

Bruxelles, 7. svibnja 2024.
(OR. en)

9736/24

COHAFA 32
COJUR 49
COHOM 106

ISHOD POSTUPAKA

Od: Glavno tajništvo Vijeća

Na datum: 7. svibnja 2024.

Za: Delegacije

Br. preth. dok.: 9010/24 + COR 1

Predmet: Zaštita u humanitarnom kontekstu
– zaključci Vijeća (7. svibnja 2024.)

Za delegacije se u Prilogu nalaze Zaključci Vijeća o zaštiti u humanitarnom kontekstu koje je Vijeće usvojilo na 4021. sastanku održanom 7. svibnja 2024.

ZAKLJUČCI VIJEĆA O ZAŠTITI U HUMANITARNOM KONTEKSTU

1. Vijeće podsjeća da je cilj humanitarne pomoći EU-a, kako je utvrđeno u Europskom konsenzusu o humanitarnoj pomoći, pružiti hitan odgovor utemeljen na potrebama i usmjeren na očuvanje životâ, sprečavanje i ublažavanje ljudske patnje te očuvanje ljudskog dostojanstva kad god je to potrebno, ako su vlade i lokalni akteri preopterećeni ili nemaju mogućnosti ili volje za djelovanje.
2. Vijeće je i dalje zabrinuto zbog nedostatka zaštite pogođenih osoba i zbog ograničenja s kojima se davatelji zaštite suočavaju, što među ostalim uključuje kršenja međunarodnog humanitarnog prava i nedostatak pristupa. Vijeće s dubokom zabrinutošću primjećuje da financiranje zaštite ne odgovara potrebama za zaštitom stanovništva pogođenog humanitarnim krizama.

A. ZAJEDNIČKO RAZUMIJEVANJE

3. Vijeće naglašava da je primarna uloga i odgovornost država da zaštite i osiguraju sigurnost i zaštitu pojedinaca. U oružanim sukobima odgovornost za zaštitu civila proširena je na sve sukobljene strane. Osim toga, sve države u svim okolnostima imaju obvezu poštovati i osigurati poštovanje međunarodnog humanitarnog prava. Države snose pravnu odgovornost da podupru relevantna tijela međunarodnog prava kojim se štite pogođene osobe, kao što su međunarodno pravo o ljudskim pravima i međunarodno pravo o izbjeglicama.
4. Nadalje, Vijeće prepoznaje inicijative koje je EU poduzeo kako bi zaštitio ljude u humanitarnom kontekstu, među ostalim Zaključke Vijeća o humanitarnoj pomoći i međunarodnom humanitarnom pravu (2019.), Zaključke vijeća o ženama, miru i sigurnosti (2022.) i Zaključke vijeća o stavljanju u funkciju humanitarno-razvojne poveznice (2017.), kao i EU-ove smjernice o djeci i oružanim sukobima te o promicanju usklađenosti s međunarodnim humanitarnim pravom.

5. Vijeće podsjeća i naglašava važnost i vrijednost izjave čelnikâ Međuagencijskog stalnog odbora UN-a (IASC) iz 2013. o središnjoj ulozi zaštite u humanitarnim operacijama¹. Vijeće podsjeća i na IASC-ovu politiku o zaštiti u humanitarnom djelovanju iz 2016. i na neovisno preispitivanje IASC-ove politike zaštite iz 2022. Vijeće prepoznaje mandate i vodeću ulogu određenih UN-ovih agencija i međunarodnih organizacija u području zaštite te povezane odgovornosti koje preuzimaju i za koje snose posljedice, kao i postojanje širokog raspona davatelja zaštite i, što je još važnije, samih pogođenih osoba, te važnost koordinacije među tim davateljima.
6. Vijeće prima na znanje IASC-ovu definiciju zaštite² i ističe potrebu za većom konceptualnom jasnoćom, kako je preporučeno u preispitivanju politike zaštite IASC-a iz 2022. Vijeće također prima na znanje definiciju Europske komisije³ koja sadržava jasniju poveznicu s humanitarnim krizama: „[Zaštitom se nastoji] odgovoriti na nasilje, prisilu, namjerno uzrokovanje oskudice i zlostavljanje osoba, skupina i zajednica u kontekstu humanitarnih kriza, u skladu s humanitarnim načelima humanosti, neutralnosti, nepristranosti i neovisnosti te u okviru međunarodnog prava, a posebno međunarodnog prava o ljudskim pravima, međunarodnog humanitarnog prava i međunarodnog prava o izbjeglicama.” To se može ostvariti s pomoću triju posebnih ciljeva:
- spriječiti, smanjiti, ublažiti i/ili zaustaviti prijetnje sigurnosti, zaštiti i dostojanstvu osoba, skupina i zajednica pogođenih aktualnim, neposrednim ili budućim humanitarnim krizama,

