



EUROPAPARLAMENTET

2009 - 2014

Plenarhandling

A7-0375/2010

15.12.2010

BETÄNKANDE

om genomförandet av det europeiska samförståndet om humanitärt bistånd:
halvtidsutvärdering av dess handlingsplan och framtidsutsikter
(2010/2101(INI))

Utskottet för utveckling

Föredragande: Michèle Striffler

PR_INI

INNEHÅLL

	Sida
FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION	3
MOTIVERING	12
RESULTAT AV SLUTOMRÖSTNINGEN I UTSKOTTET	12

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION

om genomförandet av det europeiska samförståndet om humanitärt bistånd: halvtidsutvärdering av dess handlingsplan och framtidsutsikter (2010/2101(INI))

Europaparlamentet utfärdar denna resolution

- med beaktande av det europeiska samförståndet om humanitärt bistånd som undertecknades den 18 december 2007 av rådets och kommissionens ordförande samt Europaparlamentets talman,
- med beaktande av kommissionens arbetsdokument av den 29 maj 2008 om upprättande av en handlingsplan med konkreta åtgärder för genomförande av samförståndet (SEK(2008)1991),
- med beaktande av artikel 214 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt om humanitärt bistånd,
- med beaktande av rådets förordning (EG) nr 1257/96 av den 20 juni 1996 om humanitärt bistånd¹,
- med beaktande av Europeiska unionens riktlinjer för främjande av efterlevnaden av internationell humanitär rätt av den 23 december 2005, uppdaterade i december 2009, samt rådets slutsatser av den 8 december 2009,
- med beaktande av rådets beslut 2007/162/EG, Euratom av den 5 mars 2007 om inrättande av ett finansiellt instrument för civilskydd²,
- med beaktande av rådets beslut 2007/779/EG, Euratom av den 8 november 2007 om ändring av rådets beslut 2001/792/EG av den 23 oktober 2001 om inrättande av gemenskapens civilskyddsmekanism³,
- med beaktande av rådets slutsatser från december 2007 med uppmaning till kommissionen att åstadkomma optimalt utnyttjande av gemenskapens civilskyddsmekanism och att stärka samarbetet mellan medlemsstaterna,
- med beaktande av det gemensamma dokumentet från Catherine Ashton, EU:s höga representant/vice ordföranden för kommissionen, och Kristalina Georgieva, kommissionsledamot, om vilka lärdomar som kan dras av Europeiska unionens reaktion på katastrofen i Haiti,
- med beaktande av meddelandet från kommissionen till rådet och Europaparlamentet av den 10 september 2003 – ”Europeiska unionen och Förenta nationerna: Vårt engagemang för multilateralism” (KOM(2003)0526), i vilket kommissionen förklarar att det är

¹ EGT L 163, 2.7.1996, s. 1.

² EUT L 71, 10.3.2007, s. 9.

³ EUT L 173, 3.7.2007, s. 19.

nödvändigt att fördjupa och intensifiera förbindelserna mellan EU och FN genom systematisk politisk dialog, utökat samarbete på området, förbättrad hantering och förebyggande av kriser, och strategiska partnerskap mellan kommissionen och utvalda FN-organisationer,

- med beaktande av meddelandet från kommissionen till parlamentet och rådet av den 5 mars 2008 om förstärkning av EU:s insatskapacitet vid katastrofer (KOM(2008)0130) och Europaparlamentets resolution av den 19 juni 2008 om förstärkning av EU:s insatsreaktion vid katastrofer¹,
- med beaktande av meddelandet från kommissionen till rådet och Europaparlamentet av den 23 februari 2009 om Europeiska unionens strategi för stöd till katastrofförebyggande i utvecklingsländerna (KOM(2009)0084),
- med beaktande av meddelandet från kommissionen till rådet och Europaparlamentet av den 31 mars 2010 om humanitärt livsmedelsbistånd (KOM(2010)0126),
- med beaktande av kommissionens arbetsdokument om GD ECHO:s operativa strategi 2010²,
- med beaktande av Michel Barniers rapport om en europeisk räddningstjänststyrka (Europe Aid), publicerad i maj 2006,
- med beaktande av den allmänna deklARATIONEN om de mänskliga rättigheterna, som antogs av FN:s generalförsamling den 10 december 1948,
- med beaktande av 1949 års Genèvekonventioner och tilläggsprotokollen från 1977,
- med beaktande av konventionen om flyktingars rättsliga ställning, som antogs i juli 1951,
- med beaktande av FN:s konvention om barnets rättigheter och det fakultativa protokollet om barns indragning i väpnade konflikter, som antogs av FN:s generalförsamling den 20 november 1989,
- med beaktande av konventionen om livsmedelsbistånd som undertecknades i London den 13 april 1999³, där Europeiska gemenskapen ingår ett åtagande om att reagera snabbt vid akuta livsmedelskriser och på andra livsmedelsbehov i utvecklingsländer,
- med beaktande av uppförandereglerna för Internationella röda korset, Röda halvmånen och icke-statliga organisationer för genomförande av program för katastrofinsatser från 1994,
- med beaktande av principerna och bästa praxis för humanitärt bistånd, som man enades om i Stockholm den 17 juni 2003,

