

ГЛОБАЛЬНИЙ ДОГОВІР ЩОДО БІЖЕНЦІВ

КОРОТКА ДОВІДКА ВІД АГЕНТСТВА ООН У СПРАВАХ БІЖЕНЦІВ



Біженці з Бурунді та місцеві жителі в Руанді навчаються пліч-о-пліч у школі Пайсаннат, що на сході Руанди. © Фото UNHCR / Hannah Maule-finch

ЗМІСТ

| | |
|--|---|
| Що таке глобальний договір щодо біженців? Навіщо він потрібен? | 2 |
| Як розроблявся глобальний договір щодо біженців? | 3 |
| Яким чином працюватиме глобальний договір щодо біженців? | 4 |
| Що таке глобальний договір щодо біженців? Що нового? | 6 |
| Що далі? | 8 |

Що таке глобальний договір щодо біженців? Навіщо він потрібен?

Станом на кінець 2017 року в світі нараховувалося близько **25,4 млн. біженців**,¹ більше половини з яких – діти віком до 18 років. Більше того, тягар та відповідальність за прийом та надання допомоги величезної кількості біженців лягає здебільшого на невелику кількість країн. На сьогодні всього десять країн приймають 60% біженців з усього світу. Лише Туреччина приймає **3,5 млн. біженців** – більше за будь-яку іншу країну. В Лівані **кожна шоста особа є біженцем**; у Йордані – кожна чотирнадцята. Крім того, переважна більшість біженців світу (**85 відсотків**) проживають у країнах, що розвиваються, і в яких є свої проблеми в економіці та розвитку.

Ряд інших країн роблять значні фінансові та інші внески на адресу біженців, в тому числі за рахунок безпрецедентного рівня фінансування гуманітарної допомоги та прийому біженців на переселення. Разом з тим, кількість таких країн також є обмеженою: десять країн забезпечують понад дев'яносто відсотків бюджету UNHCR, а більше двох третин заяв на переселення через UNHCR направляються всього в п'ять країн. Незважаючи на щедрість цих держав, розрив між потребами біженців та діями щодо задоволення цих потреб є величезним і невпинно зростає.

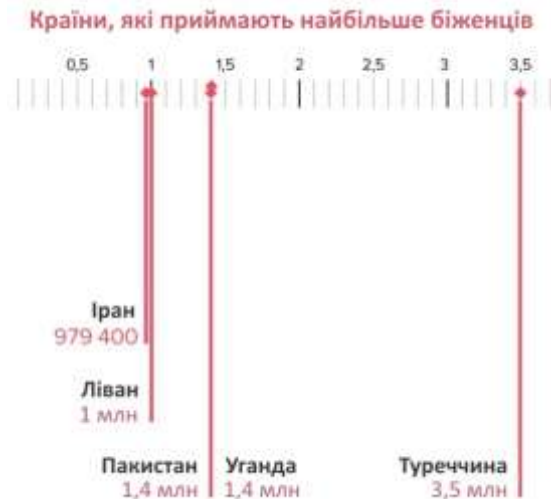
З прийняттям у вересні 2016 року **Нью-Йоркської декларації про біженців та мігрантів**²

держави-члени Організації Об'єднаних Націй прийняли ряд зобов'язань по розширенню того, яким чином міжнародне співтовариство вирішуватиме проблеми мобільності людей. Стосовно біженців це включає два ключові кроки в напрямку створення більш стійкої системи забезпечення захисту біженців та задоволення потреб приймаючих країн та громад:

- По-перше, держави-члени ООН ухвалили **всеосяжний механізм реагування на ситуацію з біженцями (CRRF)**, основою якого став багаторічний досвід захисту біженців, підтримки приймаючих країн та громад, а також пошуку рішень³. Даним механізмом встановлюється широкий спектр заходів, яких повинно вжити міжнародне співтовариство у відповідь на глобальну ситуацію з біженцями по всьому циклу переміщення: починаючи з допуску на територію та прийому і закінчуючи задоволенням поточних потреб та пошуком рішень.
- По-друге, держави-члени ООН погодилися продовжувати удосконалювати міжнародні заходи, працюючи над прийняттям у 2018 році **глобального договору щодо біженців**. З цією метою вони звернулися до Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (UNHCR) із проханням провести консультації з державами-членами ООН та широким колом інших зацікавлених сторін і запропонувати формат такого договору.⁴ Запропонований проект **глобального договору щодо біженців**, невід'ємною частиною якого є CRRF, був опублікований 20 липня 2018 року.

