



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 13.6.2007
KOM(2007) 317 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH
RÅDET**

Mot ett europeiskt samförstånd om humanitärt bistånd

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

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Mot ett europeiskt samförstånd om humanitärt bistånd

1. HUMANITÄRA INSATSER I EN FÖRÄNDERLIG VÄRLD

Sedan flera hundra år tillbaka finns det en på solidaritet grundad tradition av att bistå andra människor som drabbats av en katastrof. Målet för allt humanitärt bistånd är att rädda liv och tillhandahålla katastrofhjälp till människor i akuta krissituationer till följd av naturkatastrofer eller konflikter. Under de senaste trettio åren har tyngdpunkten alltmer kommit att ligga på principer, kvalitet och professionalism i tillhandahållandet av det internationella humanitära biståndet.

De humanitära aktörerna har dock en rad problem. Humanitära kriser har blivit allt vanligare och alltmer svårartade till följd av klimatförändringen, konflikternas ändrade karaktär, ökad konkurrens om energikällor och naturtillgångar, extrem fattigdom, dålig samhällsstyrning och sönderfallande stater. Främst är det civilbefolkningen som drabbas, framförallt i utvecklingsländerna. Det finns en ökande tendens till åsidosättande eller till och med grova överträdelser av den humanitära rätten och folkrätten. Intrång i det humanitära utrymmet¹ har gjort det svårare att nå fram till sårbara befolkningsgrupper och lett till att biståndsarbetarnas säkerhet äventyras. Dessa båda faktorer är av avgörande betydelse för det humanitära biståndet och för EU:s och dess partners förmåga att leverera bistånd till krisdrabbade befolkningsgrupper.

Humanitärt bistånd är en av de viktigaste delarna av EU:s politik på området yttre förbindelser. EU är sett som helhet den största enskilda givaren av humanitärt bistånd i världen och medborgarna i Europa är mycket positivt inställda till humanitära insatser. Detta gör att EU har ett särskilt ansvar och möter särskilda förväntningar. Av denna anledning krävs det nu en förstärkning av gemenskapens humanitära insatser i form av ett uttryckligt europeiskt samförstånd om de gemensamma värderingar och principer som ska ligga till grund för EU:s humanitära insatser. Man bör även undersöka konkreta åtgärder för att få medlemsstaternas och gemenskapens humanitära insatser att bättre komplettera varandra så att EU:s bistånd blir effektivare. Det europeiska samförståndet om humanitärt bistånd har till syfte att främja en mer enhetlig, konsekvent och övergripande strategi för det humanitära biståndet. Det fordras ett tydligt ställningstagande för ett gott givarskap och en definition av de olika aktörernas roller för att det humanitära utrymmet ska kunna bevaras och därmed även vår förmåga att kunna tillhandahålla bistånd till de behövande. Samförståndet om humanitärt bistånd bör således både vara helt åtskilt från och utgöra ett komplement till det europeiska samförståndet om utveckling från december 2005².

¹ Alla understrukna termer förklaras i den bifogade ordlistan.

² ”Europeiskt samförstånd” (EUT C 46, 24.2.2006).

Vid utarbetandet av detta meddelande tog Europeiska kommissionen hänsyn till de lärdomar som den dragit av sina åtgärder vid kriser³ samt samrådde ingående med sina humanitära partner. Det framgick av detta samråd att det råder stor enighet om vilka utmaningar som aktörerna på det humanitära området⁴ står inför, bland annat principerna om ansvaret för skydd och människors säkerhet.

2. ETT GEMENSAMT SYNSÄTT

2.1. Värderingar, principer och enhetlighet

Humanitära insatser är både en moralisk skyldighet och en av de viktigaste yttringarna av solidaritet mellan Europas medborgare och krisdrabbade befolkningar. I en värld med allt oftare förekommande och allt allvarligare naturkatastrofer, där människor, framförallt de fattigaste, fortsätter att lida till följd av konflikter, måste EU:s aktörer verka tillsammans för att offren för humanitära kriser verkligen nås av biståndet och blir mindre sårbara.

Det humanitära biståndet i tredjeländer ingår som ett led i EU:s samlade insats på området yttre förbindelser. Även om humanitärt bistånd aktivt bidrar till att aktivt skydda offren för naturkatastrofer och att göra dem mer delaktiga utgör det dock inte ett krishanteringsredskap. EU ansluter sig helt till de grundläggande humanitära principerna om humanitet, neutralitet, opartiskhet och oberoende. Detta tillvägagångssätt som grundar sig på iakttagandet av principer utgör en förutsättning för att EU ska accepteras och ha förmåga att tillhandahålla bistånd till krisoffer under många gånger mycket komplexa politiska och säkerhetsmässiga sammanhang. Synen på EU och dess åtagande att iaktta principerna om neutralitet och oberoende vid humanitära insatser är helt klart av betydelse för beteendet och engagemanget på fältet. Alla EU-aktörer som medverkar i åtgärder vid kriser måste utföra sina uppgifter i överensstämmelse med dessa principer.

