

I.



Brüsszel, 2015.9.2.  
COM(2015) 419 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A  
TANÁCSNAK**

**Úton a humanitárius csúcstalálkozó felé: Globális partnerség az alapelveken nyugvó és  
hatékony humanitárius segítségnyújtás céljából**

{SWD(2015) 166 final}

# I. Humanitárius csúcstalálkozó – A humanitárius tevékenység újjáalakítása a változó körülmények között

## a) Bevezetés

Az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) főtitkárának felhívására a világon első alkalommal rendeznek humanitárius csúcstalálkozót, amelyre 2016. május 23–24-én Isztambulban kerül majd sor. A csúcstalálkozó összehívását az ösztönözte, hogy példátlanul megnőtt a politikai konfliktusok és természeti katasztrófák által érintettek száma, és a II. világháború óta soha nem kényszerült még ennyi ember lakóhelye elhagyására. A csúcstalálkozó egyedi lehetőséget kínál a nemzetközi közösség számára, hogy nemzetközi konszenzust érjenek el a humanitárius segítségnyújtás elveinek újbóli megerősítése és a humanitárius tevékenység erősítése tekintetében. A csúcstalálkozón kormányok, adományozók, végrehajtó szervezetek<sup>1</sup>, a magánszektor, és az érintett lakossági csoportok képviselői fognak találkozni, hogy a megfelelő területeken elkötelezzék magukat az életmentés és a szenvedés enyhítése céljából végzett közös munka hatékonyabb módszerei mellett. Ennek eredményeképpen a csúcstalálkozó befolyásolni, és esetlegesen módosítani fogja a humanitárius tevékenység jelenlegi módozatait.

Az Európai Unió és tagállamai jelentős humanitárius adományozók. Együttesen döntő tényezői a vonatkozó szakpolitikák formálásának, és e téren globális működési tapasztalattal rendelkeznek, ezért számos érdekelt fél számít arra, hogy hozzá fognak járulni a csúcstalálkozó sikeréhez. A jelen közlemény, amely a humanitárius segítségnyújtással kapcsolatos európai konszenzuson<sup>2</sup> alapul, az Unió elképzeléseit fogalmazza meg a humanitárius tevékenység átformálásával kapcsolatban, és a csúcstalálkozón jóváhagyandó ajánlásokat terjeszt elő. Az alaptörekvés a résztvevők sokasága közötti partnerségek kiépítése és erősítése. A nemzetközi közösség csak célzott és összehangolt intézkedésekkel felelhet meg a súlyosbodó és sokrétű válságok által előidézett, humanitárius segítségnyújtást követelő kihívásoknak.

## b) Változó humanitárius színtér

Az utóbbi 25 évben nőtt a humanitárius válságok száma, és azok egyre összetettebbé és súlyosabbá váltak. 2014-ben több mint 400 politikai indíttatású konfliktus zajlott, és ezek több mint 50 millió ember életét érintették. E konfliktusok közül 40 hagyományos hadviseléssel vagy terrorizmussal járt együtt.<sup>3</sup> Számos közülük ideológiailag motivált volt és drámai hatásokkal járt az adott régióban, amelyek befolyásolták a humanitárius segítségnyújtáshoz való hozzáférést, az érintett lakosság védelmét és a humanitárius dolgozók biztonságát. A politikai megoldásra irányuló akarat hiánya egyes szereplők részéről e válságok elhúzódását eredményezte, és azt, hogy éveken, sőt évtizedeken át szükséges lehet a humanitárius segítségnyújtás.

Évente 100 millió ember életét érintik természeti katasztrófák – ezek némelyike az éghajlatváltozással összefüggő, és olyan fő tendenciákhoz kapcsolható, mint a vízhiány, az

<sup>1</sup> Humanitárius segítségnyújtást végző végrehajtó szervezetek például: az ENSZ különböző ügynökségei, a Vöröskereszt és a Vörösfélföld mozgalom, valamint nem kormányzati szervezetek, amelyek lehetnek nemzetközi, regionális, nemzeti, vagy helyi közösségi szervezetek is.

<sup>2</sup> A *humanitárius segítségnyújtással kapcsolatos európai konszenzus*, HL C 25., 2008.1.30., 1–12.o.

<sup>3</sup> Heidelberg Institute for International Conflict Research, *Conflict Barometer 2014*, 14–15. o., [http://www.hiik.de/de/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer\\_2014.pdf](http://www.hiik.de/de/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2014.pdf)

urbanizáció és a demográfiai feszültségek.<sup>4</sup> Sok ilyen katasztrófa még az előtt megismétlődik, hogy a közösségeknek ideje lenne az újjáépítésre.

A szociális és gazdasági instabilitás megkönnyíti a humanitárius válságok bekövetkezését. 1990 óta nő a rendkívüli szegénységben élők aránya az instabil helyzetű országokon belül, ahol a kormányok nem képesek vagy nem hajlandók az alapvető javak nyújtására, illetve a társadalmi egyenlőség biztosítására. Ez azt jelenti, hogy jelenleg több mint 250 millió embert vagy már érint humanitárius válság, vagy ki van téve ilyen veszélynek.<sup>5</sup>

E folyamatok, és azok kölcsönhatása következtében példátlanul megnőtt az emberi szenvedés és a humanitárius szükségletek mértéke. 2015 közepén 37 országban közel 79 millió ember szorult humanitárius segítségre, ideértve azt a több mint 59 millió embert, aki lakóhelyét elhagyni kényszerült.<sup>6</sup>

A humanitárius rendszer azzal a kihívással szembesül, hogy többet kell tennie több emberért, és nagyobb költségráfordítással. A jelenlegi válságok és katasztrófák olyan nagy mértékűek, hogy a humanitárius szükségletek finanszírozására rendelkezésre álló források az adományozók rekordméretű hozzájárulása<sup>7</sup> ellenére sem elégségesek.

