

Довгострокові рішення для внутрішньо переміщених осіб : стислий огляд

Норвезька рада у справах біженців в Україні, посилаючись на Рамкову програму Міжвідомчого постійного комітету з пошуку довгострокових рішень для внутрішньо переміщених осіб (квітень 2010 р.), підсумовує ключові складові довгострокових рішень для внутрішньо переміщених осіб та критерії вимірювання прогресу щодо їх досягнення, а також представляє сфери, де необхідні швидкі та послідовні дії української влади на підтримку внутрішньо переміщених осіб у країні.

Вступ

Переміщення – це подія, що змінює життя людини. Хоча вплив переміщення часто травматичний, який не вдається усунути до кінця, внутрішньо переміщеним особам (ВПО) потрібно надати можливість повернутися до нормального життя на підставі довгострокового рішення. Згідно з Принципом 28 Керівних принципів із питань переміщення осіб усередині країни (Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення), ВПО мають право на довгострокове рішення та часто мають потребу в підтримці своїх зусиль щодо його досягнення. Керівні принципи 28–30 передбачають право ВПО на довгострокові рішення, відповідальність державних органів влади та роль суб'єктів, які займаються гуманітарними питаннями та питаннями розвитку, у наданні підтримки довгостроковим рішенням для ВПО. Згідно з Принципом 28, на компетентні органи влади покладається основний обов'язок та відповідальність за створення умов, а також за надання засобів, які дозволяють ВПО добровільно, у безпечних умовах та з гідністю повернутися до своїх домівок або місць постійного проживання, або добровільно переселитися в іншу частину країни. Довгострокові рішення для ВПО також відповідають прямим інтересам держави. За відсутності перспектив довгострокового рішення, тривала маргіналізація ВПО може стати перешкодою для міцного миру, стабільності, відновлення та реконструкції у країнах після кризи. Полегшити пошук довгострокових рішень означає, що всі зацікавлені особи, зокрема державні та місцеві органи влади, суб'єкти, що займаються гуманітарними питаннями та питаннями розвитку, діють спільно, визначають правильні стратегії та необхідні дії для надання підтримки ВПО в цьому процесі та встановлюють критерії, які допоможуть визначити, якою мірою було досягнуто довгострокове рішення.

Визначення

Довгострокове рішення досягається тоді, коли ВПО більше не потребують жодної спеціальної допомоги та захисту у зв'язку з їх переміщенням і можуть користуватися своїми правами людини без будь-якої дискримінації внаслідок переміщення.

Модальності

Для досягнення довгострокового рішення потрібні такі умови:

- стійка реінтеграція у попередньому місці проживання (надалі – «повернення»);
- стійка місцева інтеграція в тих областях, де ВПО шукали захисту (надалі – «місцева інтеграція»);
- стійка інтеграція в іншій області країни (надалі – «поселення в іншій області країни»).

Основні принципи пошуку довгострокових рішень

- Відповідальність за пошук довгострокових рішень для ВПО, насамперед, покладається на органи державної влади. Діяльність міжнародних суб'єктів, які займаються питаннями гуманітарної допомоги й розвитку, доповнюють їхні зусилля в цьому напрямку.
- Усі відповідні органи державної влади мають надавати та забезпечувати оперативний та безперешкодний доступ переміщених осіб до суб'єктів, які займаються питаннями гуманітарної допомоги й розвитку, що надають підтримку ВПО у виборі та впровадженні довгострокових рішень.
- Потреби, права та законні інтереси ВПО мають враховуватися в пріоритетному порядку під час визначення всіх політичних підходів та при виборі довгострокових рішень.
- Усі суб'єкти, які беруть участь у реалізації довгострокових рішень, мають дотримуватися права ВПО добровільно обирати довгострокове рішення на основі достатньої інформації, а також їхнього права на участь у процесах планування та впровадження обраного рішення.
- Рішення внутрішньо переміщеної особи про місцеву інтеграцію або поселення у будь-якій іншій області країни, за відсутності варіанта повернення, не має розглядатися як відмова від її права на повернення, якщо надалі така можливість з'явиться.
- За жодних обставин не можна заохочувати або примушувати ВПО повертатися або переміщуватися в області, де їхнє життя, безпека, свобода або здоров'я піддаються ризику.
- У своїх пошуках довгострокового рішення ВПО не повинні зазнавати дискримінації у зв'язку з переміщенням.
- Так само, не варто нехтувати інтересами населення та суспільства, які забезпечують (ре)інтеграцію ВПО, та чий потреби є аналогічними потребам внутрішньо переміщених осіб.
- ВПО, для яких було знайдено довгострокові рішення, продовжують залишатися під захистом норм міжнародного права прав людини та гуманітарного права, якщо воно застосовується.

