



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 13.6.2007
KOM(2007) 317 lõplik

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Euroopa konsensuse saavutamise poole humanitaarabi valdkonnas

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

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Euroopa konsensuse saavutamise poole humanitaarabi valdkonnas

1. HUMANITAARMEETMED MUUTUVAS MAAILMAS

Humanitaarmedetmed on sajanditepikkune solidaarsuse traditsioon, mis on juurdnud kriisiohvrite aitamise tegevatesse inimestesse. Humanitaarabi eesmärk on päästa elusid ja osutada loodusõnnetusest või konfliktist tulenevate tõsiste kriiside ohvritele kohest abi. Viimase kolmekümne aasta jooksul on rahvusvahelise humanitaarabi osutamises rohkem rõhku asetatud tegevuspõhimõtetele, kvaliteedile ja professionaalsusele.

Humanitaarabi osutajate ees seisavad täna siiski mitmed erilised väljakutsed. Humanitaarkriisid, mis toimuvad suurema sageduse ja tõsisemate tagajärgedega, on seotud kliimamuutuse, konflikti muutuva iseloomu, suurenenud konkurentsiga energiale ja loodusvaradele juurdepääsule, äärmise vaesuse, halva valitsemistava ja läbikukkunud riikidega. Peamisteks ohvriteks on tsiviilisikud, kellest enamik elab arengumaades. Üha enam on levima hakanud humanitaar- ja rahvusvaheliste seaduste eiramine ning nende jäme rikkumine. Humanitaarala¹ kitsenemine mõjutab ebasoodsalt juurdepääsu kaitsetumatele rahvastikurühmadele ning humanitaartöötajate turvalisust ja julgeolekut, mis on ELi ja tema partnerite jaoks kaks olulist humanitaarmedetmete eeltingimust, et olla suutelised jätkama abi andmist kriisi ohvriks langenud inimestele.

Humanitaarabi on üks ELi peamistest välispoliitika valdkondadest. EL on tervikuna suurim humanitaarandoor maailmas ning eurooplased on sügavalt pühendunud humanitaarmedetmete toetamisele. See asetab ELi õlule erilise vastutuse ja ootused. Sellist olukorda arvestades on kätte jõudnud aeg tõhustada Euroopa humanitaarmedetmeid selgesõnalise ELi humanitaarmedetmete aluseks oleva ühiseid väärtusi ja põhimõtteid käsitleva ELi konsensuse kaudu. Otstarbekas oleks tutvuda praktiliste vahenditega, millega tõhustada liikmesriikide ja ühenduse humanitaarmedetmete vastastikust täiendavust, et parandada ELi abimeetmete tõhusust. Euroopa humanitaarabi konsensus peaks edendama ühtsemat, järjepidavamat ja kompleksemat lähenemist humanitaarabile. Kindel pühendumus heale humanitaarandoorluse tavale ja asjaomaste osalejate rollide määratlemine on oluliseks sammuks humanitaarala säilitamisel ja seega ka meie võimel jätkata abiosutamist puudust kannatavatele inimestele. Humanitaarabi käsitlev konsensus peaks seetõttu seisma eraldi 2005. aasta detsembri Euroopa konsensusest arengupoliitikas² ning seda täiendama.

¹ Kõigi allajoonitud terminite puhul vaadake lisas asuvat sõnastikku.

² Euroopa konsensus, (ELT C 46, 24.2.2006).

Käesoleva teatise koostamise käigus vaatas Euroopa Komisjon läbi kriisiolukordadele reageerimisel³ saadud õppetunnid ning viis läbi oma humanitaarpartnerite mahuka nõustamisprotsessi, mis näitas märkimisväärset konsensust humanitaarabiosutajate töös esinevate väljakutsete⁴, sealhulgas kaitsmise kohustuse ja inimeste julgeoleku suhtes.

2. ÜHINE NÄGEMUS

2.1. Väärtused, põhimõtted ja seostatus

Humanitaarmedid on moraalne kohustus ning eurooplaste ja puuduse all kannatavate inimeste vahelise solidaarsuse põhiline väljendusvorm. Tänapäeva maailmas juhtub suuri loodusõnnetusi ühe sagedamini ja neil on üha tõsisemad tagajärjed ning konfliktidest tulenevad inimkannatused jätkuvad, mõjutades kõige tõsisemalt vaesemaid inimesi. Sellises olukorras peavad ELi osalejad tegema koostööd, et tagada abi tõhus osutamine humanitaarkriiside ohvritele ja vähendada haavatavust.

Välispoliitilise meetmena on humanitaarabi osa ELi välismeedmete tervikust. Kuigi humanitaarabi abil toetatakse suurõnnetuste ohvrite kaitset ja õiguste andmist, ei ole see siiski kriisijuhtimisvahend. EL on kohustunud kindlalt järgima humanitaarabi peamisi põhimõtteid, milleks on inimlikkus, neutraalsus, erapooletus ja sõltumatus. Kõnealune põhimõtteline lähenemine on oluline selleks, et ELi abi võetaks vastu ja seda võiks anda kriisiohvritele sageli poliitilise olukorra ja turvalisuse seisukohast keerulistes olukordades. See, kuidas suhtutakse ELi ja tema lubadusse tagada humanitaarmedmete neutraalsus ja sõltumatus, on selgelt seotud ELi käitumise ja tegevusega kriisiolukordades. Kõik need, kes tegelevad ELis kriisidele reageerimise võimega, peavad töötama kooskõlas kõnealuste põhimõtetega.

