

Regeringens skrivelse

2004/05:52

Regeringens politik för humanitärt bistånd

Skr.
2004/05:52

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Harpsund den 16 december 2004

Göran Persson

Carin Jämtin
(Utrikesdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogör regeringen för sin politik för humanitärt bistånd. Regeringen redogör härvidlag för politikens mål, utgångspunkter och verktyg.

Målet för regeringens politik är att bidra till att rädda liv, lindra nöd och upprätthålla mänsklig värdighet, till förmån för nödlidande människor som har utsatts för, eller står under hot att utsättas för, väpnade konflikter, naturkatastrofer eller andra katastrofliknande förhållanden. Utgångspunkten är att de svenska statsmakterna skall kunna bistå med hjälp i de fall där staten eller samhället i övrigt i ett katastrofutsatt land inte kan eller vill möta de humanitära behov som uppstår, i enlighet med folkrätten och med etablerad praxis inom det internationella humanitära biståndet.

I genomförandet av sin politik har regeringen tre verktyg. För det första bedriver regeringen opinionsbildning och diplomati, samtidigt som den söker bidra till politikutveckling på området. För det andra lämnar regeringen finansiellt stöd till humanitära organisationer för genomförande av humanitära biståndsinsatser. För det tredje upprätthåller regeringen en beredskap att medverka med statlig personal och egendom i genomförande eller understödjande av sådana insatser.

1	Inledning.....	3
1.1	Bakgrund.....	3
1.2	Syfte med skrivelsen.....	4
2	Mål och utgångspunkter för det humanitära biståndet.....	4
2.1	Mål	4
2.2	Bestämning av begreppet humanitärt bistånd	4
2.3	Historisk och rättslig grund	5
2.4	Grundsatser.....	8
2.5	Historisk återblick över de svenska statsmakternas stöd till humanitära insatser.....	10
3	Regeringens verktyg.....	12
3.1	Opinionsbildning, diplomati och politikutveckling.....	12
3.2	Finansiellt stöd till humanitära organisationer.....	16
3.3	Medverkan med statlig personal och egendom.....	17
	Bilaga 1: Principles and Good Practice of Good Humanitarian Donorship (<i>Principer och god sed i humanitär givarpolitik</i>).....	19
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 december 2004..	22

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Humanitärt bistånd till nödlidande människor är ett av de mest handgripliga och verkningsfulla medlen som finns för att lindra de mänskliga skadorna av väpnad konflikt, naturkatastrofer och andra katastrofliknande förhållanden.

Att utsatta människor skall kunna åtnjuta snabb hjälp i katastrofer är en gammal tanke. Sådan hjälp har lämnats – och lämnas än i dag – av anhöriga, grannar och myndigheter på den plats eller i det land där katastroferna sker; de senaste dryga hundra åren har den i institutionaliserad form också lämnats över statsgränser. I dag har internationellt humanitärt bistånd kommit att bedrivas i någon form i så gott som samtliga områden där humanitära kriser råder. Så är också fallet i det stora flertalet av de omkring två dussin sådana kriser som kan sägas råda när denna skrivelse lämnas till riksdagen.

De senaste tio till femton åren har omfattningen på den internationella verksamheten vuxit väsentligt. Sedan 1990-talets början har värdet på det humanitära bistånd stater och mellanstatliga organisationer lämnar mer än fördubblats i reella termer. Skalan på insatser är oftast väsentligt större. Antalet internationella aktörer, framförallt enskilda organisationer men även biståndsgivande stater, har vuxit kraftigt. I de krisområden där den internationella närvaron är som störst kan flera dussin humanitära organisationer vara på plats samtidigt, där internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen, några FN-organ och ett mindre antal enskilda organisationer tidigare var ensamt verksamma. I ett fåtal senare kriser har härutöver andra, delvis nya sorters aktörer börjat göra sig synliga; detta avser företag och militära aktörer. Samtidigt har nya ansatser i det internationella samfundets samlade svar på internationella kriser medfört delvis nya förutsättningar för det humanitära biståndets förhållning till politisk och militär verksamhet i en kris.

Regeringen välkomnar den ökade omfattningen på det internationella humanitära biståndet. Betydligt fler människor har kunnat få hjälp. Emellertid är vi långt från ett läge, att vi kan säga att samtliga humanitära behov som finns i världen i dag möts, varken av de stater som har förstahandsansvaret eller av det internationella samfundet. Den tillväxt i den internationella verksamheten som har skett har samtidigt medfört utmaningar. Det större antalet aktörer och den ökade volymen har fört med sig ett större samordningsbehov för att säkerställa effektivitet. Antalet nya, och delvis annorlunda, aktörer gör det än viktigare att löpande värna om verksamhetens grundvalar. Det humanitära biståndets förhållande till andra delar av det internationella samfundets svar på internationella kriser är viktigt att klargöra.

Mot denna bakgrund bedömer regeringen det som angeläget att redogöra för sin politik för humanitärt bistånd.

Syftet med föreliggande skrivelse är att upplysa riksdagen om mål, utgångspunkter och verktyg i regeringens politik för humanitärt bistånd. Vad som anförs i skrivelsen avser även verksamhet som bedrivs av Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), Statens räddningsverk (SRV) och andra myndigheter under regeringen.

2 Mål och utgångspunkter för det humanitära biståndet

2.1 Mål

Målet för regeringens politik för humanitärt bistånd är att bidra till att rädda liv, lindra nöd och upprätthålla mänsklig värdighet, till förmån för nödlidande människor som har utsatts för, eller står under hot att utsättas för, väpnade konflikter, naturkatastrofer eller andra katastrofliknande förhållanden.

Politiken skall medverka till målet för regeringens internationella utvecklingssamarbete, att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor, och därmed till det övergripandet målet för regeringens utvecklingspolitik, att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling, såsom uttalat i den av riksdagen godkända propositionen Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling (prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112).

2.2 Bestämning av begreppet humanitärt bistånd

Med humanitärt bistånd avser regeringen insatser för att rädda liv, lindra nöd och upprätthålla mänsklig värdighet, till förmån för nödlidande människor som har utsatts för, eller står under hot att utsättas för, väpnade konflikter, naturkatastrofer eller andra katastrofliknande förhållanden. I väpnad konflikt avser detta främst civilbefolkningen, men kan även avse medlemmar av väpnade styrkor som ej längre deltar i stridigheter, såsom sårade och sjuka; i naturkatastrofer och andra katastrofliknande förhållanden avser detta den utsatta befolkningen.

Med andra katastrofliknande förhållanden avser regeringen akuta utbrott av smittsamma sjukdomar, industriolyckor och andra större teknologiska missöden, omfattande miljöolyckor, och andra förhållanden som väsentligt åsidosätter befolkningsgruppers eller hela samhällens försörjnings- och överlevnadsmekanismer.

