



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 7 maj 2024
(OR. en)

9736/24

COHAFA 32
COJUR 49
COHOM 106

LÄGESRAPPORT

från:	Rådets generalsekretariat
av den:	7 maj 2024
till:	Delegationerna
Föreg. dok. nr:	9010/24 + COR 1
Ärende:	Skydd i humanitära sammanhang – Rådets slutsatser (7 maj 2024)

För delegationerna bifogas rådets slutsatser om skydd i humanitära sammanhang, som godkändes av rådet vid dess 4021:a möte den 7 maj 2024.

RÅDETS SLUTSATSER OM SKYDD I HUMANITÄRA SAMMANHANG

1. Rådet erinrar om att målet för EU:s humanitära bistånd, såsom det formuleras i det europeiska samförståndet om humanitärt bistånd, är att ”upprätthålla en behovsbaserad beredskap i syfte att rädda liv, förebygga och lindra mänskligt lidande och slå vakt om den mänskliga värdigheten varhelst ett behov uppstår för den händelse regeringar och lokala aktörer dignar under bördor och inte kan eller vill gripa in”.
2. Rådet är fortfarande oroat över bristen på skydd för drabbade människor och de begränsningar som skyddsfaktorer ställs inför, inbegripet men inte begränsat till överträdelser av internationell humanitär rätt och bristande tillträde. Rådet noterar med djup oro att finansieringen av skydd inte motsvarar skyddsbehoven hos befolkningar som drabbats av humanitära kriser.

A. SAMSYN

3. Rådet betonar att staternas främsta roll och ansvar är att skydda och säkerställa säkerheten och tryggheten för enskilda personer. I väpnade konflikter utvidgas ansvaret för att skydda civila till alla parter i konflikten. Dessutom är alla stater skyldiga att under alla omständigheter respektera och säkerställa respekten för internationell humanitär rätt. Stater har ett rättsligt ansvar för att upprätthålla relevanta delar av internationell rätt som skyddar drabbade personer, såsom internationell människorättslagstiftning och internationell flyktingrätt.
4. Rådet noterar också de EU-initiativ som har tagits för att skydda människor i humanitära sammanhang, inbegripet rådets slutsatser om humanitärt bistånd och internationell humanitär rätt (2019), om kvinnor, fred och säkerhet (2022) och om operationalisering av kopplingen mellan humanitärt arbete och utvecklingsarbete (2017) samt EU:s riktlinjer om barn och väpnad konflikt och om främjande av efterlevnaden av internationell humanitär rätt.

5. Rådet erinrar om och betonar vikten och värdet av uttalandet från de huvudansvariga i FN:s permanenta samordningskommitté från 2013 om skyddets centrala betydelse vid humanitära insatser¹. Rådet erinrar också om den ovannämnda samordningskommitténs policy från 2016 om skydd vid humanitära insatser och den oberoende översynen från 2022 av kommitténs skyddspolicy. Rådet erkänner de berörda FN-organens och de berörda internationella organisationernas skyddsmandat och ledarskap och de ansvarsområden de har och är ansvariga för till följd av detta, liksom förekomsten av ett brett spektrum av skyddsfaktorer – framför allt de drabbade människorna själva – och vikten av samordning mellan dessa aktörer.
6. Rådet noterar den permanenta samordningskommitténs definition av skydd² och framhåller behovet av större begreppsmässig klarhet i enlighet med rekommendationerna i 2022 års översyn av samordningskommitténs skyddspolicy. Rådet noterar också Europeiska kommissionens definition³, som innehåller en tydligare koppling till humanitära kriser: ”[skydd syftar till att] ta itu med våld, tvång, avsiktligt berövande och övergrepp avseende personer, grupper och samhällen i samband med humanitära kriser, i enlighet med de humanitära principerna om humanitet, neutralitet, opartiskhet och oberoende samt inom ramen för internationell rätt och i synnerhet internationell människorättslagstiftning, internationell humanitär rätt och internationell flyktingrätt.” Detta kan eftersträvas genom följande tre specifika mål:
- Förebygga, minska, mildra och/eller stoppa hot mot säkerheten, tryggheten och värdigheten för personer, grupper och samhällen som berörs av pågående, nära förestående eller framtida humanitära kriser.

