

GLO-56 Karmakallio Timo

22.10.2007
JULKINEN

*Eduskunta
Suuri valiokunta
Ulkoasiainvaliokunta*

Viite

Asia

Eurooppalainen konsensus humanitaarisesta avusta

U/E-tunnus:

EUTORI-numero:

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti selvitys valmisteilla olevasta Euroopan unionin julistuksesta "Eurooppalainen konsensus humanitaarisesta avusta". Neuvoston, komission ja Euroopan Parlamentin yhteinen julistus on tarkoitus hyväksyä joulukuussa 2007.

Osastopäällikkö Anneli Vuorinen
Puolesta: Yksikön päällikkö Ulla-Maija Finskas

LIITTEET Muistio UM 2007-01603
EU:n komission tiedonanto KOM(2007) 317

Asiasanat	humanitaarinen apu, kehitysyhteistyö, pelastuspalvelu
Hoitaa	UM
Tiedoksi	EUE, KTM, MMM, OPM, PLM, STM, TM, TPK, VM, VNEUS, YM, SM

GLO-56 Karmakallio Timo

17.10.2007
JULKINEN

Asia

EU; CODEV; Eurooppalainen konsensus humanitaarisesta avusta

Kokous

Liitteet

Viite

EUTORI/Eurodoc nro:

U-tunnus / E-tunnus:

Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe:

Suomen kannan valmistelu neuvoston kehitystyöryhmässä julistukseksi "Eurooppalainen konsensus humanitaarisesta avusta". Julistusteksti pyritään hyväksymään yleisten asiain neuvostossa marraskuussa 2007.

Asiakirjat:

KOM(2007) 317 lopullinen
10496/07
161/07 DEVGEN
2007/2139 (INI)
A6-9999/2007 lopullinen

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

(Neuvoston, Euroopan Parlamentin ja Komission yhteinen julistus)

Käsittelijä(t):

UM/GLO-56, Ulla-Maija Finskas, p. 160 56225
UM/GLO-56, Timo Karmakallio, p. 160 56342
SM/PEO/kv.asiain ryhmä, Timo Viitanen, p. 160 44672

Suomen kanta/ohje:

Suomi kannattaa julistuksen hyväksymistä Eurooppalaisesta konsensuksesta humanitaarisesta avusta, joka perustuu kansainväliseen oikeuteen ja hyvän humanitaarisen avunannon (Good Humanitarian Donorship, GHD) periaatteisiin ja

käytäntöihin. Lisäksi EU:n ja EY:n tulee sitoutua humanitaarisen avun yhteistyöhön koordinoitulla, johdonmukaisella ja täydentävällä tavalla sen varmistamiseksi, että konsensus toteutuu myös käytännössä.

Suomi painottaa, että EU:n jäsenmaat ovat hyväksyneet YK:n yleiskokouksen päätöslauselman 46/182 ja sen jälkeiset vuosittaiset päätöslauselmat, joissa vahvistetaan, että globaalin humanitaarisen avun koordinoituvastuu kuuluu YK:lle.

Suomen kantana on, että humanitaarisen avun tulee aina perustua tarvearviointeihin. Mikäli mahdollista, järjestöjen tulisi tehdä arvioinnit yhdessä.

Eurooppalaisessa humanitaarisessa avussa voidaan myös hyödyntää yhteisön ja jäsenmaiden erilaisia välineitä ja voimavaroja, kuten jäsenmaiden pelastuspalveluresursseja. Näitä resursseja tulee käyttää suunnitellusti ja koordinoitusti. Pelastuspalvelu ei ole unionin kriisinhallintaväline, kuten ei ole humanitaarinen apukaan.

Pelastuspalvelutoiminta on kansallisesti unionin jäsenmaissa vakiintunutta toimintaa, samoin kuin jäsenmaiden pelastuspalveluresurssein antama keskinäinen apu erilaisissa onnettomuustilanteissa (mm. metsäpalot ja muut katastrofit). Apu on yleensä käsittänyt kiireellisiä toimenpiteitä hätään joutuneiden avustamiseksi ja enempien tuhojen torjumiseksi. Pelastuspalveluoperaatio kestää tyypillisesti kaksi viikkoa mutta periaatteellisia aikarajoituksia ei ole ajatellen tapauksia, joissa pelastuspalvelun voimavaroilla voidaan tarkoituksenmukaisella tavalla edistää hätätilanteen lievittämistä. Vastaavia avustustoimia on toteutettu kolmansissa maissa ja myös konfliktitilanteissa (johtaminen ja sen tukitoiminnot, kuljetukset, vesihuolto, hätämajoitus). Pelastuspalvelutoiminta perustuu tarveharkintaan ja se käynnistyy tarvearvioinnilla. EU toimii tarvittaessa jäsenvaltioiden yhdistyneiden voimavarojen koordinoijana YK:n alaisuudessa.

Humanitaarisessa avustustoiminnassa Euroopan ulkopuolella pelastuspalvelun tulee tukea ja täydentää avustustoimia kansainvälisen oikeuden ja humanitaaristen periaatteiden mukaisesti. Avun on oltava YK:n sekä yhteisön humanitaarisen avun toimiston ECHO:n koordinoimaa. Pelastuspalveluresursseja voidaan hyödyntää luonnonkatastrofeissa (mm. metsäpalot sekä ympäristö- ja teollisuusonnettomuudet) silloin kun ne edistävät tilanteen hallintaa ja tuhojen rajoittamista. Paitsi ihmisten pelastamiseen, pelastuspalveluvoimavaroja voidaan suunnata omaisuus- ja ympäristövahinkojen torjuntaan. Myös moniulotteisissa kriiseissä konfliktialueilla voivat pelastuspalveluresurssit soveltua käytettäväksi YK:n koordinoimana jolloin ne muodostavat osan humanitaarisen avun vastetta.

Komissio valmistelee julistuksen toimeenpanoa varten viisivuotisen toimintasuunnitelman. Suomi katsoo, että olisi syytä myös päättää, kuinka toimintasuunnitelman seuranta on tarkoitus järjestää.

Suomi kannattaa, että EU:n neuvostossa käytäisiin säännöllisesti keskusteluja humanitaarisen avun strategia- ja policy-kysymyksistä. Jäsenmaiden kannat hajoavat sen suhteen, missä neuvoston työryhmässä (kehitystyöryhmässä tai jossakin uudessa työryhmässä) humanitaarisia kysymyksiä käsiteltäisiin. Tähän liittyvää yksimielisyyttä ei ole tällä hetkellä näköpiirissä. Ei ole kuitenkaan välttämätöntä, että laadittavana oleva julistus käsitelisi tätä asiaa.

Yleistä

Komissio ryhtyi vuoden 2006 loppupuolella valmistelemaan humanitaarisen avun tiedonantoa. Jäsenmaille ja humanitaarisen avun järjestöille lähetettiin tiedustelu koskien niiden kantoja avun keskeisiin kysymyksiin, ja Saksan puheenjohtajuuskauden aikana maaliskuussa asiasta keskusteltiin humanitaarisen avun komitean epävirallisessa kokouksessa. Neuvosto hyväksyi myös prosessia tukevat päätelmät. Komissio antoi 13.6.2007 tiedonannon "Tavoitteena eurooppalainen konsensus humanitaarisesta avusta", jossa se ehdottaa neuvostolle ja Euroopan Parlamentille yhteisen julistuksen antamista humanitaarista apua koskevasta eurooppalaisesta konsensuksesta. Komission tiedonanto on toiminut pohjana neuvoston kehitystyöryhmässä (CODEV) käydylle ja käytävälle keskustelulle julistuksen aikaansaamiseksi.

Humanitaarisen avun varsinaisen oikeusperustan puuttuessa ko. toimia toteutetaan lähinnä EY:n perustamissopimuksen 308 artiklan nojalla. EU:n perustuslakisopimusluonnoksessa oli unionin humanitaarista apua koskeva jakso (artikla III-321), joka olisi luonut oikeusperustan yhteisön humanitaariselle avulle, mutta näin ei siis tapahtunut. Käynnissä olevassa hallitustenvälisessä konferenssissa (HVK) on käsiteltävänä uusi sopimusluonnos, joka lisäisi humanitaarista apua koskevan jakson nykyiseen EY:n perustamissopimukseen. Tämä uusi määräys vastaa perustuslakisopimukseen sisältynyttä III-321 artiklaa ja se loisi humanitaarisen avun toimenpiteille oman, nimenomaisen oikeusperustansa. Kesäkuun 2007 Eurooppa-neuvoston hyväksymän HVK:n mandaatin valossa tämä uudistus toteutuu, mikäli koko sopimus saadaan hyväksytyksi ja ratifioiduksi jäsenvaltioissa.

