

Котляр О. І.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри міжнародного права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

АФРИКАНСЬКА СИСТЕМА ЗАХИСТУ ВИМУШЕНО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

Анотація. У статті розглянуто африканську регіональну систему захисту вимушено переміщених осіб, під якими розуміємо біженців і внутрішньо переміщених осіб. Проаналізовано основні норми про врегулювання специфічних аспектів проблем біженців і внутрішньо переміщених осіб у цьому регіоні. Зазначено, що саме ця система розширила визначення поняття «біженець», яке було доповнене вказівкою на нові обставини, що змушують особу стати біженцем.

Ключові слова: африканська система захисту прав людини, гуманітарне право, права людини, біженець, вимушено переміщені особи.

Постановка проблеми. Актуальність цієї теми дослідження зумовлена тим, що цей рік залишається так само складним щодо ситуації вимушено переміщених осіб. Кількість людей, які перемістилися внаслідок конфліктів та переслідувань, досягла більше ніж 50 млн чоловік, що є одним із найбільш високих показників із часів Другої світової війни. На сьогодні це одна з глобальних проблем сучасності.

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

Метою статті є висвітлення африканської системи захисту вимушено переміщених осіб.

Виклад основного матеріалу дослідження. В Африці проживає більше ніж 28,8 млн осіб, котрі стали жертвами внутрішнього переміщення в результаті конфлікту, загального насильства й порушень прав людини по всьому світу. Причинами переміщення також стають стихійні лиха, наслідки зміни клімату і проекти в галузі розвитку. Безперечним є той факт, що переміщення в результаті стихійних лих додатково погіршує становище осіб, переміщених через конфлікт [1]. Правильно зазначив В. Максаковський: «Африка – це континент конфліктів, киплячий континент. За півстоліття, що минули з часу початку краху колоніальної системи, в Африці сталося 186 державних переворотів, 26 великомасштабних воєн і незлічен-

на кількість різного роду конфліктів меншого масштабу. У цих війнах і конфліктах загинуло не менше 7 млн людей. Протягом багатьох років і навіть десятиліть больовими точками на континенті залишалися Ангола, Сомалі, Судан, Заір (нині Демократична Республіка Конго), Руанда, Бурунді, Ліберія, Нігерія, Ефіопія, Мозамбік, Західна Сахара, Уганда, Чад, Мавританія, деякі інші країни» [2, с. 98].

Безперечно, збройні конфлікти, які виникли на території африканських держав відразу ж після падіння колоніальної системи, викликали масові потоки біженців. Також ускладнювалося становище й тим фактом, що в новостворених державах були започатковані диктаторські й авторитарні режими, які категорично ігнорували питання людської гідності та права людини. Особливо ускладнює міжетнічні відносини невідповідність політичних і етнічних кордонів, унаслідок чого багато великих етносів виявилися поділеними на дрібні частини. Свого часу «кордони ... встановлювалися не за етнографічним принципом населення регіону, а довільно у відповідності з інтересами країн метрополій, за принципом *ut possidetis juris* (право зберігати за собою те, чим володієш)... Це позначилося на тому, що у більшості випадків державні кордони не збігаються з межами територіального розселення народів, племен, родів» [3, с. 403]. Як підтвердження можна навести дані про те, що в Африці різного роду територіальні суперечки стосуються приблизно 20% усієї території континенту, а 40% усієї протяжності державних кордонів недемарковані. В. Колосов визначив, що «44% державних кордонів проведені по паралелях і меридіанах, 30% – по дугоподібних і кривих лініях і тільки 26% – по природних рубежах, що частково збігається з етнічними... Якоюсь мірою до спадщини колоніалізму можна зарахувати й те, що й сьогодні в 17 країнах Африки офіційною мовою вважається французька, в 11 – англійська, а в інших – вони поєднуються з місцевими мовами» [4, с. 228].

