



Bryssel 10.3.2021
COM(2021) 110 final

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

EU:n humanitaarinen toiminta: uudet haasteet, samat periaatteet

1. Johdanto: EU:n humanitaarisen avun uudet ja vanhat haasteet

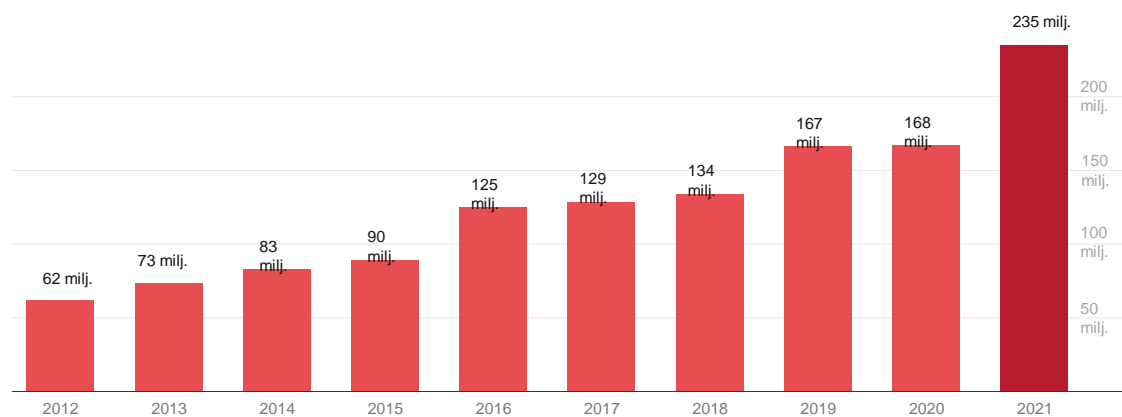
Euroopan unioni ja sen jäsenvaltiot ovat **maailman suurin humanitaarisen avun antaja**. Niiden yhteenlaskettu osuus koko maailman humanitaarisesta avusta on noin 36 prosenttia¹. Maailmassa, jossa konfliktien ja katastrofien vaikutukset kasvavat jatkuvasti, humanitaarinen apu on EU:n ulkoisen toiminnan keskeinen pilari ja tärkeä keino pitää EU:n arvoja yllä maailmanlaajuisesti.

Humanitaariseen apuun kohdistuu nyt kuitenkin ennennäkemättömiä haasteita, joita covid-19-pandemia pahentaa entisestään. **Humanitaarisen avun tarpeet ovat suuremmat kuin koskaan**, mikä johtuu suurelta osin valtioiden sisäisten konfliktien lisääntymisestä² sekä ilmastonmuutoksen, ympäristön pilaantumisen, maailmanlaajuisen väestönkasvun ja epäonnistuneen hallinnon vaikutuksista. Samaan aikaan **humanitaarisen avun tarpeiden ja maailmanlaajuisesti käytettävissä olevien resurssien välinen kuilu** kasvaa. **Perusnormeja ja -periaatteita kyseenalaistetaan** nykypäivänä tavalla, jollaista on harvoin nähty aiemmin, mikä tekee avun toimittamisesta vaikeampaa ja vaarallisempaa.

Tässä tiedonannossa esitetään, miten EU voi vastata tähän haasteeseen yhdessä erilaisten humanitaarisen avun kumppaneidensa ja muiden avunantajien kanssa.

Humanitaarisen avun tarpeiden äkillinen kasvu: covid-19:n ja ilmasto-vaikutusten seurauksena

Apua tarvitsevien määrä (2012–2021)



Tilanne Global Humanitarian Overview -tarkastelun julkaisuhetkellä. Pakolaisia koskevien alueellisten toimintasuunnitelmien rahoitustarpeissa ja väestömäärissä tapahtuneet muutokset johtuvat pääallekkaisuudesta humanitaarisen avun suunnitelmien kanssa

Kaavio: YK:n Global Humanitarian Overview 2021 • Lähde: Humanitarian Insight

¹ Vuonna 2020 EU:n ja jäsenvaltioiden yhteenlaskettu rahoitus oli 7,577 miljardia euroa (<https://fts.unocha.org/>)

² Osloon rauhantutkimuslaitos, *Conflict Trends: A Global Overview, 1946–2019*.

EU:n maailmanlaajuinen vastuu humanitaarisena toimijana on kasvanut **covid-19-pandemian** puhkeamisen myötä ennennäkemättömän suureksi. Ennusteiden mukaan 150 miljoonaa ihmistä ajautuu vuonna 2021 äärimmäiseen köyhyyteen pandemian seurauksena.³ Covid-19 on kärjistänyt aiempia epäkohtia ja eriarvoisuutta ja lisännyt humanitaarisen avun tarpeita entisestään. YK:n arvion mukaan humanitaarista apua tarvitsee vuonna 2021 lähes 235 miljoonaa ihmistä, toisin sanoen joka 33. ihminen maailmassa. Määrä on 40 prosenttia suurempi kuin vuoden 2020 arvioidut tarpeet (ennen covid-19-pandemiaa) ja lähes kolminkertainen vuoteen 2014 nähden. Kotiseudultaan siirtymään joutuneiden ihmisten määrä on kaksinkertaistunut vuoteen 2010 nähden; vuoden 2019 lopussa heitä oli 79,5 miljoonaa.⁴ Humanitaarinen kriisi kestää nyt keskimäärin yli yhdeksän vuotta, ja monet kestävät huomattavasti kauemmin; tällaisia pitkittyneitä kriisejä on myös Euroopan naapurialueilla. Tämän seurauksena liian monet humanitaariset kriisit 'unohdetaan'⁵.

EU ja sen jäsenvaltiot ovat reagoineet tilanteeseen kokoamalla huhtikuusta 2020 lähtien **Team Europe**⁶ -toimenpidepaketin, jonka määrärahat ovat 38,5 miljardia euroa. Näistä määrärahoista 3,49 miljardia euroa on osoitettu pandemiasta johtuvaan hätäapuun ja humanitaarisen avun tarpeisiin.

Ilmastomuutos heikentää entisestään ympäristön tilaa, pahentaa kestävämmän luonnonvarojen hoidon seurauksia ja lisää humanitaarisen avun tarpeita. Ilmastomuutos ja ympäristön tilan heikkeneminen ovat – yhä useammin esiintyvien ja aiempaa vakavampien luonnonuhkien aiheuttamien luonnonkatastrofien lisäksi – konfliktien, puutteellisen ruokaturvan ja väestön siirtymisen perimmäisiä syitä. Vuonna 2018 noin 108 miljoonaa ihmistä tarvitsi kansainvälistä humanitaarista apua myrskyjen, tulvien, kuivuuden ja maastopalojen vuoksi.⁷ Vuoteen 2050 mennessä yli 200 miljoonaa ihmistä vuosittain saattaa tarvita humanitaarista apua ilmastoon liittyvien katastrofien⁸ ja ilmastomuutoksen sosioekonomisten vaikutusten vuoksi.

Kasvava rahoitusvaje – ja itsepintaisen suppea avunantajien joukko

Vuonna 2020 YK:n yhteenlasketut humanitaarisen avun vetoomukset nousivat lähes 32,5 miljardiin euroon, mikä on kaikkien aikojen suurin määrä, osittain covid-19-pandemian seurauksena. Lisäksi humanitaarisen avun alalla vallitsee rahoitusvaje, joka on 17,5 miljardia euroa eli yli puolet kokonaismäärästä. YK:n mukaan sen humanitaarisen avun vetoomusten kattamiseksi tarvitaan vuonna 2021 alustavasti 29 miljardia euroa.⁹ Vaikka EU ja eräät muut avunantajat ovat viime vuosina huomattavasti tehostaneet toimiaan ja maailmanlaajuinen humanitaarisen avun rahoitus YK:n humanitaarisen avun vetoomuksiin on vuosina 2012–

³ Maailmanpankki, *Global Economic Prospects*, tammikuu 2021.

⁴ UNHCR, *Global Trends, Forced Displacement in 2019*, <https://www.unhcr.org/globaltrends2019/>

⁵ Humanitaariset kriisit, joille on leimallista se, että ne kiinnostavat avunantajia vain rajoitetusti, niiden rahoitus on puutteellista ja tiedotusvälineet kiinnittävät niihin vain vähän huomiota.

⁶ Team Europe muodostavat EU ja sen jäsenvaltiot, niiden diplomaattinen verkosto ja rahoituslaitokset, mukaan lukien kansalliset kehityspankit ja täytäntöönpanovirastot, sekä Euroopan investointipankki (EIP) ja Euroopan jälleerakennus- ja kehityspankki (EBRD). Lisätietoja: https://ec.europa.eu/international-partnerships/topics/eu-global-response-covid-19_en#header-2844

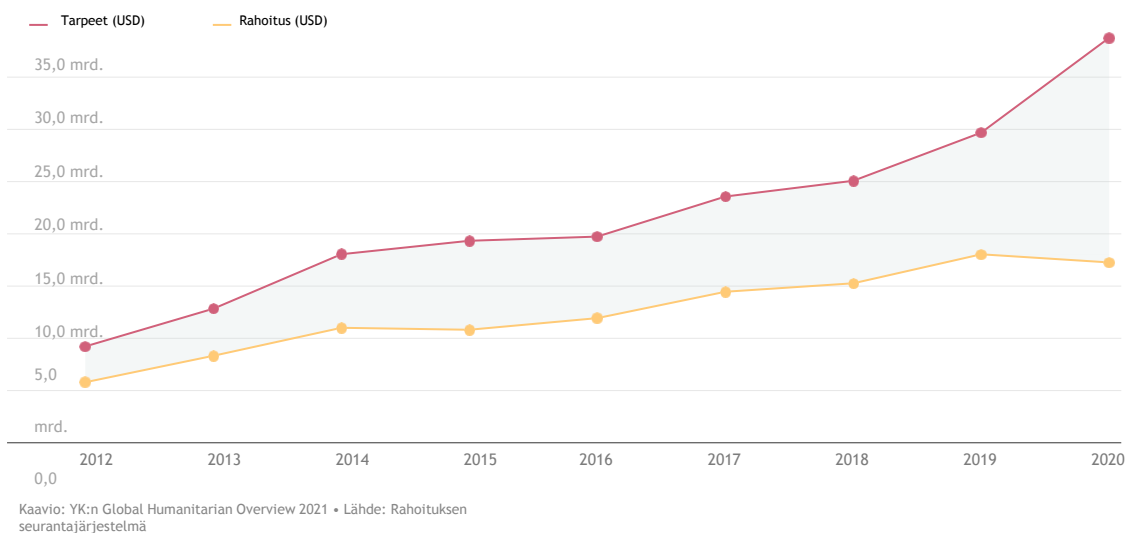
⁷ Maailman ilmatieteellinen järjestö, *State of Climate Services 2020 Report*.

⁸ Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun yhdistysten kansainvälinen liitto (IFRC), *The Cost of Doing Nothing*, syyskuu 2019.

⁹ Yhdistyneet kansakunnat, *Global Humanitarian Overview 2021*.

2020 lisääntynyt 4,1 miljardista 15 miljardiin euroon, **maailmanlaajuinen humanitaarisen avun rahoitusvaje on tästä huolimatta kasvanut nopeasti. Tämä kuilu kasvaa todennäköisesti entisestään**, kun covid-19-pandemian taloudelliset ja yhteiskunnalliset seuraukset aiheuttavat avunantajatalouksille edelleen paineita. Eräät suuret avunantajat ovat jo ilmoittaneet supistavansa avustuspäämäärärahojaan tai osallistumistaan merkittävien kriisien rahoitukseen. Huolestuttavaa on, että suuri osa maailmanlaajuisesta humanitaarisen avun rahoituksesta on yhä peräisin hyvin pieneltä joukolta avunantajia: vuonna 2020 kymmenen suurimman avunantajan osuus ilmoitetusta rahoituksesta oli 83 prosenttia.¹⁰ Sama pätee EU:n sisällä, sillä valtaosa EU:n humanitaarisen avun kokonaisrahoituksesta tulee vain muutaman jäsenvaltion ja EU:n talousarvioista.¹¹ Tämä ei ole kestävä.

Rahoitusvaje (2012-2020)



Humanitaarisen avun perillepääsyn ja toimittamisen esteet

Monissa konflikteissa ovat lisääntyneet taistelijoiden suoraan siviileihin, sairaaloihin ja kouluihin kohdistamat, usein tahalliset hyökkäykset, jotka ovat kansainvälisen humanitaarisen oikeuden vastaisia. Vuonna 2019 humanitaarisen avun työntekijöihin kohdistui 277 hyökkäystä, joissa sai surmansa 125 työntekijää.¹² Monissa kriiseissä avustujajärjestöt kohtaavat myös hallinnollisia esteitä ja muita rajoituksia, jotka saattavat vaikeuttaa avun toimittamista sitä tarvitseville. Covid-19-pandemiaan liittyvät sulkutoimet ja niistä johtuvat liikkumisrajoitukset ovat tehneet avun toimittamisesta apua tarvitsevalle väestölle entistä haasteellisempää.

