



HUMANITARNA POMOĆ

Humanitarna pomoć područje je vanjskog političkog djelovanja EU-a, a pruža se u slučaju potreba izazvanih nesrećama koje su posljedica djelovanja čovjeka ili elementarnih nepogoda. Operacije pružanja pomoći financira [Glavna uprava Komisije za europsku civilnu zaštitu i europske operacije humanitarne pomoći](#) (ECHO), koja je zadužena i za koordinaciju relevantnih politika i aktivnosti država članica. Politiku humanitarne pomoći EU-a utvrđuju Europski parlament i Vijeće kao suzakonodavci, koji sudjeluju i u globalnoj raspravi o mogućnostima učinkovitijeg humanitarnog djelovanja.

PRAVNA OSNOVA

Načela za opće vanjsko djelovanje EU-a utvrđena su u članku 21. [Ugovora o Europskoj uniji](#) (UEU), a humanitarno djelovanje obuhvaćeno je člankom 21. stavkom 2. točkom g.

Članak 214. [Ugovora o funkcioniranju Europske unije](#) (UFEU) pravna je osnova za pružanje humanitarne pomoći.

Članak 214. stavak 5. pravna je osnova za uspostavu Europskoga volonterskog tijela za humanitarnu pomoć.

REGULATORNI I POLITIČKI OKVIR

[Uredbom Vijeća](#) (EZ) br. 1257/96 od 20. lipnja 1996. o humanitarnoj pomoći utvrđena su pravila za pružanje humanitarne pomoći, uključujući instrumente njezina financiranja. Kada su se tijekom priprema za višegodišnji financijski okvir za razdoblje od 2007. do 2013. provodile izmjene drugih instrumenata, ta se uredba nije mijenjala.

Opći okvir politike humanitarne pomoći iznesen je u „[Europskom konsenzusu o humanitarnoj pomoći](#)” iz 2007. godine koji su potpisale tri glavne institucije EU-a (Komisija, Vijeće i Parlament). U Konsenzusu je definirana zajednička vizija EU-a, te politički ciljevi i načela za niz područja, između ostalog za: međunarodnu humanitarnu suradnju, dobru donatorsku praksu, smanjenje rizika i pripravnost, civilnu zaštitu te odnose između civilnog i vojnog sektora. U njemu se također ponovno potvrđuju četiri humanitarna načela: čovječnost, neutralnost, nepristranost i neovisnost, te predviđa veća razina koordinacije i dosljednosti u pristupu pružanju pomoći povezivanjem humanitarne pomoći s razvojom kako bi EU mogao uspješnije odgovoriti na rastuće potrebe.



ECHO

A. Pregled i učinak

Za razdoblje od 2014. do 2020. za instrument humanitarne pomoći izdvojeno je 6,62 milijardi EUR. Europska unija vodeći je svjetski donator u području humanitarne pomoći s velikim udjelom u globalnom financiranju pomoći u hitnim slučajevima za žrtve katastrofa izazvanih ljudskim djelovanjem i elementarnim nepogodama. Dio tih sredstava dolazi izravno iz država članica, ali velik udio potječe iz proračuna EU-a. U Komisiji je za humanitarnu pomoć i civilnu zaštitu nadležna Glavna uprava za europsku civilnu zaštitu i europske operacije humanitarne pomoći (DG ECHO). Trenutačni je povjerenik za humanitarnu pomoć i upravljanje krizama Christos Stylianides, a od 24. listopada 2014. ima i ulogu koordinatora EU-a za ebolu.

ECHO se već nekoliko godina širi i trenutačno u više od 40 područnih ureda zapošljava lokalno stanovništvo. Sam ECHO nije zadužen za provedbu programa humanitarne pomoći. On financira operacije koje provode njegovi partneri, to jest nevladine organizacije, agencije UN-a i međunarodne organizacije. Glavne su zadaće ECHO-a osigurati sredstva, provjeriti upravlja li se sredstvima ispravno i omogućiti da roba i usluge njegovih partnera uspješno i brzo dospiju do pogođenog stanovništva kako bi se odgovorilo na stvarne potrebe.

U slučaju prirodne nepogode ili neke druge pojave koja iziskuju pružanje humanitarne pomoći, stručnjaci ECHO-a za humanitarnu pomoć provode prvu ocjenu stanja na terenu. Zatim se na temelju te ocjene brzo isplaćuju sredstva, što je srž pristupa zasnovanog na potrebama, koji je okosnica rada ECHO-a. Pomoć se distribuira preko partnera, kojih ima preko 200, uključujući agencije UN-a, nevladine organizacije i međunarodne organizacije, kao što su Međunarodni crveni križ / Crveni polumjesec, s kojima je ECHO prethodno potpisao ugovorne sporazume. Struktura ECHO-a jamči transparentnu upotrebu sredstava i stalnu odgovornost partnera.

