

POLITYKA HUMANITARNA W UNII EUROPEJSKIEJ

1. Wstęp

Katalog krajów i regionów korzystających z pomocy humanitarnej Unii Europejskiej (UE) pokrywa się z listą punktów zapalnych na świecie. Nie ma tu zatem znaczenia czy klęskę wywołały naturalne żywioły, czy została spowodowana przez człowieka. Należy zadać raczej pytanie, w jaki sposób UE dąży do jak najszybszego udzielenia pomocy ofiarom, niezależnie od ich rasy, wyznania czy poglądów politycznych ich rządów? Zaznaczyć tu należy, iż rządy państw i podmioty niepaństwowe ignorują podstawową ochronę zapewnianą przez międzynarodowe prawo humanitarne, ograniczając możliwości pomocy¹. Pomoc humanitarna UE udzielana jest przez Departament ds. Pomocy Humanitarnej (*European Community's Humanitarian Aid Office* – ECHO²).

Od chwili powstania w 1992 r. ECHO podjął działania w ponad 100 krajach na całym świecie, zapewniając podstawowy sprzęt i awaryjne dostawy dla ofiar kryzysów. Finansuje np. ekipy medyczne, ekspertów zajmujących się rozbrajaniem min, transport i komunikację, pomoc żywnościową oraz wsparcie logistyczne. ECHO współpracuje z partnerami wdrażającymi pomoc, organizacjami pozarządowymi, agencjami Organizacji Narodów Zjednoczonych, Czerwonym Krzyżem i Czerwonym Półksiężycem³. Podstawą prawną udzielenia przez UE⁴ pomocy humanitarnej jest Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁵ oraz Rozporządzenie Wspólnoty Europejskiej (WE) z dnia 18 grudnia 2006 r. ustanawiające instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju⁶, a także Rozporządzenie WE z dnia 20 czerwca 1996 r. dotyczące pomocy humanitarnej⁷.

* Absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu oraz Wydziału Nauk Społecznych Toruńskiej Szkoły Wyższej w Toruniu. Słuchacz seminariów doktorskich nauk prawnych w Wyższej Szkole Bankowej w Gdyni.

¹ Komisja Europejska, Sprawozdanie ogólne dotyczące działalności Unii Europejskiej 2010, 2011, s. 103.

² Biuro Pomocy Humanitarnej Wspólnoty Europejskiej, mające na celu ochronę organizacji wsparcia Unii Europejskiej dla regionów słabiej rozwiniętych. Aktualnie ECHO pracuje nad ułatwianiem i dostarczaniem pomocy humanitarnej UE. Powstało w 1992 r.

³ A. Zygierewicz, *Pomoc humanitarna Unii Europejskiej*, INFOS 2009, nr 12, s. 1–2.

⁴ Zaznaczyć tu należy, iż Unia Europejska nie działa w obszarze pomocy humanitarnej sama. UE realizuje współpracę z ONZ poprzez Departament Pomocy Humanitarnej ECHO, działający w ramach Komisji Europejskiej. Unia współpracuje ze Zgromadzeniem Ogólnym ONZ oraz z Radą Gospodarczą i Społeczną NZ (ECOSOC), a także z Biurem Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR).

⁵ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z dnia 30 marca 2010 r., C 83 / 142 PL.

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1905/2006 z dnia 18 grudnia 2006 r. ustanawiające instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju.

⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) z dnia 20 czerwca 1996 r., nr 1257/96 Dz. Urz. UE L z dnia 2 lipca 1996 r. dotyczące pomocy humanitarnej.

2. Cele i ogólne zasady udzielenia pomocy humanitarnej

Tezę o prawno-międzynarodowym obowiązku niesienia pomocy humanitarnej uzasadnia się, analizując umowy międzynarodowe o charakterze powszechnym. Wśród nich na szczególną uwagę zasługuje Karta Narodów Zjednoczonych⁸ będąca najbardziej powszechnym dokumentem międzynarodowym. Zgodnie z art. 1 pkt. 3 Karty Narodów Zjednoczonych, ONZ ma „(...) rozwiązywać w drodze współpracy międzynarodowej zagadnienia międzynarodowe o charakterze gospodarczym, społecznym i kulturalnym lub humanitarnym, jak również popierać i zachęcać do poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności dla wszystkich bez względu na różnice rasy, płci, języka lub wyznania”⁹. Obowiązek współdziałania z innymi członkami społeczności międzynarodowej (między innymi podczas akcji humanitarnych) spoczywa na wszystkich członkach ONZ, co zostało uregulowane w art. 2 pkt. 5 Karty Narodów Zjednoczonych, który brzmi: „(...) wszyscy członkowie organizacji powinni okazywać jej wszelką pomoc w akcjach podjętych zgodnie z Kartą”.