Менш ніж через два роки після прийняття CRRF вже можна спостерігати **помітний прогрес**, у тому числі:

- поліпшену підтримку країн і громад, в яких проживає велика кількість біженців, в тому числі шляхом виділення Світовим банком коштів в розмірі 2 млрд. дол. США на підтримку розвитку та понад 1 млрд. дол. США допомоги від донорів двостороннього розвитку країнам, які особливо постраждали внаслідок переміщення біженців;



¹ У тому числі палестинські біженці, зареєстровані Близькосхідним агентством у справах палестинських біженців (UNRWA).

² Детальнішу інформацію про Нью-Йоркську декларацію див. на сайті: www.unhcr.org/newyorkdeclaration

³ Див. інформацію на сайті www.unhcr.org/crrf

⁴ Сюди входять міжнародні організації у складі та по за межами системи ООН, організації з розвитку та міжнародні фінансові установи, регіональні організації, громадські організації (у тому числі релігійні організації, науковці та інші експерти), приватні компанії, члени приймаючих громад та самі біженці.



Біженці Рохінджа входять у Бангладеш. Жовтень 2017 р. © Фото UNHCR / Roger Arnold

- нові ініціативи з розширення та забезпечення доступу біженців до освіти, засобів до існування та національних систем правосуддя; а також
- подвоєні зусилля, спрямовані на прийняття рішень, у тому числі шляхом розширення кола країн переселення, зростання схем приватного та громадського спонсорства та посилення уваги до умов у країнах походження, які дозволили б повернутися до рідних країн безпечно та з гідністю.

Додаткова інформація про цей прогрес міститься у статті [Від взяття зобов'язань до дії. Основні моменти прогресу в напрямку всеосяжних заходів із реагування на ситуацію з біженцями після прийняття Нью-Йоркської декларації](#).

Як розроблявся глобальний договір щодо біженців?

Відповідно до прохання Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй глобальний договір був розроблений на основі широкомасштабного процесу консультацій з державами-членами ООН та іншими основними зацікавленими сторонами. Цей процес включав:

- **Практичне застосування CRRF** у більш ніж десяти країнах, а на регіональному рівні – у двох ситуаціях паралельно із процесом збору інформації про передовий досвід, отриманий внаслідок різноманітних ситуацій з біженцями – минулими й теперішніми – коли політика й програми формувалися з урахуванням принципів CRRF. Ключовим елементом цього процесу стали **Щорічні консультації UNHCR із НДО** у 2017 році, які були присвячені застосуванню CRRF та розробці глобального договору щодо біженців;⁵
- Серія з п'яти **тематичних дискусій** щодо ключових проблем, які повинні бути вирішені за допомогою глобального договору щодо біженців у другій половині 2017 року за участі держав, міжнародних і регіональних організацій, НДО, науковців, експертів, партнерів з приватного сектору, біженців (включаючи Глобальний молодіжний консультативний центр UNHCR) та представників приймаючих громад;⁶
- Діалог **Верховного комісара ООН у справах біженців щодо питань захисту** в грудні 2017 року, який використовувався для оцінки досягнутого прогресу та досвіду, отриманого в ході практичного застосування CRRF і тематичних обговорень;⁷
- Циклічний процес із **шести офіційних консультацій** з державами-членами ООН щодо декількох проектів глобального договору, що тривав з лютого по липень 2018 року. У перервах між консультаціями текст був переглянутий відповідно до отриманих зауважень;⁸ а також

⁵ Див. інформацію на сайті www.unhcr.org/crrf

⁶ Детальнішу інформацію, включаючи документи та відеозаписи, див. на сайті www.unhcr.org/thematicdiscussions

⁷ Див. інформацію на сайті www.unhcr.org/hc-dialogue2017

⁸ Див. інформацію на сайті www.unhcr.org/formalconsultations



The 2017 High Commissioner's Dialogue on Protection Challenges was used to take stock of progress made in the development of the global compact on refugees, ahead of the release of the 'zero draft' in January 2018. © UNHCR / Jean Marc Ferré

- Подання майже **п'ятисот публічно доступних письмових матеріалів** широким колом зацікавлених сторін.⁹

На основі цього процесу 20 липня 2018 року UNHCR опублікувало **проект глобального договору щодо біженців**. Текст є практичним і реалістичним, спрямованим на те, щоб збалансувати різні, а іноді й протилежні, погляди, і фокусується на місцях, де різні точки зору збігаються.