Humanitaarabi erineb teistest abiliikidest selle poolest, et tema ainsaks eesmärgiks on osutada hädaabi elude päästmiseks ja kaitsemiseks ning inimkannatuste ennetamiseks ja leevendamiseks vastavalt vajadusele olukorras, kus kohalikud abiandjad on juba ülekoormatud, võimetud või ei soovi tegutseda. Inimelude päästmise seisukohalt on kõige tähtsam valmisolek ja reageerimine kohalikul tasandil. Kuigi humanitaarabi käsitlevad põhimõtted ja eeskirjad erinevad muud liiki abi põhimõtetest, peab siiski olema tagatud nende kooskõla muude tegevusvahenditega, eelkõige kriisijuhtimise ja arengukoostööd käsitlevate vahenditega.

³ Vt liidetud EÜ talituste töödokumenti nr SEK(2007) 781: kriisiolukordadele reageerimine.

⁴ Vt liidetud EÜ talituste töödokumenti nr SEK(2007) 782: Euroopa humanitaarpoliitika konsensuse aruanne.

Kahetsusväärset on ülemaailmsed kogemused viimastel aastatel näidanud, et pidevalt rikutakse rahvusvahelist õigust, sealhulgas rahvusvahelist humanitaarõigust. EL kiitis 2005. aastal heaks suunised⁵ rahvusvahelise humanitaarõiguse järgimise edendamiseks kolmandate riikide ja võimalusel valitsusväliste osalejate poolt. Suunised hõlmavad terve rea erinevaid meetmeid alates hindamisest ja aruandlusest, poliitilisest dialoogist ning piirangutest kuni kriisijuhtimisoperatsioonide ja karistamatusevastase võitluseni. Euroopa Komisjon rõhutab ennetava lähenemisviisi tähtsust humanitaarmedetete jaoks vajalike tingimuste säilitamisel.

Kohustustel ja põhimõtetel rajanev tegevus

EL peaks:

- toetama ja edendama selliseid humanitaarabi põhimõtteid nagu inimlikkus, neutraalsus, erapooletus ja sõltumatus, ning seega andma oma panuse humanitaarruumi ja abiandmise võime säilitamisele;
- tugevalt ja järjepidevalt propageerima rahvusvahelise õiguse järgimise vajadust;
- tagama meetmete kooskõla, täiendavuse ja tõhususe, kasutades vahendeid ja mõjuvõimu humanitaarkriiside algpõhjustega tegelemiseks ning nende ennetamiseks.

2.2. EL ja humanitaarabi

EL koos liikmesriikidega oli 2006. aastal suurim ametlik humanitaarabidoonor, andes humanitaarabi üle 2 miljardi euro väärtuses, mis moodustab üle 40% ametlikult teatatud rahvusvahelisest humanitaarabist⁶. 2006. aastal jõudis ainuüksi EÜ antud humanitaarabi 75 riiki ja umbes 100 miljoni inimeseni⁷, aidates nii päästa maailmas palju inimesi, eelkõige nn unustatud kriisides. ELi humanitaarabipanus, mille pädevus on jagatud, koosneb ühenduse humanitaarabist (haldab komisjon) ja märkimisväärselt osast ELi liikmesriikide otse antud kahepoolsest humanitaarabist.

ELi antud humanitaarabi tõhusust ja mõju võiks märkimisväärselt parandada, tõstes koordineerimise ja kogemuste vahetamise taset. See võimaldaks kõikidel liikmesriikidel parandada humanitaarmedetete üldist taset. EL oleks mõjukam, kui ta ühtlustab oma humanitaarabi foorumitel esitatavad seisukohad ja meetmed. EÜ ulatuslik kohalolek humanitaarabi valdkonnas on väärtuslik vahend, mis annab ELi esindajatele loomuliku tugipunkti, et üheskoos töötada hädaolukordadele reageerimisel ja nendeks valmistumisel, ühendades ELi tegevuse sidusalt rahvusvaheliste humanitaarmedetete ja koordineerimisega (nn klustersüsteem).

⁵ Euroopa Liidu suunised rahvusvahelise humanitaarõiguse (IHL) järgimise edendamiseks, (ELT 2005/C 327/04, 23.12.2005).

⁶ Vastavalt ÜRO rahastamise järelevalve süsteemi (UN-OCHA) andmetele.

⁷ Haardealade elanikkond, kelleni jõuab otse ja kaudselt EÜ rahastatud humanitaarabi.

Tõhustatud ELi tasemel koordineerimise eesmärk on

- tegutseda kooskõlastatult, et tugevdada ja optimeerida üldist humanitaarabi andmist;
- edendada ja toetada hästi organiseeritud abiandmisstrateegiaid;
- jagada teadmisi vajaduste ja asjakohaste meetmete kohta;
- tuvastada puudusi ja tagada tugeva süsteemi olemasolu, mille abil enne kriisi puhkemist reageerida.