¹⁰ YK:n OCHA, rahoituksen seurantajärjestelmä, <https://fts.unocha.org/>

¹¹ <https://fts.unocha.org/>

¹² Humanitarian Outcomes, *Aid Workers Security Database*, <https://aidworkersecurity.org/incidents/report>

EU:n on otettava nämä haasteet ja suuntaukset paremmin huomioon humanitaarista apua koskevassa politiikassaan, jotta se voi vastata kasvaviin humanitaarisen avun tarpeisiin tehokkaammin ja tukea suotuisampaa toimintaympäristöä humanitaarisille periaatteille rakentuvan avun toimittamiselle. Samalla se jatkaa tiivistä yhteistyötä kehitysyhteistyön ja rauhanrakentamisen toimijoiden kanssa pitkän aikavälin ratkaisujen edistämiseksi.

2. Vakaa perusta: toimiviksi todetut humanitaarisen avun periaatteet

EU:n humanitaarinen apu perustuu vankkaan oikeudelliseen perustaan sekä keskeisiin periaatteisiin ja yhteisiin tavoitteisiin. EU noudattaa tiukasti yleismaailmallisia humanitaarisen avun periaatteita eli inhimillisyyttä, puolueettomuutta, tasapuolisuutta ja riippumattomuutta, jotka on vahvistettu kansainvälisessä oikeudessa. EU:n humanitaarista apua koskevan politiikan keskeisenä tavoitteena on edelleen varmistaa, että valtiolliset ja valtiosta riippumattomat toimijat kunnioittavat kansainvälistä humanitaarista oikeutta.

Humanitaarista apua koskeva eurooppalainen konsensus¹³ toimii jatkossakin EU:n humanitaarisen toiminnan viitekehyksenä. Konsensuksessa ja humanitaarisesta avusta annetussa asetuksessa¹⁴ määritellään humanitaarisen avun erityisluonne ja tehtävä: EU:n humanitaarista apua toimitetaan yksinomaan tarpeiden perusteella hyvän humanitaarisen avunannon periaatteiden¹⁵ mukaisesti. Kuten myös ulkoisia konflikteja ja kriisejä koskevassa EU:n yhdenmetyssä lähestymistavassa¹⁶ muistutetaan, mikään poliittinen, strateginen, sotilaallinen tai taloudellinen tavoite ei vaikuta EU:n humanitaariseen apuun. Tämä on olennaisen tärkeää myös sen varmistamiseksi, että apua voidaan toimittaa kriisin koettelemille ihmisille usein monimutkaisissa poliittisissa ja turvallisuusympäristöissä.

Vaikka humanitaarinen apu on keskeinen osa EU:n yleistä kriisitoimintaa, EU suojelee humanitaarisen apunsa erityisluonnetta ja vahvistaa samalla edelleen sen yhteyttä EU:n kehitysapu-, konfliktinratkaisu- ja rauhanrakentamisaloitteisiin.

EU:n humanitaarisessa toiminnassa noudatetaan jatkossakin periaatetta, jonka mukaan apu **ei saa aiheuttaa haittavaikutuksia** katastrofista kärsivälle väestölle eikä ympäristölle ('do no harm principle')¹⁷. Lisäksi siinä pyritään **huomioimaan konfliktiriski**, jotta konfliktia ei tahattomasti pahennettaisi. EU edistää ja vahvistaa edelleen tehokasta humanitaarista **siviili- ja sotilastoimien koordinointia** humanitaarisen avun toimintatilan turvaamiseksi.

Humanitaarinen apu on usein tärkein kriisistä kärsiville ihmisille annettavan avun muoto. Koska avun tarve kasvaa jatkuvasti ja avustusmäärärahat on venytetty äärimmilleen, on olemassa todellinen riski, että osa ihmisistä ja yhteisöistä jää avun ulkopuolelle. **EU pyrkii**

¹³ [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FL/TXT/?qid=1431445468547&uri=CELEX:42008X0130\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FL/TXT/?qid=1431445468547&uri=CELEX:42008X0130(01))

¹⁴ Neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1257/96 määritellään, miten EU:n humanitaarinen apu toimitetaan; siinä säädetään, että EU:n humanitaarista apua olisi toimitettava katastrofista tai konfliktista kärsiville ihmisille heidän rodustaan, etnisestä alkuperästään, uskonnostaan, sukupuolestaan, iästään, kansallisuudestaan tai poliittisesta suuntautumisestaan riippumatta ja että avun antamista eivät saisi ohjata eivätkä siihen saisi vaikuttaa poliittiset näkökohdat.

¹⁵ <https://www.ghdinitiative.org/ghd/gns/principles-good-practice-of-ghd/principles-good-practice-ghd.html>

¹⁶ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5413-2018-INIT/fi/pdf>

¹⁷ Humanitaarista apua koskevassa eurooppalaisessa konsensuksessa kehoitetaan ottamaan ympäristönäkökohdat huomioon humanitaarista apua koskevilla alakohtaisissa politiikoissa ja toimissa.

edelleen vastaamaan tarpeisiin tasapuolisesti ja osoittaa jatkossakin 15 prosenttia alkuperäisistä humanitaarisen avun määrärahoistaan **'unohdettuihin kriiseihin'**.

Kriisitilanteessa elävien ihmisten **suojelu** – erityisesti seksuaalisen ja sukupuoleen perustuvan väkivallan ja seksuaalisen riiston, hyväksikäytön ja häirinnän ehkäisy, lieventäminen ja niihin puuttuminen – säilyy vahvana osana EU:n humanitaarista apua sukupuolten tasa-arvon edistämistä koskevan EU:n toimintasuunnitelman¹⁸ mukaisesti. EU tukee edelleen maailmanlaajuisia **toimintakehotusta sukupuoliperusteiselta väkivallalta suojelemiseksi hätätilanteissa**¹⁹. Se noudattaa myös sitoumuksiaan puuttua nopeasti kaikenlaisiin väärinkäytöksiin kansainvälisessä avustustoiminnassa ja lisätä vastuuvollisuutta²⁰.

Ihmiset pysyvät EU:n humanitaarisen avun keskiössä, ja **avunsaajilla on mahdollisuus osallistua mielekkäällä tavalla** heitä koskeviin päätöksiin. EU on myös sitoutunut vastaamaan erityisryhmien, kuten naisten, lasten, ikääntyneiden ja vammaisten, tarpeisiin ja takaamaan heidän oikeutensa. Tämä edistää tasa-arvoa koskevaa EU:n yleistä toimintaohjelmaa²¹, joka on yksi Euroopan komission ensisijaisista tavoitteista.

On ratkaisevan tärkeää, että **lapsilla on kriisiympäristöissä mahdollisuus turvalliseen ja säännölliseen koulunkäyntiin**, mutta tämä ei toteudu läheskään kaikkialla. Oppilaitoksista – ja oppilaista – on tullut yhä useammin väkivaltaisten hyökkäysten tarkoituksellinen kohde erityisesti Sahelin alueella. Vaikka digitaaliset ja etäratkaisut ovat mahdollistaneet opintojen jatkumisen eri puolilla maailmaa covid-19-pandemian aikana, näistä ratkaisuista ei ole ollut apua monille humanitaarisen avun vastaanottajille. Erityisen vaikeaa koulunkäynnin jatkaminen on ollut pakolaisille ja maan sisällä siirtymään joutuneille lapsille. YK:n arvion²² mukaan on olemassa riski, että lähes 24 miljoonaa humanitaarisen kriisin keskellä elävää lasta ja nuorta ei enää palaa kouluun covid-19-kriisin vuoksi. Tyttöjen kohdalla riski on erityisen suuri, sillä koulunkäynnin keskeytyminen johtaa usein lapsi- ja pakkoavioliittoihin.²³ EU aikoo edelleen painottaa **lasten suojelun ja koulutuksen tukemista hätätilanteissa** ja erityisesti tyttöjen pääsyä koulutukseen humanitaarisesti

¹⁸ https://ec.europa.eu/international-partnerships/news/gender-action-plan-putting-women-and-girls-rights-heart-global-recovery-gender-equal-world_en

¹⁹ EU johti toimintakehotusta (<https://www.calltoactiongbv.com/>) kesäkuusta 2017 joulukuuhun 2018 ja antoi toimintaohjeet vammaisten huomioimisesta EU:n rahoittamissa humanitaarisissa toimissa: https://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/2019-01_disability_inclusion_guidance_note.pdf

²⁰ EU on hyväksynyt avunantajien sitoumukset seksuaalisen riiston, hyväksikäytön ja seksuaalisen häirinnän torjumiseksi kansainvälisessä avustustoiminnassa ja kehitysapukomitean vuonna 2019 antaman suosituksen seksuaalisen riiston, hyväksikäytön ja häirinnän lopettamiseksi kehitysyhteistyössä ja humanitaarisessa avustustoiminnassa.

²¹ 'Kaikkien ihmisten tasa-arvo ja tasa-arvo kaikissa sen merkityksissä' on yksi Euroopan komission keskeisistä poliittisista painopisteistä. Tämän tavoitteen toteuttamiseksi komissio on esittänyt maaliskuusta 2020 alkaen erilaisia tasa-arvoaloitteita ja -strategioita, jotka liittyvät erityisesti sukupuolten tasa-arvoon, vammaisuuteen ja syrjinnän eri muotojen torjuntaan. Näihin kuuluvat erityisesti sukupuolten tasa-arvon edistämistä ulkoisissa toimissa koskeva kolmas EU:n toimintasuunnitelma (GAP III), EU:n sukupuolten tasa-arvostrategia 2020–2025, vammaisten oikeuksia koskeva EU-strategia, hltiq-henkilöiden tasa-arvoa koskeva EU-strategia 2020–2025, EU:n rasismintorjunnan toimintasuunnitelma 2020–2025, romanien tasa-arvoa, osallisuutta ja osallistumista koskeva EU:n strategiakehitys 2020–2030. (https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/dalli/announcements/union-equality-first-year-actions-and-achievements_en). Ks. myös ihmisoikeuksia ja demokratiaa koskeva EU:n toimintasuunnitelma 2020–2024 (<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10101/2020/EN/JOIN-2020-5-F1-EN-ANNEX-1-PART-1.PDF>).

²² Yhdistyneet kansakunnat, *Global Humanitarian Overview 2021*.

²³ Ks. YK:n pääsihteerin raportti *The impact of COVID-19 on women*: <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/04/policy-brief-the-impact-of-covid-19-on-women>; Ks. myös Euroopan tasa-arvoinstituutin verkkosivut covid-19:n sukupuolivaikutuksista: <https://eige.europa.eu/topics/health/covid-19-and-gender-equality>

haastavissa tilanteissa. Se osoittaa jatkossakin vähintään 10 prosenttia vuotuisista humanitaarisen avun määrärahoistaan tähän painopisteeseen (vuonna 2015 vastaava osuus oli vain 1 prosentti) ja sitoutuu täysimääräisesti 'turvallista koulunkäyntiä koskevaan julistukseen'²⁴.

Tehokas **monenvälisyys**²⁵ ja **koordinointi YK:n johdolla** ovat edelleen keskeisessä asemassa EU:n humanitaarisessa toiminnassa, sillä ne ovat keskeisiä edellytyksiä humanitaarisiin periaatteisiin perustuvan johdonmukaisen avun tarjoamiselle. Lisäksi EU tukeutuu jatkossakin vahvaan verkostoon, johon kuuluu erilaisia kumppaneita, kuten kansalaisjärjestöjä, YK:n erityisjärjestöjä, rahastoja ja ohjelmia sekä muita kansainvälisiä järjestöjä ja EU:n jäsenvaltioiden erityisjärjestöjä. Yhteistyö näiden eri kumppaneiden kanssa on olennaisen tärkeää, jotta asioihin voidaan vaikuttaa ja saada aikaan laadukkaita tuloksia käytännön tasolla.

²⁴ Turvallista koulunkäyntiä koskeva julistus (2015) on Norjan ja Argentiinan johtama hallitustenvälinen aloite, jolla pyritään suojelemaan oppilaitoksia aiempaa tehokkaammin hyökkäyksiltä ja varmistamaan turvallisen koulunkäynnin jatkuvuus aseellisten konfliktien aikana.