A humanitárius színtér változását azonban nemcsak a kihívások megsokszorozódása okozza. A változás arra is visszavezethető, hogy sokrétűbb és népesebb szereplői kör veszi ki részét a humanitárius erőfeszítésekből. Ez további források bevonását jelenti, de azt is, hogy a humanitárius közösség általi tervezés, koordináció és cselekvés módja átalakul.<sup>8</sup> Következésképpen az ENSZ által koordinált rendszer módosításokra szorul annak érdekében, hogy jelentőségét megőrizze és hozzáadott értéket tudjon teremteni. Annak ellenére, hogy a 2005-ös humanitárius reform és a 2011-es átalakító hatású menetrend<sup>9</sup> előrelépést hozott, a rendszer gyakran elmarad az irányítással, koordinációval és az elszámoltathatósággal kapcsolatos elvárások mögött. Mindenekelőtt, a továbbiakban már nem lehet rá úgy tekinteni, mit a „nyugati értékek” által motivált szervezetek és adományozók szűk csoportjára. Ezért a csúcstalálkozóknál el kell ismerni és el kell fogadni a humanitárius segítségnyújtásban résztvevő szereplők sokféleségét, egyidejűleg újra meg kell erősíteni a humanitárius segélyezés elveit és orvosolni kell a humanitárius tevékenység hiányosságait.

## II. A humanitárius csúcstalálkozó számára megfogalmazott legfontosabb ajánlások:

<sup>4</sup> A Vöröskereszt és Vörösféldhold Társaságok Nemzetközi Szövetsége, *World Disasters Report 2014*, 223. o., <https://www.ifrc.org/publications-and-reports/world-disasters-report/world-disasters-report-2013/>.

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

<sup>6</sup> OCHA, *Global Humanitarian Overview June 2015*, <https://www.humanitarianresponse.info/en/programme-cycle/space/document/global-humanitarian-overview-2015-june-status-report>; UNHCR, *Global Trends Report 2014*, <http://www.unhcr.org/556725e69.html>

<sup>7</sup> 2014-ben az ENSZ 17 milliárd eurót kért humanitárius segítségnyújtás céljára, ami a valaha kért legnagyobb összeg. Az adományozók 10 milliárd eurós rekord összeggel reagáltak, de még ez sem volt elég minden szükséglet kielégítésére. OCHA, *Global Humanitarian Overview December 2014*, i.m.

<sup>8</sup> A humanitárius közösség a humanitárius segítségnyújtásban résztvevő szereplők összességét jelenti. A humanitárius segítségnyújtásban résztvevő szereplők magukban foglalnak minden olyan jogalanyt, amely bármilyen humanitárius tevékenységet fejt ki, ide tartoznak például: a kormányok, adományozók végrehajtó szervezetei, nemzetközi és regionális szervezetek, magánszereplők, tudományos körök vagy helyi közösségek.

<sup>9</sup> Az átalakító hatású menetrend célja, hogy javítsa a humanitárius közösség válsághelyzetekre adott választását. Elsősorban az irányításra, a koordinációra és az elszámoltathatóságra összpontosít. Alapja a humanitárius reform. További információk: <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-transformative-agenda>

A humanitárius segítségnyújtásban résztvevő szereplők széles spektruma vett részt a csúcstalálkozó előkészületeiben, és osztotta meg egymással ötleteit a humanitárius segítségnyújtás javítására vonatkozóan. A jelen közlemény ezeken az eszmecseréken alapul. Globális partnerséget javasol a nemzetközi közösség konfliktusok és katasztrófák áldozataival vállalt szolidaritásának megerősítésére, a humanitárius alapelvekből indul ki, és a humanitárius rendszer konkrét javításaiért száll síkra. Az ajánlások kiegészítik egymást, összefüggenek egymással, és egyetlen célra irányulnak: képessé tenni a humanitárius közösséget arra, hogy együtt dolgozzon az életmentésre, a válságok és katasztrófák megakadályozására és az újjáépítés elősegítésére irányuló közös célok megvalósításán.

## **1. Globális partnerség az alapelveken nyugvó humanitárius tevékenység céljából**

### ***a) A humanitárius segítségnyújtás alapját képező értékek újbóli megerősítése és a cselekvés melletti elkötelezettség***

Az emberi méltóság, a személy sérthetlensége és a szolidaritás egyetemes értékek. Ezek képezik minden kultúra alapját, földrajzi elhelyezkedéstől, etnikai hovatartozástól vagy vallástól függetlenül. Az emberiség, semlegesség, pártatlanság és függetlenség humanitárius alapelvei e közös értékek konkrét kifejeződései<sup>10</sup>. Ezen túlmenően gyakorlati szükségszerűséget is jelentenek, mert előmozdítják a segítségnyújtáshoz való hozzáférést, a legveszélyeztetettebbek védelmét és a humanitárius dolgozók biztonságának szavatolását.

Mivel azonban a válságokra kínált átfogó megoldások továbbra is nehezen megvalósíthatók, ezek az alapértékek egyre inkább figyelmen kívül maradnak. Ez tükröződik a nemzetközi humanitárius jog – ideértve a világszerte ratifikált genfi egyezményt – egyre gyakoribb megsértésében, valamint az egyes államok és a nemzetközi közösség kudarcában az elkövetők felelősségre vonása terén.