¹ ”[S]kydd[et] av alla drabbade och riskutsatta personer måste ligga till grund för humanitära beslut och insatser, inbegripet kontakter med stater och icke-statliga parter i konflikter. Det måste vara centralt i våra beredskapsinsatser, som en del av omedelbara och livräddande insatser, och under hela den tid som de humanitära insatserna pågår och därefter. I praktiken innebär detta att man identifierar vem som är utsatt för risk, hur och varför, i inledningen av en kris och därefter, med beaktande av de särskilda sårbarheter som ligger bakom dessa risker.”

² ”Alla insatser som syftar till att uppnå full respekt för den enskildes rättigheter i enlighet med ordalydelsen och andan i rättens relevanta delar (dvs. internationell människorättslagstiftning, internationell humanitär rätt och internationell flyktingrätt.”

³ GD Echo, *Thematic Policy Document n°8 – Humanitarian Protection: Improving protection outcomes to reduce risks for people in humanitarian crises*, 2016, s. 6.

- Minska sårbarheten i fråga om skydd och öka skyddskapaciteten hos personer, grupper och samhällen som berörs av pågående, nära förestående eller framtida humanitära kriser.
 - Stärka det internationella humanitära biståndssystemets kapacitet att förbättra effektiviteten, kvaliteten och ändamålsenligheten när det gäller att minska riskerna i fråga om skydd vid pågående, nära förestående eller framtida humanitära kriser.
7. Rådet erkänner att ett stort spektrum av insatser kan betraktas som skydd i humanitära sammanhang. Rådet noterar de olika inbördes beroende och ömsesidigt förstärkande insatsnivåerna vid olika former av övergrepp, som anges i Internationella rödakorskommitténs skyddspolicy och som används som grund för följande kategorisering av skyddsinsatser i den permanenta samordningskommitténs skyddspolicy från 2016:
- a) Svarsinsatser: alla insatser som görs för att ta itu med ett framväxande eller fastställt skyddsproblem (huvudsakligen kränkningar) och som syftar till att förhindra att det upprepas, stoppa det och/eller lindra dess omedelbara effekter.
 - b) Korrigerande insatser: alla insatser som görs för att återställa människors värdighet och säkerställa adekvata levnadsvillkor efter det att de har utsatts för övergrepp.
 - c) Insatser för uppbyggnad av miljöer: alla insatser för att skapa eller främja en social, kulturell, institutionell och rättslig miljö där enskildas rättigheter kan respekteras.
8. Rådet konstaterar att Europeiska unionens och dess medlemsstaters huvudsakliga stöd till skydd för närvarande tenderar att inriktas på korrigerande insatser som syftar till att återställa människors värdighet. Rådet framhåller behovet av att utvidga och förstärka svarsinsatser som syftar till att minska skyddshoten och skyddsbehoven i humanitära sammanhang. Faktum är att en minskning av dessa risker inte bara är absolut nödvändigt för att förebygga mänskligt lidande, utan också ett sätt att begränsa bistandsbehoven och därigenom göra det humanitära biståndet mer effektivt.