¹ „Zaštita svih pogođenih i ugroženih osoba mora služiti kao temelj za donošenje odluka i pružanje odgovora u području humanitarnog djelovanja, što uključuje suradnju s državama i nedržavnim stranama u sukobu. Zaštita mora biti u središtu naših napora koji se odnose na pripravnost, kao dio neposrednih aktivnosti kojima se spašavaju životi, kao i za vrijeme i nakon humanitarnog odgovora. U praktičnom smislu to znači utvrditi tko je, kako i zašto izložen riziku na samom početku krize i nakon toga, uzimajući u obzir specifične ranjivosti na kojima se ti rizici temelje.”

² „Sve aktivnosti usmjerene na ostvarivanje potpunog poštovanja prava pojedinca u skladu s tekstom i smislom relevantnog zakonodavstva (tj. međunarodnog prava o ljudskim pravima, međunarodnog humanitarnog prava, međunarodnog prava o izbjeglicama).”

³ GU ECHO, Tematski dokument politike br. 8 – Humanitarna zaštita: poboljšanje rezultata zaštite kako bi se smanjili rizici za ljude u humanitarnim krizama, 2016., str. 6.

- smanjiti ranjivosti u pogledu zaštite i povećati kapacitete zaštite osoba, skupina i zajednica pogođenih aktualnim, neposrednim ili budućim humanitarnim krizama,
- ojačati kapacitete međunarodnog sustava humanitarne pomoći kako bi se povećale učinkovitost, kvaliteta i djelotvornost u smanjenju rizika u vezi sa zaštitom u aktualnim, neposrednim ili budućim humanitarnim krizama.

7. Vijeće prepoznaje da zaštita u humanitarnom kontekstu može podrazumijevati širok spektar aktivnosti. Vijeće napominje da kao odgovor na različite oblike zlouporabe postoje različite međuovisne razine djelovanja koje se međusobno osnažuju, kako je navedeno u politici zaštite Međunarodnog odbora Crvenog križa (ICRC), a upotrebljavaju se kao osnova za kategorizaciju aktivnosti zaštite u okviru IASC-ove politike zaštite iz 2016.:

- a) reaktivno djelovanje: sve aktivnosti poduzete radi rješavanja novonastalog ili utvrđenog problema u području zaštite (uglavnom kršenja) čiji je cilj spriječiti njegovo ponavljanje, okončati ga i/ili ublažiti njegove neposredne učinke;
- b) korektivno djelovanje: sve aktivnosti poduzete kako bi se osobama nakon pretrpljenog zlostavljanja vratilo dostojanstvo i kako bi im se osigurali odgovarajući životni uvjeti;
- c) djelovanje za izgradnju okruženja: svi naponi s ciljem uspostave ili poticanja društvenog, kulturnog, institucionalnog i pravnog okruženja u kojem bi se prava pojedinaca mogla poštovati.

8. Kad je posrijedi zaštita, Vijeće prepoznaje da je glavna potpora koju Europska unija i njezine države članice trenutačno pružaju uglavnom usmjerena na korektivna djelovanja čiji je cilj povratiti dostojanstvo ljudi. Vijeće ističe da je potrebno proširiti i ojačati reaktivna djelovanja usmjerena na smanjenje prijetnji i potreba u vezi sa zaštitom u humanitarnim kontekstima. Naime, smanjenje tih rizika nije nužno samo radi sprečavanja ljudske patnje, već i radi ograničavanja potreba za pomoći, a time i povećanja djelotvornosti humanitarne pomoći.