Humanitärt bistånd skiljer sig åt från andra typer av bistånd i det att dess enda mål är att tillhandahålla katastrofbistånd som särskilt syftar till att rädda och bevara liv och förhindra och lindra mänskligt lidande om de lokala aktörerna inte agerar därför att de är överhopade, oförmögna eller ovilliga till detta. När det gäller att rädda liv är beredskap och lokala insatser av avgörande betydelse. Även om de principer och metoder som gäller för det humanitära biståndet är specifika och helt åtskilda från dem som gäller för andra former av bistånd måste det dock råda överensstämmelse med andra politiska instrument, särskilt de som avser krishantering och utvecklingsbistånd.

³ Se EG:s arbetsdokument SEK(2007) 781: Åtgärder vid kriser.

⁴ Se EG:s arbetsdokument SEK(2007) 782: Rapport om samrådet om ett europeiskt samförstånd om det humanitära biståndet.

Tyvärr har det under de senaste åren visat sig att folkrätten, inbegripet den internationella humanitära rätten, gång på gång inte respekterats. EU antog 2005 operativa riktlinjer för främjande av efterlevnaden av internationell humanitär rätt bland tredjeländer och, när så är lämpligt, icke-statliga aktörer⁵. Dessa täcker en rad olika åtgärder, från utvärdering, rapportering, politisk dialog, restriktiva åtgärder till krishantering och bekämpning av strafflöshet. Europeiska kommissionen understryker att det är viktigt att man aktivt verkar för att bibehålla de nödvändiga förutsättningarna för det humanitära biståndet.

Engagerade åtgärder som grundar sig på vissa principer

EU bör

- upprätthålla och främja de humanitära principerna om humanitet, neutralitet, opartiskhet och oberoende i syfte att bidra till bevarandet av det humanitära utrymmet och förmågan att tillhandahålla bistånd,
- kraftfullt och konsekvent verka för att folkrätten iakttas,
- säkerställa politisk konsekvens, komplementaritet och effektivitet genom att använda sina redskap och sitt inflytande för att avhjälpa de bakomliggande orsakerna till humanitära kriser och förhindra dessa.

2.2. EU och det humanitära biståndet

EU var sett som helhet den största givaren av offentligt humanitärt bistånd 2006. Bidraget uppgick till 2 miljarder euro, dvs. mer än 40 % av det officiella totala internationella humanitära biståndet⁶. Under 2006 nådde gemenskapens humanitära bistånd 75 länder och uppskattningsvis 100 miljoner personer⁷ och bidrog därmed till att rädda många liv världen över, särskilt i områden med s.k. glömda kriser. EU:s bidrag utgjordes av gemenskapens humanitära bistånd (förvaltad av kommissionen) och ett omfattande bilateralt humanitärt bistånd direkt från EU:s medlemsstater, vilket tillhandahålls med delad befogenhet.

EU:s humanitära bistånd skulle kunna bli väsentligt effektivare och verkningsfullare om man ökade samordningen och aktivt utbytte erfarenheter. Alla medlemsstater skulle därmed kunna bidra till att förbättra kvaliteten på de samlade humanitära insatserna. EU kan göra sig bättre hörd om den samordnar sina ställningstagande inom humanitära forum och sina informationsinsatser till förmån för humanitärt bistånd. Kommissionens starka närvaro på fältet är en värdefull tillgång som dessutom utgör en naturlig samlingspunkt för de företrädare från EU som arbetar med katastrof- och beredskapsåtgärder inom ramen för internationella humanitära insatser och samordningen av dessa (s.k. klustersystem).

⁵ Europeiska unionens riktlinjer för främjande av efterlevnaden av internationell humanitär rätt (EUT C 327, 23.12.2005, s. 4).

⁶ Enligt FN:s system för finansiell uppföljning (UN-OCHA/FN:s kontor för samordning av humanitära frågor).

⁷ Befolkningsgrupper som direkt och indirekt mottar humanitärt bistånd från gemenskapen.

Förstärkt samordning inom EU har till syfte att åstadkomma följande:

- Ett samlat agerande för att stärka och optimera det humanitära biståndet totalt sett.
- Främjande av och stöd till välorganiserade strategier för tillhandahållande av bistånd.
- Ökad kunskap om behoven och lämpliga åtgärder för dessa.
- Identifiering av brister och säkerställande av att det finns tillgång till verkningfulla åtgärder redan innan en kris inträffar.