A humanitárius munka nagy részét az ingatag politikai környezet és a gyenge társadalmi-gazdasági fejlődés kontextusában fellépő konfliktusokkal összefüggésben végzik. Nem a humanitárius segítők feladata az emberi szenvedést okozó válságok megoldása. A humanitárius tevékenységet végzőknek azonban érteniük kell azt a szociális és gazdasági környezetet, amelyben működnek. Noha egyértelmű, hogy a humanitárius segítségnyújtás nem politikai, katonai vagy béketeremtő eszköz, a humanitárius tevékenységet végzőknek együtt kell működniük másokkal – és fel kell hívni figyelmüket a humanitárius válságok által előidézett tragikus eseményekre – annak érdekében, hogy képesek legyenek megfelelő intézkedéseket tenni<sup>11</sup>.

### **Ajánlás:**

- A csúcstalálkozó egyedi lehetőséget kínál az emberi élet védelme és a humanitárius segítségnyújtás iránti közös felelősség melletti elkötelezettségünk megújítására. Felhívja az adott szereplőket, hogy ennek érdekében bármilyen eszközt használjanak ki, legyen az politikai, fejlesztési, vagy humanitárius intézkedés. A csúcstalálkozó záródokumentumában meg kell erősíteni a közös alapokat: az emberi méltóság, a személy sérthetlensége és a szolidaritás értékeit; a humanitárius elveket; a nemzetközi humanitárius jogból eredő kötelezettségek tiszteletben tartását; valamint a humanitárius tevékenységnek a politikai programoktól való függetlenítésére irányuló elkötelezettséget.

### ***b) Hozzáférés biztosítása***

<sup>10</sup> A humanitárius segítségnyújtással kapcsolatos európai konszenzus, i.m., 1. o., 10. pont.

<sup>11</sup> Az EU átfogó megközelítése a külső konfliktusok és válságok tekintetében, (JOIN(2013)30).

A tapasztalatok azt mutatják, hogy a humanitárius elvek ténylegesen megkönnyítik a hozzáférést. A hozzáférés elsősorban azt jelenti, hogy az embereknek lehetőségük van a segítség igénybevételére. A humanitárius segítségnyújtás alapfeltétele annak elősegítése, hogy a humanitárius tevékenységet végzők eljussanak az érintettekhez.

A konfliktusok természetéből adódóan azonban egyre gyakrabban kerül sor a humanitárius személyzet elleni támadásokra, és az eszközök eltulajdonítására. Emiatt számos érintett régióba már nem utazhatnak a humanitárius dolgozók, és így a kiszolgáltatott helyzetben lévő lakosságcsoportok rendszeresen elesnek a segítséghez való hozzáféréstől. A humanitárius tevékenység alapjául szolgáló egyetemes értékek fokozottabb tudatosítása érdekében minden lehetséges erőfeszítést meg kell tenni, különösen az instabil helyzetű országokban. A konfliktusokban érintett felekkel, mindenekelőtt a nem-állami szereplőkkel folytatott párbeszéd középpontjában újra az érintett emberek szükségleteinek kellene állnia.

Egyes fogadó országok kormányai vagy a nem-állami szereplők azáltal akadályozzák a humanitárius segítséghez való hozzájutást, hogy – akár adminisztratív úton – korlátozzák a humanitárius dolgozók szabad mozgását és a szállítmányokhoz való hozzáférését, vagy nem biztosítanak védelmet számukra. E tekintetben iránymutatásul szolgálhatna a Nemzetközi Jogi Bizottság által a „személyek katasztrófák esetén történő védelme” tárgyában folytatott munka<sup>12</sup>. Ugyanakkor a végrehajtó szervezetek időnként visszariadnak a nehéz övezetekben való jelenléttől. Továbbá, bizonyos helyzetekben az adományozó országok kormányainak egyes terrorizmusellenes intézkedései potenciálisan érinthetik a humanitárius tevékenységet végzők munkáját, akik az adott helyzetben azzal a dilemmával kerülnek szembe, hogy vagy nem tesznek semmit a humanitárius szükséghelyzetben, vagy a büntetőjogi felelősségre vonást kockáztatják. Az ilyen tevékenységek következtében egyenetlen lehet a létfontosságú segítség nyújtása.

#### **Ajánlások:**

- A hozzáférés, a védelem és a biztonság garantálása érdekében a humanitárius tevékenységet végzőknek erőteljesebben kellene megszólítani és támogatni a konfliktusokban részes feleket. A helyi közösségeket, és különösen a helyi civil társadalmat ösztönözni kell arra, hogy erősítse a konfliktusban részes felekben a humanitárius tevékenység alapjául szolgáló egyetemes értékek tiszteletét.
- A kormányoknak mindenekelőtt biztonságos környezetet kell teremteniük a humanitárius tevékenység végzéséhez. Ezen túlmenően megfelelő jogi és politikai keretet kell kialakítani a humanitárius segítséghez való hozzájutás megkönnyítése érdekében: a) a humanitárius munkát végző személyek tekintetében: a kiváltságok és mentességek, vízum- és belépési követelmények, munkavállalási engedélyek, a szabad mozgás vonatkozásában; és a terrorizmusellenes intézkedések körében az alapelveken nyugvó humanitárius segítségnyújtás lehetővé tétele által; b) a felszerelés és tárgyi eszközök tekintetében: vámelőírások- és tarifák, adózás és szállítás.
- A végrehajtó szervezeteknek növelniük kell jelenlétüket a távoli és veszélyes térségekben annak biztosítása érdekében, hogy az érintett lakosság közelében legyenek. Ehhez szigorú, de célravezető biztonsági előírásokra, továbbá képzett és gyakorlattal rendelkező személyzet telepítésére van szükség, valamint a hozzáféréssel rendelkezőkkel való együttműködésre.

