



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 7 mei 2024
(OR. en)

9736/24

COHAFA 32
COJUR 49
COHOM 106

RESULTAAT BESPREKINGEN

van: het secretariaat-generaal van de Raad

d.d.: 7 mei 2024

aan: de delegaties

nr. vorig doc.: 9010/24 + COR 1

Betreft: Bescherming in humanitaire contexten

- Conclusies van de Raad (7 mei 2024)

Voor de delegaties gaan in de bijlage de conclusies van de Raad over bescherming in humanitaire contexten, zoals goedgekeurd door de Raad tijdens zijn 4021e zitting van 7 mei 2024.

**CONCLUSIES VAN DE RAAD OVER BESCHERMING IN HUMANITAIRE
CONTEXTEN**

1. De Raad herinnert aan het doel van de humanitaire hulp van de EU, zoals uiteengezet in de Europese consensus over humanitaire hulp: “Met haar humanitaire hulp streeft de EU naar het mogelijk maken van een op de behoeften toegesneden spoedreactie die gericht is op het redden van levens, het voorkomen en verlichten van menselijk leed en de verdediging van de menselijke waardigheid wanneer dat nodig is, in gevallen waarin de regering en de plaatselijke actoren de situatie niet aankunnen ofwel niet kunnen of willen optreden.”
2. De Raad blijft bezorgd over het gebrek aan bescherming van getroffen personen en de beperkingen waarmee beschermingsactoren worden geconfronteerd, met inbegrip van, maar niet beperkt tot, inbreuken op het internationaal humanitair recht en het gebrek aan toegang. De Raad neemt er met grote bezorgdheid nota van dat de financiering voor bescherming niet toereikend is om te voldoen aan de beschermingsbehoeften van bevolkingsgroepen die zijn getroffen door humanitaire crises.

A. GEMEENSCHAPPELIJKE LEZING

3. De Raad benadrukt dat het de primaire rol en verantwoordelijkheid van staten is om de veiligheid en beveiliging van personen te beschermen en te waarborgen. Bij gewapende conflicten zijn alle partijen bij het conflict verantwoordelijk voor de bescherming van burgers. Daarnaast hebben alle staten de plicht om het internationaal humanitair recht onder alle omstandigheden te eerbiedigen en te doen eerbiedigen. Staten hebben de wettelijke verantwoordelijkheid het relevante internationale recht dat getroffen personen beschermt, zoals het internationaal recht inzake de mensenrechten en het internationaal vluchtelingenrecht, na te leven.
4. Voorts neemt de Raad nota van de initiatieven van de EU ter bescherming van personen in humanitaire contexten, waaronder de Conclusies van de Raad over humanitaire hulp en het internationaal humanitair recht (2019), over vrouwen, vrede en veiligheid (2022), over het operationeel maken van de koppeling tussen humanitaire en ontwikkelingshulp (2017), en de EU-richtsnoeren over kinderen en gewapende conflicten en de EU-richtsnoeren inzake de bevordering van de naleving van het internationaal humanitair recht.

