

Brusel 7. května 2024
(OR. en)

9736/24

COHAFA 32
COJUR 49
COHOM 106

VÝSLEDEK JEDNÁNÍ

Odesílatel: Generální sekretariát Rady

Datum: 7. května 2024

Příjemce: Delegace

Č. předchozího
dokumentu: 9010/24 + COR 1

Předmět: Ochrana v kontextu humanitárních krizí
– závěry Rady (7. května 2024)

Delegace naleznou v příloze závěry Rady o ochraně v kontextu humanitárních krizí ve znění, které schválila Rada na svém 4021. zasedání, konaném dne 7. května 2024.

ZÁVĚRY RADY O OCHRANĚ V KONTEXTU HUMANITÁRNÍCH KRIZÍ

1. Rada připomíná, že podle Evropského konsensu o humanitární pomoci je cílem humanitární pomoci EU „na základě potřeb poskytovat nouzovou reakci zaměřenou na ochranu životů, předcházení a zmírňování lidského utrpení a zachování lidské důstojnosti, kdekoliv je toho zapotřebí, pokud jsou vlády a místní aktéři ochromeni, nejsou schopni nebo připraveni zasáhnout“.
2. Rada je znepokojena nedostatečnou ochranou osob zasažených humanitární krizí, jakož i omezeními, jimž čelí aktéři, kteří jim ochranu poskytují, což obnáší mimo jiné porušování mezinárodního humanitárního práva a neposkytnutí přístupu. Rada s hlubokým znepokojením konstatuje, že finanční prostředky vynakládané na ochranu neodpovídají potřebám obyvatelstva, jemuž se má v humanitárních krizích ochrany dostat.

A. SPOLEČNÝ POHLED NA PROBLEMATIKU

3. Rada zdůrazňuje, že primární úlohou a úkolem států je chránit obyvatelstvo a zajišťovat mu bezpečnost a ochranu. V ozbrojených konfliktech pak mají všechny strany konfliktu povinnost chránit civilisty. Všechny státy mají navíc povinnost za všech okolností dodržovat mezinárodní humanitární právo a jeho dodržování zajišťovat. Státy jsou právně vázány k tomu, aby dodržovaly příslušné soubory předpisů mezinárodního práva, které zasažené osoby chrání, jako je mezinárodní právo v oblasti lidských práv a mezinárodní uprchlické právo.
4. Kromě toho Rada uznává iniciativy, jež v zájmu ochrany osob v kontextu humanitárních krizí uskutečňuje EU a mezi něž patří závěry Rady o humanitární pomoci a mezinárodním humanitárním právu (2019), o ženách, míru a bezpečnosti (2022) a o naplňování vazeb mezi humanitární a rozvojovou oblastí v praxi (2017), jakož i obecné zásady EU týkající se dětí a ozbrojených konfliktů a obecné zásady EU na podporu dodržování mezinárodního humanitárního práva.

5. Rada připomíná a vyzdvihuje význam a hodnotu prohlášení hlavních představitelů Meziagenturního stálého výboru OSN (IASC) z roku 2013 o ústřední úloze ochrany při humanitárních operacích¹. Dále Rada připomíná politiku IASC týkající se ochrany v rámci humanitární činnosti z roku 2016 a nezávislý přezkum politiky ochrany IASC z roku 2022. Pokud jde o ochranu, Rada uznává mandáty a vedoucí úlohu konkrétních agentur OSN a mezinárodních organizací i jejich související úkoly a odpovědnost a je si vědoma existence široké škály aktérů, kteří v oblasti ochrany působí – především samotných zasažených osob –, jakož i důležitosti koordinace mezi nimi.
6. Rada bere na vědomí definici ochrany podle IASC² a zdůrazňuje, že je zapotřebí jasnější koncepce, jak bylo doporučeno v přezkumu politiky ochrany IASC z roku 2022. Rovněž bere na vědomí definici Evropské komise³, jež obsahuje jasnější vazbu na humanitární krize: „[účelem ochrany je] čelit násilí, nátlaku, cílené deprivaci a týrání, jimž jsou v kontextu humanitárních krizí vystaveny jednotlivé osoby, jejich skupiny i komunity, a činit tak v souladu s humanitárními zásadami lidskosti, neutrality, nestrannosti a nezávislosti a v rámci mezinárodního práva, především mezinárodního práva v oblasti lidských práv, mezinárodního humanitárního práva a mezinárodního uprchlického práva.“ Tento účel lze naplňovat prostřednictvím tří konkrétních cílů:
- předcházet hrozbám pro bezpečnost, ochranu a důstojnost osob, skupin a komunit zasažených probíhajícími, bezprostředně hrozícími nebo budoucími humanitárními krizemi, snižovat tyto hrozby, zmírňovat je nebo jim zamezovat;

