



## 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.



[Unionin pelastuspalvelumekanismista vuonna 2019 tehdyllä päätöksellä](#) säädellään EU:n toimintaa tällä alalla. Sillä muutetaan vuonna 2013 tehtyä päätöstä, joka koski ennaltaehkäisyä, varautumista, avustustoimia ja rahoitussäännöksiä. Hätätilanteen tuen antamisesta unionin sisällä vuonna 2016 annetussa asetuksessa vahvistetaan olosuhteet, joissa jäsenvaltiot voivat hakea EU:n tukea. Siinä vahvistetaan tukikelpoiset toimet sekä rahoitustuen muodot.

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

### **A. Yleiskuva ja vaikutus**

Kaudeksi 2014–2020 humanitaarisen avun välineelle on osoitettu 7,1 miljardia euroa. Vuosien 2021–2027 monivuotista rahoituskehystä koskevassa komission ehdotuksessa humanitaariseen apuun osoitetaan 11 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. EU:n pelastuspalveluasioista ja humanitaarisen avun operaatioista vastaava komission pääosasto (ECHO) vastaa humanitaarisesta avusta ja pelastuspalvelutoimista. EU:n humanitaarisessa avussa keskitytään elintarvikkeisiin ja ravitsemukseen, majoitukseen, terveydenhuoltoon, vesi- ja jätevesihuoltoon sekä koulutukseen hätätilanteissa. Kriisinhallinnasta vastaava komission jäsen on Janez Lenarčič.

ECHO on kasvanut vuosien mittaan, ja sillä on paikallisia työntekijöitä yli 40 paikallistoimistossa. Se ei toteuta humanitaarisia avustushjelmia itse, vaan rahoittaa [yhteistyökumppaneidensa](#), esimerkiksi kansalaisjärjestöjen, Yhdistyneiden kansakuntien erityisjärjestöjen ja kansainvälisten järjestöjen, kuten Kansainvälisen Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun, 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 kautta, joiden kanssa ECHO on allekirjoittanut ennakoivia sopimuksia. ECHOn rakenteella varmistetaan, että varat käytetään avoimesti ja yhteistyökumppanit toimivat vastuullisesti.

Vuonna 2019 ECHO rahoitti humanitaarista apua ja pelastuspalvelutoimia 1,6 miljardilla eurolla. 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 toimiin ja tukeen. 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 edellyttäenitä 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 ECHOn selviytymiskykyä painottavaan strategiaan. EU on merkittävä toimija määrittäessä kansainvälisen yhteisön katastrofiriskien hallintatoimia. EU tukee vuonna 2015 allekirjoitettua Sendain kehystä katastrofiriskien vähentämiseksi. EU julkaisi oman Sendain toimintasuunnitelmansa katastrofiriskien vähentämiseksi vuonna 2016. Suunnitelmassa käsitellään sitä, miten katastrofiriskeihin perustuva lähestymistapa otetaan huomioon politiikan suunnittelussa, ja ehdotetaan konkreettisia toimia, jotka liittyvät riskiosaamiseen, riski-investointeihin, katastrofivalmiuteen ja selviytymiskykyyn. Komissio antoi vuonna 2012 tiedonannon selviytymiskyvystä. Tiedonantoa tarkistettiin vuonna 2017, ja siinä määritellään strateginen lähestymistapa selviytymiskykyyn, joka voi lisätä EU:n ulkoisen toiminnan vaikutusta.

Pakolaisten ja kotiseudultaan siirtymään joutuneiden henkilöiden suuren määrän ja monesti tilanteiden pitkittymisen vuoksi EU päätti vuonna 2016 ottaa käyttöön kehityspainotteisemman lähestymistavan pakkomuuttoon. Se tukee enemmän kotiseudultaan pakon edessä siirtymään joutuneiden henkilöiden sosiaalis-taloudellista osallisuutta ja puuttuu pakkosiirron 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 humanitaarisen avun operaatioihin 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 uusi oikeudellinen kehys hätäavun antamiselle unionin sisällä.

- Vuonna 2001 perustetussa unionin pelastuspalvelumekanismissa ovat tätä nykyä mukana EU:n jäsenvaltiot sekä kuusi muuta valtiota: Pohjois-Makedonia, Islanti, Montenegro, Norja, Serbia ja Turkki. Mekanismi perustuu seuraaviin välineisiin: 1) [Euroopan pelastuspalvelureservi](#) muodostuu osallistuvien valtioiden ennakkoon sitomien avustusvarojen vapaaehtoisesta reservistä ja jäsennellystä prosessista valmiuksissa mahdollisesti olevien puutteiden tunnistamiseksi. 2) [Hätäavun koordinoitakeskus](#) (ERCC) toimii operatiivisena keskuksena, joka helpottaa pelastusoperaatioiden ympärivuorokautista koordinoitua. 3) [Yhteinen hätäviestintä- ja tietojärjestelmä](#) (CECIS) pyrkii parantamaan hätäviestintää verkkopohjaisen ennakkovaroitus- ja hälytysjärjestelmän avulla. 4) Lyhyellä varoitusajalla käytettävissä olevista koulutetuista asiantuntijoista on koottu verkosto. Pelastuspalvelumekanismia vahvistettiin vuonna 2019 perustamalla [rescEU](#). Tämä on uusi valmiusreservi, joka oli toiminnassa jo vuoden 2019 metsäpalokaudella. Sen soveltamisalaa on tarkoitus laajentaa muille aloille, kuten lääketieteellisiin hätätilanteisiin tai kemiallisiin, biologisiin, säteily- ja ydinonnettomuuksiin. Se otetaan käyttöön viimeisenä keinona, kun jäsenvaltio on käyttänyt kaikki omat voimavaransa eikä voi saada apua muilta jäsenvaltioilta esimerkiksi siksi, että ne kärsivät samanluonteisista katastrofeista.
- 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 lainsäätämisyksikön 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. Kriisinhallinnasta vastaava 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 kuulemisen [EU:n humanitaarisen avun tulevaisuudesta](#), ja Lenarčićin edeltäjä komissaari Stylianides puhui valiokunnassa viimeksi 30. syyskuuta 2019 osana näkemystenvaihtoa EU:n humanitaarista apua koskevista politiikoista viiden viime vuoden aikana saaduista kokemuksista.

Jotta parlamentti voisi valvoa paremmin humanitaarista apua, kehitysvaliokunta on vuodesta 2006 lähtien nimittänyt humanitaarisesta avusta vastaavan pysyvän esittelijän kahdeksi ja puoleksi vuodeksi kerrallaan. Nykyinen esittelijä on Norbert Neuser (S&D, Saksa). Esittelijän valtuuksiin kuuluu humanitaarisen avun talousarviomäärärahojen puolustaminen, humanitaarisen avun ohjelmien valvonta ja tiiviiden yhteyksien ylläpitäminen avunantajayhteisöön. Esittelijä vastaa myös kertomuksesta humanitaarisen avun välineen täytäntöönpanosta.

Gonzalo Urbina Treviño  
01/2020

