



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 13.6.2007
KOM(2007) 317 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

På vej mod en europæisk konsensus om humanitær bistand

{SEK(2007) 781}
{SEK(2007) 782}

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

På vej mod en europæisk konsensus om humanitær bistand

1. HUMANITÆRE AKTIONER I EN VERDEN UNDER FORANDRING

Humanitære aktioner går flere hundrede år tilbage i tiden som del af en solidarisk tradition, hvor folk hjælper ofre for kriser. Formålet med humanitær bistand er at redde liv og give direkte hjælp til mennesker, der står over for en alvorlig krise, uanset om denne måtte skyldes naturkatastrofer eller konflikter. I løbet af de sidste tredive år er der blevet lagt stigende vægt på principper, kvalitet og professionalisme i uddelingen af international humanitær bistand.

I dag står de humanitære aktører imidlertid over for en række særlige udfordringer. Humanitære kriser indtræffer med større hyppighed og bliver alvorligere i takt med klimaforandringerne, konflikternes ændrede natur, mere kamp om adgangen til energi- og naturressourcer, ekstrem fattigdom, dårlig regeringsførelse og sammenbrudte stater. De værst ramte er civilbefolkningerne, og de bor typisk i udviklingslandene. Der har været en stigende tendens til, at humanitær og international ret bliver ignoreret eller overtrådt uden blusel. Når det "humanitære rum"¹ bliver krænket, mindskes adgangen til de sårbare befolkningsgrupper og de humanitære hjælpearbejderes sikkerhed, som ellers er to absolutte forudsætninger for, at der kan gøres en humanitær indsats, og for at EU og dets partnere fortsat kan hjælpe kriseramte befolkninger.

Humanitær bistand er en af EU's væsentligste politikker udadtil. EU er samlet den ledende humanitære bidragsyder på globalt plan, og europæerne går i høj grad ind for humanitære aktioner. Dette medfører, at EU har et særligt ansvar og skal indfri bestemte forventninger. Tiden er inde til at styrke de europæiske humanitære hjælpeaktioner på baggrund af denne udvikling gennem en udtrykkelig EU-konsensus om de fælles værdier og principper, der ligger til grund for EU's humanitære aktioner. Det er ligeledes belejligt at undersøge praktiske metoder til at øge komplementariteten mellem medlemsstaternes og Fællesskabets humanitære indsats, så EU's bistandsaktiviteter bliver mere effektive. Den europæiske konsensus om humanitær bistand bør fremme en mere sammenhængende, konsekvent og omfattende tilgang til humanitær bistand. Det er nødvendigt, at der gives klare tilsagn om at ville anvende en god donorpraksis, og at de forskellige aktørers rolle defineres, hvis det humanitære rum skal bevares, så vi fortsat kan yde bistand til mennesker, som har behov for det. Konsensus om humanitær bistand er således en særskilt størrelse, der komplementerer den europæiske udviklingskonsensus fra december 2005².

¹ Understregede begreber findes i glossaret i bilaget til meddelelsen.

² "Den europæiske konsensus" (EUT C 46 af 24.2.2006).

Mens denne meddelelse blev udarbejdet, har Kommissionen gennemgået de erfaringer, den har indhøstet, når den har skullet reagere på opståede kriser³, og den har gennemført en grundig høringsproces blandt de humanitære partnere, som viste, at der var stor enighed om, hvilke udfordringer de humanitære aktører⁴ står over for, herunder "beskyttelsesansvar" og "menneskelig sikkerhed".

2. EN FÆLLES VISION

2.1. Værdier, principper og sammenhæng

Humanitære aktioner er en moralsk nødvendighed og samtidig et grundlæggende udtryk for solidaritet mellem europæerne og mennesker i nød. I en verden med hyppigere og alvorligere naturkatastrofer, og hvor konflikter fortsat forårsager menneskelige lidelser, med de værste konsekvenser for de fattigste, må aktørerne i EU arbejde sammen, så de kan sikre effektiv levering af bistand til ofre for humanitære kriser og mindske sårbarheden.

Som et instrument for initiativer udadtil indgår humanitær bistand i den større sammenhæng af EU's eksterne aktioner. Selv om humanitær bistand bidrager til beskyttelse af katastrofeofre og deres evne til at hjælpe sig selv, er humanitær bistand ikke et krisestyringsredskab; EU har utvetydigt forpligtet sig til de grundlæggende humanitære principper: medmenneskelighed, neutralitet, upartiskhed og uafhængighed. Denne principbaserede metode er nødvendig, hvis EU skal accepteres og kunne yde bistand til kriseofre under politiske og sikkerhedsmæssige omstændigheder, der ofte kan være komplekse. Hvordan EU og EU's neutralitet og uafhængighed i humanitære aktioner opfattes, er tæt forbundet med den adfærd og den aktivitet, der udvises på stedet. Alle EU-aktører, der deltager i tiltag, som skal afhjælpe kriser, må arbejde i overensstemmelse med disse principper.

