

I.



Brüssel, 2.9.2015
COM(2015) 419 final

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

**Ülemaailmse humanitaarabiteemalise tippkohtumise poole: ülemaailmne partnerlus
valdkonna põhimõtetele vastava ja tõhusa humanitaarabi andmiseks**

{SWD(2015) 166 final}

I. Ülemaailmne humanitaarabiteemaline tippkohtumine. Humanitaartegevuse ümberkujundamine muutavas keskkonnas

a) Sissejuhatus

Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) peasekretär on kokku kutsunud esimese ülemaailmse humanitaarabiteemalise tippkohtumise, mis peetakse 23.–24. mail 2016 Istanbulis. Tippkohtumise ajendiks on konfliktidest ja looduskatastroofidest mõjutatud inimeste arvu enneolematu suurenemine, sealhulgas kõige ulatuslikum põgenike vool alates Teisest maailmasõjast. Tippkohtumine annab maailma üldsusele ainulaadse võimaluse jõuda rahvusvahelisele üksmeelele, kinnitades humanitaarabi põhimõtteid ja laiendades humanitaartegevust. See toob kokku valitsused, rahastajad, rakendusorganisatsioonid,¹ erasektori ja kriisist mõjutatud elanikkonna esindajad, kes peaksid võtma seal, kus vajadus tekib, kohustuse teha tõhusamat koostööd ühise eesmärgi nimel päästa elusid ja leevendada kannatusi. Selle tulemusena mõjutab ja ehk isegi muudab tippkohtumine humanitaarabi praegust andmise viisi, et aidata abi vajavaid inimesi paremini.

Euroopa Liit (EL) ja selle liikmesriigid on peamised humanitaarabi rahastajad. Koos on nad põhilised üleilmsete praktiliste kogemustega poliitikakujundajad. Paljud sidusrühmad ootavad neilt, et nad aitavad saavutada tippkohtumise eesmärki. Käesolevas teatises, mis põhineb Euroopa konsensusel humanitaarabi valdkonnas,² kirjeldatakse liidu arusaama humanitaartegevuse ümberkujundamisest ja antakse soovitusi, mis tippkohtumisel tuleks heaks kiita. Põhiidee on arvukate osalistega partnerluse loomine ja tugevdamine. Ainult seotud ja kooskõlastatud tegevuse abil saab maailma üldsus tulla toime süvenevate ja mitmetahuliste kriiside ja katastroofidega, mille puhul on vajalik humanitaarabi.

b) Muutuv humanitaarabi maastik

Humanitaarkriiside arv on viimase 25 aastaga kasvanud, need on üha keerukamad ja tõsisemad. 2014. aastal toimus üle 400 poliitilise konflikti, mis mõjutas üle 50 miljoni inimese elu. Neist konfliktidest rohkem kui 40 olid seotud traditsioonilise sõjategevuse või terrorismiga³. Paljude konfliktide põhjused olid ideoloogilised ning nendega kaasnesid tõsised piirkondlikud tagajärjed, mis omakorda avaldas mõju humanitaarabi kättesaadavusele, kriisist mõjutatud rahvastiku kaitsmisele ja humanitaartöötajate turvalisusele. Kui mõnel osalejal puudub tahe leida poliitilisi lahendusi, tähendab see, et kriisid muutuvad pikaajaliseks ja humanitaarabi vajatakse aastaid või isegi aastakümneid.

Looduskatastroofid, millest mõni on seotud kliimamuutustega ja selliste põhisuundumustega nagu veepuudus, urbaniseerumine ja demograafiline surve, mõjutavad igal aastal 100 miljoni inimese elu⁴. Paljud sellised katastroofid leiavad uuesti aset enne, kui kogukonnad jõuavad end taas üles ehitada.

¹ Rakendusorganisatsioonid annavad humanitaarabi. Need on nt ÜRO allasutused, rahvusvahelised organisatsioonid, Rahvusvaheline Punase Risti ja Punase Poolkuu Liikumine, vabaiühendused.

Rakendusorganisatsioonid võivad olla rahvusvahelised, piirkondlikud, riiklikud või kohalikud.

² Euroopa konsensus humanitaarabi valdkonnas, ELT C 25, 30.1.2008, lk 1–12.

³ Heidelbergi rahvusvaheliste konfliktide uuringute instituut, Conflict Barometer 2014 (Konfliktibaromeeter 2014), lk 14–15, http://www.hiik.de/de/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2014.pdf.

⁴ Rahvusvaheline Punase Risti ja Punase Poolkuu Seltside Föderatsioon, World Disasters Report 2014 (maailmas toimunud katastroofe käsitlev aruanne 2014), lk 223, <https://www.ifrc.org/Global/Documents/Secretariat/201410/WDR%202014.pdf>.

Sotsiaalne ja majanduslik nõrkus võimendavad humanitaarkriise. Alates 1990. aastast on suurenenud sellistes ebakindlates riikides elavate ülimalt vaeste inimeste osakaal, mille valitsus ei soovi või ei suuda tagada põhiteenuseid või sotsiaalset võrdsust. See tähendab, et praegu mõjutab humanitaarkriis või selle oht rohkem kui 250 miljonit inimest⁵.