2.3. Hea doonorlus

Rahvusvahelistes operatsioonides tuleb kindlalt järgida kokkulepitud abiandmis põhimõtteid. 2003. aasta juunis käivitatud hea humanitaardoonorluse algatus (GHD) annab sobiva lähtepunkti (sisaldab humanitaarabi määratlust), on kindel avaldus humanitaarabi aluspõhimõtete austamise kohta ning annab suuniseid heade humanitaardoonorluse põhimõtete kohta. Komisjoni arvates on kätte jõudnud aeg, kus EL pühendub ühiselt aktiivsemalt sisule, millest hea humanitaardoonorlus koosneb ja selle rakendamisele. Kõnealune tegevus tuleks siduda laiema partnerlusel põhineva lähenemisviisiga. GHD algatusele ning muudele olemasolevatele standarditele ja menetlustele⁸ toetudes peaks EL toetama terviklikku lähenemisviisi, et edendada humanitaarmedetmete parimat tava "hea humanitaarpartnerluse kaudu", mis ühendab humanitaardoonoreid (nii traditsioonilisi kui ka uusi) ja partnereid (rahvusvahelisi ja kohalikke osalejad).

EL peaks:

- kinnitama humanitaarabi andmise kohustust ja hindama ühiselt antud humanitaarabi rakendamist olemasolevate hea humanitaardoonorluse põhimõtete ja hea tava raames;
- toetama ambitsioonikat rahvusvahelist lähenemisviisi, mis koondab doonoreid ja partnereid, et vaadata läbi humanitaarmedetmete põhimõtted, standardid ja parim tava (hea humanitaarpartnerlus).

3. PÕHIMÕTETE RAKENDAMINE

3.1. Vajadustel ja standarditel põhinev asjakohane ja õiglane abi

EL peaks analüüsima rahastamise määra ja tõhusust, kuna humanitaarabi rahastamist peetakse jätkuvalt puudulikuks vaatamata sellele, et on võetud kohustus tõsta ametliku arenguabi määra. Rahastamise aluseks peaksid olema abistamise ja kaitse kokkulepitud miinimumstandardid.

⁸

Eelkõige 'Principles of Conduct for the International Red Cross and red Crescent Movement and NGOs in Disaster Response Programmes' (1994) ning SPHERE'i humanitaarharta ja miinimumstandardid.

Peale selle peaks humanitaarabi eraldama läbipaistvalt ja vastavalt vajadusele. Vajaduste hindamiseks ei eksisteeri praegu ühtegi ühtset raamistikku ega kokkulepitud lähenemisviisi. EÜ kohaldab erilist üldist vajaduste hindamise metoodikat, mis on seotud programmeerimise aastastrateegiaga ning teostab iga-aastase unustatud kriiside hindamise. Tulemusi jagatakse kõigi huvitatud pooltega. Üksikasjaliku vajaduste hindamise teostab Euroopa Humanitaarabi Ameti ulatuslik kohapeal viibivate ekspertide ja kontorite võrgustik tihedas koostöös komisjoni muude teenistuste ja liikmesriikidega.

Alati kui on võimalik, tähendab parim tava ja abitõhusus, et natuuras antavat abi tuleks hankida kohalikest ja piirkondlikest allikatest, hangetest ning eelnevalt kogutud varudest, et vältida alusetute täiendavate keskkonnavalaste ja finantskulutuste tegemisest, mis kaasnevad abi toomisest pika vahemaa tagant Euroopast. Otsused, kust abi hankida, tehakse loomulikult juhtumipõhiselt. Kaaluda tuleks ka teisi uudseid abi edastamise võimalusi, sealhulgas mitte baaskaupadel põhinevate lähenemisviiside kasutamist (näiteks sularaha ja tšekid).

Tõhusa abi andmine

EL peaks:

- kohustuma andma piisavalt humanitaarabi kooskõlas kohustusega suurendada ametlikku arenguabi;
- võtma aluseks abistamise ja kaitse kokkulepitud miinimumstandardid;
- proovima luua vajaduste hindamise ja eksperdianalüüside tulemuste jagamise ühtse raamistiku;
- tagama üldise tasakaalustatud reageerimise erilise rõhuasetusega unustatud kriisidel ja hooletusse jäetud vajadustel ja kriisidel, mille lahendamist pärsivad vaatamata vajaduse ilmselgele olemasolule vahendite puudus.

3.2. Partnerlus

Partnerlusel on humanitaarabi tõhusal andmisel ülitähtis. ELi doonorid töötavad mitmete rakendamispartnerite kaudu: Euroopa ning kohalikud valitsusvälised organisatsioonid ja Punane Rist, kellel kõigil on oluline ja teineteist täiendav roll. Humanitaarabi osutamine rasketes tingimustes nõuab kvaliteeti, professionaalsust, kogemusi ja teistega koostöö tegemist. Kõik ELi doonorite partnerid peaksid järgima abiandmise suhtes kohaldatavaid rahvusvahelisi standardeid ja suuniseid ning nende tegevus peaks abisaajate ja rahastajate suhtes olema läbipaistev ning vastutustundlik.

