань приймати біженців для переселення. Останнє залежить від наявності квот для переселення, відкритих країнами пере-

селення, критеріїв прийому, що застосовуються країнами переселення, а також від співпраці між приймаючими країнами та біженцями. Безперечно, що можливості для переселення біженців обмежені і використовуються у випадках біженців, які мають особливі потреби.

Існують особливі критерії, визначені країнами переселення та УВКБ ООН для ідентифікації біженців, які потребують переселення:

- потреба у юридичному та фізичному захисті;
- потреба у спеціальному медичному лікуванні;
- потреба у захисті від насилля та катувань;
- возз'єднання сімей;
- жінки у небезпеці;
- діти та підлітки;
- літні біженці;
- біженці, що не мають перспективи місцевої інтеграції¹⁰.

Потреби біженців і можливі шляхи вирішення їхніх проблем розглядаються та визначаються УВКБ ООН у процесі щоденної роботи. Зауважимо, що УВКБ ООН не уповноважене приймати рішення про переселення і повинно дотримуватися правил та процедури розгляду персональних справ біженців, визначених країнами переселення. Воно може тільки рекомендувати справи біженців для переселення, але не може гарантувати, що країна переселення прийме позитивне рішення.

У своїй роботі УВКБ ООН керується принципом прозорості в ідентифікації справ осіб, що потребують переселення. Існують різні способи рекомендації справ біженців для розгляду можливості їх переселення. Можливість переселення біженців розглядається в індивідуальному порядку в кожному окремому випадку згідно з критеріями, визначеними країнами переселення. Відповідність критеріям для передачі справи в процедуру переселення встановлюється УВКБ ООН після одного чи декількох інтерв'ю. Якщо у результаті різних відкритих процедур ідентифікації буде прийняте рішення про передачу справи у процедуру переселення, біженцям надають про це інформацію.

Отже, забезпечення права біженця на довгострокове рішення є складним процесом, який вимагає відображення інтересів даної категорії осіб. Біженці мають право добровільно та свідомо робити вибір на користь рішення, що відповідає їх потребам. Оптимальним способом досягнення ключової мети вибору довгострокового рішення є правозахисні підходи. Довгострокове рішення досягає своєї мети, коли біженці не потребують жодної спеціальної допомоги та захисту у зв'язку зі своїм переміщенням та можуть користуватися своїми правами людини, не піддаючись дискримінації внаслідок свого переміщення.

¹ Conclusion on Legal Safety Issues in the Context of Voluntary Repatriation of Refugees : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.refworld.org/docid/417527674.html>

² Устав Управління Верховного комісара ООН по делам беженцев : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://un.by/documents/humrights/citizenship/citizentx6.html>

³ Гудвин-Гилл Г. С. Статус беженца в международном праве / Г. С. Гудвин-Гилл ; пер. с англ.: А. В. Иванченков, М. И. Левина. – М. : ЮНИТИ, 1997. – 647 с.

⁴ Hofmann R. UNHCR and Voluntary Repatriation of Refugees / Rainer Hofmann // Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 44 (1984). – S. 318–333.

⁵ Наприклад, в Україні це Всеукраїнська благодійна фундація «Право на захист», Благодійний фонд «РОКАДА», КРИМ SOS, Консультативний центр для біженців, Громадська організація «Десяте квітня», Громадський рух «Віра. Надія. Любов», Благодійна організація «Харківський Благодійний Фонд «Світ».

⁶ Декларация про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин і співпраці між державами у відповідності зі Статутом ООН : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles.shtml

⁷ Мицик В. В. Права національних меншин у міжнародному праві : моногр. / В. В. Мицик. – К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2004. – 287 с. – С. 22.

⁸ Практическое руководство по наиболее перспективным методам интеграции беженцев в Центральной и Восточной Европе : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4727333a2>

⁹ Гостеприимные хозяева : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unhcr.kz/rus/about/what-we-do/durable-solutions/localintegration/>

¹⁰ Resettlement criteria : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=558c015e9&query=resettlement%20criteria>

Резюме

Котляр О. І. Право біженців на довгострокове рішення.

У статті досліджується право біженців на довгострокове рішення. Визначено, що довгостроковими рішеннями є ті засоби, за допомогою яких можна знайти задовільне і постійне вирішення проблем біженців, що дозволить їм жити нормальним життям. Проаналізовано основні способи довгострокових рішень.