Для вирішення проблем континенту представники урядів 32 країн Африки ухвалили рішення про створення Організації Африканської Єдності (ОАЄ), згідно зі статутом якої основними цілями є укріплення єдності й солідарності африканських держав, захист суверенітету, територіальної цілісності та незалежності. Варто наголосити, що Статут ОАЄ не містить зобов'язань регіональної організації щодо захисту прав людини на континенті, але держави-учасниці проголосили розвиток міжнародної співпраці на основі дотримання Статуту ООН і Загальної Декларації прав людини.

У 1963 р ОАЄ прийняла рішення про необхідність розробки регіональної конвенції з питань біженців, яка врахувала б регіональні особливості проблеми біженців. За результатами ґрунтовної підготовчої роботи, проведеної в Аддис-Абебі під час Конференції з правових, економічних та соціальних аспектів африканських біженців 1969 р., було підписано Конвенцію щодо конкретних аспектів проблем біженців в Африці, яка

містила безпосереднє посилання на Конвенцію 1951 р. в п. 9 Преамбули як на «основний і універсальний документ, що стосується статусу біженців» [5]. Цей документ містить у п. 2 ст. 1 розширене визначення поняття «біженець», яке було доповнене вказівкою на нові обставини, що змушують особу стати біженцем, а саме: зовнішня агресія, окупація, іноземне панування або події, які серйозно порушують громадський порядок як у певній частині країни, так і в усій країні походження чи громадянської належності особи. Відзначимо, що розширення критеріїв щодо визначення статусу біженців є закономірністю й відображає специфіку регіону. Слушно зазначає М. Буроменський: «Регіональне міжнародне співробітництво у справах біженців виникло у зв'язку з існуванням регіональних особливостей у різних частинах світу» [6, с. 122].

Поділяючи думку Д. Іванова, визначимо позитивні риси Конвенції щодо конкретних аспектів проблем біженців в Африці 1969 р.: 1) підкреслено необхідність гуманітарного підходу до вирішення проблеми біженців: «надання притулку є мирним і гуманітарним актом і жодною державою-членом ОАЄ не має розглядатися як недружній акт з боку іншої країни» (п. 2 ст. II); 2) зафіксовано загальновизнаний та основоположний принцип забезпечення добровільності репатріації біженців: а) «жоден біженець не повинен бути репатрійований проти своєї волі; добровільний характер репатріації повинен поважатися в усіх випадках» (п. 1 ст. V); б) «біженці, які добровільно повернулися до своєї країни, жодним чином не можуть бути покарані за те, що залишили її через певну з причин, що сприяють появі біженців» (п. 4 ст. V); «біженці, які вільно прийняли рішення повернутися на батьківщину на основі гарантій чи за власною ініціативою, повинні отримувати ... усю можливу допомогу, що полегшить їх повернення на батьківщину» (п. 5 ст. V); проголошено принцип заборони примусового повернення біженців чи їх вислання до держави походження без будь-яких застережень [7, с. 123–124].

Панафриканська конференція в м. Аруші (Танзанія), проведена в травні 1979 р., стала наступним етапом у розвитку співробітництва африканських держав у сфері захисту прав біженців. Конференція розглянула широкий спектр питань, пов'язаних із проблемами реалізації правового статусу біженців, а саме:

а) зазначено, що принцип невислання (non-refoulement) має важливе значення в розв'язанні проблеми біженців, а його недотримання часто призводить до смерті біженців;

б) передбачено забезпечення реалізації права біженців на свободу пересування (у межах території держави, що надає притулок, а також за її межами) та ухвалено рішення, спрямоване на забезпечення відповідності національного законодавства африканських держав міжнародно-правовим нормам;

в) підкреслено, що проблема добровільної репатріації має особливе значення для африканських держав; підкреслювалася необхідність ужиття країною притулку та країною походження біженців різноманітних спільних заходів (які потрібно проводити в межах спільних із УВКБ ООН широкомасштабних програм) щодо гарантування безпечної добровільної репатріації біженців у країну їх походження тощо [7, с. 124–125]

Африканська хартія, яка відома ще під назвою Банжунська (за назвою столиці Гамбії – Банжул), була ухвалена в червні 1981 р. на вісімнадцятій конференції голів держав та урядів країн-членів ОАЄ, набула чинності в жовтні 1986 р. В. Мицик зазначає, що «Африканська хартія прав людини і народів – це перший загальноафриканський міжнародний договір з прав

людини та єдиний міжнародно-правовий акт серед існуючих, що в одному документі містить перелік трьох поколінь прав людини» [3, с. 405].

