HUMANITARINĖ PAGALBA

Šioje faktų suvestinėje paaiškinama, kaip ir kodėl ES teikia humanitarinę pagalbą visame pasaulyje reaguodama į poreikius žmogaus sukeltų ar gaivalinių nelaimių atveju. Pagalbos operacijas finansuoja Komisijos Europos civilinės saugos ir humanitarinės pagalbos operacijų generalinis direktoratas, kuris taip pat koordinuoja valstybių narių politikos priemones ir veiklą. Parlamentas ir Taryba yra teisės aktų leidėjai, kurie formuoja ES humanitarinės pagalbos politiką ir dalyvauja pasaulinėse diskusijose dėl veiksmingesnių humanitarinių operacijų.

TEISINIS PAGRINDAS

— Europos Sąjungos sutarties (ES sutartis) 21 straipsnyje nustatyti visų ES išorės veiksmų principai (21 straipsnio 2 dalies g punktas apima humanitarines operacijas).

— Humanitarinės pagalbos teisinis pagrindas yra Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 214 straipsnis.

— SESV 214 straipsnio 5 dalis yra Europos savanoriškos humanitarinės pagalbos korpuso steigimo teisinis pagrindas.

REGULIAVIMO IR POLITIKOS SISTEMA

Humanitarinės pagalbos teikimo taisyklės, įskaitant jos finansavimo priemones, išdėstytos Reglamente dėl humanitarinės pagalbos (Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1257/96). Šis reglamentas nebuvo keičiamas, kai kitos priemonės buvo nuodugniai persvarstytos ruošiantis patvirtinti 2007–2013 m. daugiametę finansinę programą (ilgalaikį ES biudžetą).

Visa humanitarinės pagalbos politikos sistema išdėstyta 2007 m. dokumente „Europos konsensusas dėl humanitarinės pagalbos“, kurį pasirašė trys pagrindinės ES institucijos: Komisija, Taryba ir Parlamentas. Konsensuse apibrėžiama bendra ES vizija, politikos tikslai ir principai, susiję su įvairiomis temomis, įskaitant tarptautinį bendradarbiavimą humanitariniais tikslais, gerą pagalbos teikimą, rizikos mažinimą ir pasirengimą ją valdyti, civilinę saugą bei civilių ir kariuomenės santykius. Konsensuse taip pat dar kartą patvirtinami keturi humanitarinės pagalbos principai: humaniškumas, neutralumas, nešališkumas ir nepriklausomumas. Dokumente pateikiamas darnesnis ir nuoseklesnis pagalbos teikimo planas, susiejantis humanitarinę pagalbą ir paramą vystymuisi, siekiant sudaryti sąlygas ES efektyviau reaguoti į didėjančius poreikius.

2019 m. priimtu sprendimu dėl Sąjungos civilinės saugos mechanizmo (SCSM) reglamentuojami ES veiksmai šioje srityje. Juo iš dalies keičiamas 2013 m. sprendimas dėl prevencijos, pasirengimo, reagavimo ir finansinių nuostatų. Aplinkybės, kuriomis valstybės narės gali prašyti ES paramos, nustatytos Reglamente dėl skubios paramos teikimo Sąjungoje (Tarybos reglamentas (ES) 2016/369). Jame nustatyti tinkami finansuoti veiksmai ir finansinės intervencijos rūšys. 2025 m. liepos 17 d. Komisija pasiūlė atnaujinti reglamentą dėl SCSM, kad būtų padidintas jo biudžetas, nustatyta

sustiprinta civilinės saugos sistema ir skiriamas finansavimas grėsmėms sveikatai šalinti.

2021 m. Komisijos komunikatu „ES humanitariniai veiksmai: nauji iššūkiai, tie patys principai“ siekiama sustiprinti ES humanitarinių veiksmų poveikį pasaulyje, kad būtų patenkinti didėjantys humanitarinės pagalbos poreikiai, t. y. problema, kuri tapo dar opesnė dėl COVID-19 pandemijos.

KOMISIJOS EUROPOS CIVILINĖS SAUGOS IR HUMANITARINĖS PAGALBOS OPERACIJŲ GENERALINIS DIREKTORATAS (ECHO)

A. Apžvalga ir poveikis

2021–2027 m. laikotarpiu ES humanitarinės pagalbos priemonei pagal daugiametę finansinę programą skirta 11,6 mlrd. EUR. ES – viena didžiausių humanitarinės pagalbos teikėjų pasaulyje, skirianti didžiąją dalį viso pagalbos ekstremaliosios situacijos atveju finansavimo nuo žmogaus sukeltų ir gaivalinių nelaimių nukentėjusiems asmenims remti. Dalį šio finansavimo skiria valstybės narės, bet didelė dalis yra teikiama iš ES biudžeto.