Need suundumused ja nende omavahelised seosed on tekitanud kujuteldamatuid inimkannatusi ja enneolematu vajaduse humanitaarabi järele. 2015. aasta keskpaigas vajab humanitaarabi ligi 79 miljonit inimest 37 riigist, sealhulgas 59 miljonit ümberasustatud inimest⁶.

Humanitaarabisüsteemi ees seisab raske ülesanne, kuna rohkem inimesi vajab rohkem abi ja selleks on vaja rohkem vahendeid. Praeguste kriiside ja katastroofide ulatust arvestades ei suuda rahalised vahendid humanitaarvajadusi rahuldada, ehkki rahastajate panus on rekordiline⁷.

Kuid humanitaarabi valdkond ei ole muutunud ainuüksi ülesannete keerukuse tõttu. See areneb ka tänu sellele, et humanitaartegevusse annab oma panuse üha suurem arv eri osalejaid. Nad toovad kaasa lisavahendeid, kuid muudavad ka humanitaarabi pakkuva kogukonna planeerimise, koordineerimise ja reageerimise viisi⁸. ÜRO koordineeritav süsteem peab seega vastavalt kohanduma, et säilitada oma tähtsust ja anda lisaväärtust. Hoolimata 2005. aasta humanitaarreformi ja 2011. aasta ümberkujundava arengukava⁹ toel tehtud edusammudest ei vasta süsteemi juhtimine, koordineerimine ja vastutuspoolsus tihti ootustele. Eelkõige ei saa seda enam pidada väikeseks läänelikest väärtustest lähtuvaks organisatsioonide ja annetajate ühenduseks. Tippkohtumisel tuleks seega tunnistada humanitaarabi osutajate mitmekesisust ja seda tervitada, taaskinnitades samal ajal humanitaarabi põhimõtteid ja püüdes kõrvaldada humanitaartegevuse puudusi.

II. Peamised soovitusel ülemaailmse humanitaarabiteemalise tippkohtumise jaoks

Tippkohtumise ettevalmistamises osales palju humanitaarabi osutajaid, kes vahetasid ideid humanitaarabi täiustamise kohta. Käesolev teatis on koostatud nende arutelude põhjal. Selles soovitatakse teha üleilmset koostööd, et suurendada maailma üldsuse solidaarsust konflikt- ja katastroofiohvritega ning toetada humanitaarabi süsteemi parendamist humanitaarabi põhimõtetest lähtudes. Soovitusel täiendavad üksteist, on üksteisega seotud ja neil on üks

⁵ Maailmapank, Fragility, Conflict and Violence, <http://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/overview>.

⁶ ÜRO humanitaarasjade koordineerimisbüroo, Global Humanitarian Overview June 2015, <https://www.humanitarianresponse.info/en/programme-cycle/space/document/global-humanitarian-overview-2015-june-status-report>; ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet, Global Trends Report 2014, <http://www.unhcr.org/556725e69.html>.

⁷ 2014. aastal palus ÜRO humanitaarabile annetada 17 miljardit eurot, mis on ajaloo suurim annetamiseks palutud summa. Rahastajad annetasid rekordilised 10 miljardit eurot, kuid seegi ei suutnud kõiki vajadusi katta. ÜRO humanitaarasjade koordineerimisbüroo, Global Humanitarian Overview December 2014.

⁸ Humanitaarkogukond tähendab kõiki humanitaarabi osutajaid. Nendeks on kõik isikud, kes osalevad humanitaartegevuses mis tahes valdkonnas – näiteks valitsused, rakendusorganisatsioonid, rahastajad, rahvusvahelised ja piirkondlikud organisatsioonid, erasektori osalejad, akadeemilised ringkonnad ja kohalikud kogukonnad.

⁹ Ümberkujundava arengukava eesmärk on parandada humanitaarkogukonna regeerimist hädaolukordadele. Selles keskendutakse juhtimisele, koordineerimisele ja vastutusele. Selle aluseks on humanitaarreform. Lisateave: <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-transformative-agenda>.

eesmärk: võimaldada humanitaarabi kogukonnal ühiste eesmärkide nimel koos töötada, et päästa elusid, hoida ära kriise ja katastroofe ning võimaldada nendest taastumist.

1. Ülemaailmne partnerlus valdkonna põhimõtetele vastava humanitaarabi andmiseks

a) Humanitaarabi aluseks olevate väärtuste kinnitamine ja tegutsemiskohustuste võtmine

Väärikus, isikupuutumatus ja solidaarsus on universaalsed väärtused. Need on kõikide kultuuride tuum, olenemata nende geograafilisest asukohast, rahvuslikust koosseisust või usundist. Humanitaarabi humaansuse, neutraalsuse, erapooletuse ja sõltumatuse põhimõtted väljendavad üheselt neid ühiseid väärtusi¹⁰. Nad on vajalikud ka praktilisel tasandil, sest aitavad luua juurdepääsu abile, kaitsta kõige haavatavamaid ja tagada humanitaartöötajate turvalisuse.

