



## POMOC HUMANITARNA

Pomoc humanitarna jest obszarem działań zewnętrznych UE, w którym podejmuje się środki wychodzące naprzeciw potrzebom powstałym w wyniku katastrof spowodowanych przez człowieka i klęsk żywiołowych. [Dyrekcja Generalna ds. Europejskiej Ochrony Ludności i Pomocy Humanitarnej](#) (ECHO) Komisji Europejskiej prowadzi operacje pomocowe oraz koordynuje politykę i działania państw członkowskich. Parlament i Rada działają jako współprawodawcy w dziedzinie kształtowania polityki UE dotyczącej pomocy humanitarnej i uczestniczą w globalnej debacie na temat skuteczniejszych operacji humanitarnych.

### PODSTAWA PRAWNA

W art. 21 [Traktatu o Unii Europejskiej](#) (TUE) określono zasady dotyczące wszystkich działań zewnętrznych Unii (art. 21 ust. 2 lit. g) dotyczy operacji humanitarnych).

Art. 214 [Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej](#) (TFUE) stanowi podstawę prawną udzielania pomocy humanitarnej.

Art. 214 ust. 5 stanowi podstawę prawną utworzenia Europejskiego Ochotniczego Korpusu Pomocy Humanitarnej.

### RAMY PRAWNE I POLITYCZNE

Przepisy dotyczące udzielania pomocy humanitarnej, w tym instrumenty finansowania, określono w [rozporządzeniu Rady](#) (WE) nr 1257/96 z dnia 20 czerwca 1996 r. dotyczącym pomocy humanitarnej. Rozporządzenia tego nie zmieniono podczas przeglądu innych instrumentów finansowych dokonanego w ramach przygotowywania wieloletnich ram finansowych na lata 2007-2013.

Ogólne ramy polityczne niesienia pomocy humanitarnej określono w [Konsensusie europejskim w sprawie pomocy humanitarnej](#) (2007 r.) podpisanym przez trzy instytucje UE (Komisję, Radę i Parlament). W konsensusie określono wspólną wizję UE, cele polityczne i zasady w odniesieniu do szeregu dziedzin, m.in.: współpracy międzynarodowej w zakresie pomocy humanitarnej, dobrych rozwiązań w zakresie pomocy, zmniejszenia ryzyka i zwiększenia gotowości, ochrony ludności oraz stosunków między podmiotami cywilnymi i wojskowymi. Potwierdzono również ponownie cztery zasady humanitarne: człowieczeństwo, neutralność, bezstronność i niezależność. W konsensusie przewidziano bardziej skoordynowane i spójne podejście do niesienia pomocy, w którym pomoc humanitarna i rozwojowa są ze sobą powiązane, żeby umożliwić UE skuteczniejsze reagowanie na rosnące potrzeby.



[Decyzja z 2019 r. w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności](#) reguluje działania UE w tej dziedzinie. Zmienia ona decyzję z 2013 r., która dotyczyła zapobiegania, gotowości, reagowania i rezerw finansowych. Rozporządzenie z 2016 r. w sprawie udzielania wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych na terenie Unii określa okoliczności, w których państwa członkowskie mogą ubiegać się o wsparcie UE. Określa działania kwalifikowalne i rodzaje interwencji finansowej.

## ECHO

### A. Przegląd i wyniki

Na lata 2014-2020 przeznaczono 7,1 mld EUR na instrument pomocy humanitarnej. We wniosku Komisji dotyczącym wieloletnich ram finansowych na lata 2021-2027 przeznaczono 11 mld EUR na pomoc humanitarną. UE jest największym na świecie darczyńcą pomocy humanitarnej – zapewnia większą część światowych funduszy na pomoc doraźną dla ofiar klęsk żywiołowych lub katastrof spowodowanych przez człowieka. Część tych funduszy pochodzi bezpośrednio od państw członkowskich, niemniej jednak znaczący jest udział środków pochodzących z budżetu UE. Dyrekcja Generalna ds. Europejskiej Ochrony Ludności i Pomocy Humanitarnej Komisji Europejskiej (DG ECHO) jest odpowiedzialna za pomoc humanitarną i ochronę ludności. Pomoc humanitarna UE koncentruje się przede wszystkim na żywności i żywieniu, schronieniu, opiece zdrowotnej, wodzie i infrastrukturze sanitarnej oraz edukacji w sytuacjach nadzwyczajnych. Janez Lenarčič jest obecnie komisarzem do spraw zarządzania kryzysowego.