¹ Antagna texter detta datum, P6_TA(2008)0304.

² SEK(2009)....

³ EGT L 163, 4.7.2000, s. 37.

- med beaktande av principerna för partnerskap mellan Förenta nationerna och humanitära organisationer, som godkändes av den globala humanitära plattformen 2007,
- med beaktande av Förenta nationernas riktlinjer för användning av militära och civila försvarsresurser vid katastrofinsatser (Oslo-riktlinjerna) som reviderades den 27 november 2006,
- med beaktande av riktlinjerna från mars 2003 om användning av militära och civila försvarsresurser till stöd för humanitära insatser från FN:s sida i komplexa nödsituationer (MCDA-riktlinjerna),
- med beaktande av Hyogo-handlingsplanen, som antogs vid världskonferensen för katastrofförebyggande som hölls i Kobe, Hyogo, Japan den 18–22 januari 2005,
- med beaktande av översynen av förmågan att svara på humanitära kriser (Humanitarian Response Review), offentliggjord av FN:s katastrofhjälpsamordnare och biträdande generalsekreterare för humanitära frågor i augusti 2005,
- med beaktande av förmågan att svara på humanitära kriser 2010 som fastställts av organisationen DARA (Development Assistance Research Associates), som analyserar och klassificerar hur de största givarländerna svarar på behoven hos dem som är drabbade av katastrofer, konflikter eller nödsituationer,
- med beaktande av det internationella programmet när det gäller lagar, regler och principer vid internationella katastrofinsatser ("IDRL-riktlinjerna"), som antogs vid den trettionde internationella konferensen för Röda korset/Röda halvmånen i Genève 2007, och EU:s medlemsstaters gemensamma åtagande att stödja riktlinjerna,
- med beaktande av sin resolution av den 14 november 2007 om ett europeiskt samförstånd om humanitärt bistånd¹,
- med beaktande av sin resolution av den 10 februari 2010 om jordbävningen i Haiti²,
- med beaktande av betänkandet om inrättandet av en snabbinsatsstyrka för EU (2010/2096(INI)),
- med beaktande av sin resolution av den 17 juni 2010 om Israels militära operation mot den humanitära konvojen samt Gazablockaden³,
- med beaktande av förslaget till resolution om den humanitära krisen i Somalia som lagts fram av Oreste Rossi i enlighet med artikel 120 i arbetsordningen,
- med beaktande av sina tidigare resolutioner om tillhandahållande av humanitärt bistånd i tredjeländer,
- med beaktande av artikel 48 i arbetsordningen,

¹ EUT C 282, 6.11.2008, s. 273.

² Antagna texter detta datum, P7_TA(2010)0015.

³ Antagna texter detta datum, P7_TA(2010)0235.

