



Euroopa Liidu
Nõukogu

Brüssel, 7. mai 2024
(OR. en)

9736/24

COHAFA 32
COJUR 49
COHOM 106

MENETLUSE TULEMUS

Saatja:	Nõukogu peasekretariaat
Kuupäev:	7. mai 2024
Saaja:	Delegatsioonid
Eelmise dok nr:	9010/24 + COR 1
Teema:	Kaitse humanitaarkriisi tingimustes – Nõukogu järeldused (7. mai 2024)

Delegatsioonidele edastatakse lisas nõukogu 4021. istungil 7. mail 2024 vastu võetud nõukogu järeldused kaitse kohta humanitaarkriisi tingimustes.

NÕUKOGU JÄRELDUSED KAITSE KOHTA HUMANITAARKRIISI TINGIMUSTES

1. Nõukogu tuletab meelde, et ELi humanitaarabi eesmärk, nagu on sätestatud Euroopa konsensuses humanitaarabi valdkonnas, on „igal ajal osutada vajadustel põhinevat hädaabi elude kaitsmiseks, inimkannatuste ennetamiseks ja leevendamiseks ning inimväärikuse säilitamiseks, kui valitsused ja kohalikud abiandjad on ülekoormatud, võimetud või ei soovi tegutseda“.
2. Nõukogu on jätkuvalt mures mõjutatud inimeste kaitse puudumise ja kaitses osalejate piirangute pärast, sealhulgas, kuid mitte ainult, rahvusvahelise humanitaarõiguse rikkumiste ja juurdepääsu puudumise pärast. Nõukogu märgib sügava murega, et kaitse rahastamine ei vasta humanitaarkriisidest mõjutatud elanikkonna kaitsevajadustele.

A. ÜHTNE ARUSAAMINE

3. Nõukogu rõhutab, et üksikisikute turvalisuse ja julgeoleku kaitsmine ning tagamine on riikide esmane ülesanne ja vastutus. Relvastatud konfliktides laieneb tsiviilelanike kaitsmise kohustus kõigile konfliktiosalistele. Lisaks on kõigil riikidel kohustus järgida rahvusvahelist humanitaarõigust ja tagada selle järgimine igas olukorras. Riikidel on õiguslik kohustus järgida mõjutatud isikuid kaitsvaid asjakohaseid rahvusvahelise õiguse kogusid, nagu rahvusvaheline inimõigustealane õigus ja rahvusvaheline pagulasõigus.
4. Lisaks tunnustab nõukogu ELi algatusi inimeste kaitsmiseks humanitaarkriisi tingimustes, sealhulgas nõukogu järeltusi humanitaarabi ja rahvusvahelise humanitaarõiguse kohta (2019), naiste, rahu ja julgeoleku kohta (2022), humanitaar- ja arenguvaldkonna lõimimise juurutamise kohta (2017) ning ELi suuniseid laste ja relvastatud konflikti küsimuses ning suuniseid rahvusvahelise humanitaarõiguse järgimise edendamiseks.

