



HUMANITAARABI

Humanitaarabi on ELi välistegevuse valdkond, mis reageerib vajadustele inimtegevusest tingitud õnnetuste või looduskatastroofide tingimustes. Komisjoni [Euroopa elanikkonnakaitse ja humanitaarabioperatsioonide peadirektoraat](#) (ECHO) rahastab päästeoperatsioone ning koordineerib liikmesriikide poliitikat ja tegevust. Euroopa Parlament ja nõukogu tegutsevad ELi humanitaarabi poliitika kujundamisel kaasseadusandjatena ning osalevad ülemaailmses arutelus humanitaartegevuse tõhustamise üle.

ÕIGUSLIK ALUS

[Euroopa Liidu lepingu](#) artiklis 21 on sätestatud kogu ELi välistegevuse põhimõtted (artikli 21 lõike 2 punkt g hõlmab humanitaarabi meetmeid).

Humanitaarabi andmise õiguslik alus on [Euroopa Liidu toimimise lepingu](#) artikkel 214.

Euroopa vabatahtliku humanitaarabikorpuse loomise õiguslik alus on artikli 214 lõige 5.

ÕIGUS- JA POLIITIKARAAMISTIK

Humanitaarabi andmise, sealhulgas selle rahastamisvahendite eeskirjad on sätestatud nõukogu 20. juuni 1996. aasta [määruses](#) (EÜ) nr 1257/96 humanitaarabi kohta. Kui muud õigusaktid vaadati mitmeaastase finantsraamistiku 2007–2013 ettevalmistuste käigus läbi, siis seda määrust ei muudetud.

Humanitaarabi üldine poliitikaraamistik on esitatud [Euroopa konsensus](#) [humanitaarabi valdkonnas](#) (2007), millele kirjutasid alla kõik kolm ELi institutsiooni (komisjon, nõukogu ja Euroopa Parlament). Konsensuses määratakse kindlaks ELi ühine nägemus humanitaarabist, poliitika eesmärgid ja mitme valdkonna põhimõtted, sealhulgas rahvusvaheline koostöö humanitaarabi valdkonnas, head rahastamistavad, ohtude vähendamine ja nendeks valmisolek, elanikkonnakaitse ning tsiviilelanikkonna ja sõjaväe vahelised suhted. Konsensus kinnitab veel kord ka nelja humanitaarabi põhimõtet: humaansus, neutraalsus, erapooletus ja sõltumatus. Dokumendis nähakse ette kooskõlastatum ja sidusam lähenemine abi andmisele, ühendades humanitaar- ja arenguabi, et EL saaks kasvavatele vajadustele tulemuslikumalt reageerida.

ELi tegevus selles valdkonnas juhindub 2019. aasta [otsusest liidu elanikkonnakaitse mehhanismi kohta](#). Sellega muudetakse 2013. aasta otsust, milles käsitleti ennetamist, valmisolekut, reageerimist ja finantssätteid. 2016. aasta määruses erakorralise toetuse andmise kohta liidus on sätestatud tingimused, mille korral liikmesriigid võivad ELi



toetust taotlema. Selles on sätestatud, missuguseid meetmeid ja mil moel võidakse rahaliselt toetada.

EUROOPA ELANIKKONNAKAITSE JA HUMANITAARABIOPERATSIOONIDE PEADIREKTORAAT (ECHO)

A. Ülevaade ja mõju

Humanitaarabi rahastamisvahendile eraldati aastatel 2014–2020 7,1 miljardit eurot. Komisjoni ettepanekus mitmeaastase finantsraamistiku kohta aastateks 2021–2027 eraldatakse humanitaarabile 11 miljardit eurot. EL on maailma suurim humanitaarabi andja. Liit rahastab suurema osa ülemaailmsest hädaabist inimtegevusest tingitud ja loodusõnnetuste ohvritele. Osa neist rahalistest vahenditest tuleb otse liikmesriikidelt, kuid suur osa on pärit ELi eelarvest. Humanitaarabi ja elanikkonnakaitse eest vastutab komisjoni Euroopa elanikkonnakaitse ja humanitaarabioperatsioonide peadirektoraat (DG ECHO). ELi humanitaarabi keskendub toidule ja toitumisele, peavarjule, tervishoiule, veele ja kanalisatsioonile ning haridusele hädaolukordades. Praegu on kriisihjevolinik Janez Lenarčič.