#### **c) A humanitárius segítségnyújtás középpontjába a védelem állítandó**

<sup>12</sup> Nemzetközi Jogi Bizottság, *Protection of persons in the event of disasters*, Cikktervezetek, GE 14-60901, <http://legal.un.org/docs/?symbol=A/CN.4/L.831>

Humanitárius válságok közepette az érintett lakossági csoportok gyakran válnak kizsákmányolás és embertelen bánásmód áldozatává. Ők a humanitárius alapelvek és a nemzetközi humanitárius jog megsértéséből eredően további bizonytalanságnak, diszkriminációnak, kegyetlen bánásmódnak vagy életveszélynek vannak kitéve. A legveszélyeztetettebbek általában a gyermekek, nők és fiatal lányok, az idős korúak és a fogyatékos személyek. Hangsúlyozni kell, hogy a humanitárius válságok által sújtott emberek védelme tekintetében elsődlegesen az államokat terheli a felelősség. Ha azonban azok kudarcot vallanak ebben, vagy ők maguk sértik meg a nemzetközi humanitárius jogot, a humanitárius tevékenységet végzőknek cselekedniük kell.

A humanitárius tevékenység körében még nem kap akkora szerepet az emberek védelme, amekkorát kapnia kellene<sup>13</sup>. Ez olyan tényezőkre vezethető vissza, mint a stratégiai irányítás hiánya, a korlátozott kapacitás, a védelem fogalmának eltérő értelmezése és a kapcsolatfelvételre való képtelenség a konfliktusok által érintett közösségekkel. Ismételten meg kell fogalmazni annak szükségességét, hogy a védelem kerüljön a humanitárius segítségnyújtás középpontjába. Jóllehet a humanitárius tevékenységek kizárólag a szükségleteken alapulnak, céljuk a minden személyt megillető jogok érvényesülésének biztosítása kellene, hogy legyen, a nemzetközi humanitárius joggal, az emberi jogokkal és a menekültek jogaival összhangban. Ugyanakkor a humanitárius fellépésnek a hatékony, közösségi cselekvésen alapuló védelmi mechanizmusokat erősítenie, nem pedig helyettesítenie kellene.

A humanitárius tevékenységet végzők önmagukban nem képesek biztosítani a támogatásban részesülők védelmét. Szükséges lenne a humanitárius tevékenységet végzők és az emberi jogokat védő közösség közötti kapcsolatok erősítése. Le kell szögezni azonban, hogy a humanitárius fellépésnek semlegesnek, pártatlannak és függetlennek kell maradnia annak érdekében, hogy az érintett lakosságcsoportok és segélymunkások ne lehessenek a konfliktusban részes felek támadásainak célpontjai, és ne kerülhessen sor a hozzáférés megtagadására<sup>14</sup>.

#### **Ajánlások:**

- A humanitárius közösség szisztematikusan integrálja a védelmet a humanitárius segítségnyújtás folyamatába, figyelembe véve az adott helyzetben az egyes lakossági csoportok veszélyeztetettségét és lehetőségeit, és a fenyegetettséget, amelynek ki vannak téve. A végrehajtó közösségek megfelelő koordinációs mechanizmusok – például helyi humanitárius csoportok vagy klaszterek – segítségével fejlesszenek ki átfogó védelmi stratégiákat, amelyek lefedik az elemzést, tervezést és ellenőrzést, és alkalmazzanak elhivatott munkatársakat a védelem területén.
- Erősíteni kell az együttműködést a humanitárius és az emberi jogi közösségek között, mivel mindkettő a védelem területén működik. A humanitárius segítségnyújtásban közreműködő személyzetet azonban nem terhelheti olyan jelentési kötelezettség, amely veszélyeztethetné semlegességét, pártatlanságát és függetlenségét, vagy amely károsan befolyásolná a segítségnyújtáshoz való hozzáférést.

## **2. Globális partnerség a hatékony humanitárius fellépésért**

<sup>13</sup> UNHCR, *Placing Protection at the Centre of Humanitarian Action 2015*, <http://www.refworld.org/pdfid/557ea67c4.pdf>; IASC, *Principals' Statement on the Centrality of Protection in Humanitarian Action 2015*, <https://interagencystandingcommittee.org/protection-priority-global-protection-cluster>; OCHA, *Background Paper on Protection 2015*, [https://docs.unocha.org/sites/dms/documents/oom\\_protection\\_english.pdf](https://docs.unocha.org/sites/dms/documents/oom_protection_english.pdf)

<sup>14</sup> *Az emberi jogokra és demokráciára vonatkozó cselekvési terv (2015–2019) – Az emberi jogok központi szerepének megőrzése az uniós menetrendben*, (JOIN(2015)16).

### ***a) A hatékony humanitárius segítségnyújtás alapján működő globális partnerség***

A humanitárius színtér szükségessé teszi, hogy a humanitárius közösség a mainál sokkal hatékonyabb legyen. A humanitárius válsághelyzetek soha nem egyformák – a helyzetek különbözőek. Mégis, a humanitárius segítségnyújtás rendszere sok tekintetben még mindig uniformizált, emiatt nem mindig azt nyújtja, amire szükség lenne, vagy nem a leghatékonyabban működik. Ezen túlmenően ma nem létezik a humanitárius szükségletek megbízható vagy összehasonlítható értékelése. A jelenlegi rendszer többszörös adatgyűjtést és egymással nem összehasonlítható elemzéseket használ, ami eltérő értékeléshez és az anyagi forrásokért való versengéshez vezet. Ezek az elégtelenségek tarthatatlanok.