Humanitära biståndsinsatser har i grunden två nära fogade former, materiellt bistånd och skydd. Materiellt bistånd kan ske i form av försörjning med framförallt livsmedel, näringstillskott, husrum, vatten, sanitetsanläggningar, sjukvård och andra hälsoinsatser, samt i vissa fall

undervisning, jordbruksstöd och andra ej omedelbart livräddande insatser. Skyddsåtgärder avser insatser för att säkerställa den nödlidandes rättigheter till framförallt kroppslig säkerhet och värdighet. Skyddsinsatser innefattar påtalande av väpnade gruppers skyldigheter, registrerande av ställning som flykting eller internflykting, och utbildning om rättigheter och folkrättsskyldigheter. I många fall innehåller enskilda humanitära insatser inslag av både materiellt bistånd och skydd, då en materiell biståndsinsats innebär att en utsatt individs rättigheter värnas, och då en skyddsåtgärd förstärker förutsättningarna för den enskilde att erhålla materiellt bistånd. Avgörande för huruvida en insats skall göras är den nödlidande människans behov av materiellt bistånd, skydd, eller bådadera.

I det nutida och historiska svenska och internationella språkbruket förekommer vanligen förleden ”katastrof”, ”nöd” och ”humanitär” framför efterleden ”hjälp”, ”bistånd”, ”insatser” och ”verksamhet”. Regeringen betraktar de begrepp som bildas med dessa ord som liktydiga.

2.3 Historisk och rättslig grund

Det internationella arbetet för att undsätta människor som har nödställts av katastrofer har en lång historia. Grunderna för arbetet har genom åren kommit att i stor utsträckning bekräftas i folkrätten, inte minst den humanitära rätten.

Föresatsen att civilbefolkningar och icke-stridande medlemmar av väpnade styrkor skall skyddas under väpnade konflikter är gammal, men har långt ifrån alltid varit förhärskande. Förbud mot kränkande behandling finns från antik tid, bland annat från Egypten och Persien. Den första europeiska regleringen av krigsföring kom till 1621 genom Gustav II Adolfs krigsartiklar; artiklarna innehöll bestämmelser om icke-stridandes ställning, såsom förbud mot plundring och eldsättning av egendom utan uttryckligt tillstånd. Den första mer samlade regleringen i modern tid stadgades 1863 av regeringssidan i inbördeskriget i USA. Denna så kallade Lieberkod fastställde bland annat skyldigheten att skydda civila, med hänvisning till att ”i européernas nutida ordinarie krigsföring är skyddet av den oförarglige medborgaren i det fientliga landet regel”. De första internationella, allmängiltiga rättsreglerna uttrycktes i den första Genèvekonventionen från 1864, vilken schweizaren Henry Dunant gav uppslag till efter att ha upprörts över förödelsen och bristande sjukvård vid slaget vid Solferino i nuvarande Italien 1859. Konventionen har sedan omarbetats i omgångar, och nu gäller de fyra Genèvekonventionerna från 1949 med deras två tilläggsprotokoll från 1977.

Undsättning av lidande i krig var till en början inriktat på skydd och bistånd till medlemmar av stridande grupper som hade skadats, tillfångatagits eller på annat ställts utanför striderna. Anledningen till detta var att, ända in på det förra seklet, dödade, skadade och nödställda av krig till allra största del utgjordes av medlemmar av stridande grupper. Under det första världskriget var uppskattningsvis 5 – 15 procent av de dödade civila.

Förhållandena ändrades avsevärt senare under 1900-talet med massframställning av vapen och utvecklandet av stridsmedel med väsentligt större förstörelsekraft. Det andra världskriget blev en brytpunkt; omkring 50 procent av de dödade var civila. Erfarenheterna av det andra världskriget medförde att en rad stater och Internationella rödakorskommittén enades om behovet av att stärka skyddet för bl a civila. Dessa upprättade 1949 den fjärde Genèvekonventionen för ändamålet. Konventionen innehöll det första mer uttalade omnämmandet i ett allmängiltigt folkrättsligt dokument om opartiska humanitära organisationers möjlighet att ge skydd och bistånd åt civila. 1977 års två tilläggsprotokoll till Genèvekonventionerna utvecklade sedan rätten för utomstående humanitära organisationer att erbjuda hjälp till människor som har utsatts för en väpnad konflikts skadeverkningar.

I Genèvekonventionerna och deras tilläggsprotokoll återfinns ett antal regler om parternas skyldigheter i en väpnad konflikt vad gäller humanitärt bistånd. Den uttolkning av dessa regler som har växt fram ger vid handen att en part i en internationell eller inomstatlig konflikt inte godtyckligt kan avböja ett erbjudande om humanitärt bistånd om inte parten själv kan tillgodose civilbefolkningens behov. Ett erbjudande om humanitärt bistånd kan inte ses som en inblandning i en annan stats inre angelägenheter. Detta framgår bl a av Genèvekonventionerna och av resolutioner i FN:s generalförsamling och dess säkerhetsråd. I ett mål mellan Nicaragua och USA slog Internationella domstolen 1986 fast att internationellt humanitärt bistånd inte utgör en kränkning av ett lands suveränitet eller är olagligt på annat sätt, så länge det bedrivs opartiskt i det humanitära syftet att rädda liv och lindra nöd.

Genèvekonventionerna och deras tilläggsprotokoll slår vidare fast staters och andra parter till väpnade konflikter skyldighet att tillförsäkra att de opartiska humanitära organisationer som är verksamma i områden de kontrollerar får tillträde till civila eller icke-stridande medlemmar av väpnade grupper, för att kunna bistå dessa. Likaså slås skyldigheten att på annat sätt underlätta för hjälpinsatser fast. Skyldigheterna har bekräftats inom FN, i resolutioner av generalförsamlingen och säkerhetsrådet. Generalförsamlingen har efterhand också uppmanat stater och andra parter att tillförsäkra humanitära organisationers tillträde i humanitära katastrofer överlag, inte bara där väpnad konflikt pågår.

De folkrättsliga instrument som särskilt ligger till grund för insatser i naturkatastrofer och andra katastrofförhållanden är delvis annorlunda än de som avser insatser i väpnad konflikt. De är också mindre sammanhållna, och består i större utsträckning av bilaterala mellanstatliga överenskommelser än av allmängiltiga fördrag och andra multilaterala avtal. Till sin helhet är emellertid de grundsatser instrumenten uttrycker desamma som de för insatser i väpnade konflikter.