5. De Raad herinnert aan en benadrukt het belang van de waarde van de verklaring van de directeurs van het Permanent Comité van VN-organisaties (IASC) van 2013 over het centrale belang van bescherming in humanitaire operaties¹. De Raad herinnert ook aan het beleid inzake bescherming van humanitaire acties van het IASC van 2016 en de onafhankelijke evaluatie van het beleid inzake bescherming van het IASC van 2022. De Raad erkent de beschermingsmandaten en de leidende rol van de specifieke VN-agentschappen en internationale organisaties en de daaruit voortvloeiende verantwoordelijkheden die zij hebben, alsook het belang van een breed scala aan beschermingsactoren – met name de getroffen personen zelf – en het belang van coördinatie tussen deze actoren.
6. De Raad neemt nota van de definitie van “bescherming” van het IASC² en benadrukt dat er behoefte is aan meer conceptuele duidelijkheid, zoals aanbevolen in de evaluatie van 2022 van het beleid inzake bescherming van het IASC. De Raad neemt ook nota van de definitie van “bescherming” van de Europese Commissie³, waarin een duidelijk verband wordt gelegd met humanitaire crises. Zij definieert bescherming namelijk als het streven om geweld, dwang, opzettelijke deprivatie en misbruik van personen, groepen en gemeenschappen in de context van humanitaire crises aan te pakken, met inachtneming van de humanitaire beginselen van menselijkheid, neutraliteit, onpartijdigheid en onafhankelijkheid binnen het kader van het internationaal recht, en met name het internationaal recht inzake de mensenrechten, en het internationaal humanitair recht en het internationaal vluchtelingenrecht. Dit kan worden bereikt door drie specifieke doelstellingen te behalen:
- het voorkomen, verminderen, beperken en/of stoppen van bedreigingen voor de veiligheid, beveiliging en waardigheid van personen, groepen en gemeenschappen die getroffen worden door huidige, dreigende of toekomstige humanitaire crises;

¹ Hierin staat vermeld dat de bescherming van alle getroffen en bedreigde personen als basis moet dienen voor humanitaire besluitvorming en respons, met inbegrip van samenwerking met staten en niet-statelijke partijen bij het conflict. Dit moet volgens de verklaring leidend zijn in de inspanningen op het gebied van paraatheid als onderdeel van onmiddellijke en levensreddende activiteiten en gedurende de gehele duur van de humanitaire respons en daarna. In de praktijk zou dit betekenen dat helemaal aan het begin van een crisis moet worden vastgesteld wie risico loopt, op welke manier en waarom, waarbij rekening moet worden gehouden met de specifieke kwetsbaarheden die aan deze risico's ten grondslag liggen.

² Het IASC definieert bescherming als alle activiteiten die gericht zijn op de verwezenlijking van de volledige eerbiediging van de rechten van het individu overeenkomstig de letter en de geest van de relevante rechtsinstrumenten (d.w.z. het internationaal recht inzake de mensenrechten, het internationaal humanitair recht en het internationaal vluchtelingenrecht).

³ DG ECHO, thematisch beleidsdocument nr. 8 “Humanitarian Protection: Improving protection outcomes to reduce risks for people in humanitarian crises”, 2016, blz. 6.

- het verminderen van de kwetsbaarheden op het gebied van bescherming en het vergroten van de beschermingscapaciteiten van personen, groepen en gemeenschappen die getroffen worden door huidige, dreigende of toekomstige humanitaire crises;
- het uitbreiden van de capaciteit van het internationale systeem voor humanitaire hulp om de doelmatigheid, kwaliteit en doeltreffendheid bij het verminderen van de beschermingsrisico's in huidige, dreigende of toekomstige humanitaire crises te bevorderen.

7. De Raad erkent dat een breed scala aan activiteiten kan worden beschouwd als bescherming in humanitaire contexten. De Raad neemt nota van de verschillende, onderling afhankelijke en elkaar versterkende niveaus van maatregelen die kunnen worden genomen bij elk patroon van misbruik, zoals bedoeld in het beleid inzake bescherming van het Internationale Comité van het Rode Kruis, en die als basis dienen voor het categoriseren van beschermingsactiviteiten in het beleid inzake bescherming van het IASC van 2016:

- a) responsieve maatregelen: elke activiteit die wordt ondernomen om het hoofd te bieden aan een opkomend of bestaand beschermingsprobleem (voornamelijk schendingen) en die tot doel heeft herhaling ervan te voorkomen, te beëindigen en/of de onmiddellijke gevolgen ervan te verlichten;
- b) herstelmaatregelen: elke activiteit die wordt ondernomen om de waardigheid van personen te herstellen en te zorgen voor adequate levensomstandigheden nadat ze het slachtoffer zijn geworden van misbruik;
- c) maatregelen voor omgevingsopbouw: alle inspanningen die worden genomen om een sociale, culturele, institutionele en juridische omgeving tot stand te brengen of te bevorderen waarin de rechten van individuen kunnen worden geëerbiedigd.

