

Bruksela, 7 maja 2024 r.
(OR. en)

9736/24

COHAFA 32
COJUR 49
COHOM 106

WYNIK PRAC

Od: Sekretariat Generalny Rady

Data: 7 maja 2024 r.

Do: Delegacje

Nr poprz. dok.: 9010/24 + COR 1

Dotyczy: Ochrona w kontekście humanitarnym
– Konkluzje Rady (7 maja 2024 r.)

Delegacje otrzymują w załączeniu konkluzje Rady w sprawie ochrony w kontekście humanitarnym zatwierdzone przez Radę na jej 4021. posiedzeniu, które odbyło się 7 maja 2024 r.

KONKLUZJE RADY W SPRAWIE OCHRONY W KONTEKŚCIE HUMANITARNYM

1. Rada przypomina, że zgodnie z Konsensusem europejskim w sprawie pomocy humanitarnej celem pomocy humanitarnej UE jest „zapewnienie działań w sytuacjach kryzysowych, działań, które będą oparte na potrzebach i których celem będzie ochrona życia, zapobieganie ludzkiemu cierpieniu i łagodzenie go, a także zachowanie godności ludzkiej zawsze, gdy pojawi się taka potrzeba, w sytuacjach gdy rządy i podmioty lokalne są przeciążone, niezdolne lub niechętne do podjęcia działań”.
2. Niepokój Rady nadal budzi brak ochrony osób dotkniętych kryzysami oraz ograniczenia, z którymi mierzą się podmioty zapewniające ochronę; mowa tu m.in. o łamaniu międzynarodowego prawa humanitarnego oraz o braku dostępu. Rada z ogromnym niepokojem odnotowuje, że środki finansowe przeznaczane na ochronę nie wystarczają na pokrycie potrzeb ochronnych ludności doświadczającej kryzysów humanitarnych.

A. WSPÓLNE ROZUMIENIE KONCEPCJI OCHRONY

3. Rada podkreśla, że ochrona oraz zapewnianie bezpieczeństwa osób fizycznych to zadania i odpowiedzialność spoczywające przede wszystkim na państwach. W konfliktach zbrojnych odpowiedzialność za ochronę ludności cywilnej zostaje rozszerzona na wszystkie strony konfliktu. Co więcej, wszystkie państwa są zobowiązane do poszanowania i dbania o poszanowanie międzynarodowego prawa humanitarnego w każdych okolicznościach. Państwa ponoszą prawną odpowiedzialność za przestrzeganie odpowiednich przepisów prawa międzynarodowego chroniącego osoby dotknięte kryzysami, np. prawa międzynarodowego praw człowieka i międzynarodowego prawa uchodźczego.
4. Ponadto Rada dostrzega inicjatywy, które UE podjęła, aby chronić ludzi w kontekście humanitarnym, w tym konkluzje Rady w sprawie pomocy humanitarnej i międzynarodowego prawa humanitarnego (2019), w sprawie kobiet, pokoju i bezpieczeństwa (2022), w sprawie wykorzystania powiązania między aspektami humanitarnymi a rozwojowymi (2017), oraz wytyczne UE w sprawie dzieci w konfliktach zbrojnych i w sprawie promowania przestrzegania międzynarodowego prawa humanitarnego.