Kuna kriisidele on terviklikke lahendusi raske leida, eiratakse neid põhiväärtusi üha enam. See väljendub rahvusvahelise humanitaarõiguse aina sagedasemas rikkumises, sealhulgas kõikjal ratifitseeritud Genfi konventsioonide rikkumises, ning riikide ja rahvusvahelise üldsuse võimetuses kuritegude toimepanijaid vastutusele võtta.

Suurem osa humanitaarabist antakse konfliktipaikades ebakindlas poliitilises keskkonnas, kus on madal sotsiaal-majanduslik arengutase. Inimeste kannatusi põhjustavate konfliktide lahendamine ei ole humanitaartöötajate ülesanne. Sellegipoolest peavad humanitaarabi osutajad mõistma poliitilist ja sotsiaal-majanduslikku keskkonda, kus nad töötavad. Ehkki on selge, et humanitaarabi ei ole poliitiline, militaarne ega rahutagamise vahend, peavad humanitaarabi osutajad töötama koos teistega ning juhtima nende tähelepanu humanitaarkriiside juhmustele, et võimaldada neil võtta sobivaid meetmeid¹¹.

Soovitus

- Tippkohtumine annab ainulaadse võimaluse uuendada ühiseid kohustusi, kinnitades meie ühist vastutust kaitsta inimelusid ja anda humanitaarabi. Asjaomaseid osalejaid tuleks kutsuda üles võtma selleks kasutusele kõik poliitika-, arengu- ja humanitaarabivahendid. Tippkohtumise tulemused peaksid kinnitama ühiseid aluspõhimõtteid: väärikuse, isikupuutumatus ja solidaarsuse väärtust, humanitaarabi põhimõtteid, rahvusvahelise humanitaarõiguse alusel seatud kohustuste järgimist ning kohustust hoida humanitaarabi poliitilistest huvidest lahus.

b) Kättesaadavuse tagamine

Praktiline kogemus näitab, et humanitaarabi põhimõtted lihtsustavad tõepoolest selle kättesaadavust. Kättesaadavus tähendab peamiselt inimeste võimalust saada abi. Humanitaarabi põhiline eeltingimus ongi hõlbustada humanitaarabi osutajate jõudmist kriisist mõjutatud inimesteni.

Paraku on konfliktide laad põhjustanud üha sagedamini rünnakuid humanitaartöötajate vastu ja varade vargust. Seetõttu on mitu kriisist mõjutatud piirkonda muutunud humanitaartöötajatele keelatud alaks. Selle tagajärjel ei ole haavatavatel elanikel korrapärast juurdepääsu abile. Tuleb teha kõik võimalik, et suurendada teadlikkust humanitaarabi aluseks olevatest universaalsetest väärtustest eelkõige ebakindlates riikides. Konfliktipooltega, eriti

¹⁰ Euroopa konsensus humanitaarabi valdkonnas, lk 1, punkt 10.

¹¹ ELi terviklik lähenemisviis väliskonfliktidele ja -kriisidele, JOIN(2013)030.

valitsusväliste osalejatega peetavas dialoogis tuleks rohkem tähelepanu juhtida kriisist mõjutatud inimeste objektiivsetele vajadustele.

Mõned vastuvõtjariikide valitsused või valitsusvälised osalejad takistavad humanitaarabi jõudmist abivajajateni, kehtestades töötajatele ja tarnetele liikumiskiiranguid ja bürokraatlikke takistusi või ei taga nende kaitset. Selle kohta peaks andma juhiseid rahvusvahelise õiguse komisjoni käimasolev töö, milles käsitletakse inimeste kaitset katastroofide korral¹². Samal ajal ei julge rakendusorganisatsioonid aeg-ajalt keerulistes piirkondadesse minna. Lisaks võivad teatud humanitaarabi andvate valitsuste terrorismivastased meetmed mõjutada mõnes olukorras humanitaarabi osutajate tööd, kelle ees võib seista valik kas jätta humanitaarabi vajadustele reageerimata või riskida kriminaalkaristusega. Kõikide selliste meetmete tulemuseks on või võib olla elutähtsa abi ebaühtlane andmine.

Soovitused

- Humanitaarabi kogukond peaks olema kaasatud jõulisemasse mõttevahetusse konfliktipooltega ja selgitustegevusse, et tagada abi kättesaadavus, kaitse ja turvalisus. Kohalikke kogukondi ja eriti kohalikku kodanikuühiskonda tuleks julgustada ja võimestada kaitsma konfliktipoolte ees humanitaarabi aluseks olevaid universaalseid väärtusi.
- Esmajoones peaksid valitsused tagama turvalise keskkonna humanitaartegevuseks. Samuti peaksid nad humanitaarabi kättesaadavuse hõlbustamiseks kehtestama sobiva õigus- ja poliitikaraamistiku: a) humanitaartöötajate puhul on see seotud nende privileegide ja puutumatuse, viisade ja riiki sisenemise tingimuste, töölubade ja liikumisvabadusega, samuti valdkonna põhimõtetele vastava humanitaarabi võimaldamisega terrorismivastaste meetmete kontekstis; b) varustuse ja kaupade puhul on see seotud tollinõuete ja -tariifide, maksustamise ja transpordiga.
- Rakendusorganisatsioonid peaksid suurendama oma kohalolu kaugetes ja ohtlikes piirkondades, et olla kriisist mõjutatud elanikele lähedal. See nõuab rangeid, kuid eesmärgipäraseid turvaprotokolle, kvalifitseeritud ja koolitatud töötajaid ning koostööd nendega, kellel on juurdepääs abivajavale elanikkonnale.

