



Rådet for
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 7. maj 2024
(OR. en)

9736/24

COHAFA 32
COJUR 49
COHOM 106

RESULTAT AF DRØFTELSENE

fra:	Generalsekretariatet for Rådet
dato:	7. maj 2024
til:	Delegationerne
Tidl. dok. nr.:	9010/24 + COR 1
Vedr.:	Beskyttelse i humanitære sammenhænge – Rådets konklusioner (den 7. maj 2024)

Vedlagt følger til delegationerne Rådets konklusioner om beskyttelse i humanitære sammenhænge, som Rådet vedtog på sin 4021. samling den 7. maj 2024.

RÅDETS KONKLUSIONER OM BESKYTTELSE I HUMANITÆRE SAMMENHÆNGE

1. Rådet minder om, at målsætningen for EU's humanitære bistand som fastsat i den europæiske konsensus om humanitær bistand er "at yde en behovsbaseret indsats i nødsituationer med det formål at bevare liv, hindre og lindre menneskelige lidelser og bevare menneskelig værdighed, hvor der opstår et behov, hvis regeringerne og de lokale aktører er overbebyrdede eller ikke kan eller vil handle".
2. Rådet er fortsat bekymret over manglen på beskyttelse af de berørte mennesker og de begrænsninger, som beskyttelsesaktørerne møder, herunder, men ikke begrænset til, overtrædelser af den humanitære folkeret og manglende adgang. Rådet noterer sig med dyb bekymring, at midlerne til beskyttelse ikke svarer til beskyttelsesbehovene hos befolkningsgrupper, der er berørt af humanitære kriser.

A. FÆLLES FORSTÅELSE

3. Rådet understreger, at det er staternes primære rolle og ansvar at beskytte og garantere enkeltpersoners sikkerhed og tryghed. I væbnede konflikter udvides ansvaret for at beskytte civile til at omfatte alle konfliktens parter. Desuden har alle stater en forpligtelse til at respektere og sikre overholdelse af den humanitære folkeret under alle omstændigheder. Stater har et retligt ansvar for at opretholde relevante folkeretlige organer, der beskytter berørte personer, såsom international menneskerettighedslovgivning og international flygtningeret.
4. Rådet anerkender desuden de EU-initiativer, der er taget for at beskytte mennesker i humanitære sammenhænge, herunder Rådets konklusioner om humanitær bistand og humanitær folkeret (2019), om kvinder, fred og sikkerhed (2022) og om operationalisering af sammenhængen mellem humanitær bistand og udvikling (2017) samt EU's retningslinjer om børn i væbnede konflikter og EU's retningslinjer for fremme af overholdelsen af den humanitære folkeret.

5. Rådet minder om og understreger betydningen og værdien af FN's Fælles Stående Komités (IASC's) lederes erklæring fra 2013 om, at beskyttelse er central i humanitære operationer¹. Rådet minder også om IASC's politik fra 2016 for beskyttelse i humanitære indsatser og den uafhængige gennemgang i 2022 af IASC's beskyttelsespolitik. Rådet anerkender specifikke FN-agenturers og internationale organisationers beskyttelsesmandater og ledende rolle og det deraf følgende ansvar, som de har og står til regnskab for, samt eksistensen af en bred vifte af beskyttelsesaktører – vigtigst af alt de berørte mennesker selv – og betydningen af koordinering mellem disse aktører.
6. Rådet noterer sig IASC's definition af beskyttelse² og fremhæver behovet for større begrebsmæssig klarhed som anbefalet i IASC's gennemgang i 2022 af beskyttelsespolitikken. Rådet noterer sig også Europa-Kommissionens definition³, som indeholder en klarere forbindelse til humanitære kriser: *[Beskyttelse sigter mod at] bekæmpe vold, tvang, forsætlig berøvelse og misbrug over for enkeltpersoner, grupper og fællesskaber i forbindelse med humanitære kriser i overensstemmelse med de humanitære principper om medmenneskelighed, neutralitet, upartiskhed og uafhængighed og inden for rammerne af folkeretten og særlig den internationale menneskerettighedslovgivning, den humanitære folkeret og den internationale flygtningeret*. Dette kan forfølges gennem tre specifikke mål:
- at forebygge, mindske, afbøde og/eller standse trusler mod sikkerhed, tryghed og værdighed for personer, grupper og fællesskaber, der er berørt af igangværende, nært forestående eller fremtidige humanitære kriser