5. Rada przypomina o wadze i wartości oświadczenia szefów oenzetowskiego Stałego Komitetu Międzyinstytucjonalnego (IASC) z 2013 r., które dotyczy centralnego znaczenia ochrony w operacjach humanitarnych¹. Rada przypomina także o strategii IASC z 2016 r. w sprawie ochrony w działaniach humanitarnych i o niezależnym przeglądzie tej strategii z 2022 r. Rada uznaje mandat i przywódczą rolę konkretnych agencji ONZ i organizacji międzynarodowych w zakresie ochrony oraz związane z tym zadania i odpowiedzialność, które na nich spoczywają; dostrzega również wielość podmiotów zajmujących się ochroną (co ważne, są to często osoby same dotknięte kryzysem) oraz znaczenie koordynacji działań tych podmiotów.
6. Rada odnotowuje definicję ochrony stosowaną przez IASC² i zwraca uwagę na potrzebę doprecyzowania tej koncepcji, jak zalecono podczas przeglądu strategii IASC w zakresie ochrony z 2022 r. Rada odnotowuje również definicję stosowaną przez Komisję Europejską³ i zawierającą jaśniejsze odniesienie do kryzysów humanitarnych: „[ochrona ma na celu] eliminowanie przemocy, przymusu, umyślnych nadużyć i deprywacji względem osób, grup i społeczności w kontekście kryzysów humanitarnych, zgodnie z humanitarnymi zasadami humanizmu, neutralności, bezstronności i niezależności oraz w ramach prawa międzynarodowego, a w szczególności prawa międzynarodowego praw człowieka, międzynarodowego prawa humanitarnego i międzynarodowego prawa uchodźczego”. Ochronę można zapewniać w drodze realizacji trzech szczegółowych:
- zapobieganie zagrożeniom dla bezpieczeństwa i godności osób, grup i społeczności stojących w obliczu bieżących, nieuchronnych lub przyszłych kryzysów humanitarnych, ograniczanie, łagodzenie i powstrzymanie tych zagrożeń;

¹ „Ochrona wszystkich osób dotkniętych kryzysami i znajdujących się w sytuacji zagrożenia musi być uwzględniana podczas podejmowania decyzji i działań humanitarnych; obejmuje to współpracę ze stronami konfliktu, czy to państwami, czy też podmiotami niepaństwowymi. Ochrona powinna być sednem naszych wysiłków przygotowawczych, zarówno w ramach bezpośrednich działań ratujących życie, jak i w trakcie całej reakcji humanitarnej i po jej zakończeniu. Praktycznie oznacza to, że już na samym początku kryzysu, ale i później należy stwierdzać, które osoby są zagrożone, w jaki sposób i dlaczego, uwzględniając konkretne podatności na te zagrożenia”.

² „Wszelkie działania mające na celu zapewnienie pełnego poszanowania praw osoby fizycznej zgodnie z literą i duchem odnośnych przepisów (czyli prawa międzynarodowego praw człowieka, międzynarodowego prawa humanitarnego i międzynarodowego prawa uchodźczego)”.

³ DG ECHO, tematyczny dokument programowy nr 8 – Humanitarian Protection: Improving protection outcomes to reduce risks for people in humanitarian crises [Ochrona humanitarna: poprawa rezultatów w zakresie ochrony w celu zmniejszenia zagrożeń dla osób w kryzysach humanitarnych] (2016), s. 6.

- zmniejszanie luk w ochronie oraz zwiększanie zdolności do ochrony osób, grup i społeczności stojących w obliczu bieżących, nieuchronnych lub przyszłych kryzysów humanitarnych;
- wzmacnianie zdolności międzynarodowego systemu pomocy humanitarnej w celu zwiększania wydajności, jakości i skuteczności ograniczania zagrożeń dla ochrony w kontekście bieżących, nieuchronnych lub przyszłych kryzysów humanitarnych.