Komisijos Europos civilinės saugos ir humanitarinės pagalbos operacijų generalinio direktorato (ECHO) atsakomybės sritis – humanitarinė pagalba ir civilinė sauga. Dabartinė už pasirengimą krizėms ir jų valdymą atsakinga Komisijos narė yra Hadja Lahbib. Jai vadovaujant ECHO, teikdamas humanitarinę pagalbą, visų pirma dėmesį skiria aprūpinimui maistu ir mitybai, pastogės, sveikatos priežiūros, vandens tiekimo, sanitarinių paslaugų, taip pat švietimo užtikrinimui ekstremaliųjų situacijų atveju. Nuo to laiko, kai buvo įsteigtas 1992 m., ECHO labai išaugo ir dabar savo įgaliojimus vykdo pasitelkdamas daugiau nei 400 ekspertų apimantį tinklą daugiau nei 40-yje vietos biurų visame pasaulyje.

Didžioji ES humanitarinės pagalbos biudžeto dalis naudojama netiesiogiai. Pats ECHO humanitarinės pagalbos programų neįgyvendina – paprastai jis finansuoja operacijas, kurias vykdo partneriai, kaip antai, nevyriausybinės organizacijos (NVO), Jungtinių Tautų agentūros ir tarptautinės organizacijos, pavyzdžiui, Tarptautinis Raudonojo Kryžiaus ir Raudonojo Pusmėnulio judėjimas. Pagrindinės ECHO užduotys – suteikti lėšų, tikrinti, ar finansai valdomi patikimai, ir užtikrinti, kad partnerių prekės ir paslaugos veiksmingai ir greitai pasiektų nelaimės paveiktus gyventojus, siekiant patenkinti realius poreikius.

Ištikus gaivalinei nelaimei ar įvykus kitam įvykiui, kai reikalinga humanitarinė pagalba, ECHO humanitarinės pagalbos specialistai atlieka pradinį padėties vertinimą vietoje. Tada remiantis šiuo įvertinimu nedelsiant paskiriamos lėšos – ECHO generalinio direktorato veikla apibūdinama poreikiais pagrįstu požiūriu. Pagalba teikiama pasitelkiant daugiau nei 200 partnerių, su kuriais ECHO yra pasirašęs *ex ante* sutartinius susitarimus. Remiantis ECHO struktūra užtikrinama, kad lėšos būtų naudojamos skaidriai, o partneriai būtų atskaitingi. Apskritai ES humanitarinę pagalbą ir toliau teiks ES humanitarinės pagalbos partneriai, tačiau SCSM ir Europos humanitarinio reagavimo pajėgumai sudaro sąlygas ECHO teikti ribotą tiesioginę pagalbą šalims, kurios joms reikia įvykus nelaimei, kai tradiciniai humanitarinės

pagalbos teikimo mechanizmai pasitelkiant ES partnerius arba jų pajėgumus gali būti neveiksmingi arba nepakankami.

2026 m. ECHO gali įsipareigoti skirti 1,9 mlrd. EUR dideliems pasauliniams poreikiams atliepti. Pastaraisiais metais pradinė humanitarinės pagalbos biudžetui skirta ES suma buvo reguliariai didinama papildomai perkeliant lėšas, visų pirma, iš ES solidarumo ir neatidėliotinos pagalbos rezervo (SEAR), taip pat perskirstant kitų biudžeto eilučių išteklius.

2021 m. komunikate dėl ES humanitarinių veiksmų Komisija įspėjo, kad didėja atotrūkis tarp didėjančių humanitarinių poreikių ir visame pasaulyje prieinamų finansinių išteklių. ECHO vertinimu, 2026 m. humanitarinės pagalbos reikia apytikriai 239 milijonams žmonių. 2025 m. gruodžio mėn. JT paprašė 33 mlrd. USD paramos šiems poreikiams patenkinti 2026 m. Humanitarinės pagalbos teikimą apsunkinanti problema yra labai ribota pasaulinė pagalbos teikėjų bazė. Trys didžiausios paramos teikėjos –Jungtinės Amerikos Valstijos, Vokietija ir ES – 2023 m. skyrė 54 proc. pasauliniu mastu turimų lėšų.