¹ „[...] při rozhodování o humanitárních otázkách a v rámci humanitární reakce včetně jednání se státními i nestátními stranami konfliktu je nutno dbát na ochranu všech zasažených i ohrožených osob. Tato ochrana musí být ústředním prvkem našeho úsilí v oblasti připravenosti jakožto součást bezprostředních činností na záchranu životů, a to po celou dobu trvání humanitární reakce i po jejím završení. Z praktického hlediska to znamená určit na samém počátku krize, kdo je ohrožen, jak a proč, a mít přitom na zřeteli konkrétní aspekty zranitelnosti, z nichž toto ohrožení plyne.“

² „Veškeré činnosti, jejichž cílem je dosáhnout plného dodržování práv jednotlivce v souladu s literou i duchem příslušných souborů právních předpisů (tedy mezinárodního práva v oblasti lidských práv, mezinárodního humanitárního práva a mezinárodního uprchlického práva).“

³ GR ECHO, tematický politický dokument č. 8 – Humanitární ochrana: zlepšení výsledků v oblasti ochrany s cílem snížit ohrožení obyvatelstva v průběhu humanitárních krizí, 2016, s. 6.

- v případě osob, skupin a komunit zasažených probíhajícími, bezprostředně hrozícími nebo budoucími humanitárními krizemi omezovat aspekty jejich zranitelnosti z hlediska ochrany a posilovat jejich kapacity v oblasti ochrany;
 - posílit kapacitu mezinárodního systému humanitární pomoci tak, aby byla navýšena účinnost, kvalita a efektivita při snižování hrozeb pro ochranu v rámci probíhajících, bezprostředně hrozících nebo budoucích humanitárních krizí.
7. Rada uznává, že jako ochrana v kontextu humanitárních krizí může být interpretováno široké spektrum činností. Rada konstatuje, že existují různé vzájemně provázané a vzájemně se posilující úrovně opatření reagujících na jakýkoli vzorec špatného zacházení, jak jsou uvedeny v politice Mezinárodního výboru Červeného kříže týkající se ochrany a jak jsou použity pro kategorizaci ochranných činností v rámci politiky ochrany IASC z roku 2016:
- a) opatření reakce: jakákoli činnost vykonávaná za účelem řešení vznikajícího nebo existujícího problému v oblasti ochrany (zejména porušování), jejímž cílem je předejít opětovnému výskytu takového problému, odstranit jej nebo zmírnit jeho bezprostřední dopady;
 - b) opatření nápravy: jakákoli činnost vykonávaná za účelem znovunastolení lidské důstojnosti a zajištění adekvátních životních podmínek osob poté, co byly vystaveny špatnému zacházení;
 - c) opatření zaměřená na budování prostředí: veškeré úsilí směřující k podpoře sociálního, kulturního, institucionálního a právního prostředí, jež umožňuje dodržování práv jednotlivce.
8. Rada uznává, že hlavní podpora ochrany vynakládaná Evropskou unií a jejími členskými státy se v současné době zaměřuje na opatření nápravy za účelem znovunastolení lidské důstojnosti. Rada zdůrazňuje, že je třeba rozšířit a posílit opatření reakce zaměřená na snižování hrozeb a potřeb v kontextu humanitárních krizí. Snižování těchto rizik totiž není jen nezbytné pro předcházení lidskému utrpení, ale představuje také způsob, jak omezit potřeby pomoci, a tím v případě humanitární pomoci zvýšit její účinnost.

