

I.



Bruselis, 2015 09 02
COM(2015) 419 final

KOMISIJOS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

**Pasirengimas pasauliniam aukščiausiojo lygio susitikimui humanitariniais klausimais.
Pasaulinė partnerystė siekiant vykdyti principais grindžiamą ir veiksmingą
humanitarinę veiklą**

{SWD(2015) 166 final}

I. Pasaulinis aukščiausiojo lygio susitikimas humanitariniais klausimais. Humanitarinės veiklos pritaikymas prie kintančių aplinkybių

a) Įvadas

Jungtinių Tautų (JT) generalinio sekretoriaus iniciatyva pirmasis pasaulinis aukščiausiojo lygio susitikimas humanitariniais klausimais vyks Stambule 2016 m. gegužės 23–24 d. Aukščiausiojo lygio susitikimo tikslas – reaguoti į smarkiai padidėjusį nuo konfliktų ir gaivalinių nelaimių nukentėjusių žmonių skaičių, taip pat į rekordinį gyventojų perkėlimų skaičių nuo Antrojo pasaulinio karo pabaigos. Aukščiausiojo lygio susitikimu pasaulio bendruomenei bus suteikta išskirtinė galimybė pasiekti tarptautinį susitarimą, kuriuo būtų dar kartą patvirtinti humanitarinės pagalbos principai ir sustiprinta humanitarinė veikla. Aukščiausiojo lygio susitikime dalyvaus vyriausybės, paramos teikėjai, įgyvendinančiosios organizacijos,¹ privačiojo sektoriaus ir nukentėjusių gyventojų atstovai, kurie prirėkęs turėtų įsipareigoti veiksmingiau bendradarbiauti siekiant bendro tikslo – gelbėti gyvybes ir palengvinti kančias. Taigi aukščiausiojo lygio susitikimas turės įtakos dabartiniam humanitariniam *modus operandi*, o galbūt jį net pakeis, kad būtų geriau tenkinami žmonių, kuriems reikia pagalbos, poreikiai.

Europos Sąjunga (ES) ir jos valstybės narės yra pagrindinės humanitarinės pagalbos teikėjos. Kartu jos yra vienos pagrindinių politikos formuotojų, turinčių pasaulinės veiklos patirties. Daugelis suinteresuotųjų subjektų tikisi, kad jos prisidės prie aukščiausiojo lygio susitikimo sėkmės. Šiame komunikate, kuris grindžiamas Europos konsensusu dėl humanitarinės pagalbos,² pateikiama Sąjungos vizija, kaip pritaikyti humanitarinę veiklą, ir siūlomos rekomendacijos, kurioms turėtų būti pritarta aukščiausiojo lygio susitikime. Pagrindinė užduotis – sudaryti ir sutvirtinti daugybės subjektų tarpusavio partnerystės ryšius. Tik vykdydama susijusių ir koordinuotą veiklą pasaulio bendruomenė gali reaguoti į kylančias įvairiapuses krizes ir nelaimės, kurioms spręsti reikalinga humanitarinė pagalba.

b) Kintanti humanitarinė padėtis

Per pastaruosius 25 metus padaugėjo humanitarinių krizių, jos tapo sudėtingesnės ir skaudesnės. 2014 m. kilo daugiau nei 400 politinio pobūdžio konfliktų, nuo kurių nukentėjo 50 mln. žmonių. Daugiau nei 40 iš šių konfliktų buvo susiję su įprastiniu karu arba terorizmu.³ Dauguma jų buvo paskatinti ideologijos ir turėjo dramatiškų pasekmių regionams, dėl jų sumažėjo galimybės naudotis humanitarine pagalba, susilpnėjo nukentėjusių gyventojų apsauga ir humanitarinės pagalbos darbuotojų saugumas. Dėl kai kurių subjektų nenoro surasti politinius sprendimus šios krizės užsitęsė, todėl ilgus metus, net dešimtmečius, jaučiamas humanitarinės pagalbos poreikis.

Nuo gaivalinių nelaimių – kai kurios iš jų susijusios su klimato kaita ir siejamos su didžiosiomis tendencijomis, kaip antai vandens trūkumu, urbanizacija, demografiniu spaudimu, – kasmet nukenčia 100 mln. žmonių⁴. Dauguma šių nelaimių pasikartoja bendruomenėms nespėjus atsigausti.

¹ Įgyvendinančiosios organizacijos, pvz., JT agentūros, tarptautinės organizacijos, Raudonojo Kryžiaus ir Raudonojo Pasmėnulių judėjimas, NVO, teikia humanitarinę pagalbą. Tai gali būti tarptautinės, regioninės, nacionalinės arba bendruomeninės organizacijos.

² *Europos konsensusas dėl humanitarinės pagalbos*, OL C 25, 2008 1 30, p. 1–12.

³ Heidelbergo tarptautinių konfliktų tyrimų institutas, *Conflict Barometer 2014 (2014 m. konfliktų barometras)*, p. 14–15, http://www.hiik.de/de/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2014.pdf.

⁴ Tarptautinė Raudonojo Kryžiaus ir Raudonojo Pasmėnulių draugijų federacija, *World Disasters Report 2014 (2014 m. pasaulinių nelaimių ataskaita)*, p. 223, <https://www.ifrc.org/Global/Documents/Secretariat/201410/WDR%202014.pdf>.

Humanitarines krizes kursto socialinis ir ekonominis nestabilumas. Nuo 1990 m. nestabiliose valstybėse, kurių vyriausybės negali arba nenori užtikrinti pagrindinių paslaugų teikimo arba socialinės lygybės, padaugėjo itin skurdžiai gyvenančių žmonių dalis. Vadinasi, šiuo metu nuo humanitarinių krizių jau nukentėjo arba jų poveikį patiria daugiau kaip 250 mln. žmonių⁵.