Komission humanitaarisen avun toimiston ECHO:n pääjohtaja on vuonna 2003 allekirjoituksellaan hyväksynyt Tukholmassa Hyvän humanitaarisen avunannon (Good Humanitarian Donorship) 23 periaatetta, mutta tämä hyväksyminen ei ole komissiota oikeudellisesti sitova. Keskeisin periaate toteaa, että humanitaarinen rahoitus kohdennetaan suhteessa tarpeisiin ja tarvekartoituksiin perustuen. Ne EU:n jäsenmaat, jotka ovat OECD:n kehityskomitean jäseniä, ovat hyväksyneet GHD-periaatet huhtikuussa 2006 ministeritason kokouksessa (OECD DAC high-level meeting); EU:n uudet jäsenmaat eivät siis ole näitä periaatteita vielä hyväksyneet, koska eivät ole OECD:n jäsenmaita. Tulevassa julistuksessa vahvistettaisiin komission ja kaikkien jäsenmaiden sitoutuminen GHD-periaatteisiin ja luotaisiin avunantajien ja kumppaneiden välille "Good Humanitarian Partnership". Julistus toistaisi EU:n ja EY:n sitoumuksen tehdä yhteistyötä koordinoitulla, johdonmukaisella ja täydentävällä tavalla sen varmistamiseksi, että konsensus näkyy myös käytännössä. Konsensuksen pohjalta komissio on valmis esittämään periaatteiden toimeenpanoa varten viisivuotisen toimintasuunnitelman.

Neuvoston kehitystyöryhmä on käsitellyt komission tiedonantoa kesä-heinäkuussa, ja puheenjohtajamaa Portugal jakoi 27.7. tulevan konsensus-julistuksen ensimmäinen tekstiluonnoksen. Elokuun tauon jälkeen käsittelyä on jatkettu kehitystyöryhmässä, ja Portugalin tavoitteena on saada EU:n julistus valmiiksi neuvoteltua ja hyväksytyksi puheenjohtajuuskaudellaan.

Myös neuvoston pelastuspalvelutyöryhmä on käsitellyt komission tiedonantoa, jossa on kappale nimeltään "Pelastuspalvelutoimien ja sotilaallisten voimavarojen ja valmiuksien käyttö". Saksan puheenjohtajuuskauden lopussa pidetyssä neuvoston kehitystyöryhmän

ja pelastuspalvelutyöryhmän yhteiskokouksessa (jotka aloitettiin vuonna 2006 Suomen puheenjohtajuuskaudella Suomen aloitteesta) 26.6 sovittiin, että pelastuspalvelutyöryhmä ottaa kantaa erityisesti mitä tulee siviilipelastuslaitosten ja sotilaallisten toimijoiden tarjoamaan apuun, ja se toimitti 27.7. kootut näkemyksensä kehitystyöryhmälle. Näitä kantoja pelastuspalvelutyöryhmän puheenjohtaja selosti myös 24.9. kehitystyöryhmässä.

Julistuksessa pyritään selventämään käsitettä väestönsuojelu (civil defence) ja pelastuspalvelu (civil protection), sotilaalliset voimavarat (military assets) sekä niiden luonnetta ja keskinäistä suhdetta humanitaarisen avun kentässä. Tämä on ollut tarpeellista siksi, että pelastuspalvelu on aiemmin luettu osaksi väestönsuojelua joka taas on kansallisen maanpuolustusjärjestelmän elementti. Julistusluonnos on neuvottelun edetessä muuttunut siten, että pelastuspalvelu- ja sotilasvoimavarojen käyttöä käsitellään nyt eri luvuissa.

EU:n pelastuspalvelutyöryhmä on kiinnittänyt huomiota 27.11.2006 hyväksyttyihin Oslon suuntaviivoihin sotilas- ja väestönsuojeluvoimavarojen käyttämisestä YK:n humanitaarisessa avunannossa luonnononnettomuustilanteessa. Asiakirjassa pelastuspalvelu rinnastetaan niihin tavalla, joka asettaa sen neutraalisuuden kyseenalaiseksi. Tähän liittyvät neuvottelut jatkuvat YK:n humanitaarisen avun toimiston johdolla marraskuussa.

Tiedonannon sisältö

EU jäsenvaltioineen oli vuonna 2006 maailman suurin virallisen humanitaarisen avun antaja. EU:n avun määrä oli yli 2 miljardia euroa, mikä on yli 40 prosenttia kaikesta virallisesti ilmoitetusta kansainvälisestä humanitaarisesta avusta. EU:n apu, jota koskeva toimivalta on jaettu, muodostuu komission hallinnoimasta yhteisön humanitaarisesta avusta ja jäsenvaltioiden suoraan myöntämästä kahdensiväisestä humanitaarisesta avusta. Vuonna 2006 pelkästään yhteisön humanitaarista apua sai 75 maata ja arviolta 100 miljoonaa ihmistä, varsinkin nk. unohdetuissa kriiseissä.

EU:n humanitaarista avustustoimintaa voitaisiin merkittäväällä tavalla tehostaa ja sen vaikuttavuutta lisätä parantamalla koordinaatiota ja vaihtamalla kokemuksia aktiivisesti. Näin kaikki jäsenvaltiot voisivat parantaa humanitaarisen avustustoimintansa laatua. EU:n ääni kantaa paremmin, jos se sovittaa yhteen humanitaarisen avun foorumeilla esittämänsä kannat ja avun edistämistoimet. Yhteisön laajamittainen läsnäolo humanitaarisissa kriiseissä on arvokas voimavara, joka tarjoaa luontevat puitteet EU:n edustajille, jotka yhdessä työskentelevät kriisitilanteisiin vastaamiseksi ja valmistautumiseksi; näin EU:n toiminta linkittyy osaksi kansainvälistä avustustoimintaa ja koordinoitua.

Tiedonannossa komissio kehottaa neuvostoa ja Euroopan parlamenttia antamaan yhteisen julistuksen humanitaarista apua koskevasta eurooppalaisesta konsensuksesta, joka perustuu hyvän humanitaarisen avunannon (Good Humanitarian Donorship, GHD) periaatteisiin ja tapoihin, ja toistamaan EU:n/EY:n sitoumuksen tehdä yhteistyötä koordinoitulla, johdonmukaisella ja täydentävällä tavalla sen varmistamiseksi, että konsensus näkyy myös käytännössä. Komissio on valmis ehdottamaan eurooppalaisen konsensuksen pohjalta erityisiä täytäntöönpanotoimia (viisivuotinen toimintasuunnitelma) EU:n toteutettavaksi.

Komission tiedonanto on tämän muistion liitteenä.

Julistuksen sisältö

Julistus, siinä muodossa kuin se on nyt luonnoksena, jakautuu kolmeen osaan:

-johdanto, luonnoksen kappaleet 1 - 7

-jäsenmaiden ja yhteisön humanitaarisen avun toimintaa ohjaava "yhteinen visio", kappaleet 8 - 71

-yhteisön humanitaarisen avun toimeenpanoa ohjaavat kappaleet 72 - 90. Yhteisön humanitaarista apua ohjaa kuitenkin myös edelleen humanitaarisen avun asetus (1257/96).

Tarveperusteisen humanitaarisen avun tavoitteena on ihmishenkien pelastaminen ja inhimillisen kärsimyksen lieventäminen. Unioni on sitoutunut vahvasti neljään humanitaariseen periaatteeseen, jotka ovat: humanisuus, puolueettomuus, tasapuolisuus ja riippumattomuus. Humanitaarinen apu ei ole unionin kriisinhallintaväline.

EU edistää määrätietoisesti kansainvälisen oikeuden kunnioittamista ja noudattamista, ja tukee YK:n päätöslauselmaa konfliktien uhrien suojeluelvoitteesta.

Jäsenmaat ja komissio sitoutuvat pyrkimään noudattamaan hyvän humanitaarisen avunannon (GHD) periaatteita. Apua annetaan suhteessa tarpeisiin ja tarvekartoituksiin perustuen.

