

GLOBÁLNÍ KOMPAKT O UPRCHLÍCÍCH

STRUČNÝ PRŮVODCE UNHCR



Burundští uprchlíci a příslušníci místní rwandské hostitelské komunity společně navštěvují školu Paysannat School ve východní Rwandě. © UNHCR / Hannah Maule-finch

OBSAH

Co je to globální kompakt o uprchlících? Proč jej potřebujeme? _____	2
Jak globální kompakt o uprchlících vznikl? _____	3
Jak bude globální kompakt o uprchlících fungovat? _____	4
Co globální kompakt o uprchlících obsahuje? Co je nového? _____	6
Co bude dál? _____	9

Co je to globální kompakt o uprchlících? Proč jej potřebujeme?

Na konci roku 2017 bylo po celém světě téměř **25,4 milionu uprchlíků**,¹ z nichž více než polovina byla mladších 18 let. Břemeno a odpovědnost za poskytování útočiště a podpory takto vysokému počtu uprchlíků navíc nese stále jen nepoměrně malý počet zemí. V současné době poskytuje útočiště pro 60% uprchlíků z celého světa pouhých 10 zemí. Jen Turecko hostí **3,5 milionu uprchlíků**, tedy více než kterákoli jiná země. V Libanonu je uprchlíkem **každý šestý člověk**, v Jordánsku každý čtrnáctý. Převážná většina uprchlíků z celého světa (**85%**) navíc žije v rozvojových zemích, které čelí svým vlastním hospodářským a rozvojovým výzvám.

Řada jiných států na uprchlíky finančně i jiným způsobem přispívá, mimo jiné nebývale vysokou humanitární finanční pomocí a přijímáním uprchlíků k přesídlení. Počet těchto států je však rovněž omezený: například 10 zemí financuje více než 90% rozpočtu UNHCR a více než dvě třetiny přesídlovaných osob předává UNHCR do pouhých pěti zemí. Navzdory velkorysosti těchto států je propast mezi potřebami uprchlíků a kroky k jejich uspokojení značná a stále se rozšiřuje.

Přijetím **Newyorské deklarace pro migranty a uprchlíky** v září 2016² převzaly členské státy OSN řadu závazků ke zlepšení způsobu, jakým mezinárodní společenství řeší otázky lidské mobility. V souvislosti s uprchlíky se jednalo o dva klíčové kroky na cestě k udržitelnějšímu systému poskytování ochrany uprchlíkům a reakce na potřeby hostitelských zemí a komunit:

- Členské státy zaprvé přijaly **komplexní rámec pro reakci na uprchlickou krizi (comprehensive refugee response framework – CRRF)**, který staví na desetiletích zkušeností v oblasti ochrany uprchlíků, podpory hostitelských zemí a komunit a nalézání řešení.³ CRRF stanoví širokou škálu opatření, která má mezinárodní společenství přijímat v reakci na rozsáhlé uprchlické situace v průběhu celého cyklu vysídlení, od vstupu a přijetí až po naplňování trvalých potřeb a hledání řešení.
- Zadruhé se členské státy dohodly na dalším zlepšování mezinárodní reakce prostřednictvím úsilí o přijetí „**globálního kompaktu o uprchlících**“ v roce 2018. Za tímto účelem požádaly Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR), aby jednal s členskými státy a množstvím zúčastněných stran a předložil návrh tohoto paktu.⁴ Návrh **globálního kompaktu o uprchlících**, jehož nedílnou součástí je i CRRF, byl vydán 20. července 2018.

Necelé dva roky po přijetí CRRF je patrný **výrazný pokrok**, mimo jiné:

- lepší podpora zemí a komunit poskytujících útočiště velkým počtům uprchlíků, mimo jiné ve formě vyhrazené rozvojové pomoci ve výši 2 mld. USD poskytnuté Světovou bankou a podpory od bilaterálních rozvojových dárců převyšující 1 mld. USD pro země obzvláště postižené vysídlením uprchlíků;
- nové iniciativy k rozšíření a zabezpečení přístupu uprchlíků ke vzdělání, možnostem obživy a národním soudním systémům; a
- znásobené úsilí při nalézání řešení, spočívající mimo jiné v rozšiřování okruhu cílových zemí pro přesídlení, budování systémů soukromého a komunitního sponzorství a ve věnování zvýšené pozornosti podmínkám v zemích původu, které umožní bezpečný a důstojný návrat.