7. Zdaniem Rady można uznać, że ochrona w kontekście humanitarnym obejmuje szerokie spektrum działań. Rada odnotowuje poszczególne współzależne i wzajemnie się wzmacniające szczeble działań podejmowanych w przypadku wszelkich powtarzających się form nadużyć – odnosi się do tego strategia ochrony MKCK i jest to także podstawą kategoryzacji działań ochronnych przedstawionej w strategii IASC w zakresie ochrony z 2016 r.:
- a) reagowanie: każde działanie podjęte w celu rozwiązania zbliżającego się lub stwierdzonego problemu w zakresie ochrony (głównie naruszeń) i służące zapobieganiu ponownemu wystąpieniu tego problemu, położenia mu kresu lub łagodzenia jego bezpośrednich skutków;
 - b) naprawa: każde działanie podjęte w celu przywrócenia ludziom godności i zapewnienia im odpowiednich warunków życia, po tym jak doświadczyli nadużyć;
 - c) tworzenie sprzyjających warunków: wszelkie wysiłki mające na celu zapewnienie lub promowanie warunków socjalnych, kulturowych, instytucjonalnych i prawnych, w których prawa osób fizycznych mogą być respektowane.
8. Rada stwierdza, że obecnie główne działania wspierające ochronę prowadzone przez Unię Europejską i jej państwa członkowskie skupiają się raczej na naprawie z myślą o przywracaniu ludziom godności. Rada zaznacza, że należy poszerzyć i wzmocnić reagowanie w celu ograniczenia zagrożeń dla ochrony i potrzeb ochronnych w kontekstach humanitarnych. Ograniczanie tych zagrożeń jest bowiem konieczne do zapobiegania ludzkiemu cierpieniu, ale jest również sposobem na zmniejszanie zapotrzebowania na pomoc, a tym samym na zwiększanie efektywności pomocy humanitarnej.

9. Rada zwraca uwagę na znaczenie włączania ochrony do głównego nurtu działań. Według Rady podejście to powinno być podstawą wszelkich działań wszystkich podmiotów humanitarnych, niezależnie od ich kompetencji w danym sektorze; podmioty te mogą i powinny przyczyniać się – zgodnie ze strategią IASC w zakresie ochrony z 2016 r. – do ochrony osób dotkniętych kryzysami. Rada podkreśla, że wszystkie podmioty są odpowiedzialne za bezpieczne i dobre jakościowo programowanie i monitorowanie oraz za zagwarantowanie, że działania humanitarne będą miały maksymalny wpływ ochronny. Włączanie ochrony do głównego nurtu działań jest podstawą wszelkiej pomocy humanitarnej, jednak za priorytet należy uznać także bardziej ukierunkowane działania zapewniające ochronę osobom już doznającym przemocy i nadużyć, takie jak operacje przeciwwminowe, zapobieganie przemocy motywowanej płcią i reagowanie na tę przemoc, ochrona dzieci, ochrona osób z niepełnosprawnościami lub pomoc prawna.
10. Rada dostrzega, że konflikty i klęski żywiołowe dotyczą ludzi nierównomiernie i ludzie są narażeni na nie w różnym stopniu: np. kobiety i dziewczęta są nieproporcjonalnie częściej ofiarami utrzymujących się nierówności płciowych, których najdotkliwszym przejawem jest przemoc seksualna i motywowana płcią. Na większą podatność jednostek wpływa lub może wpływać kombinacja czynników fizycznych, społecznych, środowiskowych, kulturowych i politycznych – podatność nie jest kategorią stałą. Nie każdą osobę o tych samych cechach charakteryzować będzie ten sam poziom podatności, poza tym podatność może się zmieniać w czasie. Dlatego też, aby nikogo nie pozostawić w tyle i zgodnie z zasadą „nie szkodzić”, należy zawsze podejmować działania inkluzywne, uwzględniając wielowymiarowość podatności oraz kombinację czynników mogących wpływać na godność, prawa i bezpieczeństwo osób fizycznych, m.in. uchodźców, osób przymusowo przesiedlonych, bezpaństwowców, dzieci, osób z niepełnosprawnościami lub osób zagrożonych marginalizacją, takich jak osoby LGBTI czy konkretne grupy etniczne lub religijne.