- med beaktande av betänkandet från utskottet för utveckling (A7-0375/2010), och av följande skäl:
- A. Europaparlamentet erinrar om den gemensamma synen på humanitärt bistånd som beskrivs i det europeiska samförståndet om humanitärt bistånd, där man framhåller att Europeiska unionen är beredd att nära samarbeta för att detta område ska bli så effektivt som möjligt, och betonar vikten av att slå vakt om och främja de grundläggande humanitära principerna om medmänsklighet, neutralitet, opartiskhet och självständighet och att kraftfullt tala för efterlevnaden av internationell humanitär rätt.
 - B. De åtaganden som görs inom ramen för samförståndet gäller för både medlemsstaterna och kommissionen, och merparten av de åtgärder som nämns i handlingsplanen måste genomföras av kommissionen och medlemsstaterna i samförstånd.
 - C. Naturkatastrofernas antal och intensitet ökar dramatiskt vilket bl.a. beror på klimatförändringarna, som har orsakats av människor, och där de industrialiserade länderna har ett historiskt ansvar. Antalet komplexa kriser till följd av bland annat föränderliga konflikter, dåligt styre och instabila situationer ökar, samtidigt blir brotten mot internationell humanitär rätt allt värre och det humanitära utrymmet allt mindre.
 - D. Det blir allt svårare och farligare att dela ut bistånd och den humanitära situationen för personalen blir också allt mer osäker. År 2008 dödades 122 biståndsarbetare.
 - E. De mest utsatta grupperna, till exempel kvinnor, barn och tvångsflyttade människor, bör uppmärksammas särskilt och det ökade könsrelaterade våldet och sexuella våldet är ett stort problem i humanitära sammanhang, där systematiska våldtäkter ibland används som krigsvapen.
 - F. Det ökande antalet icke-humanitära aktörer i samband med humanitära kriser medför en stor risk för sammanblandning av militära och humanitära aktörers roll och suddar ut gränserna för ett neutralt, opartiskt och oberoende bistånd.
 - G. Tragedierna i Haiti och Pakistan nyligen har på nytt visat att Europeiska unionens instrument för katastrofberedskap (humanitärt bistånd och gemenskapens räddningstjänstmekanism) måste förbättras, så att de blir effektivare, snabbare, bättre samordnade och synligare, och dessa katastrofer har än en gång belyst behovet av att skapa en europeisk snabbinsatsstyrka.
 - H. Den humanitära situationen har globalt sett förvärrats. De humanitära utmaningarna och behoven är enorma och det är absolut nödvändigt att arbeta för att stärka det europeiska samförståndet och dess handlingsplan samt skapa en global samordning och fördelning av bördorna där de länder som har kapacitet att vara stora givare av humanitärt bistånd tar sitt regionala ansvar.
 - I. Kommissionens budget för humanitära katastrofer, särskilt Echos budget, har inte bara frysts utan även minskat något i reala termer under de senaste fem åren.

Europeiskt samförstånd för humanitärt bistånd och dess handlingsplan

1. Europaparlamentet beklagar att samförståndet om humanitärt bistånd fortfarande är alltför okänt utanför humanitära kretsar och begär att det ska anordnas utbildning om detta, särskilt för Europeiska utrikestjänsten, medlemsstaternas diplomater och militära aktörer.
2. Europaparlamentet beklagar att medlemsstaterna inte tillräckligt aktivt deltar i genomförandet av samförståndet och menar att rådets arbetsgrupp om humanitärt bistånd och livsmedelshjälp (Cohafa) bör förstärkas för att bättre kunna följa upp det – till exempel genom att anordna särskilda sammanträden om hur samförståndet ska integreras i de nationella humanitära strategierna eller genom att lägga fram en årlig verksamhetsrapport – och för att mer aktivt tala för det humanitära biståndet inför andra arbetsgrupper i rådet och i Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik. I detta sammanhang är det alltid viktigt att fokusera på en snabb och effektiv samordning.
3. Europaparlamentet uppmuntrar EU:s delegationer i tredjeländer att aktivt främja spridningen och genomförandet av samförståndet och dess handlingsplan bland medlemsstaternas representationer.
4. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att undersöka möjligheten att årligen utbyta bästa praxis med EU:s nationella parlament om deras genomförande av sina samförståndsåtaganden.
5. Europaparlamentet förespråkar ökade anslag till humanitärt bistånd på grund av allt fler insatsområden och begär att budgetmyndigheten helt eller delvis överför medlen från nödhjälpsreserven direkt till GD ECHO:s ursprungliga budget. Parlamentet understryker betydelsen av att konkretisera OECD:s/CAD:s mål på 0,7 procent av BNP senast år 2015.
6. Europaparlamentet efterlyser också realistiska budgetar, i vilka medel anslås för naturkatastrofer eller humanitära insatser på grundval av upprepade erfarenheter från tidigare års utgifter.
7. Europaparlamentet begär att ytterligare insatser görs för att påskynda finansieringen av insatserna efter olyckor och naturkatastrofer liksom insatserna för att förenkla besluts- och godkännandeförfarandena i samband med budgetgenomförandet. Kommissionens avdelningar måste i nära samarbete med utrikestjänsten försöka möjliggöra en snabb finansiering av insatserna i inledningsskedet.
8. Europaparlamentet påminner om hur viktigt det är att fortsätta med balanserade globala insatser och samtidigt fästa särskild vikt vid de s.k. bortglömda kriserna.
9. Europaparlamentet kräver att medlen ökas och kapaciteten och resurserna förstärks, för att kunna garantera ett uteslutande civilt humanitärt stöd och katastrofskydd.
10. Europaparlamentet stöder den viktiga roll som NOHA (det första nätverket av universitet som erbjuder utbildning i humanitärt bistånd på europeisk nivå) har när det gäller att främja en ökad medvetenhet om det globala internationella sammanhanget och framför allt inom EU:s politik för att tillgodose de mest sårbara befolkningsgruppernas behov genom utbildning av unga européer.