Bližší informace o tomto pokroku lze nalézt v dokumentu [From commitment to action: Highlights of progress towards comprehensive refugee responses since the adoption of the New York Declaration](#).

¹ Včetně palestinských uprchlíků registrovaných UNRWA.

² Pro bližší informace o Newyorské deklaraci viz www.unhcr.org/newyorkdeclaration.

³ Viz www.unhcr.org/crrf.

⁴ Šlo mimo jiné o mezinárodní organizace spadající do systému OSN i stojící mimo něj, aktéry podpory rozvoje a mezinárodní finanční instituce, regionální organizace, občanskou společnost (včetně náboženských organizací, akademické obce a dalších odborníků), soukromý sektor, příslušníky hostitelských komunit i samotné uprchlíky.



Rohingští uprchlíci překračují v říjnu 2017 bangladéšskou hranici. © UNHCR / Roger Arnold

Jak globální pakt o uprchlících vznikl?

Globální kompakt o uprchlících byl v souladu s požadavkem Valného shromáždění OSN vypracován na základě rozsáhlých mnohostranných jednání s členskými státy a dalšími klíčovými účastníky. Tento proces zahrnoval:

- **praktické uplatňování CRRF** ve více než dvanácti zemích, na regionální úrovni pak ve dvou situacích, a zároveň shromažďování osvědčených postupů a poznatků získaných z celé řady dřívějších i současných uprchlických situací, při kterém mají zásady CRRF vliv na tvorbu politik a programů. Důležitou součástí tohoto procesu byly **Každoroční konzultace UNHCR s nevládními organizacemi** v roce 2017, které byly zaměřeny na uplatňování CRRF a přípravu globálního kompaktu o uprchlících;⁵
- sérii pěti **tematických diskusí** o klíčových tématech řešených globálním kompaktem o uprchlících, které probíhaly v druhé polovině roku 2017 a kterých se zúčastnily státy, mezinárodní a regionální organizace, nevládní organizace, zástupci akademické obce, odborníci, partneři ze soukromého sektoru, uprchlíci (včetně Poradního výboru celosvětové mládeže UNHCR – UNHCR Global Youth Advisory Council) a zástupci hostitelských komunit;⁶
- **Dialog Vysokého komisaře o výzvách při ochraně** v prosinci 2017, na kterém byl zhodnocen dosažený pokrok a poznatky získané při praktické aplikaci CRRF a v tematických diskusích;⁷
- opakovaný proces **šesti formálních konzultací** s členskými státy OSN o průběžných návrzích globálního kompaktu uskutečněných od února do července 2018, mezi nimiž byl text upravován v souladu se získanou zpětnou vazbou;⁸ a
- předložení téměř **500 veřejně dostupných písemných příspěvků** z širokého spektra zúčastněných stran.⁹

⁵ Viz www.unhcr.org/crrf.

⁶ Pro bližší informace, včetně dokumentů a videozáznamů, viz www.unhcr.org/thematicdiscussions.

⁷ Viz www.unhcr.org/hc-dialogue2017.

⁸ Viz www.unhcr.org/formalconsultations.

⁹ Viz www.unhcr.org/writtencontributions.



Dialog Vysokého komisaře o výzvách při ochraně v roce 2017, na kterém byl zhodnocen pokrok dosažený při přípravě globálního paktu o uprchlících a který předcházel vydání „nulového návrhu“ v lednu 2018.
© UNHCR / Jean Marc Ferré

Na základě tohoto procesu vydalo UNHCR 20. července 2018 [návrh globálního kompaktu o uprchlících](#). Snahou bylo vytvořit praktický a snadno použitelný text tak, aby vyváženě zohledňoval různé, někdy i odlišné názory a aby stavěl na oblastech, v nichž panuje shoda.

Kromě tohoto procesu členské státy OSN dále pracovaly na přípravě „**globálního kompaktu o bezpečné, řízené a legální migraci**“. Tento kompakt vychází rovněž z Newyorské deklarace a byl vypracován v rámci mezivládních jednání za podpory stálých zástupců Mexika a Švýcarska při OSN v New Yorku. Kompakt bude přijat na mezivládní konferenci v Maroku v prosinci 2018.¹⁰

Jak bude globální kompakt o uprchlících fungovat?