ECHO on aastate jooksul kasvanud ja tal on kohalikke töötajaid rohkem kui 40 harukontoris. ECHO ise siiski humanitaarabiprogramme ei rakenda, vaid rahastab operatsioone, mida viivad ellu tema [partnerid](#), nimelt valitsusvälised organisatsioonid, ÜRO ametid ja rahvusvahelised organisatsioonid, näiteks Punane Rist / Punane Poolkuu. ECHO peamised ülesanded on eraldada rahalisi vahendeid, kontrollida rahastamise usaldusväärset juhtimist ning tagada, et partnerite kaubad ja teenused jõuaksid kannatava elanikkonnani tulemuslikult ja kiiresti, vastavalt tegelikele vajadustele.

Pärast loodusõnnetust või muud sündmust, mille tõttu on vaja humanitaarabi, hindavad ECHO humanitaarabi eksperdid esmalt olukorda kohapeal. Seejärel kantakse hindamise alusel raha kiiresti üle – see on ECHO tööd iseloomustav nn vajaduspõhine lähenemine. Abi antakse enam kui 200 partneri vahendusel, kellega ECHO on sõlminud eelnevalt lepingud. ECHO struktuuriga tagatakse rahaliste vahendite läbipaistev kasutamine ja partnerite aruandekohustus.

2019. aastal andis ECHO humanitaarabi 1,6 miljardi euro eest. See summa näitab, et komisjon peab jätkuvalt tähtsaks reageerida erakordselt suurtele vajadustele maailmas, mille on põhjustanud eelkõige mitu pikaleveninud konflikti ja enneolematu hulk – rohkem kui 60 miljonit – sunniviisiliselt ümberasustatud isikuid kogu maailmas. Viimastel aastatel on ELi algset humanitaareelarvet seetõttu täiendavate ümberpaigutuste abil korrapäraselt suurendatud, kusjuures rahalised vahendid tulevad eelkõige ELi hädaabireservist ja teiste eelarveridade ümberpaigutamise arvelt, samuti Euroopa Arengufondist.

[2017.](#) aastal eraldati ECHO rahalistest vahenditest 46,9% Aafrikale, 37,9% Lähis-Idale ja Euroopa naaberriikidele, 6,1% Aasiale ja Vaikse ookeani piirkonnale, 2,7% Kesk- ja Lõuna-Ameerika ja Kariibi mere piirkonnale, 1,5% ülemaailmsetele katastroofidele ning 4,7% täiendavatele tegevustele ja toele. Suurimad humanitaarabiga seotud sekkumised jätkusid Süürias ja selle naaberriikides, Lähis-Idas ja Põhja-Aafrikas laiemalt, Saheli piirkonnas, Aafrika Sarve piirkonnas, Kesk-Aafrika Vabariigis, Lõuna-



Sudaanis, Jeemenis ja Ukrainas. Uute hädaolukordade seas, kus vajati ELi abi, olid Kariibi mere piirkonda tabanud orkaanid Irma ja Maria. EL keskendub jätkuvalt ka maailma nn unustatud kriisidele, millele eraldati 2017. aasta algsest humanitaareelarvest 15%.

Poliitikaprioriteedid

ECHO püüab parandada oma reageerimist hädaolukordadele ja annab ELi mittekuuluvatele riikidele abi ka selleks, et suurendada nende suutlikkust kriisidele reageerida ning aidata kaasa pikaajalisele arengule. Humanitaar- ja arenguabi koordineerimine ning kliimamuutuste, nälja ja vaesuse nõiaringsist väljamurdmine on ELi peamised eesmärgid.

ECHO keskendumine vastupanuvõime tugevdamisele hõlmab ka [katastroofideks valmisolekut](#). ELil on oluline roll katastroofiohu juhtimise kujundamises rahvusvahelisel tasandil. Euroopa Liit toetab Sendai katastroofiohu vähendamise raamistikku, mis allkirjastati 2015. aastal. Liit avaldas oma Sendai katastroofiohu vähendamise tegevuskava 2016. aastal. Sellega püütakse saavutada, et poliitikavaldkondade kujundajad oleksid katastroofiohtudest teadlikud. Tegevuskavas on esitatud ettepanekuid konkreetsete meetmete kohta, mis puudutavad ohuteadlikkust, riskidega seotud investeeringuid, katastroofideks valmisolekut ja vastupanuvõimet. 2012. aastal avaldas komisjon teatise vastupanuvõime kohta, 2017. aastal vaadati see läbi. Selle eesmärk on määratleda vastupanuvõime strateegiline käsitlus, mis võib suurendada ELi välistegevuse mõju.