²⁵ Yhteinen tiedonanto EU:n vahvemmassa panostuksesta sääntöihin perustuvaan monenvälisyyteen https://eeas.europa.eu/sites/default/files/en_strategy_on_strengthening_the_eus_contribution_to_rules-based_multilateralism.pdf

3. Kasvaviin tarpeisiin vastaaminen ja rahoitusvajeen pienentäminen

3.1 Avun toimittamisen parantaminen: Tehokkuuden ja vaikuttavuuden lisääminen sekä innovoinnin ja valmiuksien hyödyntäminen

Tärkeimmät avunantajat ja humanitaariset avustusjärjestöt totesivat jo vuonna 2016 pidetyssä maailman humanitaarisessa huippukokouksessa kasvavien tarpeiden ja rajallisen resurssipohjan aiheuttaman rakenteellisen haasteen. Ne tekivät nk. ”uuden diilin” eli Grand Bargain -sopimuksen²⁶, jolla avunantajien ja avustusjärjestöjen työskentelykäytäntöjä mukautetaan niin, että avun tehokkuus ja vaikutukset voidaan maksimoida. Nk. uuden diilin taustalla olevat perusajatukset ovat nyt ajankohtaisempia ja kiireellisempiä kuin koskaan aiemmin: **avunantajien on toimittava joustavasti**, jotta humanitaariset kumppanit voivat toteuttaa oikea-aikaisia ja mukautettuja toimia, ja eri avunantajien usein työläitä raportointivaatimuksia on yhdenmukaistettava. Vastineeksi avustusjärjestöt **uudistivat sitoumuksensa koordinoituihin tarvearviointeihin, vastuuvollisuuteen** avunsaajia ja veronmaksajia kohtaan, avunantajien avun **avoimuuteen ja näkyvyyteen** ja siihen, että mahdollisimman suuri osa varoista tavoittaa apua tarvitsevat ihmiset. Samalla on olennaisen tärkeää, että rahoitus voidaan ottaa käyttöön nopeasti odottamattomissa hätätilanteissa, joista covid-19-epidemian puhkeaminen on yksi esimerkki, ja useammin esiintyvissä äkillisissä luonnonkatastrofeissa, kuten ilmastonmuutoksen aiheuttamissa katastrofeissa. EU pyrkii edelleen nykyaikaistamaan rahoitusmekanismejaan tarjotakseen humanitaarisille kumppaneilleen **enemmän operatiivista joustavuutta** ja lisätäkseen samalla **EU:n avun lisäarvoa ja näkyvyyttä**.

Vaikka suurin osa EU:n humanitaarisesta avusta myönnetään vuosittain, Euroopan komissio on kokeillut monivuotisia ja useita maita koskevia ’ohjelmakumppanuuksia’ muun muassa Punaisen Ristin kansainvälisen komitean kanssa²⁷. Näiden kumppanuuksien tavoitteena on tarjota humanitaarisille kumppaneille enemmän joustavuutta ja vähentää humanitaaristen kumppanien ja komission hallinnollista taakkaa. Samalla niillä pyritään maksimoimaan EU:n rahoituksen vaikutus ja lisäämään EU:n näkyvyyttä. Tämä kokeellinen lähestymistapa laajennetaan koskemaan YK:n erityiselimiä ja järjestöjä sekä muita kansainvälisiä järjestöjä.

Yleensäkin **EU edistää edelleen sellaisten innovatiivisten ratkaisujen kehittämistä ja käyttöönottoa**, jotka tuottavat tehokkaampaa, kustannustehokkaampaa, ympäristöystävällisempää ja ilmastonmuutoksen kestävää apua.²⁸

Käteisvarojen siirtoja pidetään nykyään tehokkaimpana ja vaikuttavimpana tapana toimittaa apua konflikteista tai katastrofeista kärsiville ihmisille. EU on jo kauan sitten sitoutunut käyttämään humanitaarisissa yhteyksissä käteisavustuksia aina kun se on mahdollista ja tarkoituksenmukaista.²⁹ Se on myös tehnyt yhteistyötä keskeisten kumppanien kanssa sen

²⁶ Ks. humanitaarisen rahoituksen korkean tason paneeli: *Too important to fail - addressing the humanitarian financing gap* ja <https://agendaforhumanity.org/initiatives/3861>

²⁷ Muita kumppaneita ovat ACTED – Ranska, Pelastakaa Lapset – Tanska, Concern – Irlanti ja International Rescue Committee – Saksa.

²⁸ Esimerkkinä Euroopan innovaationeuvoston palkinto humanitaarisen avun tarpeisiin kehitetystä kohtuuhintaisesta huipputeknologiasta. Sen avulla tuettujen hankkeiden ansiosta on muun muassa voitu tarjota yhteisöille ja pakolaisille älykkäitä ratkaisuja energia-, terveydenhuolto- ja sairaanhoitopalvelujen järjestämiseen kohtuuhinnalla. Lisätietoja: https://ec.europa.eu/research/eic/index.cfm?pg=prizes_aid

²⁹ Neuvoston päätelmät käteissiirroista: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10184-2015-INIT/fi/pdf>

varmistamiseksi, että mahdollisimman suuri osa käteisohjelman rahoituksesta saavuttaa lopulliset tuensaajat.

Digitaaliset välineet ovat keskeinen edellytys käteissiirtojen turvalliselle toimittamiselle. Jos niitä on käytettävissä, niillä voi olla suuri merkitys myös etäopiskelun käynnistämisessä hätätilanteissa digitaalisen koulutuksen toimintasuunnitelman³⁰ mukaisesti sekä katastrofien varhaisvaroitusjärjestelmien, pakkomuuton seurannan ja tarpeiden etäarvioinnin mahdollistamisessa. EU aikoo **laajentaa turvallisten ja tehokkaiden digitaalisten välineiden käyttöä** humanitaarisissa toimissaan, erityisesti **häiriöihin varautuvissa sosiaalisen turvaverkon ohjelmissa**, kuten Turkin hätätilanteiden sosiaalisessa turvaverkossa³¹, joka on EU:n historian suurin humanitaarinen ohjelma, ja **tuensaajien yhteyksien mahdollistamiseksi** tietosuojavaatimuksia³² kaikilta osin noudattaen.

Tuki paikallisille avustustyöntekijöille

Paikallisyhteisöt ja -järjestöt ovat yleensä ensimmäisiä toimijoita kriisitilanteissa, ja niillä on keskeinen rooli nopean, laadukkaan ja kustannustehokkaan avun toimittamisessa sitä tarvitseville. Covid-19-epidemian puhjetessa paikalliset toimijat reagoivat monissa paikoissa ensimmäisinä ja täyttivät poistuneiden kansainvälisten toimijoiden jättämän tyhjiön. Pandemia on myös nostanut esiin sen, että paikallinen tietämys ja kontekstin ymmärtäminen helpottaa avun hyväksymistä ja parantaa valmiuksia puuttua nopeammin tilanteeseen.

Nk. uuteen diiliin sisältyi avunantajien ja kansainvälisten avustusjärjestöjen vahva sitoumus **kanavoida enemmän resursseja suoraan paikallisille avustustyöntekijöille**. Rahoituksen kulkua paikallisille toimijoille ja kansallisille valtiosta riippumattomille järjestöille on kuitenkin haitannut monien avunantajien tarve sovittaa tämä sitoumus yhteen sääntelyyn, avoimuuteen ja vastuuvollisuuteen liittyvien vaatimusten kanssa erityisesti konfliktitilanteissa, joissa rahoituksen seuranta voi olla haastavaa.

Komissio pyrkii lisäämään EU:n tukea paikallisille toimijoille ottaen huomioon maiden ja olosuhteiden erityispiirteet sekä hyödyntämällä erilaisia välineitä humanitaarisen avun, kehityksen ja rauhan muodostaman kokonaisuuden puitteissa seuraavilla neljällä toimintalinjalla:

- a) investoiminen paikallisten valmiuksien vahvistamiseen hyödyntäen kokemuksia, joita on saatu muun muassa Turkissa toimivasta Local Initiative Fund in Turkey -rahastosta; rahasto tarjoaa teknistä ja taloudellista tukea paikallisille avustustyöntekijöille, jotta apu tavoittaisi pakolaiset ja heitä vastaanottavat yhteisöt;
- b) ympäristöystävällisten ja paikallisten humanitaarisen avun tarvikkeiden suosiminen hankinnoissa;
- c) paikallisten rahoitusmallien tukeminen, esimerkiksi tuki monenvälisille keskitetyille rahoitusmekanismeille, joissa panostetaan voimakkaasti paikallisiin avustustyöntekijöihin;

³⁰ https://ec.europa.eu/education/sites/default/files/document-library-docs/deap-communication-sept2020_en.pdf

³¹ https://ec.europa.eu/echo/essn_en

³² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0679>

- d) sellaisten konsortioiden edistäminen, jotka perustuvat tasavertaisiin kumppanuuksiin ja tasapuoliseen vastuunjakoon ja rahoitukseen kansainvälisten ja paikallisten avustustyöntekijöiden välillä.

EU tukee nk. uutta diiliä koskevien sitoumustensa mukaisesti YK:n maakohtaisia keskitettyjä rahastoja³³ kokeiluluonteisesti Etelä-Sudanissa ja Ukrainassa. Nämä rahastot antavat kansainvälisille avunantajille mahdollisuuden tukea välillisesti paikallisia ja kansallisia valtiosta riippumattomia järjestöjä muun muassa edistämällä niiden osallistumista maakohtaisiin humanitaarisen avun koordinoitumekanismeihin.

Tavoite: Edistetään joustavia ja tehokkaita humanitaarisia toimia ja rahoitusmekanismeja.

Keskeiset toimet:

- Laajennetaan monivuotisia ja joustavia rahoitusjärjestelyjä humanitaarisen avun kumppanien kanssa hyödyntäen tarvittaessa myös kehitysyhteistyön välineitä sekä yksinkertaistetaan ja yhdenmukaistetaan raportointivaatimuksia nk. uuden diilin mukaisesti varmistuen samalla, että tarvearviointeja koordinoidaan toimijoiden välillä ja että EU:n tuen vastuuvollisuutta, tehokkuutta ja näkyvyyttä vahvistetaan.
- Lisätään EU:n tukea paikallisille avustustyöntekijöille muun muassa laajentamalla maakohtaisten keskitettyjen rahastojen ja muiden sellaisten rahoitusmekanismien käyttöä, joissa paikalliset toimijat ovat etusijalla.
- Laaditaan ohjeistusta tasa-arvoisten kumppanuuksien edistämisestä paikallisten avustustyöntekijöiden kanssa.
- Kannustetaan humanitaarisen avun kumppaneita käyttämään digitaalisia välineitä nykyistä enemmän muun muassa tekemällä yhteistyötä suotuisan ympäristön luomiseksi.
- Laaditaan erityiset ohjeet sähköisen rahan käytön laajentamisesta ja varmistetaan avunsaajien mahdollisuus käyttää sähköisiä ratkaisuja käteissiirtoja koskevan EU:n aihekohtaisen politiikan tarkistamisen yhteydessä.
- Tuetaan, laajennetaan ja edistetään investointeja hyviksi osoittautuneisiin, kustannustehokkaisiin ja teknologiapohjaisiin humanitaarisen avun ratkaisuihin ja hyödynnetään esimerkkinä myös Euroopan innovaationeuvoston vuoden 2020 palkintoja³⁴.

3.2 Puutteiden korjaaminen: EU:n humanitaarisen toiminnan valmiudet

Vaikka EU:n humanitaarisen avun kumppanit jatkavatkin EU:n humanitaarisen avun toimittamista, **EU:n suora toiminta voi joissain tilanteissa tuottaa selvää lisäarvoa.** Suoralla toiminnalla voidaan esimerkiksi korjata toimintavalmiuden tilapäinen vaje, joka syntyy, jos humanitaaristen järjestöjen tai kansallisten viranomaisten tavanomaiset toimitusmekanismit tai käytettävissä olevat valmiudet ovat tehottomia tai puutteellisia.³⁵

³³ <https://www.unocha.org/our-work/humanitarian-financing/country-based-pooled-funds-cbpf>

³⁴ https://ec.europa.eu/research/eic/index.cfm?pg=prizes_aid

³⁵ Liikenteen ja toimitusketjujen häiriöt sekä matkustusrajoitukset ja sulkutoimet, joita asetettiin eri puolilla maailmaa covid-19-pandemian alkuvaiheessa, vaikeuttivat humanitaarista toimintaa merkittävästi.

Tällaisissa tapauksissa EU:n humanitaarisesta avusta annetun asetuksen mukaiset ja EU:n humanitaarisen avun määrärahoista rahoitettavat **EU:n humanitaarisen toiminnan valmiudet** voisivat auttaa EU:ta tukemaan jäsenvaltioita ja EU:n humanitaarisen avun kumppaneita avun nopeassa toimittamisessa.

Nämä valmiudet perustuisivat covid-19-pandemian aikana saatuihin kokemuksiin, kuten paluulentojen käyttöön humanitaarisen avun rahtikuljetuksissa ja EU:n humanitaarisen ilmasillan³⁶ perustamiseen Team Europe -lähestymistavan mukaisesti välttämättömän humanitaarisen avun toimittamiseksi.

EU toteutti vuoden 2020 touko–lokakuussa **EU:n humanitaarisen ilmasillan** puitteissa 67 operaatiota 20 maahan neljässä maanosassa. Tämän EU:n humanitaarisen avun määrärahoista rahoitetun aloitteen nojalla kuljetettiin 1 150 tonnia välttämättömiä lääkinnällisiä ja humanitaarisen avun tarvikkeita sekä 1 700 terveydenhuollon työntekijää ja avustustyöntekijää sekä muita matkustajia.

