

РЕІНТЕГРАЦІЯ ОСІБ, ЩО ПОВЕРТАЮТЬСЯ ДО КРАЇНИ ПОХОДЖЕННЯ: СКЛАДНОСТІ КРИЗЬ ПРИЗМУ ПРАВ ЛЮДИНИ

Огляд на основі матеріалів професора Неофітоса Лоїзідеса (Neophytos Loizides), листопад 2024 р.

Думки, висловлені в цьому документі, є відповідальністю автора і не обов'язково відображають офіційну політику Ради Європи.

Зміст

Поняття добровільного повернення.....	1
Чинники, що сприяють поверненню та інтеграції	3
Захист права на повернення	6
Консультування перед поверненням	8

Поняття добровільного повернення

Масштаб вимушеного переміщення у світі досяг [найвищого показника в історії, перевищивши у 2023 році 117 млн](#). Хоча добровільне повернення є бажаною метою і зазвичай розглядається як стабільне й соціально доречне рішення, **відповідна наукова література та політичні документи досі не містять комплексного розгляду** чинників та процесів, які уможливають мирне добровільне повернення.

У всьому світі спостерігається збільшення кількості переміщених осіб; водночас за останні три десятиліття спостерігається значне (близько 85%) зниження кількості осіб, які повертаються до покинутих через конфлікт домівок. Це явище найкраще ілюструється на прикладах Боснії, Болгарії та Руанди (відносно висока кількість повернень у 1990-х роках), яким можна протиставити Колумбію, Судан та Ефіопію (низька кількість повернень попри гучні мирні угоди останнього десятиліття).

Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН) визначає тривалі переміщення як переміщення 25 тис. або більше біженців на понад п'ять років, і зазвичай рекомендує забезпечити їхнє повернення якомога швидше, добровільно та якомога максимально мирно. Проте дані про те, чи є повернення можливим або навіть бажаним після тривалого переміщення, неоднозначні й суперечливі. Так, за даними УВКБ ООН, лише 3,9 млн біженців змогли повернутися до країни походження в період з 2010 по 2019 рік. Водночас, протягом попереднього десятиліття додому повернулися майже 10 млн біженців,

а двома десятиліттями раніше – понад 15 млн. **УВКБ ООН у 2019 році також повідомляло про надзвичайно низький відсоток біженців, які повернулися до країни походження у 2018 році** (менше як 3%), наводячи показники щодо внутрішньо переміщених осіб, які також зменшуються. Поки показники повернення значно знижуються, наприкінці 2023 року кількість переміщених осіб у всьому світі досягла рекордного рівня у 117,3 млн. Для порівняння, у 1990 році цей показник становив менш ніж 40 млн.

Добровільне повернення широко визнане міжнародними організаціями та урядами як найвідповідніша реакція на вимушене переміщення, а результати опитувань свідчать, що потерпілі від переміщення особи часто зберігають сильне бажання повернутися до своїх громад.

Між тим, за останні три десятиліття набули розповсюдження глобальні та регіональні ініціативи з підтримки переміщених осіб через, зокрема, Принципи Пінейру Організації Об'єднаних Націй, Кампальську декларацію (Африканський союз) та низку рішень Ради Безпеки ООН та міжнародних судів (наприклад, Європейського суду з прав людини, Міжнародного суду) за участю Кіпру, Грузії, жителів островів Чагос та народу рохінджа в М'янмі. Однак, попри нові правові й гуманітарні норми та порівняльний досвід, здобутий в ході [миротворчих операцій та діяльності зі стабілізації та відбудови](#) протягом останніх кількох десятиліть, в яких безпечно повернення має вирішальне значення, **міжнародній спільноті, схоже, бракує належного розуміння ефективності механізмів підтримки осіб, що повертаються до країни походження.**

Для УВКБ ООН з-поміж трьох довгострокових вирішень – добровільна репатріація/повернення, інтеграція, переселення – повернення зазвичай вважається ідеальним варіантом.

Слід визнати, що повернення не завжди може бути найбажанішим варіантом, оскільки постраждалі від переміщення особи відновлюють своє життя в новому середовищі й подалі від зон конфлікту – як активних, так і заморожених.

Критичний підхід до концепції повернення може включати в себе занепокоєння щодо безпеки, бажаності й повторної травматизації вразливих осіб. Так само, **відмова в праві на повернення може залишити** людей травмованими й деморалізувати їх, а також **завдати шкоди довірчим відносинам з органами державної влади та міжнародними організаціями.**

З метою урахування цих труднощів **повернення** може бути визначено як:

а) низка **преференцій і прав**, що охоплюють, зокрема, справедливу компенсацію для тих переміщених осіб, які не бажають повертатися;

б) інклюзивні інституційні умови й механізми підтримки для тих, хто бажає це зробити, включно з найбільш вразливими групами; с) комплекс **адаптованих механізмів для часткових або умовних осіб, що повертаються до країни походження**, які бажають відновити деякі, але не всі аспекти своїх доконфліктних засобів до існування, тобто **дозволяють установам пристосовуватися до мінливості побажань осіб, що повертаються до країни походження**, і до регулярного переміщення осіб і членів сімей на Батьківщинну та зворотно в країни, які їх приймають.