Зупинимося більш детально на ст. 12, яка стосується прав людини на переміщення: 1) право на свободу пересування й вибору місця проживання на території держави за умови дотримання закону (п. 1); 2) право залишати будь-яку (включаючи власну) країну і право повертатися до своєї країни (п. 2); 3) право шукати притулок у випадках переслідування та отримувати його в інших країнах (п. 3) [8]. Особливо варто зазначити наявність принципу невисилки: забороняється масова висилка осіб, котрі не є громадянами. Під масовою висилкою розуміється висилка, направлена проти національних, расових, етнічних або релігійних груп (п. 5). Особу може бути вислано з держави-учасниці лише на підставі рішення, прийнятого відповідно до закону (п. 4).

На початку XXI ст. став формуватися новий підхід до проблеми вимушеного переміщення. Уперше він згадується в Грандбейській декларації, прийнятій за підсумками першої конференції країн-членів ОАЄ з прав людини в Африці 1999 р. Новизна підходу полягала в розгляді потоку біженців із правозахисних позицій. Його сутність полягала в трактуванні вимушеного переміщення як грубого порушення прав людини на мир, безпеку та людську гідність. Цей правозахисний підхід був закріплений і деталізований у Кігальській декларації 2003 р., прийнятій на першій міністерській конференції Африканського Союзу (далі – АС) з прав людини в Руанді. Особливістю нового підходу до розуміння вимушеного переміщення стало поширення цього поняття на 1) осіб, переміщених усередині країни; 2) репатріантів. З метою обговорення нових гуманітарних криз і шляхів їх подолання на рівні АС було вирішено проводити регулярні міністерські конференції з вимушеного переміщення. Перша подібна конференція відбулася ще при ОАЄ в Хартумі в 1998 р. У 2006 р. АС провів свою першу міністерську конференцію щодо проблеми біженців в Уагадугу, за підсумками якої була прийнята Уагадуська декларація.

Друга міністерська конференція АС відбулася в Аддис-Абебі у 2008 р., головним завданням якої була підготовка спеціального саміту АС у справах біженців, репатріантів і внутрішньо переміщених осіб в Африці.

Ухвалення Кампальської конвенції у 2009 р. стало результатом п'яти років консультацій, роботи над текстом і переговорів експертів із правових питань держав-членів АС. Цей процес став результатом визнання прийнятого в липні 2004 р. рішення Виконавчої ради АС про необхідність розробки окремих і належних регіональних законодавчих меж для захисту внутрішньо переміщених осіб, надання їм адекватної допомоги й підтримки стійких рішень [9].

Треба зазначити, що на сьогодні є тільки два міжнародних документи, які присвячені захисту внутрішньо переміщених осіб, а саме: Протокол про забезпечення внутрішньо переміщених осіб захистом і допомогою та Протокол про майнові права осіб, котрі повертаються. Ці Протоколи є частиною юридично обов'язкового Пакту про безпеку, стабільність і розвиток у районі Великих озер, який прийняли у 2006 р. під час Міжнародної конференції по району Великих озер 11 держав району. Протокол про забезпечення внутрішньо переміщених осіб захистом і допомогою, який набрав чинності в червні 2008 р., зобов'язує держави-члени приймати національні закони про включення положень Керівних принципів у національне законодавство і створювати правові межі для їх здійснення на на-

ціональному рівні, а також забезпечувати реальну участь внутрішньо переміщених осіб у розробці такого законодавства.

О. Кисельова відзначає, що «Протокол є цікавим із кількох позицій. По-перше, цей документ є одним із елементів комплексного підходу до регіонального примирення і прогресу, що збільшує шанси досягнення довгострокових рішень. По-друге, Протокол 2006 року став «унікальною моделлю правотворчості в міжнародному праві», оскільки він зобов'язує імплементувати Керівні принципи в законодавство держав-учасниць, перетворюючи тим самим «м'яке право» на юридичні зобов'язання (п. 3 ст. 6 Протоколу)... По-третє, згідно з п. 2 ст. 6 Протоколу, держави-учасниці застосовують Пояснення до Керівних принципів як джерела тлумачення...» [10, с. 106–107].