2.3. Gott givarskap

Ett givarskap som grundar sig på vissa principer måste ha en fast internationell förankring. Initiativet för gott humanitärt givarskap som inleddes i juni 2003 utgör en användbar grund och innehåller en definition av begreppet humanitärt bistånd, ett kraftfullt åtagande att iakttä de grundläggande humanitära principerna och riktlinjer för god givarpraxis. Kommissionen anser att det är dags att EU i dess helhet mer aktivt börjar bearbeta frågorna om sakinnehållet i ett gott givarskap och om hur detta bäst kan genomföras i praktiken. Detta bör kopplas till en bredare partnerskapsstrategi. På grundval av initiativet för gott givarskap och andra befintliga normer och processer⁸ bör EU stödja en allmän strategi för att främja bästa praxis vid humanitära åtgärder genom ett gott humanitärt partnerskap som samlar både givare (traditionella och nya) och partner (internationella och lokala aktörer).

EU bör

- bekräfta sitt åtagande och genomföra en gemensam bedömning av genomförandet av sitt humanitära bistånd inom ramen för gällande principer och bästa praxis för givande av humanitärt bistånd,
- stödja en långtgående internationell strategi som samlar givare och partner för att se över principerna, normerna och bästa praxis för humanitära insatser (ett gott humanitärt partnerskap).

⁸ Särskilt uppföranderegler för Internationella röda korset, Röda halvmånen och icke-statliga organisationer för genomförandet av program för katastrofinsatser (1994) och Spheres humanitära stadga och miniminormer.

3. OMSÄTTNING AV PRINCIPERNA I PRAKTIKEN

3.1. Adekvat och rättvist bistånd som grundar sig på behov och normer

Eftersom det förefaller som om det fortfarande saknas medel för finansieringen av det humanitära biståndet trots ett åtagande att öka det offentliga utvecklingsbiståndet bör EU undersöka finansieringen, både till volym och effektivitet. Finansieringen bör grunda sig på fastställda miniminormer för bistånd och skydd.

Det humanitära biståndet måste dessutom fördelas på ett öppet sätt och på grundval av befintliga behov. För närvarande finns det varken någon enhetlig ram eller fastställd strategi för behovsbedömning. Kommissionen tillämpar en särskild metod för bedömning av de globala behoven som är knuten till dess årliga programplanering. Den genomför dessutom en årlig bedömning av glömda kriser. Alla berörda parter får del av resultaten av dessa bedömningar. Detaljerade behovsbedömningar genomförs av ett brett nätverk av ECHO:s experter på fältet och vid huvudkontoret i nära samarbete med andra avdelningar inom kommissionen och medlemsstaterna.

Enligt bästa praxis når naturabistånd bäst fram om man, när så är möjligt, använder lokala och regionala resurser och i förväg utplacerade lager samt anordnar upphandlingen lokalt och regionalt, eftersom man på så sätt undviker onödiga miljömässiga och ekonomiska merkostnader för långdistanstransporter från Europa. Omständigheterna i det enskilda fallet måste naturligtvis styra besluten om var biståndet ska köpas in. Man bör även överväga andra innovativa sätt att leverera bistånd i annan form, t.ex. kontanter eller kuponger.

Tillhandahållande av ett välfungerande bistånd

EU bör

- förbinda sig att tillhandahålla ett adekvat humanitärt bistånd i enlighet med sitt åtagande att öka det offentliga utvecklingsbiståndet,
- grunda detta bistånd på fastställda miniminormer för bistånd och skydd,
- sträva efter att inrätta en enhetlig ram för behovsbedömning och utbyte av expertanalyser,
- säkerställa att hjälpinsatserna blir väl avvägda och att glömda kriser och glömda behov ges särskild uppmärksamhet, liksom kriser där behov påvisligen finns men där det råder allvarlig brist på finansiering.

3.2. Partnerskap

Partnerskap är grundförutsättningen för att det humanitära biståndet ska kunna tillhandahållas på ett effektivt sätt. EU-givarna använder sig av ett stort antal partner för genomförandet, nämligen europeiska och lokala icke-statliga organisationer, FN och Röda korset. Dessa är alla viktiga i sig samtidigt som de kompletterar varandra. Tillhandahållande av humanitärt bistånd under svåra omständigheter ställer krav på kvalitet, professionalism, erfarenhet och samarbete med andra aktörer. Alla EU-givarnas partner bör tillämpa internationella normer och riktlinjer för tillhandahållande av bistånd och deras verksamhet bör vara öppen för insyn. De bör dessutom vara ansvariga inför finansörerna.