Kansainvälisessä humanitaarisessa avussa EU tunnustaa YK:n yleisen koordinaatoroolin, jota toteuttaa sen koordinaatiotoimisto OCHA. YK:n yleiskokouksissa tämä koordinaatorooli on hyväksytty päätöslauselmalla 46/182, ja sen jälkeisillä päätöslauselmilla.

Jäsenmaat ja komissio toteavat, että kansainvälisen humanitaarisen avun rahoitus ei kata tarpeita, ja että tarpeet ovat kasvamassa. Humanitaarisia kriisejä - sekä ihmisten aiheuttamia että luonnontuhoja - syntyy entistä useammin ja niiden seuraukset ovat entistä dramaattisempia. Myös yhteisön humanitaarisen avun budjetin tulisi kasvaa lisääntyvien kehitysyhteistyövarojen myötä.

Erityistä huomiota kiinnitetään naisten ja lasten erityistarpeisiin.

Humanitaarisessa avussa on mahdollista myös hyödyntää jäsenmaiden pelastuspalveluresursseja, sekä sotilaallisia voimavaroja ja valmiuksia, jolloin näiden on koordinoitusti tuettava ja täydennettävä humanitaaristen toimijoiden työtä kansainvälisten periaatteiden ja ohjeiden mukaisesti (sotilas- ja siviilipuolustusvoimavarojen käyttöä kriisitilanteissa koskevat suuntaviivat ja Oslon suuntaviivat luonnontuhotilanteita varten).

Monitahoisissa konflikteissa näihin voimavaroihin voidaan turvautua vain poikkeuksellisesti ja YK:n ja humanitaaristen avustusjärjestöjen ohjauksessa.

EU tukee kansainvälisen humanitaarisen järjestelmän reformia ja koordinaation vahvistamista.

Yhtenäistettyä lähestymistapaa avun antamiseen tehostetaan. EU muokkaa apupolitiikkaansa katastrofivalmiuksien lisäämiseksi, ja laatii nykyistä systemaattisempia toimintalinjoja hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltämiseen.

Julistusluonnoksessa sen ensimmäinen osa, yhteinen visio, on nykyisellään varsin laaja ja yksityiskohtainen. Suomen mielestä tätä osaa voisi tiivistää, ja sen yksityiskohtia siirtää viisivuotiseen toimintasuunnitelmaan. Samoin julistuksen toisesta osasta, yhteisöavun toimeenpanosta, voisi siirtää osia toimintasuunnitelmaan.

Kansallinen käsittely:

Eduskuntakäsittely:

Käsittely Euroopan parlamentissa:

Mietintöluonnos annettu Euroopan parlamentille 24.7.
Parlamentin kehityskomitea antoi raporttinsa 9.10.
Täysistuntokäsittely marraskuussa.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema:

Ei edellytä kansallista lainsäädäntöä, eikä liity Ahvenanmaan toimivaltaan.

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 13.6.2007
KOM(2007) 317 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Tavoitteena eurooppalainen konsensus humanitaarisesta avusta

{SEK(2007) 781}
{SEK(2007) 782}

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Tavoitteena eurooppalainen konsensus humanitaarisesta avusta

1. HUMANITAARINEN AVUSTUSTOIMINTA MUUTTUVASSA MAAILMASSA

Humanitaarinen avustustoiminta perustuu vuosisataiseen solidaarisuuteen, jonka ilmauksena ihmiset auttavat toisia, kriisin uhreiksi joutuneita ihmisiä. Humanitaarisen avun tarkoituksena on pelastaa ihmishenkiä ja tarjota välitöntä helpotusta vakavassa kriisitilanteessa oleville ihmisille riippumatta siitä, onko kriisin aiheuttaja luonnonkatastrofi vai konflikti. Kansainvälisessä humanitaarisessa avussa on viimeisten 30 vuoden ajan painotettu enenevässä määrin periaatteita, laatua ja ammattimaisuutta.

Alan toimijoilla on kuitenkin nykymaailmassa erityisiä haasteita ratkottavanaan. Humanitaarisia kriisejä syntyy entistä useammin ja niiden seuraukset ovat entistä dramaattisempia. Kriisit ovat kytköksissä ilmastonmuutokseen, konfliktien luonteen muuttumiseen, kasvavaan kilpailuun energiasta ja luonnonvaroista, äärimmäiseen köyhyyteen, huonoon hallintoon ja valtioiden hajoamiseen. Pääasiallisia uhreja ovat siviilit, ja heistä valtaosa asuu kehitysmaissa. Suuntaus, jonka mukaan humanitaarinen ja kansainvälinen oikeus jätetään huomiotta tai niitä rikotaan sumeilematta, on yleistymässä. Nk. humanitaarisen tilan¹ kaventuminen vaikuttaa kielteisesti kahteen humanitaarisen avustustoiminnan perusedellytykseen: se vaikeuttaa pääsyä apua tarvitsevien väestöryhmien luo ja vaarantaa avustustyöntekijöiden turvallisuuden. Vain jos nämä ehdot täyttyvät, EU ja sen kumppanit voivat jatkaa avun toimittamista kriisien uhreille.

Humanitaarinen apu on yksi EU:n ulkopolitiikan keskeinen toiminta-ala. EU on kokonaisuutena maailman suurin humanitaarisen avun antaja, ja eurooppalaiset ovat sitoutuneet vahvasti humanitaarisen avustustoiminnan tukemiseen. Tästä seuraa, että EU:lla on erityinen vastuu ja siihen kohdistuu erityisiä odotuksia. Vallitsevassa tilanteessa eurooppalaista humanitaarista avustustoimintaa onkin lujitettava niin, että EU:ssa sovitaan yksimielisesti humanitaarisessa avustustoiminnassa noudatettavista yhteisistä arvoista ja periaatteista. Lisäksi on syytä selvittää, miten jäsenvaltioiden ja yhteisön humanitaarisen avustustoiminnan keskinäistä täydentävyyttä voitaisiin käytännössä lisätä ja siten parantaa EU:n avun tuloksellisuutta. Humanitaarista apua koskevan eurooppalaisen konsensuksen tavoitteena on entistä yhtenäisempi, johdonmukaisempi ja kokonaisvaltaisempi lähestymistapa humanitaariseen apuun. On ensisijaisen tärkeää sitoutua noudattamaan hyviä avustuskäytäntöjä ja määritellä eri toimijoiden roolit, jotta humanitaarinen tila saadaan säilytetyksi ja jotta voimme jatkossakin toimittaa apua sitä tarvitseville. Tästä syystä humanitaarista apua koskeva konsensus olisi erillinen joulukuussa 2005 julkaistusta kehityspolitiikkaa koskevasta eurooppalaisesta konsensuksesta², mutta samalla se täydentäisi sitä.

¹ Alleiviivatut käsitteet on määritelty liitteenä olevassa sanastossa.

² Eurooppalainen konsensus, (EUVL C 46, 24.2.2006).

Tätä tiedonantoa laatiessaan Euroopan komissio arvioi aiemmasta kriisitoiminnasta oppimaansa³ ja kuuli perusteellisesti avustustoiminnan yhteistyökumppaneitaan. Kuulemisen⁴ perusteella avustustyöntekijöiden haasteista, kuten suojeluvollisuudesta ja ihmisten turvallisuudesta, tunnuttiin olevan jokseenkin yksimielisiä.

2. YHTEINEN VISIO

2.1. Arvot, periaatteet ja johdonmukaisuus

Humanitaarinen avustustoiminta on moraalinen velvoite ja perimmäinen ilmaus siitä solidaarisuudesta, jota Euroopan kansalaiset tuntevat kärsiviä kohtaan. Nykymaailmassa luonnonkatastrofeja aiheutuu entistä tiuhempaan ja tuhoisammin seurauksin ja konflikteista johtuva inhimillinen kärsimys jatkuu koetellen köyhimpiä väestönosia kaikkein ankarimmin. Tässä tilanteessa EU:n toimijoiden on tehtävä yhteistyötä sen varmistamiseksi, että apu tavoittaa humanitaaristen kriisien uhrit, ja haavoittuvuuden vähentämiseksi.