A hatékony humanitárius fellépéshez megbízható, tételes információkra van szükség az igények és a rendelkezésre álló erőforrások tekintetében, ideértve a nem hagyományos szereplőket is, amennyiben értékelhető hozzájárulást nyújtanak. Ez szükségessé teszi a helyszínen jelenlévő szereplők általi szisztematikus adatgyűjtést. Az adatgyűjtést követően az adatokat meg kell osztani a humanitárius tevékenységben résztvevőkkel, és közös elemzésre, valamint a szükségletek összehangolt értékelésére kell felhasználni.

A humanitárius segítség hatékonyságának kulcselemei a minőség, az eredmények, a költséghatékonyság, és az érintettekkel szembeni elszámoltathatóság. Közös eszközökre van szükség annak értékeléséhez, hogy a segítség valós szükségletekre irányul-e és kifejti-e a várt hatást. Ezzel párhuzamosan az intézkedés hatókörének és relevanciájának maximalizálása érdekében olyan mechanizmusokat kellene bevezetni, amelyek biztosítják az érintett lakossági csoportok, különösen a nők véleményének figyelembevételét a segítségnyújtás folyamata során. Ezeket az erőfeszítéseket a finanszírozás hatékony, és amennyiben lehetséges, a rászorulóknak nyújtott tényleges segítség szintjéig való nyomon követésének kellene alátámasztania a hézagok és az átfedések elkerülése érdekében. E megközelítés pedig meg kell, hogy könnyítse az eredmények értékelését a további javítások érdekében.

A kutatás, innováció és tudományos megoldások mind a döntéshozás, mind pedig a segítségnyújtás tekintetében javíthatják a humanitárius fellépés hatékonyságát. A hagyományos partnerségeken kívül döntő jelentőségű e téren a felsőoktatási intézményekkel, kutatói hálózatokkal, tudományos közösségekkel és a magánszektorral történő együttműködés.

A humanitárius segítségnyújtás hatékonyságának érdekében a közös felelősséget az egyedi intézményi érdekek fölé kell helyezni. A humanitárius közösség hatékonysága csak az összes tudás, szakértelem, és forrás egyesítésével növelhető. Az ENSZ rendszere ennek a törekvésnek integráns részét kell, hogy képezze, és e rendszer egyes résztvevői összehangolt és hatékony módon kell, hogy teljesítsék saját megbízatásaikat. Ennek hiányában a jelenlegi munkamódszerek újragondolására lesz szükség a hatékonyság növelése érdekében. E vonatkozásban döntő jelentősége van az átalakító hatású menetrend maradéktalan végrehajtásának.

#### **Ajánlások:**

- A humanitárius közösségnek ezért a hatékonyságra irányuló átfogó keretrendszer kell kialakítania a teljes cselekvési folyamat megkönnyítése érdekében. A humanitárius segítségnyújtásban résztvevő valamennyi szereplőnek be kell kapcsolódnia ebbe a keretbe, és használniuk kell azt. Ez az alábbiakat foglalhatja magában:
  - a szükségletekre, kockázatokra, veszélyeztetettségre és hozzáférésre vonatkozóan közölt adatok gyűjtése;
  - a rendelkezésre álló kapacitásra vonatkozó leltár;

- platform a közös kockázatelemzés és a szükségletek értékelésének koordinálása céljából;
  - a bármely forrásból származó összes anyagi juttatás, és a megbízások helyi partnerek felé történő továbbításának és a rászorulókhöz való eljutásának teljes nyomon követésére szolgáló adatbázis;
  - közös minőségi jellemzők;
  - általános eredménymutatók;
  - eredmény- és hatásértékelés;
  - valamint kutatás.
- Az adományozóknak meg kellene követelniük a végrehajtó szervezetektől a szükségletértékelések kontextusra és kapacitásokra figyelemmel, valamint a részletes adatok és minőségi jellemzők felhasználásával történő összehangolását. Az adományozóknak pedig a források elosztásánál kellene ilyen értékeléseket használniuk. Arra is kötelezettséget kellene vállalniuk, hogy ésszerűsítik a szerződési és jelentéstételi rendszerüket, jogi kötelezettségeik betartásával, és biztosítva a képviseltjeikkel szembeni elszámoltathatóságukat. A végrehajtó szervezeteknek jelentéseket kellene készíteniük a minőség és az eredmények tekintetében.
  - Az adományozóknak kötelezettséget kellene vállalniuk az általuk finanszírozott programokban érintett lakossági csoportokkal szembeni elszámoltathatóságuk megvalósítására. A végrehajtó szervezeteknek ki kellene alakítaniuk az érintett lakossági csoportoknak a teljes segítségnyújtási folyamat során történő bevonásának normáit, ideértve az egyes érzékeny csoportokkal kapcsolatos megközelítést is, valamint az ennek megfelelő mechanizmusokat.
  - Az ENSZ-nek és az Ügynökségközi Állandó Bizottságban (IASC) képviselt más végrehajtó szervezeteknek demonstrálniuk kellene az átalakító hatású menetrend maradéktalan megtervezését, majd annak szisztematikus végrehajtását. Az adományozóknak figyelemmel kell kísérniük és ösztönözniük kell ezt a végrehajtást, valamint meg kell vizsgálniuk, mely területeken lenne szükség a nemzetközi humanitárius segítségnyújtás munkamódszereinek vagy rendszerének felülvizsgálatára.

***b) Partnerség helyi, nemzeti és regionális szereplőkkel: szubszidiaritás és szolidaritás***

A humanitárius segítség hatékonysága érdekében ezen kívül fontos az valamennyi szereplő által nyújtható összes kapacitás jobb kihasználása. Az ENSZ közgyűlésének 46/182. sz. határozatával létrehozott nemzetközi humanitárius rendszer azon az előfeltételezésen alapul, hogy az érintett lakossági csoportok humanitárius szükségleteinek kielégítése elsődlegesen a kormányok felelőssége. Különösen a közepes jövedelmű országokban számos helyi, nemzeti és regionális szereplő javította képességeit a vészhelyzetek, főleg a természeti katasztrófák kezelése terén. E szereplők egyre növekvő jelentőségét egyértelműbben el kell ismerni a nemzetközi intézkedések kialakítása, koordinációja és végrehajtása során.