EU erkänner, och stödjer till fullo, FN:s ledande roll, med kontoret för samordning av humanitära frågor i spetsen, när det gäller att främja en samordning av de internationella insatserna vid humanitära kriser och välkomnar dessutom de gemensamma insatserna för att reformera det humanitära systemet. Det är viktigt med en god samordning mellan partner och givare, särskilt på fältet, som bygger på ett brett deltagande i, och flexibel användning av, klusterstrategin för att de humanitära insatserna ska ge utdelning.

Mångfald och kvalitet i partnerskapen

EU bör

- framhålla att den tillämpar principen om mångfald när det gäller genomförandepartner (icke-statliga organisationer, FN och Röda korset),
- erkänna att varje enskild partner har sina komparativa fördelar vid olika situationer eller omständigheter,
- stödja FN:s centrala samordningsroll när det gäller att driva reformer som har till syfte att förbättra de internationella humanitära insatserna totalt sett.

Följande urvalskriterier bör tillämpas vid valet av genomförandepartner:

- Professionalism.
- Förmåga att avhjälpa konstaterade behov (bland annat genom att vara på plats och ha tillträde).
- Tillämpning av de humanitära principerna, internationella riktlinjer och bästa metoder i samband med tillhandahållande av bistånd.
- Specialistkunnande eller uppdrag.
- Kostnadseffektivitet.
- Lokalt partnerskap och lokal förankring.
- Ansvarsskyldighet, inbegripet öppen redovisning av resultat.

3.3. Effektivitet, kvalitet och ansvarsskyldighet

Tillhandahållandet av humanitärt bistånd fordrar både snabbhet och kvalitet. Det är vår skyldighet som givare att säkerställa att det bistånd som tillhandahålls utgör det bästa tillgängliga alternativet och fyller sitt syfte. Allt bistånd vid humanitära kriser måste anpassas till de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet. Indikatorer för att mäta kvalitet och resultat, kriterier för kostnadseffektivitet (t.ex. administrationskostnader i förhållande till det bistånd som når fram till mottagarna) och partnerskap med lokala befolkningsgrupper vid utdragna kriser är alla faktorer som EU måste fästa stor vikt vid när det gäller att se till att det humanitära biståndet verkligen når fram till de behövande. Kvalitet i genomförandet förutsätter en hög grad av tillförlitlighet hos genomförandeparterna. Dessa bör därför väljas ut på grundval av lämplighetskriterier och deras arbete göras till föremål för kvalitetskontroller. Enligt kommissionens erfarenhet är det både möjligt och nödvändigt att man ser till att kombinera snabba insatser och ett effektivt bistånd med en strikt ansvarsskyldighet⁹ genom användning av system för ackreditering av partner och ekonomistyrning. Detta ingår i principen om ansvarsskyldighet inför den europeiska allmänheten och biståndsmottagarna.

3.4. Förmåga att agera snabbt

I översynen av förmågan att reagera på humanitära kriser från 2005 påtalas betydande brister på detta område, vilka till viss del håller på att åtgärdas genom reformen av det humanitära systemet. För att avhjälpa övriga brister krävs det att EU förbättrar sin förmåga att reagera på kriser. EU har till uppgift att stödja internationella insatser för att identifiera och avhjälpa brister i kapaciteten på global nivå (t.ex. rörande logistik och utplacering i förväg) så att alla parter ges tillgång till denna kapacitet. Detta innebär att man skapar regionala knutpunkter och ger möjlighet till extrakapacitet vid större kriser, till exempel i form av transportenheter eller bedömningsteam.

Det är dessutom nödvändigt att stärka åtgärder för långsiktig kapacitetsuppbyggnad, inbegripet varningssystem på lokal, nationell och regional nivå och gemensamma utbildnings- och informationssystem. Stöd till lokalt kapacitetsuppbyggande, särskilt i områden med utdragna eller ofta förekommande kriser bör vara inriktat på kvalitet och hållbarhet och ha det klart uttalade syftet att öka den lokala förmågan till att självständigt genomföra humanitära åtgärder.

EU:s kapacitet kan stärkas ytterligare genom tillämpningen av en strategi för det praktiska genomförandet som är flexibel, samtidigt som den ändå möjliggör planering. På så sätt kan EU-givarna i tid samordna sig och förmåga, tillgångar och expertis som finns tillgänglig göras åtkomligare. Praktiska åtgärder måste dessutom vidtas för att skapa komplementaritet med den personal som kan kallas in/de insatsteam som finns. Det faktum att Europeiska kommissionen är ständigt närvarande på fältet bör göra det lättare att snabbt genomföra humanitära insatser på fältet som är av hög kvalitet, samordnade av EU och förankrade i internationella biståndsinsatser.