Вимірювання прогресу на шляху до вирішення: розуміння рішень як процесу

Підтримка довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення має розпочатися на початку кризи переміщення. Підтримка аналізу також повинна проводитися із самого початку. Насправді, в багатьох контекстах прогрес у напрямку рішень не є лінійним, але натомість може бути обмеженим, оскільки ВПО не в змозі зменшити свою вразливість чи зазнати нового шоку. Навіть у кращих випадках, як зазначається в Рамковій програмі, рішення може стати дійсно довгостроковим лише через роки чи навіть десятиліття після переміщення через залишкові потреби чи проблеми з реалізацією прав людини, які можуть мати ВПО, оскільки повне досягнення довгострокових рішень часто вимагає довгострокового розвитку, процесів реконструкції та примирення. Довгострокові рішення також не означають, що ВПО більше не потребують будь-якої допомоги чи підтримки. Натомість довгострокові рішення вказують на те, що потреби ВПО не відрізняються від потреб місцевого непереміщеного населення, яке все ще може потребувати втручання суб'єктів розвитку та гуманітарної спільноти. Таким чином, довгострокові рішення не слід ототожнювати з прийняттям рішень, коли суб'єкти, які надають конкретну допомогу та захист ВПО, оперативно відокремлюються від контексту, хоча аналіз за допомогою бібліотеки індикаторів також може допомогти інформувати про це рішення відповідним чином.

Посібник з аналізу довгострокових рішень: інструмент для вимірювання прогресу на шляху до довгострокових рішень для ВПО, (2018), с. 25

Орієнтовні показники прогресу на шляху до досягнення довгострокових рішень

Критерії визначення того, наскільки досягнуто довгострокове рішення, такі:



Потрібно застосовувати зазначені критерії, зважаючи на специфічний характер ситуації та загальний контекст на місцях. Окрім того, ці критерії пов'язані між собою та накладаються один на одного (наприклад, відновлення земельних ділянок позитивно позначається на можливостях отримати засоби до існування та належні життєві умови). Як було зазначено вище, в основі цих восьми критеріїв лежить принцип свободи від дискримінації: ВПО не повинні наражатися на дискримінацію ані внаслідок свого переміщення, ані з будь-яких інших причин.

Враховуючи складний характер та проблематику багатьох ситуацій, пов'язаних із переміщенням, наявність цих критеріїв часто виглядає як ідеал, якого важко досягти протягом середньострокового періоду. Тому їх слід розглядати як етапи на шляху до досягнення довгострокових рішень.



Фото: Інґебьорг Карстад/Норвезька рада у справах біженців

Довгострокові захист та безпека

У разі досягнення довгострокового рішення ВПО є захищеними від фізичного насильства та знаходяться в безпеці завдяки ефективним заходам захисту, прийнятим органами державної влади та місцевого самоврядування. Сюди відноситься захист від тих загроз, які стали причиною первинного переміщення або які могли б викликати нове переміщення. Захист ВПО у межах досягнутого довгострокового рішення має бути не менш ефективним, ніж захист, наданий групам населення або територіям країни, яких не стосується переміщення.

Хоча абсолютної захищеності та безпеки часто неможливо досягнути, ВПО не повинні ставати об'єктом нападів, домагань, залякувань, переслідувань чи інших проявів ворожого ставлення до себе внаслідок повернення до своїх осель або поселення в будь-якій іншій області країни. Крім того, вони мають бути захищені від небезпеки, пов'язаної з мінами та боєприпасами, що не вибухнули, від загрози застосування стрілецької зброї або інших проявів насильства.