9. Vijeće ističe važnost uključivanja zaštite u sve politike. Vijeće uviđa da bi taj pristup trebao biti temelj svih aktivnosti koje provodi bilo koji humanitarni akter, bez obzira na njegovu sektorsku stručnost; oni mogu i trebaju doprinijeti zaštiti pogođenih osoba u skladu s IASC-ovom politikom zaštite iz 2016. Vijeće ističe odgovornost svih aktera da osiguraju kvalitetno i sigurno planiranje i praćenje te da zajamče maksimalno iskorištavanje zaštitnog učinka humanitarnog djelovanja. Iako je uključivanje zaštite u politike temelj sve humanitarne pomoći, prednost bi trebalo dati i usmjerenijim djelovanjima kojima se pružaju usluge zaštite onima koji su već pogođeni nasiljem i zlostavljanjem, što među ostalim uključuje protuminsko djelovanje, sprečavanje rodno uvjetovanog nasilja i odgovor na njega, zaštitu djece, zaštitu osoba s invaliditetom i/ili pravnu pomoć.
10. Vijeće prepoznaje da sukobi i prirodne katastrofe ljude pogađaju u različitim mjerama te ih dovode u različite ranjive situacije, pri čemu su žene i djevojčice nerazmjerno pogođene trajnim rodnim nejednakostima, čiji je krajnji iskaz seksualno i rodno uvjetovano nasilje. Pojedinci su ranjiviji ili mogu postati ranjiviji zbog kombinacije fizičkih, socijalnih, okolišnih, kulturnih i političkih čimbenika – ranjivost nije fiksna kategorija. Osobe s istim odlikama neće doživjeti istu razinu ranjivosti, a ranjivost može biti i vremenski ograničena. Stoga, kako nitko ne bi bio zapostavljen i u skladu s načelom „nenanošenja štete”, sve aktivnosti moraju biti uključive, uzimajući u obzir višestruke dimenzije ranjivosti i kombinaciju čimbenika koji mogu utjecati na dostojanstvo, prava, sigurnost i zaštitu pojedinaca, među ostalim izbjeglica, prisilno raseljenih osoba, osoba bez državljanstva, djece, osoba s invaliditetom i osoba kojima prijeti marginalizacija, poput LGBTI osoba ili određenih etničkih ili vjerskih skupina.

11. Vijeće ističe potrebu za jačanjem konkretne suradnje, usklađenosti i komplementarnosti između humanitarnih, razvojnih i mirovnih aktera, koji mogu biti međunarodni, nacionalni ili lokalni, kako bi se smanjili rizici u vezi sa zaštitom, uklonile ranjivosti i promicala djelovanja koja se temelje na miru i ljudskim pravima. Vijeće poziva aktere u području razvoja i mira da iskoriste prilike za utvrđivanje humanitarnih aktera i suradnju s njima kako bi se riješili temeljni uzroci rizika i potreba u vezi sa zaštitom, osiguravajući pritom i kontinuirano preuzimanje odgovornosti za zaštitu i poštovanje humanitarnih načela, humanitarnog prostora i načela „nenanošenja štete”.
12. Vijeće potiče humanitarne aktere da pri određivanju polazne točke svakog plana zaštite posebno vode računa o „odgovornosti prema pogođenom stanovništvu” (AAP), među ostalim kako bi se bolje uskladili s načinima na koji same zajednice shvaćaju, opisuju, oblikuju i određuju prioritete u pogledu rizika i prijetnji u vezi sa zaštitom te načine na koji ih je najbolje riješiti.
13. Vijeće prepoznaje da klimatske promjene, promjenjive geopolitičke okolnosti, sukobi, kršenja međunarodnog humanitarnog prava te sve manji humanitarni prostor mogu povećati rizike u vezi sa zaštitom te utjecati na sigurnost, dostojanstvo, prava i otpornost ljudi u humanitarnom kontekstu. Osim toga, trebalo bi razmotriti i izazove i mogućnosti digitalnih tehnologija. Stoga Vijeće potiče humanitarnu zajednicu da poboljša svoje razumijevanje tih promjenjivih realnosti te da ulaže u reaktivne aktivnosti usmjerene na nove prilike i na rizike koje one podrazumijevaju, u skladu s postojećim međunarodnim standardima zaštite.