11. Rada podkreśla, że konieczne jest pogłębienie konkretnej współpracy, spójności i komplementarności między podmiotami – czy to międzynarodowymi, czy też krajowymi lub lokalnymi – prowadzącymi działalność humanitarną i działalność na rzecz rozwoju oraz pokoju, aby ograniczać zagrożenia dla ochrony, eliminować podatności i promować działania pokojowe i działania oparte na prawach człowieka. Rada apeluje do podmiotów prowadzących działalność na rzecz rozwoju oraz pokoju, aby wykorzystywały okazje do identyfikowania podmiotów humanitarnych i podejmowania z nimi współpracy w celu eliminowania pierwotnych zagrożeń dla ochrony i zaspokajania potrzeb ochronnych, a zarazem by utrzymały swoją odpowiedzialność za ochronę i poszanowanie zasad humanitarnych, przestrzeni humanitarnej oraz zasady „nie szkodzić”.
12. Rada zachęca podmioty humanitarne, aby należycie uwzględniały odpowiedzialność wobec ludności dotkniętej kryzysem (ang. Accountability towards Affected Populations – AAP), w tym aby lepiej dostosowały swoje działania do tego, jak społeczności same rozumieją, opisują, formułują i priorytetyzują zagrożenia dla ochrony, oraz do tego, jak należy to uwzględniać już na samym początku każdego programowania ochrony.
13. Rada dostrzega, że zmiana klimatu, ewoluująca sytuacja geopolityczna, konflikty, łamanie międzynarodowego prawa humanitarnego czy zawężanie przestrzeni humanitarnej mogą zwiększyć zagrożenia dla ochrony i wpłynąć na bezpieczeństwo, godność, prawa i odporność ludzi w kontekście humanitarnym. Ponadto należy wziąć pod uwagę wyzwania i szanse związane z technologiami cyfrowymi. Dlatego Rada zachęca społeczność humanitarną do poszerzania wiedzy na temat tych zmieniających się realiów i do inwestowania w działania podejmowane w odpowiedzi na pojawiające się szanse i zagrożenia związane z tymi realiami, zgodnie z obowiązującymi międzynarodowymi standardami ochrony.

B. KIERUNKI DZIAŁANIA ORAZ ZBIOROWE ZOBOWIĄZANIA

14. Rada apeluje do Komisji, ESDZ i państw członkowskich, by:
 - a) promowały spójne podejście w kwestii definicji i rozumienia ochrony humanitarnej, opierając się na definicjach, standardach i wytycznych przedstawionych powyżej;

- b) promowały uwzględnianie podejścia przewidującego ochronę, pomagając organizacjom humanitarnym umieszczać ochronę w centrum działań humanitarnych i kontynuować przekierowywanie tych działań na zmniejszanie zagrożeń dla ochrony ludności dotkniętej kryzysami, zgodnie z zaleceniami z przeglądu IASC;
- c) zachęcały szefów IASC i szefów agencji do dalszego silniejszego, zbiorowego i strategicznego kierowania działaniami w kwestii ochrony oraz do przyjęcia odpowiedzialności za uzyskiwanie wspólnych wyników w zakresie ochrony w drodze programowania, promowania i przeglądu istniejących mechanizmów monitorujących i rozliczających. Sukces należy mierzyć pod kątem zmniejszania zagrożeń dla ludności dotkniętej kryzysami i zapobiegania tym zagrożeniom. Rada apeluje o dostosowanie strategii i o lepszą koordynację podejść do ochrony. Osoby pełniące wyższe funkcje kierownicze w systemie humanitarnym powinny być zachęcane do promowania kultury instytucjonalnej, która umożliwia organizacjom osiągnięcie takich wyników w zakresie ochrony, do których się zobowiązały; w tym celu należy na przykład budować zdolności lub wprowadzać wewnętrzne strategie dotyczące centralnego znaczenia ochrony. Rada apeluje w tym kontekście o konstruktywne wdrażanie strategii w zakresie ochrony IASC, której przegląd przeprowadzono w 2022 r., i o dostosowanie strategii oraz lepszą koordynację między organizacjami;
- d) zachęcały wszystkie podmioty humanitarne do dalszego inwestowania w reagowanie z myślą o zapobieganiu i położeniu kresu wszelkim czynom i zachowaniom zagrażającym bezpieczeństwu i godności ludzi albo uznanym za zagrażające przez ludność. Rada kładzie silny nacisk na rolę darczyńców i państw członkowskich we wspieraniu tych inwestycji w drodze promowania i finansowania.

