



ХУМАНИТАРНА ПОМОЩ

Хуманитарната помощ е област на външната дейност на ЕС, която отговаря на потребности, възникнали в случай на природни или причинени от човека бедствия. Генерална дирекция „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ (ЕЧНО) финансира операции за хуманитарна помощ и координира политиките и дейностите на държавите членки. Парламентът и Съветът действат като съзаконотатели при определянето на политиката на ЕС за предоставяне на хуманитарна помощ и участват в провежданите в световен мащаб разисквания за повишаване на ефективността на хуманитарната дейност.

ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

Член 21 от [Договора за Европейския съюз](#) (ДЕС) определя принципите на цялата външна дейност на ЕС (член 21, параграф 2, буква ж) се отнася до хуманитарната дейност).

Член 214 от [Договора за функционирането на Европейския съюз](#) (ДФЕС) съставлява правното основание за предоставянето на хуманитарна помощ.

Член 214, параграф 5, съставлява правното основание за създаване на Европейски доброволчески корпус за хуманитарна помощ.

РЕГУЛАТОРНА И ПОЛИТИЧЕСКА РАМКА

Правилата относно предоставянето на хуманитарна помощ, включително относно финансовите ѝ инструменти, са изложени в [Регламент \(ЕО\) № 1257/96 на Съвета](#) от 20 юни 1996 г. (Регламента относно хуманитарната помощ). Този регламент не е изменян, докато други инструменти бяха основно преработени в хода на подготовката на многогодишната финансова рамка (МФР) за периода 2007—2013 г.

Общата рамка на политиката за хуманитарна помощ е очертана в документа [„Европейски консенсус относно хуманитарната помощ“](#) (2007 г.), подписан от трите основни институции на ЕС (Комисията, Съвета и Парламента). В този консенсус са дефинирани общата визия, целите на политиката и принципите по отношение на редица въпроси, в това число: международното хуманитарно сътрудничество, добрите практики за даровство, намаляването на риска и подготвеността, гражданската защита, както и гражданско–военните отношения. Консенсусът потвърждава също така четирите хуманитарни



принципа: хуманност, неутралност, безпристрастност и независимост. Текстът предвижда по-координиран и съгласуван подход към предоставянето на помощ, като свързва хуманитарната помощ с помощта за развитие, така че на ЕС да се даде възможност да откликва по-ефективно на нарастващите нужди.

С [решението относно Механизъм за гражданска защита на Съюза](#) се уреждат действията на ЕС в тази област. То изменя решение от 2013 г., което се отнася до превенцията, подготовката, реакцията и финансовите разпоредби. В регламента от 2016 г. относно предоставянето на спешна подкрепа в рамките на Съюза се определят обстоятелствата, при които държавите членки могат да кандидатстват за подкрепа от ЕС. В него се определят допустимите действия и видовете финансови интервенции.

ГД ЕСНО

А. Преглед и въздействие

За периода 2014—2020 г. за инструмента за хуманитарна помощ бяха разпределени 7,1 милиарда евро. Предложението на Комисията за многогодишната финансова рамка за периода 2021-2027 г. предвижда отпускането на 11 милиарда евро за хуманитарна помощ. ЕС е водещият световен донор на хуманитарна помощ, осигуряващ по-голямата част от световното финансиране за спешна хуманитарна помощ за жертви на природни бедствия и на бедствия, причинени от човека. Част от това финансиране се предоставя директно от държавите членки, но голяма част произхожда от бюджета на ЕС. Генерална дирекция „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ (ГД ЕСНО) към Комисията е отговорна за хуманитарната помощ и гражданската защита. Хуманитарната помощ на ЕС е съсредоточена върху храните и изхранването, подслона, здравеопазването, водоснабдяването и канализацията, както и образованието при извънредни ситуации. Янез Ленарчич е настоящият комисар, отговарящ за управлението на кризи.