Humanitära principer, internationell humanitär rätt och skydd av det humanitära utrymmet

11. Europaparlamentet bekräftar principerna och målen för det humanitära biståndet i det europeiska samförståndet. Parlamentet erinrar om att Europeiska unionens humanitära bistånd inte är ett krishanteringsinstrument och beklagar den ökande politiseringen av det humanitära biståndet och dess konsekvenser för det humanitära utrymmet.
12. Europaparlamentet påpekar att EU:s yttre åtgärder, som regleras i Lissabonfördraget, måste vara förenliga med principerna och åtagandena inom samförståndet om humanitärt bistånd. Unionen bör, med tanke på sin politiska tyngd och sitt inflytande som den största internationella givaren, oförtrutet slå vakt om de humanitära principerna.
13. Europaparlamentet begär också att militär och civil personal och de biståndsarbetare som är involverade i humanitära katastrofer och insatser agerar i enlighet med principerna om neutralitet, oberoende och opartiskhet.
14. Europaparlamentet välkomnar översynen av EU:s riktlinjer för främjande av efterlevnaden av internationell humanitär rätt från december 2009 och menar att kommissionen och medlemsstaterna har en viktig politisk roll för genomförandet av riktlinjerna. Parlamentet hoppas även att det inom utrikestjänsten anordnas särskilda utbildningar i internationell humanitär rätt.
15. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att se till att det avsätts ytterligare medel för att främja efterlevnaden av internationell humanitär rätt och sprida kunskapen om den bland väpnade grupper, ungdomar, politiska kretsar och civilsamhället.
16. Europaparlamentet påminner om att de principer och den goda praxis för humanitärt bistånd som antogs i juni 2003 lägger tonvikten vid att gynna redovisningsskyldighet och uppmuntra till att det regelbundet genomförs utvärderingar av den internationella hanteringen av humanitära kriser, bl.a. utvärderingar av effektiviteten i biståndet. Parlamentet framhåller att dessa utvärderingar måste bli föremål för ett bredare samråd, inte minst med de humanitära aktörerna.

En gemensam ram för biståndsarbetet

- Biståndets kvalitet

17. Europaparlamentet påminner om att biståndet uteslutande ska vara behovsstyrt, och att sårbarhetsgraden och biståndets kvalitet och omfattning först och främst bestäms av den första bedömningen, som bör förbättras ytterligare, bl.a. när det gäller tillämpningen av sårbarhetskriterier, i synnerhet beträffande kvinnor, barn och personer med funktionshinder.
18. Europaparlamentet påpekar att en av grundförutsättningarna för att de humanitära insatserna ska kunna hålla hög kvalitet, särskilt vid långvariga kriser, är att man på ett effektivt och fortlöpande sätt engagerar mottagarna i biståndsförvaltningen och om möjligt gör dem delaktiga i den.

