



HUMANITAARINEN APU

Humanitaarinen apu on EU:n ulkoisen toiminnan erityisala. Sillä vastataan ihmisen aiheuttamista ja luonnonkatastrofeista johtuviin tarpeisiin. [EU:n pelastuspalveluasioista ja humanitaarisen avun operaatioista vastaava komission pääosasto](#) (ECHO) rahoittaa avustusoperaatioita ja koordinoi jäsenvaltioiden politiikkoja ja toimia. Euroopan parlamentti ja neuvosto toimivat yhdessä lainsäätäjinä unionin humanitaarisen avun politiikan alalla ja osallistuvat globaaliin keskusteluun humanitaarisen toiminnan vaikuttavuuden parantamisesta.

OIKEUSPERUSTA

[Euroopan unionista tehdyn sopimuksen](#) (SEU) 21 artiklassa määritellään unionin ulkoisen toiminnan periaatteet (21 artiklan 2 kohdan g alakohta kattaa humanitaarisen toiminnan).

Humanitaarisen avun oikeusperusta on [Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen](#) (SEUT) 214 artikla.

Euroopan humanitaarisen avun vapaaehtoisjoukkojen perustamisen oikeusperusta on SEUT:n 214 artiklan 5 kohta.

SÄÄNTELY- JA TOIMINTAPUITTEET

Humanitaarisen avun antamista ja sen rahoitusvälineitä koskevat säännöt vahvistetaan humanitaarisesta avusta 20. kesäkuuta 1996 annetussa [neuvoston asetuksessa](#) (EY) N:o 1257/96. Tätä asetusta ei muutettu, kun muita välineitä tarkistettiin vuosien 2007–2013 monivuotisen rahoituskehyn valmistelun yhteydessä.

Yleinen humanitaarisen avun toimintakehys määritellään [humanitaarista apua koskevassa eurooppalaisessa konsensuksessa](#) (2007), jonka unionin kolme tärkeintä toimielintä (komissio, neuvosto ja parlamentti) ovat allekirjoittaneet. Konsensuksessa määritellään humanitaarista apua koskeva unionin yhteinen visio sekä toiminnan tavoitteet ja periaatteet, ja se kattaa muun muassa kansainvälisen humanitaarisen yhteistyön, hyvän humanitaarisen avunannon, riskien vähentämisen, valmiuksien parantamisen, pelastuspalvelut sekä siviili- ja sotilaallisten toimijoiden vuorovaikutuksen. Konsensuksessa myös vahvistetaan humanitaarisen toiminnan neljä periaatetta: humanisuus, puolueettomuus, tasapuolisuus ja riippumattomuus. Asiakirjassa tarkastellaan avun antamista aiempaa koordinoitummin ja yhtenäisemmin kytkien yhteen humanitaarinen ja kehitysapu, jotta EU voi vastata tehokkaammin kasvaviin tarpeisiin.



EU:N PELASTUSPALVELUASIOIDEN JA HUMANITAARISEN AVUN OPERAATIOIDEN PÄÄOSASTO (ECHO)

A. Yleiskuva ja vaikutus

Kaudeksi 2014–2020 humanitaarisen avun välineelle on osoitettu 6,62 miljardia euroa. EU on maailman suurin humanitaarisen avun antaja. Se rahoittaa huomattavan osan maailmanlaajuisesta hätäavusta ihmisen aiheuttamien ja luonnonkatastrofien uhreille. Osa tästä rahoituksesta tulee suoraan jäsenvaltioilta, mutta merkittävä osuus tulee unionin yhteisestä talousarviosta. Komission pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosasto (ECHO) vastaa humanitaarisesta avusta ja pelastuspalvelutoimista. Nykyinen humanitaarisesta avusta ja kriisinhallinnasta vastaava komission jäsen Christos Stylianides on myös toiminut EU:n ebolakoordinaattorina 24. lokakuuta 2014 alkaen.

ECHO on kasvanut vuosien mittaan, ja sillä on paikallisia työntekijöitä yli 40 paikallistoimistossa. Se ei toteuta humanitaarisia avustushjelmia itse, vaan rahoittaa yhteistyökumppaneidensa, esimerkiksi kansalaisjärjestöjen, YK:n erityisjärjestöjen ja kansainvälisten järjestöjen toteuttamia operaatioita. Sen tärkeimpiä tehtäviä ovat rahoituksen tarjoaminen ja varainhoidon moitteettomuuden varmistaminen. Se myös varmistaa, että sen yhteistyökumppaneiden tavarat ja palvelut toimitetaan apua tarvitseville tehokkaasti ja nopeasti todellisen tarpeen perusteella.