EL tunnustab ja toetab ÜRO keskset rolli, mille eesotsas on Humanitaarasjade Koordineerimise Amet (OCHA), ühtse rahvusvahelise reageerimise edendamisel humanitaarkriisides ning tervitab konkreetseid meetmeid, mida humanitaarsüsteemi ümberkorraldamisel on tehtud. Tõhusate humanitaarmedetmete puhul on peamine sujuv koordineerimine partnerite ja doonorite vahel kohapeal, mille aluseks on nn klustersüsteemi (kobarlähenedamine) paindlik kasutamine.

Partnerluse mitmekesisus ja kvaliteet

EL peaks:

- rõhutama endale omast võimet teha koostööd väga erinevate rakenduspartneritega (valitsusvälised organisatsioonid, ÜRO, Punane Rist);
- teadvustama, et igal partneril on omad eelised, et reageerida konkreetsetele olukordadele või tingimustele;
- toetama ÜRO keskset koordineerivat rolli edasiviivates reformides, mille eesmärk on parandada üldist rahvusvahelise humanitaarabi andmist.

Koostööpartnereid valides on peamisteks valikukriteeriumiteks:

- professionaalsus;
- võime vastata tuvastatud vajadusele (sealhulgas kohalolek ja juurdepääs);
- kinnipidamine humanitaarabi andmise põhimõtetest, rahvusvahelistest suunistest ja abiosutamise parimast tavast;
- eriteadmised ja pädevus;
- kulutasuvus;
- kohalik partnerlus ja taust;
- aruandlus, sealhulgas tulemuste läbipaistev teatavaks tegemine.

3.3. Tõhusus, kvaliteet ja aruandlus

Humanitaarabi andmisel on kiirusel ja kvaliteedil oluline tähtsus. Meil on humanitaardoonoritena selge vastutus tagada, et osutatud abi kujutaks endast parimat olemasolevat võimalust ja nii täidaks talle pandud ülesande. Abi tuleb kohandada vastavalt toimunud humanitaarkriisi asjaoludele. Kvalitatiivne panus ja tulemuslikkuse näitajaid, kulutasuvuse kriteerium (üldkulude määr võrreldes abisaajatele antud abiga) ning partnerlus kohalikega abi andmise juhtimisel pikaajaliste kriiside puhul on kõik tegurid, millega Euroopa Liit peab tähelepanelikult arvestama, tagamaks, et tema antud humanitaarabi rakendatakse tõhusalt ning see jõuaks abivajajateni kõige paremal moel. Kvaliteeti rõhutav lähenemisviis eeldab koostööpartneritelt laiaulatuslikku garantiid partneri abikõlblikkuskriteeriumite kohaldamise ja tegevuse järelevalve kaudu. EÜ kogemus näitab, et humanitaarabis on vajalik ja võimalik ühendada kiire reageerimine ja tõhusus partnerite akrediteerimisesüsteemi ja finantskontrolli meetmete kaudu range aruandluspoliitikaga⁹. See on lahutamatu osa meetmetest, millega tagatakse aruandlus Euroopa avalikkuse ja abisaajate ees.

⁹

Vt nt Euroopa Kontrollikoda, eriaruanne 3/2006, mis käsitleb Euroopa Komisjoni humanitaarabi tsunami tõttu kannatanud riikidele.

3.4. Kiirreageerimise suutlikkus

2005. aasta humanitaarreageerimise ülevaates tõsteti esile märkimisväärsed puudujäägid humanitaarabi andjate ülemaailmses reageerimissuutlikkuses, millest osaga tegeletakse humanitaarsüsteemi reformi kaudu. EL peab tõstma oma suutlikkust reageerida kriisidele nii, et see aitaks kõrvaldada olemasolevad puudused. ELi ülesanne on toetada rahvusvahelisi jõupingutusi tuvastada ja täita suutlikkuse puudujääke ülemaailmsel tasandil (nt logistikas ja varude eelnevas ladustamises) nii, et kõnealusest paranenud suutlikkusest oleks kasu kõigile partneritele. See hõlmaks osalemist piirkondlike keskuste arendamisel ja täiendava suutlikkuse organiseerimisel (transport või hindamismeeskonnad) eriti raskete kriiside korral.

Tugevdada tuleb ka pikaajalisi suutlikkuse parandamise meetmeid, sealhulgas kohaliku, riikliku ja piirkondliku tasandi varajase hoiatamise süsteeme ning ühiseid koolitus- ja teabesüsteeme. Kohaliku tasandi suutlikkuse parandamise toetamisel peaks eriti pikaajagsete või korduvate kriiside puhul keskenduma kvaliteedile ja jätkusuutlikkusele nii, et eesmärk oleks kohalike sõltumatute humanitaarmedetmete võimekuse parandamine.

ELi suutlikkust saaks tugevdada paindliku, kuid süstemaatilise tegevuskava kohaldamisega, et tagada ELi doonorite õigeaegne koordineerimine ja võimaldada olemasoleva suutlikkuse, vahendite ja teadmiste täiendav kasutamine. Peale selle on vaja praktilisi meetmeid, millega tagada vastastikune täiendavus olemasolevate hädaolukorras kasutatavate kavade/reageerimisjõududega. Tänu oma alalisele kohapeal viimisele peaks Euroopa Komisjon lihtsustama kohapeal ELi koordineeritavaid kiireid ja kvaliteetseid humanitaarmedetmeid, mis on seotud rahvusvaheliste abioperatsioonidega.