⁹ Se t.ex. Europeiska revisionsrättens särskilda rapport 3/2006 om Europeiska kommissionens humanitära bistånd efter tsunamin.

3.5. Användning av räddningstjänst och militära medel och resurser

Det europeiska humanitära biståndet grundar sig på flera olika typer av gemenskapsinstrument och instrument som tillhandahålls av medlemsstaterna, bland annat räddningstjänstresurser som samordnas genom övervaknings- och informationscentrum, i samarbete med EU:s ordförandeskap, eller som sänds bilateralt. Dessa resurser kan användas till andra uppgifter än humanitära katastrofer¹⁰. Medlemsstaterna har i allt högre utsträckning börjat använda sina räddningstjänster för katastrofer utanför Europa, eftersom deras medborgare anser att tillgänglig kapacitet bör användas för att visa internationell solidaritet. När det gäller humanitära insatser är det nödvändigt med en fungerande samordning mellan olika europeiska aktörer och instrument för att man ska kunna uppnå bästa möjliga resultat och så hög grad av enhetlighet som möjligt.

Räddningstjänstresurser kan ge ett viktigt bidrag vid humanitära insatser på grundval av bedömningar av humanitära behov och sina komparativa fördelar när det gäller snabbhet, sektorskunskap och effektivitet, särskilt i det tidiga skedet av en katastrofinsats. Vid humanitära insatser utanför EU är det viktigt att dessa slags resurser stödjer och kompletterar de humanitära aktörerna i överensstämmelse med internationella principer och riktlinjer, särskilt sådana rörande neutralitet, opartiskhet och oberoende.

Räddningstjänstresurser och medel omfattar en rad olika statliga medel, både militära och civila. Detta slags medel sätts in efter en formell begäran från den krisdrabbade staten. Om denna är ett land i krig eller en sönderfallande stat innebär detta att det är högst sannolikt att det är en krigförande part som står för begäran. Detta kan i sin tur innebära att hjälpinsatserna riskerar att inte uppfattas som neutrala och opartiska och leda till att hjälparbetarna, precis som de drabbade befolkningsgrupperna, utsätts för attacker från de krigförande parterna och förvägras tillträde till de drabbade befolkningsgrupperna, både när det gäller pågående och framtida katastrofer. Dessa risker måste noga vägas mot hur akuta de drabbades behov är och i vilken utsträckning dessa måste täckas av räddningstjänstresurser. Statliga räddningstjänstresurser används därför ganska sällan i komplexa krissituationer. I de fall man använder sig av civil räddningstjänst i komplexa krissituationer bör detta ske under ledning av FN och humanitära organisationer. Det bör göras åtskillnad mellan humanitära insatser och EU-ledda krishanteringsoperationer.

Eftersom det är nödvändigt att säkerställa att neutralitet iakttas vid humanitära insatser bör man undvika all sammanblandning av humanitära och militära uppgifter. Militära enheter och medel bör därför i enlighet med internationella riktlinjer endast användas som en sista utväg vid humanitära insatser.

¹⁰ Rådets beslut 2001/792/EG om inrättande av en gemenskapsindustri för att underlätta ett förstärkt samarbete vid biståndsinsatser inom räddningstjänsten.

Användande av komparativa fördelar i humanitära situationer

EU bör

- förbinda sig att stödja internationella insatser för att identifiera och avhjälpa konstaterade brister i kapaciteten, särskilt när det gäller transporter, kommunikationer, logistik och extracapacitet för snabba katastrofinsatser,
- undersöka hur man skulle kunna stärka den egna förmågan till snabba insatser vid katastrofsituationer genom att arbeta tillsammans, med utgångspunkt i komparativa fördelar,
- tillämpa och förespråka riktlinjerna för militära och civila försvarsmedel och Osloriktlinjerna,
- bekräfta att militära och civila försvars- eller skyddsresurser måste sättas in som ett komplement och stöd till de humanitära organisationernas arbete och då det finns ett behov av, eller föreligger ett sammanhang som fordrar, specialistkunskaper.

4. EN HELHETSSTRATEGI FÖR BISTÅNDET

4.1. Katastrofförebyggande åtgärder – ökad beredskap

Eftersom naturkatastrofer blivit allt vanligare förekommande, främst till följd av klimatförändringarna, och dessutom drabbar de mest utsatta befolkningsgrupperna hårt fordras det strategier för att minska risken för katastrofer och öka beredskapen. Beroende på instrument bör denna utarbetas antingen på lokal, regional eller nationell nivå i utvecklingsländerna. Till följd av den världskonferens om katastrofförebyggande som hölls i Hyogo (Japan) i januari 2005 har uppslutningen internationellt i syfte att utarbeta effektivare strategier för att minska risken för katastrofer och mildra deras verkan ökat. EU är helt medveten om detta, vilket också återspeglas i dess biståndsstrategi i form av fristående bistånd till gemenskapsbaserade beredskapsåtgärder såsom Dipechoprogrammet, integration av denna aspekt i EU:s humanitära bistånd och utvecklingsbistånd (vilket återspeglas i EU:s åtagande i samförståndet om utveckling om att stödja katastrofförebyggande åtgärder och beredskap) och genom informationsåtgärder.