B. Politikos prioritetai

ECHO siekia pagerinti reagavimą į nelaimes, teikia pagalbą ne ES šalims, kad jos padidintų savo gebėjimus reaguoti į krizes, ir prisideda prie ilgalaikio vystymosi. Pagrindiniai ES tikslai yra koordinuoti humanitarinę pagalbą ir paramą vystymuisi ir panaikinti užburtą klimato kaitos, bado ir skurdo ratą.

ECHO atsparumo didinimo veikla taip pat apima pasirengimo nelaimėms veiksmus. ES vaidmuo labai svarbus formuojant tarptautinės bendruomenės pastangas valdyti nelaimių riziką. ES remia 2015 m. Sendajaus nelaimių rizikos mažinimo programą ir 2016 m. paskelbė Sendajaus nelaimių rizikos mažinimo veiksmų planą. Jame racionalizuojamas informacija apie nelaimių riziką pagrįstas požiūris formuojant politiką ir siūloma konkreti veikla, susijusi su žiniomis apie riziką, investicijomis į rizikos valdymą, pasirengimu ir atsparumu nelaimėms. 2012 m. Komisija paskelbė komunikatą dėl atsparumo, kuris buvo peržiūrėtas 2017 m. Juo siekiama apibrėžti strateginį požiūrį į atsparumą, kad būtų galima sustiprinti ES išorės veiksmų poveikį. Šis požiūris buvo dar labiau sustiprintas 2025 m. paskelbus naująją ES pasirengimo krizėms strategiją. Laikantis šios strategijos, pasirengimo ir atsparumo aspektai turėtų būti sistemingai integruojami į ES išorės partnerystes.

Kadangi pabėgėlių ir perkeltųjų asmenų yra daug ir dažnai jų padėtis ilgą laiką nesikeičia, ES 2016 m. susitarė parengti labiau į vystymąsi orientuotą požiūrį į priverstinį gyventojų perkėlimą. Atsižvelgdama į Jungtinių Tautų vyriausiojo pabėgėlių reikalų komisaro Visapusišką veiksmų sprendžiant pabėgėlių problemą programą ir Pasaulio banko požiūrį į priverstinį gyventojų perkėlimą, ES daugiau dėmesio skiria priverstinai perkeltų asmenų socialinės ir ekonominės įtraukties rėmimui ir pagrindinių ilgalaikio perkėlimo priežasčių šalinimui.

ES ir valstybės narės atliko svarbų vaidmenį 2016 m. gegužės mėn. Stambule surengtame pasaulio aukščiausiojo lygio susitikime humanitariniais klausimais. Pati ES prisiėmė šimtą įsipareigojimų, kad prisidėtų prie Darbotvarkės žmonijai, kurią per aukščiausiojo lygio susitikimą pristatė JT generalinis sekretorius, ir įgyvendintų „Didįjį susitarimą“ (angl. *the Grand Bargain*) – naują ir novatorišką įvairių humanitarinės srities veikėjų susitarimą, kuriuo siekiama padidinti finansinį efektyvumą ir veiksmingumą . 2021 m. jis buvo pakeistas į „Didįjį susitarimą 2.0“, o 2023 m. – į „Didįjį

susitarimą 3.0“. Šiame susitarime pabrėžiama teisingos ir principingos partnerystės su vietos organizacijomis ir atskaitomybės už pagalbą nukentėjusiems žmonėms svarba.

Lyčių aspekto integravimas ir kova su smurtu dėl lyties ir toliau yra ECHO prioritetai, todėl humanitarinės pagalbos operacijose ECHO pradėjo taikyti lyčių lygybės rodiklį. Atsižvelgiant į tai, kad reikia teikti pirmenybę labiausiai pažeidžiamų visuomenės narių grupėms, parama vaikų švietimui ekstremalių situacijų atvejais yra kita labai svarbi sritis.

C. Kitos priemonės

ES pagalbai teikti taip pat naudojamasi ir šiomis trimis priemonėmis: ES civilinės saugos mechanizmu (ES CSM), Europos solidarumo korpusu ir nauja skubios pagalbos teikimo Sąjungoje teisine sistema.