Ulkopoliittisena välineenä humanitaarinen apu on osa EU:n ulkosuhdetoimintojen kokonaisuutta. Vaikka humanitaarinen apu auttaa osaltaan suojelemaan katastrofien uhreja ja lisäämään heidän vaikutusmahdollisuuksia, se ei silti ole kriisinhallintaväline. Tämä selittyy sillä, että EU on sitoutunut vahvasti humanitaarisiin periaatteisiin, jotka ovat humaanisuus, puolueettomuus, tasapuolisuus ja riippumattomuus. Tällainen periaatteellisuus on olennaista, jotta EU:n apu hyväksytään ja jotta sitä voidaan toimittaa kriisien uhreille tilanteissa, jotka ovat poliittisesti ja turvallisuuden kannalta usein sekasortoisia. Se, millaisena EU ja sen sitoutuminen puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen humanitaarisessa avustustoiminnassa nähdään, on selkeästi kytköksissä siihen, miten EU käyttäytyy ja toimii kentällä. Kaikkien kriisityöhön osallistuvien EU:n toimijoiden on noudatettava näitä periaatteita.

Humanitaarinen apu eroaa muista apumuodoista siltä osin, että sen ainoana tavoitteena on hätäavun antaminen ihmishenkien pelastamiseksi ja säilyttämiseksi sekä inhimillisen kärsimyksen ehkäisemiseksi ja lievittämiseksi tarpeen mukaan tilanteessa, jossa paikalliset toimijat ovat joko ylityöllistettyjä, kykenemättömiä tai haluttomia toimimaan. Ihmishenkien pelastamisen kannalta kriisivalmius ja paikallinen kriisityö ovat avainasemassa. Vaikka humanitaariseen apuun sovelletaan eri periaatteita ja sääntöjä kuin muuntyyppiseen apuun, sen on silti oltava linjassa muiden politiikan välineiden, erityisesti kriisinhallinta- ja kehitysyhteistyövälineiden, kanssa.

³ Ks. komission valmisteluasiakirja SEK(2007) 781: Responses to crises.

⁴ Ks. komission valmisteluasiakirja SEK(2007) 782: Report on the consultation on a Consensus on European Humanitarian Aid policy.

Valitettavasti viimeaikaiset kokemukset eri puolilta maailmaa ovat osoittaneet, että kansainvälistä oikeutta, myös kansainvälistä humanitaarista oikeutta, rikotaan toistuvasti. EU sopi vuonna 2005 operatiivisista suuntaviivoista⁵ sen edistämiseksi, että kolmannet maat ja tapauksesta riippuen valtiosta riippumattomat toimijat noudattaisivat kansainvälistä humanitaarista oikeutta. Suuntaviivat kattavat mitä erilaisimpia toimia, kuten arvioinnin, raportoinnin, poliittisen vuoropuhelun, rajoittavat toimenpiteet, kriisinhallintaoperaatiot ja rankaisemattomuuden torjunnan. Euroopan komissio korostaa ennakoivan lähestymistavan merkitystä, kun pyritään säilyttämään humanitaarisen avustustoiminnan perusedellytykset.

Toiminnan sitoutuneisuus ja periaatteellisuus

EU:n pitäisi

- tukea ja edistää humanitaarisia periaatteita eli humanisuutta, puolueettomuutta, tasapuolisuutta ja riippumattomuutta ja siten osaltaan edistää humanitaarisen tilan ja avustuskyvyn säilyttämistä;
- puhua painokkaasti ja systemaattisesti kansainvälisen oikeuden noudattamisen puolesta;
- huolehtia politiikan johdonmukaisuudesta, täydentävyydestä ja tehokkuudesta käyttämällä välineitään ja vaikutusvaltaansa humanitaaristen kriisien perussyihin puuttumiseksi ja kriisien ehkäisemiseksi.

2.2. EU ja humanitaarinen apu

EU jäsenvaltioineen oli vuonna 2006 maailman suurin virallisen humanitaarisen avun antaja. EU:n avun määrä oli yli 2 miljardia euroa, mikä on yli 40 prosenttia kaikesta virallisesti ilmoitetusta kansainvälisestä humanitaarisesta avusta⁶. Vuonna 2006 yksin yhteisön humanitaarista apua sai 75 maata ja arviolta 100 miljoonaa ihmistä⁷, ja sen avulla voitiin säästää monia ihmishenkiä eri puolilla maailmaa, varsinkin nk. unohdetuissa kriiseissä. EU:n apu, jota koskeva toimivalta on jaettu, muodostuu (komission hallinnoimasta) yhteisön humanitaarisesta avusta ja jäsenvaltioiden suoraan myöntämästä kahdenvälisestä humanitaarisesta avusta, jonka määrät ovat huomattavia.

⁵ Euroopan unionin suuntaviivat kansainvälisen humanitaarisen oikeuden noudattamisen edistämiseksi (EUVL C 327, 23.12.2005, s. 4).

⁶ YK:n (OCHA) ylläpitämän rahoituksen seurantajärjestelmän mukaan.

⁷ Avun piirissä oleva väestö eli väestö, joka hyötyy suoraan ja epäsuorasti EY:n rahoittamasta humanitaarisesta avusta.

EU:n humanitaarista avustustoimintaa voitaisiin merkittäväällä tavalla tehostaa ja sen vaikuttavuutta lisätä parantamalla koordinaatiota ja vaihtamalla kokemuksia aktiivisesti. Näin kaikki jäsenvaltiot voisivat parantaa humanitaarisen avustustoimintansa laatua. EU:n ääni kantaa paremmin, jos se sovittaa yhteen humanitaarisen avun foorumeilla esittämänsä kannat ja avun edistämistoimet. Yhteisön laajamittainen läsnäolo humanitaarisissa kriiseissä on arvokas voimavara, joka tarjoaa luontevat puitteet EU:n edustajille, jotka yhdessä työskentelevät kriisitilanteisiin vastaamiseksi ja valmistautumiseksi; näin EU:n toiminta linkittyy osaksi kansainvälistä avustustoimintaa ja koordinoitua (nk. klusterijärjestelmä).

Tehostamalla EU:n koordinaatiota pyritään

- toimimaan yhdenmukaisesti humanitaarisen avustustoiminnan vahvistamiseksi ja optimoimiseksi yleisellä tasolla;
- edistämään ja tukemaan organisoitua avunantoa koskevia strategioita;
- jakamaan tarpeisiin ja avun tarkoituksenmukaisuuteen liittyvää ymmärrystä;
- kartoittamaan puutteita ja huolehtimaan siitä, että käytössä on pätevät järjestelyt, joiden avulla kriiseihin voidaan reagoida ennen niiden syntymistä.

2.3. Hyvä avunanto

Kansainvälisessä avustustoiminnassa on noudatettava sovittuihin periaatteisiin sidottuja käytäntöjä. Kesäkuussa 2003 tehty aloite hyvästä humanitaarisesta avunannosta (GHD) tarjoaa hyvän lähtökohdan (se sisältää mm. humanitaarisen avun määritelmän). Siinä sitoudutaan vakaasti humanitaaristen periaatteiden kunnioittamiseen ja annetaan ohjeistusta hyvistä avustuskäytännöistä. Yhteisön mielestä on korkea aika, että EU kokonaisuutena sitoutuu siihen, mitä hyvä avunanto pohjimmiltaan on ja miten se puetaan käytännön teoiksi. Tämä työ olisi kytkettävä laajempaan, kumppanuuteen perustuvaan lähestymistapaan. EU:n olisi GHD-aloitteeseen ja muihin normeihin ja prosesseihin⁸ nojautuen tuettava osallistavaa lähestymistapaa parhaiden käytäntöjen edistämiseksi humanitaarisessa avustustoiminnassa toteuttamalla hyvää ”humanitaarista kumppanuutta”, jonka osapuolia ovat (niin perinteiset kuin uudet) avunantajat ja (kansainvälisistä ja paikallisista toimijoista muodostuvat) kumppanit.

EU:n pitäisi

- vahvistaa sitoutumisensa humanitaarisen avun antamiseen ja arvioida avun täytäntöönpanoa hyvän humanitaarisen avunannon periaatteiden ja parhaiden käytäntöjen pohjalta;
- tukea kunnianhimoista kansainvälistä lähestymistapaa, jonka mukaisesti avunantajat ja kumppanit yhdessä arvioivat humanitaarisen avustamisen periaatteita, normeja ja parhaita käytäntöjä (nk. hyvä humanitaarinen kumppanuus).