c) Humanitaartegevuse keskmesse tuleb seada kaitsemeetmed

Humanitaarkriisid muudavad kriisist mõjutatud elanikkonna tihti kaitsetuks ärakasutamise ja väärkohtlemise ees. Humanitaarabi põhimõtete ja rahvusvahelise humanitaarõiguse eiramise tõttu ohustab neid veel ebakindlus, diskrimineerimine, ärakasutamine või oht elule. Kõige haavatavamad on sageli lapsed, naised ja tüdrukud, vanurid ning puudega inimesed. Tuleb rõhutada, et esmane kohustus kaitsta humanitaarkriisist mõjutatud inimesi lasub riigil. Kuid kui nad ei suuda seda teha või rikuvad ise rahvusvahelist humanitaarõigust, peavad tegutsema humanitaarabi osutajad.

¹² Rahvusvahelise õiguse komisjon, Protection of persons in the event of disasters, eelnõu, GE 14-60901, <http://legal.un.org/docs/?symbol=A/CN.4/L.831>.

Humanitaartegevuse raames ei ole inimeste kaitsmisega veel piisavalt tegeletud¹³. Selle põhjuseks on näiteks strateegilise juhtimise puudumine, piiratud võimekus, kaitse erinevad tõlgendused ning võimetus luua kontakti kriisist mõjutatud kogukondadega konfliktikeskkondades. Tuleb taas kutsuda üles seadma kaitsemeetmed humanitaartegevuse keskmesse. Kuigi humanitaarabi antakse vaid vajaduspõhiselt, peaks selle eesmärk olema ka kõikide inimeste õiguste austamine kooskõlas rahvusvahelise humanitaarõiguse, inimõiguste ja pagulasõigusega. Samal ajal peaks humanitaartegevus tõhusat kogukondliku kaitse mehhanismi toetama, mitte seda asendama.

Humanitaarabi osutajad üksi ei suuda abisaajate kaitset tagada. Humanitaarabi osutajad ja inimõiguste eest seisev kogukond peavad tegema tihedamat koostööd. Siiski peab olema selge, et humanitaartegevus peaks jääma neutraalseks, erapooletuks ja sõltumatuks, et vältida kriisist mõjutatud elanike ja abitöötajate muutumist konfliktipoolte rünnakute sihtmärgiks ning et mitte riskida humanitaarabi juurdepääsu keelamisega¹⁴.

Soovitused

- Humanitaarabi kogukond peaks kaitsemeetmed süsteemselt humanitaarabiga siduma, võttes arvesse konkreetsete elanikkonnarühmade probleeme ja võimalusi nende olukorras ning neid ähvardavaid ohtusid. Rakendusorganisatsioonid peaksid asjaomaste koordineerimismehhanismide, näiteks riikide humanitaarabi meeskondade või -klastrite abil välja töötama ulatuslikud kaitsestrateegiad, mis hõlmaksid analüüsi, programmitööd ja järelevalvet ning spetsiaalselt kaitsemeetmetega tegelevat eripersonali.
- Humanitaarabi ja inimõiguslaste kogukondade kui kahe kaitsja koostööd tuleks tihendada. Siiski peaksid humanitaarabitöötajad olema endiselt vabastatud aruandlusnõuetest, mis võivad kahjustada nende neutraalsust, erapooletust ja sõltumatust või abivajajateni jõudmist.

2. Üleilmne partnerlus tõhusa humanitaarabi tagamiseks

a) Üleilmne partnerlus humanitaarabi tõhususe põhimõtete vallas

Muutuv humanitaarabi maastik nõuab humanitaarabi kogukonnalt senisest tõhusamat tööd. Ükski humanitaarkriis ei ole ühesugune, olukorrad on erinevad. Siiski käsitletakse humanitaarabi süsteemis sageli ikka veel kõiki olukordi ühetaoliselt, mis ei rahulda alati asjaomaseid vajadusi või ei taga kõige tõhusamat abi andmist. Lisaks ei suudeta humanitaarabivajadusi praegu usaldusväärselt ja võrreldavalt hinnata. Praegune süsteem hõlmab paljude andmete kogumist ja ühitamatuid analüüse, mille tulemusena on

¹³ ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet, Placing Protection at the Centre of Humanitarian Action 2015, <http://www.refworld.org/pdfid/557ea67c4.pdf>; ametkondadevaheline alaline komitee (IASC), Principals' Statement on the Centrality of Protection in Humanitarian Action 2015, <https://interagencystandingcommittee.org/protection-priority-global-protection-cluster>; ÜRO humanitaarasjade koordinatsioonibüroo (OCHA), Background Paper on Protection 2015, https://docs.unocha.org/sites/dms/documents/oom_protection_english.pdf.