Цей Протокол став поштовхом для розробки Африканським Союзом Кампальської конвенції, яка додатково прояснила й зміцнила регіональний підхід до захисту прав переміщених осіб «у межах зусиль щодо забезпечення миру, безпеки та розвитку» [11, р. 189].

Розробку і прийняття Кампальської конвенції також варто розглядати в контексті національних зусиль щодо розробки законів і політики з питань внутрішнього переміщення в Африці й усьому світі. Зауважимо, що ця Конвенція прямо включає Керівні принципи Організації Об'єднаних Націй про переміщення осіб усередині країни [12] та основана на ідеї відповідальності держави за вирішення проблеми внутрішнього переміщення. Разом із тим Конвенція виходить за межі Керівних принципів, наголошуючи на необхідності застосування цілісного підходу до проблеми внутрішнього переміщення на підставі сукупності міжнародних норм у царині прав людини й міжнародного гуманітарного права.

Новація Кампальської конвенції полягає в тому, що вона містить невичерпний перелік широкого спектру причин довільного переміщення, з якого випливає, що воно може бути викликано не тільки конфліктом. Крім збройних конфліктів, насильства й порушень прав людини, Конвенція передбачає обов'язок держав-учасниць захищати всіх людей від політики расової та іншої дискримінації, спрямованої на зміну етнічного, релігійного або расового складу населення; переміщень у результаті шкідливої практики; примусових евакуацій у ситуаціях стихійних лих або антропогенних катастроф чи в інших обставинах, коли евакуація не зумовлена міркуваннями безпеки або здоров'я осіб, яких це зачіпає.

Важливою передбаченою Конвенцією гарантією є застереження від використання міркувань безпеки і здоров'я для виправдання довільного за своєю сутністю переміщення. Крім того, ст. 10 Конвенції повністю присвячена переміщенню всередині країни в результаті здійснення державними і приватними суб'єктами проектів у галузі розвитку.

Очевидна мета в цьому контексті полягає в тому, щоб забронити всі форми довільного переміщення в усіх обставинах, включаючи примусові виселення. У зв'язку з цим Конвенція повністю відображає контекст у формулюванні обов'язку держав-учасниць запобігати довільному переміщенню, не виправданому міжнародним правом, включаючи міжнародні норми в галузі прав людини й гуманітарного права.

Ст. 5 Кампальської конвенції чітко передбачає, що основний обов'язок держав-учасниць полягає в захисті прав внутрішньо переміщених осіб на території під їхньою юрисдикцією. Відповідно до ст. 9 Конвенції, у процесі переміщення держави повинні захищати права внутрішньо переміщених осіб незалежно від причини їх переміщення, а також не до-

пускати й запобігати дискримінації, у тому числі на підставі переміщення; геноциду, злочинам проти людяності, воєнним злочинам та іншим порушенням міжнародного права щодо переміщених осіб; різним формам жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання, включаючи вбивства, страти без належного судового провадження, довільні затримання, викрадення й недобровільні зникнення або тортури; насильству сексуального та гендерного характеру, включаючи зґвалтування, шкідливу практику, вербування дітей на військову службу та їх використання у військових діях, примусову працю, торгівлю людьми, контрабанду й голод. Крім того, держави зобов'язані гарантувати безпеку та людську гідність внутрішньо переміщених осіб, поважати їхню свободу пересування й вибір місця проживання, захищати їх від примусового повернення або переселення в райони, де їхнє життя, безпека, свобода, здоров'я будуть під загрозою.