Nämä valmiudet täydentävät **unionin pelastuspalvelumekanismia** ja perustuvat **EU:n hätäavun koordinoitikeskuksen**³⁷ operatiiviseen valmiuteen. Niillä pyritään edistämään EU:n kumppaneiden ja jäsenvaltioiden humanitaarista toimintaa, ja ne pannaan täytäntöön tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa. Valmiuksilla pyritään tarpeen mukaan helpottamaan logistiikkaa, kuten kuljetuksia, keskittämään resursseja sekä helpottamaan resurssien lähettämistä ja alkuvaiheen operaatioita kentällä. Valmiuksien avulla voidaan esimerkiksi toteuttaa logistisia arviointeja, tukea avustustarvikkeiden hankintoja, varastointia, kuljetusta ja/tai jakelua sekä käyttöönottoa alkuvaiheessa, mukaan lukien covid-19-rokotteet ja niiden toimittaminen heikossa asemassa oleviin maihin.³⁸ Niiden avulla voidaan myös jatkaa EU:n lääketieteellisten avustusvalmiuksien kehittämistä tulevien terveysuhkien varalta käyttäen pohjana EU:n nykyisiä lääkintäapujoukkoja ja tekemällä tarvittaessa yhteistyötä tulevan EU:n terveysalan erityistyöryhmän³⁹ kanssa. Erityistyöryhmän on tarkoitus toimia Euroopan tautienehkäisy- ja -valvontakeskuksen (ECDC) koordinoinnin alaisuudessa ja avustaa paikallisissa toimissa tartuntatauti-epidemioiden puhjetessa hyödyntäen synergiaa unionin pelastuspalvelumekanismiin kanssa. Näin se lujittaisi toimintavalmiuksia sekä jäsenvaltioissa että kolmansissa maissa. Näillä toimilla täydennetään myös muita EU:n humanitaarista toimintaa tukevia aloitteita, kuten Euroopan solidaarisuusjoukkoihin osallistuvien vapaaehtoisten panosta; solidaarisuusjoukot tarjoavat keskitetyn väylän, jonka kautta pääsee osallistumaan solidaarisuustoimiin koko unionissa ja sen ulkopuolella.⁴⁰

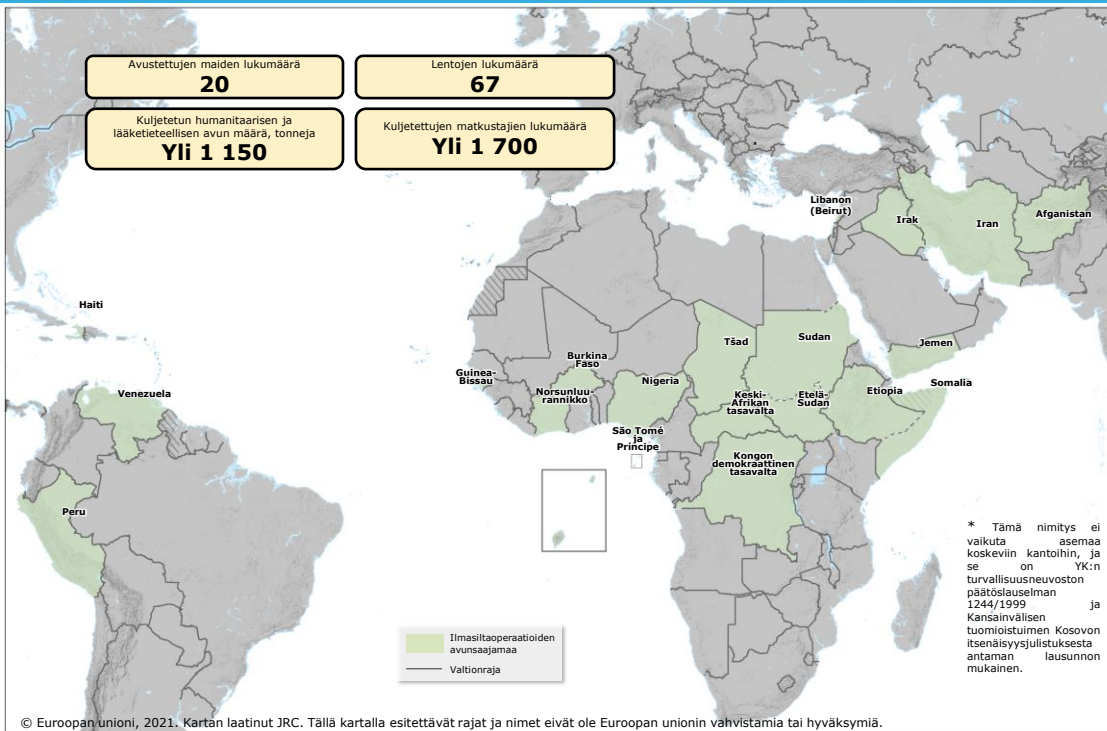
³⁶ https://ec.europa.eu/echo/what/humanitarian-aid/humanitarian-air-bridge_en

³⁷ https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre-ercc_en

³⁸ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-united-front-beat-covid-19_en.pdf

³⁹ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/proposal-mandate-european-centre-disease-prevention-control_en.pdf

⁴⁰ https://europa.eu/youth/solidarity_fi



Tavoite: Varmistetaan, että EU:n humanitaarinen apu voidaan toimittaa nopeasti ja tehokkaasti sitä tarvitseville.

Keskeiset toimet:

- Perustetaan EU:n humanitaarisen toiminnan valmiudet puutteiden korjaamiseksi tarvittaessa, jotta EU:n jäsenvaltiot ja humanitaarisen avun kumppanit voivat toimittaa humanitaarista apua nopeasti yhteistyössä unionin pelastuspalvelumekanismin kanssa ja sen toimia täydentäen.

3.3 Enemmän huomiota ilmastovaikutuksiin ja ympäristötekijöihin: Vaikuttaminen, valmiudet ja ennakointi

Katastrofivalmius on jo olennainen osa EU:n humanitaarista toimintaa, ja siihen on varattu omat määrärahat. Se on myös keskeinen osa katastrofiriskien vähentämiseen tähtäävää EU:n pitkän aikavälin ohjelmaa. Ilmastonmuutoksen ja ympäristön tilan heikkenemisen entistä suuremmat vaikutukset vaarantavat kuitenkin humanitaarisen toiminnan onnistumisen.⁴¹ Ilmastonmuutos paitsi lisää luonnonkatastrofeja myös moninkertaistaa uhkien määrän⁴², mikä hankaloittaa ja pitkittää konfliktitilanteita ja lisää humanitaarisen avun tarpeita. Sen vuoksi humanitaarisessa toiminnassa on tärkeää huomioida aina ja kaikkialla ilmasto- ja ympäristönäkökohdat (myös riskitietoisuus) ja kiinnittää humanitaarisessa

⁴¹ Vuoden 2020 alkupuoliskolla noin 10 miljoonaa ihmistä joutui siirtymään kotiseudultaan suurelta osin sähän liittyvien vaarojen ja katastrofien vuoksi pääasiassa Etelä- ja Kaakkois-Aasiassa ja Afrikan sarvessa (Maailman ilmatieteellinen järjestö, 2020).

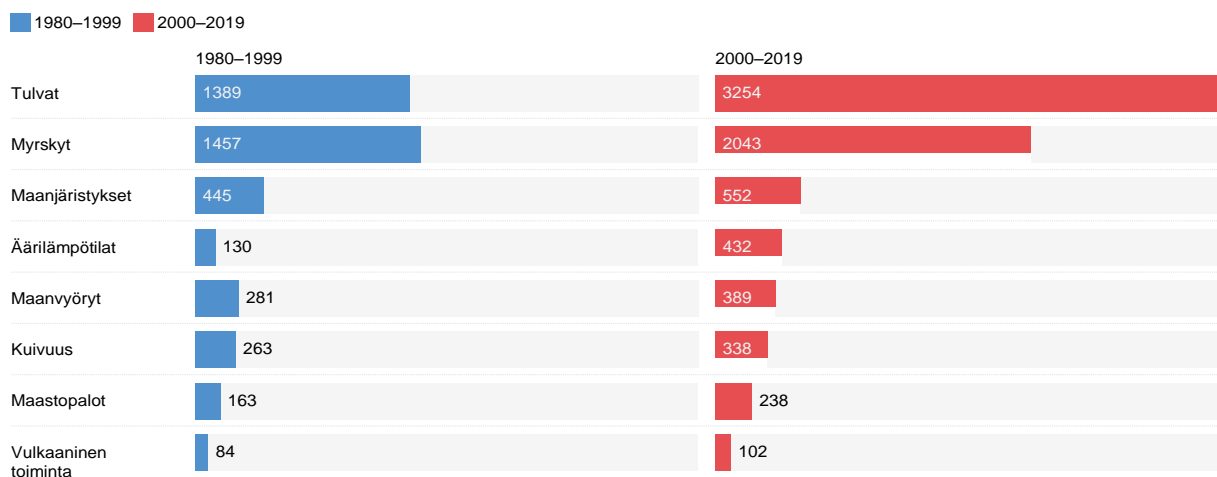
⁴² Neuvoston päätelmät ilmasto- ja energiadiplomatiasta <https://www.consilium.europa.eu/media/48057/st05263-en21.pdf>, ilmastonmuutosta ja puolustusta koskeva etenemissuunnitelma <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12741-2020-INIT/en/pdf>

ohjelmasuunnittelussa erityistä huomiota ympäristökestävyyden ja ilmastonmuutokseen sopeutumisen tukemiseen katastrofialtteimmissa maissa ja alueilla.

Erityisesti **ennakoivat lähestymistavat**⁴³ **humanitaariseen toimintaan voivat auttaa vahvistamaan yhteisöjen, mukaan lukien pakkosiirtolaisten, selviytymiskykyä haavoittuvassa asemassa olevilla ja ilmasto- ym. katastrofeille alttiilla alueilla.** Tällaisten lähestymistapojen tuloksellisuus riippuu siitä, onko käytössä riittävän luotettavaa varhaisvaroitusjärjestelmien tuottamaa tietoa,⁴⁴ kuten indikaattoreita tai muita tekijöitä, joiden perusteella toimet voidaan käynnistää. EU aikoo **lisätä näiden lähestymistapojen käyttöä** kehittäen edelleen ilmasto- ja tiedeyhteisöjen kanssa solmittuja kumppanuuksia. EU toimii vuonna 2022 katastrofeista johtuvaa muuttoliikettä käsittelevän foorumin (Platform on Disaster Displacement) puheenjohtajana ja aikoo edistää myös sen välityksellä maailmanlaajuisia pyrkimyksiä suojella ihmisiä, jotka joutuvat siirtymään kotiseudultaan katastrofien ja ilmastonmuutoksen vuoksi.

Heinäkuussa 2020 Bangladeshissa toimivat humanitaarisen avun kumppanit⁴⁵ pystyivät reagoimaan vakaviin tulviin nopeasti ja toimittamaan käteisapua 3 300 perheelle pahiten kärsineillä alueilla, koska tulvista saatiin nopeasti tieto EU:n Copernicuksen hätätilanteiden hallintapalveluihin (unionin pelastuspalvelumekanismiin sisältyvä väline) kuuluvan GloFAS-järjestelmän (Global Flood Awareness System) ennusteen ansiosta.

Tapahtuneet katastrofit tyypeittäin (1980-2019)



Kaavio: YK:n Global Humanitarian Overview 2021 • Lähde: CRED / UNDRR

⁴³ Ennakoiviin toimiin kuuluu sellaisten varhaisvaiheen toimien suunnitteleminen, joiden perusteella rahoitus voidaan maksaa nopeasti jo ennen luonnonkatastrofia, ihmisen aiheuttamaa katastrofia tai muuta laukaisevaa tapahtumaa. Niitä voidaan hyödyntää myös muissa kuin ilmastonmuutokseen liittyvissä ennakoitavissa hätätilanteissa.

⁴⁴ <https://www.undrr.org/terminology/early-warning-system>

⁴⁵ Toimijoina Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun yhdistysten kansainvälinen liitto (IFRC), Bangladeshin Punainen Puolikuu ja Maailman ruokaohjelma.