ECHO powiększyło się z biegiem lat i zatrudnia pracowników miejscowych w ponad 40 biurach lokalnych. ECHO nie wdraża jednak programów pomocy humanitarnej, finansuje również operacje realizowane przez [partnerów](#), a mianowicie organizacje pozarządowe, agencje ONZ i organizacje międzynarodowe, takie jak Międzynarodowy Czerwony Krzyż / Czerwony Półksiężyc. Do głównych zadań ECHO należy finansowanie, kontrola nad należyтым gospodarowaniem środkami finansowymi oraz dbałość o to, by towary i usługi pochodzące od instytucji partnerskich sprawnie i szybko docierały do ludności znajdującej się w trudnej sytuacji, tak aby zaspokajać rzeczywiste potrzeby.

Po klęsce żywiołowej lub innym zdarzeniu wymagającym pomocy humanitarnej eksperci ECHO ds. pomocy humanitarnej dokonują wstępnej oceny sytuacji w terenie. Na podstawie oceny jak najszybciej wypłaca się środki z funduszy – jest to podejście ukierunkowane na potrzeby, które charakteryzuje pracę ECHO. Pomoc jest przekazywana za pośrednictwem ponad 200 partnerów, z którymi ECHO podpisała umowy ex ante. Struktura ECHO zapewnia przejrzyste wykorzystanie środków finansowych oraz zagwarantowanie odpowiedzialności instytucji partnerskich.

W 2019 r. ECHO przeznaczyła 1,6 mld EUR na pomoc humanitarną i ochronę ludności. Ta kwota odzwierciedla stałe zaangażowanie Komisji w zaspokojenie wyjątkowo dużych potrzeb globalnych, wywołanych przede wszystkim kilkoma przedłużającymi się konfliktami i rekordową liczbą ponad 60 mln przymusowo wysiedlonych osób na całym świecie. W ostatnich latach początkowy budżet UE na pomoc humanitarną regularnie zwiększano za sprawą dodatkowych przesunięć środków, głównie z unijnej



rezerwy na pomoc nadzwyczajną, oraz za sprawą przegrupowania środków z innych linii budżetowych, a także Europejskiego Funduszu Rozwoju.

W [2017](#) r. 46,9 % funduszy ECHO przydzielono państwom afrykańskim, 37,9 % państwom Bliskiego Wschodu i państwom europejskim sąsiadującym z UE, 6,1 % państwom Azji i Pacyfiku, 2,7 % państwom Ameryki Środkowej i Południowej oraz Karaibów, 1,5 % przeznaczono na pomoc w sytuacjach globalnych klęsk żywiołowych i 4,7 % na operacje uzupełniające i wspierające. Główne interwencje humanitarne nadal prowadzone są w Syrii i krajach ościennych, na szeroko rozumianym Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej, Sahelu, Rogu Afryki, Republice Środkowoafrykańskiej, Sudanie Południowym, Jemenie i na Ukrainie. Nowe sytuacje nadzwyczajne wymagające pomocy ze strony UE obejmowały huragany Irma i Maria, które spustoszyły Karaiby. UE nadal skupia się na tzw. zapomnianych kryzysach na całym świecie, na które przeznaczono 15 % początkowego budżetu na pomoc humanitarną w 2017 r.

### Priorytety polityczne

ECHO pracuje nad poprawą reagowania na sytuacje kryzysowe i udziela państwom spoza UE pomocy, aby zwiększyć ich zdolność do radzenia sobie z kryzysami i przyczynić się do ich długoterminowego rozwoju. Koordynowanie pomocy humanitarnej i rozwojowej oraz przerwanie błędnego koła zmiany klimatu, głodu i ubóstwa to kluczowe cele UE.

Działania na rzecz [gotowości na wypadek klęsk żywiołowych](#) odzwierciedlają wagę, jaką ECHO przykładła do odporności. Unia Europejska jest ważnym podmiotem w procesie kształtowania działań społeczności międzynarodowej w zakresie zarządzania ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi. Unia Europejska wspiera ramy z Sendai dotyczące ograniczania ryzyka klęsk żywiołowych, podpisane w 2015 r. W 2016 r. UE opublikowała plan działania z Sendai na rzecz zmniejszania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi. Opisuje on podejście do kształtowania polityki oparte na ryzyku klęsk żywiołowych i proponuje konkretne działania dotyczące wiedzy o ryzyku, inwestycji związanych z ryzykiem, gotowości na wypadek klęsk żywiołowych i odporności na klęski żywiołowe. W 2012 r. Komisja opublikowała komunikat w sprawie odporności, który zmodyfikowano w 2017 r. Ma na celu określenie strategicznego podejścia do kwestii odporności, które może zwiększyć wpływ działań zewnętrznych UE.