На додаток до цього процесу держави-члени Організації Об'єднаних Націй також працюють над створенням окремого **«глобального договору про безпечну, впорядковану та систематичну міграцію»**. Цей договір, який також бере свій початок у Нью-йоркській декларації, розроблюється шляхом міжурядового процесу за сприяння постійних представників Мексики та Швейцарії при Організації Об'єднаних Націй у Нью-Йорку. Він буде прийнятий на міжурядовій конференції в Марокко у грудні 2018 року.¹⁰

Яким чином працюватиме глобальний договір щодо біженців?

Глобальний договір щодо біженців створює структуру для більш дієвого, більш передбачуваного та більш справедливого міжнародного реагування на масштабні ситуації з біженцями. Хоча він і не є юридично обов'язковим, він слугує орієнтиром для міжнародного співтовариства в цілому при наданні допомоги біженцям, а також країнам і громадам, які приймають велику кількість біженців – у тому числі на тривалий термін – шляхом мобілізації політичної волі, розширення бази підтримки й активізації домовленостей про більш справедливий і передбачуваний розподіл тягара та відповідальності.

Існує ряд ключових особливостей даного підходу, який поєднує в собі глобальний договір щодо біженців.

Перше і найважливіше: цей договір допомагатиме знаходити шляхи надання більшої підтримки приймаючим країнам та громадам таким чином, яка забезпечувала би захист біженців та пошук довгострокових рішень; ця підтримка включатиме залучення додаткових фінансових ресурсів, але також включатиме політичну підтримку, технічну допомогу, заходи з нарощування потенціалу, пільгові торгові угоди, розширення доступу до опції переселення та інші рішення для третіх країн і зусилля, спрямовані на усунення кореневих причин та створення у країнах походження належних умов, які дозволять біженцям повертатися додому в умовах безпеки та з гідністю.

⁹ Див. інформацію на сайті www.unhcr.org/writtencontributions

¹⁰ Детальну інформацію див. на сайті refugeesmigrants.un.org/migration-compact

Важлива частина цієї підтримки пов'язана з **взаємозв'язком між гуманітарним реагуванням та заходами у сфері розвитку**; тобто глобальний договір щодо біженців буде інструментом для активізації гуманітарного реагування, а також послужить основою для якнайшвидшої активізації співпраці з метою розвитку, щоб забезпечити додаткову підтримку з прямими вигодами для приймаючих громад і біженців.

По-друге, глобальний договір **охоплюватиме більш широке коло держав та інших партнерів**, готових реагувати на масштабні ситуації з біженцями – як нові, так і затяжні. Він використовуватиме підхід «із залученням декількох зацікавлених сторін» під національним керівництвом шляхом зміцнення існуючих партнерських відносин та створення нових. Партнерські відносини між державами, міжнародними та регіональними організаціями, НДО та науковою спільнотою будуть, як і раніше, дуже важливими, але також відкривається великий потенціал для налагодження партнерських відносин із міжнародними фінансовими установами, приватним сектором та багатьма іншими.

По-третє, глобальний договір щодо біженців сприятиме підвищенню **стійкості та економічної самостійності** біженців таким чином, що також принесе користь приймаючим громадам: шляхом полегшення доступу до засобів до існування та державних систем та послуг. Усе це підкріплюватиметься належною підтримкою з боку міжнародного співтовариства. Для біженців це означатиме, що вони в меншій мірі залежатимуть від допомоги, будуть краще підготовлені до повернення додому за сприятливих умов, а тим часом зможуть приносити користь приймаючим громадам. Для цих громад це означатиме, що їхній власний розвиток не постраждає через щедрість, яку вони проявляють щодо тих, хто її потребує.

Нарешті, глобальний договір буде направлений на забезпечення того, щоб реагування на ситуації з біженцями засновувалося на правах і **враховувало аспекти гендеру, віку та різноманітності**. Ключовою частиною цього є забезпечення того, щоб заходи з реагування на ситуації з біженцями були активною й ефективною допомогою для тих, кого вони покликані захищати й допомагати, сприяли гендерній рівності та розширювали можливості жінок і дівчат і боролися з дискримінацією.

Глобальний договір щодо біженців не призначений для створення додаткового тягаря чи обмежень для країн, які приймають велику кількість біженців, чи для зміни мандата Агентства ООН у справах біженців у сфері захисту та знаходження рішень. Він спиратиметься на міжнародний режим щодо біженців, який був створений протягом десятиліть, і який продовжує рятувати життя кожен день - шляхом більш справедливого і передбачуваного розподілу тягаря та обов'язків.