Luonnonkatastrofin tai muun humanitaarista apua edellyttävän tapahtuman alussa ECHOn humanitaarisen avun asiantuntijat tekevät alustavan tilannearvion paikan päällä. Sen jälkeen varat maksetaan nopeasti tämän arvion perusteella. Tällainen tarvelähtöinen toimintatapa on ECHOn toiminnan peruspiirre. Apua toimitetaan yli 200 yhteistyökumppanin – muun muassa YK-järjestöjen, kansalaisjärjestöjen ja kansainvälisten järjestöjen, kuten Kansainvälisen Punaisen Ristin tai Punaisen Puolikuun – kautta. ECHO on allekirjoittanut niiden kanssa ennakoivia sopimuksia. ECHOn rakenteella varmistetaan, että varat käytetään avoimesti ja yhteistyökumppanit toimivat vastuullisesti.

Vuonna 2017 ECHO rahoitti humanitaarista apua ja pelastuspalvelutoimia 1,5 miljardilla eurolla ja auttoi ihmisiä 94 maassa. Määrä on osoitus siitä, että komissio on edelleen sitoutunut vastaamaan poikkeuksellisen suuriin globaaleihin tarpeisiin, joita aiheuttavat pääasiassa useat pitkittyneet konfliktit ja se, että eri puolilla maailmaa kotiseudultaan siirtymään joutuneita henkilöitä on enemmän kuin koskaan, yli 60 miljoonaa. Viime vuosina EU:n humanitaarisen toiminnan alkuperäisiä määrärahoja on säännöllisesti lisätty ylimääräisillä siirroilla. Lisää varoja on saatu käyttöön lähinnä hätäapuvaraksesta ja muista budjettikohdista tehdyillä määrärahasiirroilla sekä Euroopan kehitysrahastosta.

Vuonna [2017](#) ECHOn varoista ohjattiin 46,9 prosenttia Afrikkaan, 37,9 prosenttia Lähi-itään ja Euroopan naapurimaihin, 6,1 prosenttia Aasiaan ja Tyynenmeren alueelle, 2,7 prosenttia Latalaiseen Amerikkaan ja Karibian alueelle, 1,5 prosenttia maailmanlaajuisiin katastrofeihin ja 4,7 prosenttia täydentäviin toimenpiteisiin. Laajamittaisia humanitaarisen avun toimia jatkettiin Syyriassa ja sen naapurimaissa, Lähi-idässä yleensä ja Pohjois-Afrikassa, Sahelin alueella, Afrikan sarvessa, Keski-



Afrikan tasavallassa, Etelä-Sudanissa, Jemenissä ja Ukrainassa. Uusia EU:n apua edellyttäen hätätilanteita olivat hurrikaanit Irma ja Maria, jotka koettelivat Karibian aluetta. EU pyrkii edelleen lievittämään myös maailman ”unohdettuja kriisejä”, joihin ohjattiin 15 prosenttia humanitaarisen toiminnan alkuperäisistä vuoden 2017 määrärahoista.

Toiminnan painopisteet

ECHO pyrkii tehostamaan reagoimistaan hätätilanteisiin ja auttaa myös EU:n ulkopuolisia maita vahvistamaan omia kriisivalmiuksiaan ja edistämään pitkän aikavälin kehitystä. Humanitaarisen avun ja kehitysavun koordinointi sekä ilmastonmuutoksen, nälän ja köyhyyden noidankehän katkaiseminen ovat EU:n tärkeimpiä tavoitteita.

Myös [katastrofivalmiustoimet](#) kuuluvat ECHO:n selviytymiskykyä painottavaan strategiaan. EU on merkittävä toimija määrittäessä kansainvälisen yhteisön katastrofiriskien hallintatoimia. Unionin kunnianhimoinen tulevaisuudenvisio esiteltiin huhtikuussa 2014 annetussa tiedonannossa ”Hyogon toimintaohjelman jatkaminen vuoden -2015 jälkeen: riskien hallinta selviytymiskyvyn saavuttamiseksi”, joka oli osa valmistautumista katastrofiriskin vähentämistä käsittelevään YK:n maailmankonferenssiin.