Šios viena nuo kitos priklausomos tendencijos lėmė precedento neturinčias žmonių kančias ir humanitarinius poreikius. 2015 m. viduryje beveik 79 mln. žmonių 37 šalyse, įskaitant daugiau kaip 59 mln. perkeltųjų asmenų, reikalinga humanitarinė pagalba⁶.

Humanitarinės pagalbos sistemai daromas didelis spaudimas suteikti pagalbos daugiau žmonių ir skirti daugiau lėšų. Atsižvelgiant į šiandienos krizių ir nelaimių apimtį, humanitarinių poreikių finansavimas yra nepakankamas, nors paramos teikėjai ir skiria rekordinius įnašus⁷.

Tačiau humanitarinė padėtis pasikeitė ne tik padaugėjus uždavinių. Padėtis taip pat kinta dėl to, kad prie humanitarinių pastangų prisideda daugiau ir įvairių subjektų. Taip ne tik atsiranda papildomų išteklių, bet ir keičiasi humanitarinės bendruomenės planavimo, koordinavimo ir reagavimo pobūdis⁸. Todėl reikia pritaikyti JT koordinuojamą sistemą, kad ji ir toliau būtų aktuali ir duotų naudos. Nors 2005 m. humanitarine reforma ir 2011 m. Pokyčius lemiančia darbotvarke⁹ ir buvo padaryta pažanga, daugeliu atvejų sistema vis dar nepatenkina lūkesčių dėl vadovavimo, koordinavimo ir atskaitomybės. Svarbiausia, ji nebegali būti suvokiama kaip nedidelė organizacijų ir paramos teikėjų grupė, kurią imtis veiksmų skatina vakarietiškos vertybės. Todėl aukščiausiojo lygio susitikime turėtų būti pripažinta ir įvertinta humanitarinių veikėjų įvairovė, dar kartą patvirtinami humanitarinės pagalbos principai ir sprendžiamas humanitarinės veiklos trūkumų klausimas.

II. Pagrindinės rekomendacijos pasauliniam aukščiausiojo lygio susitikimui humanitariniais klausimais

Daug įvairių humanitarinių veikėjų dalyvavo rengiantis aukščiausiojo lygio susitikimui ir dalijosi mintimis, kaip pagerinti humanitarinę pagalbą. Šis komunikatas grindžiamas šiais svarstymais. Jame rekomenduojama, kad pasauline partneryste būtų sustiprintas pasaulio bendruomenės solidarumas su konfliktų ir nelaimių aukomis, kaip atspirties tašku naudojantis humanitarinės pagalbos principais ir skatinant konkrečius teigiamus humanitarinės pagalbos sistemos pokyčius. Rekomendacijos papildo viena kitą ir yra tarpusavyje susijusios; jomis siekiama vieno – suteikti humanitarinei bendruomenei galimybę bendradarbiauti siekiant

⁵ Pasaulio bankas, *Fragility, Conflict and Violence (Nestabilumas, konfliktai ir smurtas)*, <http://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/overview>.

⁶ Humanitarinių reikalų koordinavimo biuras (angl. OCHA), *Global Humanitarian Overview June 2015, (2015 m. birželio mėn. humanitarinės padėties pasaulyje apžvalga)*, <https://www.humanitarianresponse.info/en/programme-cycle/space/document/global-humanitarian-overview-2015-june-status-report>; Jungtinių Tautų vyriausiojo pabėgėlių reikalų komisaro biuro (angl. UNHCR) *Global Trends Report 2014 (2014 m. pasaulinių tendencijų ataskaita)*, <http://www.unhcr.org/556725e69.html>.

⁷ 2014 m. JT paprašė humanitarinei pagalbai skirti rekordinę sumą – 17 mlrd. EUR. Paramos teikėjai suteikė 10 mlrd. EUR, bet šio rekordinio įnašo vis tiek nepakako visiems poreikiams patenkinti. OCHA, *Global Humanitarian Overview December 2014 (2014 m. gruodžio mėn. humanitarinės pagalbos pasaulyje apžvalga)*, *op. cit.*

⁸ Humanitarinė bendruomenė – tai humanitarinių veikėjų kolektyvas. Humanitariniai veikėjai yra visi subjektai, dalyvaujantys bet kioje humanitarinėje veikloje, pvz., vyriausybės, įgyvendinančiųjų organizacijų paramos teikėjai, tarptautinės ir regioninės organizacijos, privatūs veikėjai, akademinė arba vietos bendruomenės.

⁹ Pokyčius lemiančia darbotvarke siekiama užtikrinti, kad humanitarinė bendruomenė tinkamiau reaguotų į ekstremaliąsias situacijas. Joje daugiausia dėmesio skiriama vadovavimui, koordinavimui ir atskaitomybei. Ji grindžiama humanitarine reforma. Daugiau informacijos pateikiama adresu <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-transformative-agenda>.

bendrų tikslų – išsaugoti gyvybes, užkirsti kelią krizėms bei nelaimėms ir sudaryti sąlygas atkūrimui.

1. Pasaulinė partnerystė siekiant vykdyti principais grindžiamą humanitarinę veiklą

a) Pakartotinis vertybių, kuriomis grindžiama humanitarinė pagalba, patvirtinimas ir įsipareigojimas vykdyti veiklą

Tokios vertybės kaip orumas, sąžiningumas ir solidarumas yra visuotinės. Jos yra visų kultūrų pagrindas, neatsižvelgiant į geografinę padėtį, etninę kilmę ar religiją. Konkreti šių bendrų vertybių išraiška – humanitariniai žmogiškumo, neutralumo, nešališkumo ir nepriklausomumo principai¹⁰. Jie taip pat neatsiejami nuo veiklos, kuria suteikiama galimybė naudotis pagalba, apsaugoti pažeidžiamiausius asmenis ir užtikrinti humanitarinės pagalbos darbuotojų saugumą.