*Кармен, біженка з Колумбії, живе в Еквадорі та займається шевською справою.
© Фото UNHCR / Andres Loor*

Що таке глобальний договір про біженців? Що нового

Глобальний договір щодо біженців має чотири частини:¹¹

- I. **Вступна частина**, в якій викладені передісторія договору, його керівні принципи та цілі, а також розглядаються ключові проблеми запобігання та знаходження кореневих причин;
- II. **Всеосяжний механізм реагування на ситуацію з біженцями**, прийнятий державами-членами ООН у Нью-Йоркській декларації;
- III. **Програма дій**, яка сприяє активізації комплексних заходів реагування шляхом визначення заходів, яких держави та інші відповідні зацікавлені сторони можуть вжити для більш ефективного розподілу відповідальності та більш ефективної співпраці у відповідь на масштабні переміщення біженців і затяжні ситуації з біженцями; а також
- IV. Розділ про **огляд та оцінку**, в тому числі щодо розробки індикаторів, аналізу прогресу та звітності.

Глобальний договір має ті ж чотири цілі, що і CRRF, а саме:

1. **полегшення тиску** на країни, які приймають велику кількість біженців;
2. сприяння **економічній самостійності біженців**;
3. розширення **доступу до опції переселення до третіх країн** (наприклад, переселення і додаткові шляхи для прийому); а також
4. підтримка **умов у країнах походження**, які дозволяють біженцям повернутися в умовах безпеки і гідності.

Програма дій має два розділи: «**механізми розподілу тягаря та відповідальності**» та «**сфери, які потребують підтримки**». Хоча CRRF прямо стосується масштабних ситуацій з біженцями, в програмі дій визнається, що інші ситуації – наприклад, коли біженці переміщуються разом з іншими людьми, що мігрують, або з ВПО, або коли примусове переміщення є результатом раптового стихійного лиха та погіршення стану навколишнього середовища – також створюють складні проблеми для постраждалих країн і можуть також потребувати підтримки з боку міжнародного співтовариства.

«Механізми розподілу тягаря та відповідальності»

У глобальній угоді викладається ціла низка заходів зі сприяння міжнародному співробітництву з метою надання підтримки біженцям та приймаючим громадам, а також країнам походження, якщо необхідно, і подвоїти зусилля з пошуку рішень.

На глобальному рівні в рамках даного договору створюється **Глобальний форум у справах біженців** на рівні міністрів, які збиратимуться кожні чотири роки (починаючи з 2019 року), щоб обговорити проблеми, з якими стикаються біженці та приймаючі країни, розширити коло учасників, які надають допомогу, а також переглянути колективний прогрес у напрямку більш передбачуваного та справедливого розподілу тягаря й відповідальності.

Форум сприятиме постійному залученню міжнародної спільноти як одного цілого до обговорення проблем біженців, завдяки чому будуть створені алгоритми подальших дій, надаючи державам-членам ООН та іншим відповідним зацікавленим сторонам можливість зробити конкретні обіцянки щодо реалізації глобального договору щодо біженців та обговорити можливості, проблеми і способи подальшого вдосконалення розподілу тягаря й відповідальності. В рамках забезпечення участі біженців у цьому міжнародному заході на рівні міністрів Глобальний форум біженців також відкриє нові горизонти в плані залучення постраждалого населення.

Зобов'язання будуть вимагатися від широкого кола держав та інших потенційних учасників. Вони можуть включати:

- надання фінансової, матеріальної та технічної допомоги;
- забезпечення місць для переселення та додаткових шляхів для прийому до третіх країн; а також

¹¹ Запропонований договір доступний за посиланням www.unhcr.org/formalconsultations

- інші заходи, яких країни вирішили вжити на державному рівні з метою досягнення цілей глобального договору.

Починаючи з 2023 року, Форум також буде відігравати важливу функцію **підзвітності**. На додаток до оголошення нових зобов'язань він дозволить державам підводити підсумки виконання попередніх зобов'язань та іншого прогресу в досягненні цілей глобального договору, а також проаналізувати поточну ефективність угод про розподіл тягаря та відповідальності. Критично важливим для цієї підзвітності буде механізми **відстеження виконання взятих зобов'язань та внесків**, який буде створений шляхом консультацій із державами-членами ООН та іншими відповідними зацікавленими сторонами, а також механізм **вимірювання наслідків, що виникають в результаті розміщення, захисту та надання допомоги біженцям**. Аналіз буде проводитися за допомогою **індикаторів**, які будуть розроблені для оцінки прогресу і схвалені на зустрічі високопосадовців, яка відбуватиметься кожні два роки між форумами для проведення «середньострокового огляду».