Pakolaisten ja kotiseudultaan siirtymään joutuneiden henkilöiden suuren määrän ja tilanteiden pitkittymisen vuoksi EU päätti vuonna 2016 ottaa käyttöön kehityspainotteisemman lähestymistavan pakkomuuttoon. Se aikoo tukea enemmän kotiseudultaan pakon edessä muuttaneiden sosiaalis-taloudellista osallisuutta ja puuttua pakkomuuton pitkittymisen perimmäisiin syihin Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun [pakolaisten tilanteeseen reagointia koskevan kokonaisvaltaisen kehityksen](#) ja [väestönsiirtoja](#) koskevan Maailmanpankin sitoumuksen puitteissa.

EU ja jäsenvaltiot osallistuivat Istanbulissa toukokuussa 2016 järjestettyyn [Maailman humanitaariseen huippukokoukseen](#) merkittävällä panoksella. EU antoi huippukokouksessa sata sitoumusta edistääkseen YK:n pääsihteerin huippukokouksessa esittelemää Agenda for Humanity -toimintaohjelmaa ja humanitaaristen toimijoiden välisen innovatiivisen ja kattavan sopimuksen (”Grand Bargain”) täytäntöönpanoa rahoituksen tehokkuuden ja vaikuttavuuden lisäämiseksi.

ECHO painottaa jatkossakin sukupuolinäkökohtien huomioon ottamista ja sukupuoleen perustuvan väkivallan torjumista, ja se on sisällyttänyt humanitaarisiin toimiin sukupuoli-indikaattorin. Koska haavoittuvimmat ryhmät on asetettava etusijalle, toisena painopisteenä on tukea lasten kouluopetusta hätätilanteissa.

B. Muut välineet

EU:n apuun sisältyy kolme rakennetta: [Euroopan unionin pelastuspalvelumekanismi](#), Euroopan humanitaarisen avun vapaaehtoisjoukot ja uudet oikeudelliset puitteet hätäavun antamiselle unionin sisällä.

- Vuonna 2001 perustettuun unionin pelastuspalvelumekanismiin osallistuu tätä nykyä 34 valtiota – 28 EU:n jäsenvaltiota sekä Pohjois-Makedonia, Islanti, Montenegro, Norja, Serbia ja Turkki. Mekanismi perustuu seuraaviin välineisiin:
 - 1) [Eurooppalaiset hätäapuvalmiudet \(EERC\)](#) muodostuvat osallistuvien valtioiden



ennakkoon sitomien avustusvarojen vapaaehtoisesta reservistä ja jäsennellystä prosessista valmiuksissa mahdollisesti olevien puutteiden tunnistamiseksi. 2) [Hätäavun koordinoitikeskus](#) (ERCC) toimii operatiivisena keskuksena, joka helpottaa pelastusoperaatioiden ympärivuorokautista koordinaointia. 3) [Yhteinen hätäviestintä- ja tietojärjestelmä](#) (CECIS) pyrkii parantamaan hätäviestintää verkkopohjaisen ennakkovaroitus- ja hälytysjärjestelmän avulla. 4) Lyhyellä varoitusaikalla käytettävissä olevien koulutettujen asiantuntijoiden verkosto, josta säädettiin myös 17. joulukuuta 2013 annetussa päätöksessä N:o 1313/2013/EU.