Międzynarodowa odpowiedzialność humanitarna jest omawiana również poza Narodami Zjednoczonymi. Jedną z organizacji międzynarodowych zajmującą się tą kwestią jest Unia Europejska (UE)¹⁰. Podstawę prawną polityki Unii w zakresie niesienia pomocy poza jej granicami stanowią zapisy Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) (Traktat Rzymski z dnia 25 marca 1957 r., po późniejszych zmianach), a w szczególności Tytuł XX Traktatu o brzmieniu „Współpraca na rzecz rozwoju”. Stwierdzono w nim m.in., że polityka Wspólnoty w tym zakresie jest uzupełnieniem pozostałych polityk. Ma ona sprzyjać „(...) trwałemu rozwojowi gospodarczemu i społecznemu krajów rozwijających się, a w szczególności najmniej uprzywilejowanym spośród nich; harmonijnemu i stopniowemu włączaniu krajów rozwijających się do gospodarki światowej; walce z ubóstwem w krajach rozwijających się” (art. 177)¹¹. Wspólnota była zaangażowana w niesienie pomocy

⁸ Karta Narodów Zjednoczonych została podpisana w San Francisco 26 czerwca 1945 r., na zakończenie Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Organizacji Międzynarodowej i weszła w życie 24 października 1945 r. Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości stanowi integralną część Karty. Trzykrotnie dokonywano zmian w postanowieniach Karty: w dniu 17 grudnia 1963 r. w odniesieniu do art. 23, 27 i 61 (poprawki weszły w życie w dniu 31 sierpnia 1965 r.), w dniu 20 grudnia 1965 r. w odniesieniu do art. 109 (poprawka weszła w życie w dniu 12 czerwca 1968 r.), w dniu 20 grudnia 1971 r. w odniesieniu do art. 61 (poprawka weszła w życie w dniu 24 września 1973 r.). Polska ratyfikowała Kartę w dniu 16 października 1945 r., a dokument ratyfikacyjny został złożony Rządowi Stanów Zjednoczonych Ameryki w dniu 24 października 1945 r. i w tym dniu Karta weszła w życie w stosunku do Polski. Poniższy tekst został zawarty w Dz.U. z 1947 r., nr 23, poz. 90; kolejne poprawki: Dz.U. z 1966 r., nr 7, poz. 41; Dz.U. z 1974 r., nr 3, poz. 20.

⁹ Art. 1 pkt. 3 Karty Narodów Zjednoczonych z dnia 26 czerwca 1945 r., Dz.U. z 1974 r., nr 3, poz. 20.

¹⁰ Unia Europejska (skrót w języku polskim: UE) – gospodarczo-polityczny związek demokratycznych państw europejskich. Unia Europejska powstała 1 listopada 1993 r. na mocy podpisanego 7 lutego 1992 r., Traktatu z Maastricht, jako efekt wieloletniego procesu integracji politycznej, gospodarczej i społecznej.

¹¹ Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 115, 9 maja 2008 r. Dz.U.UEC306 (Niniejsza publikacja zawiera wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, uwzględniające zmiany wprowadzone Traktatem z Aten, podpisanym w dniu 16 kwietnia 2003 r. Zawiera ona także wszelkie protokoły załączone do Traktatów, w wersji wynikającej z Aktu Przystąpienia z 2003 r. Dz. Urz. UE C 321 E z 29.12.2006 r.).

na całym świecie już w latach sześćdziesiątych XX w. Jednakże ze względu na stale podwyższającą się skalę podejmowanych działań niezbędne było określenie zasad działalności Unii. Obecnie kwestię tę reguluje Rozporządzenie Rady Unii Europejskiej z dnia 20 czerwca 1996 r. dotyczące niesienia pomocy humanitarnej przez Unię. Stwierdzono w nim m.in., że gdziekolwiek ludzie znajdują się w niebezpieczeństwie, są ofiarami klęsk żywiołowych wojen i konfliktów albo innych podobnych, nadzwyczajnych okoliczności, mają prawo do międzynarodowej pomocy humanitarnej, jeśli ich własne władze nie są zdolne efektywnie im jej zapewnić. Wśród umów międzynarodowych o charakterze powszechnym, zaprezentowano problem reagowania na kryzysy humanitarne w warunkach konfliktów zbrojnych. Do takiej sytuacji odnoszą się konwencje genewskie z 1949 r.¹² wraz z I Protokołem Dodatkowym. W szczególności czwarta konwencja genewska zobowiązuje strony walczące do podjęcia wszelkich możliwych kroków w celu zaspokojenia przynajmniej podstawowych potrzeb życiowych ludności cywilnej zamieszkującej obszar przez nią kontrolowany (art. 47–78). W myśl konwencji okupant ma obowiązek zapewnić zaopatrzenie ludności w leki i wyżywienie. W przypadku, gdy z jakichś przyczyn nie jest to możliwe, ma on obowiązek wyrażenia zgody na przeprowadzenie akcji pomocy z zewnątrz, a także ułatwić jej przeprowadzenie. Z przytoczonych przykładów wynika, że na społeczności międzynarodowej spoczywa obowiązek niesienia pomocy humanitarnej. Realizacja tego obowiązku odbywa się na cztery sposoby. Po pierwsze, państwa przekazują odpowiednie sumy organizacjom i agendum międzynarodowym o charakterze międzyrządowym, powołanym do reagowania na kryzysy humanitarne. Po drugie, państwa na własną rękę przekazują potrzebującym środki finansowe lub materialne na rzecz rozwiązywania problemów (pomoc bilateralna). Po trzecie, rządy państw udzielają dotacji organizacjom pozarządowym w celu przeprowadzania akcji pomocowych. Po czwarte, organizacje pozarządowe dzięki reakcji opinii publicznej i wpływom od osób prywatnych niosą pomoc ofiarom kryzysów.