¹⁴ Inimõiguste ja demokraatia tegevuskava (2015–2019) – „Inimõigused ELi tegevuskava keskmes”, JOIN(2015)16.

hindamisviisid ja rahastusele kandideerimise meetodid erinevad. Selline ebatõhusus ei saa enam jätkuda.

Tõhus humanitaarabi andmine vajab usaldusväärset struktureeritud teavet vajaduste ja olemasolevate võimaluste kohta, sealhulgas ebatraditsiooniliste osalejate kohta, kui nende mõju on suur. Selleks on vaja, et kohapeal olivad koguksid süstemaatiliselt andmeid. Pärast andmete kogumist tuleks neid jagada humanitaarabi osutajatega ning kasutada ühise analüüsi tarbeks ja vajaduste koordineeritud hindamiseks.

Kvaliteet, tulemused, kulutõhusus ja vastutus kriisist mõjutatud elanike ees kuuluvad samuti humanitaarabi tõhususe põhielementide hulka. Tarvis on ühist vahendit, millega mõõta, kas abi antakse tegelikele abivajajatele ja kas sellel on oodatav mõju. Et abi ulatust ja asjakohasust maksimeerida, tuleks lisaks luua mehhanismid tagamaks, et kriisist mõjutatud elanike, eriti naiste arvamust võetaks abi andmisel arvesse. Kõik need jõupingutused peaksid tuginema tõhusale rahastamise jälgimisele, võimaluse korral saajatele antava tegeliku abi tasandil, et vältida lünki ja kattuvust. See lähenemine peaks omakorda lihtsustama tulemuste hindamist edasiste paranduste tegemiseks.

Teadusuuringud, innovatsioon ja teaduslikud lahendused võivad aidata muuta nii humanitaarabi otsuste tegemise kui ka abi andmise tõhusamaks. Lisaks traditsioonilisele partnerlusele on siinkohal ülioluline koostöö teadusasutuste, teadusuuringute võrgustike, teadusringkondade ja erasektoriga.

Humanitaarabi tõhusus tähendab ühise vastutuse seadmist kõrgemale üksikute institutsioonide huvidest. Humanitaarabi kogukond saab avaldada rohkem mõju vaid kõigi teadmiste, oskusteabe ja vahendite ühendamise abil. ÜRO süsteem peaks moodustama selle eesmärgi lahutamatu osa ja süsteemi eri osad peaksid oma volitusi kooskõlastatult ja tõhusalt täitma. Vastasel juhul on vaja praegused töömeetodid üle vaadata ja otsida tõhusamaid lahendusi. Sellega seoses on väga oluline võtta ümberkujundav arengukava täies ulatuses kasutusele.

Soovitused

- Humanitaarabi kogukond peaks kogu abitsükli lihtsustamiseks välja töötama humanitaarabi tõhususe ulatusliku näidiku. Kõik humanitaartegevuses osalejad peaksid näidiku jaoks teavet esitama ja seda kasutama. See võiks hõlmata:
 - vajadusi, ohte, probleeme ja juurdepääsu käsitlevate jagatud andmete varamut;
 - ülevaadet olemasolevatest võimalustest;
 - ühise riskianalüüsi ja vajaduste hindamise koordineerimise platvormi;
 - andmebaasi, et jälgida kõikidest allikatest antud kõiki rahalisi vahendeid ja nende eraldamist alltöövõtulepingute kaudu kohalikele partneritele ja kuni abisaajateni välja;
 - ühiseid kvaliteedinäitajaid;
 - ühiseid tulemusnäitajaid;
 - tulemuste ja mõju hindamist
 - ning teadustegevust.
- Rahastajad peaksid nõudma rakendusorganisatsioonidelt vajaduste hindamise koordineerimist, võttes arvesse konkreetset konteksti ja võimalusi, kasutades struktureeritud andmeid ja kvaliteedinäitajaid. Rahastajad peaksid kasutama neid hinnanguid rahastamisotsuste tegemisel. Samuti peaksid nad võtma kohustuse sujundada oma lepingulisi ja aruandluse mehhanisme, täites samal ajal oma õiguslikke ja aruandekohustusi. Rakendusorganisatsioonid peaksid andma aru kvaliteedi ja tulemuste kohta.

- Rahastajad peaksid nende poolt rahastatavatesse programmidesse lisama süstemaatiliselt vastutuse kriisist mõjutatud elanike ees. Rakendusorganisatsioonid peaksid välja töötama standardid mõjutatud elanike kaasamise kohta kogu abi andmise tsükli ajal, sealhulgas delikaatsed meetmed konkreetsetele rühmadele, ning looma asjaomased mehhanismid.
- ÜRO ja muud ametkondadevahelises alalises komitees esindatud rakendusorganisatsioonid peaksid ümberkujundava arengukava täielikult kasutusele võtma ja seda süsteemselt rakendama. Rahastajad peaksid seda rakendamist jälgima ja toetama ning uurima, millistes valdkondades oleks tulemuste tagamiseks õigustatud rahvusvaheliste humanitaarabi töömeetodite või ülesehituse läbivaatamine.