FN gav sitt första mer omfattande uttryck för skyldigheten att bistå människor som hade måst fly sina hemländer med sin resolution 429 (V) från 1950 med uppdrag om att utarbeta vad som blev 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning. Konventionen och dess tilläggsprotokoll från 1967 utgör de grundläggande folkrättsliga instrumenten till skydd för människor på flykt. FN:s konventioner om mänskliga rättigheter utgör ett tilläggskydd. Flyktingkonventionen ger

också flyktinghögkommissionären (UNHCR) ett allmängiltigt och unikt mandat att skydda människor som är flyktingar i konventionens bemärkelse.

Liksom FN:s övriga katastrofhjälpsbefattade organ var UNHCR inledningsvis mestadels inriktat på hjälp till nödställda av det andra världskriget. Merparten av internationellt humanitärt bistånd i andra sammanhang bedrevs av den internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen. Med uppkomsten av en rad humanitära kriser i framförallt Afrika i mitten på 1960-talet – i synnerhet under inbördeskriget i Nigeria under årtiondets andra hälft – anförde ett antal medlemsstater att FN borde bredda och utöka sin katastrofhjälp. 1971 inrättade FN sitt första kontor för samordning av katastrofhjälp. FN-sekretariatet och framförallt UNHCR, världslivsmedelsprogrammet WFP och barnfonden UNICEF har sedermera kommit att inta en ledande samordnade och genomförande ställning i det internationella humanitära biståndet.

Det första samlade uttrycket för det internationella samfundets uppgift att bistå människor som hade utsatts för katastrofer finns i generalförsamlingens resolutioner 2717 (XXV) från 1970 och än mer 2816 (XXVI) från 1971. Den sistnämnda benämndes ”*Assistance in cases of natural disaster and other disaster situations*”, och tillstod ”*nödvändigheten av att tillförsäkra*” (original: ”*recognizing... the necessity to ensure...*”) att FN-systemet, givarregeringar och frivilliga organisationer kunde tillhandahålla ”*snabb, verkningsfull och resurseffektiv*” (i original: ”*prompt, effective and efficient*”) hjälp vid naturkatastrofer och andra katastrofförhållanden. Det senaste samlade uttrycket finns i generalförsamlingens grundläggande resolution 46/182 om det humanitära biståndet, från 1991. Resolutionen – som i del framförhandlades under svensk ledning – antogs utan omröstning med enhällighet och inrättade flera av de huvudsakliga institutionerna i FN:s samordning av internationella humanitära insatser. Resolutionen avser såväl väpnade konflikter som naturkatastrofer och andra katastrofförhållanden.

Principen om opartiskhet beträffande det humanitära biståndet är tydligt bestämd i folkrätten. Principen slås fast i de fyra Genèvekonventionernas gemensamma artikel 3, och utvecklas i Internationella rödakorskommitténs kommentar till konventionerna, där kommitténs utlåtande är tungt vägande med hänsyn till dess delvis i folkrätten stadgade särställning som uttolkare av internationell humanitär rätt. Vidare har FN:s generalförsamling och säkerhetsråd mångtaliga gånger hänvisat till principen i sina resolutioner, bl a i generalförsamlingens resolution 46/182. Begreppets rättsliga grund har också stöd i ovannämnda domslut i Internationella domstolen 1986.

Neutralitetens giltighet som princip för humanitärt bistånd har bland annat slagits fast av FN:s säkerhetsråd och generalförsamling. Generalförsamlingen har slagit fast principen inte minst i sin övergripande humanitära resolution 46/182. Varken säkerhetsrådet eller generalförsamlingen har i sina resolutioner avgränsat neutraliteten till FN:s verksamhet, utan har hänvisat till principen som giltig för all humanitär verksamhet. Samtliga statsparter till Genèvekonventionerna, bland dem Sverige, fastställde 1965 neutraliteten som princip för

Internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsens humanitära arbete, och slog på så vis fast sin övertygelse om principens vikt för internationellt humanitärt bistånd.

Principen om oberoende har först under de senaste åren blivit vanligare i rättsliga diskussioner och uttryck avseende det internationella humanitära biståndet. FN:s generalförsamling erkände 2003 principen i sin resolution 58/114 om det humanitära biståndet.

Varje stat bär ansvaret att efterleva och förverkliga de mänskliga rättigheterna i sitt eget land. När humanitärt bistånd likafullt lämnas eller stöds av utomstående stater skall detta ske på ett sätt som stöder efterlevnaden av de mänskliga rättigheterna, såsom uttryckta framförallt i 1948 års Allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, och i 1966 års konventioner om medborgerliga och politiska rättigheter respektive om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Biståndet bedrivs då till stöd för efterlevnaden av i synnerhet rättigheterna till liv och personlig säkerhet, och till föda, bostad, hälsa och social trygghet, i de fall efterlevnaden åsidosätts av katastrofförhållanden.

De folkrättsliga bestämmelser och den praxis som är tillämpliga med avseende på människor på flykt inom sitt eget land samlades 1998 av FN i en uppsättning vägledande principer om internflykt.

2.4 Grundsatser

Regeringen utgår i sin humanitära biståndspolitik från att varje stat har förstahandsansvaret att möta de humanitära behov som uppstår inom det egna landets gränser. I de fall staten eller andra institutioner i det utsatta landet inte vill eller kan leva upp till detta ansvar anser regeringen att utomstående organisationer och stater som är förmögna härtill har ett ansvar att lämna stöd till insatser för att möta dessa behov, i enlighet med folkrätten och med etablerad praxis inom det internationella humanitära biståndet, om möjligt med samtycke av den stat inom vars gränser behoven finns. Detta ansvar kallas ofta det humanitära imperativet.

Regeringens humanitära biståndspolitik utgår från Genèvekonventionerna från 1949, dessas tilläggsprotokoll från 1977 och andra uttryck för den internationella humanitära rätten, från flyktingrätten, från de mänskliga rättigheterna, från rättsliga instrument med bäring på naturkatastrofer, och från vedertagen internationell praxis på området. Politiken leds härvidlag av de humanitära principerna om humanitet, opartiskhet, neutralitet och oberoende.

Med humanitet avses att mänskligt lidande bör avhjälpas varhelst det uppstår. Med opartiskhet avses att det humanitära biståndet skall bestämmas på grundval av nödlidande människors behov, utan åtskillnad med avseende på annan egenskap såsom kön, folkgruppstillhörighet, religion eller politisk åskådning. Med neutralitet avses i detta sammanhang att det humanitära biståndet och de som genomför och stöder den inte får ta ställning i väpnad konflikt eller politiskt betonad meningsmotsättning där en humanitär biståndsinsats genomförs. Med oberoende avses oavhängighet från de icke-humanitära hänsyn som givande, mottagande eller andra parter kan ha i förhållande till den kris där humanitärt bistånd genomförs.