Vis dėlto, kadangi vis dar trūksta visapusiškų krizių sprendimų, į šias pagrindines vertybes atsižvelgiama vis rečiau. Tai matyti iš vis didėjančio tarptautinės humanitarinės teisės, įskaitant visuotinai ratifikuotas Ženevos konvencijas, pažeidimų skaičiaus ir to, kad valstybės bei tarptautinė bendruomenė nepajėgia užtikrinti, kad nusikaltimo vykdytojai prisiimtų atsakomybę.

Daugiausia humanitarinės veiklos vykdoma konfliktų srityje nestabilios politinės aplinkos ir menko socialinio ir ekonominio vystymosi sąlygomis. Kančių žmonėms sukeliančių konfliktų sprendimas nėra humanitarinių veikėjų užduotis. Tačiau humanitariniai veikėjai turi suprasti, kokiomis politinėmis, socialinėmis ir ekonominėmis sąlygomis jie vykdo veiklą. Nors ir aišku, kad humanitarinė pagalba nėra nei politinė, nei karinė ar taikos stiprinimo priemonė, humanitariniai veikėjai turi bendradarbiauti su kitais subjektais ir atkreipti jų dėmesį į humanitarinių krizių žiaurumą, kad jiems būtų suteikta galimybė imtis atitinkamų veiksmų¹¹.

Rekomendacija

- Aukščiausiojo lygio susitikimu suteikiama išskirtinė galimybė atnaujinti kolektyvinį įsipareigojimą, kuriuo patvirtinama mūsų kolektyvinė atsakomybė apsaugoti žmonių gyvybes ir teikti humanitarinę pagalbą. Šiuo tikslu atitinkami subjektai turėtų būti raginami imtis bet kokių priemonių, nesvarbu, ar jos būtų politinės, susijusios su vystymusi ar humanitarine veikla. Aukščiausiojo lygio susitikimo rezultatais turėtų būti patvirtinti bendri esminiai dalykai: tokios vertybės kaip orumas, sąžiningumas ir solidarumas, humanitariniai principai, prievolių pagal tarptautinę humanitarinę teisę laikymasis ir įsipareigojimas humanitarinę veiklą atskirti nuo politinių darbotvarkių.

b) Galimybės naudotis humanitarine pagalba užtikrinimas

Iš darbo patirties matyti, kad humanitariniais principais iš tikrųjų sudaromos palankesnės sąlygos naudotis pagalba. Galimybė naudotis humanitarine pagalba visų pirma susijusi su žmonių gebėjimu iš pagalbos gauti naudos, o humanitariniams veikėjams sudaromos palankesnės sąlygos pasiekti nukentėjusiuosius yra svarbiausia išankstinė humanitarinės pagalbos sąlyga.

Vis dėlto dėl konfliktų pobūdžio padaugėjo humanitarinės pagalbos darbuotojų užpuolimų ir turto vagysčių. Todėl daugelis nukentėjusių regionų humanitarinės pagalbos darbuotojams tapo neįžengiamomis zonomis. Dėl šios priežasties pažeidžiamiausi gyventojai dažnai netenka galimybės naudotis pagalba. Turi būti dedamos visos pastangos siekiant geriau informuoti apie visuotines vertybes, kuriomis grindžiama humanitarinė veikla, ypač

¹⁰ *Europos konsensusas dėl humanitarinės pagalbos, op. cit., p. 1, 10 dalis.*

¹¹ *ES visapusiškas požiūris į išorės konfliktus ir krizes, (JOIN(2013) 30).*

nestabiliose valstybėse. Palaikant dialogą su konflikto šalimis, ypač nevalstybiniais subjektais, dėmesys turėtų būtų skiriamas objektyviems nukentėjusių žmonių poreikiams.

Kai kurios priimančiųjų šalių vyriausybės arba nevalstybiniai subjektai trukdo naudotis humanitarine pagalba apribodami judėjimą ir nustatydami biurokratinės kliūtis darbuotojams ir ištekliams arba neužtikrindami jų apsaugos. Tarptautinės teisės komisijos rengiamose gairėse dėl žmonių apsaugos įvykus nelaimei turėtų būti pateikti naudingi nurodymai¹². Įgyvendinančiosios organizacijos kartais taip pat vengia vykdyti veiklą sunkumų patiriančiose vietovėse. Be to, kai kuriais atvejais tam tikrų paramą teikiančių šalių vyriausybių kovos su terorizmu priemonės gali daryti poveikį humanitarinių veikėjų darbui, ir jie gali būti priversti pasirinkti, ar nepaisyti humanitarinių poreikių, ar rizikuoti būti patrauktiems baudžiamajon atsakomybėn. Dėl tokių veiksmų itin svarbi pagalba yra arba gali būti nevienodai teikiama.

Rekomendacijos

- Humanitariniai veikėjai turėtų palaikyti tvirtesnį dialogą su konflikto šalimis ir jas ginti, kad užtikrintų galimybę naudotis pagalba, suteiktą apsaugą ir saugumą. Vietos bendruomenės, ypač vietos pilietinė visuomenė, turėtų būti skatinamos ir joms turėtų būti suteikiamos sąlygos ginti konflikto šalis ir skatinti visuotines vertybes, kuriomis grindžiama humanitarinė veikla.
- Vyriausybės pirmiausia turėtų užtikrinti saugią ir patikimą humanitarinės veiklos aplinką. Jos taip pat turėtų taikyti tinkamą teisinę ir politinę sistemą, kuria lengvinamas humanitarinės pagalbos teikimas: a) pagalbą teikiančių darbuotojų atveju – tai susiję su privilegijomis ir neliečiamumu, vizų reikalavimais ir įleidimo į šalį sąlygomis, darbo leidimais, judėjimo laisve, taip pat sudarant sąlygas principais grindžiamai humanitarinei veiklai kovos su terorizmu priemonių srityje; b) įrangos ir prekių tiekimo srityje – tai susiję su muitinių reikalavimais ir tarifais, apmokestinimu ir pervežimu.
- Įgyvendinančiosios organizacijos turėtų aktyviau vykdyti veiklą atokiose ir pavojingose vietovėse, kad galėtų būti arčiau nukentėjusių gyventojų. Todėl reikia taikyti griežtas, bet didelio poveikio saugumo priemones, dislokuoti kvalifikuotus ir apmokytus darbuotojus ir bendradarbiauti su tais, kurie gali teikti humanitarinę pagalbą.