3.5. Kodanikukaitse ja sõjaväeliste vahendite kasutamine

Euroopa humanitaarabi poliitika põhineb mitmel ühenduse ja liikmesriikide vahendil, mille hulka arvatakse ka kodanikukaitse ressursid, mida koordineeritakse järelevalve- ja teabekeskuse kaudu koos ELi eesistujariigiga või mida saadetakse kohapeale kahepoolsete kokkulepete alusel. Sellistel vahenditel on lisaks humanitaarkatastroofidele reageerimisel ka palju teisi ülesandeid¹⁰. Liikmesriigid kasutavad oma kodanikukaitse võimalusi üha enam väljaspool Euroopat toimuvates humanitaaroperatsioonides, väljendades nii oma kodanike tahet kasutada olemasolevaid võimalusi rahvusvahelise solidaarsuse eesmärgil. Humanitaaroperatsioonides on erinevate Euroopa osalejate ja vahendite vaheline sujuv koordineerimine peamine, et maksimaalselt tõsta vastastikust täiendavust ja seostatust.

¹⁰

Nõukogu otsusega 2001/792/EÜ loodi ühenduse mehhanism sekkumisteks ELi sees ja väljaspool seda.

Kodanikukaitse ressursid võivad anda olulise panuse humanitaarmedetesse, mille aluseks on humanitaarabi vajaduste hindamine ja neil on kiirusel, valdkonna tundmisel, võimekusel ja tõhususel põhinev suhteline eelis eriti abi andmise algaasis. ELi välises humanitaarabialases tegevuses on oluline, et kõnealused üksused toetavad ja täiendavad humanitaarabi osutajaid kooskõlas kokkulepitud rahvusvaheliste põhimõtete ja suunistega eriti seoses neutraalsuse, erapooletuse ja sõltumatusega.

Kodanikukaitse ressursside käsutuses on riigi mitmesuguseid sõjalisi ja tsiviilvahendeid. Kõnealuseid vahendeid kasutatakse reageerimiseks ametlikele palvetele, mis sõdivate või nõrkade riikide puhul tähendab põhimõtteliselt ühe sõdiva poole palvet. See omakorda seab ohtu humanitaarabi andmise neutraalsuse ja erapooletuse ning selle tulemusena võivad abitöötajad ning samuti kriisist mõjutatud elanikkond langeda sõdivate poolte rünnakute alla või jääda ilma juurdepääsust mõjutatud elanikkonnale mitte ainult praeguse, vaid ka tulevaste hädaolukordade puhul. Kõnealuseid riske tuleb hoolikalt võrrelda elanikkonna vajaduste olulisusega ning kodanikukaitse ressursside vajadusega neid katta. Riigile kuuluvate kodanikukaitsevahendite kasutamine keerukates hädaolukordades on seega erand. Kodanikukaitset tuleks keerukates hädaolukordades kasutada ainult ÜRO ja humanitaarorganisatsioonide suuniste alusel. Eristada tuleks humanitaarsekkumisi ja ELi kriisijuhtimisoperatsioone.

Kuna humanitaarmedetete puhul on eluliselt tähtis neutraalsusest kinni pidamine, siis tuleks hoiduda humanitaar- ja sõjaliste ülesannete vahelise piiri ähmastamisest. Seetõttu tuleks humanitaarmedetete puhul sõjalisi jõude kasutada ainult viimase abinõuna vastavalt rahvusvahelistele suunistele.

Suhteliste tugevuste kasutamine humanitaarkriisides

EL peaks:

- toetama rahvusvahelisi jõupingutusi kaardistada ja täita suutlikkuses esinevaid puudujääke eelkõige transpordi, teabevahetuse, logistika ja suurõnnetuste puhul kiirreageerimise suutlikkuse valdkonnas;
- uurima võimalusi oma kiirreageerimissuutlikkuse tõhustamiseks, tehes koostööd olemasolevate suhteliste tugevuste arendamisel;
- täitma ja edendama sõjalisi ja kodanikukaitse vahendeid ning Oslo suuniseid;
- taaskinnitama, et sõjalise ja kodanikukaitse suutlikkust tuleb kasutada nii, et see täiendaks ja toetaks humanitaarabi organisatsioonide tööd vastavalt eriülesannete vajadusele/kontekstile.

4. ÜHINENUD LÄHENEMINE ABILE

4.1. Suurõnnetuste ohu vähendamine – valmisoleku tõstmine

Arvestades loodusõnnetuste suurenenud esinemis- ja kordumissagedusega eriti kliimamuutuse tõttu, ja seda, et nad mõjutavad kõige tõsisemalt haavatavaid rühmi, on suurõnnetuste ohu vähendamise strateegiate ja valmisoleku edendamine vältimatu. Olenevalt kasutatavast vahendist võib seda arengumaadesteha kohalikul, piirkondlikul ja riiklikul tasandil. 2005. aasta jaanuaris Jaapanis, Hyogos peetud suurõnnetuste vähendamise alase ülemaailmse konverentsi järel on toimunud rahvusvaheline mobiliseerumine eesmärgiga töötada välja tõhusamad strateegiad suurõnnetuste ohu vähendamiseks ja tõrjumiseks. EL on samal arvamusel ja kujundab oma lähenemisviisi abiandmisele vastavalt: andes eraldiseisvat toetust ühendusepõhistele valmisoleku edendamise meetmetele (nt EÜ DIPECHO programm); lisades kõnealuse mõõtmel ELi humanitaar- ja arenguabisse, mis peegeldub ELi arengukonsensuses sätestatud kohustuses toetada suurõnnetuste ennetamist ja nendeks valmisolekut, ning jagades asjaomast teavet.