8. De Raad erkent dat de belangrijkste beschermingssteun van de Europese Unie en haar lidstaten momenteel bestaat uit herstelmaatregelen voor het herstel van de waardigheid van personen. De Raad benadrukt dat responsieve maatregelen ter vermindering van de bedreigingen en behoeften inzake bescherming in humanitaire contexten moeten worden uitgebreid en versterkt. Het verminderen van deze bedreigingen is namelijk niet alleen absoluut noodzakelijk om menselijk leed te voorkomen, maar ook om de bijstandsbehoeften te beperken en zo humanitaire hulp doeltreffender te maken.

9. De Raad wijst op het belang van de integratie van bescherming in het beleid. De Raad is zich ervan bewust dat deze aanpak de basis moet vormen voor elke activiteit die wordt ondernomen door humanitaire actoren, ongeacht hun sectorspecifieke deskundigheid. Zij kunnen en moeten bijdragen aan de bescherming van getroffen personen overeenkomstig het beleid inzake bescherming van het IASC van 2016. De Raad benadrukt de verantwoordelijkheid van alle actoren om te zorgen voor een veilige en kwalitatief hoogstaande programmering en monitoring en om het beschermende effect van humanitaire acties zo groot mogelijk te maken. Hoewel de integratie van bescherming in het beleid een basis vormt voor alle humanitaire hulp, moet ook prioriteit worden gegeven aan meer gerichte maatregelen voor het verlenen van bescherming aan personen die reeds slachtoffer zijn geworden van geweld en misbruik, met inbegrip van, maar niet beperkt tot, mijnbestrijding, preventie van en de respons op gendergerelateerd geweld, kinderbescherming, bescherming van personen met een handicap en/of juridische bijstand.
10. De Raad erkent dat conflicten en natuurrampen mensen in ongelijke mate treffen, waarbij ze terechtkomen in verschillende situaties waarin ze kwetsbaar zijn en waarbij vrouwen en meisjes onevenredig zwaar worden getroffen door hardnekkige genderongelijkheden, met seksueel en gendergerelateerd geweld als uiterste vorm. Een combinatie van fysieke, sociale, ecologische, culturele en politieke factoren heeft gevolgen voor de mate van kwetsbaarheid van individuen en kan deze vergoten. Kwetsbaarheid kan zich dus in verschillende maten voordoen. Niet iedereen met dezelfde kenmerken is even kwetsbaar, en kwetsbaarheid kan ook tijdgebonden zijn. Om niemand aan zijn lot over te laten en om het niet-schadenbeginsel te eerbiedigen, moeten alle activiteiten inclusief zijn, waarbij rekening wordt gehouden met de meerdere dimensies van kwetsbaarheid en de combinatie van factoren die van invloed kunnen zijn op de waardigheid, rechten, veiligheid en beveiliging van individuen, met inbegrip van, maar niet beperkt tot, vluchtelingen, gedwongen ontheemden, staatlozen, kinderen, personen met een handicap en personen die het risico lopen gemarginaliseerd te worden, zoals lhbt'i'ers en leden van bepaalde etnische of religieuze groepen.