Działania Unii i Państw Członkowskich wzajemnie się uzupełniają i wzmacniają. Polityka Unii w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju jest prowadzona zgodnie z zasadami i celami działań zewnętrznych Unii. Głównym celem polityki Unii w tej dziedzinie jest zmniejszenie, a docelowo likwidacja ubóstwa. Przy realizacji polityk, które mogłyby mieć wpływ na kraje rozwijające się, Unia bierze pod uwagę cele współpracy na rzecz rozwoju. Unia i Państwa Członkowskie szanują zobowiązania i uwzględniają cele, na które wyraziły zgodę w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych i innych właściwych organizacji międzynarodowych (art. 208 dawny art. 177 TWE). Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmują środki niezbędne w celu realizacji polityki w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju, które mogą dotyczyć wieloletnich programów współpracy z krajami rozwijającymi się lub programów tematycznych. Dążąc do zwiększenia komplementarności i skuteczności swoich działań, Unia i Państwa

¹² Konwencja genewska o polepszeniu losu chorych i rannych w armiach czynnych, podpisana dnia 27 lipca 1929 r. Ratyfikowana zgodnie z ustawą z 28 stycznia 1932 r. – Dz.U. R. P. Nr. 24, poz. 79). Zawiera szereg umów z zakresu prawa międzynarodowego i pomocy humanitarnej podpisanych w Genewie w Szwajcarii, będący częścią międzynarodowego prawa humanitarnego. Pierwsza z Konwencji była rezultatem działalności i zabiegów politycznych Henriego Dunanta. Można spotkać się także z pojęciem „prawa genewskiego”, czyli prawa opartego na tych konwencjach.

Członkowskie koordynują swoje polityki w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju i konsultują się wzajemnie, co do swych programów pomocy, w tym w organizacjach międzynarodowych i podczas konferencji międzynarodowych. Mogą one podejmować wspólne działania. Państwa Członkowskie w razie potrzeby przyczyniają się do wykonania programów pomocy Unii (art. 210 dawny art. 180 TWE). Działania te mają na celu niesienie doraźnej pomocy i opieki dla ludności w państwach trzecich, która stała się ofiarą klęsk żywiołowych lub katastrof spowodowanych przez człowieka, oraz jej ochronę, w celu sprostania potrzebom humanitarnym, wynikającym z takich różnych sytuacji. Akcje pomocy humanitarnej prowadzone są zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego oraz zasadami bezstronności, neutralności i niedyskryminacji. W celu ustanowienia ram wspólnego wkładu młodych Europejczyków w akcje pomocy humanitarnej Unii, ustanawia się Europejski Ochotniczy Korpus Pomocy Humanitarnej. Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, określają status i warunki działania Korpusu. Komisja może podjąć każdą użyteczną inicjatywę na rzecz lepszej koordynacji działań Unii i Państw Członkowskich, zmierzającą do zwiększenia skuteczności i poprawy komplementarności unijnych i krajowych środków pomocy humanitarnej. Unia zapewnia koordynację i zgodność podejmowanych przez nią akcji pomocy humanitarnej z akcjami podejmowanymi przez organizacje i organy międzynarodowe, w szczególności te, które wchodzi w skład systemu Organizacji Narodów Zjednoczonych (art. 214 TWE).

Ogólne zasady świadczenia pomocy humanitarnej zostały spisane w konsensusie europejskim w sprawie pomocy humanitarnej¹³. Określa on wspólną wizję i cele, które kierują działaniami UE w zakresie pomocy humanitarnej, zarówno na poziomie Komisji Europejskiej, jak i państw członkowskich, a także zasady, jakimi należy kierować się udzielając pomocy. Za zasadę nadrzędną uznano poszanowanie i ochronę godności wszystkich ofiar. Z tej zasady wynikają inne zasady świadczenia pomocy. Składowymi tej zasady są między innymi: neutralność – tzn. pomoc humanitarna nie może faworyzować żadnej ze strony konfliktu zbrojnego lub innego sporu; bezstronność – tzn. pomoc musi być dostarczona wyłącznie w zależności od potrzeb, bez dyskryminacji między poszczególnymi społecznościami czy wewnątrz danej społeczności, czy też poszanowanie niezależności celów humanitarnych od celów politycznych, gospodarczych wojskowych lub innych. Pomoc humanitarna UE prowadzona jest w ramach ogólnych działań międzynarodowych, które

¹³ Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie, Parlamencie Europejskim i Komisji Europejskiej stanowiące Konsensus europejskiej pomocy humanitarnej, Dz.U. UEC 25 z dnia 30 stycznia 2008 r. Na podstawie Konsensusu europejskiego działania Unii Europejskiej (UE) i państw członkowskich kierowane są tak, aby zwiększyć skuteczność operacji niesienia pomocy humanitarnej. Celem pomocy humanitarnej jest ochrona życia i łagodzenie cierpienia ludzkiego w sytuacji kryzysu, będącej wynikiem działania człowieka i katastrofy naturalnej. W związku z tym UE podejmuje działania wspierające rządy i podmioty lokalne w sytuacjach kryzysowych, aby: wspierać, udzielać pomocy doraźnej i chronić ludność w sytuacji kryzysu lub bezpośrednio w jego następstwie, zapewnić swobodne przekazywanie pomocy i dostęp do ludzi znajdujących się w trudnej sytuacji. UE ma największy udział w oficjalnej międzynarodowej pomocy humanitarnej, na którą składają się wspólnotowe i dwustronne wkłady państw członkowskich. Pomoc humanitarna leży w zakresie wspólnych kompetencji UE i jest koordynowana z międzynarodowymi i lokalnymi podmiotami działającymi w dziedzinie pomocy humanitarnej.