Ze względu na ogromną liczbę uchodźców i przesiedleńców, których sytuacja często długo pozostaje bez zmian, w 2016 r. UE postanowiła zmierzyć się z problemem przymusowych przesiedleń przez położenie nacisku na rozwój. UE kładzie większy nacisk na wspieranie integracji społeczno-gospodarczej osób przymusowo wysiedlonych oraz zajmie się podstawowymi przyczynami długoterminowych przesiedleń w [kompleksowych działaniach na rzecz uchodźców](#) Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców oraz dzięki zaangażowaniu Banku Światowego w problem [przesiedleń](#).

UE i państwa członkowskie odegrały istotną rolę podczas [Światowego Szczytu Humanitarnego](#), który odbył się w maju 2016 r. w Stambule. Sama UE podjęła 100 zobowiązań, aby przyczynić się do realizacji „Programu dla ludzkości”



przedstawionego na szczycie przez sekretarza generalnego ONZ i aby wdrożyć tzw. „wielki układ”, nowe, innowacyjne porozumienie między różnymi podmiotami działającymi w zakresie pomocy humanitarnej, którego celem jest zwiększenie wydajności i skuteczności finansowej.

Uwzględnianie problematyki płci i przeciwdziałanie przemocy ze względu na płeć nadal stanowi priorytet dla DG ECHO, która stosuje wskaźnik równości płci w działaniach humanitarnych. Zgodnie z potrzebą priorytetowego traktowania grup społecznych znajdujących się w najtrudniejszym położeniu, kolejnym obszarem o kluczowym znaczeniu jest wspieranie edukacji dzieci w sytuacjach nadzwyczajnych.

## B. Inne instrumenty

Pomoc UE obejmuje trzy kolejne struktury: [Unijny Mechanizm Ochrony Ludności](#), Europejski Ochotniczy Korpus Pomocy Humanitarnej oraz nowe ramy prawne udzielania wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych na terenie Unii.

- Utworzony pierwotnie w 2001 r. Unijny Mechanizm Ochrony Ludności obejmuje obecnie państwa członkowskie plus sześć dodatkowych państw – Macedonię Północną, Islandię, Czarnogórę, Norwegię, Serbię i Turcję. Unijny mechanizm opiera się na kilku narzędziach: 1) [europejska pula ochrony ludności](#) to dobrowolna pula wcześniej zadeklarowanych zasobów państw uczestniczących oraz ustrukturyzowany proces wskazywania potencjalnych rozbieżności w zakresie zdolności; 2) [Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego](#) (ERCC) funkcjonuje jako centrum operacyjne, ułatwiające całodobową koordynację interwencji w zakresie ochrony; 3) [wspólny system łączności i informacji w sytuacjach nadzwyczajnych](#) (CECIS) ma na celu poprawę łączności w sytuacjach nadzwyczajnych dzięki aplikacji internetowej umożliwiającej ostrzeganie i powiadamianie oraz 4) sieć przeszkolonych i szybko dostępnych ekspertów. W 2019 r. wzmocniono Unijny Mechanizm Ochrony Ludności dzięki utworzeniu [rescEU](#), czyli nowej rezerwy zdolności, którą wykorzystano podczas pożarów lasów w 2019 r. Oczekuje się, że obejmie ona inne dziedziny, takie jak interwencje medyczne lub incydenty chemiczne, biologiczne, radiologiczne i jądrowe. Będzie wykorzystywana jako mechanizm ostateczny, stosowany w przypadku, gdy państwo członkowskie wyczerpało własne środki i nie może otrzymać wsparcia od innych państw członkowskich, na przykład z powodu podobnych klęsk żywiołowych na ich terenie.
- Europejski Ochotniczy Korpus Pomocy Humanitarnej wymieniono w art. 214 ust. 5 Traktatu z Lizbony i powołano jako inicjatywę [Wolontariusze pomocy UE](#) w marcu 2014 r. Inicjatywa ma na celu uodparnianie szczególnie narażonych społeczności w państwach trzecich dzięki wzmocnieniu zdolności UE do reagowania na kryzysy humanitarne. Jej budżet na lata 2014-2020 wynosi 147,9 mln EUR.
- 15 marca 2016 r. Rada przyjęła nowe rozporządzenie w sprawie udzielania nadzwyczajnego wsparcia wewnątrz Unii, aby zaradzić trudnej sytuacji humanitarnej spowodowanej kryzysem uchodźczym. Dzięki nowym przepisom UE będzie mogła pomóc w zaspokajaniu humanitarnych potrzeb uchodźców Grecji i innym państwom członkowskim dotkniętym kryzysem. Rozporządzenie będzie można stosować w przyszłości w odpowiedzi na inne wyjątkowe kryzysy lub