c) Apsauga – humanitarinės veiklos esmė

Nuo humanitarinių krizių nukentėję gyventojai dažnai menkai apsaugoti nuo išnaudojimo ir netinkamo elgesio. Nesilaikant humanitarinių principų ir tarptautinės humanitarinės teisės jiems ir toliau kyla nesaugumo, diskriminacijos, smurto grėsmė arba pavojus gyvybei. Paprastai pažeidžiamiausi yra vaikai, moterys ir mergaitės, pagyvenę žmonės, neįgalieji. Reikėtų pažymėti, kad atsakomybė apsaugoti nuo humanitarinių krizių nukentėjusius asmenis pirmiausia tenka valstybėms. Tačiau, jeigu joms to nepavyksta padaryti arba jos pačios pažeidžia tarptautinę humanitarinę teisę, veiksmų privalo imtis humanitariniai veikėjai.

Humanitarinės veiklos srityje žmonių apsaugai kol kas neskiriama pakankamai dėmesio¹³. Tai lemia tokie veiksniai kaip strateginės krypties nebuvimas, riboti pajėgumai, skirtingai suvokiama apsaugos koncepcija ir nesugebėjimas užmegzti ryšį su nuo konflikto nukentėjusiomis bendruomenėmis. Reikia dar kartą paraginti humanitarinės veiklos srityje

¹² Tarptautinės teisės komisija, *Protection of persons in the event of disasters (Žmonių apsauga įvykus nelaimei)*, straipsnių projektai, GE 14-60901, <http://legal.un.org/docs/?symbol=A/CN.4/L.831>.

¹³ UNHCR, *Placing Protection at the Centre of Humanitarian Action 2015*, <http://www.refworld.org/pdfid/557ea67c4.pdf>; Nuolatinis agentūrų bendradarbiavimo komitetas (angl. 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.

daugiausia dėmesio skirti apsaugai. Nors humanitariniai veiksmai grindžiami vien poreikiais, jais turėtų būti siekiama užtikrinti visų asmenų teisių pagarbą pagal tarptautinę humanitarinę, žmogaus teisių ir pabėgėlių teisę. Kartu humanitarine veikla turėtų būti remiami, o ne pakeičiami, veiksmingi dabartiniai bendruomenės apsaugos mechanizmai.

Humanitariniai veikėjai negali vieni patys užtikrinti pagalbos gavėjų apsaugos. Turėtų būti sustiprinti humanitarinių veikėjų ir žmogaus teisių bendruomenės tarpusavio ryšiai. Vis dėlto akivaizdu, kad humanitarinė veikla turėtų ir toliau būti neutrali, nešališka ir nepriklausoma, siekiant, kad nukentėję gyventojai ir humanitariniai darbuotojai išvengtų konflikto šalių puolimo pavojaus ir rizikos, kad jiems nebus suteikta galimybė teikti pagalbos¹⁴.

Rekomendacijos

- Atsižvelgdama į konkrečių gyventojų grupių silpnąsias vietas ir pajėgumus tokiomis sąlygomis, taip pat į šioms grupėms kylančius pavojus, humanitarinė bendruomenė į humanitarinę veiklą turėtų sistemingai įtraukti apsaugos apsektą. Įgyvendinančiosios organizacijos, pasitelkdamos atitinkamus koordinavimo mechanizmus, pavyzdžiui, humanitarinę pagalbą teikiančios šalies komandas arba grupes, turėtų parengti išsamias analizę, programavimą ir stebėseną apimančias apsaugos strategijas ir turėtų turėti apsaugos srityje dirbančių darbuotojų.
- Turėtų būti sustiprintas humanitarinės pagalbos ir žmogaus teisių bendruomenių – apsaugos srities veikėjų – tarpusavio bendradarbiavimas. Vis dėlto humanitarinės pagalbos darbuotojams neturėtų būti taikomi ataskaitų teikimo reikalavimai, kuriais galėtų būti pakenkta jų neutralumui, nešališkumui ir nepriklausomumui, arba kurie turėtų neigiamos įtakos užtikrinant galimybę teikti pagalbą.

2. Pasaulinė partnerystė siekiant veiksmingos humanitarinės veiklos

a) Humanitarinės pagalbos veiksmingumu grindžiama pasaulinė partnerystė

Dėl kintančios humanitarinės padėties humanitarinės bendruomenės veikla turi būti gerokai veiksmingesnė nei šiandien. Vienodų humanitarinių krizių nebūna, nes skiriasi aplinkybės. Tačiau daugeliu atžvilgių pagal humanitarinės pagalbos sistemą vis dar laikomasi vieno viskam tinkančio požiūrio, kuris ne visada atitinka poreikius arba kuriuo užtikrinamas ne pats veiksmingiausias pagalbos teikimas. Be to, šiuo metu nėra patikimų ir palyginamų humanitarinių poreikių vertinimų. Dabartinę sistemą sudaro skirtingi duomenų rinkiniai ir nepalyginamos analizės, dėl kurių skiriasi vertinimai ir atsiranda konkurencija dėl lėšų. Toks neveiksmingumas nebegali būti toleruojamas.