9. Rådet framhåller vikten av att integrera skydd. Rådet anser att detta tillvägagångssätt bör ligga till grund för alla insatser som utförs av alla humanitära aktörer, oavsett deras sektorsspecifika expertis. De kan och bör bidra till att skydda drabbade personer i enlighet med den permanenta samordningskommitténs skyddspolicy från 2016. Rådet understryker alla aktörers ansvar för att tillhandahålla säker programplanering och övervakning av god kvalitet och säkerställa största möjliga skyddande effekt av humanitära insatser. Även om integrering av skydd utgör en grund för allt humanitärt bistånd bör mer riktade insatser för tillhandahållande av skyddstjänster till dem som redan drabbats av våld och övergrepp också prioriteras, inbegripet men inte begränsat till åtgärder mot minor, förebyggande av och insatser mot könsrelaterat våld, skydd av barn, skydd av personer med funktionsnedsättning och/eller rättsligt bistånd.
10. Rådet erkänner att konflikter och naturkatastrofer drabbar människor på olika sätt och försätter dem i olika utsatta situationer, där kvinnor och flickor drabbas oproportionerligt hårt av ihållande klyftor mellan könen, vars yttersta uttryck är sexuellt och könsrelaterat våld. Enskilda personer är eller kan bli mer sårbara genom en kombination av fysiska, sociala, miljömässiga, kulturella och politiska faktorer, och sårbarhet är inte någon fast kategori. Inte alla med samma egenskaper kommer att uppleva samma grad av sårbarhet, och sårbarhet kan också vara tidsbundet. För att inte lämna någon utanför och i enlighet med principen om att inte vålla skada måste all verksamhet därför vara inkluderande med beaktande av de många dimensionerna av sårbarheter och kombinationen av faktorer som kan påverka enskilda personers värdighet, rättigheter, säkerhet och trygghet, inbegripet men inte begränsat till flyktingar, fördrivna personer, statslösa personer, barn, personer med funktionsnedsättning och personer som riskerar att marginaliseras, såsom hbtqi-personer eller specifika etniska eller religiösa grupper.

11. Rådet understryker behovet av att stärka det konkreta samarbetet, samstämmigheten och komplementariteten mellan humanitära aktörer, utvecklingsaktörer och fredsaktörer, oavsett om de är internationella, nationella eller lokala, för att minska skyddsriskerna, ta itu med sårbarheter och främja både freds- och människorättsbaserade insatser. Rådet uppmanar utvecklings- och fredsaktörer att utnyttja möjligheterna att identifiera och samarbeta med humanitära aktörer för att ta itu med de bakomliggande orsakerna till skyddsriskerna och skyddsbehoven, samtidigt som man säkerställer både fortsatt ansvarsskyldighet för skydd och respekt för humanitära principer, humanitärt utrymme och principen om att inte vålla skada.
12. Rådet uppmanar humanitära aktörer att ta stor hänsyn till ansvarsskyldighet gentemot drabbade befolkningsgrupper, bland annat för att bättre anpassa sig till samhällenas egen förståelse, beskrivning, formulering och prioritering av skyddsrisiker, hot och hur de bäst kan hanteras som utgångspunkt för all skyddsplanering.
13. Rådet inser att klimatförändringar, förändrade geopolitiska förhållanden, konflikter, brott mot internationell humanitär rätt och krympande humanitärt utrymme kan öka skyddsriskerna och påverka människors säkerhet, värdighet, rättigheter och motståndskraft i humanitära sammanhang. Dessutom bör den digitala teknikens utmaningar och möjligheter också beaktas. Rådet uppmanar därför det humanitära samfundet att öka sin förståelse av denna föränderliga verklighet och att investera i svarsinsatser som tar itu med uppkomna möjligheter och de risker som de medför, i linje med befintliga internationella skyddsnormer.

B. INSATSPUNKTER OCH GEMENSAMMA ÅTAGANDEN

14. Rådet uppmanar kommissionen, utrikestjänsten och medlemsstaterna att göra följande:
 - a) Främja ett enhetligt tillvägagångssätt när det gäller definitionen och förståelsen av humanitärt skydd, med utgångspunkt i de definitioner, normer och riktlinjer som beskrivs ovan.