5. Nõukogu tuletab meelde ja rõhutab ÜRO 2013. aasta agentuuridevahelise alalise komitee (IASC) juhtide humanitaaroperatsioonides antava kaitse keskset rolli käsitleva avalduse tähtsust ja väärtust¹. Samuti tuletab nõukogu meelde IASC 2016. aasta poliitikat kaitse kohta humanitaartegevuses ja IASC kaitsepoliitikat käsitlevat 2022. aasta sõltumatut ülevaadet. Nõukogu tunnistab konkreetsete ÜRO asutuste ja rahvusvaheliste organisatsioonide kaitsealaseid volitusi ja juhtivat rolli ning sellest tulenevaid kohustusi, mis neil on ja mille eest nad vastutavad, samuti paljude kaitsevaldkonnas osalejate – eelkõige mõjutatud inimeste endi – olemasolu ning nende osalejate vahelise koordineerimise tähtsust.
6. Nõukogu võtab teadmiseks IASC kaitse määratluse² ja rõhutab vajadust suurema kontseptuaalse selguse järele, nagu soovitati IASC kaitsepoliitikat käsitlevas 2022. aasta ülevaates. Samuti võtab nõukogu teadmiseks Euroopa Komisjoni määratluse³, mis sisaldab selgemat seost humanitaarkriisidega: „[kaitse eesmärk on] humanitaarkriiside kontekstis võidelda isikutele, rühmadele ja kogukondadele põhjustatud vägivalla, sundimise, tahtlikult puuduse tekitamise ja väärkohtlemise vastu kooskõlas humanitaarabi põhimõtetega – inimlikkus, neutraalsus, erapooletus ja sõltumatus – ning järgides rahvusvahelist õigust, eelkõige rahvusvahelist inimõigustealast õigust, rahvusvahelist humanitaarõigust ja rahvusvahelist pagulasõigust.“ Selle saab saavutada kolme järgmise alaeesmärgi abil:
- ennetada, vähendada, leevendada ja/või tõkestada jätkuvast, peatsest või tulevasest humanitaarkriisist mõjutatud isikute, rühmade ja kogukondade turvalisust, julgeolekut ja väärikut ähvardavaid ohte;

¹ „Kõikide mõjutatud ja ohustatud isikute kaitse peab olema aluseks humanitaartegevusega seotud otsuste tegemisel ja humanitaarabi andmisel, sealhulgas riiklike ja mitteriiklike konfliktiosalistega suhtlemisel. See peab olema kesksel kohal meie valmisolekualastes jõupingutustes osana kohesest ja elupäästvast tegevusest ning kogu humanitaarabi andmise ajal ja pärast seda. Praktikas tähendab see, et nii kriisi alguses kui ka pärast seda tehakse kindlaks, kes, kuidas ja miks on ohus, võttes arvesse nende riskide aluseks olevaid konkreetseid haavatavusi.“

² „Kõik tegevused, mille eesmärk on saavutada üksikisiku õiguste täielik austamine kooskõlas asjaomaste õigusaktide (st rahvusvaheline inimõigustealane õigus, rahvusvaheline humanitaarõigus, rahvusvaheline pagulasõigus) sõnastuse ja mõttega“.

³ Euroopa elanikkonnakaitse ja humanitaarabioperatsioonide peadirektoraat (ECHO), temaatiline poliitikadokument nr 8 – humanitaarkaitse: kaitse parandamine humanitaarkriisi olukorras viibivate inimeste ohtude vähendamiseks (Humanitarian Protection: Improving protection outcomes to reduce risks for people in humanitarian crises), 2016, lk 6.

- vähendada kaitsealast haavatavust ning suurendada kaitsevõimet nende isikute, rühmade ja kogukondade puhul, keda mõjutavad jätkuvad, peatsed või tulevased humanitaarkriisid;
- tugevdada rahvusvahelise humanitaarabisüsteemi suutlikkust, et muuta jätkuvate, peatsete või tulevaste humanitaarkriiside puhul kaitsega seotud riskide vähendamine tõhusamaks, kvaliteetsemaks ja tulemuslikumaks.

7. Nõukogu tunnistab, et kaitseks humanitaarkriisi tingimustes võib pidada suurt hulka tegevusi. Nõukogu märgib ära Rahvusvahelise Punase Risti Komitee kaitsepoliitikas osutatud ja IASC 2016. aasta kaitsepoliitikas kaitsetegevuse liigitamise aluseks olevad erinevad vastastikku sõltuvad ja üksteist tugevdavad meetmed mis tahes rikkumiste korral:
 - a) reageerimismeetmed: mis tahes tegevus, mille eesmärk on tegeleda tekkiva või tuvastatud kaitseprobleemiga (peamiselt rikkumised), mille eesmärk on vältida probleemi kordumist, see lõpetada ja/või leevendada selle vahetut mõju;
 - b) parandusmeetmed: mis tahes tegevus, mille eesmärk on taastada väärkoheldud inimeste väärikus ja tagada neile piisavad elutingimused;
 - c) keskkonna ülesehitamine: kõik jõupingutused sellise sotsiaalse, kultuurilise, institutsioonilise ja õigusliku keskkonna loomiseks või edendamiseks, kus austatakse üksikisikute õigusi.
8. Nõukogu tunnistab, et Euroopa Liidu ja selle liikmesriikide peamine kaitsealane toetustegevus keskendub praegu parandusmeetmetele, mille eesmärk on taastada inimeste väärikus. Nõukogu rõhutab vajadust laiendada ja tugevdada reageerimismeetmeid, mille eesmärk on vähendada humanitaarvaldkonnas kaitsega seotud ohte ja vajadusi. Nende riskide vähendamine on hädavajalik mitte ainult inimkannatuste vältimiseks, vaid ka abivajaduse vähendamiseks ja seeläbi humanitaarabi tõhustamiseks.