Kad humanitarinė veikla būtų veiksminga, reikia patikimos išskaidytos informacijos apie poreikius ir turimus pajėgumus, įskaitant netradicinius subjektus, jeigu jie užtikrina atitinkamą indėlį. Todėl vietoje esantys dalyviai turi sistemingai rinkti duomenis. Surinkus duomenis, humanitariniai veikėjai jais turėtų dalytis ir jie turėtų būti panaudoti atliekant bendrą analizę ir koordinuotus poreikių vertinimus.

Kokybė, rezultatai, išlaidų veiksmingumas ir atskaitomybė nukentėjusiems gyventojams taip pat yra pagrindiniai humanitarinės veiklos veiksmingumo elementai. Siekiant įvertinti, ar teikiant pagalbą atsižvelgiama į tikruosius poreikius ir ar daromas poveikis, kurio tikimasi, reikia taikyti bendras priemones. Siekiant kuo platesnės aprėpties ir aktualios veiklos, taip pat reikėtų taikyti mechanizmus, kuriais būtų užtikrinta, kad įgyvendinant reagavimo veiksmus visą laiką būtų atsižvelgiama į nukentėjusių gyventojų, ypač moterų, nuomonę. Visas šias

¹⁴ Veiksmų planas žmogaus teisių ir demokratijos srityje (2015–2019 m.) „Svarbiausias ES rūpestis – užtikrinti žmogaus teises“ (JOIN(2015) 16).

pastangas reikėtų remti įgyvendinant finansavimo sekimo programą, jeigu įmanoma, faktinės pagalbos gavėjams suteiktos pagalbos mastu, kad būtų išvengta spragų ir dubliavimo. Taip turėtų būti lengviau įvertinti rezultatus ir atlikti tolesnius patobulinimus.

Moksliniai tyrimai, inovacijos ir mokslo sprendimai gali padėti padidinti humanitarinės veiklos veiksmingumą tiek sprendimų priėmimo, tiek pagalbos teikimo srityje. Be tradicinių partnerystės ryšių, šiuo atžvilgiu būtina bendradarbiauti su švietimo institucijomis, mokslinių tyrimų tinklais, mokslo bendruomenėmis ir privačiuoju sektoriumi.

Humanitarinė veikla bus veiksminga tada, kai kolektyvinė atsakomybė taps svarbesnė už atskirus institucijų interesus. Humanitarinė bendruomenė gali padaryti didesnį poveikį tik sutelkusi visas žinias, praktinę patirtį ir išteklius. JT sistema turėtų būti neatskiriama šių pastangų dalis, o atskiri jai priklausantys dalyviai turi koordinuotai ir veiksmingai įgyvendinti savo įgaliojimus. Kitu atveju, siekiant didesnio veiksmingumo, reikės iš naujo apsvarstyti dabartinius darbo metodus. Todėl ir toliau svarbu visapusiškai įgyvendinti Pokyčius lemiančią darbotvarkę.

Rekomendacijos

- Humanitarinė bendruomenė turėtų parengti išsamią humanitarinės veiklos veiksmingumo valdymo sistemą, kad būtų supaprastintas visas reagavimo veiklos ciklas. Humanitariniai veikėjai turėtų prisidėti prie šios sistemos ir ją taikyti. Ji galėtų apimti:
 - bendrųjų poreikių, rizikos, pažeidžiamumo ir prieigos duomenų saugyklą;
 - turimų pajėgumų atsargas;
 - bendrąjį rizikos analizei ir poreikių vertinimų koordinavimui skirtą platformą;
 - duomenų bazę, kuri padėtų atsekti visus iš visų šaltinių gautus finansinius asignavimus, sudarius subrangos sutartis su vietos partneriais panaudotas lėšas ir paramos gavėjų gautas lėšas;
 - bendruosius kokybės žymenis;
 - bendrus rezultatų rodiklius;
 - rezultatų ir poveikio vertinimą;
 - mokslinius tyrimus.
- Paramos teikėjai turėtų reikalauti iš įgyvendinančiųjų organizacijų koordinuoti poreikių vertinimus atsižvelgiant į aplinkybes ir pajėgumus, naudojant išskaidytus duomenis ir kokybės žymenis. Paramos teikėjai turėtų naudotis tokiais vertinimais priimdami sprendimus dėl lėšų paskirstymo. Jie taip pat turėtų įsipareigoti supaprastinti savo sutarčių sudarymo ir atskaitų teikimo mechanizmus, kartu laikydamiesi teisinių įsipareigojimų ir užtikrindami atskaitomybę savo finansavimo šaltiniams. Įgyvendinančiosios organizacijos turėtų teikti kokybės ir rezultatų atskaitas.
- Paramos teikėjai turėtų įsipareigoti į savo finansuojamas programas sistemingai įtraukti atskaitomybę nukentėjusiems gyventojams. Įgyvendinančiosios organizacijos turėtų parengti standartus dėl nukentėjusių gyventojų įtraukimo į reagavimo veiklos ciklą, įskaitant atsargų požiūrį į konkrečias grupes, ir nustatyti atitinkamus mechanizmus.
- JT ir kitos įgyvendinančiosios organizacijos, kurioms atstovaujama Nuolatiniame agentūrų bendradarbiavimo komitete (angl. IASC), turėtų visapusiškai įgyvendinti Pokyčius lemiančią darbotvarkę ir užtikrinti, kad ji toliau būtų sistemingai taikoma. Paramos teikėjai turėtų stebėti ir skatinti šios darbotvarkės įgyvendinimą ir turėtų apsvarstyti, kuriose srityse reikia atlikti tarptautinės humanitarinės veiklos darbo metodų arba struktūros peržiūrą, siekiant užtikrinti rezultatus.

b) Partnerystė su vietos, nacionaliniais ir regioniniais subjektais. Subsidiarumas ir solidarumas

Kad humanitarinė veikla būtų veiksminga, taip pat reikia geriau išnaudoti visų subjektų turimus įvairius pajėgumus. Tarptautinė humanitarinė sistema, nustatyta JT Generalinės Asamblėjos Rezoliucijoje Nr. 46/182, grindžiama prielaida, kad atsakomybė už nukentėjusių gyventojų humanitarinius poreikius pirmiausia tenka vyriausybėms. Daugelis vietos, nacionalinių ir regioninių subjektų, visų pirma vidutinės pajamos gaunančiose šalyse, padidino savo pajėgumus spręsti ekstremaliųjų situacijų, ypač gaivalinių nelaimių, sukeltas problemas. Rengiant, koordinuojant ir vykdant tarptautinę reagavimo veiklą reikia aiškiau atsižvelgti į vis svarbesnį šių subjektų vaidmenį.