A humanitárius segítségnek a szubszidiaritás és szolidaritás egymással összefüggő elvein kell alapulnia, oly módon, hogy elsősorban a helyi, nemzeti vagy regionális szereplők fellépését szükség esetén külső támogatás egészíti ki. A nemzetközi közösségnek csak akkor kell cselekednie, ha a helyi szereplők kapacitása kimerült, ha azok nem hajlandók vagy nem képesek az érintett lakossági csoportok szükségleteinek kielégítésére, vagy annak megakadályozására, hogy a veszélyhelyzetek hatásai a szomszédos országokra áttérjedjenek.

A nemzetközi közösségnek a beavatkozók szélesebb körével kell kapcsolatokat kialakítania, és mind szélesebb kört bevonnia a releváns szereplők munkájának megkönnyítése érdekében, a konkrét válsághelyzet sajátosságainak figyelembevételével. Összehangolt erőfeszítéseket



kell tenni az interakció és együttműködés erősítésére a hézagok és átfedések minimalizálása érdekében. Ennek hatékonysága érdekében a nemzetközi közösség világméretű leltárt készíthetne a segítségnyújtás érdekében mozgósítható forrásokról. Hasonlóképpen, a kormányoknak és végrehajtó szervezeteknek arra kellene törekedniük, hogy cselekvésük összhangban legyen az alapvető nemzetközi normákkal.

Ez a megközelítés megköveteli, hogy egyértelmű legyen, mikor és milyen mértékben szükséges a nemzetközi humanitárius rendszer fellépése. A humanitárius elvek és a nemzetközi humanitárius jog megsértése esetén például egyértelműen nemzetközi segítségre van szükség az érintett lakossági csoportok szükségleteinek kielégítése érdekében.

A kormányoknak és a fejlesztési szereplőknek – a humanitárius közösség támogatásával – beruházásokat kell eszközölniük a fenntartható helyi erőforrások kiépítésébe annak érdekében, hogy a helyi közösségek képesek legyenek a válságok következményeinek kezelésére és a humanitárius segítségnyújtás megkönnyítésére. A helyi szervezeteknek támogatniuk kell ezeket az erőfeszítéseket a know-how megosztása és a különböző országok által nyújtott segítség koordinálása által. Továbbá, a világ különböző régiói között a katasztrófavédelem és a válságkezelés terén folytatott együttműködés tovább erősítheti a kölcsönös átjárhatóságot, csökkentheti a válságok hatását, javíthatja a tervezést és javíthatja a válságokra és katasztrófákra való felkészülést.

#### **Ajánlások:**

- A nemzetközileg és nemzeti szinten ösztönzött koordinációs struktúráknak az adott segítségnyújtási helyzetben résztvevő valamennyi szereplőt magukban kell foglalniuk. Ezt például az egyes országokban működő IASC humanitárius csoportok vagy klaszterek megszervezésével lehetne elérni. Amennyiben a meglévő koordinációs mechanizmusok keretében nem lehetséges a koordináció, az ENSZ Humanitárius Ügyeket Koordináló Hivatalának (OCHA) kellene elősegítenie a rendszer kölcsönös átjárhatóságát biztosító alternatív módszerek alkalmazását.
- A humanitárius segítségnyújtásnak elsődlegesen a szubszidiaritás és a szolidaritás elvén kell alapulnia. Valamennyi ország vonatkozásában elemezni kell a kockázatokat és a veszélyeztetettséget. Át kell tekinteni, hogy az adott helyzetben releváns helyi, nemzeti, regionális vagy nemzetközi szereplőknek milyen a felkészültségi foka és cselekvési kapacitása. Nemzetközi szinten az ilyen több érdekelt félre kiterjedő felderítéshez az OCHA nyújthatna segítséget.
- A humanitárius közösségnek meghatározott helyzetekre vonatkozó iránymutatásokat kellene megfogalmaznia, amelyek egyértelművé teszik a segítségnyújtásban résztvevők szerepét. Ezt olyan mechanizmusnak kellene kísérnie, amely biztosítja e különböző megközelítések fegyelmezett és szisztematikus alkalmazását. Az OCHA, a releváns partnerekkel együttműködve, elősegíthetné ezt a folyamatot.
- A kormányoknak és adományozóknak támogatniuk kellene a helyi szereplők kapacitásépítését, és mérlegelniük kellene azt is, hogy adott esetben a segítségnyújtásban is támogassák őket.
- A regionális szervezetek támogatása céljából a tapasztalatcserére és képzési gyakorlatok szervezésére szolgáló hálózatot kellene létrehozni. A regionális szervezeteket ösztönözni kellene arra, hogy alapító dokumentumaikba foglaljanak bele a szolidaritásra vonatkozó rendelkezéseket is annak érdekében, hogy a természeti vagy ember által okozott katasztrófák esetén segítséget nyújtsanak a tagjaik számára.

***c) Partnerség adományozókkal, a magánszektorral, karitatív szervezetekkel, alapítványokkal és végrehajtó szervezetekkel a humanitárius segítségnyújtás hatékony és megfelelő finanszírozása érdekében***

A humanitárius segítségnyújtás hatékonysága érdekében megfelelő forrásokra van szükség. Ezt két módon lehet elérni: a segítségnyújtásra szánt minden egyes euró lehető leghatékonyabb felhasználásának biztosításával és a finanszírozás alapjának kiszélesítésével.