B. MJERE I ZAJEDNIČKE OBVEZE

14. Vijeće poziva Komisiju, ESVD i države članice da:
 - a) promiču dosljedan pristup u pogledu definicije i razumijevanja humanitarne zaštite na temelju prethodno navedenih definicija, standarda i smjernica;

- b) promiču uključivanje pristupa zaštite u sve politike pružanjem potpore humanitarnim organizacijama kako bi se zaštita stavila u središte humanitarnog djelovanja i kako bi se humanitarno djelovanje preusmjerilo prema smanjenju rizika u vezi sa zaštitom pogođenog stanovništva, u skladu s preporukama iz preispitivanja IASC-a;
- c) potiču IASC-ove čelnike i voditelje agencija da rade na snažnijem, kolektivnom i strateškom vodstvu u pitanjima zaštite te da snose odgovornost za ostvarivanje rezultata kolektivne zaštite, i to planiranjem, zagovaranjem i revizijom postojećih mehanizama praćenja i odgovornosti. Uspjeh bi se trebao mjeriti prema smanjenju i sprečavanju rizika za pogođeno stanovništvo. Vijeće poziva na usklađivanje politika i bolju koordinaciju pristupa zaštiti. Rukovodeću razinu u humanitarnom sustavu trebalo bi poticati na jačanje institucionalne kulture koja organizacijama omogućuje da ispune obveze u pogledu rezultata zaštite, primjerice izgradnjom kapaciteta ili s pomoću unutarnjih politika o središnjoj ulozi zaštite. U tom pogledu Vijeće poziva na smislenu provedbu preispitivanja IASC-ove politike zaštite iz 2022. te na usklađivanje politika i bolju koordinaciju među organizacijama;
- d) potiču daljnja ulaganja svih humanitarnih aktera u reaktivna djelovanja usmjerena na sprečavanje i prekid svih činova i ponašanja kojima se ugrožavaju, ili za koja stanovništvo smatra da se ugrožavaju, njihova zaštita, dostojanstvo i sigurnost. Vijeće snažno ističe ulogu donatorâ i država članica u podupiranju tih ulaganja zagovaranjem i financiranjem.

15. Vijeće:

- a) poziva Europsku uniju i njezine države članice da povećaju financijska sredstva posebno namijenjena intervencijama u okviru zaštite kako bi se rizici riješili, ublažili i smanjili na temelju analize zaštite specifične za kontekst. Osim toga, Europska unija i njezine države članice prisutne u tijelima koja donose odluke pri humanitarnim organizacijama trebale bi omogućiti rasprave o određivanju prioritetnih aktivnosti zaštite u okviru svojeg osnovnog planiranja. Također bi trebale poticati uključivanje takvih aktivnosti u planove i programe humanitarnog odgovora svojih partnera u području humanitarnog djelovanja;
- b) potiče Europsku uniju i njezine države članice da ulažu i podupiru, kad god je to relevantno, reaktivne aktivnosti usmjerene na sprečavanje i/ili prekid ciklusa nasilja, koje, među ostalim, uključuju humanitarnu diplomaciju, pregovore o zaštiti, humanitarno posredovanje, sustave ranog upozoravanja, zaštitu prisutnošću, civilnu vojnu koordinaciju za zaštitu i evakuaciju. Povećanje kapaciteta potrebno je i u praćenju i evaluaciji aktivnosti zaštite;
- c) uviđa da su potrebna ulaganja za razvoj i povećanje kapaciteta zaštite humanitarnih aktera, uključujući nacionalne i međunarodne humanitarne radnike i organizacije te pogođene zajednice, posebno kad je riječ o sprečavanju i prekidu ciklusa nasilja. Kao primjer, Europsku uniju i njezine države članice potiče se da podupiru: i. analize zaštite specifične za pojedine zemlje ili za podnacionalne razine, ii. evaluacije planiranja zaštite uz razvoj pokazatelja zaštite i sustavâ prikupljanja raščlanjenih podataka, iii. istraživanje i razvoj alata, uključujući razvoj alata i smjernica u vezi s preventivnim pristupima kao i izgradnjom kapaciteta te iv. osposobljavanja i istorazinske radionice za poticanje promišljanja i inovacija u području zaštite. Naponi za lokalizaciju pomoći posebno bi trebali biti popraćeni izgradnjom i dijeljenjem kapaciteta u vezi sa zaštitom. Potiču se praćenje i evaluacija takvih ulaganja u cilju njihova poboljšanja;

- d) poziva Europsku uniju i njezine države članice da podrže proaktivno zagovaranje smanjenja rizika i prijetnji u vezi sa zaštitom, i to izravnim angažmanom u javnosti i iza kulisa. Pozivaju se i da pruže političku potporu humanitarnim koordinatorima, humanitarnim timovima za pojedine zemlje i drugim humanitarnim vođama koji se zalažu za smanjenje rizika u području zaštite, istodobno osiguravajući da se svim djelovanjima i intervencijama podupiru humanitarna načela i pristup „nenanošenja štete”;
- e) potiče humanitarne aktere da se bolje usklade s načinima na koje zajednice same utvrđuju rizike u vezi sa zaštitom i načine njihova rješavanja, služeći se njima kao temeljem za planiranje zaštite, prepoznajući da pojedinci i zajednice koji se suočavaju sa rizicima i prijetnjama u vezi sa zaštitom razvijaju mehanizme i strategije kako bi se zaštitili.