ECHO je 2017. osigurao 1,5 milijarde EUR za humanitarnu pomoć i civilnu zaštitu stanovništva u 94 zemlje. Taj iznos dovoljno govori o trajnoj spremnosti Europske komisije da reagira na izuzetno velike globalne potrebe, koje su uglavnom posljedica nekoliko dugotrajnih sukoba i rekordne brojke od preko 60 milijuna prisilno raseljenih osoba širom svijeta. Posljednjih se godina početni proračun za humanitarnu pomoć EU-a redovito povećava dodatnim prijenosima sredstava, prvenstveno iz pričuve EU-a za pomoć u nuždi i preraspodjelom iz drugih proračunskih linija i Europskog razvojnog fonda.

Godine 2017. 46,9 % sredstava ECHO-a dodijeljeno je Africi, 37,9 % Bliskom istoku i zemljama europskog susjedstva, 6,1 % Aziji i Pacifiku, 2,7 % Srednjoj i Južnoj Americi i Karibima, 1,5 % sredstava izdvojeno je za katastrofe u svijetu, a 4,7% za dopunske operacije i potporu. Velike intervencije pružanja humanitarne pomoći nastavljene su u Siriji i susjednim zemljama, na širem području Bliskog istoka, u Sahelu, na Rogu Afrike, u Srednjoafričkoj Republici, Južnom Sudanu, Jemenu i Ukrajini. Pomoć EU-a bila je potrebna i u nekoliko novih hitnih situacija, uključujući uragane Irma i Maria koji su pogodili Karibe. Unija je ostala aktivna i u pogledu tzv. „zaboravljenih kriza”



široj svijetu, za koje je iz početnog proračuna za humanitarnu pomoć za 2017. godinu izdvojeno 15 % sredstava.

Prioriteti politike

ECHO radi na tome da unaprijedi vlastitu sposobnost reagiranja u hitnim slučajevima, ali isto tako pomaže zemljama koje nisu članice EU-a da ojačaju svoje kapacitete reagiranja na krize te tako pridonose dugoročnom razvoju. Koordiniranje humanitarne i razvojne pomoći te prekidanje začaranog kruga klimatskih promjena, gladi i siromaštva ključni su ciljevi Europske unije.

ECHO stavlja naglasak i na izgradnju otpornosti te provodi niz aktivnosti s ciljem povećanja stupnja [pripravnosti u slučaju nastanka katastrofe](#). Unija ima velikog utjecaja na strukturiranje napora koje međunarodna zajednica ulaže u upravljanje rizicima od katastrofa. Njezina ambiciozna vizija za budućnost iznesena je u travnju 2014. u Komunikaciji „Akcijski okvir iz Hyoga nakon 2015.: upravljanje rizicima kako bi se postigla otpornost”, koja je objavljena kao priprema za Svjetsku konferenciju UN-a o smanjenju rizika od katastrofa.

S obzirom na velik broj izbjeglica i raseljenih osoba u često dugotrajnim kriznim situacijama, EU je 2016. odlučio u svojem pristupu problemu prisilnog raseljavanja težište staviti na razvoj. Unija će stoga, u svjetlu [Sveobuhvatnog okvira UNHCR-a za pomoć izbjeglicama](#) i angažmana Svjetske banke u pogledu [raseljavanja](#), još više poticati društveno-ekonomsku uključenost prisilno raseljenih osoba i raditi na rješavanju temeljnih uzroka dugoročnog raseljavanja.

EU i države članice imali su važnu ulogu na [Svjetskom humanitarnom sastanku na vrhu](#) održanom u svibnju 2016. u Istanbulu. Europska unija preuzela je 100 konkretnih obveza kako bi doprinijela „Programu za čovječanstvo”, koji je glavni tajnik UN-a predstavio na tom sastanku, te provela tzv. „Veliki dogovor” - inovativni sporazum koji su različiti humanitarni akteri postigli u cilju povećanja financijske učinkovitosti i djelotvornosti.

Integracija rodne perspektive i suzbijanje rodno uvjetovanog nasilja ostaju prioriteti ECHO-a koji je stoga za operacije pružanja humanitarne pomoći uveo oznake potreba prema spolovima. S obzirom na prioritet koji imaju najugroženije skupine, jedno od ključnih područja humanitarnog djelovanja je i podrška obrazovanju djece u kriznim situacijama.

B. Ostali instrumenti

Postoje još tri strukture u okviru kojih EU pruža pomoć: [Mehanizam Europske unije za civilnu zaštitu](#), Europsko volontersko tijelo za humanitarnu pomoć i novi pravni okvir za pružanje hitne potpore unutar Unije.

- Mehanizam Unije za civilnu zaštitu osnovan je 2001. i trenutačno obuhvaća 34 države: 28 država članica EU-a, te Crnu Goru, Island, Sjevernu Makedoniju, Norvešku, Srbiju i Tursku. Temelji se na nekoliko instrumenata: (1) [Udruženim europskim kapacitetima za pomoć u hitnim situacijama](#) (EERC), odnosno sredstvima koje države sudionice unaprijed dobrovoljno stave na raspolaganje te strukturiranom postupku utvrđivanja potencijalnih nedostataka; (2) [Koordinacijskom centru za pomoć u hitnim situacijama](#) (ERCC) koji djeluje kao



operativno središte za koordiniranje intervencija u području zaštite 24 sata dnevno; (3) [Zajedničkom komunikacijskom i informacijskom sustavu za hitne situacije](#) (CECIS), kojim se nastoji poboljšati komunikacija u hitnim situacijama pomoću internetske aplikacije za upozoravanje i obavješćivanje; (4) mrežom osposobljenih stručnjaka dostupnih u kratkom roku predviđenom i u Odluci br. 1313/2013/EU od 17. prosinca 2013.