— 2001 m. sukurtas Sąjungos civilinės saugos mechanizmas dabar apima ES valstybes nares ir šešias dalyvaujančias šalis: Šiaurės Makedoniją, Islandiją, Juodkalniją, Norvegiją, Serbiją ir Turkiją. ES mechanizmas pagrįstas šiomis priemonėmis: 1) Europos civilinės saugos rezervu – jis užtikrina dalyvaujančių valstybių iš anksto įsipareigotų teikti reagavimo išteklių savanorišką rezervą ir struktūrizuotą procesą galimam pajėgumų trūkumui nustatyti, 2) Reagavimo į nelaimes koordinavimo centru, kuris veikia kaip operacinis centras, visą parą septynias dienas per savaitę padėdamas koordinuoti civilinės saugos intervencijas, 3) Bendra ekstremalių situacijų ryšių ir informacijos sistema, kuria siekiama naudojantis saityno perspėjimų ir pranešimų sistema pagerinti komunikaciją ekstremalios situacijos atveju, ir 4) parengtų ekspertų, kurie gali reaguoti per trumpą laiką, tinklu. ES CSM buvo sustiprintas 2019 m. sukūrus „rescEU“ – naują pajėgumų rezervą, kuris jau veikė 2019 m. miškų gaisrų sezono metu. Tai strateginis Europos reagavimo į nelaimes pajėgumų ir atsargų rezervas, kurį visiškai finansuoja ES. Jis apima gaisrų gesinimo lėktuvų ir sraigtasparnių parką, ligonių evakavimo lėktuvą ir kelias būtinąsias atsargas. Tai yra, be kita ko, lauko ligoninės, transporto priemonės, energijai gauti ir pastogei įrengti reikalinga įranga, būtiniausios medicinos priemonės ir įranga, skirta reaguoti į chemines, biologines, radiologines ir branduolines avarijas. „rescEU“ ir Reagavimo į nelaimes koordinavimo centro pajėgumai bus išplėsti pagal naująją ES pasirengimo krizėms strategiją.

— Europos humanitarinio reagavimo pajėgumai yra naujausia ES humanitarinės pagalbos priemonė. Šie pajėgumai iš esmės sustiprina Sąjungos civilinės saugos mechanizmo pajėgumus. Europos humanitarinio reagavimo pajėgumus, kuriuos Komisija pirmą kartą pasiūlė 2021 m. ir kurie buvo sukurti 2022 m., sudaro operatyvinės priemonės, skirtos skubiai pagalbai krizių atveju teikti, visų pirma tuomet, kai tradiciniai humanitarinės pagalbos teikimo būdai pasitelkiant ES partnerius arba jų pajėgumus gali būti neveiksmingi arba nepakankami. Europos humanitarinio reagavimo pajėgumus sudaro trys priemonės: bendros logistikos paslaugos, išankstinės humanitarinės pagalbos atsargos ir sveikatos bei logistikos ekspertai. Šios priemonės yra mobilizuojamos pasitelkiant Reagavimo į nelaimes koordinavimo centrą, remiantis išankstiniu krizių vertinimu. Nuo pat Europos humanitarinio reagavimo pajėgumų sukūrimo jie panaudoti reaguojant į daugiau nei dvylika krizių.

— Europos solidarumo korpusas (2021–2027 m.) – tai programa, kuria sukuriamos savanoriškos veiklos galimybės humanitarinės pagalbos srityje. Ji apima ankstesnę 2014 m. kovo mėn. pradėtą ES pagalbos savanorių iniciatyvą. Komisija teikia finansavimą dotacijų forma organizacijoms, kurios atrenka 18–30 metų amžiaus jaunimą savanoriškai veiklai pasitelkdamos Europos solidarumo korpuso portalą. 2021–2027 m. laikotarpio biudžetas yra 1 mlrd. EUR.

— Siekdama reaguoti į sudėtingą humanitarinę padėtį, susidariusią dėl tuo metu ES poveikį dariusios pabėgėlių krizės, 2016 m. kovo 15 d. Taryba priėmė reglamentą dėl skubios paramos teikimo Sąjungoje. Remdamasi šiuo reglamentu, ES gali padėti nukentėjusioms valstybėms narėms patenkinti pabėgėlių humanitarinius poreikius. Reglamentu taip pat bus galima pasinaudoti ateityje reaguojant į kitas išskirtines krizes ar nelaimes, jei kiltų rimtų humanitarinių pasekmių, pavyzdžiui, branduolinių avarijų ar teroristinių išpuolių atvejais. Už jo įgyvendinimą atsakingas ECHO.