Humanitarinė pagalba turėtų būti grindžiama susijusiais subsidiarumo ir solidarumo principais, o reagavimo veikloje pirmiausia turėtų dalyvauti vietos, nacionaliniai ir regioniniai subjektai, be to, papildomą pagalbą prireikus turėtų suteikti tarptautinė bendruomenė. Tarptautinė bendruomenė turėtų imtis veiksmų tik tais atvejais, kai nepakanka reagavimo veikloje dalyvaujančių vietos subjektų pajėgumų, kai šie subjektai nenori arba negali patenkinti visų nukentėjusių gyventojų poreikių arba kai jie nesugeba išvengti šalutinio ekstremaliųjų situacijų poveikio kaimyninėse šalyse.

Tarptautinė sistema turi būti glaudžiau susieta su daugiau reagavimo veikloje dalyvaujančių subjektų ir tapti įtrauki, kad palengvintų visų atitinkamų subjektų darbą, atsižvelgiant į kiekvienos krizės ypatumus. Reikia sutelkti pastangas sąveikumui skatinti, kad būtų sumažintos spragos ir dubliavimas. Kad tai būtų veiksminga, pasaulinė bendruomenė galėtų numatyti išsamiai įvertinti pasaulinius išteklius, kuriais būtų galima naudotis vykdant reagavimo veiklą. Vyriausybės ir visi įgyvendinimo subjektai taip pat turėtų stengtis užtikrinti, kad jų veiksmai atitiktų pagrindinius tarptautinius standartus.

Norint laikytis tokio požiūrio, reikia aiškiai suprasti, kada reikėtų remtis humanitarinės pagalbos sistema ir kokių mastu. Pavyzdžiui, humanitarinių principų ir tarptautinės humanitarinės teisės pažeidimas turėtų būti akivaizdi paskata teikti tarptautinę pagalbą, kad būtų patenkinti nukentėjusių gyventojų poreikiai.

Humanitarinės bendruomenės padedamos vyriausybės ir vystymosi proceso dalyviai turėtų investuoti į tvarių vietos pajėgumų stiprinimą, kad vietos bendruomenės būtų pajėgios susidoroti su nelaimės padariniais ir padėtų vykdyti humanitarinę reagavimo veiklą. Regioninės organizacijos turėtų remti šias pastangas sudarydamos palankias sąlygas keistis praktine patirtimi ir koordinuoti pagalbos teikimą tarp valstybių. Be to, skirtingų pasaulio regionų bendradarbiavimas nelaimių valdymo ir reagavimo į krizes srityse gali dar labiau sustiprinti sąveikumą, sumažinti krizių poveikį, pagerinti planavimą ir padėti geriau pasirėngti krizėms ir nelaimėms.

Rekomendacijos

- Tarptautiniu ir nacionaliniu lygmenimis supaprastintos koordinavimo struktūros turėtų apimti visus subjektus, dalyvaujančius įgyvendinant kiekvieną konkretų reagavimo veiksmą. To būtų galima pasiekti, pavyzdžiui, suteikiant galimybę bendradarbiauti su Nuolatinio agentūrų bendradarbiavimo komiteto humanitarinę pagalbą teikiančių šalių komandomis arba grupėmis. Jeigu bendradarbiavimas pagal esamus koordinavimo mechanizmus neįmanomas, JT Humanitarinių reikalų koordinavimo biuras (OCHA) turėtų supaprastinti kitus metodus, kad būtų užtikrinamas sistemų sąveikumas.
- Humanitarinė reagavimo veikla pirmiausia turėtų būti grindžiama subsidiarumo ir solidarumo principais. Visose šalyse turėtų būti nustatytas reikalavimas atlikti rizikos vertinimus ir nestabilumo analizes. Reikėtų peržiūrėti, koks yra atitinkamų vietos,

nacionalinių, regioninių ir tarptautinių subjektų pasirengimas ir reagavimo pajėgumai. Tarptautiniu lygmeniu tokį įvairių suinteresuotųjų subjektų veiklos planavimą galėtų palengvinti OCHA.

- Humanitarinė bendruomenė turėtų parengti gaires dėl konkrečių aplinkybių scenarijų, kuriais būtų aiškiai apibrėžtas reagavimo veiklos vykdytojų vaidmuo ir nustatytos aplinkybės, kuriomis būtina tarptautinė pagalba. Šias gaires galėtų papildyti mechanizmas, kuriuo būtų užtikrintas drausmingas šių skirtingų metodų taikymas. OCHA, bendradarbiaudama su atitinkamais partneriais, galėtų supaprastinti tokį procesą.
- Vyriausybės ir paramos teikėjai turėtų remti reagavimo veikloje dalyvaujančių subjektų pajėgumų stiprinimą ir, kai tinkama, turėtų apsvarstyti galimybę juos remti vykdant reagavimo veiklą.
- Turėtų būti remiamas regioninių organizacijų kuriamas tinklas, kuriame būtų dalijamasi patirtimi ir vykdoma mokymo veikla. Regioninės organizacijos turėtų būti skatinamos į savo įgaliojimus įtraukti nuostatas dėl solidarumo, kad galėtų teikti pagalbą nuo gaivalinės arba žmogaus sukeltos nelaimės nukentėjusiems nariams.

c) Partnerystė su paramos teikėjais, privačiuoju sektoriumi, labdaros organizacijomis, fondais ir įgyvendinančiosiomis organizacijomis siekiant veiksmingo ir pakankamo humanitarinės veiklos finansavimo

Siekiant humanitarinės veiklos rezultatų reikalingi atitinkami ištekliai. Šis klausimas turėtų būti sprendžiamas dviem būdais: užtikrinant, kad kiekvienas pagalbai skirtas euras būtų kuo veiksmingiau panaudotas, ir išplečiant finansavimo bazę.