Främjande av katastrofberedskap

EU bör

- främja internationella insatser inom Hyogo-handlingsplanen för att öka krishanteringsförmågan på lokal, regional och nationell nivå genom strategisk planering och strategiska åtgärder,
- integrera katastrofförebyggande i humanitära insatser och utvecklingsinsatser och se till att det tillhandahålls tillräckligt med EU-medel till katastrofberedskap och katastrofförebyggande åtgärder,
- fastställa en övergripande EU-strategi för att stödja åtgärder på detta område.

4.2. Sammankoppling av katastrofbistånd, återuppbyggnad och utveckling

Det fordras stora insatser för att åstadkomma återhämtning och återuppbyggnad i ett land efter en katastrof, inte bara i form av akut katastrofbistånd utan även struktur- och utvecklingsåtgärder. En sammankoppling av katastrofbistånd, återuppbyggnad och utveckling för att bidra till fattigdomsbekämpningen, en tryggad livsmedelsförsörjning och en hållbar utveckling är visserligen ett allmänt erkänt och viktigt mål¹¹, men att omsätta detta i praktiken fordrar flexibla och innovativa övergångsstrategier av alla biståndsaktörer. Utvecklingsaktörer och humanitära aktörer är allt oftare på plats samtidigt under längre perioder och nertrappningen av det humanitära biståndet varierar beroende på sektor och region. Ett effektivt bistånd och en smidig övergång förutsätter ökad kunskap bland de olika aktörerna om varandras bestämmelser, instrument och strategier. I och med att gemenskapen inför nya finansieringsinstrument från och med 2007, särskilt finansieringsinstrumentet för utvecklingssamarbete och stabilitetsinstrumentet, har den fått en ny möjlighet att nå målet att sammankoppla katastrofbistånd, återuppbyggnad och utveckling genom att använda en kombination av strategier i stater som befinner sig i återhämtningsfasen efter en kris, bland annat tidig programplanering för utvecklingsbistånd och instrument som stödjer en snabb återhämtning samt väl genomtänkta utfasningsstrategier för det humanitära biståndet, vilket leder till en smidig övergång till mer strukturinriktade program. Med hänsyn till EU:s samlade erfarenheter när det gäller att hantera länder i övergångssituationer finns det anledning att införa en mer systematisk strategi för att åstadkomma en sammankoppling av katastrofbistånd, återuppbyggnad och utveckling.

Förstärkt koppling till andra biståndsinstrument

- EU börgemensamt utarbeta en ram för att hitta praktiska tillvägagångssätt för att sammankoppla katastrofbistånd, återuppbyggnad och utveckling,
- identifiera en rad pilotländer för att testa projektspecifika gemensamma EU-strategier när det gäller sammankoppling av katastrofbistånd, återuppbyggnad och utveckling,
- förbättra samarbetet mellan organen för humanitärt bistånd och utvecklingsbistånd, särskilt på fältet och när det gäller komplexa kriser och sönderfallande stater.

¹¹ I det europeiska samförståndet om utveckling förbinder sig EU att sammankoppla katastrofbistånd, återuppbyggnad och långsiktig utveckling.

5. GENOMFÖRANDE AV GEMENSKAPENS HUMANITÄRA BISTÅND

Gemenskapens humanitära bistånd regleras genom rådets förordning (EG) nr 1257/96 av den 20 juni 1996 som innehåller ett mandat att ge katastrofbistånd och skydd till människor som befinner sig i en humanitär kris.

Kommissionen strävar efter att tillföra ett mervärde genom att

- införa ett gott givarskap i praktiken och uppmuntra andra att göra samma sak,
- främja behovsbaserade kvalitetsinsatser som grundar sig på praktiska erfarenheter från tidigare kriser,
- utarbeta och sprida bästa praxis och sektorsvisa riktlinjer,
- underlätta politisk dialog och utbyte av praktiska erfarenheter,
- i egenskap av lärande organisation kontinuerligt sträva efter ökad effektivitet och professionalism i samband med tillhandahållande av bistånd,
- underlätta samordning av insatser genom EU i syfte att förbättra den humanitära insatsen, inbegripet sammankoppling av katastrofbistånd, återuppbyggnad och utveckling.