11. De Raad benadrukt dat de concrete samenwerking, samenhang en complementariteit tussen humanitaire, ontwikkelings- en vredesactoren op internationaal, nationaal en lokaal niveau moeten worden versterkt om beschermingsrisico's te verminderen, kwetsbaarheden aan te pakken en maatregelen voor vrede en mensenrechten te bevorderen. De Raad roept ontwikkelings- en vredesactoren op mogelijkheden aan te grijpen om humanitaire actoren in kaart te brengen en met hen samen te werken om de onderliggende oorzaken van risico's en behoeften inzake bescherming aan te pakken, en tegelijkertijd te zorgen voor blijvende verantwoording voor de bescherming en eerbiediging van de humanitaire beginselen, de humanitaire ruimte en het niet-schadenbeginsel.
12. De Raad moedigt humanitaire actoren aan in hoge mate rekening te houden met de verantwoording aan de getroffen bevolking, onder meer om te zorgen voor een betere afstemming op de eigen inzichten, beschrijving, formulering en prioritering van risico's en bedreigingen inzake bescherming, en de beste manier waarop deze als uitgangspunt kunnen dienen voor elk beschermingsprogramma.
13. De Raad erkent dat klimaatverandering, veranderende geopolitieke realiteiten, conflicten, schendingen van het internationaal humanitair recht en een krimpende humanitaire ruimte de beschermingsrisico's kunnen vergroten en gevolgen kunnen hebben voor de veiligheid, waardigheid, rechten en veerkracht van personen in humanitaire contexten. Daarnaast moet rekening worden gehouden met de uitdagingen en kansen van digitale technologieën. Daarom moedigt de Raad de humanitaire gemeenschap aan zich in te spannen om deze veranderende realiteiten beter te begrijpen en te investeren in responsieve activiteiten die inspelen op de ontstane kansen en risico's die deze veranderende realiteiten met zich meebrengen, in overeenstemming met de bestaande internationale beschermingsnormen.

B. ACTIEPUNTEN EN COLLECTIEVE TOEZEGGINGEN

14. De Europese Raad verzoekt de Commissie, de EDEO en de lidstaten:
 - a) een coherente aanpak te bevorderen met betrekking tot de definitie en opvatting van humanitaire bescherming, voortbouwend op de hierboven uiteengezette definities, normen en richtsnoeren;

- b) de integratie van bescherming in het beleid te bevorderen door humanitaire organisaties te ondersteunen bij het centraal stellen van bescherming in het humanitaire optreden en het streven naar een heroriëntatie van het humanitaire optreden om de beschermingsrisico's voor getroffen bevolkingsgroepen te verminderen, in overeenstemming met de aanbevelingen van de evaluatie van het IASC-beleid;
- c) de directeurs van het IASC en de hoofden van agentschappen aan te moedigen om sterker, collectief en strategisch leiderschap op het gebied van beschermingskwesties na te streven en verantwoording af te leggen voor geboekte resultaten op het gebied van collectieve bescherming door middel van programmering, belangenbehartiging en herziening van bestaande toezichts- en verantwoordingsmechanismen. Hoe succesvol deze maatregelen zijn, moet worden gemeten aan de hand van de mate waarin zij hebben bijgedragen aan de vermindering en preventie van risico's voor de getroffen bevolkingsgroepen. De Raad roept op tot harmonisatie van het beleid en betere coördinatie van de benaderingen inzake bescherming. Hogere leidinggevenden binnen het humanitaire systeem moeten worden aangemoedigd om een institutionele cultuur te bevorderen die organisaties in staat stelt hun toezeggingen met betrekking tot beschermingsresultaten na te komen, bijvoorbeeld door capaciteitsopbouw of interne maatregelen met betrekking tot het centrale belang van bescherming. In dat verband roept de Raad op tot een concrete uitvoering van de evaluatie van het beleid inzake bescherming van het IASC van 2022 en tot onderlinge afstemming van het beleid en betere coördinatie tussen organisaties;
- d) alle humanitaire actoren aan te moedigen meer te investeren in responsieve maatregelen die gericht zijn op het voorkomen en doorbreken van alle handelingen en gedragingen die de veiligheid, waardigheid of beveiliging van bevolkingsgroepen bedreigen of door deze groepen als zodanig worden ervaren. De Raad wijst met klem op de rol van donoren en lidstaten bij het ondersteunen van deze investeringen door middel van belangenbehartiging en financiering.