¹ *Beskyttelsen af alle personer, der er berørt og i risiko, skal danne grundlag for den humanitære beslutningstagning og indsats, herunder samarbejde med stater og ikkestatslige parter i en konflikt. Den skal være af central betydning for vores beredskabsindsats som led i øjeblikkelige og livsvigtige aktiviteter og under hele den humanitære indsats og i tiden derefter. I praksis vil det sige, at det skal fastslås, hvem der er i risiko, hvordan og hvorfor, lige fra begyndelsen af en krise og derefter, under hensyntagen til de specifikke sårbarheder, der ligger til grund for disse risici.*

² *Alle aktiviteter, der har til formål at opnå fuld respekt for enkeltpersoners rettigheder i overensstemmelse med ordlyden og ånden i de relevante lovgivningskomplekser (dvs. den internationale menneskerettighedslovgivning, den humanitære folkeret og den internationale flygtningeret).*

³ GD ECHO's tematiske politikdokument nr. 8 – Humanitarian Protection: Improving protection outcomes to reduce risks for people in humanitarian crises, 2016, s. 6.

- at mindske sårbarhederne i beskyttelsen og øge beskyttelseskapaciteten for personer, grupper og fællesskaber, der er berørt af igangværende, nært forestående eller fremtidige humanitære kriser
- at styrke det internationale humanitære bistandssystems kapacitet til at øge effektiviteten og kvaliteten med hensyn til at mindske beskyttelsesrisici i forbindelse med igangværende, nært forestående eller fremtidige humanitære kriser.

7. Rådet anerkender, at et stort spektrum af aktiviteter kan betragtes som beskyttelse i humanitære sammenhænge. Rådet noterer sig de forskellige indbyrdes afhængige og gensidigt forstærkende indsatsniveauer over for ethvert misbrugsmønster som omhandlet i ICRC's beskyttelsespolitik og anvendt som grundlag for at kategorisere beskyttelsesaktiviteter i IASC's beskyttelsespolitik fra 2016:

- a) imødekommende indsats: enhver aktivitet, der udføres for at håndtere et nyt eller velkendt beskyttelsesproblem (hovedsagelig overtrædelser), og som har til formål at forhindre, at det gentager sig, bringe det til ophør og/eller lette dets umiddelbare virkninger
- b) afhjælpende indsats: enhver aktivitet, der udføres for at genoprette menneskers værdighed og sikre passende levevilkår, efter at de har været udsat for misbrug
- c) miljøopbyggende indsats: alle bestræbelser på at etablere eller fremme et socialt, kulturelt, institutionelt og juridisk miljø, hvori enkeltpersoners rettigheder kan respekteres.

8. Rådet anerkender, at Den Europæiske Unions og dens medlemsstaters primære støtte til beskyttelse i øjeblikket har tendens til at fokusere på afhjælpende indsatser, der har til formål at genoprette menneskers værdighed. Rådet fremhæver behovet for at udvide og styrke imødekommende indsatser, der har til formål at mindske beskyttelsestruslerne og -behovene i humanitære sammenhænge. Mindskelsen af disse risici er rent faktisk ikke kun bydende nødvendig for at forebygge menneskelige lidelser, men også for at begrænse behovet for bistand og dermed gøre den humanitære bistand mere effektiv.