⁸

Lähinnä seuraavat: *Principles of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Response Programmes* vuodelta 1994 sekä *Humanitarian Charter ja Minimum Standards* (SPHERE).

3. PERIAATTEISTA KÄYTÄNNÖN TEKOIHIN

3.1. Tarpeisiin ja normeihin perustuvan avun tarkoituksen- ja oikeudenmukaisuus

EU:n pitäisi analysoida humanitaarisen avun rahoituksen määrää ja vaikuttavuutta, koska rahoitus mielletään jatkuvasti vajaaksi siitäkin huolimatta, että virallisen kehitysavun määrän nostamiseen on sitouduttu. Rahoituksen olisi perustuttava sovittuihin avun ja suojelun vähimmäisnormeihin.

Humanitaarista apua on annettava läpinäkyvästi ja tarpeiden perusteella. Tarvearviointiin ei tällä hetkellä ole yhtä yhtenäistä kehystä tai sovittua lähestymistapaa. EY soveltaa erityistä kokonaistarvearviointimenetelmää, joka on kytköksissä sen ohjelmasuunnittelun vuosistrategiaan, ja tekee vuosittain arvioinnin unohdetuista kriiseistä. Arviointien tulokset ovat kaikkien asianomaisten saatavilla. ECHolla on laaja verkosto kenttäasiantuntijoita ja maavastaavia, jotka laativat yksityiskohtaisia tarvearviointeja tiiviissä yhteistyössä komission muiden yksiköiden ja jäsenvaltioiden kanssa.

Avun tuloksellisuuden kannalta parhaat käytännöt edellyttävät, että aina kun mahdollista, tavara-apu olisi hankittava paikallisista/alueellisista lähteistä ja/tai valmiusvarastoista. Näin voidaan välttyä ympäristöhaitoilta ja ylimääräisiltä kustannuksilta, joita aiheutuu avun kuljettamisesta pitkien matkojen takaa Euroopasta. Päätökset siitä, mistä apu hankitaan, tehdään luonnollisestikin tapauskohtaisesti. Myös muita avun innovatiivisia toimitustapoja on syytä harkita mukaan luettuina muut kuin hyödykkeisiin perustuvat lähestymistavat (esim. käteinen ja erilaiset voucherit).

Tuloksellisen avun antaminen

EU:n pitäisi

- sitoutua riittävän humanitaarisen avun antamiseen virallisen kehitysavun lisäämisestä antamansa lupauksensa mukaisesti;
- noudattaa sovittuja avun ja suojelun vähimmäisvaatimuksia;
- pyrkiä sopimaan yhteisestä kehyksestä tarpeiden arviointiin ja asiantuntija-analyysien jakamiseen;
- huolehtia siitä, että toiminta on kokonaisuudessaan tasapainoista kuitenkin niin, että unohdettuihin kriiseihin, laiminlyötyihin tarpeisiin ja lisärahoitusta kipeästi kaipaaviin kriiseihin kiinnitetään erityishuomiota edellyttäen, että avun tarve on selvästi osoitettavissa.

3.2. Kumppanuus

Kumppanuus on avainasemassa, kun humanitaarista apua pyritään toimittamaan tehokkaasti. EU:n avunantajilla on monenlaisia täytäntöönpanokumppaneita: eurooppalaisia ja paikallisia kansalaisjärjestöjä sekä YK ja Punainen Risti, joilla kaikilla on tärkeä ja toisiaan täydentävä rooli. Humanitaarisen avun toimittaminen haasteellisissa olosuhteissa edellyttää laatua, ammattimaisuutta, kokemusta ja yhteistyötä. EU:n avunantajien kumppaneiden olisi noudatettava avun toimittamista koskevia kansainvälisiä vaatimuksia ja suuntaviivoja, ja niiden toiminnan olisi oltava läpinäkyvää ja vastuullista suhteessa avunsaajiin ja sen rahoittajiin.

EU tunnustaa Yhdistyneiden Kansakuntien – ja aivan erityisesti sen humanitaarisen avun koordinoitumistalon (OCHA) – keskeisen roolin ja tukee sitä järjestön pyrkiessä ajamaan yhtenäistä kansainvälistä vastausta humanitaarisiin kriiseihin. EU myös kannattaa yhteistoimia humanitaarisen avustajajärjestelmän uudistamiseksi. Jotta humanitaarinen avustustoiminta olisi tehokasta, kumppaneiden ja avunantajien välisen koordinaation on etenkin kentällä toimittava hyvin ja sen on perustuttava laajalle osallistumiselle ja aiemmin mainitun klusterijärjestelmän joustavalle käytölle.

Moninaisuus ja laatu osana kumppanuutta

EU:n pitäisi

- korostaa itselleen ominaista tapaa toimia yhteistyössä mitä erilaisimpien täytäntöönpanokumppaneiden – kansalaisjärjestöt, YK ja Punainen Risti – kanssa;
- lähteä siitä, että kullakin kumppanilla on suhteelliset etunsa vastattaessa tiettyyn tilanteeseen tai tietynlaisiin olosuhteisiin;
- tukea YK:n roolia keskuskoordinaattorina edistämällä uudistuksia, joilla kansainvälistä humanitaarista avustustoimintaa pyritään parantamaan.

Täytäntöönpanokumppaneita valittaessa keskeisiä kriteerejä ovat

- ammattimaisuus;
- kyky vastata havaittuun tarpeeseen (mukaan lukien edustus paikalla ja kohteeseen pääsy);
- humanitaaristen periaatteiden, kansainvälisten suuntaviivojen ja parhaiden käytäntöjen noudattaminen;
- erityisosaaminen tai –valtuutus;
- kustannustehokkuus;
- paikallistason kumppanuus ja paikalliset olosuhteet;
- vastuullisuus, myös raportointi tuloksista avoimesti.

3.3. Tuloksellisuus, laadukkuus ja vastuullisuus

Humanitaarisen avun toimittamisessa nopeus ja laatu ovat avainasemassa. Avunantajien vastuulla on varmistaa, että toimitettava apu on paras käytettävissä olevista keinoista ja että se ajaa tarkoituksensa. Apu on aina sovitettava kulloisenkin humanitaarisen kriisin erityispiirteisiin. Laatunäkökohdat ja tulosindikaattorit, kustannustehokkuus (esim. yleiskustannusten osuus vastaanottajien saamasta avusta) sekä kumppanuus paikallisväestön kanssa avustustoimien hallinnoinnissa varsinkin pitkittyneissä kriiseissä ovat kaikki tekijöitä, joihin Euroopan unionin on paneuduttava huolellisesti varmistuakseen, että sen antaman humanitaarisen avun täytäntöönpano on tehokasta ja palvelee hädänalaisia parhaalla mahdollisella tavalla. Laatua korostava lähestymistapa edellyttää pitkälle meneviä vakuutuksia täytäntöönpanokumppaneilta; reunaehtoina on tällöin, että kumppaneiden valinnassa sovelletaan sovittuja kriteerejä ja että niiden toimintaa valvotaan. EY:n kokemukset ovat osoittaneet, että nopeaan ja tulokselliseen humanitaariseen apuun on mahdollista ja välttämätöntä soveltaa tiukkaa vastuuvuorollisuuden politiikkaa⁹ soveltamalla kumppaneiden valintaa koskevia hyväksymismenettelyjä ja harjoittamalla varainhoidon valvontaa. Tämä on erottamaton osa toimia, joilla varmistetaan vastuuvuorollisuus suhteessa eurooppalaisiin veronmaksajiin ja avunsaajiin.

3.4. Nopean toiminnan valmiudet

Avunantajayhteisön kriisivalmiuksista vuonna 2005 laaditussa arvioinnissa (Humanitarian Response Review) nousi esiin huomattavia puutteita, joista osaa ollaan paikkaamassa uudistamalla humanitaarista avustujajärjestelmää. EU:n on parannettava omaa kriisivalmiuttaan tavalla, joka osaltaan auttaa korjaamaan jäljellä olevia puutteita. Sen tehtävänä on tukea kansainvälisiä pyrkimyksiä maailmanlaajuisissa valmiuksissa (esim. logistiikassa ja varastoinnissa) olevien puutteiden havaitsemiseksi ja korjaamiseksi niin, että parantuneet valmiudet ovat kaikkien yhteistyökumppaneiden hyödynnettävissä. Tähän kuuluisi osallistuminen alueellisten keskustusten kehittämiseen ja ylimääräisiin hätäapujärjestelyihin (esim. kuljetusvalmiudet ja arviointiryhmät) erittäin vakavan kriisin sattuessa.