- Euroopan humanitaarisen avun vapaaehtoisjoukkojen perustamisesta määrätään Lissabonin sopimuksen 214 artiklan 5 kohdassa, ja ne toteutettiin [EU Aid Volunteers](#) -aloitteella maaliskuussa 2014. Aloite parantaa EU:n valmiuksia vastata humanitaarisiin kriiseihin, ja sen tavoitteena on myös parantaa heikossa asemassa olevien yhteisöjen selviytymiskykyä kolmansissa maissa. Aloitteen määrärahat kaudeksi 2014–2020 ovat 147,9 miljoonaa euroa.
- Pakolaiskriisin synnyttämän vaikean humanitaarisen tilanteen johdosta neuvosto hyväksyi 15. maaliskuuta 2016 asetuksen hätätilanteen tuesta unionin sisällä. Sen nojalla EU voi auttaa Kreikkaa ja muita kriisin koettelemia jäsenvaltioita vastaamaan pakolaisten humanitaarisiin tarpeisiin. Asetusta voidaan käyttää myös tulevaisuudessa, jos ilmaantuu muita poikkeuksellisia kriisejä tai katastrofeja, joilla on vakavia humanitaarisia seurauksia. Tällaisia voivat olla ydinonnettomuudet tai terroristihyökkäykset. ECHO vastaa sen täytäntöönpanosta. EU:n rahoitusta voidaan antaa vuosina 2016–2019 jopa 643 miljoonaa euroa YK-järjestöjen, Punaisen Ristin ja kansalaisjärjestöjen kaltaisten kumppanijärjestöjen kautta. Rahoitus otetaan unionin eri alojen politiikkaan varatuista budjettikohdista, eikä se vaikuta unionin ulkopuolisille maille annettavaan humanitaariseen apuun.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Euroopan parlamentti toimii humanitaarisen avun politiikan alalla lainsäätäjänä yhdessä neuvoston kanssa. Komission ehdottaman humanitaarisen avun lainsäädännön (asetusten) oikeusperustasta on neuvoteltava sekä neuvoston että parlamentin kanssa, ja ne joko hyväksyvät tai hylkäävät ehdotetut säädökset EU:n tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen mukaisesti. Komission täytäntöönpanotoimet annetaan tiedoksi myös parlamentille, jolla on asiassa valvontavalta. Parlamentissa humanitaarinen apu kuuluu kehitysvaliokunnan toimivaltaan ja pelastuspalvelut ympäristön, kansanterveyden ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunnan toimivaltaan.

Lisäksi parlamentti valvoo humanitaarisen avun toimittamista ja pyrkii varmistamaan, että talousarvion määrärahat vastaavat humanitaarisia tarpeita. Parlamentti on säännöllisesti korostanut, että humanitaarisen avun rahoitusta on lisättävä, ja vaatinut sitoumusten ja maksujen välisen kasvavan eron kaventamista.

Kehitysvaliokunta ja koko parlamentti ovat myös pyrkineet – lausuntojen ja päätöslauselmien sekä valiokunta-aloitteisten mietintöjen avulla – vaikuttamaan komission strategiaan päätöksiin ja toimintapolitiikkaan. Mietintöjä ja päätöslauselmia



on annettu esimerkiksi valmistautumisesta maailman humanitaarisen avun huippukokoukseen, koulutuksesta hätätilanteissa ja EU:n toimista ebolaepidemian torjumiseksi. Parlamentti tarkistaa komission vuotuisen työohjelman ja ECHOn toimintastrategian. Komission jäsen kutsutaan säännöllisesti keskustelemaan kehitysvaliokunnan kanssa. Vuonna 2007 hyväksytty humanitaarista apua koskeva eurooppalainen konsensus vastasi suurelta osalta parlamentin tiukkoja kantoja. Parlamentti on edistänyt aktiivisesti myös muita toiminnan painopisteitä, kuten selviytymiskykyä ja elintarviketurvaa sekä humanitaarisen ja kehitysavun niveltämistä. Kehitysvaliokunta järjesti 27. helmikuuta 2019 [kuulemistilaisuuden EU:n humanitaarisen avun tulevaisuudesta](#).

Jotta parlamentti voisi valvoa paremmin humanitaarista apua, kehitysvaliokunta on vuodesta 2006 lähtien nimittänyt humanitaarisesta avusta vastaavan pysyvän esittelijän kahdeksi ja puoleksi vuodeksi kerrallaan. Esittelijän valtuuksiin kuuluu humanitaarisen avun talousarviomäärärahojen puolustaminen, humanitaarisen avun ohjelmien valvonta ja tiiviiden yhteyksien ylläpitäminen avunantajayhteisöön. Tällä hetkellä esittelijänä toimii Enrique Guerrero Salom. Hän vastaa myös kertomuksesta humanitaarisen avun välineen täytäntöönpanosta. Parlamentti käy jatkuvaa vuoropuhelua komissaari Stylianidesin kanssa. Hän puhui viimeksi 22. tammikuuta 2019 kehitysvaliokunnassa vuotta 2019 koskevasta ECHOn työohjelmasta ja toimintastrategiasta.

Gonzalo Urbina Treviño
04/2019