łącza Organizację Narodów Zjednoczonych¹⁴, ruch Czerwonego Krzyża (Czerwonego Półksiężycy), pozasamorządowe organizacje humanitarne oraz inne podmioty. Celem ich jest wspieranie działań lokalnych, podejmowanych w odpowiedzi na kryzysy humanitarne. Główną ich odpowiedzialność za ochronę ludności w obliczu katastrofy ponoszą władze krajowe państw znajdujących się w sytuacji kryzysowej¹⁵.

Zasady udzielania pomocy humanitarnej Unii Europejskiej zostały określone w rozporządzeniu Rady WE z dnia 20 czerwca 1996 r. Zgodnie z definicją zawartą w rozporządzeniu pomoc humanitarna Wspólnoty obejmuje akcje niesienia pomocy, akcje ratunkowe i działania ochronne, mające na celu pomoc ludziom w państwach trzecich, szczególnie najbardziej bezbronny spośród nich¹⁶. Pomoc przysługuje osobom w krajach rozwijających się, ofiarom klęsk żywiołowych, katastrof wywołanych działalnością człowieka, np. wojny i konflikty. W wydanym ostatnio komunikacie Komisja Europejska¹⁷ zwraca uwagę na potrzebę intensyfikacji działań na rzecz minimalizowania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi. Dotyczy to krajów rozwijających się, które są najbardziej podatne na ich skutki i mają najmniejszą zdolność do zwalczania ich następstw, co w konsekwencji osłabia ich rozwój.

Pamiętać należy tu, iż Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) wielokrotnie badał przestrzeganie prawa do życia chronionego przez art. 2 Konwencji praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r., w sytuacji gdy zastosowanie znajdowało również prawo konfliktów zbrojnych. Międzynarodowe prawo humanitarne i międzynarodowe prawa człowieka uzupełniają się nawzajem. Obie dziedziny zmierzają do ochrony jednostki, ale w odmiennych okolicznościach i odmiennymi metodami¹⁸. Prawo konfliktów zbrojnych wymusza nawiązanie do źródeł praw człowieka, aby ocenić stan regulacji mających zastosowanie w danym konflikcie¹⁹. Konwencja praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r.

¹⁴ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament „Building an effective partnership with the United Nations in the fields of Development and Humanitarian Affairs”, COM (2001) 231, Bruksela, 2 maja 2001 r.

¹⁵ *Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli... , op. cit.*

¹⁶ Pomoc humanitarna świadczona przez Departament ds. Pomocy Humanitarnej UE nie jest kierowana do państw członkowskich Wspólnoty. W sytuacjach klęsk żywiołowych państwa członkowskie UE mogą otrzymać pomoc m.in. z Funduszu Solidarności – A. Zygierewicz, *Fundusz Solidarności Unii Europejskiej*, INFOS Biuro analiz sejmowych (BAS) z 2009 r., s. 1 i nast. www.bas.sejm.gov.pl, dostęp: 19.01.2015.

¹⁷ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego: Strategia UE na rzecz wspierania działań zmniejszających ryzyko związane z klęskami żywiołowymi w krajach rozwijających się, COM (2009) 84.

¹⁸ G.I.A.D. Draper podkreśla, że rolą MPH jest odpowiedź na cyniczne pytanie: „How to kill your fellow human beings in a nice way” (zob. G.I.A.D. Draper, *Human Rights and the Law of War*, „Virginia Journal of International Law”, 1971–1972, no. 12, s. 335), a w istocie jest ono zupełnie niedopuszczalne na gruncie praw człowieka, zob. T. Meron, *The Humanization of Humanization of Humanitarian Law*, „American Journal of International Law”, 2000, no. 94, s. 267.

¹⁹ W związku z powyższym, wskazują wprost źródła MPH, zob. art. 72 protokołu dodatkowego do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r. dot. ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (I PD, Dz.U. z 1992 r., Nr 41, poz. 175, załącznik), gdzie znajduje się odwołanie do „innych stosowanych norm prawa międzynarodowego dotyczącego ochrony podstawowych praw człowieka podczas konfliktu zbrojnego o charakterze międzynarodowym”.