C. HUMANITARNA DIPLOMACIJA KAO SREDSTVO ZAŠTITE

- 16. Vijeće potiče Europsku uniju i njezine države članice da povećaju svoje napore u pogledu humanitarne diplomacije, koja podrazumijeva upotrebu političkih i diplomatskih instrumenata za promicanje poštovanja i provedbe međunarodnog humanitarnog prava, za olakšavanje humanitarne pomoći te za podizanje svijesti o potrebama pogođenog stanovništva i općem humanitarnom planu, istodobno prepoznajući posebne uloge koje države i međunarodne i regionalne organizacije mogu imati u zagovaranju boljih rezultata zaštite za stanovništvo u humanitarnom kontekstu te u osiguravanju da se svim djelovanjima i intervencijama podupiru humanitarna načela i pristup „nenanošenja štete”. Osim toga, Vijeće poziva Europsku uniju i njezine države članice da podrže i promiču inicijative za razvoj i jačanje humanitarne diplomacije.

17. Instrumenti koji se upotrebljavaju u humanitarnoj diplomaciji uključuju, ali nisu ograničeni na: i. poticanje dijaloga s nacionalnim tijelima i nedržavnim akterima kako bi se ostvario smislen i kvalitativan humanitarni pristup osobama pogođenima prirodnim krizama ili oružanim sukobima, ii. koordinaciju s relevantnim UN-ovim agencijama, ICRC-om, drugim međunarodnim organizacijama kao i relevantnim partnerima iz nevladinih organizacija kako bi se olakšali humanitarna pomoć, pristup i zaštita te kako bi se osiguralo preuzimanje odgovornosti u slučajevima kršenja međunarodnog humanitarnog prava, iii. uključivanje sustavnog zagovaranja humanitarnog djelovanja u politički dijalog s vladama trećih strana i koordinaciju s partnerima sličnih stavova, iv. poticanje sudjelovanja u tijelima koja donose odluke pri Ujedinjenim narodima i drugim međunarodnim organizacijama kako bi se osiguralo da sve uključene strane aktivno rade na zaštiti civilnog stanovništva u humanitarnim situacijama i uzimaju u obzir potrebe za zaštitom na najvišim mogućim razinama, v. promicanje aktivnosti izgradnje kapaciteta i osposobljavanja usmjerenih na zaštitu ranjivih osoba u humanitarnom kontekstu i vi. suradnju s organizacijama civilnog društva kako bi se zaštita uvrstila u glavne prioritete humanitarnog plana. Vijeće naglašava da bi se instrumenti humanitarne diplomacije trebali upotrebljavati tako da pozitivno utječu na humanitarni prostor, percepciju svih strana o humanitarnim akterima i njihovu sposobnost zaštite; to uključuje osiguravanje humanitarnih izuzeća u režimima sankcija.
18. Vijeće poziva Europsku uniju i države članice da redovito razmjenjuju mišljenja o relevantnim zbivanjima u području zaštite i da se izravno povežu s etabliranim međunarodnim, nacionalnim ili lokalnim akterima. Vijeće ističe važnost jačanja napora za promicanje djelotvorne zaštite u humanitarnom kontekstu te se slaže da će o njoj redovito raspravljati u relevantnim radnim skupinama Vijeća, u okviru Europskog humanitarnog foruma, u relevantnim mrežama i na lokalnoj razini kako bi zaštita ostala visoko među prioritetima humanitarnog plana. Na temelju pristupa Tima Europa Vijeće poziva Europsku uniju i njezine države članice da nastave ulagati napore u provedbu inicijativa EU-a poduzetih za zaštitu ljudi u humanitarnom kontekstu. Vijeće potiče još bližu koordinaciju i suradnju između Komisije, država članica i njihovih delegacija kako bi se maksimalno povećao učinak informiranja i potpore EU-a. Vijeće će redovito pratiti zaštitu u humanitarnom kontekstu.