Globální kompakt o uprchlících zavádí mechanismy pro účinnější, předvídatelnější a spravedlivější mezinárodní reakci na situace vyznačující se velkým množstvím uprchlíků. Není sice právně závazný, ale nabízí mezinárodnímu společenství jako celku vodítko k poskytování podpory uprchlíkům a zemím i komunitám hostícím velké množství uprchlíků, mimo jiné i po delší časové období, a to prostřednictvím mobilizace politické vůle, rozšiřování základní podpory anebo aktivace opatření pro spravedlivější a předvídatelnější sdílení zátěže a odpovědnosti.

Přístup uplatněný v globálním kompaktu o uprchlících se vyznačuje několika základními rysy.

Kompakt bude v prvé řadě usilovat o hledání cest, jak poskytnout **větší podporu hostitelským zemím a komunitám**, a to způsobem podporujícím ochranu uprchlíků a hledání trvalých řešení; tato podpora bude zahrnovat dodatečné finanční zdroje, ale také politickou podporu, odbornou pomoc, budování kapacit, výhodnější obchodní dohody, rozšířený přístup k přesídlení a dalším řešením v třetích zemích a dále úsilí o řešení hlavních příčin a vytváření podmínek v zemích původu, které uprchlíkům umožní bezpečný a důstojný návrat domů.

¹⁰ Pro bližší informace viz <https://refugeesmigrants.un.org/migration-compact>.

Významná součást této podpory se týká **vazby mezi humanitárními a rozvojovými aktivitami**, tj. globální kompakt o uprchlících bude usilovat nejen o zlepšení okamžité humanitární pomoci. Současně bude představovat základ pro urychlené zahájení rozvojové spolupráce s cílem poskytnout dodatečnou podporu, z níž budou mít přímý prospěch hostitelské komunity i uprchlíci.

Zadruhé, globální kompakt **zapojí širší okruh států a dalších partnerů**, kteří jsou připraveni reagovat na situace s velkým počtem uprchlíků, nové i dlouhotrvající. Bude uplatňovat přístup založený na zapojení většího počtu aktérů koordinovaných na národní úrovni, který bude realizován posilováním stávajících partnerství a navazováním nových. Partnerství mezi státy, mezinárodními a regionálními organizacemi, nevládními organizacemi a akademickou obcí bude mít i nadále velký význam, avšak značný potenciál mají rovněž partnerství s mezinárodními finančními institucemi, soukromým sektorem a mnoha dalšími aktéry.

Zatřetí, globální kompakt o uprchlících bude usilovat o podporu **odolnosti a soběstačnosti uprchlíků**, a to způsobem, který bude přínosný i pro hostitelské komunity: bude usnadňovat přístup k možnostem obživy a národním systémům a službám, přičemž bude doplněn vhodnou podporou z mezinárodního společenství. Pro uprchlíky to bude znamenat, že budou méně závislí na pomoci a lépe připraveni vrátit se domů, jakmile to podmínky dovolí. Do té doby se budou moci podílet na fungování hostitelských komunit. Pro tyto komunity to bude znamenat, že v důsledku velkorysosti projevené vůči potřebným neutrpí jejich vlastní rozvoj.

Konečně bude globální kompakt usilovat o to, aby reakce na pohyby uprchlíků byly **orientovány na práva a po celou dobu zohledňovaly otázky genderu, věku a různorodosti**. Nezbytnou součástí tohoto úsilí bude zajistit, aby do řešení uprchlických situací byli aktivně a smysluplně zapojeni ti, které mají za úkol chránit a kterým mají pomáhat, a aby tyto reakce podporovaly genderovou rovnost, posilovaly postavení žen a dívek a potíraly diskriminaci.

Globální kompakt o uprchlících si neklade za cíl ukládat další zátěž či povinnosti zemím, které poskytují útočiště velkým počtům uprchlíků, ani měnit mandát UNHCR k ochraně a hledání řešení. Jeho smyslem je dále rozvíjet mezinárodní režim uprchlíků, který byl vytvořen v uplynulých desetiletích a který i v současnosti každý den zachraňuje životy, prostřednictvím spravedlivějšího a předvídatelnějšího sdílení břemene a odpovědnosti.



Kolumbijská uprchlice Carmen žije v Ekvádoru, kde provozuje vlastní obuvnickou dílnu. © UNHCR / Andres Loor

Co globální kompakt o uprchlících obsahuje? Co je nového?