FN har en grundläggande och unik uppgift att leda och samordna internationella humanitära insatser. Detta framgår framförallt av generalförsamlingens ovannämnda resolution 46/182. Den internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen intar en särskild ställning; i synnerhet avser detta Internationella rödakorskommittén, genom den uppgift Genèvekonventionerna ger organisationen beträffande humanitärt bistånd och skydd och beträffande övervakande av den humanitära rätten. Enskilda organisationer har en väsentlig uppgift i genomförandet av humanitära insatser.

Det humanitära biståndet skiljer sig från det långsiktiga utvecklingsarbetet framförallt på två sätt. För det första är som ovan anfört dess grundsatser och utgångspunkter i stor utsträckning bekräftade i folkrätten.

För det andra skall det humanitära biståndet avhjälpa akut nöd. Det skall företrädesvis upphöra då en utsatt befolknings omedelbara nöd har lindrats och de förhållanden som rådde före katastrofutbrottet ungefärligen har återställts.

Likafullt kan humanitärt bistånd ha en utvecklingsgynnande verkan, som regeringen framhåller i ovannämnda utvecklingsproposition. Den överväldigande delen lidande från väpnade konflikter och naturkatastrofförhållanden uppstår i utvecklingsländer. Då katastrofer inträffar är det vanligen de mest utsatta och fattigaste människorna som lider störst skada. Den skada de lider undergräver ytterligare deras möjlighet att skapa sig drägliga levnadsvillkor.

Snabba och väl genomförda humanitära insatser kan dämpa de utvecklingshämmande skadeverkningar katastrofer kan ha, exempelvis genom att bibehålla befolkningens hälsa och upprätthålla undervisning och andra inslag i barns vardagsmiljöer. För att dessa skadeverkningar skall kunna vara så små som möjligt är det också angeläget att förmåga finns till den inhemska och lokala hjälp som skall kunna vara betydligt snabbare och effektivare än internationell hjälp efter det att en katastrof har inträffat. Insatser till stöd för inhemsk beredskap inför framförallt naturkatastrofer, såsom stärkande av nationella räddningstjänster och upprättande av lager för nödhjälpsmaterial, kan därför vara nödvändiga; sådana insatser kan minska riskerna för mänskligt lidande inte bara på det omedelbara planet utan också motverka mer långsiktiga kostnader i form av undanryckta personliga utvecklingsförutsättningar, utdragna traumaskador, materiell skada på egendom, och annat. Likaså kan utvecklingsinriktade förebyggande insatser bidra till att avhjälpa utdragna, eller hindra uppkomsten av, sådana humanitära kriser som kan förefalla vara plötsligt uppkomna naturkatastrofer, men som i del eller helt snarare beror på samhällspolitiska misslyckanden. Översvämningars verkningar kan exempelvis vara kraftigt förstärkta av överdriven skogsskövling och annat skadligt markutnyttjande. Återkommande jordbruks- eller andra försörjningsunderskott kan bero på felaktig jordbruks- eller handelspolitik. Utdragna flyktingsituationer kan i vissa fall bättre avhjälpas med mer långsiktiga insatser för flyktingarnas inlemmande i de samhällen de har flytt till, än genom fortsatt uppehälle i flyktingläger.

Under alla omständigheter är det angeläget att snarast stödja utvecklingsinsatser i ett område som är i stånd att återhämta sig från ett

katastrofförhållande, vid behov genom utvecklingssamarbete, i syfte att minska riskerna för att dess skadeverkningar skall bestå, eller förvärras. Likaså gäller, att en god ekonomisk och social utveckling överlag kan minska utsikterna för skadeverkan från främst naturkatastrofer, på så vis att sådan utveckling kan tillhandahålla större resurser att stärka inhemskt arbete för förebyggande och beredskap.

Regeringens stöd till humanitära insatser underbygger dess politik för mänsklig säkerhet. I sin säkerhetspolitiska grundsyn fäster regeringen stor vikt vid den enskilda människans säkerhet. Snabbt och verksamt humanitärt bistånd kan i många fall vara den bästa insats omvärlden kan göra för att tillgodose utsatta människors säkerhet och överlevnad. I det fall internationell militär eller polisiär närvaro finns i ett humanitärt krisområde kan denna närvaro ha en säkerhetshöjande verkan. Denna verkan skall kunna gynna utsatta civila människors omedelbara säkerhet, samtidigt som den underlättar för humanitära organisationers genomförande av hjälpinsatser.

Effektivt genomförande av hjälpinsatser förutsätter att myndigheter, allmänheten och, i väpnad konflikt, väpnade grupper, i ett utsatt område har förtroende för humanitära organisationers opartiskhet och neutralitet. Av hävd har därför humanitära insatser i väpnade konflikter i första hand genomförts av civila organisationer, samtidigt som det har varit nödvändigt för hjälporganisationerna att också i övrigt och i enlighet med den internationella humanitära rätten upprätthålla en klar åtskillnad mellan sig själva såsom civila å ena sidan och väpnade grupper och andra delaktiga i konflikten å den andra. Detta förhållningssätt är särskilt angeläget i områden där det förekommer militära styrkor – som del av fredsbevarande insats eller, i synnerhet, som part i konflikt – och humanitär personal från samma land eller världsdel. I sådana omständigheter kan en oklar åtskillnad eller till och med rollsammanblandning sänka tröskeln för väpnade gruppers benägenhet att angripa humanitär personal under förevändning att hjälporganisationer har samma mål och intressen som närvarande internationella militära styrkor.

Som svar på naturkatastrofer och andra katastrofliknande förhållanden där inte väpnad konflikt eller annan meningsmotsättning som kan medföra känslighet mot närvaro av militära aktörer råder har det inte varit lika angeläget att humanitära insatser genomförs av civila aktörer.

Regeringens humanitära biståndspolitik vägleds överlag av de principer 16 stater och EU-kommissionen informellt enades om vid det internationella möte om givarpolitik för humanitära insatser som hölls i Stockholm i juni 2003. Principerna bifogas denna skrivelse.