9. Rada vyzdvihuje význam začleňování ochrany do všech oblastí. Rada má za to, že tento přístup by měl být základem pro jakoukoli činnost vyvíjenou veškerými aktéry působícími v humanitární oblasti bez ohledu na jejich odbornost v konkrétních odvětvích; tito aktéři mohou a měli by přispívat k ochraně zasažených osob v souladu s politikou ochrany IASC z roku 2016. Rada zdůrazňuje, že všichni aktéři jsou povinni zaopatřit kvalitní a bezpečné programování a monitorování a zajistit, aby humanitární činnost vykazovala maximální ochranné účinky. Začleňování ochrany je základem veškeré humanitární pomoci, avšak priorita by měla být rovněž přikládána cílenějším opatřením, jejichž prostřednictvím jsou poskytovány služby zajišťující ochranu osobám, které již byly násilím a špatným zacházením postiženy, přičemž taková opatření zahrnují například boj proti minám, předcházení genderově podmíněnému násilí a reakci na ně, ochranu dětí, ochranu osob se zdravotním postižením nebo právní pomoc.
10. Rada uznává, že konflikty a přírodní katastrofy zasahují obyvatelstvo nerovnoměrně a staví je do odlišných situací z hlediska zranitelnosti, přičemž ženy a dívky čelí v neúměrném rozsahu přetrvávajícími genderovým nerovnostem, jejichž nejzazším projevem je sexuální a genderové podmíněné násilí. Jednotlivé osoby bývají zranitelnější v důsledku kombinace fyzických, sociálních, environmentálních, kulturních a politických faktorů, případně mohou v jejich důsledku zranitelnosti nabýt, a zranitelnost sama nepředstavuje pevně vymezenou kategorii. Ne všechny osoby s totožnými charakteristikami budou vykazovat tutéž míru zranitelnosti, a zranitelnost může být navíc i časově omezená. Aby nikdo nebyl opomíjen, a v souladu se zásadou „neškodit“ musejí tudíž být všechny činnosti inkluzivní se zřetelem k četným rozměrům zranitelnosti a ke kombinaci faktorů, které mohou mít dopad na důstojnost, práva, bezpečnost a ochranu jednotlivců, a to včetně uprchlíků, nuceně vysídlených osob, osob bez státní příslušnosti, dětí, osob se zdravotním postižením a osob ohrožených marginalizací, jako jsou osoby LGBTI nebo konkrétní etnické či náboženské skupiny.

11. Rada zdůrazňuje, že je třeba posílit konkrétní spolupráci, soudržnost a doplňkovost mezi aktéry působícími v oblastech humanitární pomoci, rozvoje a míru, ať už jde o aktéry mezinárodní, vnitrostátní, nebo místní, s cílem snižovat rizika týkající se ochrany, řešit aspekty zranitelnosti a prosazovat opatření založená na míru a lidských právech. Rada vybízí aktéry v oblastech rozvoje a míru, aby využívali příležitostí, kdy mohou identifikovat základní příčiny rizik a potřeb týkajících se ochrany a ve spolupráci s aktéry působícími v oblasti humanitární pomoci je řešit, a aby současně zajišťovali jak průběžnou odpovědnost za ochranu, tak i dodržování humanitárních zásad, humanitárního prostoru a zásady „neškodit“.
12. Rada vyzývá aktéry působící v oblasti humanitární pomoci, aby při programování veškeré činnosti v oblasti ochrany jako východisko důsledně používali zásadu odpovědnosti vůči zasaženému obyvatelstvu a aby v tomto ohledu mimo jiné lépe zohledňovali způsoby, jimiž komunity samy chápou, popisují a formulují rizika a hrozby týkající se ochrany, jakož i priority, které jim připisují, a nejlepší způsoby jejich řešení.
13. Rada uznává, že na bezpečnost, důstojnost, práva a odolnost obyvatelstva v kontextu humanitárních krizí mají dopad změna klimatu, geopolitické transformace, konflikty, porušování mezinárodního humanitárního práva a zužující se humanitární prostor, jejichž důsledkem může být také zvyšování rizik týkajících se ochrany. Navíc je třeba brát zřetel rovněž na výzvy a příležitosti spojené s digitálními technologiemi. Rada tudíž vybízí aktéry působící v oblasti humanitární pomoci, aby rozvíjeli své poznatky o těchto proměnách dnešní reality a aby v souladu se stávajícími mezinárodními normami ochrany investovali do činností reagujících na příležitosti i rizika, jež v souvislosti s řečenými proměnami vyvstávají.

B. TĚŽIŠTĚ ČINNOSTI A SPOLEČNÉ ZÁVAZKY

14. Rada vyzývá Komisi, ESVČ a členské státy, aby:
 - a) na základě definic, norem a pokynů vymezených výše prosazovaly soudržný přístup, pokud jde o definici a výklad humanitární ochrany;

