

Rädda liv och lindra nöd



POLICY FÖR SVERIGES HUMANITÄRA BISTÅND 2010–2016



REGERINGSKANSLIET

Produktion: Enheten för utvecklingspolitik och
UD:s informationstjänst/Svensk Information
Omslagsfoto: Ung kvinna i flyktingläger i
Sudan. Foto: Sven Thorfinn/Panos Pictures
Artikelnummer: UD 11-013
ISBN: 978-91-7496-440-0
Tryck: Edita Västra Aros, Västerås, 2011

Ytterligare exemplar av skriften kan beställas
på Utrikesdepartementets webbplats
www.ud.se

Rädda liv och lindra nöd

POLICY FÖR SVERIGES HUMANITÄRA BISTÅND 2010–2016



Innehållsförteckning

Sammanfattning	6
1. Inledning	7
2. Policyns syfte	9
3. Definitioner	10
4. Utgångspunkter och grundläggande principer	11
4.1 Sveriges starka ställning	11
4.2 Rättsligt ramverk	11
4.3 Svenskt policyramverk	13
4.4 FN:s centrala roll	13
4.5 Gott humanitärt giverskap och behovsbaserat humanitärt bistånd	13
5. Övergripande mål och arbetets inriktning	14
5.1 Flexibelt, snabbt och effektivt humanitärt bistånd för att möta dagens och morgondagens humanitära behov	14
5.2 Ett starkt och samordnat internationellt humanitärt system	19
5.3 Förbättrat samspel med utvecklingsbiståndet samt med andra typer av insatser och aktörer	22
6. Genomförande	27
6.1 Påverkansarbete	28
6.2 Finansiellt stöd	28
6.3 Medverkan med personal och material	29
7. Roll och ansvarsfördelning	30
8. Uppföljning	31
Annex – policykontext	32



Operation Lifeline hjälper interna flyktingar i södra Sudan.
De plockar upp mat som släpps från luften av World Food Programme.

Foto: UN Photo/Eskinder Debebe



Jordanska läkare i samarbete med FNs särskilda operation för Elfenbenskusten, ger fri sjukvård till barn i Elfenbenskusten.

Foto: Ky Chung/UN Photo

Sammanfattning

Policyn fastställer regeringens övergripande mål för Sveriges humanitära bistånd. Den anger utgångspunkter, grundläggande principer och arbetets inriktning som ska vägleda utformningen och genomförandet av detta bistånd.

Det övergripande målet för Sveriges humanitära bistånd är 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.

Det övergripande målet ska uppnås genom att arbetet inriktas på tre huvudsakliga områden:

- flexibelt, snabbt och effektivt humanitärt bistånd för att möta dagens och morgondagens humanitära behov,
- ett starkt och samordnat internationellt humanitärt system,
- förbättrat samspel med utvecklingsbiståndet samt med andra typer av insatser och aktörer.

Policyn gäller tillsvidare, dock längst till utgången av 2016.

1. Inledning

I situationer av väpnad konflikt, naturkatastrofer och andra katastrofliknande situationer är humanitärt bistånd ett av de mest verkningsfulla och handgripliga medlen för att lindra nöden hos drabbade människor. Som ett resultat av främst ett ökat antal naturkatastrofer och utdragna konflikt-situationer har humanitära behov ökat och den internationella humanitära verksamheten vuxit avsevärt i omfattning och volym de senaste tjugo åren.

Återkommande eller utdragna humanitära kriser utgör ett allvarligt utvecklingshinder. De riskerar att underminera de utvecklingsvinster som redan uppnåtts samtidigt som de försvårar för befolkningen att skapa uthållig tillväxt.

I framtiden väntas de globala humanitära behoven både öka och bli mer komplexa till sin natur, bland annat beroende på flera utdragna väpnade konflikter, inte minst i Afrika, befolkningstillväxt, urbanisering, klimatförändringars påverkan, kamp om naturresurser och höjda livsmedelspriser. Trenden går i en riktning mot allt fler komplexa katastrofer som kombinerar naturkatastrofer med pågående eller latenta väpnade konflikter.

Naturkatastrofer och väpnade konflikter påverkar individer och samhällen olika beroende på deras sårbarhet. Under senare år har extrem sårbarhet hos utsatta befolkningar tilltagit utan att den direkt orsakats av en enskild händelse, såsom en naturkatastrof eller väpnad konflikt. Snarare grundar sig sårbarheten på en komplex blandning av långsamt verkande negativa underliggande faktorer, inte minst fattigdom och svaga samhällsinstitutioner.

Antalet internationella humanitära aktörer har vuxit kraftigt. Det handlar om såväl organisationer i det civila samhället och biståndsgivande stater som regionala organisationer. Till detta ska läggas en utveckling och utvidgning av FN-organens samt Rödakors- och Rödahalvmånerörelsens humanitära verksamhet. Därtill kommer ett ökat engagemang och stöd från internationella militära aktörer och på senare år även privata företag och stiftelser.

Ökade humanitära behov och omfattning av internationellt humanitärt bistånd, samt en större och mer diversifierad grupp av aktörer, ställer allt större krav på internationell samordning och ett starkt och effektivt internationellt humanitärt system. Behovet av att stärka partnerskapen mellan FN och övriga aktörer ter sig också allt viktigare.

Det humanitära biståndet genomförs allt oftare i samma områden och samtidigt som andra typer av insatser, inte minst i komplexa humanitära

kriser. Det handlar bland annat om utvecklingsinriktade insatser vilka är nödvändiga för en hållbar utveckling och avhjälpande av kronisk fattigdom som i sin tur kan leda till en humanitär kris. De gap som ibland uppstår i väntan på att långsiktiga utvecklingsinsatser ska komplettera det mer kortsiktiga humanitära stödet måste överbryggas. Humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingsbistånd måste samverka för att lindra nöd men också för att skapa grund för långsiktiga lösningar. Utvecklingsinsatserna bör i regel påbörjas snabbare och vara mer flexibla för att, jämte de humanitära insatserna, kunna möta utmaningar i återhämtningsfasen. Utvecklingsinsatser måste även genomgående verka i förebyggande syfte för att minska sårbarhet, och stärka lokala samhällens motståndskraft och möjligheter att hantera katastrofer. Tidiga insatser i förebyggande syfte kan minska behovet av humanitära insatser i ett senare skede.