2.5 Historisk återblick över de svenska statsmakternas stöd till humanitära insatser

Statsmakternas stöd till humanitära insatser i utlandet har en lång historia. Stödet var länge nära förbundet med det arbete som bedrevs av Svenska Röda Korset (SRK), som bildades 1865 med prins Oscar som förste ordförande. Under det första världskriget förhandlade regeringen med krigförande stater till stöd för SRK:s arbete för sårade soldater. Till

stöd för flyktingar och annan nödhjälp till forna stridande och civila som hade nödställts av kriget beviljade riksdagen 1920 ett bidrag till SRK om en miljon kronor, eller omkring 15 miljoner kronor i dagens penningvärde. 1921 gav regeringen en av de första större finansiella bidragen till en omfattande internationell insats som inte var omedelbart knuten till en väpnad konflikt, till det arbete dåvarande internationella rödakorsrörelsen bedrev mot den svält som hade uppstått i Ryssland och andra delar av det som blev Sovjetunionen. Under det andra världskriget lämnade regeringen, genom särskilt uppdrag i saken, medel åt SRK att genomföra nödhjälpsinsatser för civila i ett antal krigsutsatta länder. Efter kriget bidrog regeringen till insatser för återbördande, vidarebosättning och annan hjälp till flyktingar från kriget. Regeringen stödde också insatser för framförallt flyktingar från konflikterna på Koreahalvön och Israel/ Palestina.

1952 fastställde riksdagen för första gången ordinarie anslag för frivilliga statsbidrag till biståndsinsatser, under beteckningen *Internationell hjälpverksamhet*, utöver vad som utnyttjades för katastrofhjälp ur Sveriges medlemsavgift till FN. Huvuddelen användes för katastrofhjälp, och en mindre del till det som idag benämns som utvecklingssamarbete. 1956 anslog riksdagen för första gången en särskild anslagspost för det humanitära biståndet, genom anslag till *flyktinghjälp* respektive *tillfälliga ändamål, inklusive katastrofhjälp*, om ca 2 miljoner kronor, eller 23 miljoner kronor i dagens penningvärde. De tilldelade beloppen har därefter ökat gradvis, emellanåt avsevärt.

Tabell 1. De svenska statsmakternas finansiella stöd till humanitärt bistånd, i cirkabelopp

<u>År</u>	<u>Belopp (mkr)</u>	
	<i>rörligt penningvärde</i>	<i>Fast penningvärde (oktober 2004)</i>
1952/3	1,2 ¹	15
1956/7	2	23
1960/1	1,5	15
1968/9	27	201
1972/3	212	1 260
1980/1	670 ²	1 880
1984/5	990 ²	1 940
1993/4	2 230	2 510
1997	1 720	1 870
1998	1 875 ³	2 050
1999	2 250 ³	2 450
2000	2 520 ³	2 715
2001	2 150 ³	2 250
2002	2 100 ³	2 150
2003	2 300 ³	2 320
2004	2 400 ⁴	-

¹ Innefattade delvis medel från tilläggsstat till statsbudgeten för 1951/2.

² Innefattade delvis organisationsstöd till befrielseörelser i södra Afrika.

³ Innefattade delvis stöd till konflikthanteringsinsatser.

Regeringen har i budgetproposition, tidigvarande statsverksproposition, genomgående redogjort för sitt stöd till humanitärt bistånd för närmast förestående budgetår. Särskilda utredningar och dylikt har vanligtvis rört enskilda frågor, såsom *Katastrofbistånd för utveckling* (Ds UD 1986:2), om det humanitära biståndets förutsättningar till långsiktig verkan, och *Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp* (SOU 1995:72), om statliga humanitära insatser med personal och material.

3 Regeringens verktyg

Regeringen och dess myndigheter förfogar över tre verktyg i genomförandet av sin politik för humanitärt bistånd.

3.1 Opinionsbildning, diplomati och politikutveckling

Regeringen skall med informations spridning, opinionsbildning och annat deltagande i internationellt och inhemskt påverkansarbete på området verka för att det samlade internationella humanitära biståndet utvecklas i överensstämmelse med denna skrivelse.

Regeringen skall genomgående tala för allmängiltigt stöd för det internationella humanitära biståndet som ett rättmätigt och värdefullt medel att undsätta människor som har nödställts av väpnade konflikter, naturkatastrofer och andra katastrofliknande förhållanden. I regeringens humanitära diplomati skall ingå att verka för full efterlevnad av den humanitära rätten, de mänskliga rättigheterna och andra rättsregler på området, samt av de humanitära principerna om humanitet, opartiskhet, neutralitet och oberoende.

Regeringen skall verka för internationell efterlevnad av de principer för humanitär givarpolitik som 16 stater och EU-kommissionen informellt enades om i Stockholm i juni 2003 och som hänvisades till i avsnitt 2.4 ovan.

Regeringen skall ha beredskap att på egen hand, tillsammans med det övriga EU eller med andra aktörer, verka diplomatiskt för att stater efterlever rättsliga och politiska förpliktelser med avseende på humanitära förhållanden. Detta kan avse staters förstahandsansvar att bemöta humanitära behov som uppstår inom det egna landets gränser. Det kan även avse varje stats ansvar att skydda civila och andra icke-stridande under en väpnad konflikt. I de fall då detta behövs med hänsyn till möjligheter till inflytande skall sådant arbete bedrivas lågmält.

Vidare skall regeringen kunna ge diplomatiskt stöd för genomförande av humanitära insatser i enskilda kriser. Detta kan avse opinionsbildning och kontaktarbete för tillträde till krisområden för de organisationer som avser att genomföra biståndsinsatser. Det kan avse påverkansarbete för

⁴ Prognos; avser i huvudsak årsbidrag till UNHCR, ICRC, WFP, UNRWA, OCHA, del av årsbidrag till UNICEF, och anslagsposten Humanitära insatser och konflikthantering. Innefattar delvis också stöd till konflikthanteringsinsatser om högst 200 mkr.

förbättrande av organisationernas arbetsvillkor. I de fall där detta behövs med hänsyn till möjligheter till inflytande skall arbetet bedrivas lågmält.

Som regeringen anförde i sin skrivelse (skr. 2003/04:20) Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik är efterlevnaden av den humanitära rätten och de mänskliga rättigheterna ofta bristfällig i väpnade konflikter. Regeringen skall, i multilaterala sammanhang, i kontakter med enskilda stater och andra folkrättssubjekt och i inhemsk och internationell folkrättslig dialog fortlöpande tala för nödvändigheten av att utveckla skyddet av civila i konfliktförhållanden.

Regeringen skall värna de multilaterala mekanismer, såsom ledda av framförallt FN, som finns för samordning och genomförande av biståndet. Den skall härvidlag samarbeta med och i övrigt stödja FN-sekretariatets arbete. Den skall verka för stärkandet av FN:s förfarande med samlade (*Consolidated Inter-Agency Appeals Process*) och andra humanitära appeller, och med gemensamma humanitära handlingsplaner (*Common Humanitarian Action Plan*) och andra ansatser till samlade förhållningssätt. Den skall stödja de mekanismer som inrättades med FN:s generalförsamlings resolution 46/182, främst vad avser samordning inom FN och mellan FN och andra internationella humanitära aktörer. Den skall verka för att samtliga humanitära organisationer anammar eller på annat sätt arbetar i överensstämmelse med dessa mekanismer.