- b) Främja en integrering av en skyddsstrategi genom att hjälpa humanitära organisationer att sätta skyddet i centrum för humanitära insatser och att eftersträva en omorientering av humanitära insatser för att minska skyddsriskerna för drabbade befolkningsgrupper, i linje med rekommendationerna i den permanenta samordningskommitténs översyn.
- c) Uppmuntra de huvudansvariga i den permanenta samordningskommittén och cheferna för organ att eftersträva ett starkare, kollektivt och strategiskt ledarskap i skyddsfrågor och att hållas ansvariga för att uppnå resultat i fråga om kollektivt skydd genom programplanering, opinionsbildning och översyn av befintliga mekanismer för övervakning och ansvarsskyldighet. Framgången bör mätas i termer av minskning och förebyggande av risker för drabbade befolkningsgrupper. Rådet efterlyser en anpassning av policyerna och bättre samordning av skyddsstrategierna. Det högre ledarskapet inom det humanitära systemet bör uppmuntras att främja en institutionell kultur som gör det möjligt för organisationer att uppfylla åtaganden om skyddsresultat, till exempel genom kapacitetsuppbyggnad eller interna policyer om skyddets centrala betydelse. I detta avseende efterlyser rådet ett meningsfullt genomförande av 2022 års översyn av den permanenta samordningskommitténs skyddspolicy samt en anpassning av policyerna och bättre samordning mellan organisationer.
- d) Uppmuntra alla humanitära aktörer att investera mer i svarsinsatser som syftar till att förebygga och stoppa alla handlingar och beteenden som hotar, eller uppfattas av befolkningsgrupper som ett hot mot, deras säkerhet, värdighet och trygghet. Rådet framhåller med eftertryck givarnas och medlemsstaternas roll när det gäller att stödja dessa investeringar genom opinionsbildning och finansiering.

15. Rådet

- a) uppmanar Europeiska unionen och dess medlemsstater att öka den finansiering som är särskilt avsedd för skyddsinsatser för att möta, mildra och minska risker på grundval av kontextspecifik skyddsanalys; dessutom bör Europeiska unionen och dess medlemsstater, som är närvarande i humanitära organisationers beslutsfattande organ, möjliggöra diskussioner om prioritering av skyddsverksamhet inom ramen för sin planering av kärnuppdraget; de bör även uppmuntra inkludering av sådan verksamhet i humanitära åtgärdsplaner och sina humanitära partners program,
- b) uppmanar Europeiska unionen och dess medlemsstater att i förekommande fall investera i och stödja lyhörd verksamhet som syftar till att förebygga och/eller avbryta våldscykeln, inbegripet men inte begränsat till humanitär diplomati, förhandlingar om skydd, humanitär medling, system för tidig varning, skydd genom närvaro, civil-militär samordning för skydd samt evakuering; det behövs också ökad kapacitet för övervakning och utvärdering av skyddsverksamhet,
- c) konstaterar att det behövs investeringar för att utveckla och öka de humanitära aktörernas skyddskapacitet, däribland nationella och internationella biståndsarbetare och humanitära organisationer och drabbade samhällen, särskilt när det gäller att förebygga och bryta våldscykeln; till exempel uppmanas Europeiska unionen och dess medlemsstater att stödja i) landsspecifika eller subnationella skyddsanalyser, ii) utvärderingar av skyddsplanering med utveckling av skyddsindikatorer och system för insamling av disaggregerade data, iii) forskning och utveckling av verktyg, inbegripet utveckling av verktyg och vägledning för förebyggande strategier samt kapacitetssuppletering, och iv) utbildning och peer-to-peer-workshoppar för att främja reflektion och innovation på området skydd; ansträngningar för att lokalisera bistånd bör särskilt åtföljas av skyddsrelaterad kapacitetssuppletering och gemensamt utnyttjande; övervakning och utvärdering av sådana investeringar uppmuntras i syfte att förbättra dem,

- d) uppmanar Europeiska unionen och dess medlemsstater att stödja aktivt påverkansarbete för att minska skyddsrisiker och hot genom att verka direkt, offentligt och bakom kulisserna; de uppmanas också att ge politiskt stöd till humanitära samordnare, humanitära landsteam och andra humanitära ledare som arbetar med påverkan för att minska skyddsrisiken, samtidigt som man säkerställer att alla åtgärder och insatser omfattas av humanitära principer och strategin att inte vålla skada,
- e) uppmuntrar humanitära aktörer att bättre anpassa sig till samhällenas egen identifiering av skyddsrisiker och sätt att hantera dem som grund för skyddsplaneringen, med tanke på att enskilda personer och samhällen som utsätts för skyddsrisiker och hot utvecklar överlevnadsmekanismer och -strategier för att skydda sig själva.

