



## HUMANITÆR BISTAND

Humanitær bistand er et område inden for EU's optræden udadtil, som opfylder behov, der opstår i tilfælde af menneskeskabte katastrofer eller naturkatastrofer. Kommissionens [Generaldirektorat for Civilbeskyttelse og Humanitære Bistandsforanstaltninger på Europæisk Plan](#) (ECHO) finansierer hjælpeaktioner og koordinerer medlemsstaternes politikker og aktiviteter. Parlamentet og Rådet lovgiver i fællesskab om udformningen af EU's politik for humanitær bistand og deltager i den globale debat om en mere effektiv humanitær indsats.

### RETSGRUNDLAG

Artikel 21 i [traktaten om Den Europæiske Union](#) (TEU) fastsætter principperne for alle EU's eksterne aktioner (artikel 21, stk. 2, litra g), vedrører humanitære aktioner).

Artikel 214 i [traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde](#) (TEUF) udgør retsgrundlaget for humanitær bistand.

Artikel 214, stk. 5, udgør retsgrundlaget for oprettelsen af Det Frivillige Europæiske Korps for Humanitær Bistand.

### LOVGIVNINGSMÆSSIGE OG POLITISKE RAMMER

Bestemmelserne for ydelsen af humanitær bistand, bl.a. dens finansieringsinstrumenter, er fastsat i [Rådets forordning](#) (EF) nr. 1257/96 af 20. juni 1996 (forordningen om humanitær bistand). Denne forordning blev ikke ændret i forbindelse med revisionen af andre instrumenter som forberedelse til den flerårige finansielle ramme for 2007-2013.

Den overordnede politiske ramme for humanitær bistand er beskrevet i »[den europæiske konsensus om humanitær bistand](#)« (2007), der er undertegnet af de tre vigtigste EU-institutioner (Kommissionen, Rådet og Parlamentet). Denne konsensus fastlægger EU's fælles vision, politiske målsætninger og principper for en række emner, herunder: internationalt humanitært samarbejde, god donoradfærd, risikoreduktion og beredskab, civilbeskyttelse samt civil-militære forbindelser. Konsensusen bekræfter også de fire humanitære principper: medmenneskelighed, neutralitet, upartiskhed og uafhængighed. Teksten baner vejen for en mere koordineret og sammenhængende tilgang til levering af bistand, idet den knytter humanitær bistand og udviklingsbistand sammen, således at EU kan reagere mere effektivt på de stigende behov.



[Afgørelsen om en EU-civilbeskyttelsesmekanisme](#) fra 2019 regulerer EU's indsats på dette område. Den ændrer en afgørelse fra 2013, der vedrørte forebyggelse, beredskab, indsats og finansielle bestemmelser. I forordningen fra 2016 om ydelse af nødhjælp i Unionen fastsættes det, under hvilke omstændigheder medlemsstaterne kan ansøge om EU-støtte. Den fastsætter, hvilke foranstaltninger der er støtteberettigede, og de finansielle bistandsformer.

## ECHO

### A. Oversigt og virkninger

Der blev afsat 7,1 mia. EUR til instrumentet for humanitær bistand for perioden 2014-2020. I Kommissionens forslag til den flerårige finansielle ramme for 2021-2027 er der afsat 11 mia. EUR til humanitær bistand. EU er verdens førende donor inden for humanitær bistand og står for en meget stor andel af finansieringen af den nødhjælp, der ydes på verdensplan til ofre for naturkatastrofer eller menneskeskabte katastrofer. Nogle af disse midler kommer direkte fra medlemsstaterne, men en stor andel stammer fra EU-budgettet. Kommissionens Generaldirektorat for Civilbeskyttelse og Humanitære Bistandsforanstaltninger på Europæisk Plan (GD ECHO) er ansvarligt for humanitær bistand og civilbeskyttelse. EU's humanitære bistand fokuserer på fødevarer og ernæring, husly, sundhedspleje, vand og sanitet og uddannelse i nødsituationer. Janez Lenarčič er den nuværende kommissær for krisestyring.