Denna utveckling av allt fler typer av verksamhet och aktörer som har direkta beröringspunkter med humanitärt bistånd ställer ökande krav på utvecklande av flexibla samarbetsformer och förhållningssätt för att uppnå största möjliga effekt av det samlade internationella engagemanget. Samtidigt måste det humanitära biståndets grundvalar och principer fortsatt värnas för att säkerställa ett neutralt och behovsbaserat humanitärt bistånd.

Det internationella humanitära biståndet står således inför ett antal utmaningar. Det är av stor vikt att det svenska humanitära biståndet kan bidra till det internationella samfundets förmåga att möta de tilltagande, och på senare år mer komplexa humanitära behoven på ett flexibelt och behovsanpassat sätt.

2. Policyns syfte

Policyn fastställer regeringens övergripande mål för Sveriges humanitära bistånd. Den anger utgångspunkter, grundläggande principer och arbetets inriktning, som ska vägleda utformningen och genomförandet av detta bistånd.

Policyn ska tillämpas i såväl det bilaterala som det multilaterala humanitära biståndet samt humanitärt bistånd som bedrivs av Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och andra berörda myndigheter.

Policyn gäller tillsvidare, dock längst till utgången av 2016.



Lastbilsflotta i Aru i Demokratiska republiken Kongo avsedd för matttransporter i nordöstra delen av landet.

Foto: Mikael Nyman, MSB

3. Definitioner

Med humanitärt bistånd¹ avses 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 som väsentligt åsidosätter befolkningsgruppers eller hela samhällens försörjnings- och överlevnadsmekanismer. I väpnad konflikt avser detta främst civilbefolkningen, men kan även avse medlemmar av väpnade styrkor som inte längre deltar i stridigheter, såsom sårade och sjuka; i naturkatastrofer och andra katastrofliknande förhållanden avser detta den utsatta befolkningen.

Humanitära biståndsinsatser utgörs av materiellt bistånd och skyddsinsatser.

- Materiellt bistånd kan ske i form av försörjning med framförallt livsmedel, näringstillskott, nödlogi, rent vatten, sanitetsanläggningar, sjukvård och andra hälsoinsatser, samt i vissa fall undervisning/skolgång, jordbruksstöd, och andra ej omedelbart livräddande insatser.
- Skyddsinsatser avser insatser för att säkerställa nödlidande kvinnors, mäns och barns rättigheter till framförallt värdighet och fysisk säkerhet, inklusive rätten till frihet från våld inbegripet sexuellt våld. Skyddsinsatser innefattar även påtalande av väpnade gruppers skyldigheter, registrerande av ställning som flykting eller internflykting, och utbildning om rättigheter och folkrättsskyldigheter.

Ofta innehåller humanitära insatser inslag av både materiellt bistånd och skydd, då en materiell biståndsinsats innebär att utsatta individers rättigheter värnas, och då en skyddsåtgärd förstärker förutsättningarna för den enskildes tillgång till materiellt bistånd.

¹ I det svenska och internationella språkbruket förekommer vanligen förleden "katastrof", "nöd" och "humanitär" framför efterleden "hjälp", "bistånd", "insatser" och "verksamhet". Begrepp som bildas med dessa ord ska betraktas som liktydiga.



UNHCR undsätter libyer som flytt från Khadaffis våld mot den egna befolkningen.

Foto: UN Photo/UNHCR/A Duclos

4. Utgångspunkter och grundläggande principer

4.1 Sveriges starka ställning

Sveriges starka ställning inom det internationella humanitära biståndet är en central utgångspunkt för genomförandet av policyn. Denna särställning grundar sig dels på långvarigt och aktivt arbete för att utveckla internationell humanitär politik, dels på stora finansiella bidrag.

4.2 Rättsligt ramverk

Sveriges humanitära biståndspolitik utgår från Genèvekonventionerna från 1949, deras tilläggsprotokoll och andra uttryck för den internationella humanitära rätten, samt från flyktingrätten, från de mänskliga rättigheterna, från rättsliga instrument med bäring på naturkatastrofer, och från vedertagen internationell praxis på området.

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 har utomstående organisationer och stater, med tillräcklig förmåga och kapacitet, ett ansvar att lämna stöd till insatser för att möta dessa behov, i enlighet med folkkrätten 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**.

Politiken vägleds av de **humanitära principerna** om humanitet, opartiskhet, neutralitet och oberoende.

De humanitära principerna:

Humanitet – att mänskligt lidande bör avhjälpas varhelst det uppstår

Opartiskhet – att det humanitära biståndet ska bestämmas på grundval av nödlidande människors behov, utan åtskillnad med avseende på annan egenskap såsom kön, folkgruppstillhörighet, religion eller politisk åskådning

Neutralitet – att det humanitära biståndet och de som genomför och stöder det inte får ta ställning i väpnad konflikt eller politiskt betonad meningsmotsättning där en humanitär biståndsinsats genomförs

Oberoende – oavhängighet från de icke-humanitära hänsyn som givande, mottagande eller andra parter kan ha i förhållande till den kris där humanitärt bistånd genomförs

4.3 Svenskt policyramverk

Policyn tar sin utgångspunkt i Sveriges politik för global utveckling, PGU², och dess övergripande mål, att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Policyn medverkar, även om det inte är det humanitära biståndets uttryckliga mål, indirekt till det övergripande målet för utvecklings-samarbetet, nämligen att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor.