b) Partnerlus kohalike, riiklike ja piirkondlike tegutsejatega: lähimus ja solidaarsus

Humanitaarabi tõhusus nõuab ka kõikide osalejate pakutavate eri võimaluste paremat kasutamist. ÜRO peaassamblee resolutsiooniga 46/182 loodud rahvusvaheline humanitaarabi süsteem põhineb eeldusel, et kriisist mõjutatud elanike humanitaaravajaduste täitmise eest vastutavad eelkõige valitsused. Paljud kohalikud, riiklikud ja piirkondlikud tegutsejad eelkõige keskmiste tuludega riikides on parandanud oma suutlikkust hädaolukordadega toime tulla, seda eriti seoses looduskatastroofidega. Nende tegutsejate üha suuremat tähtsust tuleb rahvusvahelise abi kujundamisel, kooskõlastamisel ja rakendamisel selgemalt tunnistada.

Humanitaarabi aluseks peaks olema kaks põhimõtet – lähimus ja solidaarsus kohalike, riiklike ja piirkondlike tegutsejate kui esimeste abiandjate ning vajaduse korral lisatoetust pakkuva rahvusvahelise üldsuse vahel. Rahvusvaheline üldsus peaks tegutsema ainult siis, kui kohalike abiandjate võimalused on ammendunud, kui need tegutsejad ei soovi või ei suuda kõikide kriisist mõjutatud elanike vajadusi rahuldada või kui nad ei ole võimelised vältima hädaolukordade mõju ülekandumist naaberriikidesse.

Rahvusvaheline süsteem peab olema ühenduses suurema hulga abiandjatega ja olenevalt iga kriisi eripärast peab süsteemi saama kasutada kõikide asjaomaste tegutsejate töö lihtsustamiseks. Lünkade ja kattuvuste minimeerimiseks tuleb teha ühiseid jõupingutusi, et soodustada ühist tegutsemist ja koostalitlusvõimet. Selle tõhustamiseks võiks maailma üldsus ette näha ulatusliku ülemaailmse ülevaate vahenditest, mida saab reageerimisel kasutada. Samuti peaksid valitsused ja kõik meetmeid rakendavad tegutsejad tagama, et nende tegevus vastaks rahvusvahelistele standarditele.

See lähenemine nõuab selget arusaama, millal ja millises ulatuses peaks rahvusvaheline humanitaarabi süsteem appi tulema. Näiteks oleks humanitaarabi põhimõtete ja rahvusvahelise humanitaarõiguse rikkumine selge põhjus rahvusvahelise abi kaasamiseks, et katta kriisist mõjutatud elanike vajadusi.

Valitsused ja arenguabi andjad, keda omakorda aitab humanitaarabi kogukond, peaksid investeerima jätkusuutlike kohalike võimaluste loomisse, et suurendada kohalike kogukondade suutlikkust katastroofide tagajärgedega toime tulla ja lihtsustada humanitaarabi andmist. Piirkondlikud organisatsioonid peaksid neid jõupingutusi toetama, lihtsustades oskusteabe vahetamist ja koordineerides liikmesriikidevahelist abi. Lisaks võib maailma eri piirkondade vaheline katastroofide ohjamise ja kriisile reageerimise alal tehtav koostöö aidata veelgi suurendada koostalitlusvõimet, vähendada kriiside mõju, täiustada planeerimist ning valmistuda paremini kriisideks ja katastroofideks.

Soovitused

- Rahvusvahelisel ja riiklikul tasandil töötavad koordineerimisstruktuurid peaksid hõlmama kõiki tegutsejaid, kes konkreetsetes sündmuses abi annavad. Seda saab teha näiteks

ametkondadevahelise alalise komitee riikide humanitaarrühmade või -klastrite avamise abil teistele osalejatele. Kui koostöö olemasolevate koordineerimismehhanismide kaudu ei ole võimalik, peaks ÜRO humanitaarasjade koordinatsioonibüroo edendama muid meetodeid, mis tagaksid süsteemide koostalitlusvõime.

- Humanitaarabi peaks põhinema peamiselt lähimuse ja solidaarsuse põhimõttel. Kõikide riikide kohta peaks olema tehtud riskihindamine või haavatavusanalüüs. Asjaomaste kohalike, riiklike, piirkondlike ja rahvusvaheliste tegutsejate valmisolekust ja reageerimisvõimekusest peaks olema ülevaade. Rahvusvahelisel tasandil võiks ÜRO humanitaarasjade koordinatsioonibüroo toetada paljusid sidusrühmi hõlmava ülevaate koostamist.
- Humanitaarabi kogukond peaks välja töötama konkreetsete stsenaariumide juhendid, milles selgitatakse abiandjate ülesandeid ja määratakse kindlaks rahvusvahelise abi käivitamise alused. Seda peaks toetama mehhanism, millega tagatakse nende eri lähenemiste süstemaatilise rakendamise kord. ÜRO humanitaarasjade koordinatsioonibüroo võiks seda protsessi hõlbustada, tehes asjaomaste pooltega koostööd.
- Valitsused ja rahastajad peaksid toetama kohalike abiandjate suutlikkuse suurendamist ning kaaluma vajaduse korral nende toetamist abi andmise ajal.
- Piirkondlikke organisatsioone tuleks toetada kogemuste vahetamise võrgustike väljatöötamisel ja õppuste korraldamisel. Neid organisatsioone tuleks julgustada kaasama solidaarsussätteid oma põhikirja, et anda abi liikmetele, keda on tabanud loodus- või inimtegevusest tingitud katastroofid.