Ключові слова: біженці, довгострокове рішення, добровільна репатріація, місцева інтеграція, переселення у третю країну.

Резюме

Котляр О. И. Право беженцев на долгосрочное решение.

В статье исследуется право беженцев на долгосрочные решения. Определено, что долгосрочными решениями являются те способы, при помощи которых можно найти удовлетворительное и постоянное решение проблем беженцев, что позволит им жить нормальной жизнью. Проанализированы основные способы долгосрочных решений.

Ключевые слова: беженцы, добровольная репатриация, местная интеграция, переселение в третью страну.

Summary

Kotlyar O. Refugee Law for durable solution.

The article deals with the right of refugees to long-term solutions. It was determined that durable solution is the means by which we can find a satisfactory and permanent solution of the problems of refugees, enabling them to live normal lives. It has been analyzed the main ways durable solutions.

Key words: refugees, durable solution, voluntary repatriation, local integration, resettlement in a third country.

УДК 342.7

НОВРУЗ ГАБИБ ОГЛЫ МЕХТИЕВ

Новруз Габіб оглы Мехтієв, доктор філософії в області права, доцент Бакинського державного університету

КОНВЕНЦИОННЫЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ КОНТРОЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Одно из приоритетных мест во внешней политике Азербайджана по праву занимает Европа. Интересы нашей Республики в Европе реализуются как через двусторонние отношения, так и через каналы многосторонней дипломатии. Ключевым звеном в сотрудничестве Азербайджанской Республики и ЕС в сфере защиты прав и свобод человека, несомненно является Совет Европы (СЕ) – старейшая европейская организация, провозгласившая своей целью обеспечение в европейских странах прав человека и основных свобод, укрепление демократических порядков, обеспечение верховенства закона.

Окончательное решение о вступлении Азербайджанской Республики в СЕ было принято в Страсбурге 25 января 2001 года. Следует оценить это событие, как значительный успех азербайджанской дипломатии и всего руководства Республики. На сегодняшний день позиции Азербайджана в парламентском направлении деятельности СЕ весьма продвинуты, динамично и продуктивно развивается парламентский диалог, азербайджанские депутаты регулярно работают, в том числе и в межсессионный период, во всех комиссиях этого авторитетного парламентского форума. В европейское сотрудничество под эгидой СЕ активно вовлечены высшие судебные инстанции Азербайджанской Республики, Комиссия по правам человека при Президенте.

Большую помощь Азербайджану СЕ оказывает в осуществлении государственных и правовых реформ, экспертизе законопроектов. Существует соответствующая, ежегодно обновляемая программа мероприятий за счет средств СЕ и Комиссии ЕС. Практически ежемесячно проводятся различные семинары, круглые столы, стажировки и ознакомительные поездки за рубеж, помогающие осваивать европейский опыт плюралистической демократии и верховенства закона. На территории Азербайджана создаются информационные центры СЕ. Многообещающие перспективы открываются и в связи с довольно благоприятной реакцией руководства СЕ в ходе саммита в Страсбурге на предложение организовать под эгидой СЕ общеевропейскую программу подготовки кадров для Европы XXI столетия.

В связи с этим в законодательной системе Республики произошли коренные изменения, было принято множество новых и пересмотрены старые законы с учетом рекомендаций СЕ. Была отменена смертная казнь, в течении года несколько раз президентом издаются указы об амнистии и помиловании, приняты законы о полиции, о прокуратуре, Уголовный кодекс, Гражданский кодекс и другие, принят закон об адвокатуре, муниципальные выборы, предприняты некоторые меры по улучшению условий содержания заключенных. Некоторые претензии имеются в отношении уровня демократичности, честности и справедливости проведения парламентских и более ранних муниципальных выборов.

Среди документов СЕ, имеющих огромное значение для развития сферы защиты прав человека, можно выделить следующие: Устав СЕ, Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ), Европейская культурная Конвенция, Европейская Конвенция о выдаче. Протоколы № 2, № 3, № 4 к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, Европейская Конвенция по защите археологического наследия, Дополнительный Протокол и Европейская Конвенция о выдаче. Второй Дополнительный Протокол к Европейской Конвенции о выдаче, Дополнительный Протокол к Европейской Конвенции о