15. De Raad:

- a) verzoekt de Europese Unie en haar lidstaten de financiering die specifiek bestemd is voor beschermingsinterventies te verhogen om op basis van een contextspecifieke beschermingsanalyse te kunnen reageren en risico's te beperken en te verminderen. Daarnaast moet de Europese Unie en haar lidstaten die een zetel hebben in de besluitvormingsorganen van humanitaire organisaties, besprekingen mogelijk maken over het prioriteren van beschermingsactiviteiten in de belangrijkste programma's van deze organisaties. Zij moeten ook inzetten op de integratie van dergelijke activiteiten in de humanitaire responsplannen en programma's van hun humanitaire partners;
- b) moedigt de Europese Unie en haar lidstaten aan in voorkomend geval te investeren in en steun te verlenen aan responsieve activiteiten die gericht zijn op het voorkomen en/of doorbreken van geweldscycli, met inbegrip van, maar niet beperkt tot, humanitaire diplomatie, onderhandelingen over bescherming, humanitaire bemiddeling, systemen voor vroegtijdige waarschuwing, bescherming door aanwezigheid, civiel-militaire coördinatie voor bescherming, en evacuatie. Daarnaast moet de capaciteit voor het toezicht op en de evaluatie van beschermingsactiviteiten worden opgebouwd;
- c) erkent dat meer investeringen nodig zijn om de beschermingscapaciteit van humanitaire actoren, met inbegrip van nationale en internationale humanitaire hulpverleners en organisaties en getroffen gemeenschappen te ontwikkelen en te vergroten, met name wanneer het gaat om het voorkomen en doorbreken van geweldscycli. De Europese Unie en haar lidstaten worden bijvoorbeeld aangemoedigd om steun te verlenen aan:
 - i) landspecifieke of subnationale beschermingsanalyses, ii) evaluaties van beschermingsprogramma's met de ontwikkeling van beschermingsindicatoren en systemen voor de verzameling van uitgesplitste gegevens, iii) onderzoek en ontwikkeling van instrumenten, met inbegrip van de ontwikkeling van instrumenten en richtsnoeren met betrekking tot preventieve benaderingen en capaciteitsopbouw, en iv) opleidingen en peer-to-peerworkshops ter bevordering van denkoefeningen en innovatie op het gebied van bescherming. Inspanningen voor de lokalisatie van hulp moeten specifiek gepaard gaan met beschermingsgerelateerde capaciteitsopbouw en -verdeling. Teneinde dergelijke investeringen te verbeteren, wordt het aanbevolen om toezicht te houden op deze investeringen en deze te evalueren;

- d) verzoekt de Europese Unie en haar lidstaten de proactieve pleitbezorging voor het verminderen van de risico's en bedreigingen inzake bescherming te ondersteunen door directe betrokkenheid bij het publiek en achter de schermen. Daarnaast worden zij verzocht politieke steun te verlenen aan humanitaire coördinatoren, humanitaire landenteams en andere vooraanstaande humanitaire actoren die zich inzetten voor het beperken van de beschermingsrisico's, en er tegelijkertijd voor te zorgen dat alle acties en interventies humanitaire beginselen en het niet-schadenbeginsel ondersteunen;
- e) moedigt humanitaire actoren aan beter aan te sluiten bij de door de gemeenschappen zelf vastgestelde beschermingsrisico's en manieren om deze aan te pakken als uitgangspunt in de beschermingprogramma's, waarbij moet worden erkend dat individuen en gemeenschappen die met risico's en bedreigingen inzake bescherming worden geconfronteerd, mechanismen en strategieën ontwikkelen om zichzelf te beschermen.