A humanitárius segítségnyújtás hatását és hitelességét is alááshatja a segítségnyújtás nem kellően hatékony, vagy akként érzékelt finanszírozása. Fontos teljes és összefüggő képet alkotni a felmerülő szükségletekről, ami pedig elősegíti a forrásigények jobb koordinálását és a jobb pénzügyi tervezhetőséget az előre nem látható helyzetekre. Olyan innovatív segítségnyújtási módok ösztönzésével, mint például a készpénzalapú támogatás – amennyiben az az adott körülmények között megfelelő –, csökkenthetők az általános költségek, valamint a fajlagos és a tranzakciós költségek. Mindezek az intézkedések szoros partneri együttműködést igényelnek a rászoruló képviselői, a végrehajtó szervezetek, az adományozók, és a magánszektor között.

Jóllehet alapvető fontosságú a humanitárius finanszírozás hatékonyságának javítása, egyértelmű, hogy a jelenlegi finanszírozási szintek nem elegendők a világszerte felmerülő humanitárius szükségletek fedezésére. Az elhúzódó válságok különösen érintettek, mivel azok egy idő után kikerülnek a nyilvánosság látóköréből, és helyüket új veszélyhelyzetek veszik át.

Komoly hiányossága a rendszernek a kis számú adományozótól való túlzott függés. Noha azok az adományozók, amelyek az OECD Fejlesztési Segítségnyújtási Bizottságának (DAC) nem tagjai, valamint a magánszektor – ideértve a karitatív szervezeteket és alapítványokat – bizonyos válságok tekintetében valóban jelentős segítséget tudtak nyújtani, a rendszer még nem találta meg a legjobb módját annak, hogyan lehetne őket a leghatékonyabban bevonni, és lehetőségeiket maximálisan kiaknázni. A rendszert vonzóbbá kell tenni újabb és többféle szereplő számára, kihangsúlyozva, mennyire fontos és hatásos az általuk nyújtható hozzájárulás, illetve támogatás, és elő kell segíteni a helyszínen létrejövő partnerségeket. A nemzetközi rendszernek arra kellene összpontosítania, hogy az új szereplők számára ösztönzőket találjon a rendszeresebb párbeszéd által, és konkrétan meghatározza azokat a helyzeteket, amelyekben a részvételük különösen érdekükben állna.

**Ajánlások:**

- Javítani kell a humanitárius segítségnyújtás rendszerét és hatékonyságát. A végrehajtó szervezeteknek a IASC vezetésével át kellene alakítaniuk a segítség igénylésének rendszerét annak biztosítása érdekében, hogy a rendszer teljes képet adjon a szükségletekről és a finanszírozási igényekről – ezt a fenti keretrendszerben javasolt nyomonkövetési módszer segítségével lehetne megvalósítani. Kívánatos volna az egyes végrehajtó szervezeteket ebben a rendszerben egyesíteni, ezáltal elkerülhetők volnának az egyedei felhívások humanitárius vészhelyzetek esetén. Ehelyett a végrehajtó szervezetek összehangolhatnák erőfeszítéseiket, ami által elkerülhető volna a hatékonyságot csökkentő, nemkívánatos verseny. Ezzel egyidejűleg a felhívásoknak elő kellene segíteniük a minőségi segítségnyújtást. A megtörtént segítségnyújtásra vonatkozó jelentéseknek a kielégített és ki nem elégített szükségletekre vonatkozó adatokra egyaránt ki kell terjedniük.
- Az adományozóknak szisztematikusan koordinálniuk kellene a tevékenységüket, valamint értékelniük a segítségnyújtás végrehajtó szervezetek általi megvalósításának gyakorlatát

annak érdekében, hogy az általános humanitárius normák alapján megállapítható legyen az e szervezetek által képviselt hozzáadott érték és adott esetben a költséghatékonyság<sup>15</sup>.

- Az adományozóknak és a végrehajtó szervezeteknek – növelniük kellene azoknak az arányát –, akik készpénzalapú segítségben részesülnek. Ezzel kapcsolatban elő lehetne irányozni egy célkitűzést.
- Az ENSZ által működtetett rendszernek és a hagyományos adományozói közösségnek intenzívebb párbeszédet kellene folytatnia azokkal a DAC-on kívüli adományozókkal, közepes jövedelmű országokkal, regionális szervezetekkel, magánszektorral, karitatív szervezetekkel és alapítványokkal, amelyek a humanitárius segítségnyújtás területén tevékenykednek. Ezt az OCHA legfontosabb adományozókat tömörítő csoportja<sup>16</sup>, vagy a hatékony humanitárius segítségnyújtási kezdeményezés<sup>17</sup> keretében tartott rendszeres, formális és informális találkozók által lehetne megvalósítani.
- A magánszektorot ösztönözni kellene a humanitárius segítségnyújtáshoz történő hozzájárulásra, például a vállalati társadalmi felelősségvállalásra irányuló célkitűzések meghatározásával.

#### *d) Partnerség a fejlesztési szereplőkkel*

Az egyre súlyosabb humanitárius válságok következtében egyre fontosabbá válik a humanitárius és a fejlesztési szereplők közötti partnerség. A visszatérő és elhúzódó humanitárius válságok és a lakosság tartós lakhelyelhagyásra kényszerülése azt jelzik, hogy a sürgősségi humanitárius segítségnyújtás önmagában már nem képes a terhek viselésére. Sürgős szükség van a humanitárius és a fejlesztési együttműködés átalakítására annak érdekében, hogy ez a partnerség mindkét terület eredményeit kedvezően befolyásolja. A jobb ellenálló képesség már felmerült közös célként mind a humanitárius, mind a fejlesztési szereplők részéről.