Ilmastonmuutoksen lisääntyvistä humanitaarisista vaikutuksista huolimatta heikoimmassa asemassa oleville maille suunnataan aivan liian pieni osa koko maailman ilmastorahoituksesta.⁴⁶ Ilmastonmuutokseen sopeutumien tukemiseksi tarvitaan kiireellisesti lisää kansainvälistä rahoitusta sekä julkisista että yksityisistä lähteistä. Humanitaariseen järjestelmään kohdistuvien paineiden hillitsemiseksi EU **kannustaa edelleen ohjaamaan huomattavasti enemmän ilmastovaroja selviytymiskyvyn ja sopeutumisen kehittämiseen siellä, missä niitä eniten tarvitaan.** Tuloksia saadaan aikaan vain, jos toimissa sovelletaan ilmasto- ja ympäristökestävyyttä koskevaa yhdennettyä lähestymistapaa, jossa kootaan yhteen humanitaariset, kehitysyhteistyön ja rauhanrakentamisen toimijat ja jossa keskitytään ennaltaehkäisyyn ja varautumiseen ja hyödynnetään ilmasto- ja ympäristöpolitiikan ja tiedeyhteisöjen asiantuntemusta.⁴⁷

Vaikka humanitaariseen apuun ei sovelleta vuosille 2021–2027 laaditussa EU:n monivuotisessa rahoituskehyksessä asetettua 30 prosentin ilmastotoimien valtavirtaistamistavoitetta, sillä edistetään kuitenkin ilmastotoimia. Edistääkseen EU:n ilmastomenojen seuranta komissio soveltaa tällaista **seuranta EU:n humanitaariseen apuun** vapaaehtoisesti.

Humanitaaristen avunantajien ja toimijoiden olisi myös näytettävä esimerkkiä. Siksi EU **tukee myös humanitaarisen avun kumppaneiden pyrkimyksiä pienentää niiden ympäristöjalanjälkeä.** Samaan aikaan komissio **jatkaa humanitaarisen avun kenttäverkostonsa (ECHOField) ja päätoimipaikkansa viherryttämisen prosessia**⁴⁸ Euroopan vihreän kehityksen ohjelman⁴⁹ mukaisesti.

Tavoite: Sisällytetään ilmastonmuutoksen vaikutukset ja ympäristötekijät entistä tiiviimmin humanitaarisen avun toimintapolitiikkaan ja käytäntöön sekä tehostetaan koordinoitua kehitysyhteistyö-, turvallisuus-, ilmasto- ja ympäristöalan toimijoiden kanssa heikoimmassa asemassa olevien yhteisöjen selviytymiskyvyn parantamiseksi.

Keskeiset toimet:

- Suunnataan nykyistä merkittävästi suurempi osuus ilmastorahoituksesta katastrofialtteimpien maiden ja alueiden selviytymiskyvyn ja sopeutumisen parantamiseen EU:n uuden ilmastonmuutokseen sopeutumista koskevan strategian mukaisesti ja osana humanitaarisen avun, kehityksen ja rauhan muodostamaan kokonaisuuteen perustuvaa lähestymistapaa.
- Vahvistetaan heikommassa asemassa olevien väestöryhmien ilmasto- ja ympäristökestävyyttä humanitaarisen avun, kehityksen ja rauhan muodostaman kokonaisuuden puitteissa ja varmistetaan katastrofivalmiutta koskevien uusien ohjeiden levittäminen ja täytäntöönpano EU:n humanitaarisen avun kumppaneiden keskuudessa tiiviissä yhteistyössä kehitysyhteistyön ja ilmastoalan toimijoiden kanssa.
- Kehitetään ja sovelletaan edelleen riskitietoisia lähestymistapoja, joihin sisältyvät riskirahoitus ja ennakoivan toiminnan laajentaminen erilaisissa humanitaarisissa

⁴⁶ Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun yhdistysten kansainvälisen liiton laatiman World Disasters Report 2020 -julkaisun mukaan yksikään niistä 20 maasta, jotka ovat altteimpia ilmastonmuutokselle ja ilmastoon liittyville katastrofeille, ei kuulunut ilmastonmuutokseen sopeutumista tukevan rahoituksen 20 tärkeimmän edunsaajan joukkoon asukasta kohti laskettuna.

⁴⁷ Esimerkkinä mainittakoon yhteistyö Maailman ilmatieteellisen järjestön kanssa.

⁴⁸ Osa komission ilmastoneutraaleja sitoumuksia.

⁴⁹ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_fi

yhteyksissä ja alueilla.

- *Laaditaan EU:n humanitaarisen avun kumppaneille suuntaviivat ja koulutus humanitaarisen avun viherryttämisestä humanitaarisen avun ilmasto- ja ympäristöjalanjäljen pienentämiseksi.*
- *Seurataan ilmastoon liittyviä menoja EU:n humanitaarisesta avusta annetun asetuksen mukaisesti.*

3.4 Yhteistyöllä tuloksiin: resurssipohjan laajentaminen, kriisien perimmäisiin syihin puuttuminen ja viime kädessä tarpeiden vähentäminen

Perimmäisiin syihin puuttuminen sekä humanitaarisen avun, kehityksen ja rauhan muodostaman kokonaisuuden edistäminen

Humanitaarisen avun tarkoituksena on **toimittaa hätäapua kriiseistä kärsiville ihmisille**. Humanitaarinen apu ei kuitenkaan yksin riitä ratkaisemaan konfliktien ja muiden kriisien taustalla vaikuttavia monimutkaisia ongelmia, olivatpa ne sitten sosioekonomisia tai hallintoon tai ympäristökysymyksiin liittyviä. Kaikkiin näihin tekijöihin on myös jatkossa puututtava kokonaisvaltaisesti – **puuttamalla hallinnollisiin haasteisiin, kunnioittamalla väestön perusoikeuksia, ottamalla huomioon eriarvoisuus, mahdollistamalla peruspalveluiden ja oikeussuojakeinojen käyttö, tarjoamalla taloudellisia mahdollisuuksia, varmistamalla turvallisuus sekä vastaamalla ilmasto- ja ympäristöhaasteisiin**. Kansainvälisellä tuella voidaan saada kriisitilanteessa aikaan pysyviä vaikutuksia vain, jos kansalliset ja paikalliset viranomaiset sitoutuvat samalla asettamaan ihmiset tämän työn keskiöön torjumalla syrjäytymistä, suojelemalla oikeuksia ja varmistamalla vastuuvollisuuden. Tämä tavoite on asetettava konflikteja ja kriisejä koskevassa EU:n lähestymistavassa keskeiselle sijalle.

Osana tätä työtä EU **tehostaa toimiaan humanitaarisen avun yhdistämiseksi kehitysyhteistyöhön ja rauhanrakentamiseen**. Humanitaarista apua ei ole tarkoitettu pitkän aikavälin ratkaisuksi kriisien koettelemien ihmisten tarpeisiin. Humanitaarisen avun, kehityksen ja rauhan muodostaman kokonaisuuden puitteissa EU ottaa käyttöön kaikki tarvittavat välineet vastatakseen lyhyen aikavälin tarpeisiin mutta myös tarjotakseen pitkän aikavälin ratkaisuja ja edistääkseen kestävän rauhan rakentamista konfliktitilanteissa. Tämä edellyttää **yhteisiä analysointi- ja toimintakehyksiä** sekä **konfliktiriskit huomioivaa lähestymistapaa**, jotta ulkoinen apu ei tahattomasti kärjistä konflikteja.

Humanitaarisen avun, kehityksen ja rauhan muodostamaan kokonaisuuteen perustuva lähestymistapa on nyt todellisuutta EU:n ulkoisessa avun toiminnassa monissa hauraisissa ja konfliktialttiissa maissa. Tämä koskee paitsi vuonna 2017 nimettyjä kuutta maata, joissa lähestymistapaa kokeillaan (Tšad, Irak, Myanmar, Nigeria, Sudan ja Uganda), sekä eräitä muita alueita (esim. yhteiset humanitaarisen avun, kehityksen ja rauhan puitteet vastauksena Syyrian kriisiin Libanonissa ja Jordaniassa). Lähestymistapaa toteutetaan esimerkiksi seuraavin tavoin:

- tuetaan sosiaalisia turvaverkkoja, jotka on suunniteltu tiiviissä yhteistyössä humanitaaristen ja kehitysyhteistyön toimijoiden kanssa;
- tuetaan katastrofivalmiutta ja selviytymiskykyä koordinoitusti kaikessa kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun rahoituksessa (erityisesti alueilla, joilla

maaperän köyhtyminen, veden niukkuus ja ilmastonmuutos aiheuttavat vakavia ongelmia, kuten Sahelin alueella);

- kiinnitetään enemmän huomiota siviilien suojeluun;
- edistetään rakenneuudistuksia, joilla puututaan väkivallan taustalla oleviin syihin;
- edistetään pakkosiirtojen yhteydessä pitkän aikavälin ratkaisuja EU:n vuonna 2016 antaman tiedonannon ”Ihmisarvoinen elämä”⁵⁰ ja pakolaisia koskevan Global Compact -aloitteen⁵¹ mukaisesti.

Jatkuvat konfliktit ja covid-19-pandemian sosioekonomiset vaikutukset vain lisäävät tarvetta laajentaa näitä toimia. Tämä voidaan tehdä ennen muuta tehostamalla yhteistyötä EU:n, sen jäsenvaltioiden, niiden diplomaattisen verkoston ja rahoituslaitosten (mukaan lukien kansallisten kehityspankkien ja täytäntöönpanovirastojen sekä Euroopan investointipankin ja Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin) välillä **Team Europe -lähestymistavan pohjalta**.⁵² Erityisesti tullaan panostamaan elintarviketurvaan, terveyteen ja koulutukseen, sillä pandemia on vaikuttanut niihin tuhoisasti. Ohjelmakaudelta 2014–2020 saatujen myönteisten kokemusten perusteella **EU jatkaa synergian ja täydentävyyden vahvistamista eri toimijoiden ja EU:n yksiköiden välillä** humanitaarisia periaatteita noudattaen.

Tavoite: Varmistetaan, että humanitaarista apua, kehitysyhteistyötä, rauhanrakentamista ja muita aloja koskevat politiikat toimivat yhdessä, jotta kiireellinen hätäapu ja pidemmän aikavälin ratkaisut voidaan yhdistää paremmin toisiinsa niin, että tarpeita voidaan vähentää ja konfliktien ja kriisien perimmäisiin syihin voidaan puuttua.

Keskeiset toimet:

- Laaditaan järjestelmällisesti EU:n yhteisiä analyysejä kriiseihin liittyvistä riskeistä, tarpeista ja haavoittuvuuksista ja niiden rakenteellisista tekijöistä sekä toteutetaan tarvittaessa EU:n politiikkojen yhteistä ohjelmasuunnittelua ja suunnittelua humanitaarisen avun, kehityksen ja rauhan muodostaman kokonaisuuden puitteissa.
- Vahvistetaan EU:n edustustojen ja ECHOn paikallistoimistojen tuella kentällä toimivia koordinoituneita mekanismeja kaikissa EU:n kehitys-, rauhanrakentamis- ja humanitaarisissa toimissa yhtenäisten ja johdonmukaisten tulosten varmistamiseksi. Tehdään tässä yhteydessä tiivistä yhteistyötä EU:n jäsenvaltioiden kanssa Team Europe -lähestymistavan mukaisesti.
- Luodaan tehokkaita yhteyksiä erilaisten kehitys-, rauhanrakentamis- ja humanitaaristen toimien välille ja käytetään olemassa olevia välineitä, kuten politiikkavuoropuhelua, jotta voidaan vahvistaa kansallisia ja paikallisia valmiuksia – myös valtiosta riippumattomien toimijoiden valmiuksia – tarjota peruspalveluja ja tukea selviytymiskyvyn kehittämistä.
- Laajennetaan tukea käteispohjaisille ja häiriöihin varautuville sosiaalisille turvaverkoille.
- Hyödynnetään EU:n poliittista ja diplomaattista toimintaa ja kaikkia käytettävissä

⁵⁰ ”Ihmisarvoinen elämä” https://ec.europa.eu/echo/files/policies/refugees-jdp/Communication_Forced_Displacement_Development_2016.pdf

⁵¹ <https://www.unhcr.org/the-global-compact-on-refugees.html>

⁵² https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint_communication_global_eu_covid-19_response_en.pdf

olevia välineitä kriisien ehkäisemiseksi, konfliktien ratkaisemiseksi ja rauhan rakentamiseksi. Samalla tehostetaan humanitaaristen operaatioiden tukemista, jotta voidaan edistää humanitaaristen periaatteiden noudattamista, siviilien suojelua ja kansainvälistä humanitaarista oikeutta.