Humanitära behov ska alltid vara det som primärt styr det humanitära biståndet. Tematiska policyer bör samtidigt ses som viktigt kompletterande vägledning.

4.4 FN:s centrala roll

Sveriges humanitära bistånd ska följa FN:s resolutioner på området, särskilt generalförsamlingens resolution 46/182 om det humanitära biståndet. Den slår framförallt fast FN:s grundläggande och unika uppgift att leda och samordna internationella humanitära insatser samt anger de humanitära principerna.

4.5 Gott humanitärt givarskap och behovsbaserat humanitärt bistånd

Sveriges humanitära bistånd vägleds av principerna om Gott humanitärt givarskap (GHD). Sveriges humanitära bistånd ska, i enlighet med dessa principer, vara behovsbaserat, fördelas i proportion till humanitära behov och grunda sig på behovsbedömningar.

² Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling (prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3), Globala utmaningar – vårt ansvar (skr. 2007/08:89), Att möta globala utmaningar (skr. 2009/10:129)

5. Övergripande mål och arbetets inriktning

Det övergripande målet för Sveriges humanitära bistånd är 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.

Sveriges särställning på det humanitära området ska fortsatt vara ett viktigt verktyg för att bidra till den internationella politikutvecklingen på ett drivande, innovativt och ansvarsfullt sätt. Denna särställning ska värnas och vidareutvecklas under policyperioden.

För att uppnå den övergripande målsättningen ska arbetet inriktas på tre huvudsakliga områden.

5.1 Flexibelt, snabbt och effektivt humanitärt bistånd för att möta dagens och morgondagens humanitära behov

Sverige ska verka för att det humanitära biståndet, såväl det svenska som det internationella:

- utformas så att det på ett flexibelt, snabbt och effektivt sätt kan möta de humanitära behoven hos nödlidande kvinnor, män, barn och ungdomar i varje specifik situation och kontext,
- utformas, i möjligaste mån, med hänsyn till speciellt utsatta grupper och deras särskilda behov.

Sveriges humanitära bistånd ska:

- utgå från en global ansats där behov ska vara styrande.

Vid utformande och genomförande av humanitärt bistånd ska utmaningarna och aspekterna nedan särskilt beaktas.

a) Civilbefolkningen har alltmer kommit att bli direkta måltavlor i väpnade konflikter. Sverige ska därför verka för att:

- humanitära insatser till förmån för **skydd av civila** sker såväl före som under och efter en konflikt,
- mandatet för internationella freds- och säkerhetsfrämjande missioner, när så är motiverat, i ökad utsträckning inkluderar ett mandat samt adekvat kapacitet och utbildning för att skydda civila.



FNs flyktingkommissarie UNHCR hjälper flyktingar från Burundi att återvända hem från flyktingläger i Tanzania.

Foto: Mario Rizzolio/UN Photo

b) Antalet **flyktingar** i världen har under senare år minskat samtidigt som antalet **internflyktingar** ökar, till stor del som en konsekvens av färre mellanstatliga och fler interna konflikter. Den globala trenden av ökad urbanisering omfattar även flyktingar och internflyktingar. Det innebär nya och omfattande utmaningar för humanitära organisationer, inte minst vad gäller arbetsmetoder. FN:s flyktingorgan, UNHCR, leder det internationella arbetet med att finna hållbara lösningar på flyktingsituationer genom lokal integration, återvändande eller vidarebosättning i tredje land. Vad gäller internflyktingar har nationella regeringar huvudansvaret för samtliga sina medborgare. Det internationella samfundet kan, utöver att bistå med skydd och stöd till internflyktingar, bistå landets regering i arbetet med att finna hållbara lösningar på interflyktingsituationer i form av återvändande eller lokal integration. Det är viktigt att det finns en nära samverkan mellan humanitära aktörer och utvecklingsaktörer för att säkerställa hållbara lösningar för både flyktingar och internflyktingar.

Sverige ska:

- verka för att det humanitära biståndet, vid behov genom nya arbetsmetoder och verktyg, ska möjliggöra för humanitära aktörer att bistå flyktingar och internflyktingar med effektivt skydd och stöd, oavsett om människor tagit sin tillflykt till flyktingläger, värdfamiljer eller städer,
- stödja internationella samfundets arbete med att finna hållbara lösningar genom att verka för ett närmare samarbete mellan humanitära aktörer och utvecklingsaktörer. I detta arbete ska vikten av aktiviteter som främjar självförsörjning och lokalt ägarskap både bland återvändande flyktingar och internflyktingar samt mottagande samhällen betonas. Sverige ska verka för att detta mål återspeglas i nationella och internationella utvecklingsplaner.

c) **Kvinnor liksom barn** är ofta särskilt utsatta i humanitära situationer. Kvinnor har samtidigt en viktig roll som aktörer och organisatörer av service i familjer och lokalt samt vad gäller livsmedelsförsörjning. I väpnade konflikter är det ofta nödvändigt att särskilt skydda kvinnor samt flickor och pojkar mot våld och andra övergrepp, i synnerhet sexuella övergrepp, ökad utsatthet för människohandel, risk för rekrytering till väpnade styrkor, och mot ekonomisk och social utsatthet då fördelning av knappa resurser kan ske till kvinnors och barns nackdel. Under senare år har sexuellt våld som en del av krigföringen kommit att prägla flera humanitära kriser i konfliktområden. Bistånds- och skyddsinsatser inom exempelvis säkerhet, hälsa, livsmedelsförsörjning och utbildning kan behöva bedrivas med särskild avsikt att stödja kvinnors ekonomiska aktörskap samt för att undvika att barns utvecklingsvillkor undergrävs.