Чинники, що сприяють поверненню та інтеграції

Наразі зібрано значний обсяг доказів, які демонструють **важливість врахування ширшого контексту**: постраждали від переміщення особи можуть бути розміщені (або, частіше, змушені розміщатися) у визначених таборах біженців і стикатися з нестерпними обмеженнями, або вони можуть інтегруватися в нове середовище в змішаних районах у великих містах; **кожна конкретна ситуація по-різному впливає на наміри повернутися додому** або терміновість визначення довгострокових вирішень.

Крім того, **повернення обумовлене національною правовою базою**, яка може обмежувати права переміщених осіб і біженців. Деякі вимушено переміщені особи не можуть повернутися, оскільки інша група або влада перешкоджають їм це зробити. В інших випадках переміщені особи змушені повертатися проти їхньої волі. Або ж у цих осіб могло з'явитися відчуття належності до місця, де їх приймають, і тому вони не мають бажання повертатися додому. Однак іноді повернення до рідних домівок є реальною можливістю та значущим добровільним вибором. **Добровільне повернення за визначенням передбачає**, що переміщені особи вільно обирають повертатися до покинутих ними домівок і що повернення заохочується як владою Батьківщини, так і владою країни, що їх приймає, в безпечних умовах, які дозволяють безпечно ухвалювати рішення. У таких випадках **важливим** першим кроком для **сприяння розробці ефективної політики** буде **опитати людей про те, що сприяло б їхньому добровільному поверненню**.

Наявні наукові дослідження чинників повернення є обмеженими і зазвичай зосереджують увагу на поясненнях на прикладі окремих випадків, як-от Боснія, Південний Кавказ, Казахстан, Колумбія, Туреччина та Північна Уганда. Попри те, що дослідження стосуються конкретних країн та випадків, і, як такі, не зовсім узагальнюються, більшість із них указують на важливість загального комплексу чинників.

Основними є економічні й безпекові чинники: особи, що (потенційно) повертаються до країни походження, оцінюють відносну **безпеку й економічні перспективи для себе та своїх сімей**, вирішуючи дилему між поверненням або постійним проживанням у приймаючій країні.

Рішення осіб, що повертаються, також можуть залежати від готовності інших прийняти їх на роботу, тому важливим пріоритетом у правовій базі має бути **дотримання недискримінаційної практики наймання**.

Переміщені особи з меншою ймовірністю повернуться до колишніх домівок, якщо успішно влаштуються в новому середовищі. Якщо вони знайшли постійну роботу, придбали майно й розвинули мовні навички, вони можуть бути менш схильними виїжджати. Тут важливий вплив **консультування перед поверненням, оскільки особи, що повертаються, можуть визначити нові можливості для працевлаштування вдома** або зберегти наявні за допомогою дистанційних робочих домовленостей, які підтримують сприятливі двосторонні податкові угоди між країнами.

Стать, вік та освіта – основні індивідуальні чинники повернення. Ті, хто має вищу освіту й знайшов постійну роботу в місці переміщення, рідше повертаються: так, молоді та освічені жінки навряд чи повернуться, чого не скажеш про літніх чоловіків з низьким рівнем освіти.

Хоча зазначені вище висновки значущі, **поточні дослідження не збирали систематичні дані** про процеси ухвалення рішень у сім'ях вимушених мігрантів. **Видається, що рішення про повернення часто ухвалюють сім'ї, а не окремі особи.** Дослідження показують, що літні чоловіки найбільше підтримують повернення, тоді як молоді жінки найчастіше виступають проти. Однак, **наявні дослідження не містять необхідної доказової бази**, яка допомогла б нам зрозуміти, як і чому сім'ї доходять до певного рішення про повернення, наприклад у сім'ях, де є як літні чоловіки, так і молоді жінки.

Фокус-групи та опитування громадської думки допоможуть визначити заходи, потрібні для досягнення найкращих результатів. Опитування громадської думки дають змогу найкраще зрозуміти порядок уподобань жінок, що повертаються до країни походження, і відобразитися у відповідній державній політиці. Учасники могли б відповідати стосовно спеціфічних пакетів заходів/політики, спрямованих на полегшення повернення, і як вони можуть бути скориговані для підтримки найменш імовірних демографічних категорій з точки зору повернення.