Kommissionen har förbundet sig både att tillhandahålla insatser av hög kvalitet och att vara i stånd att reagera snabbt. För detta ändamål håller den på att förstärka sin beredskap inför kriser, bland annat genom lägesbedömningar och kapacitetsanalyser samt uppbyggnad av egen extracapacitet att sätta in tillsammans med sina partners kapacitet. Det är mot denna bakgrund som det sker en förstärkning av DG ECHO:s expertnät och av krishanteringskapaciteten vid sex av kommissionens regionala delegationer.

Kommissionen bör, i nära samarbete med dem som genomför det humanitära biståndet på fältet, se till att bibehålla sin roll som en aktiv förebild och humanitär aktör. Dess generaldirektorat för humanitärt bistånd (DG ECHO) bör sörja för detta. Kommissionen bör dessutom fortsätta att vara en viktig förespråkare för frågor som rör det humanitära området, varvid den bör dra nytta av DG ECHO:s praktiska erfarenheter, mervärde och internationella renommé. Detta fordrar en förstärkning av förmågan till nära samarbete med andra, samtidigt som positionen i centrum för EU:s samlade humanitära insatser bibehålls. För närvarande undersöks ett antal särskilda åtgärder för att förbättra förmågan till snabba och flexibla insatser.

På gemenskapsnivå har ett antal politikområden nära anknytning till humanitärt bistånd, t.ex. krishantering, tryggad livsmedelsförsörjning, utvecklingspolitik och främjande av mänskliga rättigheter, människors säkerhet och folkhälsa. Kommissionen har förbundet sig att säkerställa att överensstämmelse och komplementaritet mellan olika politikområden konsekvent tar sig uttryck i ett samordnat praktiskt genomförande av biståndet. Man bör utnyttja synergieffekter och undvika sammanblandning och dubbelarbete¹².

¹²

Detta ligger i linje med de mål som anges i kommissionens meddelande "Europa i världen — några praktiska förslag om hur man ska kunna uppnå ökad samstämmighet, effektivitet och synlighet" - KOM(2006) 278, 8.6.2006.

6. EUROPEISKT SAMFÖRSTÅND OM HUMANITÄRT BISTÅND

Europeiska kommissionen uppmanar Europeiska unionens råd och Europaparlamentet att

- anta en gemensam förklaring om ett europeiskt samförstånd om humanitärt bistånd som grundar sig på de principer och strategier för ett aktivt givarskap som anges i detta meddelande,
- bekräfta EU:s och kommissionens åtagande att samarbeta på ett samordnat, konsekvent och kompletterande sätt för att se till att detta samförstånd omsätts i praktiken.

På grundval av ett europeiskt samförstånd är Europeiska kommissionen redo att föreslå en färdplan med de särskilda genomförandeåtgärder som EU ska vidta.

Genom att gemensamt utarbeta ett europeiskt samförstånd om humanitärt bistånd och bestämmelser för dess genomförande i praktiken önskar vi öka EU:s bidrag till det globala humanitära biståndet i partnerskap med andra. EU önskar därmed bekräfta sitt åtagande att ge bistånd till behövande människor som ett uttryck för sin solidaritet.

BILAGA

ORDLISTA

GLÖMDA KRISER

En glömd kris är enligt kommissionens metod för bedömning en kris som får liten eller ingen täckning i media och vars offer mottar relativt lite, eller inget, internationellt bistånd.

INITIATIVET FÖR GOTT HUMANITÄRT GIVARSKAP

I initiativet för gott humanitärt givarskap anges principer och bästa praxis när det gäller humanitärt givarskap. Det godkändes i Stockholm 2003 av Australien, Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Förenade kungariket, Förenat staterna, Irland, Japan, Kanada, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Schweiz, Sverige och Tyskland samt Europeiska kommissionen. Därefter har även Grekland, Italien, Portugal, Spanien, Tjeckien och Österrike anslutit sig till initiativet, som syftar till att genom expertgranskning, dialog, och utbyte av erfarenheter främja genomförandet av ett gott givarskap i praktiken.

MÄNNISKORS SÄKERHET

I generalförsamlingens resolution 60/1 av den 24 oktober 2005 fastställs det att ”alla individer, särskilt sårbara människor, har rätt till frihet från fruktan och nöd och till lika möjligheter till att utöva alla sina friheter och till fullt utveckla sin potential. För detta ändamål förbinder vi oss att i generalförsamlingen diskutera och fastställa definitionen av människors säkerhet”. Genom att lägga tonvikten på frihet från nöd och fruktan önskar man säkerställa att de mest sårbara ges möjlighet att svara för sin egen säkerhet.