C. HUMANITÄR DIPLOMATI SOM ETT VERKTYG FÖR ATT SKYDDA

16. Rådet uppmanar Europeiska unionen och dess medlemsstater att öka sina ansträngningar när det gäller humanitär diplomati, dvs. användningen av politiska och diplomatiska instrument för att främja respekten för internationell humanitär rätt och dess genomförande, underlätta humanitärt bistånd och öka medvetenheten om behoven hos drabbade befolkningar och den övergripande humanitära dagordningen, samtidigt som det erkänner de särskilda roller som stater och internationella och regionala organisationer kan spela när det gäller att förespråka bättre skyddsresultat för befolkningar i humanitära sammanhang och säkerställa att alla åtgärder och insatser omfattas av humanitära principer och strategin att inte vålla skada. Vidare uppmanar rådet Europeiska unionen och dess medlemsstater att stödja och främja initiativ för att utveckla och stärka den humanitära diplomatin.

17. De instrument som används för humanitär diplomati omfattar, men är inte begränsade till, i) främjande av dialog med nationella myndigheter och icke-statliga aktörer för att få meningsfullt och kvalitativt tillträde för humanitärt bistånd till de personer som drabbats av naturkatastrofer eller väpnade konflikter, ii) samordning med relevanta FN-organ, Internationella rödakorskommittén, andra internationella organisationer samt relevanta icke-statliga partnerorganisationer i syfte att underlätta humanitärt bistånd, tillträde och skydd och säkerställa ansvarsskyldighet vid kränkningar av internationell humanitär rätt, iii) inbegripet systematisk, humanitär intressebevakning i politisk dialog med tredjepartsregeringar och samordning med likasinnade partner, iv) mobilisering av deltagande i beslutsfattande organ inom FN och andra internationella organisationer för att säkerställa att alla berörda parter aktivt strävar efter att skydda civilbefolkningen i humanitära situationer och beaktar skyddsbehoven på högsta möjliga nivå, v) främjande av kapacitetsuppbyggnad och utbildningsverksamhet som fokuserar på skydd av utsatta personer i humanitära sammanhang samt vi) samarbete med organisationer i det civila samhället för att sätta skyddet högst upp på den humanitära agendan. Rådet betonar att humanitära diplomatiska instrument bör användas för att ha en positiv inverkan på det humanitära utrymmet, alla parter uppfattning om humanitära aktörer och deras kapacitet att ge skydd. I detta ingår att man säkerställer humanitära undantag vid sanktioner.
18. Rådet uppmanar Europeiska unionen och medlemsstaterna att regelbundet diskutera händelseutvecklingen när det gäller skydd och att samarbeta direkt med etablerade aktörer, oavsett om de är internationella, nationella eller lokala. Rådet framhåller vikten av att öka ansträngningarna för att främja effektivt skydd i humanitära sammanhang och är enigt om att diskutera det regelbundet i berörda rådsarbetsgrupper, vid det europeiska humanitära forumet, i relevanta nätverk och på lokal nivå för att hålla frågan om skydd högt på den humanitära agendan. Med utgångspunkt i Team Europe-strategin uppmanar rådet Europeiska unionen och dess medlemsstater att fortsätta ansträngningarna för att genomföra de EU-initiativ som tagits för att skydda människorna i humanitära sammanhang. Rådet manar till en ännu närmare samordning och ett ännu närmare samarbete mellan kommissionen, medlemsstaterna och deras delegationer för att maximera inverkan av EU:s utåtriktade verksamhet och stöd. Rådet kommer regelbundet att följa upp frågan om skydd i humanitära sammanhang.