przewiduje, iż pozbawić życia można, nie uwzględniając sytuacji wykonywania wyroku sądowego skazującego za przestępstwo, za które ustawa przewiduje taką karę, wyłącznie: w obrocie jakiegokolwiek osoby przed bezprawną przemocą, w celu wykonania zgodnego z prawem zatrzymania lub uniemożliwienia ucieczki osobie pozbawionej wolności zgodnie z prawem, w działaniach podjętych zgodnie z prawem w celu stłumienia zamieszek lub powstania (art. 2). Prawo do życia jest nied erogowalne „z wyjątkiem przypadków śmierci będących wynikiem zgodnych z prawem działań wojennych” (art. 15). W praktyce żadne z państw nie powołało się na ten wyjątek, aby usprawiedliwić swoje działania. ETPC kilkakrotnie poddawał ocenie sposób działania sił państwowych w sytuacji konfliktu zbrojnego. Reprezentatywne są wyroki w sprawach czecheńskich, gdyż w tym przypadku nie istnieją najmniejsze wątpliwości co do faktycznego istnienia konfliktu zbrojnego²⁰, w przeciwieństwie do spraw kurdyjskich czy dotyczących działalności IRA²¹. W szczególności relewantne są orzeczenia ETPC w sprawie: Esmukhambetov i inni przeciwko Rosji (z dnia 29 marca 2011 r. nr skargi 23445/03), Isayeva przeciwko Rosji (z dnia 24 lutego 2005 r., nr skargi 57950/00), cyt. dalej: Isayeva I, a także Isayewa, Yusupova oraz Bazayeva przeciwko Rosji (z tego samego dnia, nr skargi 57947/00, 57948/00, 57949/00, cyt. dalej: Isayeva II). W ww. orzeczeniach ETPC w dużym stopniu stosuje dobrze znaną MPH zasadę proporcjonalności, rozróżnienia i konieczności wojskowej²². Sygnalizować tu należy, iż MPH nie wymaga stosowania zasady proporcjonalności do oceny ataku na kombatantów, a ETPC stwierdza, iż w każdym przypadku do użycia siły powinno dochodzić tylko w takim stopniu, jaki jest absolutnie konieczny, bez względu na to, czy potencjalnymi ofiarami są osoby cywilne, czy osoby biorące udział w działaniach zbrojnych, czyli legalne cele wojskowe. Oznacza to, iż lepiej zatrzymać w niewolę niż zranić, a lepiej zranić niż zabić. Koncepcję tę, wynikającą z zasady humanitaryzmu i konieczności wojskowej, forsuje Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża²³, lecz nie wynika to wprost z norm konwencyjnych prawa konfliktów zbrojnych

²⁰ W przypadku tzw. drugiej wojny czecheńskiej Rosjanie twierdzili, iż nie ma konfliktu zbrojnego, lecz prowadzona jest operacja antyterrorystyczna, zob. W. Abresch, *Human Rights Law of Internal Armed Conflict: The European Court of Human Right in Chechnya*, „European Journal of International Law”, 2005, no. 4, s. 754; O. Trusevich, *The Human rights situation in the Chechen republic*, [w:] T. Lokshina (ed.), *Human Rights in Russian Regions. Collection of reports on the human right situation across the territory of the Russian Federation in the year 2001*, Moscow–Helsinki 2002, s. 296. Jednak skala działań zbrojnych w Czeczenii (czas, obszar, liczba wojsk rosyjskich zaangażowanych w konflikt, a także liczba zabitych i rannych) oraz możliwość wyodrębnienia stron konfliktu, przemawia za istnieniem konfliktu zbrojnego, *ibidem*, s. 297, do którego zastosowanie ma art. 3 KG oraz II PD, zob. rezolucja Komisji Praw Człowieka NZ E/CN 4/RES/2001/24, z dnia 20 kwietnia 2001 r.; J. Bañbor, J. Berny, D. Kuziel, *Konflikty na Kaukazie*, Warszawa 1997, s. 167 oraz Amnesty International, *The Russian Federation. Denial of justice*, London 2002, s. 53, AI Index: eur 46/027/2002.

²¹ Zob. F.J. Hampson, *op. cit.*, s. 555 i n.; W. Abresch, *op. cit.*, s. 755 i n.; C. Droege, *Elective affinities?...*, s. 530–531.

²² W.A. Schabas, *Lex specialis? Belt and Suspenders? The Parallel operation of human rights law and the law of armed conflict, and the conundrum of ius ad bellum*, „Israel Law Review”, 2007, no. 40, s. 606.

²³ Pkt IX wytycznych dotyczących interpretacji pojęcia „bezpośredni udział w działaniach zbrojnych” (Interpretative Guidance on the Notion of Direct Participation on Hostilities under International Humanitarian Law), przyjęte w dniu 26 lutego 2009 r. przez Zgromadzenie Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża. Zostały opublikowane w „International Review of the Red Cross”, 2008, no. 872, s. 991 i n.

i jest nie do zaakceptowania przez wiele państw²⁴. W operacjach przeprowadzanych w czasie pokoju przez siły bezpieczeństwa co do zasady nie strzela się, by zabić i tak są szkoleni agenci, jednak już inne reguły obowiązują siły wojskowe w czasie konfliktu zbrojnego, kiedy to zazwyczaj strzela się, by zabić wroga i jest to zgodne z prawem, jeśli przedmiotem ataku był cel wojskowy²⁵. Wymaganie, aby w czasie walk stosować zasadę „złapać zamiast zabić” jest kompletnie nierealistyczne²⁶. ETPC rozważa zasadność działań z punktu widzenia ich celu. Zgodnie z MPH ostateczny cel prowadzonych działań jest zupełnie irrelevantny. Wyraźnie to wskazuje, iż jeden reżim (prawa człowieka) może skutecznie podważać jedną z podstawowych zasad drugiego (MPH). Tej sprzeczności nie sposób wyeliminować, a państwa chcące uniknąć odpowiedzialności muszą zapomnieć o czasach, gdy nikt ich nie rozliczał z powodów prowadzenia działań zbrojnych.