Humanitær bistand adskiller sig fra andre slags bistand, idet dens eneste mål er at sørge for udrykning i nødstilfælde med det klare formål at redde og bevare liv og lette menneskelige lidelser, hvor det er nødvendigt efter behov, hvis de lokale aktører overbebyrdede eller ikke kan eller vil handle. Beredskab og en lokal reaktion på kriser er nøglen til at redde menneskeliv. Selv om principperne og modaliteterne ved humanitær bistand har deres egne kendetegn og adskiller sig fra andre bistandsformer, skal der sikres sammenhæng med andre politikinstrumenter, især i forbindelse med krisestyring og udviklingsamarbejde.

³ Jvf. arbejdsrapport i samme forbindelse fra Kommissionens tjenestegrene nr. SEC(2007) 781 om reaktion på kriser.

⁴ Jvf. arbejdsrapport i samme forbindelse fra Kommissionens tjenestegrene nr. SEC(2007) 782, med en rapport om høringsen om en konsensus om europæisk humanitær bistandspolitik.

Desværre viser de seneste års internationale erfaringer, at der vedvarende sker overtrædelser af den internationale ret, herunder den internationale folkeret. I 2005 nåede EU til enighed om operationelle retningslinjer for fremme af tredjelandes og i givet fald ikke-statslige aktørers overholdelse af den internationale humanitære folkeret ("IHL")⁵. Heri indgår en række aktioner, fra vurdering og rapportering, politisk dialog og restriktive foranstaltninger til krisestyringsoperationer og bekæmpelse af straffrihed. Europa-Kommissionen lægger vægt på en proaktiv tilgang til at bevare de nødvendige betingelser for humanitære aktioner.

En engageret og principfast indsats

EU bør:

- opretholde og fremme de humanitære principper om medmenneskelighed, neutralitet, upartiskhed og uafhængighed og dermed bidrage til at bevare det humanitære rum og evnen til at yde bistand
- tale klart og konsekvent for respekt for den internationale ret
- sikre politisk sammenhæng, komplementaritet og effektivitet ved at bruge sine redskaber og sin indflydelse til at angribe de underliggende årsager til humanitære kriser og til at forebygge dem.

2.2. EU og humanitær bistand

I 2006 var EU samlet den største humanitære bistandsyder med over 2 mia. EUR i bistand til de humanitære foranstaltninger, svarende til over 40 % af den samlede internationale humanitære bistand, der er indberettet⁶. I 2006 nåede Fællesskabets bistand ud til 75 lande og omkring 100 millioner mennesker⁷, hvilket betød, at der blev reddet mange menneskeliv overalt i verden, især i de såkaldt "glemte konflikter". EU's bidrag består af humanitær bistand fra Fællesskabet (administreret af Kommissionen) og betydelige bilaterale tilskud til humanitær bistand direkte fra EU's medlemsstater, der ydes med delt kompetence.

Effektiviteten og konsekvenserne af EU's humanitære bistand kan øges væsentligt med bedre samordning og aktiv udveksling af bedste praksis og erfaringer. Dermed kan alle medlemsstater være med til at øge virkningen af den samlede humanitære indsats. Hvis landenes stillingtagen koordineres i humanitære forsamlinger, og de sammen taler for humanitær bistand, styrkes EU's indflydelse. Fællesskabets omfattende lokale tilstedeværelse inden for humanitær bistand er et værdifuldt aktiv, som giver et naturligt fokus for EU's repræsentanter, der arbejder sammen om kriseberedskab, og står i logisk forbindelse med de internationale humanitære foranstaltninger og koordineringsmetoderne ("Cluster-systemet").

⁵ Den Europæiske Unions retningslinjer for fremme af overholdelsen af den humanitære folkeret (EUT C 327 af 23. December 2005, s. 4.).

⁶ Ifølge FN's finansielle sporingssystem (UN-OCHA).

⁷ Ved opsamlingsbefolkning forstås de personer, der direkte eller indirekte nyder godt af humanitær bistand, der finansieres af EF.