Globální kompakt je rozdělen do čtyř částí:¹¹

- I. **úvodu**, jenž vytyčuje východiska, nejdůležitější zásady a cíle kompaktu a zabývá se základní otázkou prevence a hlavních příčin;
- II. **komplexního rámce pro reakci na uprchlickou krizi** tak, jak byl přijat členskými státy OSN v Newyorské deklaraci;
- III. **akčního programu**, který podporuje uvádění komplexních reakcí do praxe stanovením opatření, jež mohou činit státy a další příslušné zúčastněné strany za účelem lepšího sdílení odpovědnosti a efektivnější spolupráce v reakci na rozsáhlé pohyby uprchlíků a řešení dlouhodobé uprchlické situace; a
- IV. části týkající se **sledování a vyhodnocování**, včetně stanovení ukazatelů, hodnocení pokroku a podávání zpráv.

Globální pakt má tytéž čtyři cíle jako CRRF, a to:

1. **zmírnit tlaky** na země, které poskytují útočiště velkému počtu uprchlíků;
2. zvýšit **soběstačnost uprchlíků**;
3. rozšířit **přístup k řešením v třetích zemích** (tj. přesídlení a doplňkové způsoby přijetí); a
4. podporovat **podmínky v zemích původu**, které uprchlíkům umožní bezpečný a důstojný návrat.

¹¹ Návrh paktu je dostupný na www.unhcr.org/formalconsultations.

Akční program je rozdělen do dvou částí: „**opatření pro sdílení břemene a odpovědnosti**“ a „**oblasti vyžadující podporu**“. Zatímco CRRF se vztahuje výslovně na situace vyznačující se velkými počty uprchlíků, akční program uznává, že i jiné situace – například pohybují-li se uprchlíci společně s jinými migrujícími lidmi či vnitřně vysídlenými osobami nebo je-li nucené vysídlování způsobeno náhlými přírodními katastrofami a zhoršováním životního prostředí – představují pro dotčené státy složité výzvy a že také tyto situace mohou vyžadovat pomoc mezinárodního společenství.

„Opatření pro sdílení břemene a odpovědnosti“

Globální kompakt zakotvuje celou škálu opatření k podpoře mezinárodní spolupráce při poskytování pomoci uprchlíkům a jejich hostitelům (a ve vhodných případech i zemím původu) a k usilovnějšímu hledání řešení.

Na celosvětové úrovni kompakt zřizuje **Globální fórum pro uprchlíky** (Global Refugee Forum) na úrovni ministrů, na němž se má mezinárodní společenství každé čtyři roky (počínaje rokem 2019) zabývat řešením problémů uprchlíků a hostitelských zemí, rozšiřováním okruhu účastníků zapojených do poskytování podpory a vyhodnocováním společného pokroku dosaženého na cestě k předvídatelnějšímu a spravedlivějšímu sdílení břemene a odpovědnosti.

Fórum bude prosazovat trvalé zapojení mezinárodního společenství jako celku do řešení uprchlických otázek a vytvoří rámec pro další kroky, neboť poskytne členským státům a dalším příslušným zúčastněným stranám příležitost k převzetí konkrétních závazků k naplňování globálního kompaktu o uprchlících a k diskusi o možnostech, výzvách a způsobech, jimiž lze dále zlepšovat sdílení zátěže a odpovědnosti. Zajištěním účasti uprchlíků na mezinárodním setkání na ministerské úrovni otevře Globální fórum pro uprchlíky nový prostor pro zapojení dotčeného obyvatelstva.

K příslibu podpory bude vyzváno široké spektrum států a dalších potenciálních přispěvatelů. Tyto přísliby by mohly zahrnovat:

- finanční, materiální a odbornou pomoc;
- místa k přesídlení a doplňkové způsoby přijetí v třetích zemích; a
- jiné kroky na národní úrovni, které se státy rozhodnou podniknout pro dosažení cílů globálního kompaktu.

Počínaje rokem 2023 bude mít fórum také významnou funkci z hlediska **odpovědnosti**. Kromě příležitosti k příslibu nových závazků umožní fórum státům také zhodnotit plnění dosavadních závazků a další pokrok dosažený na cestě k naplnění cílů globálního kompaktu a průběžně sledovat účinnost opatření pro sdílení zátěže a odpovědnosti. Zásadní význam v tomto směru bude mít mechanismus **sledování naplňování příslibů a příspěvků**, který bude zaveden po konzultaci s členskými státy a dalšími příslušnými zúčastněnými stranami, a proces **měření dopadů poskytování útočiště, ochrany a pomoci uprchlíkům**. Vyhodnocování bude prováděno pomocí **indikátorů** pro posouzení dosaženého pokroku a přispívat k němu budou schůzky představitelů na vysoké úrovni konané ve dvouletých intervalech mezi jednotlivými zasedáními fóra, na nichž bude prováděno „průběžné hodnocení“.