Nawiązując do wyroku w sprawie *Isayeva I*, można zadać tu pytanie, czy skoro dane państwo nie powoła się oficjalnie na art. 15 EKPC, Trybunał może w ogóle nie brać pod uwagę prawa konfliktów zbrojnych i sformułować własne zasady prowadzenia działań zbrojnych na podstawie brzmienia samej EKPC. Czy wyrok ETPC w tej i innych podobnych sprawach brzmiałby inaczej, gdyby państwo powołało się na skuteczne zawieszenie działania konwencji, jeśli chodzi o ochronę życia w kontekście działań wojennych? Czy państwo, jeśli nie spełni pewnych proceduralnych wymogów, musi zastosować w czasie konfliktu zbrojnego wszelkie prawa wynikające z Konwencji w takim kształcie, jak zostały one zinterpretowane przez ETPC? Państwo, które prowadzi działania zbrojne poza granicami kraju, a które jest zobligowane do stosowania w takiej sytuacji EKPC, niekoniecznie musi znajdować się w „niebezpieczeństwie zagrażającym życiu narodu”, którego istnienia wymaga art. 15 EKPC, aby móc skorzystać z możliwości derogacyjnych w nim zawartych²⁷. Trybunał sugeruje, iż gdyby państwo dokonało derogacji, to Trybunał przyjąłby inną optykę i uwzględnił zasady MPH. W związku z możliwością odwołania się państwa do art. 15, EKPC może być nieskuteczna. Tok argumentacji ETPC nie różniłby się, nawet w sytuacji, gdyby państwo dokonało skutecznej derogacji.

Pamiętać jednak należy, iż zgodnie z art. 1 Konwencji „zapewnia się każdemu człowiekowi, podlegającemu ich jurysdykcji, zachowanie praw i wolności określonych w niniejszej Konwencji” wymaga w konsekwencji jakiejś formy efektywnego oficjalnego śledztwa w sytuacji, gdy zostały zabite osoby w wyniku użycia siły. W kwestii tej wypowiedziała się Wielka Izba w wyroku ETPC w sprawie *Al-Skeini i inni przeciwko Wielkiej Brytanii* (z dnia 7 lipca 2011 r. skarga nr 55721/07), który dotyczył sposobu wyjaśnienia przez

²⁴ R.S. Taylor, *The Capture versus Kill Debate: Is the Principle of Humanity Now Part of the Targeting Analysis When Attacking Civilians Who Are Directly Participating in Hostilities?*, „Army Lawyer”, 2010, s. 104; Ch. Garraway, *To Kill or Not to Kill? – Dilemmas on the Use of Force*, „Journal of Conflict and Security Law”, 2009, no. 14, s. 506 i nast.

²⁵ M.A. Hansen, *Preventing the Emasculation of Warfare: Halting the Expansion of Human Rights Law into Armed Conflict*, „Military Law Review” 2007, vol. 194, s. 55.

²⁶ L.M. Olson, M. Sassoli, *The relationship between international humanitarian and human rights law where it matters: admissible killing and internment of fighters in non – international armed conflicts*, „International Review of the Red Cross”, 2008, no. 871, s. 609.

²⁷ M.J. Dennis, *Application of Human Rights Treaties Extraterritorially in Times of Armed Conflict and Military Occupation*, „American Journal of International Law”, 2005, vol. 99, s. 136.

współokupującą Irak Wielką Brytanię okoliczności śmierci obywateli irackich zabitych przez żołnierzy brytyjskich. W wyroku tym ETPC podkreślił, iż „ogólny prawny zakaz arbitralnego zabijania przez przedstawicieli państwa byłby nieefektywny w praktyce, gdyby nie istniały procedury sprawdzania legalności użycia śmiertcionośnej siły przez władze państwowe”. Według ETPC efektywne śledztwo to takie, które prowadzi do stwierdzenia, czy użycie siły było usprawiedliwione w danych okolicznościach oraz do określenia i ukarania sprawców. Zobowiązanie starannego działania, a nie rezultatu, a więc władze muszą, odwołując się do wszelkich rozsądnych środków, zabezpieczyć dowody ze zdarzenia. Odmienne powyższą sytuację przedstawiają przepisy MPH, które nie wymaga wyjaśnienia przyczyn śmierci każdej ofiary działań zbrojnych²⁸. Trybunał, choć formułuje ogólne zasady mające zastosowanie do każdej osoby, wskazywał w wyroku na konieczność przeprowadzenia efektywnego śledztwa. Wyjaśnienie tego typu sytuacji leży w interesie państwa. Lekceważenie informacji o dopuszczeniu się zbrodni wojennych czy innych nadużyć wpływa na zwiększenie się niechęci lokalnego środowiska do organów danego państwa i niszczy jego wizerunek.