9. Nõukogu rõhutab kaitseküsimuste peavoolustamise tähtsust. Nõukogu on arusaamisel, et see käsitlusviis peaks olema kõigi humanitaarabi andjate tegevuse aluseks, olenemata nende sektoripõhistest eksperditeadmistest; nad saavad ja peaksid aitama kaasa mõjutatud isikute kaitsele kooskõlas IASC 2016. aasta kaitsepoliitikaga. Nõukogu rõhutab kõigi osalejate kohustust tagada kvaliteetne ning turvaline kavandamine ja järelevalve ning humanitaartegevuse kaitsemõju maksimeerimine. Kuigi kaitseküsimuste peavoolustamine on kogu humanitaarabi alus, tuleks prioriteediks seada ka sihipärasemad meetmed, millega pakutakse juba vägivalla ja väärkohtlemise all kannatajatele kaitseteenuseid, hõlmates sealhulgas, kuid mitte ainult, miinivastaseid meetmeid, soolise vägivalla ennetamist ja sellele reageerimist, lastekaitset, puuetega inimeste kaitset ja/või õigusabi.
10. Nõukogu tunnistab, et konfliktid ja loodusõnnetused mõjutavad inimesi ebavõrdselt, asetades nad erinevatesse haavatavatesse olukordadesse, kusjuures naised ja tütarlapsed on ebaproportsionaalselt mõjutatud püsivast soolisest ebavõrdsusest, mille äärmuslik väljendus on seksuaalne ja sooline vägivald. Inimesed on haavatavamad või võivad muutuda haavatavamaks füüsiliste, sotsiaalsete, keskkonnaalaste, kultuuriliste ja poliitiliste tegurite koosluse tõttu ning haavatavus ei ole kindlapiiriline kategooria. Mitte kõik, kellel on samad tunnused, ei puutu kokku samal tasemel haavatavusega ja haavatavus võib olla ka ajaliselt piiratud. Selleks, et kedagi ei jäetaks kõrvale ja järgitaks kahju mittetekitamise põhimõtet, peavad kõik tegevused olema kaasavad, võttes arvesse haavatavuse eri mõõtmeid ja selliste tegurite kombinatsiooni, mis võivad mõjutada üksikisikute – sealhulgas, kuid mitte ainult, pagulaste, põgenike, kodakondsuseta isikute, laste, puuetega inimeste ja tõrjutuse ohvriks langeda võivate isikute, nagu LGBTI-inimeste või konkreetsetesse etnilistesse või usulistesse rühmadesse kuuluvate isikute – väarikust, õigusi, ohutust ja julgeolekut.