Sverige ska i utformandet och genomförandet av humanitära insatser:

- verka för att ett jämställdhetsperspektiv beaktas genomgående,
- beakta kvinnors ekonomiska aktörskap och viktiga roll i livsmedelsproduktionen liksom deras kunskaper om befolkningars försörjnings sätt, sociala mönster och andra lokala förhållanden,
- beakta kvinnors särskilda hälsovårdsbehov, bland annat i samband med graviditet och förlossning,
- beakta kvinnors, mäns och ungdomars behov avseende sexuell och reproduktiv hälsa, exempelvis tillgång till preventivmedel,

- beakta behovet av skydd för kvinnor mot våld och övergrepp,
- beakta behovet av skydd för barn mot våld och övergrepp,
- beakta barns behov av trygga platser och snabb återgång till en så normaliserad vardag som möjligt.

d) **Humanitärt livsmedelsbistånd** ska skydda människors uppehälle och stärka motståndskraften för människor som drabbats av, eller återhämtar sig från, en akut eller omfattande livsmedelskris. Stora mängder importerat livsmedelsbistånd kan dock allvarligt undergräva den lokala marknaden, jordbruket och livsmedelsproduktionen.

Sverige ska verka för att:

- livsmedel för humanitärt bistånd i första hand ska köpas in på eller nära de platser där det ska användas,
- biståndsgivare generellt inte binder sitt humanitära bistånd till sin egen produktion,



Personal från UNHCR lastar av förnödenheter i samband med cyklonen Nagris vid gränsen mellan Thailand och Burma.

Foto: UN Photo/UNHCR

- humanitärt livsmedelsbistånd inte endast ska omfatta livsmedel i natura utan även andra mer innovativa typer av stöd där det är möjligt, till exempel kontantstöd och kuponger som kan inlösas mot varor,
 - det humanitära livsmedelsbiståndet ska samspela med mer långsiktiga utvecklingsinsatser för att främja tryggad livsmedelsförsörjning, utveckling av jordbruk och lokal livsmedelsproduktion, samt utgå från en helhetssyn på orsakerna till otrygg livsmedelsförsörjning och undernäring.
- e) Stöd till röjning av **minor, klustervapen och andra explosiva lämningar** efter krig kan vara en viktig uppgift för det humanitära biståndet. Den humanitära delen av detta, ofta långsiktiga, arbete berör i huvudsak direkta insatser syftande till att underlätta repatriering av flyktingar och internflyktingar och bidra till tidig återuppbyggnad.

Sverige ska verka för att:

- denna typ av insatser får en långsiktig och utvecklingsinriktad ansats i ett så tidigt skede som möjligt.
- f) De negativa effekterna av **miljöpåverkan och klimatförändringar** har störst påverkan på människor som lever i fattigdom. Redan utsatta kvinnor, män, barn och ungdomar blir än mer sårbara.

Sverige ska därför verka för att:

- det humanitära biståndet bidrar till minskad sårbarhet för allvarliga skadeverkningar av naturkatastrofer inklusive miljö- och klimatrelaterade katastrofer hos såväl individer som samhällen,
 - det humanitära biståndet i möjligaste mån tar hänsyn till miljö- och klimataspekter både i ett kort- och långsiktigt perspektiv.
- g) För att minska sårbarheten är det viktigt att genomföra insatser för **beredskap mot och förebyggande av skadeverkningar** från främst naturkatastrofer, liksom **tidiga återuppbyggnadsinsatser** efter en humanitär kris, bortom försörjandet av omedelbara behov. Sverige ska därför verka för att:

- katastrofriskreducerande insatser ska prioriteras och ses som en integrerad del av det humanitära stödet, som komplement till de långsiktiga insatserna inom ramen för utvecklingsbiståndet, enligt principerna i Hyogo Framework for Action (HFA),
- redan under tidig återuppbyggnad genomföra insatser som bidrar till att minimera framtida sårbarhet hos individer och samhällen,
- bidrag, där så är möjligt, går 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 ska sådana bidrag, så långt det är möjligt, utformas på ett sätt så att den lokala kapaciteten stärks.

5.2. Ett starkt och samordnat internationellt humanitärt system

Ett starkt och väl samordnat internationellt humanitärt system är en förutsättning för effektivt humanitärt bistånd till stöd för det drabbade landets egna insatser. Det internationella humanitära systemet består framför allt av FN, Rödakors- och Rödahalvmånerörelsen, samt internationella enskilda organisationer.

Under senare år har det humanitära tillträdet, dvs. möjligheten att nå kvinnor, män, barn och ungdomar i nöd, begränsats framför allt på grund av att ett försämrat säkerhetsläge omöjliggjort för humanitära organisationer att utföra sina uppgifter. I flera fall har humanitär personal utsatts för direkta attacker och kidnappningar.

Sverige ska verka för:

- att respekten för, samt efterlevnaden, av den internationella humanitära rätten samt de humanitära principerna värnas,
- säkert och obehindrat humanitärt tillträde till nödlidande människor och att detta respekteras av alla involverade parter. Likaså ska Sverige stödja åtgärder för att öka säkerheten för humanitär personal i fält,
- att det internationella humanitära systemet ytterligare stärks och att samordningsmekanismer förbättras och vidareutvecklas.

a) FN:s centrala roll

FN har en grundläggande och unik uppgift att leda och samordna internationella humanitära insatser. År 2005 lanserade FN humanitära reformer vars syfte är att effektivisera internationellt humanitärt bistånd. För att stärka FN:s centrala roll i det humanitära arbetet ska Sverige:

- värna de multilaterala mekanismer, såsom ledda av framför allt FN, som finns för samordning och genomförande av biståndet,
- särskilt stödja OCHA:s roll i detta arbete,
- verka för stärkande av de av FN samordnade humanitära appeller (Consolidated Appeals Process) och andra appeller, såsom blixtpapper, samt humanitära handlingsplaner (Common Humanitarian Action Plan) och andra ansatser till samlade förhållningssätt,
- stödja de mekanismer som inrättades med FN:s generalförsamlings resolution 46/182 och verka för att samtliga organisationer med humanitär verksamhet arbetar i överensstämmelse med dessa mekanismer,
- stödja konsolideringen av humanitära reformer,
- verka för effektiva finansieringsformer av humanitära insatser, inklusive fortsatt utvecklande av givargemensamma fonder på landnivå samt stärkande av FN:s katastroffond (CERF).