Фото: Інґебьорг Карстад/Норвезька рада у справах біженців

Адекватні умови життя без дискримінації

У разі досягнення довгострокового рішення для ВПО в умовах, вільних від будь-яких проявів дискримінації, вони матимуть достатній рівень життя, зокрема мінімально необхідний доступ до належного харчування, житла, послуг охорони здоров'я та інших видів життєзабезпечення. У разі достатнього рівня життя ВПО повинні мати стійкий та достатній доступ до базового мінімуму таких товарів та послуг: основні продукти харчування та питна вода; базовий притулок і житло; базові медичні послуги, зокрема допомога жертвам сексуального насильства та інші послуги охорони репродуктивного здоров'я; засоби санітарії та каналізація; щонайменше початкова шкільна освіта.



Фото: Дмитро Телушкін/Норвезька рада у справах біженців

Доступ до засобів до існування та працевлаштування

У разі досягнення довгострокового рішення ВПО також повинні мати можливості працевлаштування та отримання засобів до існування. Це має сприяти щонайменше в задоволенні ними своїх основних соціально-економічних потреб. Часто реінтеграція проходить у нестабільних економічних умовах та за умов високого рівня безробіття, що зачіпає все населення, зокрема ВПО. Не завжди всім ВПО вдається знайти роботу й повернути собі попередні засоби до існування.

Однак, ВПО не мають стикатися із перешкодами, які заважають їм отримати роботу або засоби до існування на тих самих умовах, що існують для місцевих мешканців (наприклад, якщо ВПО розселено у віддаленій місцевості, не пов'язаній транспортною мережею з місцевими ринками праці).



Фото: Інґрід Престетун/Норвезька рада у справах біженців

Ефективний та доступний механізм відновлення житлових, земельних та майнових прав

У разі досягнення довгострокового рішення ВПО отримують доступ до ефективних механізмів вчасної реституції свого житла, землі та майна незалежно від того, чи повернулися вони на первинне місце проживання або віддали перевагу інтеграції в передбачених для них місцях або оселилися в будь-якій іншій області країни. Ці норми застосовуються не тільки до всіх видів житлової, сільськогосподарської та комерційної власності, але й до угод про оренду та найм.

ДО ДОСЯГНЕННЯ ДОВГОСТРОКОВИХ РІШЕНЬ



Фото: Анна Стороженко/Норвезька рада у справах біженців

Доступ до документації без дискримінації

У разі досягнення довгострокового рішення ВПО мають доступ до особистої та іншої документації, потрібної для доступу до державних послуг, подання клопотань про повернення власності та майна, участі у виборах або інших цілей, пов'язаних із довгостроковим рішенням. Під час переміщення люди часто втрачають документи, необхідні для реалізації їхніх законних прав, такі як паспорт, ідентифікаційні документи, свідоцтво про народження, свідоцтво про шлюб, картка виборця, свідоцтво про право власності, шкільний атестат та свідоцтво про професійну освіту або диплом про вищу освіту, картка соціального страхування. З іншого боку, ВПО могли й не мати цих документів раніше, або ж їхні документи не було визнано; тоді це стає серйозною проблемою в процесі пошуків довгострокового рішення.



Фото: Інґебьорг Карстад/Норвезька рада у справах біженців

Возз'єднання сім'ї

ВПО, які бажають возз'єднатися з членами своєї сім'ї, можуть зробити це і потім займатися пошуками довгострокового рішення разом із ними. Розлучені в результаті переміщення сім'ї мають бути возз'єднані якомога швидше, особливо за наявності дітей, літніх осіб або інших вразливих членів родини.



Фото: Олександра Ферліковська/Норвезька рада у справах біженців

Участь в суспільному житті без дискримінації

У разі досягнення довгострокового рішення ВПО користуються правом участі в суспільному житті на всіх рівнях та на тих самих підставах, як і місцеве населення, без будь-якої дискримінації, пов'язаної з їх переміщенням. Сюди входить право на вільне об'єднання та рівноправну участь у справах громади, право обирати й бути обраними, а також право займати посади в будь-яких сферах державної служби.