11. Nõukogu rõhutab vajadust tugevdada konkreetset koostööd, sidusust ja vastastikust täiendavust humanitaar-, arengu- ja rahuvaldkonna osalejate vahel nii rahvusvahelisel, riiklikul kui ka kohalikul tasandil, et vähendada kaitsega seotud riske, tegeleda haavatavusega ning edendada nii rahul kui ka inimõigustel põhinevaid meetmeid. Nõukogu kutsub arengu- ja rahuvaldkonna osalejaid üles kasutama ära võimalusi tuvastada humanitaarabi andjad ja teha nendega koostööd, et tegeleda kaitsega seotud riskide ja vajaduste algpõhjustega, tagades samal ajal nii jätkuva vastutuse kaitse eest kui ka humanitaarpõhimõtete, humanitaarruumi ja kahju mittetekitamise põhimõtte järgimise.
12. Nõukogu innustab humanitaarabi andjaid pöörama suurt tähelepanu vastutusele seoses mõjutatud elanikkonnaga, sealhulgas võtma mis tahes kaitse kavandamise lähtepunktina paremini arvesse kogukondade endi arusaama, kirjeldust, sõnastust ja prioriseerimist kaitsega seotud riskide ja -ohtude puhul ning seda, kuidas neid riske ja ohte kõige paremini käsitleda.
13. Nõukogu tunnistab, et kliimamuutused, muutuv geopoliitiline olukord, konfliktid, rahvusvahelise humanitaarõiguse rikkumised ja humanitaarruumi ahenemine võivad suurendada kaitsega seotud riske ning mõjutada inimeste ohutust, väärikust, õigusi ning vastupanuvõimet humanitaarkriisi tingimustes. Lisaks tuleks arvesse võtta ka digitehnoloogiaga seotud probleeme ja võimalusi. Seetõttu innustab nõukogu humanitaarkogukondi parandama oma arusaamist nendest muutuvatest oludest ning investeerima reageerimist võimaldavasse tegevusse, mis tegeleb tekkivate võimaluste ja kaasnevate riskidega kooskõlas kehtivate rahvusvaheliste kaitsestandarditega.

B. MEETMED JA ÜHISED KOHUSTUSED

14. Nõukogu kutsub komisjoni, Euroopa välisteenistust ja liikmesriike üles
 - a) edendama humanitaarkaitse määratlemisel ja mõistmisel ühtset käsitusviisi, tuginedes eespool esitatud määratlustele, standarditele ja suunistele;

- b) edendama kaitsekäsitluse peavoolustamist, toetades humanitaarorganisatsioone, et viia kaitse humanitaartegevuse keskmesse ja jätkata humanitaartegevuse ümbersuunamist mõjutatud elanikkonna kaitsega seotud riskide vähendamisele kooskõlas IASC ülevaates antud soovitudustega;
- c) innustama IASC ja asutuste juhte seadma eesmärgiks tugevama kollektiivse ja strateegilise juhtimise kaitseküsimustes ning vastutama kollektiivsete kaitsetulemuste saavutamise eest programmide koostamise, toetamise ning olemasolevate järelevalve- ja aruandlusmehhanismide läbivaatamise kaudu. Edukust tuleks mõõta mõjutatud elanikkonnale avalduvate riskide vähendamise ja ennetamise alusel. Nõukogu kutsub üles ühtlustama kaitsekäsitlustega seotud meetmeid ja neid paremini koordineerima. Humanitaarabisüsteemi kõrgemat juhtkonda tuleks julgustada edendama institutsioonilist kultuuri, mis võimaldab organisatsioonidel täita kaitsetulemustega seotud kohustusi, näiteks suutlikkuse suurendamise või kaitse keskset tähtsust käsitlevate organisatsioonisiseste põhimõtete kaudu. Sellega seoses kutsub nõukogu üles IASC kaitsepoliitikat käsitlevat 2022. aasta ülevaadet sisukalt rakendama ning organisatsioonide vahel meetmeid ühtlustama ja paremini koordineerima;
- d) julgustama kõiki humanitaarabi andjaid tegema täiendavaid investeeringuid reageerimismeetmetesse, mille eesmärk on ära hoida ja katkestada igasugune tegevus ja käitumine, mis ohustab elanikkonna turvalisust, väärikust ja julgeolekut või mida elanikkond selliseks ohuks peab. Nõukogu rõhutab tungivalt rahastajate ja liikmesriikide rolli nende investeeringute jaoks tegevuse toetamisel ja rahastamisel.