19. Europaparlamentet kräver att EU:s bistånd i samband med naturkatastrofer eller katastrofer som orsakas av människor bör syfta till att stödja den lokala ekonomin, till exempel genom att i möjligaste mån köpa lokalt eller regionalt producerade livsmedel och tillhandahålla nödvändig utrustning till jordbrukarna.
20. Europaparlamentet uppmanar till en harmonisering av de metoder som används av olika aktörer och uppmanar FN:s kontor för samordning av humanitära frågor (OCHA) att fortsätta sitt arbete med att fastställa en gemensam ram som prioriterar snabba och effektiva insatser och som alltid i största möjliga utsträckning involverar lokala aktörer, även icke-statliga sådana.
21. Europaparlamentet uppmanar med kraft kommissionen att fortsätta sitt arbete på områden såsom nutrition, skydd, jämställdhet och sexuellt våld, flyktingar, återvändande flyktingar och internflyktingar samt uppmanar till att jämställdhet och reproduktiv hälsa systematiskt integreras i den humanitära insatsen, när det är fråga om akutinsatser på hälsoområdet.
22. Europaparlamentet uppmanar rådet att förklara hur man tänker följa upp Barnierrapportens rekommendation om att EU:s yttersta randområden bör utnyttjas, på icke exklusiva grunder, som stödpunkter för att underlätta en förhandsutplacering av viktiga produkter och logistiska resurser, vilket skulle göra det lättare att sätta in europeiska mänskliga och materiella resurser i samband med akuta humanitära insatser utanför Europeiska unionen.
23. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att fortsätta att reflektera över det humanitära biståndets potentiella negativa effekter på insatsområdena, särskilt den möjliga destabiliseringen av de ekonomiska och sociala strukturerna och följderna för miljön. Kommissionen uppmanas att ta fram ändamålsenliga strategier som gör det möjligt att redan under projektplaneringsfasen ta hänsyn till dessa effekter.
 - Partnerskapens mångfald och kvalitet
24. Europaparlamentet uppmanar till respekt för de olika aktörer som deltar i finansieringen och genomförandet av internationella humanitära program (FN, Internationella röda korset och Röda halvmånen och icke-statliga organisationer) och stöder det arbete som görs för att stärka de lokala aktörernas kapacitet. Parlamentet efterlyser en ordentlig samordning och stort informationsutbyte mellan alla inblandade aktörer.
25. Europaparlamentet ber alla statliga organ att respektera de icke-statliga organisationernas viktiga uppgift att samla in pengar genom privata donationer.
26. Europaparlamentet stöder fortsatta humanitära reformer i FN och uppmanar till en förstärkning av systemet för humanitära samordnare, en större öppenhet, mottagarorientering och flexibilitet i användningen av landbaserade humanitära fonder, s.k. pooled funds, samt en rad förbättringar av klusterstrategin (sektorsvist ansvar), utifrån FN:s rekommendationer från översynen av förmågan att svara på humanitära kriser och förstärkning av insyns- och ansvarighetsprinciperna, bl.a. vad gäller samordningen med de lokala och icke-statliga aktörerna, beaktandet av sektorsövergripande aspekter och samordningen mellan kluster.

- Samordning på internationell och europeisk nivå

27. Europaparlamentet bekräftar att FN, och särskilt OCHA, har en central roll i samordningen av internationella och humanitära insatser.
28. Europaparlamentet välkomnar initiativen till bättre samordning av de olika europeiska krisberedskapsinstrumenten och gläder sig åt att det humanitära biståndet och räddningstjänsten är samlade inom ett och samma generaldirektorat. Deras respektive uppdrag, roller och resurser bör dock hållas formellt åtskilda.
29. Europaparlamentet uppmanar rådet och kommissionen att införa tydliga och transparenta regler för samarbetet och samordningen mellan utrikestjänsten och kommissionen i hanteringen av omfattande kriser utanför EU och att arbeta aktivt för att förbättra synligheten av de resurser och den kapacitet som EU sätter in på fältet.
30. Europaparlamentet påminner om att EU:s utrikesstrategi för barns rättigheter bör utgå från de värderingar och principer som fastställs i den allmänna förklaringen om mänskliga rättigheter, särskilt artiklarna 3, 16, 18, 23, 25, 26 och 29, och i FN:s konvention om barnets rättigheter och dess fakultativa protokoll.

Användning av räddningstjänst samt militära medel och resurser

31. Europaparlamentet bekräftar att åtskillnaden mellan militära och humanitära aktörers uppdrag bör vara tydlig, i synnerhet i områden som har drabbats av naturkatastrofer och väpnade konflikter och att det är mycket viktigt att militära medel och resurser endast används i mycket begränsade fall och som en sista utväg till stöd för humanitära hjälpinsatser i enlighet med FN:s riktlinjer (MCDA-riktlinjerna och Osloriktlinjerna¹).
32. Europaparlamentet påminner kommissionen och medlemsstaterna om att humanitär hjälp och katastrofskydd ska ses som en rent civil uppgift och även genomföras som en sådan.
33. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att vidta åtgärder för att öka medvetenheten om det humanitära biståndets särskilda roll i Europeiska unionens utrikespolitik och uppmanar medlemsstaterna att se till att deras väpnade styrkor efterlever och tillämpar FN:s riktlinjer. En dialog mellan militära och humanitära aktörer är nödvändig för en ömsesidig förståelse.
34. Europaparlamentet bekräftar att användningen av räddningstjänstresurser vid humanitära kriser ska vara behovsstyrd och komplementär till humanitärt bistånd och förenlig med detta, och att dessa resurser vid naturkatastrofer definitivt kan bidra till humanitära insatser, om de används i enlighet med de principer FN:s permanenta samordningskommitté (IASC) har på området.
35. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att lägga fram ambitiösa lagstiftningsförslag för inrättande av en europeisk räddningstjänststyrka, som grundar sig på en optimering av

¹ MCDA-riktlinjerna: riktlinjer för användning av militära och civila försvarsresurser till stöd för humanitära insatser från FN:s sida i komplexa nödsituationer, från mars 2003.
Osloriktlinjerna: riktlinjer för användning av militära och civila försvarsresurser vid katastrofinsatser, från november 2007.

den nuvarande europeiska räddningstjänstmekanismen och ett gemensamt utnyttjande av nationella resurser för att på detta sätt förhindra stora merkostnader och kunna inspireras av erfarenheter i samband med förberedande åtgärder. Stöd för finansiering av en räddningstjänststyrka måste ges utöver det ekonomiska stödet för akut humanitär hjälp.