С времето ГД ЕСНО се разви и сега разполага с персонал в над 40 местни служби. Самата генерална дирекция не изпълнява програми за хуманитарна помощ, а по-скоро финансира операции, които се изпълняват от нейните [партньори](#), по-специално неправителствени организации (НПО), агенции на ООН и международни организации като Червения кръст/Червения полумесец. Основните задачи на ЕСНО са да осигурява средства, да следи за разумното управление на финансите и да гарантира, че стоките и услугите на нейните партньори достигат ефективно и бързо до засегнатото население, така че да отговорят на действителните нужди.

След настъпването на природно бедствие или друго събитие, изискващо хуманитарна помощ, експертите по хуманитарна помощ на ЕСНО извършват първоначална оценка на ситуацията на място. След това средствата биват изплащани бързо въз основа на оценката. Този „основаващ се на потребностите подход“ е определящ за дейността на ЕСНО. Помощта се предоставя чрез повече от 200 партньори, с които ЕСНО е сключила предварителни договорни



споразумения. Структурата на ЕЧНО гарантира, че средствата се използват прозрачно и че партньорите носят отчетна отговорност.

През 2019 г. ЕЧНО предостави 1,6 милиарда евро за хуманитарна помощ и гражданска защита. Тази сума отразява продължаващия ангажимент на Комисията в отговор на изключително големите нужди в световен мащаб, възникнали основно поради няколко продължителни конфликта и рекордния брой от над 60 милиона принудително разселени хора по целия свят. През последните години първоначалният бюджет на ЕС за хуманитарна помощ беше увеличаван редовно чрез допълнителни трансфери, като средствата произхождат предимно от резерва за спешна помощ на ЕС, от прехвърлянето на средства от други бюджетни редове, както и от Европейския фонд за развитие.

През [2017 г.](#), 46,9 % от средствата на ЕЧНО бяха разпределени за Африка, 37,9 % — за Близкия изток и съседните европейски държави, 6,1 % — за Азия и Тихоокеанския басейн, 2,7 % — за Централна и Южна Америка и Карибския басейн, 1,5 % — за бедствия по света и 4,7 % — за допълнителни дейности и подкрепа. Основните операции с цел оказване на хуманитарна помощ бяха проведени в Сирия и съседните ѝ държави, в по-широкия регион на Близкия изток и Северна Африка, в Сахел, в Африканския рог, в Централноафриканската република, Южен Судан, Йемен и Украйна. Нововъзникнали спешни ситуации, при които беше необходимо оказване на помощ от страна на ЕС, бяха ситуацията, предизвикани от ураганите Ирма и Мария в Карибския басейн. Освен това вниманието на ЕС продължи да бъде насочено към „забравените кризи“ в света, за които бяха отпуснати 15 % от първоначалния бюджет за хуманитарна помощ за 2017 г.

Политически приоритети

ЕЧНО работи за подобряване на реакцията си в извънредни ситуации и предоставя помощ на държавите извън ЕС за укрепване на собствената им способност за реагиране в кризисни ситуации и за принос за дългосрочно развитие. Координирането на хуманитарната помощ и на помощта за развитие, както и прекъсването на порочния кръг от изменение на климата, глад и бедност са ключови цели за ЕС.

[Готовността при бедствия и свързаните с това дейности](#) също отразяват важното значение, което ЕЧНО отдава на устойчивостта. ЕС е важен фактор за насочване на усилията на международната общност в областта на управлението на риска от бедствия. Европейският съюз подкрепя Рамковата програма от Сендай за намаляване на риска от бедствия, подписана през 2015 г. Съюзът представи своя План за действие относно Рамковата програма от Сендай за намаляване на риска от бедствия през 2016 г. Той структурира основаващ се на информация относно риска подход към процеса на създаване на политиките и предлага конкретни дейности, свързани със знанията в областта на риска, рисковите инвестиции, готовността при бедствия и устойчивостта. Комисията изготви съобщение относно устойчивостта, което беше последвано от ново съобщение през 2017 г. Целта е да се определи стратегически подход към устойчивостта, който може да увеличи въздействието на външната дейност на ЕС.