15. Nõukogu

- a) kutsub Euroopa Liitu ja selle liikmesriike üles suurendama spetsiaalselt kaitsega seotud sekkumisteks ette nähtud rahalisi vahendeid, et riskidele reageerida, neid leevendada ja vähendada, tuginedes kontekstipõhisele kaitseanalüüsile. Lisaks peaksid Euroopa Liit ja selle liikmesriigid, kes tegutsevad humanitaarabiorganisatsioonide otsustusorganites, võimaldama arutelusid kaitsetegevuse prioriseerimise üle nende põhiprogrammides. Samuti peaksid nad julgustama sellise tegevuse lisamist oma humanitaarpartnerite humanitaarabikavadesse ja -programmidesse;
- b) julgustab Euroopa Liitu ja selle liikmesriike asjakohastel juhtudel investeerima sellisesse reageerimistegevusse ja toetama sellist tegevust, mille eesmärk on ennetada vägivalda ja/või vägivallatsükkel katkestada, hõlmates sealhulgas, kuid mitte ainult, humanitaardiplomaatiat, läbirääkimisi kaitse üle, humanitaarabi vahendamist, varajase hoiatamise süsteeme, kohal viibimise põhist kaitset, tsiviil- ja sõjaväelise tegevuse koordineerimist kaitse eesmärgil ja evakueerimist. Samuti on vaja suurendada kaitsetegevuse järelevalve ja hindamise suutlikkust;
- c) tunnistab, et humanitaarabi andjate, sealhulgas riiklike ja rahvusvaheliste humanitaartöötajate ja -organisatsioonide ning mõjutatud kogukondade kaitsevõime arendamiseks ja suurendamiseks on vaja investeeringuid, eelkõige seoses vägivallatsükli ennetamise ja katkestamisega. Näiteks julgustatakse Euroopa Liitu ja selle liikmesriike toetama i) riigipõhiseid või piirkondlikke kaitseanalüüse, ii) kaitse kavandamise hindamist koos kaitsenäitajate ja disagegeeritud andmete kogumise süsteemide väljatöötamisega, iii) teadusuuringuid ja vahendite väljatöötamist, sealhulgas ennetavate käsitusviiside ja suutlikkuse suurendamisega seotud vahendite ja suuniste väljatöötamist, ning iv) koolitusi ja vastastikuseid õpikodasid, et ergutada arutelusid ja innovatsiooni kaitse valdkonnas. Abi kohalikule tasandile viimise jõupingutustega peaks eelkõige kaasnema kaitsealase suutlikkuse suurendamine ja jagamine. Selliste investeeringute parandamiseks julgustatakse neid seirama ja hindama;

- d) kutsub Euroopa Liitu ja selle liikmesriike üles toetama proaktiivset abistamist kaitsega seotud riskide ja ohtude vähendamiseks otseselt avalikus elus ja tagaplaanil tegutsemise kaudu. Samuti kutsutakse neid üles pakkuma poliitilist toetust humanitaarabi koordinaatoritele, riikide humanitaarabi rühmadele ja teistele humanitaarabi osutamise juhtidele, kes tegelevad kaitsega seotud riskide vähendamise toetamisega, tagades samal ajal, et kõik meetmed ja sekkumised järgivad humanitaarabi põhimõtteid ja kahju mittetekitamise põhimõtet;
- e) julgustab humanitaarabi andjaid võtma kaitse kavandamisel paremini arvesse kogukondade endi poolt kindlaks tehtud kaitsega seotud riske ja nende käsitlemise viise, tunnistades, et kaitsega seotud riskide ja -ohtudega silmitsi seisvad üksikisikud ja kogukonnad töötavad välja toimetulekumehhanismid ja -strateegiad enda kaitsmiseks.