Samoin on syytä parantaa pitkän aikavälin toimia valmiuksien kehittämiseksi, mukaan luettuina paikallis-, kansallis- ja aluetason varhaisvaroitusjärjestelmät, sekä yhteistä koulutusta ja tietojärjestelmiä. Paikallisvalmiuksien kehittämistä tuettaessa pitäisi varsinkin pitkittyneiden ja toistuvien kriisien tapauksessa keskittyä laatuun ja kestävyYTEEN niin, että tavoitteena on riippumattomien humanitaaristen valmiuksien lisääminen paikallistasolla.

⁹

Ks. esim. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 3/2006 Euroopan komission humanitaarisesta avusta hyökyaallon uhrien auttamiseksi.

EU:n valmiuksia voitaisiin vahvistaa soveltamalla joustavaa mutta järjestelmällistä toimintatapaa, jolla varmistetaan EU:n avunantajien toiminnan oikea-aikainen koordinointi ja mahdollistetaan käytettävissä olevien valmiuksien, voimavarojen ja asiantuntemuksen lisäksi käyttö tarvittaessa. Lisäksi tarvitaan käytännön toimenpiteitä, jotta olemassa olevia hälytysvalmiudessa olevien henkilöiden luetteloita / valmiusjoukkoja voidaan täydentää. Euroopan komissio hyödyntää täysimääräisesti pysyvää kenttäedustustaan, minkä ansiosta pitäisi olla helpompi toteuttaa EU:n koordinoimia nopeita ja laadukkaita humanitaarisia avustustoimia, jotka on kuitenkin kytketty kansainvälisiin hätäaputoimiin.

3.5. Pelastuspalvelujen ja sotilaallisten voimavarojen ja valmiuksien käyttö

Eurooppalainen humanitaarisen avun politiikka perustuu yhteisön ja jäsenvaltioiden eri välineisiin. Näihin luetaan myös jäsenvaltioiden pelastuspalveluresurssit, joita seuranta- ja tiedotuskeskus¹⁰ koordinoi yhdessä EU:n puheenjohtajavaltion kanssa tai joiden henkilöstöä lähetetään paikalle kahdenvälisesti sopimalla. Kyseisiä resursseja käytetään moniin muihinkin tehtäviin kuin humanitaarisiin kriiseihin vastaamiseen. Jäsenvaltiot käyttävät enenevässä määrin pelastuspalveluvalmiuksiaan Euroopan ulkopuolella; taustalla on kansalaisten halu käyttää olemassa olevia valmiuksia kansainvälisen solidaarisuuden ilmaisemiseen. Humanitaarisessa avustustoiminnassa eri eurooppalaisten toimijoiden ja välineiden asianmukainen koordinointi on välttämätöntä niiden keskinäisen täydentävyyden ja johdonmukaisuuden maksimoimiseksi.

Pelastuspalvelut voivat tuoda arvokkaan lisän humanitaariseen avustustoimintaan, koska ne laativat tarvearviointeja ja koska niillä on nopeuteen, alakohtaiseen asiantuntemukseen, tehokkuuteen ja tuloksellisuuteen perustuva suhteellinen etu varsinkin avustustoiminnan alkuvaiheessa. EU:n ulkopuolisessa humanitaarisessa avustustoiminnassa on tärkeää, että pelastuspalvelut tukevat ja täydentävät avustustyöntekijöitä sovittujen kansainvälisten periaatteiden ja ohjeiden mukaisesti erityisesti puolueettomuuden, tasapuolisuuden ja riippumattomuuden osalta.

Pelastuspalvelualan henkilöstöön ja voimavaroihin luetaan monenlaisia valtion sotilas- ja siviilivoimavaroja, jotka mobilisoidaan vastauksena apua tarvitsevan maan esittämään viralliseen pyyntöön. Sotivissa ja epävakaisissa maissa tämä tarkoittaa käytännössä jonkin sotivan osapuolen pyynnöstä toimimista, mikä puolestaan vaarantaa sen, miten puolueettomaksi ja tasapuoliseksi avustustoiminta mielletään. Se voi myös johtaa siihen, että avustustyöntekijät ja paikallisväestö joutuvat sotivien osapuolten hyökkäysten kohteeksi ja että pääsy apua tarvitsevien luo estetään niin vallitsevassa tilanteessa kuin mahdollisesti myöhemmissäkin hätätilanteissa. Tällöin riskejä ja väestön välitöntä avuntarvetta samoin kuin tarvetta pelastuspalvelujen käytölle kyseisten tarpeiden täyttämiseksi on punnittava huolellisesti. Näistä syistä valtiollisiin pelastuspalveluvoimavaroihin turvaudutaan monitahoisissa hätätilanteissa vain poikkeuksellisesti. Jos pelastuspalveluja päätetään käyttää monitahoisissa hätätilanteissa, sen pitäisi tapahtua YK:n ja humanitaaristen avustusjärjestöjen ohjauksessa. Tässä on syytä erottaa humanitaarinen avustustoiminta ja EU:n kriisinhallinta toisistaan.

¹⁰ Neuvoston päätöksellä 2001/792/EY, Euratom perustettiin yhteisön mekanismi EU:ssa ja sen ulkopuolella toteutettaville toimille.

Koska humanitaarisessa avustustoiminnassa on ehdottoman tärkeää pitää kiinni puolueettomuudesta, on vältettävä humanitaaristen ja sotilaallisten tehtävien sekoittumista toisiinsa. Näin ollen sotilashenkilöstöä ja sotilaallisia voimavaroja pitäisi käyttää humanitaarisessa avustustoiminnassa ”viimeisenä oljenkortena” ja silloinkin kansainvälisiä suuntaviivoja noudattaen.

Suhteellisten vahvuuksien hyödyntäminen humanitaarisissa kriiseissä

EU:n pitäisi

- tukea kansainvälisiä pyrkimyksiä kartoittaa ja paikata valmiuksissa olevat puutteet, erityisesti kuljetuksiin, viestintään, logistiikkaan ja nopean toiminnan valmiuksiin liittyvät puutteet;
- selvittää, miten se voisi parantaa omia nopean toiminnan valmiuksiaan yhteistyötä tekemällä ja suhteellisia vahvuuksia kehittämällä;
- noudattaa ja edistää sotilas- ja siviilipuolustusvoimavarojen käyttöä koskevia suuntaviivoja ja Oslon suuntaviivoja;
- vahvistaa, että sotilas- ja siviilipuolen puolustus-/suojeluvalmiuksia on käytettävä tavalla, joka täydentää ja tukee humanitaaristen avustusjärjestöjen työtä niin, että tarjotaan tarpeen/tilanteen edellyttämää erityisosaamista.

4. YHTENÄISTETTY LÄHESTYMISTAPA AVUN ANTAMISEEN

4.1. Katastrofiriskin vähentäminen – valmiuksien lisääminen

Pääasiassa ilmastonmuutoksesta johtuvia luonnonkatastrofeja syntyy ja ne toistuvat entistä useammin, ja niiden vaikutukset kohdistuvat kaikkein syvimmin kaikkein haavoittuvimpiin väestöryhmiin. Tästä syystä on välttämätöntä edistää katastrofiriskien vähentämiseen tähtäviä strategioita ja katastrofivalmiutta. Välineestä riippuen edistämistoimia on toteutettava paikallisella, alueellisella tai kansallisella tasolla kehitysmaissa. Japanin Hyogossa tammikuussa 2005 järjestetyn luonnontuhojen vähentämistä käsitelleen maailmankonferenssin jäljiltä kansainvälinen yhteisö on uudestaan kiinnostunut laatimaan tehokkaampia strategioita katastrofiriskien vähentämiseksi ja katastrofien vaikutusten lieventämiseksi. EU on asiasta samaa mieltä ja muokkaa apupolitiikkaansa siihen suuntaan myöntämällä erillistukea yhteisöperustaisiin valmiustoimiin (esim. EY:n Dipecho-ohjelma), sisällyttämällä tämän ulottuvuuden EU:n humanitaariseen ja kehitysapuun – mikä näkyy EU:n kehityspolitiikkaa koskevaan konsensukseen kirjattuna sitoumuksena tukea katastrofien ehkäisyä ja niihin valmistautumista – ja ajamalla asiaa eri yhteyksissä.