15. Rada:

- a) zwraca się do Unii Europejskiej i jej państw członkowskich, aby zwiększyły finansowanie przeznaczone na interwencje ochronne, aby reagować na zagrożenia, łagodzić je i zmniejszać w oparciu o analizy dotyczące ochrony w konkretnych kontekstach. Ponadto Unia Europejska i jej państwa członkowskie obecne w strukturach decyzyjnych organizacji humanitarnych powinny ułatwiać prowadzenie dyskusji na temat priorytetyzacji działań ochronnych w ramach podstawowego programowania prowadzonego przez organizacje. Powinny również zachęcać do włączania takich działań do planów i programów działań humanitarnych swoich partnerów humanitarnych;
- b) zachęca Unię Europejską i jej państwa członkowskie, aby w stosownych przypadkach inwestowały w reagowanie mające na celu zapobieganie przemocy lub przerwanie jej cyklu, a także aby wspierały to reagowanie; mowa tu m.in. o dyplomacji humanitarnej, negocjowaniu na rzecz ochrony, mediacji humanitarnej, systemach wczesnego ostrzegania, ochronie polegającej na obecności, koordynacji cywilno-wojskowej na rzecz ochrony oraz o ewakuacji. Konieczne jest także zwiększenie zdolności w zakresie monitorowania i oceny działań ochronnych;
- c) uznaje, że potrzebne są inwestycje w rozwijanie i zwiększanie zdolności ochronnych podmiotów humanitarnych, w tym krajowych i międzynarodowych pracowników i organizacji humanitarnych oraz społeczności dotkniętych kryzysami, w szczególności gdy chodzi o zapobieganie przemocy lub przerwanie jej cyklu. Przykładowo zachęca się Unię Europejską i jej państwa członkowskie do wspierania (i) analiz dotyczących ochrony obejmujących konkretny kraj lub jego część, (ii) ocen programowania ochrony i opracowania w tym celu wskaźników dotyczących ochrony oraz systemów gromadzenia zdezagregowanych danych, (iii) badań i tworzenia narzędzi, w tym narzędzi i wytycznych dotyczących podejść prewencyjnych i budowania zdolności, oraz (iv) szkoleń i warsztatów partnerskich mających na celu zachęcanie do refleksji i innowacji w obszarze ochrony. Szczególnie wysiłkom lokalizującym pomoc powinny towarzyszyć budowa i wymiana zdolności dotyczących ochrony. Zachęca się do monitorowania i oceny takich inwestycji z myślą o ich poprawie;

- d) zwraca się do Unii Europejskiej i jej państw członkowskich, aby wspierały proaktywne promowanie ograniczania zagrożeń dla ochrony w drodze bezpośrednich działań publicznych i w drodze działań zakulisowych. Unia Europejska i jej państwa członkowskie są również proszone o zapewnienie politycznego poparcia koordynatorom humanitarnym, krajowym zespołom humanitarnym i innym liderom humanitarnym, którzy promują ograniczanie zagrożeń dla ochrony, a zarazem o zadbanie, aby wszystkie działania i interwencje przebiegały z poszanowaniem zasad humanitarnych i zasady „nie szkodzić”;
- e) zachęca podmioty humanitarne, aby lepiej dostosowały swoje działania do tego, jak społeczności same identyfikują zagrożenia dla ochrony i sposoby eliminowania ich, i aby uznały je za podstawę programowania ochrony, dostrzegając przy tym, że jednostki i społeczności stojące w obliczu zagrożeń dla ochrony wypracowują mechanizmy i strategie adaptacyjne, aby siebie chronić.