Formålet med øget EU-koordination er:

- at optræde samordnet, så den samlede humanitære indsats styrkes og optimeres
- at fremme og støtte velorganiserede bistandsstrategier
- at udbrede forståelsen for behov og hensigtsmæssige foranstaltninger
- at konstatere huller og sikre, at der foreligger et solidt beredskab, før der indtræffer en krise.

2.3. God donoradfærd

Principfast donorpraksis skal være en fast bestanddel af den internationale indsats. Initiativet for god humanitær bistand ("GHD"), der blev lanceret i juni 2003, giver et nyttigt grundlag med bl.a. en definition af humanitær bistand, et klart tilsagn om at opretholde de grundlæggende humanitære principper samt vejledning i god donorpraksis. Europa-Kommissionen mener, at tiden er inde til, at EU som helhed går mere aktivt ind i essensen af, hvad god donoradfærd består af, og hvordan dette udmønter sig i praksis. Dette arbejde bør indgå i en bredere partnerskabsmetode. Med udgangspunkt i GHD-initiativet og andre gældende standarder og processer⁸ bør EU på en inklusiv måde hjælpe med at fremme bedste praksis i humanitære aktioner gennem et "godt humanitært partnerskab", der bringer både donorer ("traditionelle" og "nye") samt partnere (internationale og lokale aktører) sammen.

EU bør:

- bekræfte sit engagement og sammen foretage en vurdering af sin gennemførelse af humanitær bistand inden for de bestående "gode humanitære donorprincipper og bedste praksis"
- støtte en ambitiøs international metode, der bringer donorer og partnere sammen, så de kan revidere principper, standarder og bedste praksis for humanitære aktioner ("godt humanitært partnerskab").

3. FRA PRINCIPPER TIL PRAKSIS

3.1. Hensigtsmæssig og retfærdig bistand på grundlag af behov og standarder

På trods af at der er afgivet tilsagn om at ville øge den officielle udviklingsstøtte (ODA), opfattes den humanitære bistand fortsat som utilstrækkelig, og EU bør derfor analysere både midlernes omfang og virkning. Disse midler bør baseres på aftalte minimumsstandarder for bistand og beskyttelse.

⁸ Især "Principles of Conduct for the International Red Cross and red Crescent Movement and NGOs in Disaster Response Programmes" (1994) og SPHERE's humanitære charter og minimumsstandarder.

Derudover bør humanitær bistand tildeles på en gennemskuelig måde og ud fra behov. Der findes for indeværende ingen fælles rammer eller en aftalt metode til behovsvurdering. Fællesskabet anvender en specifik metode til behovsvurdering, der er knyttet til dets årlige programmeringsstrategi, og udfører en årlig vurdering af "glemte kriser". Resultaterne deles med alle interesserede parter. Der udføres detaljerede behovsanalyser af et stort net af ECHO-eksperter på stedet og relevante kontorer i tæt samarbejde med andre af Kommissionens tjenestegrene og medlemsstaterne.

Ved naturaliehjælp bør der i videst muligt omfang trækkes på lokale og regionale ressourcer og eksisterende lagre, så man undgår de miljømæssige og finansielle udgifter ved at transportere bistand fra Europa over lange afstande. Beslutninger om, hvor bistanden skal indkøbes, må naturligvis afhænge af omstændighederne. Der bør også overvejes "innovative" bistandsformer, herunder, herunder bistand, hvori der ikke indgår varer (f.eks. kontanter og kuponer).

Bistand, der virker

EU bør:

- forpligte sig til at yde passende humanitær bistand i overensstemmelse med tilsagnet om at øge ODA
- basere denne på aftalte minimumsstandarder for bistand og beskyttelse
- søge at skabe fælles rammer for behovsvurdering og udveksling af ekspertanalyser
- sikre en afbalanceret reaktion med særligt fokus på "glemte kriser" og oversete behov samt kriser med alvorlig underfinansiering, hvis der er påvist et tydeligt behov.

3.2. Partnerskab

Partnerskab er en nødvendighed, hvis den humanitære bistand skal virke. EU-donorerne arbejder via en række gennemførelsespartnere: europæiske og lokale ngo'er, FN og Røde Kors-bevægelsen, som alle spiller en afgørende rolle og komplementerer hinanden. Hvis der skal ydes humanitær bistand under vanskelige omstændigheder, kræves der kvalitet, professionalisme, erfaring og samarbejde med andre. Alle EU-donorerne partnere bør overholde de internationale standarder og retningslinjer for bistand og bør være åbne og ansvarlige over for både modtagerne og de parter, som står for finansieringen.