3. Pomoc humanitarna

W 2007 r. Unia Europejska udzieliła wsparcia humanitarnego ok. 127 mln poszkodowanym w krajach trzecich²⁹. A 19,5 mln osób skorzystało z działań wspólnotowych w zakresie przygotowania na wypadek katastrofy oraz zwiększonej zdolności reagowania na potencjalne ryzyko. W 2007 r. poważne szkody spowodowały m.in. takie klęski żywiołowe, jak: trzęsienia ziemi w Peru i na Wyspach Salomona, powodzie w Afryce, Indiach, Indonezji, Korei Północnej, Wietnamie i Ameryce Łacińskiej, cyklony w Nikaragui, Mozambiku i Bangladeszu; huragan na Karaibach; burze tropikalne na Haiti i w Republice Dominikańskiej oraz susze w Moldawii, Paragwaju, Kenii, Somalii i regionie Sahelu. Mimo utrzymywania się wielu złożonych sytuacji kryzysowych i szkód spowodowanych przez wyżej wymienione zdarzenia ECHO nie przekroczył kwoty środków finansowych udostępnionych przez organ budżetowy. Nie musiał także korzystać z rezerwy Komisji na pomoc nadzwyczajną³⁰. Reagowanie ECHO na kryzysy humanitarne w 2007 r. znalazło swój wyraz w 85 decyzjach o przyznaniu środków, w 2008 r. ich liczba wzrosła do 90. Największymi odbiorcami pomocy były kraje Afryki, Karaibów i Pacyfiku (kraje AKP) (423 mln EUR – 55% budżetu w 2007 r. i 552 mln EUR – 59% budżetu w 2008 r.). Poza tym unijna pomoc trafiała do Azji i Ameryki Łacińskiej (157,4 mln EUR – 20,5% w 2007 r. i 192 mln EUR – 20,5% w 2008 r.), a także do Europy Wschodniej, krajów byłego ZSRR (Nowe Niepodległe Państwa, New Independent States – NIS), krajów Bliskiego Wschodu i krajów śródziemnomorskich (124,9 mln EUR – 16,2% w 2007 r. i 152 mln EUR – 16,3% w 2008 r.). Jedynie w krajach AKP w 2008 r. nastąpił kwotowy i procentowy wzrost pomocy humanitarnej w stosunku do 2007 r. Analiza porównawcza decyzji w sprawie udzielania pomocy humanitarnej w latach

²⁸ KG, jak i PD nakłada na państwa obowiązek wydania lub osądzenia winnych zbrodni wojennych (czyli zbrodni wymierzonych w osoby chronione, którymi nie są kombataneci), zob. art. 49/50/122/146 odpowiednio I, II, III, IV KG oraz art. 86 I PD.

²⁹ Sprawozdanie roczne za 2007 r. Dyrekcji Generalnej ds. Pomocy Humanitarnej, COM (2008) 449.

³⁰ *Ibidem*.

2003–2007 według kryterium geograficznego pokazuje, iż względny udział finansowania krajów AKP stale wzrasta. Wyjątkiem jest tu rok 2005, w którym tendencja ta odwróciła się i przeważającą część środków przeznaczono dla Azji ze względu na tsunami w Azji Południowo-Wschodniej i trzęsienia ziemi w Kaszmirze. Zauważyć tu należy, że blisko 95% budżetu na pomoc humanitarną UE przeznacza się na finansowanie działań humanitarnych, podczas gdy wydatki pomocnicze i administracyjne np. informacja, audyty, oceny, personel pomocniczy itp. stanowią do 5% budżetu. W 2007 r. ECHO realizował swoje działania za pośrednictwem organizacji pozarządowych (47%), agencji ONZ (42%) oraz organizacji międzynarodowych (11%). W związku z kluczowym znaczeniem tych organizacji w udzielaniu efektywnej pomocy humanitarnej, ECHO wspierał wzmocnienie ich zdolności instytucjonalnej poprzez programy finansowania tematycznego. W 2007 r. ECHO udzielił wsparcia agencjom ONZ oraz organizacjom Czerwonego Krzyża, jako agencjom wiodącym, na łączną kwotę 27,5 mln euro. W 2008 i 2009 r. ECHO niósł pomoc humanitarną m.in. mieszkańcom Strefy Gazy, którzy ucierpieli w wyniku konfliktu zbrojnego oraz mieszkańcom Afryki Zachodniej i Zimbabwe, którzy poszkodowani zostali w wyniku epidemii cholery. We wrześniu 2008 r. ECHO wspierał dotkniętych skutkami przejścia huraganu Hanna mieszkańców Haiti, regionu świata, który nie podniósł się jeszcze po poprzednich dwóch atakach huraganów. W sierpniu 2008 r. ofiarował pomoc mieszkańcom Indii i Nepalu dotkniętym skutkami powodzi³¹.