C. HUMANITAARDIPLOMAATIA KUI KAITSEVAHEND

- 16. Nõukogu innustab Euroopa Liitu ja selle liikmesriike suurendama oma jõupingutusi humanitaardiplomaatia valdkonnas, mille all mõistetakse poliitiliste ja diplomaatiliste vahendite kasutamist rahvusvahelise humanitaarõiguse järgimise ja rakendamise edendamiseks, humanitaarabi andmise hõlbustamiseks ning teadlikkuse suurendamiseks mõjutatud elanikkonna vajadustest ja üldistest humanitaarabialastest eesmärkidest, tunnustades samal ajal riikide, rahvusvaheliste ja piirkondlike organisatsioonide konkreetset rolli, et saavutada paremaid tulemusi elanikkonna kaitsmisel humanitaarkriisi tingimustes ning tagades, et kõik meetmed ja sekkumised järgivad humanitaarabi põhimõtteid ja kahju mittetekitamise põhimõtet. Lisaks kutsub nõukogu Euroopa Liitu ja selle liikmesriike üles toetama ja edendama humanitaardiplomaatia arendamise ja tugevdamise algatusi.

17. Humanitaardiplomaatia vahendite hulka kuuluvad muu hulgas, kuid mitte ainult, i) dialoogi edendamine riiklike ametiasutuste ja valitsusväliste osalejatega, et saavutada sisuline ja kvalitatiivne humanitaarabi juurdepääs loodusõnnetustest või relvastatud konfliktidest mõjutatud isikutele, ii) koordineerimine asjaomaste ÜRO asutuste, Rahvusvahelise Punase Risti Komitee, muude rahvusvaheliste organisatsioonide ja asjaomaste valitsusväliste organisatsioonidega, et hõlbustada humanitaarabi andmist, juurdepääsu ja kaitset ning tagada rahvusvahelise humanitaarõiguse rikkumise korral vastutusele võtmine, iii) süstemaatiliselt humanitaarabi toetamine poliitilises dialoogis kolmandate osapoolte valitsustega ja koordineerimine sarnaselt meelestatud partneritega, iv) ÜRO ja muude rahvusvaheliste organisatsioonide otsustusorganites osalemise kasutamine tagamaks, et kõik asjaosalised püüavad humanitaarkriisi tingimustes aktiivselt kaitsta tsiviilelanikkonda ja võtavad kaitsevajadusi võimalikult kõrgel tasandil arvesse, v) selliste suutlikkuse suurendamise ja koolitustegevuste edendamine, mis keskenduvad haavatavate isikute kaitsele humanitaarkriisi tingimustes, ning vi) koostöö kodanikuühiskonna organisatsioonidega, et asetada kaitse viimine humanitaarabi tegevuskava keskmesse. Nõukogu rõhutab, et humanitaardiplomaatia vahendeid tuleks kasutada selleks, et mõjutada positiivselt humanitaarruumi, kõigi osapoolte arusaama humanitaarabi andjatest ja nende kaitsevõimest; see hõlmab humanitaarkaaluatlustel põhinevate vabastuste tagamist sanktsioonirežiimides.
18. Nõukogu kutsub Euroopa Liitu ja liikmesriike üles vahetama korrapäraselt arvamusi asjakohaste arengusuundade kohta kaitse valdkonnas ning suhtlema otse väljakujunenud rahvusvaheliste, riiklike või kohalike osalejatega. Nõukogu rõhutab, kui oluline on tõhustada jõupingutusi mõjusa kaitse edendamiseks humanitaarkriisi tingimustes ning nõustub seda korrapäraselt arutama asjaomastes nõukogu töörühmades, Euroopa humanitaarfoorumi istungitel, asjakohastes võrgustikes ja kohalikul tasandil, et hoida kaitse küsimus humanitaarabi tegevuskavas tähtsal kohal. Tuginedes Euroopa tiimi lähenemisviisile, kutsub nõukogu Euroopa Liitu ja selle liikmesriike üles jätkama jõupingutusi, et rakendada ELi algatusi inimeste kaitsmiseks humanitaarkriisi tingimustes. Nõukogu julgustab tagama veelgi tihedama koordineerimise ja koostöö komisjoni, liikmesriikide ja nende delegatsioonide vahel, et maksimeerida ELi teavitustegevuse ja toetuse mõju. Nõukogu võtab korrapäraselt järeelmeetmeid seoses kaitsega humanitaarabi valdkonnas.