- Edistetään tehokasta humanitaarista siviili- ja sotilastoimien koordinoitua kaikissa asiaan liittyvissä yhteyksissä humanitaarisen avun toimintatilan turvaamiseksi, päällekkäisyyksien välttämiseksi, epäjohtamukaisuuksien minimoimiseksi ja mahdollisten synergioiden maksimoimiseksi turvallisuus- ja puolustusalan toimijoiden kanssa.*
- Luodaan synergioita EU:n rauhanvälitys- ja konfliktinestotoimien kanssa humanitaarisia periaatteita kaikilta osin kunnioittaen. Tavoitteena on lisätä toimia kärsimyksen lievittämiseksi.*
- Sisällytetään koulutus humanitaarisen avun, kehityksen ja rauhan muodostaman kokonaisuuden painopisteisiin, jotta voidaan kuroa umpeen koulutuksen maailmanlaajuisista kuilua muiden alojen, kuten terveydenhuollon, elintarviketurvan, katastrofivalmiuden ja ilmastomuutokseen sopeutumisen, ohella.*

Resurssipohjan laajentaminen sekä Euroopassa että sen ulkopuolella

Humanitaaristen kriisien tuntuva laajentuminen ja kärjistyminen viime vuosina ovat haaste koko ihmiskunnalle. Covid-19-pandemia on tuonut korostetusti esiin sen, kuinka tärkeää on, että ketään ei jätetä jälkeen. YK:n pääsihteerin vuonna 2015 koolle kutsuman humanitaarisen rahoituksen korkean tason paneelin antamat keskeiset suositukset⁵³ ovat vuonna 2021 entistä ajankohtaisempia: **merkittävästi laajentuneisiin humanitaarisen avun tarpeisiin vastaamiseksi tarvitaan kiireellisesti lisää resursseja.**

Tästä huolimatta **humanitaarisen avun resurssipohja on edelleen hälyttävän kapea.** Vuonna 2020 kolme suurinta avunantajaa (Yhdysvallat, Saksa ja Euroopan komissio) antoivat 62 prosenttia koko maailman raportoidusta humanitaarisesta rahoituksesta. EU:n sisällä noin 90 prosenttia humanitaarisen avun rahoituksesta tulee vain neljältä jäsenvaltiolta ja Euroopan komissiolta.⁵⁴ Vaikka useat maat, myös tietyt EU:n jäsenvaltiot, ovat viime vuosina lisänneet humanitaarisen avun rahoitustaan, avunantajien määrää on yhä lisättävä merkittävästi ja nykyisten avunantajien panosta kasvatettava, jotta kiireellisesti tarvittavia yhteisiä maailmanlaajuisia toimia voidaan toteuttaa.

Tätä taustaa vasten EU:n olisi **tehostettava toimiaan humanitaarisen avun rahoituksen lisäämiseksi merkittävästi** ja vastuunjaon parantamiseksi avunantajien, myös EU:n jäsenvaltioiden, kesken. EU:n olisi yhdessä jäsenvaltioiden ja muiden sitoutuneiden humanitaaristen avunantajien, kuten Yhdysvaltojen, kanssa hyödynnettävä kahdenvälistä, alueellista ja monenvälistä yhteistyötään sekä perinteisten että uusien avunantajien kanssa (erityisesti niiden kanssa, joiden painoarvo maailman taloudessa on kasvanut merkittävästi viime vuosina, kuten Kiinan ja Persianlahden valtioiden). Näin voitaisiin lisätä rahoitusta ja antaa järjestelmällisempää tukea maailmanlaajuiselle humanitaarisen avun järjestelmälle. Näiden pyrkimysten olisi perustuttava nykyiseen tavoitteeseen, jonka mukaan 0,7 prosenttia

⁵³ <https://reliefweb.int/report/world/high-level-panel-humanitarian-financing-report-secretary-general-too-important-fail>

⁵⁴ <https://fts.unocha.org/global-funding/overview/2020>

bruttokansantulosta olisi osoitettava julkiseen kehitysapuun⁵⁵, ja niillä olisi kannustettava lisäämään humanitaarisen avun rahoituksen sitoumuksia siten, että ne vastaavat viime vuosina tapahtunutta humanitaarisen avun tarpeiden ja vaatimusten nopeaa kasvua. Toimien yhteydessä olisi pyrittävä kokoamaan tukea humanitaaristen periaatteiden, hyvän humanitaarisen avunannon ja kansainvälisen humanitaarisen oikeuden kunnioittamiselle.

EU:lla ja Yhdysvalloilla on humanitaarisen avun alalla vahva kumppanuussuhde, joka perustuu yksittäisiä kriisejä ja aihekohtaisia kysymyksiä koskevaan vuoropuheluun ja yhteistyöhön. Tämän vahvan suhteen pohjalta EU ja Yhdysvallat voivat myös yhdessä pyrkiä parempaan vastuunjakoon avunantajien kesken maailmanlaajuisen humanitaarisen avun järjestelmän tukemisessa. Tässä ne noudattavat uutta transatlanttista toimintasuunnitelmaa kansainvälisen muutoksen aikaansaamiseksi⁵⁶.

EU:n olisi myös tutkittava, miten **yksityinen sektori** voitaisiin saada paremmin mukaan toimintaan ja osallistumaan tarvittaessa palvelujen tarjoamiseen humanitaarisista kriiseistä kärsiville ihmisille. Humanitaarisilla toimijoilla on viime vuosina ollut useita innovatiivisia aloitteita uudenlaisten välineiden, kuten humanitaariseen vaikutukseen perustuvien joukkovelkakirjojen, kehittämiseksi. Vakuutusten ja jälleenvakuutusten käytössä katastrofiriskien varalta onkin edistytty merkittävästi. EU voi kuitenkin tehdä enemmän lisärahoituksen houkuttelemiseksi tiivistämällä yksityisen sektorin kanssa yhteistyötä humanitaarisen avun tukemiseksi.

Komissio pyrkii monenkeskisissä yhteyksissä tekemänsä laajan selvitystyön pohjalta⁵⁷ ottamaan humanitaarisessa avustustoiminnassa käyttöön innovatiivisia rahoitusmenetelmiä ja edistämään aktiivisesti yksityisen sektorin osallistumista humanitaariseen rahoitukseen.

Tavoite: Lisätään merkittävästi humanitaarisen toiminnan resurssipohjaa.

Keskeiset toimet:

- Pitäen mielessä EU:n sitoumuksen osoittaa 0,7 prosenttia bruttokansantulosta julkiseen kehitysapuun pyritään yhdessä jäsenvaltioiden kanssa lisäämään humanitaarisen avun rahoitussitoumuksia niin, että ne vastaavat viime vuosina tapahtunutta humanitaarisen avun tarpeiden ja vaatimusten nopeaa kasvua.
- Tehostetaan EU:n yhteistyötä perinteisten ja uusien avunantajamaiden kanssa ja muistutetaan yhteisestä vastuusta humanitaarisen avun tukemisessa sekä integroidaan se järjestelmällisemmin asiaankuuluvien EU:n ulkopuolisten maiden kanssa käytävään poliittiseen vuoropuheluun. Vahvistetaan tai luodaan kansainvälisiä liittoumia samanmielisten maiden kanssa maailmanlaajuisen humanitaarisen avun toimintasuunnitelman edistämiseksi.
- Käynnistetään EU:n humanitaarisen avun talousarvion rahoituslähteitä yhdistävä pilottialoite lisärahoituksen saamiseksi yksityiseltä sektorilta humanitaariseen apuun vuonna 2021.

4. Humanitaariselle avulle suotuisamman toimintaympäristön tukeminen

⁵⁵ https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/european-consensus-on-development-final-20170626_en.pdf

⁵⁶ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint-communication-eu-us-agenda_en.pdf

⁵⁷ Esimerkiksi hyvää humanitaarista avunantoa koskevan aloitteen (2018–2021) yhteispuheenjohtajuuden puitteissa sekä humanitaarisen avun ja selviytymiskyvyn investointialoitteen jäsenenä (<https://www.weforum.org/projects/humanitarian-investing-initiative?emailType=Newsletter>).

4.1 Kansainvälisen humanitaarisen oikeuden noudattamisen edistäminen

Kansainvälinen humanitaarinen oikeus on joukko kansainvälisesti sovittuja ja yleisesti tunnustettuja sääntöjä, joilla rajoitetaan aseellisten konfliktien vaikutuksia ja suojellaan siviilejä ja muita, jotka eivät osallistu vihollisuuksiin. **Kansainvälisen humanitaarisen oikeuden kunnioittaminen** on itsessään tärkeä tavoite. Se on myös ennakoedellytys tehokkaalle humanitaariselle avulle, ja sen avulla voitaisiin kokonaan välttää humanitaarisen avun tarve. Kansainvälisen humanitaarisen oikeuden rikkomisesta on tullut toistuva ilmiö. Nykyään taistelijat kohdistavat liian usein tahallisia iskuja siviileihin, myös humanitaarisen avun ja terveydenhuollon työntekijöihin.

EU on laatinut suuntaviivat kansainvälisen humanitaarisen oikeuden noudattamisen edistämisestä⁵⁸ ja tukee sotilashenkilöstön, turvallisuusjoukkojen ja diplomaattihenkilöstön koulutusta. Tätä työtä jatketaan kaudelle 2021–2027 laadittujen EU:n uusien ulkoisten välineiden puitteissa. **EU:n olisi edelleen pidettävä kansainvälisen humanitaarisen oikeuden edistäminen ja soveltaminen johdonmukaisesti etusijalla ulkoisessa toiminnassaan.** Tässä yhteydessä EU tukee edelleen voimakkaasti Punaisen Ristin kansainvälisen komitean roolia kansainvälisen humanitaarisen oikeuden tehokkaan soveltamisen edistämisessä.

Vakavat kansainvälisen humanitaarisen oikeuden loukkaukset olisi tuomittava johdonmukaisesti osana koordinoitua EU:n lähestymistapaa. Kansainvälisen humanitaarisen oikeuden noudattamista olisi vahvistettava osana EU:n ulkoisen toiminnan välineitä, muun muassa due diligence -kehyksen avulla. EU:n olisi myös hyödynnettävä poliittista ja taloudellista painoarvoaan edistäessään kansainvälisen humanitaarisen oikeuden noudattamista kumppanimaissa esimerkiksi poliittisissa ja ihmisoikeuksia koskevissa vuoropuheluissaan sekä tarvittaessa kauppaa- ja avustussuhteissa kumppanimaiden kanssa.

Myös **lisääntynyt pakotteiden käyttö** – erityisesti EU:n ulkopuolisten maiden yksipuolisten pakotteiden, joista osa on soveltamisalaltaan ekstraterritoriaalisia – hankaloittaa humanitaarisen avun toimittamista ja estää humanitaarisiin periaatteisiin rakentuvien toimien toteuttamisen. Kun pankit ja muut rahoituslaitokset pyrkivät vähentämään riskejään karsimalla toimintaansa tai lopettamalla sen pakotteiden piiriin kuuluvilla lainkäyttöalueilla, humanitaarisen avun transaktiot vaikeutuvat tai käyvät jopa mahdottomiksi. Vaikka EU:n rajoittavat toimenpiteet ovat kohdennettuja eikä niiden tarkoituksena ole estää humanitaarisen avun toimittamista, niihin liittyy erilaisia **velvoitteita**, joiden rikkominen voi johtaa oikeustoimiin, myös rikosoikeudellisiin seuraamuksiin kansallisella tasolla.

EU on toteuttanut tiedotustoimia helpottaakseen humanitaarisen avun toimittamista ympäristöissä, joihin sovelletaan pakotteita. Esimerkkinä tästä ovat komission covid-19-pandemian torjumiseksi antamat ohjeet⁵⁹. **EU:n olisi pidettävä yllä ja lisättävä humanitaarisen avun kumppaneille antamaansa tukea, joka koskee niiden oikeuksia ja**

⁵⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aah0004>

⁵⁹ Komission ohjeet humanitaarisen avun toimittamisesta covid-19-pandemian torjumiseksi tietyissä EU:n rajoittavien toimenpiteiden soveltamisalaan kuuluvissa toimintaympäristöissä: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/201116-humanitarian-aid-guidance-note_fi.pdf

velvollisuuksia EU:n eri pakotejärjestelmissä.⁶⁰ Samalla EU:n olisi johdonmukaisesti pyrittävä sisällyttämään EU:n pakotejärjestelmiin **humanitaarisiin syihin perustuvia poikkeuksia**.⁶¹ EU:n äskettäin hyväksymän kansainvälisen humanitaarisen oikeuden ja humanitaarisille periaatteille rakentuvan toiminnan lujittamista koskevan toimintakehotuksen⁶² mukaan kansainvälisen humanitaarisen oikeuden ja humanitaaristen periaatteiden mukaisesti toteutettuihin toimiin osallistuvat humanitaarisen avun ja terveydenhuollon työntekijät eivät saisi joutua rikosoikeudellisten syytetoimien kohteeksi. EU:n olisi myös harkittava mahdollisuutta **käyttää kansainvälisen humanitaarisen oikeuden loukkauksia kriteerinä henkilöiden tai yhteisöjen sisällyttämiselle asiaankuuluviin EU:n pakotejärjestelmiin.**

Tavoite: Asetetaan kansainvälisen humanitaarisen oikeuden noudattaminen EU:n ulkoisten toimien keskiöön siviiliväestön suojelemiseksi, humanitaarisille periaatteille rakentuvan toiminnan tukemiseksi sekä humanitaarisen avun ja terveydenhuollon työntekijöiden suojelemiseksi.