b) Internationella Rödakors- och Rödahalvmånerörelsen

Den internationella Rödakors- och Rödahalvmånerörelsen intar en särskild ställning i det internationella humanitära systemet, inte minst vad gäller det globala nätverk som de nationella föreningarna innebär. Internationella Rödakorskommittén spelar en unik roll genom den uppgift Genèvekonventionen ger organisationen beträffande humanitärt bistånd och skydd samt övervakandet av den humanitära rätten. Sverige ska:

- tala för internationella Rödakors- och Rödahalvmånerörelsens vikt och särställning i det internationella humanitära biståndet, och då särskilt Internationella Rödakorskommittén,
- välkomna Internationella Rödakorskommitténs deltagande i internationella humanitära samordningsmekanismer, i förenlighet med organisationens oberoende.

c) Organisationer i det civila samhället

Internationella och nationella organisationer i det civila samhället har en väsentlig uppgift i genomförandet av humanitära insatser. Deras förankring i lokala samhällen ger dem en unik roll att snabbt och effektivt nå nödställda människor. Sverige ska verka för att:

- organisationer i det civila samhället är väl samordnade inom ramen för internationella samordningsmekanismer,
- internationella organisationer i det civila samhället bidrar till lokalt kapacitetsbyggande.

d) EU

Europeiska Unionen är genom kommissionen och dess humanitära generaldirektorat, ECHO, och dess medlemsstater, den största officiella givaren av humanitärt bistånd. Sedan 2010 ingår även civilskydd i ECHO:s mandat vilket, utöver finansiering av humanitära organisationer, innebär medlemsstaters deltagande med både materiel och personal i vissa humanitära kriser.

Sverige ska verka för att:

- EU:s konsensusdokument om humanitärt bistånd genomförs, vilket innebär en gemensam ansats för EU:s humanitära bistånd,
- EU:s finansiering av humanitära insatser och dess deltagande med personal och materiel utvecklas i enlighet med de humanitära principerna, och till stöd för befintliga multilaterala mekanismer, framför allt de som leds av FN,
- EU vidmakthåller en tydlig och principfast röst i den internationella humanitära debatten. I detta bör ingå att verka 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.

e) Internationell dialog och partnerskap

Det internationella humanitära systemets effektivitet är beroende av god dialog och partnerskap mellan givar- och mottagarländer. Sverige ska:



Basläger i Port-au-Prince på Haiti. Lägre har byggts för WFP i samarbete mellan olika länder inom ramen för IHP, International Humanitarian Partnership. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har haft en central roll i byggandet av lägre.

Foto: Björn Johansson, MSB

- verka för att stärka denna dialog, såväl genom bilaterala initiativ som inom ramen för multilaterala fora,
- verka för stärkt partnerskap med nya humanitära givarländer för att öka det globala samförståndet kring det humanitära biståndets grundprinciper.

5.3 Förbättrat samspel med utvecklingsbiståndet samt med andra typer av insatser och aktörer

a) Humanitärt bistånd och utvecklingsbistånd

Det humanitära biståndet skiljer sig från det långsiktiga utvecklingssamarbetet framförallt på två sätt. För det första är dess grundsatser och utgångspunkter i stor utsträckning bekräftade i folkrätten. För det andra ska det humanitära biståndet avhjälpa akut nöd utifrån humanitära behov och ska företrädesvis upphöra då en utsatt befolknings omedelbara nöd har lindrats. Dock är verkligheten ofta sådan att humanitära insatser och ut-

vecklingsinsatser genomförs sida vid sida, och det är då viktigt att de kompletterar och är i samspel med varandra.

För att minimera skadeverkningar av humanitära katastrofer är det också angeläget att bygga upp lokala samhällens beredskap och förmåga att hantera framför allt naturkatastrofer. 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 försörjnings- och utvecklingsförutsättningar, utdragna traumaskador, materiell skada på egendom, och annat.

Likasa kan utvecklingsinriktade förebyggande insatser bidra till att avhjälpa utdragna, eller förhindra uppkomsten av, sådana humanitära kriser som kan förefalla vara plötsligt uppkomna av naturkatastrofer, men som delvis snarare beror på samhällspolitiska misslyckanden.

Extrem sårbarhet hos utsatta befolkningar väntas även i framtiden öka, utan att den direkt orsakas av någon enskild humanitär katastrof. En kombination av en rad globala och genomgripande trender, såsom urbanisering, höga livsmedelspriser, klimatförändringar men även djup och långvarig arbetslöshet och fattigdom, kan bidra till denna utsatthet. För att kunna undsätta dessa befolkningsgrupper krävs ett förhållningssätt som inte enbart förlitar sig på humanitärt bistånd för att möta humanitära behov och minska sårbarheten inför humanitära katastrofer, utan även på utvecklingsinsatser som bör genomföras parallellt och i nära samverkan med det humanitära biståndet, för att uppnå en långsiktig och hållbart förbättrad humanitär situation.