9. Rådet fremhæver betydningen af integration af beskyttelse. Rådet er af den opfattelse, at denne tilgang bør danne grundlag for enhver aktivitet, der udføres af alle humanitære aktører, uanset deres sektorspecifikke ekspertise; de kan og bør bidrage til beskyttelsen af berørte personer i overensstemmelse med IASC's beskyttelsespolitik fra 2016. Rådet understreger alle aktørers ansvar for at sørge for sikker programmering og overvågning af god kvalitet og for at sikre, at beskyttelseeffekten af den humanitære indsats maksimeres. Selv om integration af beskyttelse er grundlaget for enhver humanitær bistand, bør mere målrettede indsatser, der yder beskyttelsestjenester til dem, som allerede er berørt af vold og misbrug, også prioriteres, herunder, men ikke begrænset til, mineindsats, forebyggelse af og reaktion på kønsbestemt vold, beskyttelse af børn, beskyttelse af personer med handicap og/eller juridisk bistand.
10. Rådet anerkender, at konflikter og naturkatastrofer påvirker mennesker forskelligt og placerer dem i forskellige sårbare situationer, hvor kvinder og piger rammes uforholdsmæssigt hårdt af vedvarende kønsuligheder, hvis ultimative udtryk er seksuel og kønsbestemt vold. Enkeltpersoner er eller kan blive mere sårbare på grund af en kombination af fysiske, sociale, miljømæssige, kulturelle og politiske faktorer, og sårbarhed er ikke en fastlagt kategori. Det er ikke alle med de samme karakteristika, der vil opleve samme sårbarhedsniveau, og sårbarhed kan også være tidsbegrænset. For ikke at lade nogen i stikken og i overensstemmelse med princippet om ikke at gøre skade skal alle aktiviteter derfor være inklusive under hensyntagen til de mange dimensioner af sårbarhed og kombinationen af faktorer, der kan påvirke enkeltpersoners værdighed, rettigheder, sikkerhed og tryghed, herunder, men ikke begrænset til, flygtninge, fordrevne personer, statsløse personer, børn, personer med handicap og personer, der er i fare for at blive marginaliseret, såsom LGBTI-personer eller specifikke etniske eller religiøse grupper.

11. Rådet understreger behovet for at styrke det konkrete samarbejde, sammenhængen og komplementariteten mellem humanitære aktører, udviklingsaktører og fredsaktører, uanset om de er internationale, nationale eller lokale, for at mindske beskyttelsesrisici, afhjælpe sårbarheder og fremme både freds- og menneskerettighedsbaserede indsatser. Rådet opfordrer udviklings- og fredsaktører til at udnytte mulighederne for at udpege og samarbejde med humanitære aktører med henblik på at håndtere de grundlæggende årsager til beskyttelsesrisici og -behov og samtidig sikre fortsat ansvarliggørelse med hensyn til beskyttelse og respekt for de humanitære principper, det humanitære rum og princippet om ikke at gøre skade.
12. Rådet opfordrer humanitære aktører til at tage stort hensyn til ansvarliggørelse over for berørte befolkningsgrupper (Accountability towards Affected Populations, AAP), herunder til bedre at tilpasse sig fællesskabernes egen forståelse for og beskrivelse, formulering og prioritering af beskyttelsesrisici og -trusler, og af hvordan de bedst adresseres som udgangspunkt for enhver beskyttelsesprogrammering.
13. Rådet anerkender, at klimaændringer, skiftende geopolitiske realiteter, konflikter, brud på den humanitære folkeret og indskrænkning af det humanitære rum kan øge beskyttelsesrisiciene og indvirke på menneskers sikkerhed, værdighed, rettigheder og modstandsdygtighed i humanitære sammenhænge. Desuden bør udfordringerne og mulighederne i forbindelse med digitale teknologier også tages i betragtning. Rådet opfordrer derfor det humanitære samfund til at øge sin forståelse af disse ændrede realiteter og til at investere i imødekommende aktiviteter til håndtering af de muligheder og risici, der opstår, i overensstemmelse med eksisterende internationale standarder for beskyttelse.

B. HANDLINGSPUNKTER OG KOLLEKTIVE FORPLIGTELSE

14. Rådet opfordrer Kommissionen, EU-Udenrigstjenesten og medlemsstaterne til:
 - a) at fremme en sammenhængende tilgang med hensyn til definition og forståelse af humanitær beskyttelse, der bygger på de definitioner, standarder og retningslinjer, som er skitseret ovenfor