Regeringen skall tala för Internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsens vikt och särställning i det internationella humanitära biståndet. Detta avser i synnerhet Internationella rödakorskommittén. Regeringen välkomnar ett fullgott deltagande från rörelsens sida i internationella samordningsmekanismer, i förenlighet med rörelsens oberoende.

I sitt umgänge med FN-organen, Internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen och humanitära enskilda organisationer skall regeringen agera på ett sätt som bidrar till samstämmighet i staters förhållande till organisationerna och undviker att tillföra organisationerna administrativa meruppgifter. Regeringen skall i detta syfte verka för att organisationernas styrelser, informella råd och dylika multilaterala forum ger ändamålsenlig styrning och vägledning till organisationerna. I första hand skall regeringen förhålla sig till organisationerna genom sådana forum. I de fall där dylika inte finns, där parterna kommer överens om annat eller där regeringen annars bedömer att särskilt behov föreligger kan regeringen söka fördjupad bilateral dialog med organisationerna.

I sitt arbete beträffande pågående eller hotande kriser med internationell bäring skall regeringen verka för bibehållande av ett humanitärt perspektiv där de mänskliga rättigheterna och den humanitära rätten efterlevs. Detta kan avse att påtala humanitära behov i internationella diskussioner om utbrutna väpnade konflikter. Det kan avse att verka för att övriga aktörer underlättar för humanitära organisationer att verka i enlighet med de humanitära principerna. I de fall FN, EU, andra mellanstatliga organisationer eller enskilda stater överväger beslut om sanktioner mot stater eller icke-statliga aktörer skall regeringen företrädesvis verka för att riktade snarare än heltäckande sanktioner tillämpas. Detta syftar bland annat till att undvika den indirekta verkan heltäckande sanktioner kan ha i att underbygga bristorsakat, omfattande mänskligt lidande. Förhållningssättet

överensstämmer med lärdomarna av de senaste årens multilaterala utvärderingsarbete om sanktionsinstrumentet, i vilket den så kallade Stockholmsprocessen ingick.

I sin egen verksamhet och i sina kontakter med utomstående aktörer skall regeringen verka för vidmakthållandet av det humanitära biståndets civila grunddrag. Utgångspunkten skall då vara, vad avser områden där väpnad konflikt pågår eller hotar att börja eller återupptas, att militära aktörer inte själva skall genomföra, eller stödja andra institutioners genomförande av, humanitära biståndsinsatser. Undantag kan vara berättigade i de särskilda fall där jämgoda civila alternativ ej finns, och då i första hand med indirekt stöd snarare än med direkt genomförande av insatser, i samtliga fall under övergripande civil ledning.

De senaste fem åren har internationella insatser som svar på internationella eller större inomstatliga kriser i växande utsträckning kommit att söka införliva samtliga insatsdelar i samlade, gemensamma ansatser. Detta har inneburit att politisk, militär, utvecklingsinriktad, humanitär och annan verksamhet har kunnat underställas samma övergripande ledning, framförallt som del av FN-ledda fredsfrämjande missioner. Där de samlade ansatserna i sådana missioner omfattar det humanitära biståndet skall regeringen tala för att de humanitära principerna efterlevs i samordningen av humanitära biståndsinsatser inom missionerna, såväl som i genomförandet av humanitärt bistånd överlag i de områden där missionerna är verksamma.

Humanitära kriser påverkar ofta kvinnors och barns levnadsförhållanden och förutsättningar på ett annat sätt än mäns, i synnerhet där väpnad konflikt råder. Det stora flertalet nödställda är ofta kvinnor och barn. Kvinnors förutsättningar att leda hushåll liksom deras kunskaper om befolkningars försörjningssätt, sociala mönster och andra lokala förhållanden kan då vara avgörande att tillvarata och understödja i utformandet av nödhjälps- och återuppbyggnadsinsatser. Omvänt kan kvinnor och barn också vara särskilt sårbara. Kvinnors hälsovårdsbehov, bland annat avseende sexuell och reproduktiv hälsa, kan lätt åsidosättas om inte riktade hänsyn tas. I väpnade konflikter är det vanligen nödvändigt att behöva skydda kvinnor mot ökad utsatthet för våld, i synnerhet sexuellt våld, och mot ekonomisk och social utsatthet då fördelning av knappa resurser kan ske till kvinnors nackdel. Förutsättningarna för barns fostran och uppväxt är överlag ofta ytterst ansatta i katastrofförhållanden, varför bistånds- och skyddsinsatser inom exempelvis hälsa, livsmedel och utbildning kan behöva bedrivas med särskild avsikt att undvika att barns utvecklingsvillkor undergrävs. Regeringen skall tala för att dessa perspektiv beaktas i utformandet och genomförandet av humanitära insatser.

Regeringen skall tala för att livsmedel för humanitärt bistånd i första hand skall inköpas från överskottsmarknader på eller nära de platser där humanitära behov föreligger. Likaså skall regeringen förespråka att bidragslämnande stater och organisationer inte skall villkora stöd till humanitära insatser på nyttjande av livsmedel från bidragslämnade stater, om ej sådant stöd är särskilt påkallat med hänsyn till tid och tillgänglighet. Regeringens utgångspunkt härvidlag är att bistånd med utifrån kommande livsmedel kan allvarligt undergräva lokala marknader och jordbruks- och livsmedelsnäringar.

Genom sin resurstillförsel och uppmärksamhet på enskilda människor och grupper kan humanitära insatser påverka samhällsförhållanden i de områden där de genomförs. I synnerhet i konfliktområden kan insatser riskera att indirekt eller direkt underbygga spänningar mellan enskilda eller folkgrupper, samtidigt som väpnade grupper kan söka utnyttja insatserna till att stärka sin ställning. Regeringen skall tala för att genomförande organisationer fortlöpande prövar deras verksamhets möjliga inverkan på konfliktmönster i de områden de arbetar i.

Ett humanitärt krisområde där de materiella och samhälleliga förhållandena har återgått eller är i stånd att återgå till det läge som rådde före krisens utbrott är ofta alltjämt mycket sårbart, i synnerhet där allmän underutveckling föreligger eller där väpnad konflikt har skett. I ett fattigt, nyligen översvämningsutsatt område kan då exempelvis en påföljande översvämning orsaka väsentligt större skada, innan samhällets försörjningsmekanismer har förmått att återhämta sig. I ett krigshärjat område kan fortsatt underutveckling – utöver andra omedelbara konfliktorsaker – utgöra en grogrund för återupptagna stridigheter. Under sådana omständigheter kan det vara avgörande att undvika ett skadligt gap mellan humanitär hjälp och långsiktigt inriktade utvecklingsinsatser. Där förhållandena påkallar det skall regeringen därför tala till stöd för att inhemska och eventuella internationella utvecklingsansträngningar snarast påbörjas i humanitära krisområden som befinner sig i, eller har förutsättningar att närma sig, ett återhämtningsskede.