Kuna pagulasi ja põgenikke on palju ning nende olukord sageli pikalt lahendamata, otsustas EL 2016. aastal töötada suundumuste suhtes välja uue lähenemisviisi, mis oleks rohkem arengule suunatud. EL paneb suuremat rõhku sunniviisiliselt ümberasustatud isikute sotsiaal-majandusliku kaasamise toetamisele ning pikaajase suundumuste algpõhjuste käsitlemisele, võttes arvesse ÜRO pagulaste ülemvoliniku [pagulasküsimusega laiahaardelise tegelemise raamistikku](#) ja Maailmapanga pööratud tähelepanu [suundumustele](#).

ELil ja liikmesriikidel oli tähtis roll [ülemaailmsel humanitaarabiteemalisel tippkohtumisel](#), mis toimus 2016. aasta mais Istanbulis. EL võttis endale 100 kohustust, et toetada humaansuse tegevuskava, mida ÜRO peasekretär tippkohtumisel esitles, ning rakendada humanitaarvaldkonna osalejate vahelist uuenduslikku kokkulepet (nn ulatuslik kokkulepe, ingl. k. „Grand Bargain“), et rahastamine oleks tõhusam ja tulemuslikum.

Sooline integratsioon ja võitlus soopõhise vägivallaga on ECHO jaoks jätkuvalt tähtsad ja ta on kehtestanud humanitaarabi operatsioonide jaoks soomõõdiku. Veel üks keskne valdkond on hädaolukordades lastele hariduse andmine, kuna esikohale tuleb seada kõige haavatavamad elanikkonnarühmad.

B. Muud vahendid

ELi abi hõlmab veel kolme struktuuri. Need on [Euroopa Liidu elanikkonnakaitse mehhanism](#), Euroopa vabatahtlik humanitaarabikorpus ja uus õigusraamistik liidus hädaabi andmiseks.



- Algselt 2001. aastal loodud liidu elanikkonnakaitse mehhanism hõlmab nüüd ELi liikmesriike ja veel kuut osalevat riiki: Põhja-Makedooniat, Islandit, Montenegrot, Norrat, Serbiat ja Türgit. Liidu mehhanism tugineb mitmele vahendile: 1) [Euroopa elanikkonnakaitse ühisressurs](#), millega tagatakse osalevate riikide eelnevalt kindlaks määratud reageerimisvahendite vabatahtlik reserv ja struktureeritud protsess, millega tuvastada võimalikud puudujäägid suutlikkuses; 2) [Euroopa hädaolukordadele reageerimise keskus](#) (ERCC), mis toimib põhikeskusena, hõlbustades kaitsega seotud sekkumiste koordineerimist ööpäevaringselt; 3) [ühine hädaolukordade side- ja infosüsteem](#) (CECIS), mille eesmärk on parandada veebipõhise ohuteadete rakenduse kaudu kommunikatsiooni hädaolukordades, ning 4) kiirelt rakendatav koolitatud ekspertide võrgustik. Elanikkonnakaitse mehhanismi tugevdati 2019. aastal [rescEU](#) loomisega. See on uus reservvõimsus, mis toimis juba 2019. aasta metsatulekahjude ajal. Eeldatavasti laiendatakse selle kasutamist muudele valdkondadele, nagu meditsiinilised hädaolukorrad või keemilised, bioloogilised, radioloogilised ja tuumaintsidendid. Seda kasutatakse viimase abinõuna, kui liikmesriik on oma vahendid ammendanud ja teised liikmesriigid ei saa teda aidata, näiteks seetõttu, et neid on tabanud sama laadi katastroof.
- Euroopa vabatahtlik humanitaarabikorpus nähti ette Lissaboni lepingu artikli 214 lõikes 5 ja loodi 2014. aasta märtsis [ELi humanitaarabi vabatahtlike](#) algatusena. Algatusega suurendatakse ELi suutlikkust reageerida humanitaarkriisidele ja selle eesmärk on suurendada kolmandate riikide haavatavate kogukondade vastupanuvõimet. Selle eelarve perioodiks 2014–2020 on 147,9 miljonit eurot.
- Nõukogu võttis 15. märtsil 2016 vastu määruse erakorralise toetuse eraldamise kohta liidu piires, et reageerida pagulaskriisist põhjustatud raskele humanitaarolukorrale. Uus määrus võimaldab ELil abistada Kreekat ja teisi asjaomaseid liikmesriike pagulaste humanitaarvajadustega tegelemisel. Määrust võib kasutada ka edaspidi, et reageerida erakorralistele kriisidele või raskete humanitaartagajärgedega katastroofidele, nagu tuumaavariid ja terrorirünnakud. Selle rakendamise eest vastutab ECHO peadirektoraat. Aastatel 2016–2019 tehakse partnerorganisatsioonide, nt ÜRO ametite, Punase Risti ja valitsusväliste organisatsioonide kaudu kättesaadavaks kuni 643 miljonit eurot ELi rahalisi vahendeid. Rahastamine toimub sisepoliitika eelarverealet ja seetõttu ei mõjuta see humanitaarabi andmist kolmandates riikides.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Humanitaarabipoliitika valdkonnas tegutseb Euroopa Parlament kaasseadusandjana koos nõukoguga. Komisjon peab esildatud humanitaarabipoliitika (määrused) õigusliku aluse üle läbirääkimisi nii nõukogu kui ka parlamendiga, kes need ELi seadusandliku tavamenetluse korras heaks kiidavad või tagasi lükkavad. Komisjoni rakendusmeetmed esitatakse samuti Euroopa Parlamendile, kellele on antud järelevalvevolitused. Parlamendisiseselt kuulub humanitaarabi arengukomisjoni (DEVE) pädevusse ning elanikkonnakaitse keskkonna-, rahvatervise ja toiduohutuse komisjoni (ENVI) pädevusse.