Suurõnnetusteks valmisoleku edendamine

EL peaks:

- edendama Hyogo tegevusraamistiku raames rahvusvahelisi jõupingutusi, et tõsta kohaliku, piirkondliku ja riikliku tasandi suutlikkust strateegilise planeerimise ja meetmete kaudu;
- andma suurõnnetuste ohu vähendamisele humanitaaroperatsioonides ja arengukoostöömeetmetes keskse osa ning tagama, et suurõnnetusteks valmisolekule ja ohu vähendamisele eraldatakse piisavalt ELi vahendeid;
- kehtestama üldise ELi poliitilise lähenemisviisi, et toetada meetmeid kõnealuses valdkonnas.

4.2. Hädaabi, taastamise ja arengukoostöö ühendamise

Suurõnnetuse järel riikide taastamine ja ülesehitamine on suur väljakutse, mis vajab kohese hädaabi kõrval ka struktuuri- ja arengumeetmeid. Kuigi hädaabi, taastamise ja arengukoostöö (LRRD) tõhusa ühendamise vajadus, millega vähendatakse vaesust, aidatakse kaasa toiduainetega kindlustamisele ja toetatakse jätkusuutlikku arengut, on tunnustatud eesmärk¹¹, on nimetatud eesmärgi praktikas saavutamiseks vaja paindlikke ja innovaatilisi strateegiaid kõigilt abiandmisel osalejatelt. Arengukoostöö ja humanitaarabi valdkonnas tegutsejad viibivad üha enam ja üha pikaajalisemalt üheaegselt kohapeal, kuna humanitaarabi osutamise lõpetamine on valdkonniti ja piirkonniti erinev. Vastastikkuse teadlikkuse suurendamine erinevate eeskirjade, vahendite ja lähenemisviiside kohta on abi tõhususe ja sujuva ülemineku tagamise seisukohalt otsustava tähtsusega. ELi uute rahastamisvahendite, eelkõige arengu- ja koostöövahendi ning stabiliseerimisvahendi kasutuselevõtmisega 2007. aastal uuendas EÜ võimalust asuda lahendama hädaabi, taastamise ja arengukoostöö

¹¹ Euroopa arengupoliitika konsensus kohustab ELi siduma hädaabi, taastamist ja pikaajalist arengukoostööd.

ühendamisest tulenevaid väljakutseid, kohaldades kriisist toibuvates riikides poliitilisi meetmeid, mis hõlmavad selliste arenguprogrammide ja vahendite varajast kaasamist, mis toetavad kiiret paranemist, ning hoolikalt kavandatud väljumisstrateegiaid ja struktuuriprogrammidesse sujuvat üleminekut. Arvestades ELi ühist kogemust üleminekuperioodis olevate riikidega tegelemisel, on põhjust välja töötada hädaabi, taastamise ja arengukoostöö ühendamise tegelemiseks süsteemsem poliitika.

Seotuse tugevdamine teiste abivahenditega

- EL peaks eelnevate kogemuste alusel koostama ühise raamistiku, millega edendada praktilist lähenemist hädaabi, taastamise ja arengukoostöö ühendamisele;
- nimetama mõned hädaabi, taastamise ja arengukoostöö ühendamise pilootriigid, kus katsetada ELi juhtumipõhiste lähenemisviiside rakendamist;
- parandama humanitaarabi organisatsioonide ja arengukoostöö organisatsioonide ning teiste abistamises osalejate vahelist koostööd eelkõige kohapeal, keerukates kriisiolukordades ja ebastabiilsetes riikides.

5. ÜHENDUSE HUMANITAARABI RAKENDAMINE

EÜ humanitaarabi on reguleeritud nõukogu 20. juuni 1996. aasta määrusega nr 1257/96, millega antakse selge pädevus osutada humanitaarkriisi ohvritele hädaabi ja kaitset.

Komisjon tõstab ELi üldiste humanitaarabi meetmete tõhususe väärtust:

- kohaldades ise hea humanitaardoonorluse põhimõtteid ja julgustades ka teisi seda tegema;
- edendades vajadusel põhinevat kõrgetasemelist reageerimist, kus arvestatakse eelneva kogemuse ja varasematest kriisidest saadud õppetundidega;
- töötades välja ja levitades parimat tava ning valdkondlikke suuniseid;
- lihtsustades poliitilist dialoogi ja meetmeid käsitleva teabe vahetust;
- püüeldes õppiva organisatsioonina jätkuvalt abiandmise tulemuste ja professionaalsuse parandamise poole ning
- lihtsustades ELi koordineeritud abimeetmeid humanitaarabi andmise (sealhulgas hädaabi, taastamise ja arengukoostöö ühendamise) tõhustamiseks.