Sverige ska verka för att:

- humanitärt bistånd, där så är möjligt, har en utvecklingsfrämjande verkan eftersom snabba och väl genomförda humanitära insatser kan dämpa utvecklingshämmande skadeverkningar av katastrofer,
- det humanitära biståndet i ökad utsträckning bidrar till lokalt kapacitetsbyggnad och att dessa insatser samverkar med liknande insatser inom utvecklingsbiståndet för att därmed uppnå en långsiktig och hållbar förmåga i katastrofutsatta länder,
- det humanitära biståndet samverkar med utvecklingsinriktade insatser i samma område för att minska sårbarheten och främja förutsättningarna för att individer som lever i utsatthet och fattigdom ska kunna förbättra sina levnadsvillkor.

b) Transition och tidig återhämtning

Väpnade konflikter och naturkatastrofer åtföljs ofta av en humanitär kris vilket kan föranleda humanitärt bistånd. Det är dock angeläget att redan i ett tidigt skede, i samband med återhämtningen efter en sådan kris, även stödja utvecklingsinsatser i det drabbade området. Syftet är att bidra till att skapa en situation där långsiktig hållbar utveckling så småningom kan äga rum. I internationella givarsammanhang har denna period, från en kris till en relativt stabil situation, kommit att benämnas som transitionsfas. Med detta åsyftas inte bara de transitionsutmaningar som landet går igenom - men även de utmaningar som biståndsgivare ställs inför vad gäller valet av finansieringsmekanismer för att möta utmaningar som förknippas med den s.k. tidiga återhämtningen.

Även i postkonfliktsituationer kan de humanitära behoven fortsätta samtidigt som det finns behov av stats- och fredsbyggandeprocesser. En sned fördelning av bistånd kan utgöra grogrund för återupptagna stridigheter och flyktingströmmar. Det är därför avgörande att stärka samverkan mellan humanitära aktörer och utvecklingsaktörer oavsett om det gäller efter en konflikt eller en naturkatastrof.

Sverige ska verka för att:

- långsiktiga utvecklingsinsatser där så är möjligt kompletterar humanitära insatser i konflikt-drabbade länder och efter naturkatastrofer,
- de multilaterala aktörerna som ofta ansvarar för instrumenten för tidiga återuppbyggnadsbehov förbättrar kvaliteten på dessa vad gäller flexibilitet och relevans för snabba fredsfrämjande mål och långsiktig statsbyggnad,
- utvecklingsaktörer respekterar att humanitärt bistånd bedrivs utifrån de humanitära principerna samt verkar för att förebygga risker för återkommande humanitära kriser.

c) Humanitära och internationella militära aktörer

Humanitära och internationella militära aktörer verkar allt oftare i samma områden. Detta innebär ökade kontaktytor och, där så är möjligt och efterfrågat, ökad möjlighet till samverkan.

I områden som präglas av stora säkerhetsproblem kan militära aktörer ha



Staden Nowshera i Pakistan drabbades svårt av översvämningarna under augusti 2010. 2,5 miljoner människor berördes av katastrofen.

Foto: UN Photo/WFP/Amjad Jamal

en viktig funktion i hanteringen av en akut humanitär kris genom att med närvaro eller stöd möjliggöra för humanitära aktörer att nå utsatta människor. Även i samband med naturkatastrofer kan militära aktörer spela en viktig stödjande roll.

Effektivt och säkert genomförande av humanitära insatser förutsätter dock 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. Humanitära organisationer bör alltid upprätthålla en tydlig rollfördelning och åtskillnad mellan sig själva, såsom civila, och väpnade grupper och andra delaktiga i konflikten. Detta förhållningssätt är särskilt viktigt i områden där det förekommer militära styrkor. 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.

I samband med naturkatastrofer och andra katastrofliknande förhållan-

den där inte väpnad konflikt eller allvarliga sociala eller politiska motsättningar råder, är känsligheten för rollsammanblandning i regel något mindre.

För att bibehålla det humanitära biståndets civila grunddrag och en tydlig rollfördelning mellan humanitära och militära aktörer ska utgångspunkten vara att militära aktörer inte själva ska genomföra humanitära biståndsinsatser. Undantag kan vara berättigade i de särskilda fall där det inte finns jämgoda civila alternativ, och då i första hand med indirekt stöd snarare än med direkt genomförande av humanitära insatser, i samtliga fall under övergripande civil ledning.

Opartiskhet och neutralitet är värderingar som humanitära aktörer tillskrivs baserat på hur deras arbete och uppförande uppfattas av mottagare och andra aktörer i verkningsområdet.

Sverige ska verka för:

- att samverkan mellan humanitära och militära aktörer sker i enlighet med FN:s riktlinjer på området; Oslo Guidelines (2007) vid naturkatastrofer samt MCDA-Guidelines (2003) vid humanitära kriser i konfliktområden. Även IASC:s referensdokument (2004) ska beaktas,
- vidmakthållande av det humanitära biståndets civila grunddrag och en tydlig rollfördelning mellan humanitär och militär verksamhet,
- främjandet av värderingar om neutralitet och opartiskhet samt för att samtliga humanitära insatser ska uppfylla dessa grundläggande krav,
- att i samband med internationella multifunktionella missioner, omfattande militära, politiska, utvecklingsinriktade och humanitära aktörer, verka för att de humanitära principerna efterlevs i samordningen inom missionerna, såväl som i genomförandet av humanitärt bistånd.

d) Den enskilda människans säkerhet

I sin säkerhetspolitiska grundsyn fäster Sverige 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.

Sverige ska verka för att:

- stöd till humanitära insatser underbygger denna grundsyn.

6. Genomförande

Policyn avser svenskt bilateralt och multilateralt humanitärt bistånd. Policyn ska tillämpas i myndigheternas humanitära verksamhet och i strategier för samarbete med organisationer.

Policyn ska implementeras genom användande av följande tre verktyg: påverkansarbete, finansiellt stöd och medverkan med personal och materiel.

Policyn är vägledande för utarbetande av svenska positioner och ställningstaganden inom multilaterala organisationer, i förhandlingar för relevanta konventioner och processer, internationell policyutveckling och dialog, inom EU, FN och andra internationella fora.

Att hantera risk för korruption ska vara en integrerad del av genomförandet av humanitära insatser. Utöver erforderlig kunskap och förståelse av situationen vid bedömningstillfället ska klara regler finnas för hur korrupsionsmisstankar ska följas upp.