ECHO er i årenes løb vokset og har lokalt ansatte på mere end 40 lokalkontorer. Generaldirektoratet implementerer ikke selv humanitære bistandsprogrammer. Det finansierer derimod de operationer, der gennemføres af dets [partnere](#), nemlig ikke-statslige organisationer (NGO'er), FN-organer og internationale organisationer såsom Internationalt Røde Kors/Røde Halvmåne. ECHO's primære opgaver er at stille finansiering til rådighed, kontrollere, at midlerne forvaltes på forsvarlig vis, og sørge for, at varerne og tjenesteydelserne fra dets partnere hurtigt og effektivt når frem til de berørte befolkningsgrupper med henblik på at opfylde de faktiske behov.

Så snart en naturkatastrofe eller en anden hændelse, der kræver humanitær bistand, er indtruffet, foretager ECHO's humanitære eksperter en indledende vurdering af situationen på stedet. Derefter udbetales der hurtigt midler på baggrund af denne vurdering – dette er den såkaldte »behovsbaserede tilgang«, der kendetegner ECHO's arbejde. Bistanden kanaliseres gennem mere end 200 partnere, som ECHO har indgået forhåndskontrakter med. ECHO's struktur sikrer gennemsigthed i anvendelsen af midlerne, og at partnerne holdes ansvarlige.

I 2019 afsatte ECHO 1,6 mia. EUR til humanitær bistand og civilbeskyttelse. Dette beløb afspejler Kommissionens fortsatte bestræbelser på at imødekomme de usædvanligt store globale behov, der primært er forårsaget af adskillige langvarige konflikter og det rekordstore antal tvangsfordrevne personer på over 60 millioner på verdensplan. I de seneste år er EU's oprindelige humanitære budget løbende blevet forhøjet gennem yderligere overførsler af midler, penge, der primært stammer fra EU's nødhjælpsreserve og omfordeling fra andre budgetposter samt fra Den Europæiske Udviklingsfond.



I [2017](#) blev 46,9 % af ECHO's midler afsat til Afrika, 37,9 % til Mellemøsten og EU's nabolande, 6,1 % til Asien og Stillehavsområdet, 2,7 % til Central- og Sydamerika og Vestindien, 1,5% til verdensomspændende katastrofer og 4,7 % til supplerende foranstaltninger og støtte. Der var fortsat større humanitære bistandsinterventioner i Syrien og dets nabolande, det bredere Mellemøsten og Nordafrika, Sahelregionen, Afrikas Horn, Den Centralafrikanske Republik, Sydsudan, Yemen og Ukraine. Blandt de nye nødsituationer, der krævede EU-bistand, kan nævnes orkanerne Irma og Maria, som ramte Vestindien. EU har også fastholdt sit fokus på verdens »glemte kriser«, hvortil 15 % af det oprindelige humanitære budget for 2017 blev afsat.

### Politiske prioriteringer

ECHO bestræber sig på at forbedre sin indsats i nødsituationer og yder bistand til tredjelande med henblik på at styrke deres egen evne til at reagere på kriser og bidrage til udviklingen på lang sigt. At koordinere humanitær bistand og udviklingsbistand og få brudt den onde cirkel af klimaforandringer, sult og fattigdom er vigtige mål for EU.

[Katastrofeberedskabsaktiviteter](#) er også en del af ECHO's fokus på modstandsdygtighed. EU er en væsentlig aktør i udformningen af det internationale samfunds bestræbelser inden for katastroferisikostyring. Den Europæiske Union støtter Sendairammen for katastrofeforebyggelse, der blev undertegnet i 2015. EU udsendte sin Sendaihandlingsplan for katastrofeforebyggelse i 2016. Den strømliner en katastroferisikobaseret tilgang til politisk beslutningstagning og foreslår konkrete aktiviteter vedrørende risikoiden, risikoinvesteringer, katastrofeberedskab og modstandsdygtighed. Kommissionen udsendte en meddelelse om modstandsdygtighed i 2012, der blev revideret i 2017. Den sigter mod at definere en strategisk tilgang til modstandsdygtighed, som kan øge virkningen af EU's eksterne aktioner.