36. Europaparlamentet anser att den europeiska räddningstjänststyrkan skulle kunna bygga på vissa länders åtaganden att frivilligt ställa till förfogande förutbestämda viktiga räddningstjänstmoduler som omedelbart kan användas i de EU-insatser som samordnas av räddningstjänstmekanismen. De flesta av dessa moduler, som redan är tillgängliga på det nationella planet, skulle även fortsättningsvis kontrolleras av medlemsstaterna och utnyttjandet av dessa beredskapsmoduler skulle utgöra en hörnsten i EU:s räddningstjänstsystem för insatser i samband med katastrofer inom och utanför unionens gränser.

Biståndets kontinuitet

- Katastrofförebyggande och klimatförändringar

37. Europaparlamentet välkomnar att en ny europeisk strategi för stöd till katastrofförebyggande i utvecklingsländerna antogs i februari 2009. Parlamentet uppmanar kommissionen att i detta sammanhang utveckla en förvaltningskapacitet som kan förebygga och reagera på katastrofer tillsammans med nationella regeringar, lokala myndigheter och civilsamhällets organisationer i mottagarländerna och uppmanar till ett snabbt genomförande av strategin.
38. Europaparlamentet menar att betydande ansträngningar måste göras för att mer systematiskt integrera katastrofförebyggande i politiken för utvecklingsbistånd och humanitärt bistånd.
39. Europaparlamentet förespråkar en betydande ökning av anslagen till katastrofförebyggande och framhåller vikten av att bibehålla småskalig finansiering för att garantera ett situationsanpassat tillvägagångssätt och lokalt engagemang i projekten.
40. Europaparlamentet begär att agendan för anpassningen till klimatförändringar i större utsträckning ska samordnas med verksamheterna för katastrofförebyggande.
- Sammanknypning av katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd
41. Europaparlamentet beklagar att de konkreta framstegen när det gäller att knyta samman katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd fortfarande är begränsade trots allt fler politiska åtaganden de senaste åren.
42. Europaparlamentet betonar betydelsen av att vid rätt tidpunkt gå över från akuthjälp till utvecklingsbistånd, utifrån specifika kriterier och en grundligt genomförd behovsprövning.
43. Europaparlamentet begär att mer resurser avsätts för att säkerställa kontinuiteten i biståndet och att man ska ha flexibiliteten och komplementariteten i nuvarande finansiella bestämmelser i åtanke vid övergången mellan katastrofhjälp och utvecklingsbistånd.

44. Europaparlamentet förespråkar en förbättrad dialog och samordning mellan de humanitära organisationerna och utvecklingskontoren på insatsområdet och inom motsvarande avdelningar i EU-institutionerna och medlemsstaterna.
45. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att översända denna resolution till rådet, kommissionen och FN:s kontor för samordning av humanitära frågor (OCHA).

MOTIVERING

EU, med kommissionen och medlemsstaterna, är världens främste givare av humanitärt bistånd. EU:s bidrag utgör mer än 40 procent av det officiella internationella humanitära biståndet. Genom generaldirektoratet för humanitärt bistånd (GD ECHO) har kommissionen under 2009 distribuerat humanitärt bistånd till runt 115 miljoner människor i fler än 70 länder till ett sammanlagt belopp av 950 miljoner euro. Genom sin humanitära politik visar EU konkret sitt engagemang för människorna i tredjeländer som behöver hjälp i en extremt utsatt situation.

Samförståndet om det humanitära biståndet som undertecknades den 18 december 2007 av rådets och kommissions ordförande samt Europaparlamentets talman är ett stort steg framåt. Genom det åtar sig EU att samarbeta nära inom detta område kring en gemensam syn på det humanitära biståndet. I samförståndet framhålls EU:s vilja att samarbeta nära inom detta område för att uppnå största möjliga effektivitet, slå vakt om och främja de grundläggande humanitära principerna om medmänsklighet, neutralitet, opartiskhet och självständighet och att kraftfullt tala för efterlevnaden av internationell humanitär rätt. De åtaganden som görs i samförståndet gäller för både medlemsstaterna och kommissionen. För att främja genomförandet av samförståndet om det humanitära biståndet utarbetades och antogs en handlingsplan på fem år i maj 2008. Åtgärd 33 i planen föreskriver specifikt en halvtidsutvärdering av handlingsplanen, något som görs i detta betänkande.