En viktig del i stärkandet av det internationella humanitära systemet är metodutveckling, kapacitetsstärkande och ökad tonvikt vid mål- och resultatstyrning. I genomförandet av policyn ska därför följande beaktas:

- stöd för att stärka kunskaperna om och övervakningen av respekten för den internationella humanitära rätten
- stöd till insatser inom metodutveckling, utvärdering, utbildning samt annan verksamhet som bidrar till stärkt ansvarsutkrävande och fortsatt professionalisering av humanitära aktörer
- stöd till initiativ och processer som främjar arbetet med att utarbeta gemensamma behovsbedömningar i syfte att höja kvaliteten på dessa bedömningar. Väl samordnade och adekvata behovsbedömningar är centralt för ett effektivt och behovsbaserat humanitärt bistånd
- främjande av ett framåtblickande, kostnadseffektivt och innovativt humanitärt bistånd. Som ett led i detta ingår att utveckla kontakterna med framför allt företag, privata sektorn och forskarvärlden för att stimulera till nya tekniska lösningar och metoder i syfte att nå nödlidande än mer effektivt.



Uzbekiska flyktingar uttrycker sorg och rädsla efter våldsamma sammanstötningar mellan uzbeker och kirgiser i Kirgisistan i juni 2010.

Foto: UN Photo/EPA

6.1 Påverkansarbete

Sverige ska genom nationellt och internationellt påverkansarbete, såsom informationsspridning, diplomati och strategisk dialog, inom det humanitära området verka för att det samlade internationella humanitära biståndet utvecklas i överensstämmelse med vad som anges i denna policy.

Det är särskilt viktigt att verka för full efterlevnad av den internationella humanitära rätten, de mänskliga rättigheterna och andra rättsregler på området, samt de grundläggande humanitära principerna.

6.2 Finansiellt stöd

Sverige lämnar finansiella bidrag till organisationer, såväl svenska som internationella, för genomförande av humanitära biståndsinsatser.

Humanitärt bistånd kan omfatta insatser för beredskap mot och förebyggande av skadeverkningar från främst naturkatastrofer, liksom tidiga

återuppbyggnadsinsatser efter en humanitär kris, bortom försörjandet av omedelbara behov.

Sverige ska ge bidrag till en blandning av organisationer baserat på deras komparativa fördelar, inklusive framför allt FN-organ, Internationella Rödakors- och Rödahalvmånerörelsen samt organisationer i det civila samhället.

För att främja samordning och strategisk inriktning ska även globala liksom landbaserade givargemensamma fonder kunna erhålla stöd.

Finansiella bidrag ska endast utgå till sådana organisationer vars arbete är förenligt med denna policy och i övrigt med internationellt vedertagna normer på det humanitära området. Bidrag ska endast lämnas till organisationer som har anslutit sig till etablerade internationella uppförandekoder inom verksamhetsområdet, eller gjort liknande åtaganden.

I enlighet med principerna för Gott humanitärt givarskap ska bidragen vara flexibla och förutsägbara, i syfte att möjliggöra för mottagande organisationer att anpassa insatser till utvecklingen i det område där de genomförs och för att underlätta planeringen.

Sverige ska verka för att genomförande organisationer fortlöpande prövar och tar hänsyn till sin verksamhets möjliga inverkan på konfliktmönster i de områden de arbetar i.

6.3 Medverkan med personal och materiel

Sverige ska ha en beredskap för att med personal och materiel kunna genomföra eller understödja humanitära biståndsinsatser. Detta kan bland annat avse deltagande i räddningsinsatser efter naturkatastrofer, olika former av stöd (t.ex. basläger, IT/informationshantering, vattenrening, sanitet, logistik) till humanitära organisationer som samordnar eller genomför biståndsinsatser, och stärkande av katastrofberedskap och tidig återuppbyggnad efter katastrofer, samt humanitär minhantering. Svensk medverkan med personal och materiel sker företrädevis genom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

Även sekonderingar till internationella organisationer bör övervägas.

7. Roll- och ansvarsfördelning

Samverkan och dialog mellan ett stort antal aktörer i Sverige, i mottagarländerna, regionalt och på global nivå är en förutsättning för genomförande av denna policy. Dessa aktörer är bland annat enskilda stater, internationella och mellanstatliga organisationer, organisationer i det civila samhället, myndigheter och näringslivet.

Regeringskansliet ansvarar för kärnstöden till, och Sveriges övergripande politik gentemot multilaterala organisationer med humanitär, eller delvis humanitär, verksamhet. Detta inkluderar framför allt FN-organ, Internationella Rödakorskommittén och Internationella migrationsorganisationen. Regeringskansliet har även det övergripande ansvaret för samarbetet inom ramen för Gott humanitärt givarskap (GHD) samt dialog och samarbete vad gäller EU:s humanitära verksamhet.

Regeringskansliet har det övergripande ansvaret för det påverkansarbete som anges i avsnitt 6.1.

Sida ska tillämpa denna policy i genomförandet av strategin för humanitärt bistånd samt stödja Regeringskansliets påverkansarbete. Sida ansvarar vidare för land- eller regionbaserat humanitärt bistånd inklusive stöd till FN:s samordnade humanitära appeller och Rödakorsrörelsens appeller. Sida ansvarar även för bidrag som tilldelas nationella och internationella organisationer i det civila samhället för humanitär verksamhet samt för kapacitetsbyggande hos dessa organisationer. Likaså ansvarar Sida för finansiering av MSB:s humanitära insatser på land- och regional nivå.

MSB:s roll och ansvar är att i enlighet med myndighetens instruktion upprätthålla en beredskap för att kunna genomföra eller understödja räddnings- och katastrofinsatser, samt att kunna stödja insatser inom humanitär minhantering, stärkande av katastrofberedskap och tidig återuppbyggnad. MSB ska vara en operativ aktör och bidragen ska utgöras av personal och/eller materiel.