- b) prosazovaly začleňování přístupu zaměřeného na ochranu do všech oblastí a podporovaly za tímto účelem humanitární organizace, aby z ochrany učinily ústřední bod humanitární činnosti a snažily se humanitární činnost nově orientovat tak, že bude klást důraz na snižování rizik týkajících se ochrany zasaženého obyvatelstva, a to v souladu s doporučeními obsaženými v přezkumu provedeném IASC;
- c) podporovaly hlavní představitele IASC a vedoucí agentur v uplatňování silnějšího, kolektivního a strategického vedení v otázkách ochrany a aby se zasazovaly o to, že se od těchto pracovníků bude v oblasti ochrany vyžadovat vykazování společných výsledků, a to za využití programování, aktivního prosazování a revize stávajících mechanismů monitorování a odpovědnosti. Úspěšnost by měla být posuzována se zřetelem ke snížení a prevenci rizik, jimž je vystaveno zasažené obyvatelstvo. Rada vyzývá ke sladění politik a lepší koordinaci přístupů k ochraně. Vysoce postavení vedoucí pracovníci v rámci systému humanitární pomoci by měli být vybízeni, aby rozvíjeli institucionální kulturu, jež organizacím umožňuje plnit závazky, pokud jde o výsledky v oblasti ochrany, a aby za tímto účelem například budovali kapacity nebo zaváděli interní politiky zaměřené na ústřední význam, jenž ochraně přísluší. V této spojitosti Rada vyzývá k efektivnímu uplatňování výsledků přezkumu politiky ochrany IASC z roku 2022, ke sladění politik a k lepší koordinaci mezi organizacemi;
- d) podporovaly další investice ze strany všech aktérů působících v oblasti humanitární pomoci do opatření reakce, jejichž cílem je prevence a narušování veškerých činností a všeho chování, jež představují hrozbu pro bezpečnost, důstojnost a ochranu obyvatelstva nebo jsou obyvatelstvem jako takové vnímány. Rada obzvláště vyzdvihuje úlohu dárců a členských států při podpoře těchto investic formou lobbyingu a financování.

15. Rada:

- a) vyzývá Evropskou unii a její členské státy, aby navýšily finanční prostředky určené konkrétně na opatření v oblasti ochrany, jejichž účelem je reagovat na ohrožení, zmírňovat ho a snižovat na základě analýzy potřeb ochrany pro konkrétní kontext. Evropská unie a její členské státy zastoupené v rozhodovacích orgánech humanitárních organizací by navíc měly umožnit, aby se uskutečňovala jednání o prioritním začleňování činností ochrany do programování hlavních aktivit těchto organizací. Měly by také podporovat začleňování předmětných činností do plánů humanitární reakce a do programů svých partnerů působících v oblasti humanitární pomoci;
- b) vybízí Evropskou unii a její členské státy, aby ve všech relevantních případech nasměrovaly investice a podporu na činnosti reakce, jejichž cílem je předejít koloběhu násilí nebo jej přerušit, přičemž se jedná mimo jiné o humanitární diplomacii, vyjednávání o ochraně, zprostředkovatelské úsilí v humanitárních otázkách, systémy včasného varování, ochranu formou fyzické přítomnosti, koordinaci civilní a vojenské ochrany a evakuace. Navýšených kapacit je rovněž zapotřebí v oblasti monitorování a hodnocení činností ochrany;
- c) uznává, že je třeba investovat do rozvoje a zvyšování kapacit aktérů působících v oblasti humanitární pomoci, pokud jde ochranu, a to včetně vnitrostátních a mezinárodních humanitárních pracovníků a organizací i zasažených komunit, zejména co se týče předcházení koloběhu násilí a jeho přerušení. Evropská unie a její členské státy se vybízejí, aby například podporovaly i) analýzy ochrany v konkrétních zemích nebo na nižší než celostátní úrovni, ii) hodnocení programování v oblasti ochrany a vypracování indikátorů ochrany a systémů sběru rozčleněných údajů, iii) výzkum a vývoj nástrojů včetně nástrojů a pokynů týkajících se preventivních přístupů, jakož i budování kapacit a iv) odbornou přípravu a pracovní semináře pro vzájemné učení v zájmu stimulace reflexí a inovací v oblasti ochrany. Budování a sdílení kapacit souvisejících s ochranou by mělo zvláště doprovázet činnosti zaměřené na lokalizaci pomoci. Aby bylo možno takovéto investice zlepšovat, měly by být podrobovány monitorování a hodnocení;

- d) vybízí Evropskou unii a její členské státy, aby podporovaly proaktivní lobbying v zájmu snižování rizik a hrozeb týkajících se ochrany, a za tímto účelem jednaly přímo a veřejně i formou neveřejné angažovanosti. Rovněž je vyzývá, aby poskytovaly politickou podporu humanitárním koordinátorům, humanitárním týmům pro jednotlivé země a dalším čelným činitelům v humanitární oblasti, kteří se o snižování rizik týkajících se ochrany zasazují, a zároveň aby zajistily, že všechny činnosti a opatření budou podporovat humanitární zásady a přístup vycházející ze zásady „neškodit“;
- e) vyzývá aktéry působící v oblasti humanitární pomoci, aby při programování činnosti v oblasti ochrany lépe zohledňovali způsoby, jimiž komunity samy identifikují rizika týkající se ochrany a nejlepší způsoby jejich řešení, a aby brali na vědomí, že si jednotlivé osoby i komunity, jež rizikům a hrozbám týkajícím se ochrany čelí, vypracovávají pro svou ochranu vlastní mechanismy a strategie.