EU anerkender og støtter fuldt ud De Forenede Nationers centrale rolle – med kontoret for koordinering af humanitær bistand (Office for Coordination of Humanitarian Assistance - OCHA) i spidsen – med at fremme en sammenhængende international reaktion på humanitære kriser og er glad for den i fællesskab aftalte indsats for at reformere det humanitære system. God samordning mellem partnere og med donorer, især på stedet, på grundlag af omfattende deltagelse i og fleksibel brug af "cluster-metoden" er en forudsætning, hvis den humanitære indsats skal virke.

Forskellighed og kvalitet i partnerskabet

EU bør:

- understrege, at det støtter mange forskellige gennemførelsespartnere: ngo'er, FN og Røde Kors-bevægelsen
- anerkende, at hver enkelt har komparative fordele, når der skal reageres på bestemte tilstande eller omstændigheder
- støtte FN's centrale koordinerende rolle ved fremme af reformer, der skal forbedre hele den internationale humanitære indsats.

De afgørende kriterier for gennemførelsespartnerne bør være:

- professionalisme
- evne til at reagere på konstaterede behov (herunder tilstedeværelse og adgang)
- overholdelse af humanitære principper, internationale retningslinjer og bedste praksis inden for bistand
- særligt kendskab eller bemyndigelse
- omkostningseffektivitet
- lokalt partnerskab og kontekst
- ansvarlighed, herunder gennemskuelig rapportering om resultater.

3.3. Effektivitet, kvalitet og ansvarlighed

Hurtighed og kvalitet er afgørende, når der ydes humanitær støtte. Vi har som donorer et klart ansvar for at sikre, at den ydede støtte er den bedst mulige, der giver de ønskede resultater. Støtten skal tilpasses til de specifikke omstændigheder ved en given humanitær krise. Både kvalitative input- og resultatindikatorer, kriterier for omkostningseffektivitet (f.eks. faste omkostninger i forhold til den støtte, der gives til modtagerne) og partnerskab med lokalbefolkningen ved tilrettelæggelsen af reaktionen, især ved langvarige konflikter, er nødvendige elementer, som EU skal overveje nøje, så det kan sikre, at dets humanitære bistand gennemføres effektivt og kommer mennesker i nød til gode på bedst mulig måde. En metode af høj kvalitet kræver, at gennemførelsespartnerne er pålidelige, samt at der anvendes kriterier for udvælgelse af partnerne, og at resultatet af deres arbejde kontrolleres. EF's erfaringer viser, at det er muligt og nødvendigt at kombinere hurtig udrykning og effektivitet i humanitær bistand med en stringent ansvarlighedspolitik⁹ ved hjælp af systemer til partnergodkendelse og finansielle kontrolforanstaltninger. Dette er bydende nødvendigt, når ansvarligheden over for den europæiske offentlighed og bistandsmodtagerne skal sikres.

⁹

Jf. bl.a. Revisionsrettens særberetning nr. 3/2006 om Europa-Kommissionens humanitære bistand efter tsunamien.

3.4. Hurtig reaktion

I "Humanitarian Response Review" for 2005 blev det understreget, at der var væsentlige huller i den globale reaktionstid i det humanitære samfund, og det forsøges nu løst gennem en reform af det humanitære system. EU må øge sit kriseberedskab, så de sidste huller lukkes. Dets rolle er at støtte den internationale indsats for at kortlægge og lukke kapacitetshuller på globalt plan (f.eks. inden for logistik og lagre), så det sikres, at denne kapacitet er til rådighed for samtlige partnere. Heri indgår bidraget til regionale centre og til ordninger med yderligere beredskabskapacitet ved større kriser, f.eks. til transport eller vurderingshold.

Der skal også ske en styrkelse af foranstaltningerne til opbygning af langsigtet kapacitet, herunder tidlige varslingsystemer på lokalt, nationalt og regionalt plan, fælles uddannelses- og informationssystemer. Støtten til den lokale kapacitetsopbygning, især i områder med langvarige eller tilbagevendende kriser, bør fokusere på kvalitet og holdbarhed med det klare formål at øge kapaciteten for en lokal, uafhængig humanitær indsats.

EU's kapacitet kan styrkes, hvis der anvendes en fleksibel, men systematisk, driftsmetode til at sikre rettidig samordning blandt EU-donorerne og øget adgang til eksisterende kapacitet, aktiver og knowhow. Der er også behov for foranstaltninger til at sikre komplementaritet med de eksisterende beredskabs- eller udrykningshold. Hvis Europa-Kommissionen fuldt ud gør brug af sin permanente tilstedeværelse på stedet, kan det forventes at blive lettere at organisere en hurtig EU-koordineret humanitær reaktion på stedet, som er af høj kvalitet, og som indgår i den internationale hjælpeindsats.