C. DYPLMACJA HUMANITARNA JAKO NARZĘDZIE OCHRONY

- 16. Rada zachęca Unię Europejską i jej państwa członkowskie do zwiększenia wysiłków w zakresie dyplomacji humanitarnej – rozumianej jako stosowanie instrumentów politycznych i dyplomatycznych do celów promowania poszanowania międzynarodowego prawa humanitarnego i jego wdrażania – oraz do ułatwienia niesienia pomocy humanitarnej i uwrażliwiania na potrzeby ludności dotkniętej kryzysami, a także do informowania o ogólnym programie działań humanitarnych; należy przy tym uznać, że państwa oraz organizacje międzynarodowe i regionalne mogą odgrywać szczególną rolę w promowaniu lepszych wyników w zakresie ochrony ludności w kontekście humanitarnym, oraz zagwarantować, że wszelkie działania i interwencje będą przebiegać z poszanowaniem zasad humanitarnych i zasady „nie szkodzić”. Ponadto Rada zwraca się do Unii Europejskiej i jej państw członkowskich, aby wspierały i propagowały inicjatywy na rzecz rozwoju i wzmacniania dyplomacji humanitarnej.

17. Wśród instrumentów wykorzystywanych w dyplomacji humanitarnej są: (i) promowanie dialogu z organami krajowymi i podmiotami niepaństwowymi mającego na celu uzyskanie konkretnego i jakościowego dostępu humanitarnego do osób dotkniętych klęskami żywiołowymi lub konfliktami zbrojnymi, (ii) koordynowanie działań z odpowiednimi agencjami ONZ, z MKCK i innymi międzynarodowymi organizacjami oraz odpowiednimi partnerskimi organizacjami pozarządowymi w celu ułatwienia niesienia pomocy humanitarnej i zapewnienia dostępu oraz ochrony, a także zagwarantowania rozliczalności w przypadku naruszeń międzynarodowego prawa humanitarnego, (iii) w tym, systematyczne promowanie działalności humanitarnej w dialogu politycznym z rządami państw trzecich oraz koordynowanie działań z partnerami o zbieżnych poglądach, (iv) wykorzystywanie udziału w organach decyzyjnych Organizacji Narodów Zjednoczonych i innych organizacji międzynarodowych w celu zagwarantowania, że wszystkie zaangażowane strony będą aktywnie zapewniać ochronę ludności cywilnej w sytuacjach humanitarnych i uwzględniać na możliwie najwyższych szczeblach potrzeby w zakresie ochrony, (v) promowanie budowania zdolności i działań szkoleniowych, które skupiają się na ochronie osób podatnych na zagrożenia w kontekście humanitarnym oraz (vi) współpraca z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego mająca na celu uznanie ochrony za priorytet programu działań humanitarnych. Rada zaznacza, że instrumenty dyplomacji humanitarnej należy wykorzystywać tak, by miały one pozytywny wpływ na przestrzeń humanitarną, postrzeganie podmiotów humanitarnych przez wszystkie strony oraz zdolność tych podmiotów do zapewniania ochrony; obejmuje to również zwolnienia ze względów humanitarnych w systemach sankcyjnych.
18. Rada zwraca się do Unii Europejskiej i jej państw członkowskich, aby regularnie wymieniały poglądy na temat odnośnych wydarzeń dotyczących ochrony i aby bezpośrednio współpracowały z uznanymi podmiotami międzynarodowymi, krajowymi i lokalnymi. Rada zaznacza, że należy dołożyć większych starań, aby promować skuteczną ochronę w kontekście humanitarnym, i zgadza się na regularne omawianie tej kwestii na forum odpowiednich grup roboczych w Radzie, w ramach Europejskiego Forum Humanitarnego, w stosownych sieciach i na szczeblu lokalnym, po to by ochrona pozostała priorytetem programu działań humanitarnych. Opierając się na podejściu Drużyny Europy, Rada zwraca się do Unii Europejskiej i jej państw członkowskich, aby kontynuowały swoje wysiłki na rzecz realizacji inicjatyw, które UE podjęła w celu ochrony ludzi w kontekście humanitarnym. Rada zachęca Komisję, państwa członkowskie i ich delegatury do jeszcze ściślejszego koordynowania działań i jeszcze bliższej współpracy w celu zapewnienia maksymalnego wpływu działań informacyjnych UE i świadczonego przez nią wsparcia. Rada będzie regularnie powracać do kwestii ochrony w kontekście humanitarnym.