Det bör först sägas att utvärderingen inte är lätt att göra i brist på specifik information om vilka åtgärder som har vidtagits och som återstår att vidta. Det har heller inte funnits specifika indikatorer inom vissa sektorer vilket har gjort det svårt att analysera handlingsplanens resultat. Det har också framkommit under utarbetandet av detta betänkande att samförståndet om det humanitära biståndet fortfarande är okänt utanför de humanitära kretsarna och att det krävs en betydande insats för att göra samförståndet synligare och mer känt bland medlemsstaterna, övriga institutioner och militära aktörer. Förutom den formella framställningen föranleder oss detta betänkande att ta upp det humanitära biståndets aktualitet och de grundläggande punkterna i samförståndet.

- **Det europeiska samförståndet i ett sammanhang som genomgår snabb förändring**

Den humanitära situationen har genomgått stora förändringar de senaste åren, vilket gör det desto mer relevant att samförståndet om humanitärt bistånd tillämpas rigoröst och i större utsträckning. Vad gäller situationens utveckling så har för det första naturkatastrofernas antal och intensitet ökat betydligt till följd av bl.a. klimatförändringarnas inverkan. Katastrofförebyggande åtgärder bör därför vidtas i större utsträckning och förutom punktvisa hjälpinsatser bör det ges stöd till lokalsamhällenas egna möjligheter att förebygga katastrofer. De politiska åtagandena finns – EU:s strategi på detta område och Hyogo-handlingsplanen – men det finns luckor i genomförandet. Katastrofförebyggande måste integreras till fullo i politiken för utvecklingsbistånd och humanitärt bistånd.

Till detta måste man lägga till allt fler komplexa kriser, särskilt interna konflikter, och hur konflikterna utvecklas. De åtföljs ofta av stora folkflyttningar (flyktingar, internflyktingar) och ett tilltagande våld mot befolkningen. Brotten mot den internationella humanitära rätten blir allt fler och situationen på fältet förvärras. Ett särskilt chockerande brott mot den

internationella humanitära rätten är att sexuellt våld allt oftare används som krigsvapen. Stora ansträngningar bör göras för att integrera könsaspekter och skydd mot sexuellt våld i humanitära situationer.

De humanitära aktörernas kapacitet att komma i kontakt med befolkningarna vid kriser hotas ibland och man kan på ett övergripande plan beklaga ett alltmer krympande humanitärt utrymme. Skyddet av det humanitära utrymmet bör ständigt försvaras.

De mest utsatta grupperna bör uppmärksammas ytterligare, såsom kvinnor, barn och tvångsflyttade människor (internflyktingar och flyktingar). Enligt FN:s flyktingkommissariat fanns det 43,3 miljoner tvångsflyttade människor i världen i slutet av 2009. Enligt Unicef dör varje dag dessutom mer än 22 000 barn under fem år, bl.a. på grund av undernäring och väpnade konflikter och det finns mer än en miljon barn som är föräldralösa eller har separerats från sina familjer.

De senaste åren har också icke-humanitära aktörer (militär, räddningstjänst) i större utsträckning deltagit i insatser i samband med humanitära kriser. Sådana insatser kan vara positiva vid stora naturkatastrofer, men kan ställa till med problem vid komplexa kriser med stor risk för sammanblandning av den politiska och humanitära agendan. Den civila och militära sammanknytningen har emellertid blivit en ofrånkomlig realitet, särskilt i och med de allt fler ”integrerade uppdragen” som leds av FN, som strävar efter att genomföra en global strategi. Sammanblandningen mellan militära styrkors och humanitära aktörers roller bidrar till den ökande osäkerheten för den humanitära personalen och de drabbade befolkningarna. Det är mycket viktigt att de politiska, militära och humanitära aktörerna som deltar i samma insatsområde lär känna varandra bättre och för en dialog med respekt för varandras roller och uppdrag och inte undergräver dem.