3.5. Brug af civile værns og militærets ressourcer og kapacitet

Europæisk humanitær bistand er en politik, der trækker på forskellige af Fællesskabets og medlemsstaternes instrumenter, herunder civile værn, der koordineres af "Monitoring and Information Centre" (MIC) i samarbejde med EU's formandskab, eller som udsendes bilateralt. Sådanne værn har mange anvendelsesområder ud over at indgå i reaktionen på humanitære katastrofer¹⁰. Medlemsstaterne anvender i stigende grad deres civile værn ved katastrofer uden for Europa, hvilket afspejler borgernes ønske om at anvende den kapacitet, der er til rådighed, i den internationale solidaritets tjeneste. Som led i en humanitær reaktion er det nødvendigt med hensigtsmæssig samordning mellem de forskellige europæiske aktører og instrumenter, hvis der skal være komplementaritet og sammenhæng mellem dem.

De civile værn kan give et væsentligt bidrag til humanitære hjælpeaktioner set i lyset af humanitære behovsvurderinger og deres komparative fordele, hvad angår hurtighed, sektorkendskab, effektivitet og virkninger, især i hjælpeaktionens begyndelsesfase. Når der udføres humanitært arbejde uden for EU, er det vigtigt, at sådanne ressourcer støtter og komplementerer de humanitære aktører i overensstemmelse med aftalte internationale principper og retningslinjer, især for så vidt angår neutralitet, upartiskhed og uafhængighed.

¹⁰ Med Rådets afgørelse 2001/792 oprettedes fællesskabsordningen for intervention inden og uden for EU.

De civile værn dækker en lang række statsejede ressourcer, både militære og civile. Sådanne ressourcer anvendes efter en formel forespørgsel fra en kriseramstat, hvilket i krigsførende lande eller skrøbelige stater næsten helt sikkert er ensbetydende med, at der handles efter forespørgsel fra en krigsførende part. Dermed er der risiko for, at opfattelsen af, at en hjælpeaktion skal være en neutral og upartisk handling, bliver undergravet, og at hjælpearbejderne og den ramte befolkning bliver udsat for angreb fra krigsførende parter, samt at hjælpearbejderne nægtes adgang til den ramte befolkning både under den igangværende og under eventuelle senere kriser. Denne risiko skal overvejes nøje på baggrund af befolkningens behov og nødvendigheden af at anvende civile værn til at dække disse. Brug af statsejede ressourcer er således et undtagelsestilfælde. Hvis der anvendes civile værn i komplekse nødstilfælde, bør det ske under FN's og humanitære organisationers vejledning. Der bør skelnes mellem humanitær indgriben og en EU-krisestyringsaktion.

Da det er nødvendigt at sikre, at humanitære aktioner er neutrale, bør der trækkes helt klare grænser mellem humanitære og militære handlinger. Militære styrker og ressourcer bør derfor kun bruges i yderste nødstilfælde i humanitære aktioner i overensstemmelse med de internationale retningslinjer.

Brug af komparative fordele i humanitære situationer

EU bør:

- forpligte sig til at understøtte internationale bestræbelser på at kortlægge og lukke konstaterede kapacitetshuller, især inden for transport, kommunikation, logistik og accelereret opbygning til hurtig udrykning ved katastrofer
- undersøge, hvordan dets egen udrykningskapacitet kan styrkes, ved at der samarbejdes med udgangspunkt i komparative fordele
- følge og fremme retningslinjerne for militærets og civile værns indsats og Oslo-retningslinjerne
- bekræfte, at militærets og civile værns kapacitet udnyttes på en sådan måde, at de komplementerer og støtter de humanitære organisationers arbejde i afhængigt af behovet for specialistopgaver og -støtte.

4. INTEGRERET STØTTE

4.1. Katastroforebyggelse – øget beredskab

Da der stadig hyppigere indtræffer naturkatastrofer, især på grund af klimaforandringer, som rammer de svageste grupper hårdest, er det nødvendigt at fremme strategier til katastroforebyggelse og -beredskab. Afhængigt af det anvendte instrument kan dette ske på lokalt, regionalt og nationalt plan i udviklingslandene. Efter verdenskonferencen om katastroforebyggelse, der blev afholdt i den japanske by Hyogo i januar 2005 er der igen blevet mobiliseret på internationalt plan med henblik på at udvikle mere effektive strategier til katastroforebyggelse og -reduktion. EU anerkender klart disse bestræbelser og tilpasser sin støttemetode i henhold hertil: gennem autonom støtte til fællesskabsbaserede beredskabsaktiviteter, som EF's DIPECHO-program, ved at indføre dette aspekt i EU's humanitær- og udviklingsstøtte, hvilket afspejles i forpligtelsen i EU's udviklingskonsensus til at støtte katastroforebyggelse og -beredskab, og gennem oplysning.