klęski o poważnych konsekwencjach humanitarnych, takie jak awarie jądrowe lub zamachy terrorystyczne. DG ECHO jest odpowiedzialna za wdrożenie rozporządzenia. W latach 2016-2019 aż 643 mln EUR z funduszy europejskich (pochodzących z linii budżetowych przeznaczonych na politykę wewnętrzną bez żadnych reperkusji dla pomocy humanitarnej udzielanej w państwach trzecich) zostanie udostępnionych za pośrednictwem organizacji partnerskich takich jak agencje ONZ, Czerwony Krzyż i organizacje pozarządowe.

## ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

W dziedzinie polityki dotyczącej pomocy humanitarnej Parlament działa jako współprawodawca wraz z Radą. Podstawa prawna polityki dotyczącej pomocy humanitarnej proponowana przez Komisję (rozporządzenia) jest przedmiotem negocjacji i jest zatwierdzana (lub odrzucana) zarówno przez Radę, jak i Parlament zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą UE. Środki wykonawcze Komisji są przedkładane również Parlamentowi, który posiada uprawnienia kontrolne. W Parlamencie pomoc humanitarna należy do uprawnień Komisji Rozwoju (DEVE), zaś ochrona ludności do uprawnień Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności (ENVI).

Ponadto Parlament monitoruje udzielanie pomocy humanitarnej oraz troszczy się o to, aby przepisy budżetowe odpowiadały potrzebom humanitarnym. Parlament regularnie podkreśla potrzebę zwiększania funduszy na pomoc humanitarną i nalega, aby zlikwidować rosnący rozdźwięk między zobowiązaniami a płatnościami.

Komisja DEVE oraz ogólnie Parlament także starają się – za pomocą opinii i rezolucji, w tym sprawozdań z własnej inicjatywy – wywierać wpływ na strategiczne decyzje oraz politykę Komisji w sprawach takich jak na przykład wkład UE do Światowego Szczytu Humanitarnego, edukacja w sytuacjach kryzysowych czy odpowiedź na wybuch epidemii eboli. Parlament dokonuje również przeglądu rocznego programu prac Komisji i rocznej strategii operacyjnej ECHO. Komisarz do spraw zarządzania kryzysowego jest regularnie zapraszany do wymiany poglądów z komisją DEVE. Konsensus europejski w sprawie pomocy humanitarnej przyjęty w 2007 r. był w dużej mierze odpowiedzią na zdecydowane stanowisko Parlamentu. Parlament jest też aktywnym rzecznikiem innych zagadnień politycznych, takich jak odporność, bezpieczeństwo żywnościowe i łączenie pomocy humanitarnej i rozwojowej. 27 lutego 2019 r. komisja DEVE zorganizowała [wysłuchanie w sprawie przyszłości unijnej pomocy humanitarnej](#), a 30 września 2019 r. przed komisją wystąpił poprzednik komisarza J. Lenarčiča Ch. Stylianides, aby omówić doświadczenia zdobyte w ciągu ostatnich pięciu lat w zakresie unijnej polityki pomocy humanitarnej.

W celu wzmocnienia nadzoru Parlamentu nad kwestiami dotyczącymi pomocy humanitarnej począwszy od 2006 r. komisja DEVE co dwa i pół roku powołuje stałego sprawozdawcę ds. pomocy humanitarnej. Obecnie sprawozdawcą jest Norbert Neuser (S&D, Niemcy). Jego mandat obejmuje ochronę interesów budżetu na pomoc humanitarną, monitorowanie programów pomocy humanitarnej oraz utrzymywanie ścisłych kontaktów z organizacjami działającymi na polu pomocy humanitarnej. Jest



on także odpowiedzialny za sprawozdanie dotyczące wdrażania instrumentu pomocy humanitarnej.

Gonzalo Urbina Treviño  
01/2020