EÜ-l on kohustus säilitada nii abiandmise kõrge tase kui võime kiiresti reageerida. Selle saavutamiseks tõhustab komisjon oma kriisieelset valmisolekut, sealhulgas ka olukorra hindamist ning reageerimissuutlikkuse analüüsi ning samuti oma hädaabivalmidust, mis on seotud teiste partnerite valmidustega. Kõnealuses kontekstis tõhustatakse humanitaarabi peadirektoraadi asjatundjate võrgustikku ning ühenduse kuue delegatsiooni kriisidele reageerimise suutlikkust.

Komisjon peaks tihedas koostöös kohapeal humanitaarabi andvate üksustega säilitama oma sihikindla humanitaarabi peadirektoraadi kaudu oma rolli aktiivse "mudeldoonorina" ja humanitaarabi valdkonna mõjutajana. Komisjon peab ka tulevikus jääma humanitaarabi peadirektoraadi kogemustele, lisaväärtusele ja rahvusvahelisele tunnustusele toetuvaks eestkõnelejaks humanitaarabimeetmeid käsitlevates küsimustes. Selle saavutamiseks on vaja tugevdada võimet teha teistega koostööd ja töötada ELi humanitaarabimeetmete keskmes. Praegu on vaadatakse läbi teatavad kiirreageerimise tugevdamise ja paindlikkuse tugevdamise meetmeid.

Ühenduse tasandil on mõningaid valdkondi, mis on humanitaarabiga tihedalt seotud ning mis hõlmavad kriisijuhtimist, toiduainetega kindlustatust, arengupoliitikat ja inimõiguste ja inimeste turvalisuse edendamist ning tervishoidu. EÜ on võtnud kohustuse tagada, et poliitika seostatus ja täiendavus saab järjepideva väljundi abiandmise koordineeritud töölerakendamise näol. Eksisteerib vajadus kasutada ära sünergiaid ja vältida tegevuse võimalikku ebaselgust või dubleerimist¹².

6. EUROOPA KONSENSUS HUMANITAARABI VALDKONNAS

Euroopa Komisjon kutsub Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Parlamenti üles:

- võtma vastu ühist deklaratsiooni Euroopa konsensuse kohta humanitaarabi valdkonnas, mille aluseks on käesolevas teatises esitatud põhimõtted ja lähenemisviisid;
- taaskinnitama ELi/EÜ kohustust teha koostööd koordineeritud, seostatud ja teineteist täiendaval viisil, et tagada kõnealuse konsensuse tõhus rakendamine.

Euroopa Komisjon on Euroopa konsensuse alusel valmis tegema ettepanekuid konkreetsete rakendusmeetmete kohta, mida EL saaks teostada.

Euroopa konsensus humanitaarabi valdkonnas ja selle praktiline rakendamine eeldavad koostööd ja meie eesmärgiks ongi parandada ELi panust ülemaailmses humanitaarabi andmises. Niimoodi tegutsedes taaskinnitame võetud kohustust anda abi seda vajavatele inimestele, mis on üheks ELi solidaarsuse peamiseks väljendusvormiks.

¹²

See on kooskõlas eesmärkidega, mis on sätestatud komisjoni teatises " Euroopa maailmas: mõned praktilised ettepanekud sidususe, tõhususe ja nähtavuse lisamise kohta", KOM(2006) 278, 8.6.2006.

LISA

SELETUSSÕNASTIK

UNUSTATUD KRIISID

EÜ unustatud kriiside hindamise metoodika kohaselt nimetatakse unustatud kriisideks kriise, millele pühendatakse vähe meedia tähelepanu või ei tehta seda üldse, ning mille ohvrid saavad suhteliselt vähe rahvusvahelist abi või ei saa seda üldse.

HEA HUMANITAARDOONORLUSE ALGATUS

Hea humanitaardoonorluse algatuses kirjeldatakse humanitaardoonorluse põhimõtteid ja head tava ning selle kinnitasid 2003. aastal Saksamaa, Austraalia, Belgia, Kanada, Euroopa Komisjon, Taani, USA, Soome, Prantsusmaa, Iirimaa, Jaapan, Luksemburg, Norra, Madalmaad, Ühendkuningriik, Rootsi ja Šveits. Hiljem on algatusega ühinenud veel Austria, Tšehhi Vabariik, Kreeka, Itaalia, Portugal ja Hispaania. Algatuse eesmärk on kiirendada hea doonorluse rakendamist praktikas vastastikuste eksperdihinnangute, dialoogi ja kogemuste vahetuse kaudu.

INIMESTE TURVALISUS

ÜRO Peaassamblee 24. oktoobri 2005. aasta resolutsioon 60/1 sätestab, et kõigil inimestel, eriti ohustatud olukorras olevatel inimestel on õigus elada ilma hirmu ja puuduseta ning kõigil peavad olema võrdsed võimalused nautida oma õigusi ja täiel määral arendada oma oskusi. Selle saavutamiseks kohustume me arutlema inimeste turvalisuse üle ja määratlema inimeste turvalisuse mõiste Peaassambleel. Rõhutades õigust elada ilma hirmu ja puuduseta soovitakse tagada, et kõige haavatavamatel oleks võimalik oma turvalisust mõjutada.