Keskeiset toimet:

- Perustetaan kansainvälistä humanitaarista oikeutta koskeva EU:n tason koordinoitumekanismi, jotta voidaan parantaa kansainvälisen humanitaarisen oikeuden loukkausten seurantaa ympäri maailmaa, helpottaa asiaankuuluvien EU:n toimijoiden välistä koordinoitua ja tukea vahvempaa EU:n humanitaarista diplomatiaa.
- Vahvistetaan edelleen kansainvälisen humanitaarisen oikeuden noudattamisen kehystä muun muassa EU:n ulkoisten toimien yhteydessä, myös due diligence -kehysten avulla sekä tarvittaessa kumppanimaiden kanssa käytävissä poliittisissa ja turvallisuutta ja ihmisoikeuksia koskevissa vuoropuheluissa ja niiden kanssa tehtävissä kauppasopimuksissa.
- Harkitaan mahdollisuutta käyttää vakavia kansainvälisen humanitaarisen oikeuden loukkauksia perusteena EU:n pakotejärjestelmiin sisällyttämiselle aina, kun se on tarkoituksenmukaista eikä rajoita humanitaarisen avun toimintatilaa.
- Varmistetaan jatkossakin, että kansainvälinen humanitaarinen oikeus otetaan kaikilta osin huomioon EU:n pakotepolitiikassa, myös sisällyttämällä EU:n pakotejärjestelmiin johdonmukaisesti humanitaarisista syistä tehtäviä poikkeuksia. Pyritään luomaan tehokkaat puitteet, joissa EU:n rahoitusta saavat humanitaariset järjestöt voivat hyödyntää tällaisia poikkeuksia. Annetaan humanitaarisille järjestöille lisää käytännön tukea koskien niiden oikeuksia ja velvollisuuksia EU:n eri pakotejärjestelmissä.

⁶⁰ Esimerkiksi tiedonannossa ”Euroopan talous- ja rahoitusjärjestelmä: lisää läpinäkyvyyttä, vakautta ja häiriönstietokykyä” kaavallaan nykyisten järjestelmien tarkistamista, jotta voidaan muun muassa arvioida niiden vaikutusta humanitaarisen avun toimittamiseen <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0032&qid=1611728656387>

⁶¹ EU:lla on tällä hetkellä voimassa 42 pakotejärjestelmää, joista seitsemään sisältyy jonkinlaisia humanitaarisista syistä tehtäviä poikkeuksia.

⁶² Ranskan ja Saksan ulkoministerit esittelivät toimintakehotuksen New Yorkissa 26. syyskuuta 2019. EU hyväksyi sen joulukuussa 2020. (<https://onu.delegfrance.org/Strengthening-respect-for-international-humanitarian-law>)

- *Edistetään edelleen kaikkien humanitaarisen avun osapuolten (avunantajien, sääntelyviranomaisten, kansalaisjärjestöjen ja pankkien) välistä vuoropuhelua, jotta voidaan helpottaa humanitaarisen avun toimittamista kaikille sitä tarvitseville.*

4.2 EU:n sitoutumisen ja johtajuuden vahvistaminen

Team Europe -lähestymistapa

EU:n humanitaarinen apu nauttii vahvaa kansalaistukea⁶³ yhtenä EU:n ulkoisen toiminnan näkyvimmistä osa-alueista. EU:n perussopimusten nojalla sekä jäsenvaltioilla että EU:lla on humanitaarisen avun toimittamisessa tärkeä ja erillinen rooli. Tätä kollektiivista vaikutusta voitaisiin hyödyntää koordinoimalla toimia ja varmistamalla niiden täydentävyys sekä edistämällä humanitaarisen avun, kehityksen ja rauhan muodostamaan kokonaisuuteen perustuvaa lähestymistapaa.

Erityisesti **EU:n yhtenäinen viestintä keskeisistä humanitaarisista kriiseistä** voi edistää humanitaarisen diplomatian aloitteita kahdensivälisellä, alueellisella ja kansainvälisellä tasolla. **Vahvat EU:n lupaukset** (jäsenvaltioiden kansallisten lupauksen ohella) voivat lisätä EU:n sitoumusten näkyvyyttä kansainvälisissä avunantajien konferensseissa.

Team Europe -lähestymistapaa noudattamalla jäsenvaltiot ja komissio voivat hyötyä myös entistä tiiviimmästä **analyysien jakamisesta ja yhdistämisestä** kriisitilanteissa. Komissio aikoo näin ollen tarjota myös jatkossa humanitaarisen avun kenttäverkostonsa⁶⁴ ja EU:n edustustojen asiantuntemuksen jäsenvaltioiden käyttöön. Tässä yhteydessä jäsenvaltioille tarjotaan myös entistä järjestelmällisemmin mahdollisuutta suorittaa osa niiden yksittäisiin kriiseihin osoittamasta rahoituksesta suoraan EU:n talousarviovälineisiin **ulkoisina käyttötarkoitukseensa sidottuina tuloina**.

Resursseja yhdistämällä voidaan myös maksimoida EU:n ja jäsenvaltioiden toimien vaikutus ja samalla tarjota jäsenvaltioille mahdollisuus toimittaa humanitaarista apua laajemmalle alueelle. Tällaiset toimet luonnollisesti vain täydentävät vakiintuneita yhdistettyjä rahoitusmekanismeja eivätkä kilpaile niiden kanssa.

Operatiivisella tasolla komissio tarjoaa käyttöön oman asiantuntemuksensa ja omat resurssinsa sekä humanitaarisen avun että pelastuspalvelun alalla, mukaan lukien humanitaaristen kenttäasiantuntijoiden verkoston ja unionin pelastuspalvelun osaamisverkoston⁶⁵. Samaan aikaan EU jatkaa politiikkojen ja suuntaviivojen laatimista asiaankuuluvilla humanitaarisen avun osa-alueilla niiden vaikutusten pohjalta, joita sen alakohtaisilla toimintapolitiikoilla on ollut esimerkiksi suojelun, sukupuolinäkökohtien, vammaisuuden, ruoan, ravitsemuksen, terveyden – mukaan lukien mielenterveyden ja psykososiaalisen tuen –, majoituksen, veden, sanitaation ja hygienian, hätätilanteissa annettavan koulutuksen, ympäristön ja avun toimitusmenetelmien (esim. käteisavustusten) osalta.

⁶³ Joulukuussa 2020 tehdyn Eurobarometri-tutkimuksen mukaan 91 prosenttia haastatelluista EU:n kansalaisista pitää tärkeänä tai erittäin tärkeänä, että EU rahoittaa humanitaarisen avun toimia

<https://ec.europa.eu/comfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2265>

⁶⁴ Komission humanitaarisen avun kenttäverkosto (ECHOField) kattaa 41 maata ja koostuu 49 toimistosta ja noin 450 asiantuntijasta, jotka antavat teknistä apua ja valvovat EU:n humanitaarisen avun toimittamista.

⁶⁵ https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/knowledge-network_en

Komissio osallistuu aktiivisesti humanitaarisesta toiminnasta käytävään monenväliseen vuoropuheluun ja järjestää vuonna 2021 **Euroopan humanitaarisen avun foorumin**, jolla edistetään **pitkäjänteisempää keskustelua ja vuoropuhelua muun muassa tässä tiedonannossa esiin nostetuista humanitaarisen politiikan kysymyksistä** Team Europe -hengessä. Tähän osallistuvat jäsenvaltioiden keskeiset sidosryhmät, EU:n toimielimet, mukaan lukien Euroopan parlamentti, ja operatiiviset humanitaariset toimijat.

Lisäksi komissio jatkaa toimiaan **EU:n humanitaarisen avun näkyvyyden** parantamiseksi. Komissio päivittää näkyvyyttä koskevien velvoitteiden ohjeistusta ja seurantaa, niin että humanitaarisen avun kumppanit voivat investoida enemmän EU:n humanitaarista apua koskevan tietoisuuden lisäämiseen. Komission viestintätoimilla tuetaan yleisiä läpinäkyvyyden, vastuuvollisuuden ja kansalaisten kanssa käytävän vuoropuhelun periaatteita.

EU:n humanitaarisen toiminnan vahvistaminen monenvälisellä tasolla

Haastavassa geopoliittisessa ympäristössä EU on sitoutunut tukemaan YK:n keskeistä koordinoitua humanitaarisiin kriiseihin reagoimisessa sekä kansainvälisten normatiivisten ja oikeudellisten kehysten luomisessa ja ylläpitämisessä. Jotta YK:ta voitaisiin tukea tehokkaasti, on ratkaisevan tärkeää, että EU ja sen jäsenvaltiot pyrkivät **järjestelmällisesti yhtenäistämään kantojaan** kansainvälisillä ja monenvälisillä foorumeilla, myös YK:n keskuksissa New Yorkissa, Genevessä ja Roomassa. EU jatkaa aktiivista osallistumistaan humanitaarisia kysymyksiä koskeviin kansainvälisiin vuoropuheluihin muun muassa YK:n yleiskokouksessa ja YK:n talous- ja sosiaalineuvostossa. EU **vahvistaa edelleen osallistumistaan YK:n erityisjärjestöjen, rahastojen ja ohjelmien hallintoelimiin.**⁶⁶

Tavoite: Edistetään EU:n osallistumista humanitaariseen apuun ja sen johtajuutta tällä alalla avun vaikutuksen maksimoimiseksi.

Keskeiset toimet:

- *Kannustetaan EU:ta ja sen jäsenvaltioita viestimään yhtenäisellä tavalla keskeisistä humanitaarisista kriiseistä ja kannustetaan vahvistamaan EU:n ja sen jäsenvaltioiden lupauksia kansainvälisissä humanitaarisissa avunantajien konferensseissa (kansallisten tapahtumien lisäksi) Team Europe -lähestymistavan mukaisesti. Pyritään yhtenäistämään EU:n ja jäsenvaltioiden kantoja asiaankuuluvilla kansainvälisillä ja monenvälisillä foorumeilla.*
- *Kehitetään mahdollisuutta käyttää ulkoisia käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja, jotta EU:n jäsenvaltiot voivat hyödyntää EU:n humanitaarisen avun kenttäverkoston läsnäoloa ja asiantuntemusta.*
- *Järjestetään vuonna 2021 Euroopan humanitaarisen avun foorumi, jolla edistetään*

⁶⁶ Yhteinen tiedonanto EU:n vahvemmassa panostuksesta sääntöihin perustuvaan monenvälisyyteen https://eeas.europa.eu/sites/default/files/en_strategy_on_strengthening_the_eus_contribution_to_rules-based_multilateralism.pdf

vuoropuhelua humanitaarisen avun toimintapolitiikkaa koskevista kysymyksistä.

- *Tuetaan ja jatketaan vuoropuhelua keskeisten sidosryhmien kanssa tässä tiedonannossa ehdotettujen keskeisten toimien edistämiseksi.*

5. Päätelmät

Humanitaarinen apu on konkreettinen osoitus EU:n yhteisvastuullisuudesta, joka on perustavanlaatuinen ja kipeästi kaivattu arvo näinä haastavina aikoina. Tilanteessa, jossa humanitaarisen avun tarpeet kasvavat ja resurssit ovat rajalliset, EU:n on jatkossakin näytettävä esimerkkiä perusperiaatteidensa ja arvojensa mukaisesti. Tässä tiedonannossa esitetty kunnianhimoinen ohjelma voidaan toteuttaa vain tiiviissä yhteistyössä EU:n jäsenvaltioiden ja EU:n humanitaarisen avun kumppaneiden kanssa. Komissio pyytää Euroopan parlamenttia ja neuvostoa tukemaan ja edistämään tiedonannossa ehdotettuja toimia.

Lisäys: Yhteenveto keskeisistä toimista

EU:n keskeiset toimet

Tavoite: Edistetään joustavia ja tehokkaita humanitaarisia toimia ja rahoitusmekanismeja.

- Laajennetaan monivuotisia ja joustavia rahoitusjärjestelyjä humanitaarisen avun kumppanien kanssa hyödyntäen tarvittaessa myös kehitysyhteistyön välineitä sekä yksinkertaistetaan ja yhdenmukaistetaan raportointivaatimuksia nk. uuden diilin mukaisesti varmistuen samalla, että tarvearviointeja koordinoidaan toimijoiden välillä ja että EU:n tuen vastuuvollisuutta, tehokkuutta ja näkyvyyttä vahvistetaan.

- Lisätään EU:n tukea paikallisille avustustyöntekijöille muun muassa laajentamalla maakohtaisten keskitettyjen rahastojen ja muiden sellaisten rahoitusmekanismien käyttöä, joissa paikalliset toimijat ovat etusijalla.
- Laaditaan ohjeistusta tasa-arvoisten kumppanuuksien edistämisestä paikallisten avustustyöntekijöiden kanssa.
- Kannustetaan humanitaarisen avun kumppaneita käyttämään digitaalisia välineitä nykyistä enemmän muun muassa tekemällä yhteistyötä suotuisan ympäristön luomiseksi.
- Laaditaan erityiset ohjeet sähköisen rahan käytön laajentamisesta ja varmistetaan avunsaajien mahdollisuus käyttää sähköisiä ratkaisuja käteissiirtoja koskevan EU:n aihekohtaisen politiikan tarkistamisen yhteydessä.
- Tuetaan, laajennetaan ja edistetään investointeja hyviksi osoittautuneisiin, kustannustehokkaisiin ja teknologiapohjaisiin humanitaarisen avun ratkaisuihin ja hyödynnetään esimerkkinä myös Euroopan innovaationeuvoston vuoden 2020 palkintoja.