Labai daug ES humanitarinės pagalbos buvo nukreipta siekiant paremti Ukrainą, kad būtų galima įveikti kai kuriuos sunkumus, kilusius dėl 2022 m. Rusijos invazijos. Nuo 2022 m. vasario mėn. ES skyrė daugiau kaip 1,4 mlrd. EUR humanitarinės pagalbos programoms Ukrainoje, kad padėtų nuo karo nukentėjusiems civiliams. Šios lėšos buvo panaudotos pagrindiniams žmonių poreikiams, įskaitant maistą, pastogę ir sveikatos priežiūros paslaugas, tenkinti. Pagalba Ukrainai ekstremaliosios situacijos atveju yra didžiausia iki šiol pagal ES CSM koordinuojama operacija: iki 2025 m. sausio mėn. ją vykdant buvo suteikta daugiau nei 155 000 tonų pagalbos.

EUROPOS PARLAMENTO VAIDMUO

Humanitarinės pagalbos politikos srityje Parlamentas ir Taryba yra teisės aktų leidėjai. Dėl humanitarinės pagalbos politikos teisinės bazės (reglamentų), kuriuos siūlo Komisija, pagal ES įprastą teisėkūros procedūrą derasi – ir juos patvirtina arba ne – Taryba ir Parlamentas. Komisijos įgyvendinimo priemonės taip pat pateikiamos Parlamentui, kuris turi priežiūros įgaliojimus. Parlamente humanitarinė pagalba priklauso Vystymosi (DEVE) komiteto kompetencijai, o civilinė sauga – Aplinkos, klimato ir maisto saugos (ENVI) komiteto kompetencijai.

Be to, Parlamentas stebi, kaip teikiama humanitarinė pagalba, ir siekia užtikrinti, kad biudžete numatomos lėšos labiau atitiktų humanitarinės pagalbos poreikius. Parlamentas reguliariai pabrėžia, kad reikia didinti humanitarinės pagalbos finansavimą, ir primygtinai reikalauja panaikinti didėjantį atotrūkį tarp pasaulinių humanitarinių poreikių ir turimų lėšų, paskutinį kartą – 2026 m. sausio mėn. savo rezoliucijoje „Humanitarinė pagalba daugialypės krizės sąlygomis: pakartotinis įsipareigojimas laikytis mūsų principų siekiant veiksmingiau ir ambicingiau reaguoti į humanitarines krizes“.

DEVE komitetas ir apskritai Parlamentas, – teikdami nuomones ir rezoliucijas, įskaitant pranešimus savo iniciatyva, taip pat siekia – daryti poveikį Komisijos strateginiams sprendimams ir politikos kryptims, pavyzdžiui, susijusiems su ES indėliu į pasaulinį aukščiausiojo lygio susitikimą humanitariniais klausimais, švietimu ekstremaliųjų situacijų atvejais ir reakcija į Ebolos virusinės ligos protrūkį. Parlamentas svarsto Komisijos metinę darbo programą ir ECHO veiklos strategiją. Už pasirengimą krizėms

ir jų valdymą atsakinga Komisijos narė reguliariai kviečiama keistis nuomonėmis su DEVE komitetu. 2007 m. patvirtintas Europos konsensusas dėl humanitarinės pagalbos didžiąja dalimi atitiko tvirtas Parlamento pozicijas. Be to, Parlamentas aktyviai ragino spręsti kitus politinius klausimus, pavyzdžiui, atsparumo, apsirūpinimo maistu saugumo ir humanitarinės bei vystymosi pagalbos susiejimo.

Siekdamas sustiprinti Parlamento vykdomą humanitarinės pagalbos priežiūrą, DEVE komitetas nuo 2006 m. kas dvejus su puse metų skiria nuolatinį pranešėją humanitarinės pagalbos klausimais. Šiuo metu pranešėja yra Leire Pajín (S&D, Ispanija). Ši pranešėja, vykdydama savo įgaliojimus, turi, be kita ko, ginti humanitarinės pagalbos biudžeto interesus, stebėti humanitarinės pagalbos programų įgyvendinimą ir palaikyti artimus ryšius su humanitarinės pagalbos bendruomene.

Šią faktų suvestinę parengė Europos Parlamento Išorės politikos analizės ir paramos skyrius. Daugiau informacijos apie Parlamento darbą šia tema rasite Vystymosi komiteto interneto svetainėje.

Malte Frederik Hergaden
04/2026