HUMANITAARPÕHIMÕTTED

Kõnealuste põhimõtete määratluse võib leida Rahvusvahelise Punase Risti ja Punase Poolkuu ning suurõnnetusteabiga tegelevate valitsusväliste organisatsioonide tegevusjuhenditest ning ÜRO Peaassamblee resolutsioonist 46/182. Põhimõtete aluseks on Punase Risti algpõhimõtted, eelkõige I põhimõte (inimlikkus), II põhimõte (erapooletus), III põhimõte (neutraalsus) ja IV põhimõte (sõltumatus).

Inimlikkus

Inimlikkuse põhimõte tähendab, et inimkonda tuleb kohelda inimlikult igas olukorras, päästes inimeste elusid ning leevendades kannatusi üksikisiku õigusi austades. See on humanitaarabi andmise peamine põhimõte.

Erapooletus

Humanitaarabi andmine peab olema erapooletu ning selle andmise aluseks ei tohi olla kodakondsus, rass, usutunnistus ega poliitilised vaated. Abi antakse ainult vajaduse alusel.

Sõltumatus

Humanitaarabiorganisatsioonid peavad esitama ja rakendama oma meetmed valitsuse (muudest) poliitikatest ja meetmetest sõltumatult.

Neutraalsus

Neutraalsus tähendab seda, et vaenutegevuse korral ei eelistata üht poolt ning ei osaleta poliitiliste, rassiliste, ideoloogiliste ega usuga seotud vastuoludes.

ÜRO Peaassamblee resolutsiooni 46/182 lisas esitatakse neutraalsuse põhimõtte koos inimlikkuse ja erapooletuse põhimõttega humanitaarabi andmise suunisena.

HUMANITAARALA

Humanitaarala on tegevuskeskkond, mida humanitaarabi osutajad vajavad kohapeal ohvritele juurdepääsuks, et edastada abi ning pakkuda kaitset ilma abitöötajate turvalisust ja julgeolekut ohustamata.

HYOGO TEGEVUSRAAMISTIK

2005. aasta jaanuaris Jaapanis, Hyogos, Kobe linnas peetud suurõnnetuste vähendamise alasel ülemaailmsel konverentsil võtsid 168 riigi valitsused vastu 10aastase kava, mille alusel muuta maailm loodusõnnetuste suhtes ohutumaks paigaks. Hyogo tegevusraamistik on suurõnnetuste ohu vähendamise meetmete kava järgmiseks kümneks aastaks. Kava eesmärk on aastaks 2015 oluliselt vähendada suurõnnetuste kahjusid, eelkõige inimeste, sotsiaalsete, majanduslike ja keskkonnavarade kaotusi.

HÄDAABI, TAASTAMISE JA ARENGUKOOSTÖÖ ÜHENDAMINE

Hädaabi, taastamise ja arengukoostöö ühendamise eesmärk on tagada, et erinevate abiandjate/vahendite väljumis- ja sisenemisstrateegiad on omavahel selliselt ühendatud, et humanitaarabi ja arengukoostööprogrammide vaheline nn hall tsoon oleks kaetud selliselt, et abiandmine ei katkeks. Edukas hädaabi, taastamise ja arengukoostöö ühendamine eeldab, et abistamise kavandamist alustatakse võimalikult kiiresti (kiire paranemine) ning, et selles võetaks arvesse ka protsessi hilisemaid etappe nii, et arengukoostöö oleks ühitatud hädaabi vahendite ja taastamisetapiga.

OSLO NING SÕJALISE JA KODANIKUKAITSE VAHENDEID KÄSITLEVAD-SUUNISED

Oslo ning sõjalise ja kodanikukaitse vahendeid käsitlevad suunised on rahvusvahelised suunised, mille eesmärk on tagada humanitaarmedeteme erapooletus ning neutraalsus sõjaliste ja kodanikukaitse vahendite (MCDA) kasutamisel humanitaaroperatsioonide toetamisel. Eesmärk on luua väliste sõjaliste ja kodanikukaitse vahendite rahvusvahelistes suurõnnetuste abioperatsioonides kasutamise tõhususe ja tulemuslikkuse parandamise alusraamistik.

Oslo suunised käsitlevad sõjaliste ja kodanikukaitse vahendite kasutamist ÜRO humanitaarmedetemes loodusõnnetuste puhul. **MCDA-suunised** aga käsitlevad sõjaliste ja kodanikukaitse vahendite kasutamist ÜRO humanitaarmedetemes keerukate hädaolukordade puhul (nt konfliktitsoonides).

KOHUSTUS KAITSTA

ÜRO Peaassamblee 24. oktoobri 2005. aasta resolutsioonis 60/1 sätestatakse, et igal riigil on kohustus kaitsta oma elanikkonda genotsiidi, sõjakuritegude, etnilise puhastuse ja inimsusevastaste kuritegude eest. Resolutsioonis sätestatakse ka, et rahvusvahelisel üldsusel on ÜRO kaudu kohustus kasutada asjaomaseid diplomaatilisi, humanitaarseid ning muid rahumeelseid vahendeid, et kooskõlas ÜRO harta peatükkidega VI ja VII kaitsta elanikkonda genotsiidi, sõjakuritegude, etnilise puhastuse ja inimsusevastaste kuritegude eest. Resolutsioonis viidatakse ka ÜRO harta VII peatüki kasutamisele juhul, kui rahumeelsed vahendid osutuvad ebapiisavateks.