Tavoite: Varmistetaan, että EU:n humanitaarinen apu voidaan toimittaa nopeasti ja tehokkaasti sitä tarvitseville.

- Perustetaan EU:n humanitaarisen toiminnan valmiudet puutteiden korjaamiseksi tarvittaessa, jotta EU:n jäsenvaltiot ja humanitaarisen avun kumppanit voivat toimittaa humanitaarista apua nopeasti yhteistyössä unionin pelastuspalvelumekanismien kanssa ja sen toimia täydentäen.

Tavoite: Sisällytetään ilmastonmuutoksen vaikutukset ja ympäristötekijät entistä tiiviimmin humanitaarisen avun politiikkaan ja käytäntöön sekä tehostetaan koordinoitua kehitysyhteistyö-, turvallisuus-, ilmasto- ja ympäristöalan toimijoiden kanssa heikoimmassa asemassa olevien yhteisöjen selviytymiskyvyn parantamiseksi.

- Laaditaan EU:n humanitaarisen avun kumppaneille suuntaviivat ja koulutus humanitaarisen avun viherryttämisestä sen ilmasto- ja ympäristöjalanjäljen pienentämiseksi.
- Seurataan ilmastoon liittyviä menoja EU:n humanitaarisesta avusta annetun asetuksen mukaisesti.

Tavoite: Varmistetaan, että humanitaarista apua, kehitysyhteistyötä, rauhanrakentamista ja muita aloja koskevat politiikat toimivat yhdessä, jotta kiireellinen hätäapu ja pidemmän aikavälin ratkaisut voidaan yhdistää paremmin toisiinsa niin, että tarpeita voidaan vähentää ja konfliktien ja kriisien perimmäisiin syihin voidaan puuttua.

- Laaditaan järjestelmällisesti EU:n yhteisiä analyysejä kriiseihin liittyvistä riskeistä, tarpeista ja haavoittuvuuksista ja niiden rakenteellisista tekijöistä sekä toteutetaan tarvittaessa EU:n politiikkojen yhteistä ohjelmasuunnittelua ja suunnittelua humanitaarisen avun, kehityksen ja rauhan muodostaman kokonaisuuden puitteissa.
- Luodaan tehokkaita yhteyksiä erilaisten kehitys-, rauhanrakentamis- ja humanitaaristen toimien välille ja käytetään olemassa olevia välineitä, kuten

politiikkavuoropuhelua, jotta voidaan vahvistaa kansallisia ja paikallisia valmiuksia – myös valtiosta riippumattomien toimijoiden valmiuksia – tarjota peruspalveluja ja tukea selviytymiskyvyn kehittämistä.

- Laajennetaan tukea käteis pohjaisille ja häiriöihin varautuville sosiaalisille turvaverkoille.
- Edistetään tehokasta humanitaarista siviili- ja sotilastoimien koordinoitua kaikissa asiaan liittyvissä yhteyksissä humanitaarisen avun toimintatilan turvaamiseksi, päällekkäisyyksien välttämiseksi, epä johdonmukaisuuksien minimoimiseksi ja mahdollisten synergioiden maksimoimiseksi turvallisuus- ja puolustusalan toimijoiden kanssa.
- Luodaan synergioita EU:n rauhanvälitys- ja konfliktinestotoimien kanssa humanitaarisia periaatteita kaikilta osin kunnioittaen. Tavoitteena on lisätä toimia kärsimyksen lievittämiseksi.
- Sisällytetään koulutus humanitaarisen avun, kehityksen ja rauhan muodostaman kokonaisuuden painopisteisiin, jotta voidaan kuroa umpeen koulutuksen maailmanlaajuisista kuilua muiden alojen, kuten terveydenhuollon, elintarviketurvan, katastrofivalmiuden ja ilmastonmuutokseen sopeutumisen, ohella.

Tavoite: *Lisätään merkittävästi humanitaarisen toiminnan resurssipohjaa.*

- Käynnistetään EU:n humanitaarisen avun rahoituslähteitä yhdistävä pilottialoite lisärahoituksen saamiseksi yksityiseltä sektorilta humanitaariseen apuun vuonna 2021.

Tavoite: *Asetetaan kansainvälisen humanitaarisen oikeuden noudattaminen EU:n ulkoisten toimien keskiöön siviiliväestön suojelemiseksi, humanitaarisille periaatteille rakentuvan toiminnan tukemiseksi sekä humanitaarisen avun ja terveydenhuollon työntekijöiden suojelemiseksi.*

- Perustetaan kansainvälistä humanitaarista oikeutta koskeva EU:n tason koordinoitumekanismi, jotta voidaan parantaa kansainvälisen humanitaarisen oikeuden loukkausten seuranta ympäri maailmaa, helpottaa asiaankuuluvien EU:n toimijoiden välistä koordinoitua ja tukea vahvempaa EU:n humanitaarista diplomatiaa.
- Vahvistetaan edelleen kansainvälisen humanitaarisen oikeuden noudattamisen kehystä muun muassa EU:n ulkoisten toimien yhteydessä, myös due diligence -kehysten avulla sekä tarvittaessa kumppanimaiden kanssa käytävissä poliittisissa ja turvallisuutta ja ihmisoikeuksia koskevissa vuoropuheluissa ja niiden kanssa tehtävissä kauppasopimuksissa.
- Edistetään edelleen kaikkien humanitaarisen avun osapuolten (avunantajien, sääntelyviranomaisten, kansalaisjärjestöjen ja pankkien) välistä vuoropuhelua, jotta voidaan helpottaa humanitaarisen avun toimittamista kaikille sitä tarvitseville.

Tavoite: *Edistetään EU:n osallistumista humanitaariseen apuun ja sen johtajuutta tällä alalla avun vaikutuksen maksimoimiseksi.*

- Järjestetään vuonna 2021 Euroopan humanitaarisen avun foorumi, jolla edistetään vuoropuhelua humanitaarisen avun toimintapolitiikkaa koskevista kysymyksistä.
- Tuetaan ja jatketaan vuoropuhelua keskeisten sidosryhmien kanssa tässä tiedonannossa ehdotettujen keskeisten toimien edistämiseksi.

EU:n ja jäsenvaltioiden keskeiset toimet

***Tavoite:** Sisällytetään ilmastonmuutoksen vaikutukset ja ympäristötekijät entistä tiiviimmin humanitaarisen avun toimintapolitiikkaan ja käytäntöön sekä tehostetaan koordinoitua kehitysyhteistyö-, turvallisuus-, ilmasto- ja ympäristöalan toimijoiden kanssa heikoimmassa asemassa olevien yhteisöjen selviytymiskyvyn parantamiseksi.*

- Suunnataan nykyistä merkittävästi suurempi osuus ilmatorahoituksesta katastrofialttimpien maiden ja alueiden selviytymiskyvyn ja sopeutumisen parantamiseen EU:n uuden ilmastonmuutokseen sopeutumista koskevan strategian mukaisesti ja osana humanitaarisen avun, kehityksen ja rauhan muodostamaan kokonaisuuteen perustuvaa lähestymistapaa.
- Vahvistetaan heikoimmassa asemassa olevien väestöryhmien ilmasto- ja ympäristökestävyyttä humanitaarisen avun, kehityksen ja rauhan muodostaman kokonaisuuden puitteissa ja varmistetaan katastrofivalmiutta koskevien uusien ohjeiden levittäminen ja täytäntöönpano EU:n humanitaarisen avun kumppaneiden keskuudessa tiiviissä yhteistyössä kehitysyhteistyön ja ilmastoalan toimijoiden kanssa.
- Kehitetään ja sovelletaan edelleen riskitietoisia lähestymistapoja, joihin sisältyvät riskirahoitus ja ennakoivan toiminnan laajentaminen erilaisissa humanitaarisissa yhteyksissä ja alueilla.

***Tavoite:** Varmistetaan, että humanitaarista apua, kehitysyhteistyötä, rauhanrakentamista ja muita aloja koskevat politiikat toimivat yhdessä, jotta kiireellinen hätäapu ja pidemmän aikavälin ratkaisut voidaan yhdistää paremmin toisiinsa niin, että tarpeita voidaan vähentää ja konfliktien ja kriisien perimmäisiin syihin voidaan puuttua.*

- Vahvistetaan EU:n edustustojen ja ECHOn paikallistoimistojen tuella kentällä toimivia koordinoituneita mekanismeja kaikissa EU:n kehitys-, rauhanrakentamis- ja humanitaarisissa toimissa yhtenäisten ja johdonmukaisten tulosten varmistamiseksi. Tehdään tässä yhteydessä tiivistä yhteistyötä EU:n jäsenvaltioiden kanssa Team Europe -lähestymistavan mukaisesti.
- Hyödynnetään EU:n poliittista ja diplomaattista toimintaa ja kaikkia käytettävissä olevia välineitä kriisien ehkäisemiseksi, konfliktien ratkaisemiseksi ja rauhan rakentamiseksi. Samalla tehostetaan humanitaaristen operaatioiden tukemista, jotta voidaan edistää humanitaaristen periaatteiden noudattamista, siviilien suojelua ja kansainvälistä humanitaarista oikeutta.

Tavoite: *Lisätään merkittävästi humanitaarisen toiminnan resurssipohjaa.*

- Pitäen mielessä EU:n sitoumuksen osoittaa 0,7 prosenttia bruttokansantulosta julkiseen kehitysapuun pyritään yhdessä jäsenvaltioiden kanssa lisäämään humanitaarisen avun rahoitussitoumuksia niin, että ne vastaavat viime vuosina tapahtunutta humanitaarisen avun tarpeiden ja vaatimusten nopeaa kasvua.
- Tehostetaan EU:n yhteistyötä perinteisten ja uusien avunantajamaiden kanssa ja muistutetaan yhteisestä vastuusta humanitaarisen avun tukemisessa sekä integroidaan se järjestelmällisemmin asiaankuuluvien EU:n ulkopuolisten maiden kanssa käytävään poliittiseen vuoropuheluun. Vahvistetaan tai luodaan kansainvälisiä liittoumia samanmielisten maiden kanssa maailmanlaajuisen humanitaarisen avun toimintasuunnitelman edistämiseksi.

Tavoite: *Asetetaan kansainvälisen humanitaarisen oikeuden noudattaminen EU:n ulkoisten toimien keskiöön siviiliväestön suojelemiseksi, humanitaarisille periaatteille rakentuvan toiminnan tukemiseksi sekä humanitaarisen avun ja terveydenhuollon työntekijöiden suojelemiseksi.*

- Harkitaan mahdollisuutta käyttää vakavia kansainvälisen humanitaarisen oikeuden loukkauksia perusteena EU:n pakotejärjestelmiin sisällyttämiseksi aina, kun se on tarkoituksenmukaista eikä rajoita humanitaarisen avun toimintatilaa.
- Varmistetaan jatkossakin, että kansainvälinen humanitaarinen oikeus otetaan kaikilta osin huomioon EU:n pakotepolitiikassa, myös sisällyttämällä EU:n pakotejärjestelmiin johdonmukaisesti humanitaarisista syistä tehtäviä poikkeuksia. Pyritään luomaan tehokkaat puitteet, joissa EU:n rahoitusta saavat humanitaariset järjestöt voivat hyödyntää tällaisia poikkeuksia. Annetaan humanitaarisille järjestöille lisää käytännön tukea koskien niiden oikeuksia ja velvollisuuksia EU:n eri pakotejärjestelmissä.

Tavoite: *Edistetään EU:n osallistumista humanitaariseen apuun ja sen johtajuutta tällä alalla avun vaikutuksen maksimoimiseksi.*

- Kannustetaan EU:ta ja sen jäsenvaltioita viestimään yhtenäisellä tavalla keskeisistä humanitaarisista kriiseistä ja kannustetaan vahvistamaan EU:n ja sen jäsenvaltioiden lupauksia kansainvälisissä humanitaarisissa avunantajien konferensseissa (kansallisten tapahtumien lisäksi) Team Europe -lähestymistavan mukaisesti. Pyritään yhtenäistämään EU:n ja jäsenvaltioiden kantoja asiaankuuluvilla kansainvälisillä ja monenvälisillä foorumeilla.
- Kehitetään mahdollisuutta käyttää ulkoisia käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja, jotta EU:n jäsenvaltiot voivat hyödyntää EU:n humanitaarisen avun kenttäverkoston läsnäoloa ja asiantuntemusta.