Dėl faktinio ir numanomo humanitarinės veiklos išlaidų neefektyvumo gali sumažėti ir humanitarinės reagavimo veiklos poveikis, ir jos patikimumas. Būtina visapusiškai ir nuosekliai numatyti visus poreikius, kuriais bus grindžiamas didesnis pagalbos prašymų koordinavimas ir pagerintas nenumatytų atvejų finansavimo planavimas. Skatinant novatoriškus pagalbos teikimo metodus, kaip antai pagalbą grynaisiais pinigais, kai tai tinkama esamomis aplinkybėmis, galima sumažinti pridėtines išlaidas ir vieneto įkainius bei sandorio sąnaudas. Visų šių veiksmų įgyvendinimui būtini glaudūs paramos gavėjų atstovų, įgyvendinančiųjų organizacijų ir paramos teikėjų partnerystės ryšiai, taip pat ryšiai su privačiuoju sektoriumi.

Nors būtina gerinti humanitarinės veiklos finansavimo veiksmingumą, aišku, kad esamo finansavimo lygio nepakanka, kad visame pasaulyje būtų patenkinti humanitariniai poreikiai. Visų pirma tai daro poveikį užsitęsusioms krizėms, nes joms nebeskiriama dėmesio ir jas užgožia naujos ekstremaliosios situacijos.

Sistemą neigiamai paveikė pernelyg didelė priklausomybė nuo keleto paramos teikėjų. Nors paramos teikėjai, kurie nėra EBPO Paramos vystymuisi komiteto (angl. DAC) nariai, ir privatusis sektorius – įskaitant labdaros organizacijas ir fondus – keleto krizių metu atliko lemiamą vaidmenį, vis dar nerasta būdų, kaip juos kuo geriau juos įtraukti į sistemą ir visapusiškai išnaudoti jų potencialą. Sistema turėtų pritraukti daugiau įvairių naujų subjektų, pabrėžiant, kad jų indėlis gyvybiškai svarbus, atskleidžiant jų teikiamos paramos poveikį ir vietoje sudarant palankias sąlygas esamiems partnerystės ryšiams. Tarptautinėje sistemoje daugiausia dėmesio turėtų būti skiriama paskatoms pritraukti naujų subjektų, palaikyti reguliarną dialogą ir nustatyti aplinkybes, kuriomis jų dalyvavimas būtų itin svarbus.

Rekomendacijos

- Reikia pagerinti humanitarinės veiklos struktūrą ir padidinti jos veiksmingumą. Įgyvendinančiosios organizacijos, padedamos Nuolatinio agentūrų bendradarbiavimo

komiteto, turėtų įgyvendinti reformas pagalbos prašymų teikimo sistemoje, kad ji visapusiškai atskleistų poreikius ir finansavimo reikalavimus – to galima pasiekti pasitelkiant pirmiau siūlytą valdymo sistemos sekimo priemonę. Pavienės įgyvendinančiosios organizacijos geriausiu atveju turėtų prisijungti prie šios sistemos ir neteikti pavienių humanitarinės pagalbos prašymų ekstremaliųjų situacijų atveju. Jos turėtų pirmiausia koordinuoti savo pastangas, kad išvengtų nereikalingos konkurencijos, nors dėl to ir gali sumažėti veiksmingumas. Pagalbos prašymais taip pat turėtų būti supaprastintas kokybiškos pagalbos teikimas. Į ataskaitas dėl patenkintų prašymų reikėtų įtraukti ir informaciją apie patenkintus ir nepatenkintus poreikius.

- Paramos teikėjai turėtų sistemingai koordinuoti savo pastangas ir vertinti įgyvendinančiosios organizacijos vykdomą pagalbos teikimo praktiką, kad nustatytų jų papildomą naudą ir galimą išlaidų veiksmingumą, grindžiamą bendrais humanitariniais standartais¹⁵.
- Paramos teikėjai ir įgyvendinančiosios organizacijos, atsižvelgdami į konkrečias aplinkybes, turėtų padidinti žmonių, gaunančių pagalbą grynaisiais pinigais, dalį. Būtų galima nustatyti tikslą.
- JT sistema ir tradicinė paramos teikėjų bendruomenė, finansuodamos humanitarinę veiklą, turėtų palaikyti glaudesnę dialogą su DAC nepriklausančiais paramos teikėjais, vidutines pajamas gaunančiomis šalimis, regioninėmis organizacijomis, privačiuoju sektoriumi, labdaros organizacijomis ir fondais. To būtų galima pasiekti vykdant reguliarius, oficialius arba neoficialius posėdžius OCHA paramos teikėjų paramos grupėje¹⁶ arba remiantis Geros humanitarinės pagalbos praktikos iniciatyva¹⁷.
- Privatusis sektorius turėtų būti skatinamas prisidėti prie humanitarinės pagalbos, pvz., įsipareigodamas siekti bendrų tikslų socialinės atsakomybės srityje.

d) Partnerystė su vystymosi proceso dalyviais

Dėl didesnio krūvio humanitarinės veiklos srityje humanitarinės veiklos ir vystymosi proceso dalyvių partnerystė tapo dar svarbesnė. Pasikartojančios ir užsitęsios humanitarinės krizės ir užsitęsęs priverstinis perkėlimas reiškia, kad našta teikti humanitarinę pagalbą esant ekstremaliosioms situacijoms turi būti padalyta. Būtina iš naujo parengti bendradarbiavimo humanitarinės veiklos ir vystymosi proceso srityse planą, kad tokia partnerystė padėtų pagerinti abiejų sričių rezultatus. Ir humanitariniai veikėjai, ir vystymosi proceso dalyviai iškelė bendrą didesnio atsparumo tikslą.