- b) at fremme integration af en beskyttelsestilgang ved at støtte humanitære organisationer i at sætte beskyttelse i centrum for den humanitære indsats og fortsætte en omlægning af humanitære indsats med henblik på at mindske beskyttelsesrisiciene for de berørte befolkningsgrupper i overensstemmelse med anbefalingerne fra IASC's gennemgang
- c) at tilskynde IASC's og agenturenes ledere til at udvise et stærkere, kollektivt og strategisk lederskab inden for beskyttelsesspørgsmål og blive holdt ansvarlige for at levere resultater med hensyn til kollektiv beskyttelse gennem programmering, fortalervirksomhed og revision af eksisterende overvågnings- og ansvarliggørelsesmekanismer. Succesen bør måles i forhold til mindskelse og forebyggelse af risici for de berørte befolkningsgrupper. Rådet opfordrer til tilpasning af politikkerne for og bedre koordinering af tilgangene til beskyttelse. Den øverste ledelse i det humanitære system bør tilskyndes til at fremme en institutionel kultur, der sætter organisationerne i stand til at opfylde deres forpligtelser med hensyn til resultater på beskyttelsesområdet, f.eks. gennem kapacitetsopbygning eller interne politikker om beskyttelses centrale betydning. I denne henseende opfordrer Rådet til en meningsfuld gennemførelse af revisionen af IASC's beskyttelsespolitik fra 2022, tilpasning af politikkerne og bedre koordinering organisationerne imellem
- d) at tilskynde til, at alle humanitære aktører investerer mere i imødekommende indsatser med henblik på at forebygge og afbryde alle handlinger og enhver adfærd, der truer – eller af befolkningsgrupper opfattes som en trussel mod – deres sikkerhed, værdighed og tryghed. Rådet fremhæver kraftigt donorerne og medlemsstaternes rolle med hensyn til at støtte disse investeringer gennem fortalervirksomhed og finansiering,

15. Rådet:

- a) opfordrer Den Europæiske Union og dens medlemsstater til at øge den finansiering, der specifikt er afsat til beskyttelsestiltag, med henblik på at reagere på, afbøde og mindske risici på grundlag af en kontekstbestemt beskyttelsesanalyse. Desuden bør Den Europæiske Union og dens medlemsstater, der deltager i humanitære organisationers beslutningstagende organer, befordre drøftelser om prioritering af beskyttelsesaktiviteter inden for deres centrale programmering. De bør også tilskynde til, at sådanne aktiviteter medtages i deres humanitære partners humanitære beredskabsplaner og programmer,
- b) opfordrer Den Europæiske Union og dens medlemsstater til, når det er relevant, at investere i og støtte imødekommende aktiviteter med henblik på at forebygge og/eller bryde voldsspiralen, herunder, men ikke begrænset til, humanitært diplomati, forhandling om beskyttelse, humanitær mægling, systemer for tidlig varsling, beskyttelse ved tilstedeværelse, civil-militær koordinering af beskyttelse og evakuering. Der er også behov for øget kapacitet til overvågning og evaluering af beskyttelsesaktiviteter,
- c) anerkender, at der er behov for investeringer med henblik på at udvikle og øge beskyttelseskapaleteten hos de humanitære aktører, herunder hos nationale og internationale humanitære hjælpearbejdere og organisationer og berørte fællesskaber, navnlig med hensyn til at forebygge og bryde voldsspiralen. For eksempel opfordres Den Europæiske Union og dens medlemsstater til at støtte i) landespecifikke eller subnationale beskyttelsesanalyser, ii) evalueringer af beskyttelsesprogrammering med udvikling af beskyttelsesindikatorer og systemer for indsamling af opdelte data, iii) forskning og udvikling af værktøjer, herunder udvikling af værktøjer og vejledning i forbindelse med forebyggende tilgange samt kapacitetsopbygning, og iv) uddannelse og peer-to-peer-workshopper for at anspore til refleksion og innovation på beskyttelsesområdet. Bestræbelser på at tilpasse bistanden til stedet bør specifikt ledsages af beskyttelsesrelateret kapacitetsopbygning og -udveksling. Der tilskyndes til overvågning og evaluering af de pågældende investeringer med henblik på forbedring heraf,

- d) opfordrer Den Europæiske Union og dens medlemsstater til at støtte proaktiv fortalervirksomhed med henblik på mindskelse af beskyttelsesrisiciene og -truslerne ved et engagement direkte offentligt og bag kulisserne. De opfordres også til at yde politisk støtte til humanitære koordinatore, humanitære landeteams og andre humanitære ledere, der er involveret i fortalervirksomhed for at mindske beskyttelsesrisiciene, og samtidig sikre, at alle indsatser og tiltag støtter humanitære principper og princippet om ikke at gøre skade,
- e) opfordrer humanitære aktører til bedre at tilpasse sig fællesskabernes egen identifikation af beskyttelsesrisici og metoder til at håndtere dem som grundlag for beskyttelsesprogrammering, idet det anerkendes, at enkeltpersoner og fællesskaber, der er udsat for beskyttelsesrisici og -trusler, udvikler overlevelsesmekanismer og -strategier for at beskytte sig selv.