I betragtning af det store antal flygtninge og fordrevne personer, der befinder sig i sårbare situationer, som ofte trækker ud, blev man i EU i 2016 enige om at udvikle en stærkere, udviklingsorienteret tilgang til tvangsfordrivelse. EU lægger større vægt på at støtte socioøkonomisk inklusion af tvangsfordrevne personer og tage fat om de underliggende årsager til længerevarende fordrivelse inden for rammerne af De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninges [samlede flygtningeberedskabsramme](#) og Verdensbankens engagement med hensyn til [fordrivelse](#).

EU og medlemsstaterne spillede en vigtig rolle på det [humanitære verdenstopmøde](#), der blev afholdt i Istanbul i maj 2016. EU afgav selv 100 tilsagn for at bidrage til »dagsordenen for menneskeheden«, som FN's generalsekretær fremlagde på topmødet, og for at gennemføre »Grand Bargain«, som er en innovativ ny aftale mellem forskellige humanitære aktører om at sikre, at de økonomiske midler anvendes på en mere effektiv og virksomhedsfuld måde.

Integrering af kønsaspektet og bekæmpelse af kønsbaseret vold vil fortsat være prioriteter for GD ECHO, som har indført en kønsmarkør for humanitære bistandsoperationer. Støtte til børns uddannelse i krisesituationer er et andet fokusområde i tråd med behovet for at prioritere de mest sårbare grupper.



## B. Andre instrumenter

EU's bistand omfatter yderligere tre strukturer: [EU-civilbeskyttelsesmekanismen](#), Det Frivillige Europæiske Korps for Humanitær Bistand og en ny retlig ramme for ydelse af nødhjælp i Unionen.

- EU-civilbeskyttelsesmekanismen, som oprindeligt blev oprettet i 2001, omfatter i dag EU's medlemsstater plus seks andre deltagende stater: Nordmakedonien, Island, Montenegro, Norge, Serbien og Tyrkiet. EU-mekanismen bygger på en række redskaber: 1) [Den Europæiske Civilbeskyttelsespulje](#) tilvejebringer en frivillig pulje af på forhånd bevilgede indsatskapaciteter fra de deltagende stater og en struktureret proces for identifikation af potentielle kapacitetsmangler, 2) [Katastrofeberedskabskoordinationscentret](#) (ERCC) fungerer som den operationelle kerne, idet det fremmer koordineringen af beskyttelsesindsatser 24/7, 3) [det fælles varslings- og informationssystem](#) (CECIS) har til formål at forbedre kommunikationen i nødsituationer via en webbaseret alarm- og notifikationsapplikation og 4) et netværk af uddannede eksperter, der står til rådighed med kort varsel. Civilbeskyttelsesmekanismen blev styrket i 2019 gennem oprettelsen af [rescEU](#), en ny kapacitetsreserve, der allerede var operationel under skovbrandsæsonen i 2019. Den forventes at udvide sit anvendelsesområde til andre områder såsom medicinske nødsituationer eller kemiske, biologiske, radiologiske og nukleare ulykker. Den vil blive anvendt som en sidste udvej, når en medlemsstat har udtømt sine egne midler og ikke kan hjælpes af andre medlemsstater, f.eks. fordi de står over for katastrofer af samme art.
- Det Frivillige Europæiske Korps for Humanitær Bistand blev oprettet på grundlag af artikel 214, stk. 5, i Lissabontraktaten i form af initiativet [EU-bistandsfrivillige](#) i marts 2014. Initiativet skal styrke EU's evne til at reagere på humanitære kriser og gøre sårbare samfund i tredjelande mere modstandsdygtige. Dets budget for perioden 2014-2020 er på 147,9 mio. EUR.
- Rådet vedtog den 15. marts 2016 en forordning om ydelse af nødhjælp i Unionen med henblik på at imødegå den vanskelige humanitære situation, der opstod som følge af flygtningekrisen. Den nye forordning gør det muligt for EU at hjælpe Grækenland og andre berørte medlemsstater med at imødekomme flygtningenes humanitære behov. Forordningen vil i fremtiden også kunne anvendes til at sætte ind over for andre ekstraordinære kriser eller katastrofer med alvorlige humanitære konsekvenser, f.eks. atomkraftulykker eller terrorangreb. GD ECHO er ansvarlig for gennemførelsen. Der vil blive stillet EU-midler til rådighed i en størrelsesorden på op til 643 mio. EUR (som tages fra budgetposter til interne anliggender, uden at det får konsekvenser for den humanitære bistand i tredjelande) via partnerorganisationer som f.eks. FN-agenturer, Røde Kors og NGO'er fra 2016 til 2019.

## EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

I forbindelse med politikken for humanitær bistand fungerer Parlamentet som medlovgiver sammen med Rådet for Den Europæiske Union. Retsgrundlaget for den humanitære bistandspolitik, der foreslås af Kommissionen (forordninger),



forhandles med – og godkendes (eller godkendes ikke) af – både Rådet og Parlamentet i overensstemmelse med EU's almindelige lovgivningsprocedure. Kommissionens gennemførelsesforanstaltninger forelægges også Parlamentet, som har kontrolbeføjelser. I Parlamentet hører den humanitære bistand under Udviklingsudvalgets (DEVE's) ansvarsområde, og civilbeskyttelse sorterer under Udvalget om Miljø, Folkesundhed og Fødevarerikkerhed (ENVI).

Derudover overvåger Parlamentet leveringen af humanitær bistand og bestræber sig på at sikre, at budgetbevillingerne svarer til de humanitære behov. Parlamentet har jævnligt fremhævet behovet for at øge midlerne til humanitær bistand og har insisteret på at lukke den voksende kløft mellem forpligtelser og betalinger.

DEVE-udvalget og Parlamentet som helhed har – gennem udtalelser og beslutninger, bl.a. initiativbetænkninger – også tilstræbt at præge Kommissionens strategiske beslutninger og politiske retningslinjer, f.eks. om EU's bidrag til det humanitære verdenstopmøde, uddannelse i håndtering af nødsituationer og indsatsen over for ebolaudbruddet. Parlamentet gennemgår Kommissionens årlige arbejdsprogram og ECHO's operationelle strategi. Kommissæren med ansvar for krisestyring indbydes med jævne mellemrum til drøftelser med DEVE-udvalget. Den »europæiske konsensus om humanitær bistand«, der blev vedtaget i 2007, afspejler i ikke ringe grad de klare holdninger, som Parlamentet indtog. Parlamentet har også været en aktiv fortaler for andre politiske spørgsmål såsom modstandsdygtighed, fødevarerikkerhed og sammenkobling af humanitær bistand og udviklingsbistand. DEVE-udvalget afholdt en [høring om fremtiden for EU's humanitære bistand](#) den 27. februar 2019 og Janez Lenarčič' forgænger, kommissær Christos Stylianides, talte til udvalget sidste gang den 30. september 2019 i forbindelse med en drøftelse om de sidste fem års erfaringer med EU's humanitære bistandspolitikker.

For at styrke Parlamentets tilsyn med den humanitære bistand har DEVE-udvalget siden 2006 udpeget en fast ordfører for humanitær bistand, hver for en periode på to et halvt år. Den nuværende ordfører er Norbert Neuser (S&D, Tyskland). Det er bl.a. ordførerens opgave at forsvare den humanitære bistands budgetinteresser, overvåge de humanitære bistandsprogrammer og opretholde nære kontakter med nødhjælpsmiljøet. Ordføreren er også ansvarlig for en betænkning om gennemførelsen af instrumentet for humanitær bistand.

Gonzalo Urbina Treviño  
01/2020