ООН і міжнародні організації з питань розвитку часто розробляють відповідні заходи, реагуючи на необхідність полегшення цих дилем повернення й **сприяти кращим можливостям безпеки та розвитку вдома**, тоді як правозахисні організації, як-от Рада Європи, часто наголошують на правах людини, громадських організаціях і **сприятливих інституційних структурах** для підтримки осіб, що повертаються до країни походження.

Велике значення мають організації громадянського суспільства. Тут варто **підкреслити ефективність довіри, норм і мереж у сприянні поверненню.** Важлива також роль громадських організацій (тобто чи готові лідери громад підтримувати своїх членів, чи знайомі вони з нормативно-правовою базою та найкращими практиками в інших країнах, чи можуть вони досягти постійного консенсусу між усіма суб'єктами й питаннями щодо ефективності запропонованих політик стосовно повернення). Пов'язаний підхід, який стосується питань координації та довіри, має відношення до інституційної моделі, яку Рада Європи також реалізує через рішення Європейського суду з прав людини, Венеціанської комісії та інших органів.

Основна увага приділяється конституційним/законодавчим положенням щодо біженців і ширшій розбудові ролі інституцій у мирних процесах, включно з реституцією майна та компенсацією, квотами зайнятості в поліції та конкретними положеннями виборчої системи, які заохочують участь переміщених осіб у прийнятті рішень і забезпечують їм право голосувати – а, отже, й залишатися активними у своїх громадах.

Ключова ідея тут полягає у вирішенні складних питань ухвалення рішень особами, що повертаються до країни походження, які вимагають координації на

кількох рівнях: **індивідуальному, на рівні громади й на рівні міжнародних інституцій**. Зокрема, рішення на рівні міжнародних інституцій для полегшення повернення (тобто рівень фактичного нормативно-правового консенсусу на європейському й глобальному рівнях), як їх **інтерпретують лідери громад** та як вони трансформуються **в індивідуальні рішення на місцях**. Крім того, індивідуальні рішення про повернення чи неповернення в місця проживання до конфлікту **залежать від друзів і членів сім'ї**.

Захист права на повернення

Повернення є не одноразовою дією, а процесом із кількома ключовими етапами, а саме: наміром повернутися, спробами повернення та поверненням надовго; і чинники, що мають вирішальне значення для повернення на одних етапах, можуть грати меншу роль на інших. Так, навіть у балканських селищах, де спостерігалось сильне бажання повернутися і зусиллями громади вдалося повернути велику кількість населення, масове повернення здебільшого не супроводжувалося добре розробленими та профінансованими програмами економічного розвитку.

Тож **багато з тих, хто повернувся, знову поїхали**, цього разу з економічних причин – шукати роботу. Боснія тут є найближчою аналогією з Україною, оскільки обидві країни стикаються з демографічною проблемою депопуляції; як Боснія, Україна межує з країнами з вищим рівнем доходів, економікою, що зростає, та здатністю поглинати добре освічене населення.

З одного боку, для забезпечення стійкості **місцевий економічний розвиток та економічні можливості потрібно планувати заздалегідь**, а особи, що повертаються до країни походження, потребуватимуть підтримки відразу після прибуття й надалі. З іншого боку, тут також важливо вийти за межі чорно-білого мислення, оскільки переміщені особи з України, імовірно, будуть переміщатися між колишнім і поточним місцями проживання кілька разів. Досвід міжнародних організацій з цього питання у Боснії та інших країнах свідчить про те, що для досягнення оптимальних результатів можуть знадобитися **стратегії проб і помилок**. Варіант, потенційно застосовний до України, – це «право шкодувати», доступне боснійцям, які тимчасово проживали у Великій Британії та Франції: їм була надана можливість повернутися з тим самим статусом, якщо їхній досвід повернення до Боснії виявиться негативним. В українських реаліях це означає, що іноземні посольства супроводжуватимуть осіб, що повертаються, до покинутих ними домівок, де разом вони оцінять ситуацію та ухвалять рішення щодо того, чи залишитися (із застереженням про те, що переміщені особи та їхні діти зможуть повернутися до ЄС або третіх країн у будь-який час, якщо умови зміняться, не втрачаючи свого попереднього статусу).

Як наступний крок, осіб, що повертаються, також слід заохочувати зберігати, де це можливо, робочі місця за кордоном, одночасно сплачуючи податки в Україні (створюючи тут позитивний прецедент у законодавстві країни Європейського Союзу, який також буде сприятливим для роботодавців). Для українців, які вирішили не повертатися до своїх довоєнних місць проживання, варіантом має бути інтеграція в нове середовище за кордоном, з одночасним збереженням зв'язків з Україною шляхом голосування та сплати податків (з-за кордону), що сприятиме відбудові України. Необхідно докласти зусиль для збереження цих зв'язків і підписати відповідні двосторонні договори про оподаткування та громадянство, сприятливі для України.