Fremme af katastrofeberedskab

EU bør:

- fremme de internationale bestræbelser inden for Hyogo-handlingsplanen med henblik på at øge handlingsmulighederne på lokalt, regionalt og nationalt plan ved strategisk planlægning og handling
- indføre katastroforebyggelse i humanitære og udviklingsmæssige operationer og sikre, at der er tilstrækkelige EU-midler til rådighed for katastrofeberedskabs- og risikoforebyggelsesaktiviteter
- fastlægge en generel politisk metode på EU-plan til at støtte sådanne aktioner.

4.2. Sammenkobling af nødhjælp, rehabilitering og udvikling

At genetablere og genopbygge lande efter en katastrofe er en væsentlig udfordring, som kræver strukturelle og udviklingsmæssige initiativer ud over den umiddelbare nødhjælp. Selv om behovet for at sammenkoble nødhjælp, rehabilitering og udvikling (LRRD), hvilket bidrager til fattigdomsreduktion, fødevarerikkerhed og bæredygtig udvikling, er en anerkendt og afgørende målsætning¹¹, må alle bistandsaktører være parat til at anvende fleksible og innovative overgangsstrategier, hvis det skal kunne lade sig gøre i praksis. Aktører inden for udvikling og humanitær bistand deltager i stigende grad parallelt i længere perioder, mens den humanitære bistand udfases i forskelligt tempo afhængigt af sektor eller region. Det kræver, at der er mere gensidig bevidsthed om de forskellige modaliteter, instrumenter og metoder, at støtteeffektiviteten øges, og at der er en glidende overgang. Med indførelsen af de nye EF-finansieringsinstrumenter fra 2007, især udviklings- og samarbejdsinstrumentet og stabilitetsinstrumentet, har EF fået en ny mulighed med hensyn til LRRD, idet der nu kan anvendes en række politikker i stater, der er på vej

¹¹ Med den europæiske konsensus om udvikling forpligter EU sig til at sammenkoble nødhjælp, rehabilitering og langsigtet udvikling.

ud af en krise, hvori der indgår tidlig udviklingsprogrammering og instrumenter, der understøtter en hurtig genopretning sammen med nøje planlagte tilbagesætningsstrategier for humanitær bistand. På denne måde sikres der en glidende overgang til mere strukturelle programmer. I betragtning af EU's samlede erfaringer med lande, der befinder sig i en overgangsfase, taler meget for en mere systemisk politik i forbindelse med LRRD.

Større sammenhæng med andre bistandsinstrumenter

- EU bør arbejde for en fælles ramme til fremme af en praktisk tilgang til LRRD på grundlag af indhøstede erfaringer
- kortlægge en række LRRD-lande, hvor man kan køre pilotprojekter og følge gennemførelsen af fælles EU-metoder, der er begrænset til bestemte sager
- forbedre samarbejdet mellem humanitær- og udviklingsagenter og andre bidragsaktører, især på stedet og i tilfælde med komplekse kriser og skrøbelige stater.

5. GENNEMFØRELSE AF HUMANITÆR BISTAND FRA FÆLLESSKABET

EF's humanitære bistand er omfattet af Rådets forordning nr. 1257/96 af 20. juni 1996, som giver et klart mandat til at yde hjælp og beskyttelse til mennesker, der står over for en humanitær krise.

Kommissionen ønsker at øge virkningerne af EU's samlede bistandsarbejde ved:

- selv at praktisere god donoradfærd og opmuntre andre til at gøre det
- at fremme en behovsbaseret indsats af høj kvalitet, der trækker på indhøstede operationelle erfaringer fra tidligere kriser
- at udvikle og udbrede bedste praksis og sektorvejledning
- at lette den politiske dialog og udveksling af operationelle oplysninger
- at blive ved med at forsøge at forbedre resultaterne og professionalismen, når der ydes bistand, og at lære
- at lette EU-koordinerede bestræbelser på at bidrage til en effektiv humanitær reaktion, herunder LRRD.