C. HUMANITÆRT DIPLOMATI SOM ET REDSKAB TIL BESKYTTELSE

- 16. Rådet tilskynder Den Europæiske Union og dens medlemsstater til at øge deres indsats med hensyn til humanitært diplomati forstået som brugen af politiske og diplomatiske instrumenter til at fremme respekten for den humanitære folkeret, dens gennemførelse, lette humanitær bistand og øge bevidstheden om de berørte befolkningsgruppers behov og den generelle humanitære dagsorden, samtidig med at de anerkender de specifikke roller, som stater samt internationale og regionale organisationer kan spille med hensyn til at tale for bedre beskyttelsesresultater for befolkningsgrupper i humanitære sammenhænge og sikre, at alle indsatser og tiltag støtter humanitære principper og princippet om ikke at gøre skade. Rådet opfordrer desuden Den Europæiske Union og dens medlemsstater til at støtte og fremme initiativer til udvikling og styrkelse af det humanitære diplomati.

17. De instrumenter, der anvendes af det humanitære diplomati, omfatter, men er ikke begrænset til, i) fremme af dialog med nationale myndigheder og ikkestatslige aktører for at opnå meningsfuld og kvalitativ humanitær adgang til de personer, der er berørt af naturkatastrofer eller væbnede konflikter, ii) koordinering med relevante FN-agenturer, ICRC, andre internationale organisationer samt relevante NGO-partnere for at lette den humanitære bistand, adgang og beskyttelse og for at sikre ansvarliggørelse i tilfælde af brud på den humanitære folkeret, iii) indarbejdelse på et systematisk grundlag af humanitær fortalervirksomhed i den politiske dialog med tredjepartsregeringer og koordinering med ligesindede partnere, iv) fremme af deltagelse i beslutningsorganer i FN og andre internationale organisationer for at sikre, at alle involverede parter aktivt beskytter civilbefolkningen i humanitære situationer og tager hensyn til beskyttelsesbehov på de højest mulige niveauer, v) fremme af kapacitetsopbygnings- og uddannelsesaktiviteter, der fokuserer på beskyttelse af sårbare personer i humanitære sammenhænge, og vi) samarbejde med civilsamfundsorganisationer om at sætte beskyttelse øverst på den humanitære dagsorden. Rådet understreger, at instrumenterne i humanitært diplomati bør anvendes med henblik på en positiv indvirkning på det humanitære rum, alle parter opfattelse af humanitære aktører og deres evne til at beskytte; dette omfatter sikring af humanitære fritagelser i sanktionsordninger.
18. Rådet opfordrer Den Europæiske Union og medlemsstaterne til regelmæssigt at udveksle synspunkter om relevant udvikling inden for beskyttelse og til at samarbejde direkte med etablerede aktører, hvad enten de er internationale, nationale eller lokale. Rådet fremhæver betydningen af at øge bestræbelserne for at fremme en effektiv beskyttelse i humanitære sammenhænge og er enig om at drøfte spørgsmålet regelmæssigt i relevante arbejdsgrupper i Rådet, på det europæiske humanitære forum, i relevante netværk og på lokalt plan for at fastholde beskyttelse højt på den humanitære dagsorden. På grundlag af Team Europe-tilgangen opfordrer Rådet Den Europæiske Union og dens medlemsstater til at fortsætte deres bestræbelser på at gennemføre de EU-initiativer, der er taget for at beskytte mennesker i humanitære sammenhænge. Rådet tilskynder til en endnu tættere koordinering og et endnu tættere samarbejde mellem Kommissionen, medlemsstaterne og deres delegationer for at maksimere virkningen af EU's opsøgende arbejde og støtte. Rådet vil regelmæssigt følge op på beskyttelse i humanitære sammenhænge.