Globální kompakt o uprchlících stanoví, že **ve specifických rozsáhlých uprchlických kontextech** – ať už nově vzniklých, či dlouhotrvajících – mohou hostitelské státy, popřípadě země původu, které pro odezvu na rozsáhlý pohyb uprchlíků naléhavě potřebují širokou podporu, požádat UNHCR o aktivaci **Podpůrné platformy** (Support Platform), jež jim pomůže při realizaci příslušných opatření na národní úrovni a vnitrostátně řízeného komplexního plánu.

Podpůrná platforma spojí skupinu států a zaktivizuje politické závazky, zmobilizuje pomoc pro komplexní odezvu a usnadní urychlené zapojení rozvojových partnerů (současně s humanitárním úsilím). Bude při tom čerpat z příslušných závazků poskytnutých v rámci Globálního fóra pro uprchlíky. Bude také moci iniciovat svolání dárcovské konference za účelem rozšíření základní podpory nad rámec států zapojených do Podpůrné platformy.

Ostatní zúčastněné strany budou vybídnuty k přiměřenému zapojení, včetně regionálních a subregionálních organizací a fór, mezinárodních a regionálních finančních institucí, příslušných agentur OSN, soukromého sektoru a zástupců občanské společnosti.

Tato opatření budou dále podpořena řadou **nástrojů pro sdílení břemene a odpovědnosti**, jejichž cílem bude:

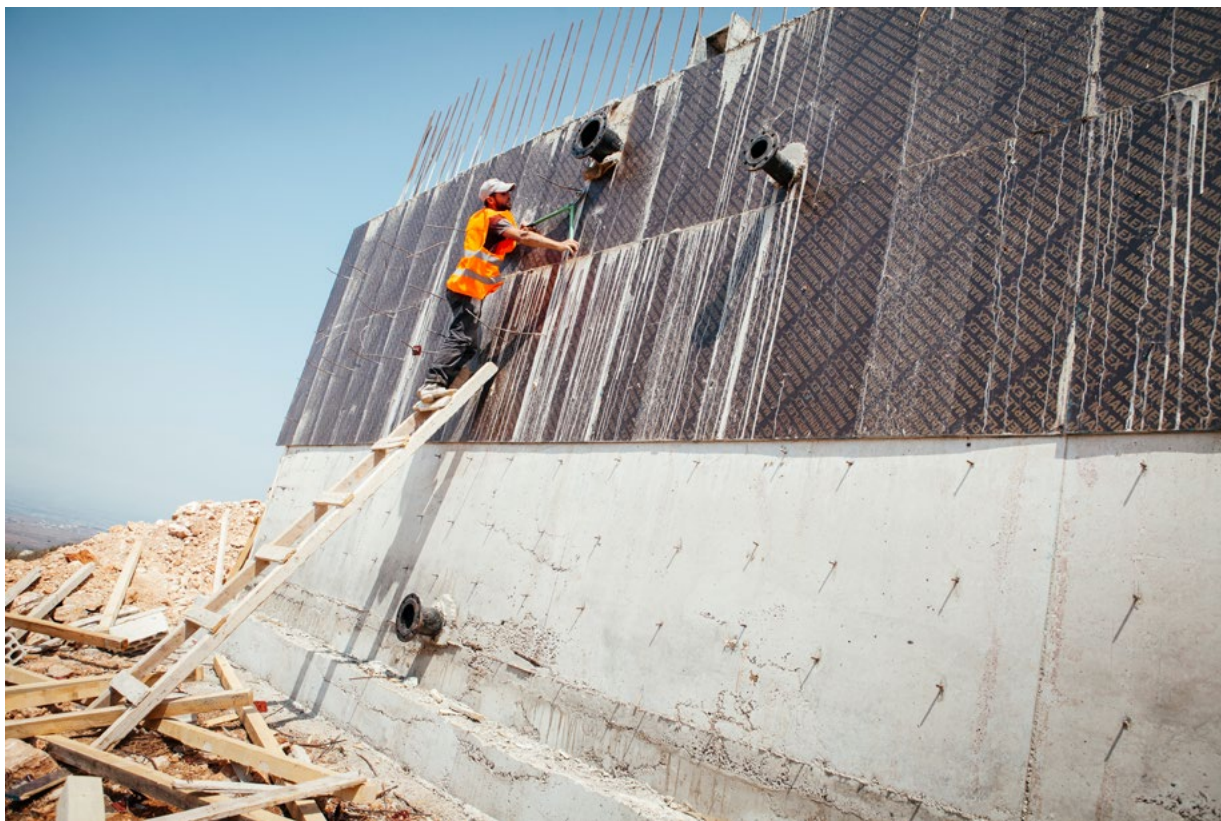
- zajistit včasné, předvídatelné, dostatečné a udržitelné **financování a účinné a účelné využívání zdrojů**;
- uplatňovat **přístup založený na zapojení širšího okruhu aktérů a partnerství** jako standardní metodu reakce; a
- zlepšit dostupnost spolehlivých, srovnatelných a aktuálních **údajů a dokladů**.