Kriisivalmiuden edistäminen

EU:n pitäisi

- edistää Hyogon toimentasuunnitelman mukaisia kansainvälisiä pyrkimyksiä lisätä paikallis-, alue- ja maatason valmiuksia strategiasuunnittelun ja strategisten toimien avulla;
- tehdä katastrofiriskien vähentämisestä yksi humanitaaristen operaatioiden ja kehitysyhteistyötoimien osatekijä ja huolehtia siitä, että katastrofivalmiuden lisäämiseen ja riskien vähentämiseen on tarjolla riittävästi EU:n rahoitusta;
- määritellä EU:lle kokonaisvaltainen poliittinen lähestymistapa alan toimien tukemiseksi.

4.2. Hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltäminen

Katastrofin kokeneiden maiden toipuminen ja jälleenrakentaminen on suuri haaste, johon vastaamiseksi tarvitaan välittömän hätäavun lisäksi rakenteellisia toimia ja kehitysyhteistyötä. Vaikka hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön tosiasiallinen niveltäminen – mikä on omiaan vähentämään köyhyyttä, parantamaan elintarviketurvaa ja edistämään kestäväää kehitystä – onkin yleisesti tunnustettu ja ehdoton tavoite¹¹, sen saavuttaminen käytännössä edellyttää joustavia ja innovatiivisia siirtymästrategioita kaikilta avunantajilta. Yhä useammin kehitysyhteistyön toimijat ja humanitaarisen avun antajat toimivat kohteessa rinnatusten entistä pidempiä ajanjaksoja, koska avustusvaiheen päätösaikataulu vaihtelee autettavan alan tai alueen mukaan. Sääntöjen, välineiden ja lähestymistapojen keskinäisen tuntemuksen lisääminen on avun tuloksellisuuden ja sulavan siirtymisen kannalta avainasemassa. Kun EY:n uudet rahoitusvälineet, varsinkin kehitysyhteistyön rahoitusväline ja vakautusväline, otettiin vuonna 2007 käyttöön, EY:lle tarjoutui uusi mahdollisuus tarttua hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltämisen haasteeseen. Tämä tapahtuu soveltamalla kriisistä toipuissa maissa sellaista politiikkayhdistelmää, jonka puitteissa sitoudutaan kehitysyhteistyön ohjelmasuunnittelun aloittamiseen varhaisessa vaiheessa ja käytetään välineitä, jotka tukevat varhaista elpymistä. Näiden toimien pitäisi yhdessä huolellisesti suunniteltujen vetäytymisstrategioiden kanssa varmistaa sujuva siirtyminen pidemmän aikavälin ohjelmiin. Ottaen huomioon EU:n kokemukset yhteistyöstä siirtymävaiheessa olevien maiden kanssa, hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltämiseen olisi hyvä laatia nykyistä systemaattisempi toimintalinja.

¹¹ Kehityspolitiikkaa koskevassa eurooppalaisessa konsensuksessa EU sitoutuu niveltämään hätäavun, kunnostamisen ja pitkän aikavälin kehittämistoimet.

Kytöksen vahvistaminen muihin apuvälineisiin

- EU:n pitäisi sopia yhdessä puitteista, joilla aiempien kokemusten perusteella edistetään käytännön lähestymistapoja hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltämiseen;
- nimetä joitakin hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltämisen pilottimaita EU:n yhteisten, tapauskohtaisten lähestymistapojen testaamista varten;
- parantaa humanitaaristen avustustyöjärjestöjen, kehitysyhteistyöjärjestöjen ja muiden avunantajien välistä yhteistyötä varsinkin kentällä, vaikeissa kriisitilanteissa ja epävakaisissa valtioissa.

5. YHTEISÖN HUMANITAARISEN AVUN TÄYTÄNTÖÖNPANO

EY:n humanitaarista apua säädellään 20 päivänä kesäkuuta 1996 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1257/96, jolla annetaan selvä valtuutus hätäavun ja suojelun antamiseen humanitaaristen kriisien uhreille.

Komissio pyrkii lisäämään EU:n avustustoiminnan tuloksellisuutta

- soveltamalla itse hyviä avustuskäytäntöjä ja rohkaisemalla muita samaan;
- edistämällä tarpeisiin perustuvaa korkeatasoista avustustoimintaa, jossa otetaan huomioon kentältä saadut kokemukset ja aikaisempien kriisien opetukset;
- kehittämällä ja jakamalla parhaita toimintatapoja ja alakohtaista ohjausta;
- helpottamalla poliittista vuoropuhelua ja vaihtamalla toimintaa koskevia tietoja;
- pyrkimällä oppivana organisaationa jatkuvasti parantamaan avunannon tuloksia ja ammattimaisuutta; ja
- helpottamalla EU:n koordinoimia toimia humanitaarisen avustustoiminnan tehostamiseksi hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltäminen mukaan luettuna.

Komissio on sitoutunut toteuttamaan korkeatasoisia toimia kriisitilanteissa samoin kuin pitämään yllä valmiuksiaan toimia nopeasti. Tämän vuoksi se vahvistaa kriisivalmiuksiaan, joihin kuuluvat myös tilannearviot ja toimintavalmiusanalyysit, sekä nopean toiminnan valmiuksiaan, jotka ovat kytköksissä yhteistyökumppaneiden vastaaviin valmiuksiin. Tässä yhteydessä vahvistetaan myös pääosasto ECHOn asiantuntijaverkostoa ja yhteisön kuuden alueellisen lähetystön kriisivalmiuksia.

Komission olisi tiiviissä yhteistyössä kentällä toimivien avunantajien kanssa ja humanitaarisen avun pääosastonsa kautta näytettävä jatkossakin esimerkkiä ”malliauttajana” ja humanitaarisena toimijana. Komission on jatkossakin tuotava ECHOn käytännön kokemuksiin, yhteisön tuomaan lisäarvoon ja kansainvälisen tunnustukseen perustuva kantansa humanitaarista avustustoimintaa koskevista kysymyksistä voimakkaasti esiin. Tämä edellyttää, että lisätään valmiuksia toimia toisaalta tiiviissä yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa, toisaalta EU:n humanitaarisen avustustoiminnan ytimessä. Parhaillaan tarkastellaan joitakin erityistoimia, joilla voitaisiin parantaa nopean toiminnan valmiuksia ja joustavuutta.

Yhteisön tasolla on joitakin toimintaloikoja, jotka liittyvät läheisesti humanitaariseen apuun. Näitä ovat kriisinhallinta, elintarviketurva, kehitysyhteistyöpolitiikka, ihmisoikeuksien ja ihmisten turvallisuuden edistäminen sekä kansanterveys. EY on sitoutunut siihen, että politiikan johdonmukaisuus ja täydentävyys näkyvät systemaattisesti avun koordinoituna täytäntöönpanona. Yhteisvaikutuksia on hyödynnettävä ja kaikenlaista toiminnan epäselvyyttä ja päällekkäisyyttä vältettävä¹².

6. HUMANITAARISTA APUA KOSKEVA EUROOPPALAINEN KONSENSUS

Euroopan komissio kehottaa Euroopan unionin neuvostoa ja Euroopan parlamenttia

- antamaan yhteisen julistuksen humanitaarista apua koskevasta eurooppalaisesta konsensuksesta, joka perustuu tässä tiedonannossa esitettyihin hyvän avunannon periaatteisiin ja tapoihin;
- toistamaan EU:n/EY:n sitoumuksen tehdä yhteistyötä koordinoitulla, johdonmukaisella ja täydentävällä tavalla sen varmistamiseksi, että konsensus näkyy myös käytännössä.

Euroopan komissio on valmis ehdottamaan eurooppalaisen konsensuksen pohjalta erityisiä täytäntöönpanotoimia EU:n toteutettavaksi.

Humanitaarista apua koskeva eurooppalainen konsensus ja sen käytännön toteutus edellyttävät yhteistyötä, ja tavoitteena onkin yhdessä muiden kanssa vahvistaa EU:n panosta maailmanlaajuisessa humanitaarisessa avustustoiminnassa. Näin toimimalla EU vahvistaa sitoumuksensa antaa apua sitä tarvitseville, mikä on samalla EU:n solidaarisuuden perustavanlaatuinen ilmentymä.