Висновки. Комплекс регіональних актів, який регулює сферу захисту біженців і внутрішньо переміщених осіб, складається з Конвенції щодо конкретних аспектів проблем біженців в Африці 1969 р., Африканської хартії прав людини і народів, Протоколу про забезпечення внутрішньо переміщених осіб захистом і допомогою та Протоколу про майнові права осіб, котрі повертаються, які є частиною юридично обов'язкового Пакту про безпеку, стабільність і розвиток у районі Великих озер 2006 р. та Кампальської конвенції, що прямо включає Керівні принципи Організації Об'єднаних Націй про переміщення осіб усередині країни. Підкреслимо, що, хоча Кампальська конвенція стосується внутрішнього переміщення в Африці, передбачені в ній стандарти й гарантії мають міжнародний характер і можуть слугувати прикладами належної практики для інших регіонів світу.

Література:

1. IDMC Global Overview 2012: People internally displaced by conflict and violence – Geneva, 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : available from www.internal-displacement.org/publications/2013/global-overview-2012-people-internally.
2. Максаковский В. Географическая картина мира : [пособие для вузов] / В. Максаковский. – 4-е изд., испр. – М. : Дрофа, 2008. – Кн. II : Региональная характеристика. – 2008. – 495 с.
3. Мицик В. Права людини у міжнародному праві. Міжнародно-правові механізми захисту : [підручник для вузів] / В. Мицик ; Київ. нац. ун. ім. Тараса Шевченка. Ін. міжнарод. відносин. – К. : Видавничий дім «Промінь», 2010. – 722 с.
4. Колосов В. А. Геополитика и политическая география : [учебник для вузов] / В. Колосов, Н. Мироненко. – М. : Аспект-пресс, 2001. – 479 с.
5. Конвенция 1969 года по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www1.umn.edu/humanrts/russian/instreet/Rz2arcon.html>.
6. Буроменський М. В. Міжнародний захист прав людини та права біженців / М. В. Буроменський. – К., 2002. – 160 с.
7. Иванов Д. В. Беженцы в современном международном праве / Д. В. Иванов. – М. : Международные отношения, 2006. – 200 с.
8. Африканська Хартія прав людини і народів 1981 р. від 26 червня 1981 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www1.umn.edu/humanrts/russian/instreet/Rz1afchar.html>.
9. Рішення EX.CL/Dec.129 (V); EX.CL/127 (V) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.africa-union.org.
10. Кисельова Е. В. Протокол о защите и помощи лицам, перемещенным внутри страны, к Пакту о безопасности, стабильности и развитии в районе Великих озер 2006 г. / Е. Кисельова // Международно-правовые проблемы Африки : материалы круглого стола XII ежегодной Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы современного международного права», посвященной памяти профессора И. П. Блищенко (г. Москва, 11 апреля 2014 года) /

отв. ред. А.Х. Абашидзе, Е.В. Киселева, А.М. Солнцев. – М. : РУДН, 2015. – С. 104–107.

11. Chaloka B. The Elaboration of a Legal Framework for the Protection of Internally Displaced Persons in Africa / B. Chaloka // *Journal of African Law*. – Vol. 50. – № 2. – 2006. – P. 187–197.
12. Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны 1998 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/internal_displacement_principles.shtml.

Котляр О. И. Африканская система защиты вынужденно перемещенных лиц

Аннотация. В статье рассмотрена африканская региональная система защиты вынужденно перемещенных лиц, под которыми подразумеваются беженцы и внутренне перемещенные лица. Проанализированы основные нормы урегулирования специфических аспектов проблем беженцев и внутренне перемещенных лиц в данном регионе. Указано, что именно эта система расширила определение понятия «беженец», которое было дополнено указанием на

новые обстоятельства, что заставляют человека стать беженцем, перемещенным лицом.

Ключевые слова: африканская система защиты прав человека, гуманитарное право, права человека, беженец, вынужденно перемещенные лица.

Kotliar O. The African system of protection of internally displaced persons

Summary. The article deals with African regional system of protection internally displaced persons, which is defined as refugees and internally displaced persons. The article analyzes the basic rules on regulating specific aspects of refugees and internally displaced persons in the region. The article states that this system has expanded the definition of “refugee”, which was supplemented by an indication of the new circumstances that cause a person to become a refugee.

Key words: African system of human rights protection, humanitarian law, human rights, refugee, internally displaced persons.