Humanitarinės pagalbos ir vystomojo bendradarbiavimo sąveika turėtų prasidėti prieš prasidedant krizei, parengiant bendrą analizę, kuri turėtų apimti, *inter alia*, rizikos ir nestabilumo rodiklius, vėliau – investicijas atsparumo didinimo srityje ir rizikos mažinimą, siekiant geriau numatyti krizę ar nelaimę, joms pasirengti ir į jas reaguoti¹⁸. Per krizę ar nelaimę arba po jų reikėtų nustatyti bendrą strateginį planavimą ir daugiamečių programavimą. Pasitelkiant tokį bendrąjį planavimą turėtų būti nustatytos bendros pastangos, sukurta atitinkamų pranašumų sinergija ir, kai tinkama, pasirengta lanksčiai pereiti nuo humanitarinės pagalbos prie paramos vystymuisi, pagrįstos aiškiais sprendimais, kada nuo humanitarinės pagalbos reikėtų pereiti prie vystymosi veiklos.

¹⁵ Tokiais standartais siekiama užtikrinti pagalbos kokybę, pvz., atskaitomybės, valdymo, koordinavimo ir kt. srityse.

¹⁶ Daugiau informacijos pateikiama adresu http://ec.europa.eu/echo/partnerships/relations/ocha-odsg_en.

¹⁷ Daugiau informacijos pateikiama adresu <http://www.ghdinitiative.org/>.

¹⁸ *ES požiūris į atsparumą*, COM(2012) 586 final; *Action Plan for Resilience in Crisis Prone Countries*, SWD(2013) 227 final; *Laikotarpio po Hiogo veiksmų programa*, COM(2014) 216 final.

Finansavimas turėtų būti skiriamas pasitelkiant humanitarinės veiklos ir vystymosi priemones, aiškiai atskyrus darbą pagal atitinkamą papildomą naudą tenkinant būtiniausius poreikius, vykdant vidutinės trukmės ir ilgalaikę reagavimo veiklą, skirtą pagrindinėms priemonėms pašalinti. Ilgalaikis finansavimas vystymosi srityje itin svarbus užsitęsusių krizių atveju, siekiant ieškoti tvarių sprendimų, visų pirma, kad būtų sustiprinti priimančiųjų ir vietos bendruomenių pajėgumai pasirūpinti perkeltais gyventojais.

Rekomendacijos

- Reikia sukurti naują bendradarbiavimo humanitarinės veiklos ir vystymosi srityje modelį. Jis turėtų apimti bendrą įvairių pavojų rizikos analizę ir, kai tinkama, daugiamečių programavimą bei finansavimą ir humanitarinių veikėjų veiklos nutraukimo strategijas. Pagal jį turėtų būti sprendžiami su pasirengimu ir pabėgėliais bei šalies viduje perkeltais gyventojais susiję klausimai, ypač užsitęsusių krizių atveju.
- Paramos teikėjai turėtų siekti sudaryti palankias sąlygas labiau nuspėjamam daugiamečiam finansavimui, pasitelkdami tarpusavyje susietus humanitarinės veiklos ir vystymosi fondus, ypač skirtus užsitęsusių krizių atveju.
- Paramos teikėjai turėtų apsvarstyti galimybę į vystymosi programas įtraukti krizėms įtakos turinčius veiksnius, kad būtų galima iš naujo paskirstyti išteklius, skirtus reaguoti į krizes, taip skatinant lankstesnį požiūrį.

III. ES indėlis ir tolesni veiksmai

Pasauliniu aukščiausiojo lygio susitikimu humanitariniais klausimais ir pasirengimo jam procesu sukuriama politinis postūmis didinti pasaulio bendruomenės solidarumą su nuo humanitarinių krizių ir nelaimių nukentėjusiais asmenimis. Tai proga užmegzti ryšius su trečiosiomis šalimis, Europos piliečiais ir kitais partneriais, siekiant perduoti žinią apie moralinį įsipareigojimą padėti konfliktų ir nelaimių aukoms ir išvengti šalutinio poveikio, kaip antai nestabilumo ir asmenų perkėlimų. Komisija ragina valstybes nares ir kitus partnerius dalytis patirtimi ir bendradarbiauti šiuo atžvilgiu.

Aukščiausiojo lygio susitikimas taps svarbiu įvykiu principais grindžiamos ir veiksmingos humanitarinės veiklos srityje ir jame bus parengta tam tikrų sistemos pokyčių darbotvarkė. Taigi įgyvendinant priimtus įsipareigojimus pasaulio bendruomenė ir jos atskiri subjektai turės įdėti pastangų. Todėl Stambule priimti įsipareigojimai turėtų būti patikrinami ir išmatuojami. Būtų naudinga reguliariai įvertinti jų įgyvendinimą ir taip stebėti pažangą.

Po aukščiausiojo lygio susitikimo Komisija nustatys konkretų ES indėlį įgyvendinant aukščiausiojo lygio susitikime priimtus įsipareigojimus. Prie šio komunikato pridėtame tarnybų darbiniam dokumente pateikta tam tikrų ES jau vykdomo darbo, kuriuo siekiama humanitarinę veiklą labiau pritaikyti prie siekiamo tikslo, pavyzdžių.