Som del av påverkansarbetet skall regeringen kunna lämna finansiellt stöd till politik- och metodutveckling på det humanitära området. Regeringen skall härvidlag verka för att stärka kunskaperna om och övervakningen av respekten för såväl den internationella humanitära rätten som skyddet för de mänskliga rättigheterna. Utvärderingsarbete fyller en viktig uppgift. Regeringen skall tala för att genomförande humanitära organisationer ansluter sig till eller i övrigt arbetar i enlighet med internationellt etablerade uppförandekoder och liknande informella regelverk.

Europeiska unionen har sedan 1990-talets början vuxit till den av de största officiella givarna till internationellt humanitärt bistånd. Unionen har också börjat utveckla sin föresats att delta med personal och material i genomförandet av humanitära insatser, inklusive räddningstjänstuppsatser, också som del av sina civila krishanteringsinsatser. Regeringen skall verka för att såväl unionens finansiering av humanitära insatser som dess deltagande med personal och material utvecklas i enlighet med de humanitära principerna, och till stöd för befintliga multilaterala mekanismer för samordning, framförallt såsom ledda av FN. Regeringen skall tala för att unionen vidmakthåller en tydlig och principfast röst i den internationella humanitära debatten. I detta bör ingå att unionen, inom FN och i andra fora, verkar diplomatiskt för att stater efterlever sitt ansvar att bistå nödlidande människor i det egna landets befolkning, och, där så ej sker, ge säkert och obehindrat tillträde till humanitära organisationer.

Regeringen lämnar finansiella bidrag till organisationer utanför de svenska statsmakterna, för genomförande av humanitära biståndsinsatser. Ramarna för detta stöd slås årligen fast av riksdagen, på grundval av regeringens budgetproposition, och i övrigt enligt den statliga budgetprocessen.

Regeringen skall lämna finansiella bidrag endast till sådana organisationer vars arbete är förenligt med denna skrivelse och i övrigt med vedertagna normer på det humanitära området.

I sin beredning av beslut om bidrag skall regeringen utgå från att förespeglade insatser skall medföra effektiv hjälp till utsatta människor. Insatser skall vara samstämmiga med annan humanitär verksamhet i det område där de skall genomföras. Där så är möjligt och förenligt med de humanitära principerna skall insatserna stödja inhemskt och lokalt arbete. Insatserna skall understödja den multilaterala samordning, framförallt FN:s, som förekommer av internationellt humanitärt arbete med avseende på den kris insatserna är ämnade för. Regeringens beslut skall följa på högsta möjliga grad av samordning med de övriga stater som bidrar finansiellt till insatser i samma område som de själva.

Regeringen lämnar bidrag till svenska såväl som utländska och internationella organisationer. Särskild vikt skall härvidlag fästas vid institutioner inom FN-systemet, vid den internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen, och vid enskilda organisationer med god erfarenhet av humanitärt bistånd. Bidrag skall endast lämnas till organisationer som har anslutit sig till etablerade internationella uppförandekoder inom verksamhetsområdet, eller gjort liknande åtaganden. Inga villkor för mottagande av bidrag skall ställas på att organisationerna skall använda svensk personal eller svenskt material i genomförandet av sina insatser. Bidragen skall vara flexibla, i syfte att möjliggöra för mottagande organisationer att anpassa insatser till utvecklingen i det område där de genomförs. Bidragen skall i möjligaste mån vara förutsägbara, i syfte att underlätta för organisationernas planering. I den mån så är skäligt med hänsyn till en humanitär kris utdragenhet skall regeringen kunna utfästa bidrag bortom innevarande budgetår, med förbehåll för riksdagens godkännande av regeringens förslag till statsbudget.

I beslut om bidrag skall regeringen vara särskilt uppmärksamma på äldres, kvinnors, barns och funktionshindrades särskilda förutsättningar i katastrofförhållanden. Regeringen skall härvidlag beakta gruppernas ofta ökade sårbarhet, framförallt där väpnade konflikter pågår. Den skall beakta värdet av att i synnerhet kvinnors kunskaper tillvaratas i utformandet av biståndsinsatser och i insatsernas stöd till upprätthållande av utsatta befolkningars försörjningsförmåga, i enlighet vad som sägs i avsnitt 3.1 ovan.

För att minska sårbarhet mot nödlidande skall regeringen även bekosta insatser för beredskap mot och förebyggande av skadeverkningar från främst naturkatastrofer, liksom tidiga återuppbyggnadsinsatser efter en humanitär kris, bortom försörjandet av omedelbara behov. I syfte att stärka förutsättningarna för återuppbyggnad skall, där så är möjligt, bidrag gå till humanitära insatser som underbygger överlevnads- och

försörjningsmekanismer i det område där insatser genomförs. Så länge det kan göras i enlighet med de humanitära principerna skall bidrag till förebyggande och beredskap, till nödhjälp och till återuppbyggnad alla söka stödja inhemska och lokala organisationer, liksom lokala tillgångar och kapaciteter i övrigt, exempelvis i upphandling av insatsmaterial och anlitan­de av arbetskraft. Där så är skäligt med hänsyn till föreliggande behovs angelägenhet bör insatser stödjas med bidrag efter det att regeringen eller berörd myndighet har avgjort att genomförande organisation har bedömt den inverkan insatserna kan ha på konfliktmönster och marknadsförhållanden i det område där de skall genomföras.

Regeringen bidrar inte med livsmedel in natura till humanitära livsmedelsbiståndsinsatser. För sådana insatser lämnar regeringen finansiella bidrag, för att möjliggöra för genomförande organisationer att dels lättare anpassa insatsers utformning till skiftande förutsättningar och humanitära behov, dels understödja kapacitet och marknader på eller nära den plats där de humanitära behoven i fråga föreligger genom att i möjligaste mån inhandla livsmedel lokalt eller regionalt.

Medel ur statsbudgetens anslag för internationellt utvecklingssamarbete får, om riksdagen eller regeringen inte beslutar om annat, användas för humanitära bistånd endast i länder som är upptagna i den förteckning över utvecklingsländer som upprätthålls av Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD). Regeringen beslutar i regleringsbrev om undantag, efter godkännande av riksdagen i dess beslut om regeringens budgetproposition.