„Oblasti vyžadující podporu“

Druhá část akčního programu („oblasti vyžadující podporu“) vychází z komplexních reakcí a implementace CRRF v minulosti a zdůrazňuje oblasti, do nichž může mezinárodní společenství směřovat svoji podporu pro komplexní, soudržnou, předvídatelnou a na lidi orientovanou odezvu na situace obnášející vysoké počty uprchlíků, která bude odpovídat konkrétní situaci a bude v souladu s národními strategiemi a politikami. Tyto oblasti pokrývají celý cyklus vysídlení a řeší různé otázky, včetně připravenosti a včasného varování, přijímacích opatření (i pro osoby se zvláštními potřebami), bezpečnost, opatření na podporu uprchlíků a hostitelských komunit v každodenním životě (v oblastech jako například vzdělávání, obživa a zdraví), jakož i opatření pro usnadnění přístupu k řešením (včetně dobrovolné repatriace, přesídlení a doplňkových způsobů přijetí, místní integrace a dalších řešení na místě). V této části je zejména navrhováno:

- zřízení **Podpůrné skupiny pro azylové kapacity (Asylum Capacity Support Group)** složené z odborníků z celého světa, která bude poskytovat pomoc národním orgánům s cílem posílit jednotlivé aspekty jejich azylových systémů, aby byla zajištěna jejich spravedlivost, účinnost, adaptabilita a integrita;¹²
- nasazení zdrojů a odborných kapacit na **podporu a posilování národních systémů** způsobem, který uprchlíkům usnadní přístup v řadě oblastí, včetně vzdělání, obživy a zdraví; a
- vypracování **tříleté strategie** rozšiřování přístupu k přesídlení a zlepšení dostupnosti a předvídatelnosti doplňkových způsobů přijímání v třetích zemích.

¹² Návrh dokumentu k Podpůrné skupině pro azylové kapacity je dostupný na www.unhcr.org/formalconsultations.



V libanonské vesnici Machha probíhá stavba nové nádrže na vodu, která bude sloužit syrským uprchlíkům a přijímajícím komunitám. Projekt podpořený Evropskou unií poskytl možnost obživy téměř 200 libanonským a syrským pracovníkům. © UNHCR / Martin Dudek

Co bude dál?

Newyorská deklarace předpokládá, že Valné shromáždění projedná návrh globálního kompaktu vypracovaný Vysokým komisařem „společně s výročním usnesením k činnosti Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky“. Toto usnesení se obvykle přijímá každoročně v prosinci.

Globální kompakt představuje jedinečnou příležitost k posílení mezinárodní reakce na rozsáhlé pohyby uprchlíků a vleklé uprchlické situace. Jeho úspěch však bude záviset na ochotě mezinárodního společenství podpořit jeho naplňování. Přijetí konečného textu tudíž není koncem, nýbrž spíše počátkem úsilí mezinárodního společenství o dosažení společných výsledků na základě shodně chápaného směru, účelu a odpovědnosti. Jedná se o pracovní nástroj vytvořený v prostředí spolupráce mnoha stran, který obsahuje stavební kameny pro další pokrok na cestě ke spravedlivějšímu a předvídatelnějšímu sdílení zátěže a odpovědnosti v budoucnosti.