Для конкретних масштабних ситуацій з біженцями – нових та довготривалих – глобальний договір щодо біженців передбачає, що приймаюча країна або країна походження, відповідно до ситуації, потребують особливо широкої підтримки в реагуванні на масштабну ситуацію з біженцями, можуть зажадати активації **Платформи підтримки UNHCR** для надання допомоги з організацією державних механізмів реагування та реалізації комплексного плану на національному рівні.

Платформа підтримки об'єднуватиме групу держав з метою активації політичної волі, мобілізації допомоги для комплексного реагування та сприяння якнайшвидшому залученню організацій з розвитку (водночас із гуманітарними). Платформа буде спиратися на відповідні зобов'язання, взяті учасниками Глобального форуму у справах біженців, і може ініціювати організацію конференції солідарності для розширення бази підтримки за межами держав, що беруть участь у цій Платформі підтримки.

Іншим зацікавленим сторонам буде запропоновано брати участь у конкретних випадках, включаючи регіональні та субрегіональні організації та форуми, міжнародні та регіональні фінансові установи, відповідні установи Організації Об'єднаних Націй, приватний сектор і представників громадянського суспільства.

Крім того, ці механізми будуть підтримуватися рядом **інструментів розподілу тягаря та відповідальності**, які спрямовані на:

- забезпечення своєчасного, передбачуваного, адекватного та стабільного **фінансування**, а також **ефективного використання ресурсів**;
- реалізацію **багатостороннього та партнерського підходу** в якості стандартного методу реагування; а також
- підвищення доступності надійних і актуальних **даних і доказів**, які можна порівняти.

«Сфери, які потребують підтримки»

Ґрунтуючись на минулому досвіді комплексного реагування та на застосуванні CRRF, другий розділ програми дій - «сфери, які потребують підтримки» - визначає основні сфери, в яких міжнародне співтовариство може ефективно надати допомогу в організації комплексного, узгодженого, передбачуваного й орієнтованого на інтереси людей реагування на масштабні ситуації з біженцями, адаптовану до конкретної ситуації та узгоджену зі стратегією та політикою країни. Вони охоплюють повний цикл переміщення та вирішення проблем, включаючи готовність і раннє попередження, механізми прийому (в тому числі людей з особливими потребами), безпеку, заходи з підтримки біженців і приймаючих громад у повсякденному житті (у таких сферах як освіта, засоби до існування та здоров'я) і заходи щодо покращення доступності рішень (включаючи добровільну репатріацію, переселення й додаткові шляхи прийому, місцеву інтеграцію та інші місцеві рішення). Зокрема, у цьому розділі пропонується:

- створити **Групу підтримки потенціалу систем притулку** в складі експертів з усього світу з метою надання підтримки державним органам влади у зміцненні систем надання притулку з метою забезпечення справедливості, ефективності, пристосовності та чесності;¹²

¹² Неофіційний документ щодо Групи підтримки потенціалу систем притулку доступний за посиланням www.unhcr.org/formalconsultations



A new water reservoir for Syrian refugees and host communities is under construction in Machha, Lebanon. The project, which is supported by the European Union, has provided livelihood opportunities for close to 200 Lebanese and Syrian workers. © UNHCR / Martin Dudek

- забезпечити ресурси та експертів **для підтримки і зміцнення державних систем** таким чином, щоб полегшити доступ біженців до цілого ряду сфер: освіти, засобів до існування та здоров'я; а також
- розробити **трирічну стратегію** з метою розширення доступу до опції переселення та підвищення доступності та передбачуваності додаткових шляхів для прийому до третіх країн.

Що далі?

Нью-йоркська декларація передбачає, що Генеральна Асамблея ООН розгляне глобальний договір, запропонований Верховним комісаром ООН у справах біженців, «разом з щорічною резолюцією щодо Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй у справах біженців». Ця резолюція зазвичай приймається щороку в грудні.

Глобальний договір являє собою унікальну можливість вдосконалити міжнародне реагування на масштабні переміщення біженців і зтяжні ситуації з біженцями. Однак його успішність залежатиме від готовності міжнародної спільноти підтримати його реалізацію на практиці. Таким чином, остаточне доопрацювання тексту є не кінцем, а початком зусиль міжнародного співтовариства, спрямованих на досягнення колективних результатів із загальним напрямком, метою та підзвітністю. Це робочий інструмент, створений в умовах багатостороннього підходу, який поєднує в собі основні елементи для подальшого прогресу в напрямку більш справедливого та передбачуваного розподілу тягаря та обов'язків у майбутньому.