C. HUMANITÁRNÍ DIPLOMACIE JAKO NÁSTROJ OCHRANY

- 16. Rada vyzývá Evropskou unii a její členské státy, aby zintenzivnily úsilí v oblasti humanitární diplomacie, chápané jako uplatňování politických a diplomatických nástrojů v zájmu dodržování a provádění mezinárodního humanitárního práva, usnadnění humanitární pomoci a zvyšování povědomí o potřebách zasaženého obyvatelstva i o obecných cílech humanitárního úsilí, přičemž je třeba uznat specifickou úlohu, kterou mohou státy, mezinárodní a regionální organizace plnit při propagaci úsilí o zlepšení výsledků v oblasti ochrany obyvatelstva v kontextu humanitárních krizí, a zajistit, aby všechny činnosti a opatření podporovaly humanitární zásady a přístup vycházející ze zásady „neškodit“. Kromě toho Rada Evropskou unii a její členské státy vyzývá, aby podporovaly a prosazovaly iniciativy, jež humanitární diplomacii rozvíjejí a posilují.

17. Nástroje humanitární diplomacie zahrnují mimo jiné i) rozvíjení dialogu s vnitrostátními orgány a nestátními aktéry za účelem zajištění efektivního a kvalitního přístupu poskytovatelů humanitární pomoci k osobám zasaženým přírodními katastrofami nebo vojenskými konflikty, ii) koordinaci s příslušnými agenturami OSN, ICRC, dalšími mezinárodními organizacemi a s relevantními partnery z řad nevládních organizací v zájmu usnadnění humanitární pomoci, přístupu a ochrany a v zájmu zajištění odpovědnosti v případech porušení mezinárodního humanitárního práva, iii) systematické začleňování humanitárního lobbyingu do politických dialogů s vládami třetích zemí a koordinaci s podobně smýšlejícími partnery, iv) využívání účasti v rozhodovacích orgánech OSN a dalších mezinárodních organizací s cílem zajistit, aby se všechny zúčastněné strany aktivně zasazovaly o ochranu civilního obyvatelstva v kontextu humanitárních krizí a aby v maximální míře braly v úvahu potřeby, jež jsou s ochranou spojeny, v) podporu budování kapacit a odborné přípravy se zaměřením na ochranu zranitelných osob v kontextu humanitárních krizí a vi) spolupráci s organizacemi občanské společnosti s cílem zařadit ochranu na přední místo humanitární agendy. Rada zdůrazňuje, že nástroje humanitární diplomacie by měly být využívány tak, aby příznivě ovlivňovaly humanitární prostor, vnímání aktérů působících v oblasti humanitární pomoci všemi zúčastněnými stranami, jakož i jejich schopnost chránit; jedná se i o zajištění humanitárních výjimek v rámci sankčních režimů.
18. Rada vyzývá Evropskou unii a členské státy, aby si pravidelně sdělovaly názory na relevantní vývoj v oblasti ochrany a aby přímo spolupracovaly se zavedenými aktéry, ať již na mezinárodní, státní, nebo místní úrovni. Rada vyzdvihuje význam intenzivnějšího úsilí, pokud jde o prosazování účinné ochrany v kontextu humanitárních krizí, a souhlasí, že tuto otázku bude pravidelně projednávat v rámci příslušných pracovních skupin Rady, Evropského humanitárního fóra a relevantních sítí, jakož i na místní úrovni, aby otázka ochrany zůstávala klíčovým tématem humanitární agendy. Na základě přístupu „tým Evropa“ Rada vyzývá Evropskou unii a její členské státy, aby pokračovaly v provádění iniciativ EU, jež byly pro účely ochrany obyvatelstva v kontextu humanitárních krizí přijaty. Rada vybízí k dalšímu posílení koordinace a spolupráce mezi Komisí, členskými státy a jejich delegacemi, aby bylo možno maximalizovat dopad jednání a podpory, jež EU v tomto ohledu realizuje. K otázce ochrany v kontextu humanitárních krizí se bude Rada pravidelně vracet.