De humanitära katastroferna i Haiti och Pakistan nyligen har på nytt visat att EU:s instrument för katastrofberedskap måste förbättras, så att de blir effektivare, bättre samordnade och synligare. I betänkandet förespråkar vi att det inrättas en snabb insatskapacitet (en europeisk räddningstjänststyrka), en idé som Michel Barnier förde fram efter tsunamin i Asien och som parlamentet tagit upp flera gånger. Räddningstjänststyrkan bör vara en optimering av befintliga redskap som skulle bli effektivare och synligare och syftet är att omedelbart lyckas mobilisera alla nödvändiga medel genom en starkare samordning. Användningen av räddningstjänststyrkan ska vara behovsstyrd och komplementär till humanitärt bistånd och förenlig med detta. Användningen av räddningstjänstresurser ska vara förenlig med de internationella riktlinjerna som nämns i det europeiska samförståndet.

- **Utvecklingen av frågorna om humanitärt bistånd inom EU-institutionerna**

Sedan handlingsplanen antogs har det skett förändringar inom EU-institutionerna med t.ex. bildandet av rådets arbetsgrupp om humanitärt bistånd och livsmedelshjälp (Cohafa) i början av 2009. Arbetsgruppen har blivit ett relevant forum och ett kompletterande verktyg som stärker den institutionella strukturen hos EU:s politik för humanitärt bistånd genom regelbundna utbyten på politisk nivå. Dess roll bör dock stärkas när det gäller tillämpningen av principer och bästa praxis för humanitärt bistånd samt samordning och genomförande av samförståndet.

Räddningstjänsten och det humanitära biståndet har också samlats inom GD ECHO, vilket kommer att bidra till en övergripande samordning och samstämmighet när det gäller krishanteringsinstrument vid katastrofer. Ett sådant sammanförande är positivt, men det behövs en tydlig avgränsning av dessa instruments roller, uppdrag och budget för att deras olika identiteter och särdrag ska bevaras.

I och med Lissabonfördragets ikraftträdande den 1 december 2009 regleras EU:s humanitära insatser genom artikel 214 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, där EU:s politik för humanitärt bistånd i sin helhet framgår. Det råder delad behörighet mellan medlemsstaterna och unionen. Rådets förordning (EG) nr 1257/96 om humanitärt bistånd som trädde i kraft 1996 kommer på så sätt att ha sin rättsliga grund vid översynen av förordningen under det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

I Lissabonfördraget införs också Europeiska utrikestjänsten och många diskussioner under 2010 har gällt dess genomförande. Parlamentets utskott för utveckling har under förhandlingarna försvarat GD ECHO:s självständighet och menat att det inte ska utgöra en del av utrikestjänsten för att förhindra att det humanitära biståndet eventuellt används som ett politiskt instrument. I detta särskilda sammanhang bör det finnas en tydlig fördelning av arbetsuppgifterna mellan Catherine Ashton, EU:s höga representant, och Kristalina Georgieva, kommissionsledamot med ansvar för internationellt samarbete, humanitärt bistånd och krishantering.

- **Utmaningar och vägar att gå**

Det europeiska samförståndet är det första gemensamma dokumentet om policyn för det humanitära biståndet sedan förordningen om det humanitära biståndet antogs 1996. Samförståndet om det humanitära biståndet är ett grundläggande instrument som är relevant särskilt i en situation som genomgår snabb förändring. De humanitära utmaningarna kan hanteras genom en strikt tillämpning av samförståndet om det humanitära biståndet och dess handlingsplan.

Halvtidsöversynen av handlingsplanen är ett unikt tillfälle att öka insatserna på områden som förtjänar mer uppmärksamhet såsom

- främjandet av de humanitära principerna och den internationella humanitära rätten,
- frågor som rör EU:s humanitära bistånds kvalitet, samordning och samstämmighet i samband med att det tillhandahålls,
- klargörande att militära medel och resurser samt räddningstjänsten ska användas i enlighet med samförståndet om det humanitära biståndet och FN:s riktlinjer,
- katastrofförebyggande och starkare koppling mellan katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd.

RESULTAT AV SLUTOMRÖSTNINGEN I UTSKOTTET

Antagande	9.12.2010
Slutomröstning: resultat	+: 19 -: 0 0: 1
Slutomröstning: närvarande ledamöter	Ricardo Cortés Lastra, Nirj Deva, Leonidas Donskis, Charles Goerens, Catherine Grèze, Filip Kaczmarek, Franziska Keller, Miguel Angel Martínez Martínez, Gay Mitchell, Maurice Ponga, Birgit Schnieber-Jastram, Michèle Striffler, Alf Svensson, Eleni Theocharous, Iva Zanicchi, Gabriele Zimmer
Slutomröstning: närvarande suppleanter	Santiago Fisas Ayxela, Martin Kastler, Judith Sargentini, Patrizia Toia