Policyn ska även tillämpas av andra myndigheter vars verksamhet berör humanitärt bistånd.

De olika aktörerna och verktygen är ömsesidigt förstärkande i genomförandet av policyn. För att bidra till målen för det humanitära biståndet är det av stor vikt att policy, finansiering och operativa insatser ses som delar i samma kedja och att arbetet med del olika verktygen genomförs i en nära samverkan. Det operativa arbetet ska t.ex. bidra till återföring av

erfarenheter från fält som är viktiga för förankring och fortsatt utveckling av policyarbetet.

Sida och MSB har även en viktig roll när det gäller samarbetet med multilaterala organisationer och inom EU, och ska bidra med erfarenheter från samarbete inom sina områden och utifrån sin expertis, till stöd för regeringens övergripande ansvar för den humanitära politikutvecklingen.

8. Uppföljning

Policyn ska gälla tillsvidare, dock längst t o m 2016. En halvtidsöversyn av policyn ska genomföras senast 2013 för en bedömning av eventuellt behov av förändringar och kompletteringar av policyn.

Vid policyperiodens slut ska en uppföljning av policyns tillämpning och relevans genomföras.

ANNEX – POLICYKONTEXT

1. Rättsligt ramverk

Parternas skyldigheter i en väpnad konflikt vad gäller humanitärt bistånd styrs av reglerna i **Genèvekonventionerna** om skydd för krigens offer från 1949 och deras tilläggsprotokoll. I Genèvekonventionerna anges också opartiska humanitära organisationers möjlighet att ge skydd och bistånd åt civila. Dessa regler anses idag innebära att om en krigförande part inte själv kan tillgodose civilbefolkningens behov så kan den parten inte godtyckligt avböja ett erbjudande om humanitärt bistånd. Ett erbjudande om humanitärt bistånd kan inte ses som en inblandning i en annan stats inre angelägenheter, vilket bekräftas bland annat av Genèvekonventionerna och av resolutioner i FN:s generalförsamling och dess säkerhetsråd.

Genèvekonventionerna och deras tilläggsprotokoll innehåller även regler som ger de opartiska humanitära organisationer som är verksamma i en väpnad konflikt tillträde till civila eller icke-stridande medlemmar av väpnade grupper, för att kunna bistå dessa. Det finns även en allmän skyldighet för stater och andra parter till väpnade konflikter att underlätta för hjälpinsatser, vilket har bekräftats av 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, men i sin helhet är de grundsatser instrumenten uttrycker desamma som de för insatser i väpnade konflikter.

Flyktingkonventionen (1951) och dess tilläggsprotokoll (1967) utgör ett grundläggande folkrättsligt instrument till skydd för människor på flykt. Flyktingkonventionen ger också FN:s flyktingorgan (UNHCR) ett allmängiltigt och unikt mandat att skydda människor som är flyktingar i konventionens bemärkelse.

Vad gäller internflyktingar ska det humanitära biståndet utformas i enlighet med FN:s **vägledande principer för internflykt** (1998), i syfte att stärka skyddet för internflyktingar.

Reglerna om de **mänskliga rättigheterna** utgör ytterligare en grund för

att tillgodose människors behov av humanitär assistans i såväl väpnad konflikt som i katastrofsituationer. 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 ska 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.

2. FN

Generalförsamlingens resolution 46/182 om det humanitära biståndet (1991) antogs enhälligt 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. Den slår framförallt fast FN:s grundläggande och unika uppgift att leda och samordna internationella humanitära insatser samt anger de humanitära principerna, som är styrande för internationellt humanitärt bistånd. Resolutionen utgör grunden för den verksamhet som bedrivs av FN:s kontor för humanitär samordning (OCHA).

Det humanitära biståndet ska även särskilt beakta FN:s säkerhetsråds resolutioner om kvinnor, fred och säkerhet (resolutioner 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 och 1889 (2009)). Likaså ska FN:s säkerhetsrådsresolutioner om barn i väpnade konflikter (resolutioner 1612 (2005) och 1882 (2009)) beaktas.

År 2005 lanserade FN humanitära reformer vars syfte är att effektivisera internationellt humanitärt bistånd. Reformerna inriktades på fyra områden;

- stärkt kapacitet och ledarskap i alla sektorer genom så kallat klustersamarbete
- snabb och flexibel finansiering av humanitära kriser
- stärkt humanitär koordinering och ledarskap i fält
- effektivare partnerskap mellan FN och humanitära organisationer utanför FN-systemet

3. Övrig internationell policy

Sveriges humanitära biståndspolitik vägleds även av de principer om **Gott humanitärt givarskap** (GHD) som 16 stater och EU-kommissionen informellt enades om vid ett möte i Stockholm 2003. Principerna, till vilka sedermera alla EU:s och OECD:s medlemsstater anslutit sig, har utvecklats till att på internationell nivå bli allmänt vedertagna principer för humanitära givare. Principerna syftar till att förbättra givarnas agerande och uppmuntra till större givaransvar. Principerna är viktiga då de klargör givarländernas roll i att bidra till bland annat behovsbaserat humanitärt bistånd, flexibel och förutsägbar finansiering samt ökat ansvarsutkrävande.

Sveriges humanitära bistånd ska vägledas av EU:s **konsensusdokument om humanitärt bistånd** från 2007 och tillhörande handlingsplan från 2008. Dokumentet utgör en gemensam ansats för EU:s humanitära bistånd.

Hyogo Framework for Action är ramverket för det internationella arbetet inom det katastrofriskreducerande området.



Policyn för Sveriges humanitära bistånd grundar sig i målet för internationellt utvecklingssamarbete, att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor, samt i regeringens politik för global utveckling, vars övergripande mål är att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling.