EF har givet tilsagn om at sikre en indsats af høj kvalitet og at være klar til at reagere hurtigt. Med dette formål for øje forsøger EF at styrke sit beredskab, før der opstår kriser, herunder situationsvurderinger og analyser af reaktionskapaciteten samt sin egen evne til hurtigt at øge kapaciteten ved at sammenkoble den med partnernes. Det er i denne forbindelse, at ECHO's ekspertnetværk styrkes, og at de seks regionale EF-delegationers krisekapacitet vil blive øget.

Kommissionen bør i tæt samarbejde med dem, som implementerer humanitær bistand på stedet opretholde sin rolle som en aktiv "referencedonor" og humanitær aktør gennem sit specialiserede humanitære generaldirektorat. Kommissionen skal fortsat være en stærk medspiller i spørgsmål om humanitære aktioner og bygge på ECHO's operationelle erfaringer, merværdi og internationale anerkendelse. Derfor skal kapaciteten styrkes, så der kan arbejdes tæt sammen med andre som en central del af EU's humanitære indsats. Der er ved at blive undersøgt specifikke foranstaltninger, så udrykningskapaciteten og fleksibiliteten kan blive styrket.

På fællesskabsplan står en række politikområder i tæt forbindelse med humanitær bistand, bl.a. krisestyring, fødevarerikkerhed, udviklingspolitik, fremme af menneskerettigheder og menneskelig sikkerhed samt folkesundhed. EF vil sikre, at den politiske sammenhæng og komplementaritet konsekvent omsættes til koordineret operationel gennemførelse af bistand. Der skal bygges på synergieffekterne, og det skal undgås, at der opstår forvirring mellem opgaverne, eller at flere udfører samme opgave¹².

6. EN EUROPÆISK KONSENSUS OM HUMANITÆR BISTAND

Europa-Kommissionen opfordrer Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Parlamentet til:

- at vedtage en fælles erklæring om den "europæiske konsensus om humanitær bistand" baseret på de principper og metoder for aktiv donorvirksomhed, der er skitseret i denne meddelelse
- bekræfte EU's/EF's engagement i et samarbejde, der er koordineret, sammenhængende og komplementerende, så det sikres, at denne konsensus bliver til virkelighed.

På grundlag af en europæisk konsensus står Europa-Kommissionen klar til at foreslå en køreplan med specifikke gennemførelsesforanstaltninger, som EU kan gå videre med.

Ved at arbejde sammen om en europæisk konsensus om humanitær bistand og dens praktiske gennemførelse ønsker vi at øge EU's bidrag til den globale humanitære indsats i partnerskab med andre. Dermed bekræfter vi vores forpligtelse til at hjælpe mennesker i nød, hvilket er et grundlæggende udtryk for EU's solidaritet.

¹²

Dette er i overensstemmelse med målsætningerne i Kommissionens meddelelse "Europa i verden — Praktiske forslag til større sammenhæng, effektivitet og synlighed" - KOM(2006) 278, 8.6.2006.

BILAG

ORDLISTE

GLEMTE KRISER

Ifølge EF's metode til bedømmelse af glemte kriser forstås der herved kriser, som kun sjældent eller slet ikke omtales i medierne, og hvis ofre derfor kun får begrænset eller slet ingen international bistand.

INITIATIVET FOR GOD HUMANITÆR BISTAND (GHD)

GHD-initiativet skitserer principper og god praksis for humanitære donorer, og det fik i Stockholm i 2003 opbakning fra Tyskland, Australien, Belgien, Canada, Europa-Kommissionen, Danmark, USA, Finland, Frankrig, Irland, Japan, Luxembourg, Norge, Nederlandene, Det Forenede Kongerige, Sverige og Schweiz. Siden har Østrig, Den Tjekkiske Republik, Grækenland, Italien, Portugal og Spanien også tilsluttet sig initiativet, som gennem "peer review", dialog og erfaringsudveksling skal øge gennemførelsen af god bistandspraksis.

MENNESKELIG SIKKERHED

FN's generalforsamling anerkender i sin resolution 60/1 af 24. oktober 2005, at alle mennesker, især sårbare personer, har ret til frihed for frygt og afsavn og skal have lige mulighed for at kunne udøve alle deres rettigheder og fuldt ud udvikle deres menneskelige potentiale. Derfor forpligter medlemmerne sig til at drøfte og definere begrebet menneskelig sikkerhed i generalforsamlingen. Understregningen af frihed for afsavn og frygt skal sikre, at de mest sårbare skal sættes i stand til at styre deres egen sikkerhed.