Предвид големия брой бежанци и разселени лица, чието положение дълго време остава без промяна, през 2016 г. ЕС постигна споразумение за разработване на подход към принудителното разселване, който да е в по-голяма степен ориентиран към развитие. ЕС обръща засилено внимание на подкрепата за социално-икономическото приобщаване на насилствено разселените лица и за предприемане на мерки за преодоляване на първопричините за продължителното разселване, чрез [Всеобхватната рамка за реагиране на въпроса с бежанците](#) на върховния комисар на ООН за бежанците, както и чрез ангажимента на Световната банка във връзка с проблема с [насилственото разселване](#).

ЕС и държавите членки изиграха важна роля по време на [Световната среща на върха по хуманитарните въпроси](#), проведена в Истанбул през май 2016 г. Самият ЕС пое 100 ангажимента, за да допринесе за „Дневния ред за човечност“, който беше представен на срещата на високо равнище от генералния секретар на ООН, и да приложи „голямото споразумение“ — иновативна нова договореност между различните участници в сферата на хуманитарната помощ с цел увеличаване на финансовата ефективност и ефикасност.

Интегрирането на принципа на равенство между половете и борбата срещу насилието, основано на пола, продължават да са приоритети за ГД ЕСНО, която въведе маркер за равенство между половете за операциите за хуманитарна помощ. В съответствие с необходимостта да се отдаде приоритет на най-уязвимите групи, предоставянето на подкрепа за обучението на децата по време на извънредни ситуации е друга ключова област.

Б. Други инструменти

Помощта от ЕС включва още три структури: [Механизма за гражданска защита на Съюза](#), Европейския доброволчески корпус за хуманитарна помощ и нова правна рамка за предоставяне на спешна подкрепа в рамките на Съюза.

— Създаден през 2001 г., Механизмът за гражданска защита на Съюза включва понастоящем държавите — членки на ЕС, както и шест други участващи държави: Северна Македония, Исландия, Черна гора, Норвегия, Сърбия и Турция. Механизмът на Съюза се основава на редица инструменти: (1) [Европейският резерв за гражданска защита](#) предоставя доброволен резерв от предварително определени от участващите държави активи за реагиране и структурирана процедура за идентифициране на потенциални пропуски по отношение на капацитета; (2) [Координационният център за реагиране при извънредни ситуации](#) (ERCC) функционира като оперативно ядро, което улеснява координацията на спасителните дейности по всяко време на денонощието; (3) [Общата система за спешна комуникация и информация](#) (CECIS) има за цел подобряването на комуникацията в извънредни ситуации посредством уеб-базирано приложение за предупреждение и уведомяване и 4) мрежа от обучени експерти, които могат да бъдат мобилизирани в кратък срок. Механизмът за гражданска защита беше укрепен през 2019 г. със създаването на [rescEU](#), нов резерв от способности, който вече влезе в действие през месеците на



горски пожари през 2019 г. Очаква се обхватът му да се разшири и да обхване и други области като медицински спешни случаи или химически, биологични, радиационни и ядрени инциденти. Той ще се използва в краен случай, като до него ще се прибегва, когато дадена държава членка е изчерпала собствените си средства и не може да бъде подпомагана от други държави членки, тъй като например те са изправени пред бедствия от същото естество.