¹²

Tämä vastaa komission tiedonannossa *Euroopan unioni maailmassa – Käytännön ehdotuksia toiminnan johdonmukaisuuden, vaikuttavuuden ja näkyvyyden lisäämiseksi* [KOM(2006) 278, 8.6.2006] esitettyjä tavoitteita.

LIITE

SANASTO

UNOHDETUT KRIISIT

Unohdettuja kriisejä koskevassa EY:n arviointimenetelmässä unohtuneet kriisit määritellään kriiseiksi, joista tiedotusvälineet raportoivat hyvin vähän tai eivät lainkaan ja joiden uhrin saavat kansainvälistä apua suhteellisen vähän tai eivät lainkaan.

ALOITE HYVÄSTÄ HUMANITAARISESTA AVUNANNOSTA (GOOD HUMANITARIAN DONORSHIP, GHD)

GHD-aloitteessa määritellään hyvän humanitaarisen avunannon periaatteet ja käytännöt, ja sen vahvistivat Tukholmassa vuonna 2003 seuraavat: Saksa, Australia, Belgia, Kanada, Euroopan komissio, Tanska, Yhdysvallat, Suomi, Ranska, Irlanti, Japani, Luxemburg, Norja, Alankomaat, Yhdistynyt kuningaskunta, Ruotsi ja Sveitsi. Sitten aloitteeseen ovat liittyneet Espanja, Italia, Itävalta, Kreikka, Portugali ja Tšekki. Aloitteella pyritään vertaisarvioinnin ja vuoropuhelun keinoin ja kokemuksia jakamalla edistämään hyvää avunantoa käytännössä.

IHMISTEN TURVALLISUUS

Lokakuun 24. päivänä 2005 annetun YK:n yleiskokouksen päätöslauselman 60/1 mukaan kaikilla ihmisillä, erityisesti haavoittuvassa asemassa olevilla, on oikeus elää ilman pelkoa ja puutetta ja kaikilla on oltava yhtäläiset mahdollisuudet nauttia kaikista oikeuksistaan ja kehittää täysimääräisesti kykyjään. Tämän edistämiseksi YK:n jäsenet sitoutuvat keskustelemaan ihmisten turvallisuudesta ja vahvistamaan sille määritelmän yleiskokouksessa. Korostamalla oikeutta elää ilman pelkoa ja puutetta halutaan varmistaa, että kaikkein haavoittuvimmilla on käytössään keinot vaikuttaa omaan turvallisuuteensa.

HUMANITAARISET PERIAATTEET

Periaatteet on määritelty katastrofiavun eettisissä ohjeissa (Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief) ja Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen päätöslauselmassa 46/182. Ne perustuvat Punaisen Ristin toimintaperiaatteisiin, joista I koskee humanisuutta, II puolueettomuutta, III tasapuolisuutta ja IV riippumattomuutta.

Humaanisuus

Humaanisuuden periaate tarkoittaa sitä, että ihmisiä kohdellaan inhimillisesti kaikissa olosuhteissa pelastamalla henkiä ja lievittämällä kärsimystä yksilöä kunnioittaen. Se on yksi humanitaarisen avustustoiminnan perusperiaatteista.

Tasapuolisuus

Humanitaarisen avunannon pitää olla tasapuolista, eikä sen perustana saa olla kansallisuus, rotu, uskonto tai poliittinen kanta. Apua on annettava yksinomaan tarpeen perusteella.

Riippumattomuus

Humanitaaristen avustusjärjestöjen on laadittava omat toimintalinjansa ja toteutettava niitä hallituksen (muista) politiikoista tai toimista riippumatta.

Puolueettomuus

Puolueettomuus tarkoittaa, ettei suosita mitään konfliktin osapuolta eikä missään vaiheessa osallistuta poliittisiin, rodullisiin, uskonnollisiin tai ideologisiin kiistoihin.

Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen päätöslauselman 46/182 liitteessä puolueettomuuden periaate mainitaan yhdessä humanisuuden ja tasapuolisuuden periaatteiden kanssa humanitaarisen avunannon ohjenuorana.

HUMANITAARINEN TILA

Humanitaarisella tilalla tarkoitetaan sitä toimintaympäristöä, jonka avunantajat tarvitsevat päästäkseen uhrien luo sekä auttaakseen ja suojellakseen heitä vaarantamatta avustustyöntekijöiden turvallisuutta.

HYOGON TOIMINTASUUNNITELMA

Koben kaupungissa Hyogossa (Japani) tammikuussa 2005 järjestetyssä luonnontuhojen vähentämistä käsitelleessä maailmankonferenssissa 168 valtiota hyväksyi 10-vuotissuunitelman, jolla maailman luonnonkatastrofialttiutta vähennetään. Hyogon toimintasuunnitelma on maailmanlaajuinen suunnitelma toimista, joilla onnettomuusriskejä vähennetään seuraavien 10 vuoden ajan. Sen tavoitteena on merkittäväällä tavalla vähentää onnettomuuksien aiheuttamia tuhoja – ihmishenkien menetyksiä sekä maiden ja yhteisöjen yhteiskunnallisiin, taloudellisiin ja ympäristöresursseihin kohdistuvia tuhoja – vuoteen 2015 mennessä.

HÄTÄAVUN, KUNNOSTUSTOIMIEN JA KEHITYSYHTEISYÖN NIVELTÄMINEN

Hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltämisellä pyritään varmistamaan, että eri toimijoiden/välineiden toiminnan aloittamista ja lopettamista koskevat strategiat nivELYVÄT toisiinsa niin, että humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyöohjelmien välinen ”harmaa alue” saadaan katetuksi, jotta avunsaanti ei katkeaisi. Onnistunut hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltäminen edellyttää, että avun suunnittelu aloitetaan mahdollisimman ajoissa (varhainen elpyminen) ja että siinä otetaan huomioon prosessin myöhemmät vaiheet niin, että kehitysyhteistyö aloitetaan heti hätäapu- ja kunnostusvaiheen päättyessä.

OSLON SUUNTAVIIVAT JA SOTILAS- JA SIVIILIPUOLUSTUSVOIMAVAROJEN (MCDA) KÄYTTÖÄ KOSKEVAT SUUNTAVIIVAT

Oslon suuntaviivat ja MCDA-suuntaviivat ovat kansainvälisiä ohjeita, joiden tarkoituksena on varmistaa humanitaarisen avustustoiminnan säilyminen puolueettomana ja tasapuolisena silloin, kun sotilas- ja siviilipuolustusvoimavaroja käytetään avustusoperaatioiden tukemiseen. Suuntaviivojen päätavoitteena on luoda lähtökohdat ulkomaisten sotilas- ja siviilipuolustusvoimavarojen tulokselliselle ja tehokkaalle käytölle kansainvälisissä hätäapuoperaatioissa.

Oslon suuntaviivat koskevat sotilas- ja siviilipuolustusvoimavarojen käyttöä Yhdistyneiden Kansakuntien humanitaarisen avustustoiminnan tukemiseen luonnonkatastrofeissa. **MCDA-suuntaviivat** koskevat puolestaan sotilas- ja siviilipuolustusvoimavarojen käyttöä Yhdistyneiden Kansakuntien humanitaarisen avustustoiminnan tukemiseen monitahoisissa hätätilanteissa (konfliktialueilla).

SUOJELUVELVOLLISUUS

YK:n yleiskokouksen 24. lokakuuta 2005 antaman päätöslauselman 60/1 mukaan jokaisella valtiolla on velvollisuus suojella asukkaitaan kansanmurhalta, sotarikoksilta, etnisiltä puhdistuksilta ja rikoksilta ihmisyyttä vastaan. Edelleen päätöslauselmassa sanotaan, että kansainvälisellä yhteisöllä on Yhdistyneiden Kansakuntien välityksellä myös velvollisuus käyttää soveltuvia diplomaattisia, humanitaarisia ja muita rauhanomaisia keinoja YK:n peruskirjan VI ja VII luvun mukaisesti väestön suojelemiseksi kansanmurhalta, sotarikoksilta, etnisiltä puhdistuksilta ja rikoksilta ihmisyyttä vastaan. Päätöslauselmassa viitataan myös peruskirjan VII lukuun, jos rauhanomaiset keinot osoittautuvat riittämättömiksi.