HUMANITÄRA PRINCIPER

Dessa principer definieras i uppförandekodexen för internationella Röda korset och Röda halvmånen samt icke-statliga organisationer när det gäller katastrofbistånd och FN:s generalförsamlings resolution nr 46/182. De bygger på de grundläggande principerna för Röda korset, särskilt principerna I (humanitet), II (opartiskhet), III (neutralitet) och IV (oberoende).

Humanitet

Principen om humanitet innebär att mänskligheten vid alla tillfällen ska behandlas human genom att man räddar liv och mildrar lidande, samtidigt som den enskilda individen respekteras. Detta är den grundläggande principen som ligger till grund för alla humanitära insatser.

Opartiskhet

Tillhandahållandet av humanitärt bistånd måste ske på opartisk grund och inte på grundval av nationalitet, ras, religion eller politisk åskådning. Endast behov ska vara avgörande.

Oberoende

Humanitära organ måste själva utarbeta och genomföra sin politik, oberoende av (annan) statlig politik eller (andra) statliga åtgärder.

Neutralitet

Neutralitet innebär att man inte väljer sida vid fientligheter eller på något sätt deltar i kontroverser av politisk, rasistisk, religiös eller ideologisk natur.

I bilagan till FN:s generalförsamlings resolution nr 46/182 anges att principen om neutralitet, jämte principerna om humanitet och opartiskhet, ska vara vägledande för det humanitära biståndet.

DET HUMANITÄRA UTRYMMET

De förhållanden som krävs på fältet för att de humanitära aktörerna ska ha fullt tillträde till offren och kunna tillhandahålla bistånd och skydd utan att hjälparbetarnas säkerhet äventyras.

HYOGO-HANDLINGSPLANEN

Vid världskonferensen för katastrofförebyggande i januari 2005 (som hölls i Kobe, Hyogo, Japan), antog 168 regeringar en tioårsplan för att förbättra skyddet i världen mot naturliga risker. Hyogo-handlingsplanen utgör en global plan för de katastrofförebyggande åtgärderna under de kommande årtiondet. Målet är att till 2015 åstadkomma en väsentlig minskning av förlusterna till följd av katastrofer, både i form av liv och sociala, ekonomiska och miljömässiga tillgångar i samhällen och länder.

SAMMANKOPPLING AV KATASTROFBISTÅND, ÅTERUPPBYGGNAD OCH UTVECKLING

Syftet med en sammankoppling av katastrofbistånd, återuppbyggnad och utveckling är att se till att de strategier för nertrappning respektive uppbyggnad av bistånd som tillämpas av olika aktörer/instrument kopplas samman så att de täcker den s.k. gråzonen mellan humanitärt bistånd och utvecklingsbistånd och man därmed undviker alla eventuella luckor i biståndet. Om denna sammankoppling ska fungera krävs det planering av biståndet redan i inledningsfasen (snabb återhämtning) för att beakta processens senare stadier, varvid instrumenten från utvecklingsbistånd bör ta över efter instrumenten katastrofbistånd och återuppbyggnadsfasen.

OSLORIKTLINJERNA OCH RIKTLINJERNA FÖR MILITÄRA OCH CIVILA FÖRSVARSMEDEL

Osloriktlinjerna och riktlinjerna för militära och civila försvarsmedel är internationella riktlinjer som är avsedda att säkerställa oberoende och neutralitet när militära och civila försvarsmedel sätts in vid humanitära åtgärder. Deras huvudsakliga syfte är att upprätta en grundläggande ram för att formalisera och effektivisera användningen av utländska militära och civila försvarsmedel vid internationella insatser för katastrofhjälp.

Osloriktlinjerna avser användningen av militära och civila försvarsmedel som används för att stödja FN:s humanitära insatser vid naturkatastrofer. **Riktlinjerna** för militära och civila försvarsmedel avser däremot användningen av militära och civila försvarsmedel som används för att stödja FN:s humanitära insatser vid komplexa katastrofer (dvs. konfliktzoner).

ANSVARET FÖR SKYDD

I generalförsamlingens resolution 60/1 av den 24 oktober 2005 fastställs det att varje enskild stat har ansvaret för att skydda sin befolkning från folkmord, krigsförbrytelser, etnisk rensning och brott mot mänskligheten. Vidare föreskrivs det att världssamfundet, genom FN, även har ansvaret för att använda diplomatiska, humanitära och andra fredliga medel, i enlighet med kapitlen VI och VII i stadgan, för att bidra till att skydda människor från folkmord, krigsförbrytelser, etnisk rensning och brott mot mänskligheten. Det hänvisas dessutom till tillämpligheten av kapitel VII i stadgan om de fredliga medlen visar sig vara otillräckliga.