C. HUMANITAIRE DIPLOMATIE ALS BESCHERMINGSINSTRUMENT

- 16. De Raad moedigt de Europese Unie en haar lidstaten aan hun inspanningen op het gebied van humanitaire diplomatie op te voeren, waarbij humanitaire diplomatie moet worden verstaan als het gebruik van politieke en diplomatieke instrumenten om de eerbiediging van het internationaal humanitair recht en de uitvoering ervan te bevorderen, humanitaire bijstand te faciliteren en het bewustzijn van de behoeften van de getroffen bevolkingsgroepen en de algemene humanitaire agenda te vergroten. Hierbij moeten ze de specifieke rol die staten, internationale en regionale organisaties kunnen spelen bij het pleiten voor betere resultaten op het gebied van bescherming voor de bevolking in humanitaire contexten onderkennen, en moeten ze waarborgen dat alle acties en interventies de humanitaire beginselen en het niet-schadenbeginsel ondersteunen. Daarnaast verzoekt de Raad de Europese Unie en haar lidstaten initiatieven voor de ontwikkeling en versterking van humanitaire diplomatie te steunen en te bevorderen.

17. De instrumenten voor humanitaire diplomatie omvatten, maar zijn niet beperkt tot, i) het bevorderen van de dialoog met nationale autoriteiten en niet-statelijke actoren om zinvolle en kwalitatieve humanitaire toegang te verkrijgen tot personen die getroffen zijn door natuurlijke crises of gewapende conflicten, ii) de coördinatie met relevante VN-agentschappen, het Internationale Comité van het Rode Kruis, andere internationale organisaties en relevante ngo-partners om humanitaire bijstand, toegang en bescherming te faciliteren en te zorgen voor verantwoording in geval van schendingen van het internationaal humanitair recht, iii) het systematisch opnemen van humanitaire belangenbehartiging in de politieke dialoog met regeringen van derde partijen en de coördinatie met gelijkgestemde partners, iv) het benutten van de deelname aan besluitvormingsorganen van de Verenigde Naties en andere internationale organisaties om ervoor te zorgen dat alle betrokken partijen actief streven naar de bescherming van de burgerbevolking in humanitaire contexten en op het hoogst mogelijke niveau rekening houden met de beschermingsbehoeften, v) het bevorderen van capaciteitsopbouw en opleidingsactiviteiten die gericht zijn op de bescherming van kwetsbare personen in humanitaire contexten, en vi) de samenwerking met maatschappelijke organisaties om bescherming bovenaan de humanitaire agenda te plaatsen. De Raad benadrukt dat de instrumenten voor humanitaire diplomatie moeten worden ingezet om een positief effect te hebben op de humanitaire ruimte en op de perceptie van de actoren in de humanitaire context en de beschermingscapaciteit van deze actoren door alle partijen, onder meer door te zorgen voor humanitaire vrijstellingen in sanctieregelingen.
18. De Raad verzoekt de Europese Unie en haar lidstaten regelmatig van gedachten te wisselen over relevante ontwikkelingen op het gebied van bescherming en rechtstreeks contact te onderhouden met gevestigde – internationale, nationale of lokale – actoren. De Raad benadrukt dat de inspanningen ter bevordering van de doeltreffende bescherming in humanitaire contexten moeten worden opgevoerd en zegt toe deze regelmatig te bespreken in de bevoegde werkgroepen van de Raad, tijdens het Europees humanitair forum, in desbetreffende netwerken en op lokaal niveau, teneinde ervoor te zorgen dat bescherming hoog op de humanitaire agenda blijft. Voortbouwend op de Team Europa-aanpak verzoekt de Raad de Europese Unie en haar lidstaten hun inspanningen voor de uitvoering van EU-initiatieven ter bescherming van personen in humanitaire contexten voort te zetten. De Raad moedigt een nog nauwere coördinatie en samenwerking tussen de Commissie, de lidstaten en de delegaties aan om het effect van het externe optreden en de steun van de EU te maximaliseren. De Raad zal regelmatig toezicht houden op bescherming in een humanitaire context.