Усі ці міркування **вимагатимуть нової концептуалізації та операціоналізації «права на повернення»**, а також того, як найкраще використовувати його різні виміри для підтримки відбудови України.

На сьогодні багато конфліктів у всьому світі супроводжуються суперечливими правовими, політичними й нормативними тлумаченнями «права на повернення». Це значною мірою залежить від визначення «права на повернення», яке теоретично може охоплювати не тільки право на мобільність/пересування (тобто право людини повернутися до покинутого нею села або міста та користуватися трудовими правами та пільгами), але й три інші необхідні компоненти: по-перше, право на реституцію майна, включно з фінансовою підтримкою у разі втрати доходу та відновленням зруйнованого майна; по-друге, індивідуальні та комунальні права, як-от недискримінація, виборчі права, участь у місцевих процесах ухвалення рішень і представництво в механізмах поліції та безпеки; і по-третє, можливість передання цих прав найближчим родичам, наприклад, нащадкам та подружжю.

Ще одна проблема полягає в тому, що **право на повернення не може бути встановлене без возз'єднання сімей і відновлення громади**. Переміщені особи, особливо групи меншин, навряд чи повернуться у значній кількості, якщо не буде значної участі громад і мобілізації для повернення. Аналогічним чином, право на повернення може тлумачитися як таке, що охоплює нащадків і непереміщених партнерів. У багатьох випадках переміщені особи, можливо, не були переміщені безпосередньо під час конфлікту; деякі могли виїхати раніше з фінансових причин, але в результаті конфлікту було обмежено право на повернення на землі предків.

Консультування перед поверненням

Мета консультування потенційних осіб, що повертаються до країни походження, перед таким поверненням полягає в тому, щоб обговорити **як складність їхньої ситуації**, так і **доступні для них варіанти**.

Консультування перед поверненням **спрямоване на підготовку постраждалих від переміщення осіб** до безпечного, гідного й сталого повернення до їхніх довоєнних домівок і громад.

Міжнародна організація з міграції (МОМ) визначає таке консультування **як надання інформації особам, що повертаються, про процес допомоги в реінтеграції**; збір відповідної інформації, включно з оцінкою потенційних ситуацій вразливості та виявлення потреб, навичок, мотивацій та можливостей; а також надання емоційної та психологічної підтримки.

Обмін інформацією, як зазначено вище, може охоплювати докладну інформацію про ситуацію з безпекою, наявні варіанти відновлення житла та майна, а також надання основних соціальних послуг, як-от охорона здоров'я та освіта.

Економічна реінтеграція також має вирішальне значення, і для осіб, що повертаються до України, збереження робочих місць дистанційно в європейських країнах може бути ключовим питанням, яке потребуватиме спеціальної юридичної експертизи й допомоги. Так само, в рамках консультування перед поверненням **може потребуватися допомога з відновленням відповідних документів**, як-от свідоцтва про народження або майнові акти, або розуміння питань, пов'язаних із пенсіями.

Програми залучення громад і навчання персоналу також є важливими аспектами консультування. Вони можуть охоплювати ініціативи з примирення та механізми майнових спорів, а також ініціативи, які можуть включати професійну підготовку, спрямовану як на місцеві потреби, так і на міжнародні ринки праці, переговори й семінари з лідерства, або варіанти фінансування та мікрофінансування для осіб, що повертаються. Нарешті, надважливе значення для управління очікуваннями, а також для розв'язання проблем травми й страху має психологічна підтримка.

Практику й досвід консультаційної роботи перед поверненням було розподілено між багатьма організаціями, діяльність яких спрямована на підтримку осіб, що повертаються. МОМ надає перелік рекомендованих дій і заходів через свою [Програму сприяння добровільному поверненню та реінтеграції \(AVRR\)](#).

Крім того, УВКБ ООН надає біженцям [консультування з питань добровільної репатріації](#), щоб їхнє рішення про повернення було поінформованим, добровільним і стійким.

[Стратегія Європейського Союзу щодо добровільного повернення та реінтеграції](#) є основою для низки ініціатив: наприклад, Європейської мережі з питань повернення та реінтеграції (ERRIN), мережі 16 європейських країн-партнерів з питань міграції, створеної для забезпечення того, щоб мігранти могли повертатися до своїх країн гідним та гуманним чином; Міжнародного [центру політики розвитку міграції](#), що пропонує програми для консультантів з питань повернення, спрямовані на те, щоб останні могли якнайкраще допомагати людям на етапі перед від'їздом.