- Европейският доброволчески корпус за хуманитарна помощ, предвиден в член 214, параграф 5 от Договора от Лисабон, беше създаден под формата на инициативата „[Доброволци на ЕС за хуманитарна помощ](#)“ през март 2014 г. Укрепвайки способността на ЕС за реагиране при хуманитарни кризи, инициативата има за цел повишаването на устойчивостта на уязвимите общности в трети държави. Бюджетът ѝ за периода 2014-2020 г. е 147,9 милиона евро.
- В отговор на трудната хуманитарна ситуация, предизвикана от кризата с бежанците, Съветът прие на 15 март 2016 г. нов регламент относно предоставянето на спешна подкрепа в рамките на Съюза. Новият регламент позволява на ЕС да подпомогне Гърция и други засегнати държави членки в усилията им за посрещане на хуманитарните нужди на бежанците. Регламентът би могъл също така да бъде използван в бъдеще с цел реагиране на други извънредни ситуации на криза или бедствие със сериозни хуманитарни последици, като ядрени аварии или терористични нападения. ГД ЕЧНО отговаря за неговото прилагане. От 2016 г. до 2019 г. ЕС ще предостави посредством партньорски организации, като например агенциите на ООН, Червения кръст и НПО, финансиране в размер на до 643 милиона евро (от бюджетните редове за вътрешни политики, поради което не се очакват последици за хуманитарната помощ в трети държави).

РОЛЯТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

В областта на политиката за хуманитарна помощ Парламентът действа като съзаконодател заедно със Съвета. Правното основание на предложената от Комисията политика за хуманитарна помощ (регламенти) се договаря със Съвета и Парламента и се одобрява или отхвърля от тях в съответствие с обикновената законодателна процедура на ЕС. Мерките за изпълнение на Комисията също се представят пред Парламента, който има контролни правомощия. В рамките на Парламента хуманитарната помощ е от компетентността на комисията по развитие (DEVE), а гражданската защита — на комисията по околна среда, обществено здраве и безопасност на храните (ENVI).

Освен това Парламентът следи предоставянето на хуманитарна помощ и се стреми да гарантира, че бюджетните средства съответстват на хуманитарните нужди. Парламентът многократно е подчертавал необходимостта от увеличаване на финансирането за хуманитарна помощ и е настоявал за преодоляване на нарастващите несъответствия между поетите задължения и плащанията.

Чрез становища и резолюции, включително чрез доклади по собствена инициатива комисията по развитие (DEVE) и Парламентът като цяло също



положиха усилия да окажат влияние върху стратегическите решения и насоки в политиката на Комисията, например относно приноса на ЕС към Световната среща на върха по хуманитарните въпроси, обучението по време на извънредни ситуации и реакцията по отношение на разразилата се епидемия от ебола. Парламентът извършва преглед на годишната работна програма на Комисията и оперативната стратегия на ЕСНО. Комисарят, отговарящ за управлението на кризи, получава редовно покани за осъществяване на размяна на мнения с комисията по развитие. „Европейският консенсус относно хуманитарната помощ“, приет през 2007 г., отговори в немалка степен на твърдите позиции, възприети от Парламента. Парламентът се застъпи активно и за други политически въпроси като устойчивостта, продоволствената сигурност и създаването на връзки между хуманитарната помощ и помощта за развитие. Комисията по развитие организира [изслушване относно бъдещето на хуманитарната помощ на ЕС](#) на 27 февруари 2019 г., а предшественикът на г-н Ленарчич, членът на Комисията Стилианидес, последно се обърна към комисията на 30 септември 2019 г. в контекста на размяната на мнения относно поуките, извлечени през последните пет години относно политиките на ЕС в областта на хуманитарната помощ.

За да се засили упражняваният от Парламента контрол над хуманитарната помощ, от 2006 г. насам комисията по развитие назначава на всеки две години и половина постоянен докладчик по хуманитарната помощ. Настоящият докладчик е Норберт Нойзер (S&D, Германия). Мандатът му включва защита на интересите на бюджета за хуманитарна помощ, наблюдение на програмите за хуманитарна помощ и поддържане на тесни контакти с общността на хуманитарната помощ. Докладчикът отговаря също така за изготвянето на доклад относно прилагането на инструмента за хуманитарна помощ.

Gonzalo Urbina Treviño
01/2020