Фото: Інґебьорг Карстад/Норвезька рада у справах біженців

Доступ до ефективних засобів правового захисту та правосуддя

ВПО, які стали жертвою порушень норм у сфері міжнародного права прав людини або норм міжнародного гуманітарного права, зокрема права на довільне переміщення, має бути надано повний та вільний від дискримінації доступ до ефективних засобів правового захисту та до правосуддя, в тому числі, за необхідності, доступ до наявних механізмів правосуддя перехідного періоду, компенсації та інформації про причини порушень.

Ефективні засоби правового захисту включають рівний та ефективний доступ до правосуддя; адекватне, ефективне та швидке відшкодування завданої шкоди; та доступ до відповідної інформації щодо порушень та механізмів відшкодування.

Рекомендації Норвезької ради у справах біженців відповідним органам державної влади України:

- У 2017 році в Україні прийнято «Стратегію інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення до 2020 року» (Стратегія).

Цей програмний документ передбачає заходи, які повинні вжити органи влади для вирішення ключових питань захисту та забезпечення потреб постраждалого населення, пов'язаних із переміщенням.

Важливо розпочати перегляд Стратегії прозорим та всеохоплюючим способом, із залученням ВПО щоб забезпечити розробку ефективного інструменту, який би слугував дороговказом для Уряду України для вирішення питань, пов'язаних із триваючим внутрішнім переміщенням, в різних сферах та на різних рівнях.

- Наразі законодавство України пов'язує виплату пенсій постраждалим від конфлікту пенсіонерам із вимогою бути зареєстрованим як ВПО. Це суперечить законам України та її зобов'язанням згідно з міжнародним правом, крім того, змушує людей реєструватися як ВПО, коли вони не переселяються. Це також перешкоджає інтеграції в приймаючу громаду через необхідність зберігати реєстрацію ВПО. Серед іншого, такий підхід створює штучну статистику про ВПО, що є перешкодою для належного планування та прийняття рішень у приймаючих громадах.

Важливо відв'язати виплату пенсій пенсіонерам, які постраждали від конфлікту, від вимоги реєструватися як ВПО.

- Наразі внутрішньо переміщені особи не можуть брати участь у місцевих виборах за фактичним місцем проживання. Причиною цього є прив'язка адреси голосування до зареєстрованого місця проживання, яке ВПО не можуть змінити на фактичне місце проживання з низки об'єктивних причин. (у випадку ВПО – це території Донбасу та Криму, які не контролюються Урядом України).

Важливо внести зміни до чинного законодавства України з метою забезпечення повного доступу ВПО до своїх виборчих прав на всеукраїнських та місцевих виборах за місцем їх фактичного проживання.

- Відсутність доступу до житла ВПО в Україні описується як одна з ключових перешкод, що виключає їх стійку інтеграцію до приймаючих громад. Нещодавно розроблений Урядом України адміністративний механізм відшкодування за житло, пошкоджене або знищене внаслідок воєнних дій, а також державні програми соціального та доступного житла є одним із шляхів довготривалих житлових рішень для ВПО.

Важливо продовжити роботу над вдосконаленням адміністративного механізму компенсації для всіх осіб, що постраждали від збройного конфлікту, та гарантувати виділення достатнього фінансування для державних програм житлового забезпечення, в яких можуть брати участь ВПО.

Для нотаток

A series of horizontal dotted lines providing a template for taking notes.

Пропоновану публікацію підготовлено за підтримки Міністерства закордонних справ Норвегії та Агентства ООН у справах біженців (UNHCR). За зміст публікації відповідає лише NRC, та вона жодною мірою не відображає офіційну точку зору Міністерства закордонних справ Норвегії та Агентства ООН у справах біженців.



Norwegian Ministry
of Foreign Affairs



НОРВЕЗЬКА РАДА У
СПРАВАХ БІЖЕНЦІВ