3.3 Medverkan med statlig personal och egendom

Regeringen och dess myndigheter skall upprätthålla sin mångåriga beredskap att medverka med egen personal och egendom i genomförande eller understöd­jande av humanitära biståndsinsatser. Detta kan avse deltagande i sök- och räddningsinsatser efter jordbävningar och andra naturkatastrofer, i insatser som svar på allvarliga epidemier, och i uppdrag för bedömning av humanitära behov i pågående kriser. Det kan avse insatser för uppbyggande av katastrofberedskap och insatser för logistiskt och annat understöd till organisationer som samordnar eller genomför biståndsinsatser. Medverkan sker utan kostnad för den befolkning för vilken hjälpen är avsedd. Eventuella kostnader för den medverkande myndigheten eller den beställande organisationen bestäms i överenskommelse mellan organisationen och myndigheten, om myndigheten bedömer att så behövs efter samråd med Regeringskansliet eller i förekommande fall i enlighet med regleringsbrev eller annan anvisning av regeringen eller Regeringskansliet.

Vad avser områden där väpnad konflikt pågår, eller hotar att börja eller återuppstå, skall militär personal eller egendom inte nyttjas i genomförande eller understöd­jande av projekt och insatser som kan liknas vid humanitärt bistånd, om inte särskilda skäl föreligger, i enlighet med vad som anförs i avsnitten 2.4 och 3.1 ovan.

Former för medverkan med statlig personal och egendom i humanitära insatser bestäms i övrigt i närmare anvisningar av regeringen och Regeringskansliet. Skr. 2004/05:52

[Bilaga 1]

Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship

Endorsed in Stockholm, 17 June 2003

Objectives and definition of humanitarian action

- 1 The objectives of humanitarian action are to save lives, alleviate suffering and maintain human dignity during and in the aftermath of man-made crises and natural disasters, as well as to prevent and strengthen preparedness for the occurrence of such situations.
- 2 Humanitarian action should be guided by the humanitarian principles of *humanity*, meaning the centrality of saving human lives and alleviating suffering wherever it is found; *impartiality*, meaning the implementation of actions solely on the basis of need, without discrimination between or within affected populations; *neutrality*, meaning that humanitarian action must not favour any side in an armed conflict or other dispute where such action is carried out; and *independence*, meaning the autonomy of humanitarian objectives from the political, economic, military or other objectives that any actor may hold with regard to areas where humanitarian action is being implemented.
- 3 Humanitarian action includes the protection of civilians and those no longer taking part in hostilities, and the provision of food, water and sanitation, shelter, health services and other items of assistance, undertaken for the benefit of affected people and to facilitate the return to normal lives and livelihoods.

General principles

- 4 Respect and promote the implementation of international humanitarian law, refugee law and human rights.
- 5 While reaffirming the primary responsibility of states for the victims of humanitarian emergencies within their own borders, strive to ensure flexible and timely funding, on the basis of the collective obligation of striving to meet humanitarian needs.
- 6 Allocate humanitarian funding in proportion to needs and on the basis of needs assessments.
- 7 Request implementing humanitarian organisations to ensure, to the greatest possible extent, adequate involvement of beneficiaries in the

design, implementation, monitoring and evaluation of humanitarian response.

Skr. 2004/05:52

8 Strengthen the capacity of affected countries and local communities to prevent, prepare for, mitigate and respond to humanitarian crises, with the goal of ensuring that governments and local communities are better able to meet their responsibilities and co-ordinate effectively with humanitarian partners.

9 Provide humanitarian assistance in ways that are supportive of recovery and long-term development, striving to ensure support, where appropriate, to the maintenance and return of sustainable livelihoods and transitions from humanitarian relief to recovery and development activities.

10 Support and promote the central and unique role of the United Nations in providing leadership and co-ordination of international humanitarian action, the special role of the International Committee of the Red Cross, and the vital role of the United Nations, the International Red Cross and Red Crescent Movement and non-governmental organisations in implementing humanitarian action.

*Good practices in donor financing,
management and accountability*

(a) Funding

11 Strive to ensure that funding of humanitarian action in new crises does not adversely affect the meeting of needs in ongoing crises.

12 Recognising the necessity of dynamic and flexible response to changing needs in humanitarian crises, strive to ensure predictability and flexibility in funding to United Nations agencies, funds and programmes and to other key humanitarian organisations.

13 While stressing the importance of transparent and strategic priority-setting and financial planning by implementing organisations, explore the possibility of reducing, or enhancing the flexibility of, earmarking, and of introducing longer-term funding arrangements.

14 Contribute responsibly, and on the basis of burden-sharing, to United Nations Consolidated Inter-Agency Appeals and to International Red Cross and Red Crescent Movement appeals, and actively support the formulation of Common Humanitarian Action Plans (CHAP) as the primary instrument for strategic planning, prioritisation and co-ordination in complex emergencies.

15 Request that implementing humanitarian organisations fully adhere to good practice and are committed to promoting accountability, efficiency and effectiveness in implementing humanitarian action.

16 Promote the use of Inter-Agency Standing Committee guidelines and principles on humanitarian activities, the Guiding Principles on Internal Displacement and the 1994 Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organisations (NGOs) in Disaster Relief.

17 Maintain readiness to offer support to the implementation of humanitarian action, including the facilitation of safe humanitarian access.

18 Support mechanisms for contingency planning by humanitarian organisations, including, as appropriate, allocation of funding, to strengthen capacities for response.

19 Affirm the primary position of civilian organisations in implementing humanitarian action, particularly in areas affected by armed conflict. In situations where military capacity and assets are used to support the implementation of humanitarian action, ensure that such use is in conformity with international humanitarian law and humanitarian principles, and recognises the leading role of humanitarian organisations.

20 Support the implementation of the 1994 Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief and the 2003 Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies.

(c) Learning and accountability

21 Support learning and accountability initiatives for the effective and efficient implementation of humanitarian action.

22 Encourage regular evaluations of international responses to humanitarian crises, including assessments of donor performance.

23 Ensure a high degree of accuracy, timeliness, and transparency in donor reporting on official humanitarian assistance spending, and encourage the development of standardised formats for such reporting.

Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 december 2004

Närvarande: Statsministern Persson, statsråden Ringholm, Freivalds, Sahlin, Pagrotsky, Östros, Messing, Y. Johansson, Bodström, Karlsson, Nykvist, Andnor, Nuder, M. Johansson, Hallengren, Holmberg, Jämtin, Österberg, Orback, Baylan

Föredragande: statsrådet Jämtin

Regeringen beslutar skrivelse 2004/05:52 Regeringens politik för humanitärt bistånd