c) Partnerlus rahastajate, erasektori, heategevusorganisatsioonide, sihtasutuste ja rakendusorganisatsioonidega humanitaarabi tõhusaks ja piisavaks rahastamiseks

Selleks, et humanitaarabiga soovitud eesmärki saavutada, peab olema piisavalt vahendeid. See tuleks saavutada kahel viisil: tagades iga euro kõige tõhusama kasutamise ja laiendades rahastamisbaasi.

Humanitaarkulutuste tegelik ja tajutav ebatõhusus võib vähendada nii humanitaarabi mõju kui ka usaldusväärsust. Kõigist vajadustest on vaja luua täielik ja ühtne pilt, mis aitab omakorda taotlusi paremini koordineerida ja parandada hädaolukorra lahendamise finantsplaanide välja töötamist. Uuenduslike abi eraldamise viiside, näiteks rahapõhiste meetodite soosimine sobivas kontekstis võib vähendada üld-, ühiku- ja tehingukulusid. Kõik need meetmed nõuavad tihedat koostööd abisaajate esindajate, rakendusorganisatsioonide, rahastajate ja erasektori vahel.

Ehkki humanitaarabi rahastamise tõhususe parandamine on väga oluline, on selge, et praegustest vahenditest kogu maailma humanitaarabi vajaduste rahuldamiseks ei piisa. Eriti puudutab see pikaajalisi kriise, sest uute hädaolukordade tekkimisega kaovad need järk-järgult avalikkuse vaateväljast.

Süsteem sõltub liiga palju üksikutest rahastajatest. Kuigi OECD arenguabi komitee liikmete hulka mittekuluvad rahastajad ja erasektor, sealhulgas heategevusorganisatsioonid ja sihtasutused, on mõne kriisi puhul tõeliselt olukorda muutnud, ei ole süsteem leidnud veel õiget moodust nende kaasamiseks parimal võimalikul viisil ja kogu nende potentsiaali ärakasutamiseks. Süsteem peab muutuma uutele ja erinevatele tegutsejatele atraktiivsemaks ning selleks tuleb rõhutada nende suurt panust, näidata nende pakutava abi mõju ning hõlbustada koostööd kohapeal. Rahvusvaheline süsteem peaks keskenduma uute tegutsejate

jaoks stiimulite otsimisele, korrapärasema teabevahetuse loomisele ning selliste olukordade kindlakstegemisele, milles osalemine oleks neile eriti huvipakkuv.

Soovitused

- Humanitaarabi ülesehitust ja tõhusust tuleb parandada. Rakendusorganisatsioonid peaksid ametkondadevahelise alalise komitee juhtimisel abitaotluste süsteemi reformima tagamaks, et see kajastaks terviklikku pilti vajadustest ja neile vastamiseks vajalikest rahalistest vahenditest. Seda võib teha eelnimetatud ettepaneku kohase näidiku jälgimise süsteemi abil. Rakendusorganisatsioonid peaksid ideaaljuhul selle süsteemiga ühinema ja vältima humanitaarsetes hädaolukordades individuaalsete abitaotluste esitamist. Selle asemel peaksid nad koordineerima oma jõupingutusi, et vältida põhjendamatut konkurentsi tõhususe arvelt. Samal ajal peaksid abitaotlused lihtsustama kvaliteetse abi andmist. Esitatud taotlusi käsitlevad aruanded peaksid hõlmama andmeid nii täidetud kui ka täitmata vajaduste kohta.
- Rahastajad peaksid pidevalt kooskõlastama oma jõupingutusi ja hindama ühiste humanitaarnormide alusel¹⁵ rakendusorganisatsioonide abi pakkumise tavasid, et teha kindlaks lisandväärtus ja võimalik kulutõhusus.
- Rahastajad ja rakendusorganisatsioonid peaksid konkreetset konteksti arvestades suurendama rahalist abi saavate inimeste osakaalu. Siin võiks paika panna konkreetse sihttaseme.
- ÜRO süsteem ja traditsioonilised rahastajad peaksid humanitaarabi rahastamise teemal pidama tihedamat mõttevahetust arenguabi komiteesse mittekuuluvate rahastajate, keskmiste tuludega riikidega, piirkondlike organisatsioonide, erasektori, heategevusorganisatsioonide ja sihtasutustega. Seda saaks teha ÜRO humanitaarasjade koordineerimisbüroo rahastajate toetusrühma¹⁶ või hea humanitaarrahastuse algatusega¹⁷ seotud korrapärastel ametlikel või mitteametlikel kohtumistel.
- Erasektorit tuleks innustada humanitaarabis osalema, määrates näiteks kindlaks ettevõtja sotsiaalse vastutuse eesmärgid.

d) Partnerlus arenguabi andjatega

Humanitaarabi mahu suurenemine on muutnud humanitaar- ja arenguabi andjate vahelise partnerluse veelgi olulisemaks. Korduvad ja pikaajalised humanitaarkriisid ning pikaajaline sunnitud ümberasumine tähendavad, et humanitaarabi ei suuda koormat enam üksi kanda. Hädavajalik on kujundada humanitaar- ja arenguvaldkonna koostöö ümber nii, et see partnerlus tugevdaks tulemusi mõlemal suunal. Humanitaar- ja arenguabi andjad on juba seadnud üheks ühiseks eesmärgiks vastupanuvõime suurendamise.