HUMANITÆRE PRINCIPPER

Definitionen af disse principper findes i adfærdskodeksen for Den Internationale Røde Kors- og Røde Halvmånebevægelse og ngo'er i forbindelse med katastrofehjælp og i De Forenede Nationers generalforsamlings resolution 46/182. De stammer fra Røde Kors' grundlæggende principper, især princip I (medmenneskelighed), II (upartiskhed), III (neutralitet) og IV (uafhængighed).

MEDMENNESKELIGHED

Princippet om medmenneskelighed betyder, at mennesker skal behandles humant under alle omstændigheder, ved at man redder liv og letter lidelser, mens respekten for det enkelte menneske sikres. Det er det grundlæggende princip for humanitær hjælp.

UPARTISKHED

Humanitær bistand skal være upartisk og må ikke afhænge af nationalitet, race, religion eller politisk ståsted. Den må kun baseres på behov.

UAFHÆNGIGHED

Humanitære agenturer skal formulere og gennemføre deres egne politikker uafhængigt af (andre) regeringspolitikker eller -handlinger.

NEUTRALITET

Neutralitet betyder, at man ikke tager parti i fjendtligheder eller indgår i tvister af politisk, racemæssig, religiøs eller ideologisk art.

I De Forenede Nationers generalforsamlings resolution 46/182 står neutralitetsprincippet sammen med principperne om medmenneskelighed og upartiskhed i bilaget som vejledning i humanitær bistand.

DET HUMANITÆRE RUM

De funktionsomgivelser, som humanitære aktører har brug for på stedet for at have fuld adgang til ofre og kunne yde bistand og tilbyde beskyttelse, uden at hjælpearbejdernes sikkerhed bringes i fare.

HYOGO-HANDLINGSPLANEN

I januar 2005 vedtog 168 regeringer på verdenskonferencen om katastrofehjælp (afholdt i Kobe, Hyogo, Japan), en tiårsplan om at gøre verden mere modstandsdygtig over for naturkatastrofer. Hyogo-handlingsplanen (HFA) er en global plan til afhjælpning af katastrofer i det kommende årti. Målsætningen er, at der senest i 2015 skal være væsentlig færre tab som følge af katastrofer både hvad angår menneskeliv og et samfunds eller lands sociale, økonomiske eller miljømæssige værdier.

LRRD

Sammenkobling af nødhjælp, rehabilitering og udvikling (LRRD) er et begreb, der skal sikre, at de ind- og udgangsstrategier, der anvendes af forskellige bistandsaktører og i bistandsinstrumenter, kobles sammen, så de dækker gråzonen mellem humanitær hjælp og samarbejde om udviklingsprogrammer, og der ikke opstår bistandshuller. Hvis LRRD skal virke, kræves der bistandsplanlægning fra begyndelsen (tidlig genopretning) til processens afsluttende faser, når udviklingsarbejdet skal tage over fra katastrofehjælpsinstrumenterne og rehabiliteringsfasen.

OSLO- OG MCDA-RETNINGSLINJERNE

Oslo- og MCDA-retningslinjerne er internationale retningslinjer, der skal sikre, at de humanitære aktiviteter forbliver upartiske og neutrale, når der anvendes ressourcer fra militære eller civile værn (MCDA) til støtte for humanitære operationer. Deres hovedformål er at danne grundrammen for formalisering og mere effektiv brug af udenlandske ressourcer fra militære og civile værn i internationale katastrofnehjælpsoperationer.

Oslo-retningslinjerne vedrører brugen af ressourcer fra militære og civile værn til støtte for FN's humanitære aktiviteter ved naturkatastrofer. **MCDA-retningslinjerne** handler derimod om brugen af ressourcer fra militære og civile værn til støtte for FN's humanitære aktiviteter i komplekse nødstilfælde (f.eks. konfliktramte områder).

BESKYTTELSESANSVAR

I FN's generalforsamlings resolution 60/1 af 24. oktober 2005 hedder det, at hver enkelt stat er ansvarlig for at beskytte sin befolkning mod folkemord, krigsforbrydelser, etnisk udrensning og forbrydelser mod menneskeheden. Det hedder endvidere, at det internationale samfund har gennem De Forenede Nationer ligeledes har ansvar for at anvende hensigtsmæssige diplomatiske, humanitære og andre fredelige midler i overensstemmelse med charterets kapitel VI og VII med henblik på at beskytte befolkninger mod folkedrab, krigsforbrydelser, etnisk udrensning og forbrydelser mod menneskeheden. Der henvises også til brugen af kapitel VII i charteret, hvis de fredelige midler er utilstrækkelige.