Lisaks jälgib parlament humanitaarabi andmist ning püüab tagada, et eelarveline rahastamine vastaks humanitaarabi vajadustele. Parlament on korrapäraselt juhtinud tähelepanu sellele, et humanitaarabi rahastamist on vaja suurendada, ning on nõudnud kulukohustuste ja maksete vahel järjest suureneva lõhe kaotamist.

Arengukomisjon ja parlament tervikuna on samuti püüdnud oma arvamuste ja resolutsioonide, sealhulgas algatusraportite abil mõjutada komisjoni strateegilisi otsuseid ja poliitikasuundumusi, näiteks seoses ELi panusega ülemaailmsesse humanitaarabiteemalisse tippkohtumisse, hariduse andmisega hädaolukordades ja reageerimisega Ebola viiruse puhangule. Parlament vaatab läbi komisjoni iga-aastase tööprogrammi ja ECHO tegevusstrateegia. Kriisihjevolinikku kutsutakse korrapäraselt osa võtma arengukomisjonis toimuvatest arvamuste vahetustest. 2007. aastal vastu võetud Euroopa konsensus humanitaarabi valdkonnas vastab suuresti parlamendi kindlatele seisukohtadele. Euroopa Parlament on aktiivselt toetanud ka muid poliitikaküsimusi, näiteks vastupanuvõimet, toiduga kindlustatust ning humanitaar- ja arenguabi ühendamist. Arengukomisjon korraldas 27. veebruaril 2019 [kuulamise ELi humanitaarabi tuleviku teemal](#) ja hr Lenarčiči eelkäija, volinik Stylianides esines arengukomisjonis viimati 30. septembril 2019, kui toimus arvamuste vahetus ELi humanitaarabipoliitikas viimase viie aasta jooksul saadud kogemuste üle.

Et tugevdada parlamendi järelevalvet humanitaarabi andmise üle, on arengukomisjon alates 2006. aastast määranud iga kahe ja poole aasta tagant alalise humanitaarabi raportööri. Praegu on raportöör Norbert Neuser (S&D, Saksamaa). Tema ülesannete hulka kuulub humanitaarabi eelarvehuvide kaitse, humanitaarabiprogrammide järelevalve ja tiheda kontakti hoidmine humanitaarabi andjatega. Tema vastutab ka raporti eest humanitaarabi rahastamisvahendi rakendamise kohta.

Gonzalo Urbina Treviño
01/2020