Humanitaar- ja arenguabi vastastikune toime võiks alguse saada juba kriisieelsest ühisest analüüsist, mis peaks hõlmama muu hulgas riske ja probleeme. Sellele peaks järgnema investeeringud vastupanuvõime suurendamiseks ja riskide vähendamiseks, et paremini kriisi

¹⁵ Nende normide eesmärk on tagada abi kvaliteet nt vastutuse, juhtimise, koordineerimise jms valdkonnas.

¹⁶ Lisateave: http://ec.europa.eu/echo/partnerships/relations/ocha-odsg_en.

¹⁷ Lisateave: <http://www.ghdinitiative.org/>.

või katastroofi ette näha, selleks ette valmistuda ja sellele reageerida¹⁸. Kriisi või katastroofi ajal ja järel tuleks ette võtta ühine strateegiline planeerimine ja mitmeaastaste kavade koostamine. Ühise planeerimise käigus tuleks kindlaks teha ühised jõupingutused, luua sünergia mõlema poole tugevate külgede taustal ning kavandada paindlik üleminek humanitaarabilt arenguabile, mis põhineb selgetel pidepunktidel, kus humanitaarabi peaks andma teed arenguabile.

Raha peaks tulema nii humanitaarabi kui ka arenguabi vahenditest ning tööd peaksid olema selgelt jaotatud kummagi poole lisandväärtuse kohaselt, et ühendada esmaste vajaduste rahuldamine keskmise ja pika perioodi jooksul algpõhjuste kõrvaldamiseks antava abiga. Pikaajalise arengu rahastamine on eriti oluline kaua kestvate kriiside puhul, et sillutada teed jätkusuutlikele lahendustele, eeskätt parandada vastuvõtvate ja kohalike kogukondade suutlikkust toetada ümberasustatud inimesi.

Soovitused

- Vaja on luua humanitaar- ja arenguabi koostöö uus mudel. See peaks hõlmama ühist erinevate ohtude analüüsi, vajaduse korral mitmeaastaste kavade koostamist ja rahastamist ning humanitaarabi osutajate väljumisstrateegiaid. Mudel peaks katma järgmisi aspekte: valmisolek ning pagulaste ja riigisiseste põgenike küsimus eriti pikaajaliste kriisiolukordade puhul.
- Rahastajad peaksid eriti kaua kestvate kriiside puhul püüdma ühiste humanitaar- ja arenguabi fondide kaudu hõlbustada prognoositavat mitmeaastast rahastamist.
- Rahastajad peaksid kaaluma arenguprogrammides kriisimodifikaatorite juurutamist, mis võimaldaksid kriisile reageerimise vahendite ümberjaotamist ning paindlikumat lähenemist.

III. ELi osalemine ja järgmised sammud

Ülemaailmne humanitaarabiteemaline tippkohtumine ja selle ettevalmistusprotsess annavad poliitilise tõuke, mis suurendab rahvusvahelise üldsuse solidaarsust humanitaarkriisidest ja katastroofidest mõjutatud inimestega. See annab võimaluse pöörduda kolmandate riikide, Euroopa kodanike ja muude osaliste poole, et rääkida moraalsest kohustusest aidata konfliktide ja katastroofide ohvreid ning vältida mõju edasikandumist seoses ebakindluse ja ümberasumisega. Komisjon kutsub liikmesriike ja muid partnereid üles jagama sel eesmärgil kogemusi ja tegema koostööd.

Tippkohtumine on valdkonna põhimõtetele vastava ja tõhusa humanitaarabi jaoks oluline verstapost ning seab paika tegevuskava süsteemi muutmiseks. Tippkohtumise tulemuste rakendamine nõuab seega nii maailma üldsuse kui ka üksikute tegutsejate jõupingutusi. Seega peaksid Istanbulis võetavad kohustused olema kontrollitavad ja mõõdetavad. Edusammude jälgimiseks oleks kasulik nende elluviimist korrapäraselt hinnata.

Komisjon määrab pärast kohtumist kindlaks ELi konkreetse panuse tippkohtumise tulemuste rakendamiseks. Käesolevat teatist täiendavas töödokumendis on esitatud mõni näide selle kohta, milliseid samme ELis humanitaarabi eesmärgipärasemaks muutmiseks juba võetakse.

¹⁸ ELi lähenemisviis vastupanuvõimele, COM(2012) 586 final; Vastupanuvõime tegevuskava kriisialdistes riikides, SWD(2013) 227 final; 2015. aasta järgne Hyogo tegevusraamistik, COM(2014) 216 final.