- Europsko volontersko tijelo za humanitarnu pomoć predviđeno je člankom 214. stavkom 5. Ugovora iz Lisabona i osnovano je u ožujku 2014. kao inicijativa pod nazivom [Volonteri za humanitarnu pomoć EU-a](#). Uz jačanje kapaciteta EU-a da odgovori na humanitarne krize, cilj je inicijative povećati otpornost ugroženih zajednica u trećim zemljama. Za razdoblje od 2014. do 2020. ta inicijativa ima budžet od 147,9 milijuna EUR.
- Kao odgovor na tešku humanitarnu situaciju prouzročenu izbjegličkom krizom, Vijeće je 15. ožujka 2016. donijelo i uredbu o pružanju hitne potpore unutar Unije. Na osnovi te uredbe EU može pomoći Grčkoj i drugim državama članicama izloženim izbjegličkim krizama u pronalaženju rješenja za zadovoljenje humanitarnih potreba izbjeglica. Uredba će se i u budućnosti moći koristiti za reagiranje na druge izvanredne krize ili katastrofe s teškim humanitarnim posljedicama, poput nuklearnih nesreća i terorističkih napada. I za njezinu provedbu nadležan je ECHO. Preko partnerskih organizacija, poput agencija UN-a, Crvenog križa i nevladinih organizacija, od 2016. do 2019. u tu će se svrhu izdvojiti do 643 milijuna EUR sredstava EU-a, i to iz proračunskih linija za domaće politike tako da neće biti posljedica za humanitarnu pomoć namijenjenu trećim zemljama.

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

U području politike humanitarne pomoći Parlament ima ulogu suzakonodavca zajedno s Vijećem. U skladu s redovnim zakonodavnim postupkom EU-a, pravnu osnovu za provođenje politike humanitarne pomoći predlaže Komisija (uredbe), a Vijeće i Parlament s njom mogu o tome pregovarati te je u konačnici usvajaju (ili ne usvajaju). Provedbene mjere Komisije također se podnose Parlamentu, koji ima nadzorne ovlasti. U Parlamentu je humanitarna pomoć u djelokrugu Odbora za razvoj (DEVE), a civilna zaštita u djelokrugu Odbora za okoliš, javno zdravlje i sigurnost hrane (ENVI).

Osim toga, Parlament prati isporuku humanitarne pomoći i brine se za to da proračunske odredbe odgovaraju humanitarnim potrebama. Parlament redovito ističe da je potrebno povećati sredstva za humanitarnu pomoć te ustraje na uklanjanju sve većih razlika između obveza i plaćanja.

Odbor DEVE, i Parlament općenito, svojim mišljenjima i rezolucijama, uključujući izvješća o vlastitoj inicijativi, također nastoje utjecati na strateške odluke i političko usmjerenje Komisije, kao primjerice na doprinos EU-a Svjetskom humanitarnom sastanku na vrhu, obrazovanje u kriznim situacijama i odgovor na izbijanje ebole. Parlament preispituje godišnji program rada Komisije i operativnu strategiju ECHO-a. Nadležni povjerenik također se redovito poziva na razmjenu gledišta s odborom DEVE. Europski konsenzus o humanitarnoj pomoći 2007. godine u velikoj je mjeri odražavao



čvrsta stajališta Parlamenta. Parlament se bavi i drugim povezanim političkim pitanjima i aktivno zagovara, među ostalim, važnost razvijanja otpornosti na krize, sigurnu opskrbu hranom te povezivanje humanitarne s razvojnom pomoći. Odbor DEVE organizirao je 27. veljače 2019. [javno saslušanje o budućnosti humanitarne pomoći EU-a](#).

Kako bi se pojačala kontrola Parlamenta nad humanitarnom pomoći, odbor DEVE od 2006. svake dvije i pol godine imenuje stalnoga izvjestitelja za humanitarnu pomoć. Zadaće su mu, među ostalim, braniti proračunske interese humanitarne pomoći, pratiti realizaciju relevantnih programa i održavati bliske kontakte sa zajednicom koja se bavi humanitarnom pomoći. Tu dužnost trenutačno obnaša Enrique Guerrero Salom. On je odgovoran i za izvješće o provedbi instrumenta za humanitarnu pomoć. Parlament održava stalni dijalog s povjerenikom Stylianidesom, koji se posljednji put obratio odboru DEVE 22. siječnja 2019. prilikom razmjene mišljenja o programu rada i operativnoj strategiji Glavne uprave za humanitarnu pomoć za 2019. godinu.

Gonzalo Urbina Treviño
04/2019