A humanitárius segítségnyújtás és a fejlesztési együttműködés interakciójának a válságok kialakulását megelőzően kellene kezdődnie egy közös elemzéssel, amely többek között kiterjed a kockázatokra és a veszélyeztetettségre, az reziliencia növelése és a kockázatsökkentés céljából tett intézkedésekre, annak érdekében, hogy a válságok és katasztrófák bekövetkezése könnyebben előre látható legyen, azokra jobban fel lehessen készülni és a bekövetkezésükre megfelelőbben lehessen reagálni<sup>18</sup>. A válságok vagy katasztrófák során, vagy az azokat követő időszakban közös stratégia megtervezésére és több évre szóló program kialakítására van szükség. Az ilyen közös tervezésnek magában kell foglalnia az együttesen tett erőfeszítéseket, összhangot kell teremteni az adott erőforrásoknak megfelelően, és adott esetben fel kell vázolni egy rugalmas átmenetet a humanitárius segítségnyújtástól a fejlesztési támogatás irányába, egyértelműen meghatározva azokat a pontokat, ahol a humanitárius segítségnyújtást a fejlesztésre irányuló segítségnek kell felváltania.

A finanszírozásnak humanitárius és fejlesztési eszközökből kell származnia, a munkát pedig egyértelműen fel kell osztani a konkrét hozzáadott értéknek megfelelően annak érdekében, hogy mind az azonnali szükségleteket fedezni lehessen, mind pedig a válságok okainak megszüntetésére irányuló célorientált megoldásokat lehessen nyújtani hosszú- és középtávon.

<sup>15</sup> E normák célja, hogy biztosítsák a segítségnyújtás minőségét többek között az elszámoltathatóság, irányítás, koordináció stb. vonatkozásában.

<sup>16</sup> További információk: [http://ec.europa.eu/echo/partnerships/relations/ocha-odsg\\_en](http://ec.europa.eu/echo/partnerships/relations/ocha-odsg_en)

<sup>17</sup> További információk: <http://www.ghdinitiative.org/>

<sup>18</sup> Az EU rezilienciapolitikája, COM(2012) 586 final; A válság által sújtott országok rezilienciájára vonatkozó cselekvési terv, SWD(2013) 227 final; A 2015 utáni hyogói cselekvési keret, COM(2014) 216 final.

Elhúzódó válságok esetén különösen fontos a hosszú távú fejlesztési finanszírozás annak érdekében, hogy fenntartható megoldásokat lehessen előkészíteni mindenekelőtt a befogadó és helyi közösségek kapacitásának növelésére a lakóhelyükről elűzött emberek ellátása terén.

#### **Ajánlások:**

- A humanitárius és fejlesztési együttműködés új modelljére van szükség. Ennek magában kell foglalnia a többszörös veszélyforrásokból eredő kockázatok közös elemzését, és ahol erre szükség lehet, több évre szóló tervezést és finanszírozást, valamint a humanitárius tevékenység befejezésére vonatkozó stratégiákat. Érintenie kell olyan kérdéseket, mint a felkészültség mértéke, a menekültek és belső menekültek problematikája, különösen az elhúzódó válsághelyzetek esetén.
- Az adományozóknak törekedniük kellene arra, hogy elősegítsék az egyesített humanitárius-fejlesztési alapokból történő, több évre előre kiszámíthatóbb finanszírozást, különösen az elhúzódó válságok esetén.
- Az adományozóknak meg kellene fontolniuk olyan válság-klauzulák felvételét a fejlesztési programokba, amelyek lehetővé teszik a forrásoknak az egyes válságintézkedések közötti újraosztását, és ezáltal rugalmasabb válságkezelési megközelítést tesznek lehetővé.

### **III. Uniós hozzájárulás és következő lépések**

A humanitárius csúcstalálkozó és a hozzá vezető folyamat megadják azt a politikai lendületet, amely lehetővé teszi a nemzetközi közösség a válságok és katasztrófák által sújtott lakossággal vállalt szolidaritásának megerősítését. A csúcstalálkozó alkalmat kínál harmadik országok, európai állampolgárok és más partnerek megszólítására és az arról az erkölcsi kötelességünkről folytatott párbeszédbe való bevonására, hogy a válságok és katasztrófák áldozatain segíteni kell, és meg kell akadályozni az olyan hatások továbbgyűrűzését, mint az instabilitás és az emberek hontalanná válása. A Bizottság az e téren szerzett tapasztalatok megosztására és együttműködésre kéri a tagállamokat és más partnereket.

A csúcstalálkozó mérföldkövet jelent az alapelveken nyugvó és hatékony humanitárius segítségnyújtás terén, és meghatározza a rendszer átalakításának ütemtervét. Az ott elhatározott intézkedések végrehajtása erőfeszítéseket igényel majd a nemzetközi közösség és egyéni szereplőinek részéről. Ezért az Isztambulban tett kötelezettségvállalásoknak ellenőrizhetőnek és mérhetőnek kell lenniük. Hasznos lenne szabályos időközönként áttekinteni a megvalósításukat annak érdekében, hogy a haladás folyamatos legyen.

A csúcstalálkozót követően a Bizottság meg fogja határozni, hogy az EU részéről pontosan milyen hozzájárulásra van szükség a csúcstalálkozó eredményeinek realizálása érdekében. A jelen közleményt kísérő szolgálati munkadokumentum példaként bemutat néhány ilyen, már megkezdett munkafolyamatot, amelyek célja, hogy a humanitárius tevékenységet a rendeltetésének betöltésére alkalmasabbá tegye.