Należy tu zaznaczyć, iż od kilku miesięcy kluczowym tematem dyskusji prowadzonych w krajach Unii Europejskiej są emigranci z Afryki. Powodem takiej sytuacji są polityczne niepokoje w Tunezji, Libii i innych krajach Afryki Północnej. Osoby te uciekają do Włoch, skąd łatwo mogą przemieszczać się po całej UE. Zapewnia to przecież brak kontroli na granicach. Brytyjski Minister Spraw Zagranicznych domaga się natychmiastowej i konkretnej reakcji Unii Europejskiej, której częścią mają być skrupulatne kontrole. Stwierdza, że Afryka Północna musi poprawić panujące na jej terenie warunki gospodarcze. Interwencja jest potrzebna, ponieważ Europa nie może przyjąć setek tysięcy emigrantów, a kraje europejskie nie są w stanie wesprzeć tak ogromnej liczby uchodźców. Problem ten narastał także w czasie polskiej prezydencji w Unii Europejskiej. Wkrótce stanie się tak, że sytuacja ta przestanie dotyczyć jedynie państw Europy Południowej. Pamiętajmy tu, iż już w ubiegłym roku liczba nowych nielegalnych imigrantów w Europie zwiększyła się trzykrotnie – do prawie 280 tys., z czego 220 tys. dostało się przez Morze Śródziemne, według europejskiej agencji ochrony granic Frontex³². Powstaje nagłe pytanie: jak zatamować falę uchodźców?

³¹ *Ibidem*.

³² Frontex to Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej. Jest to unijna agencja powstała na mocy rozporządzenia Rady Wspólnoty Europejskiej Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1168/2011 z dnia 25 października 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej. Nazwa pochodzi od połączenia francuskich słów *frontières extérieures* – granice zewnętrzne. Frontex łączy funkcje służb granicznych i wywiadowczych, jest promotorem innowacyjnych rozwiązań w dziedzinie nadzoru imigracji. W porównaniu z USA Frontex to połączenie amerykańskich służb imigracyjnych ze strażą graniczną. Priorytetem działań Frontexu jest zarządzanie granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej. Agencja ma „ułatwiać stosowanie ustaleń wspólnotowych odnoszących się do zarządzania

Rządy państw europejskich i wspólnotowe instytucje, które miotają się pomiędzy różnymi posunięciami, by zatamować falę uchodźców, niechcianych przez Europejczyków, na nadzwyczajnym szczycie Unii Europejskiej poświęconym kryzysowi uchodźców zdecydowali trzykrotnie zwiększyć fundusze na poszukiwanie i ratowanie uciekinierów na morzu w ramach operacji „Tryton”. Planują też zwalczać gangi przemytnicze, niszcząc ich łodzie i statki zanim jeszcze wypłyną w podróż z uchodźcami. Wedle koncepcji Komisji Europejskiej, przemytnicy mają być zwalczani podobnie jak morscy piraci. Prezydent Francji, Francois Hollande, poinformował, że jego kraj wraz z Wielką Brytanią zamierza zabiegać o mandat Rady Bezpieczeństwa ONZ dla unijnej operacji militarnej, wymierzonej w gangi przemytników ludzi. Matteo Renzi, premier Włoch, z którego inicjatywy zwołano brukselski szczyt, uznał że po raz pierwszy pojawiła się unijna strategia w kwestii uchodźców. Zwołany szczyt, pod wpływem zatonięcia kilkuset migrantów, które wstrząsnęło opinią publiczną, zakończył się doraźną receptą. Unia właściwie wraca do rozwiązania porzuconego kilka miesięcy wcześniej, czyli do skali działania, jaką miała w ubiegłym roku finansowana przez Brukselę włoska operacja „Mare Nostrum”, którą następnie przykrojono do formatu „Trytona”.

Co zrozumiałe, kraje południowej flanki UE: Włochy, Grecja czy Hiszpania, do których przybywa fala niechcianych uchodźców domagają się od swoich sojuszników solidarnego udziału w ich przyjmowaniu. Żądają tego też Niemcy i Szwecja, a więc państwa o największym odsetku imigrantów w społeczeństwie³³.

Na kwoty imigracyjne zgody brak. Tym bardziej, że polityki imigracyjne poszczególnych krajów, nawet sąsiadujących ze sobą, różnią się jak noc i dzień. Szwecja jest niezwykle liberalna pod tym względem, za to Dania ma jedne z najbardziej restrykcyjnych reguł, utrudniające nawet uzyskanie prawa do pobytu zagranicznym małżonkom duńskich obywateli. Jak bardzo mogą się różnić perspektywy poszczególnych państw pokazuje też dobitnie statystyka. O ile w Estonii o azyl apelowało w ubiegłym roku ledwie ponad 120 osób, o tyle w Niemczech zrobiło to ponad 200 tys. ludzi. Wszystko to sprawia, że Unia nie jest w stanie dać sobie rady z masowym napływem uchodźców. Szefowa unijnej dyplomacji, Federica Mogherini słusznie podkreśla, że sprawa ma wymiar globalny, a za klucz do jej rozwiązania uważa sytuację w Libii oraz innych zdestabilizowanych państwach. Jeśli ten pogląd jest słuszny, to w Brukseli brakowało przedstawicieli USA, gdyż bez ich aktywnego udziału trudno sobie wyobrazić ustabilizowanie sytuacji w regionach, które są źródłem wzrostu liczby uchodźców dobijających się do Europy³⁴.

Polska od wielu lat należy do grona państw darczyńców pomocy humanitarnej. Wielkość pomocy oferowanej przez Polskę systematycznie wzrasta. Z danych Ministerstwa Spraw Zagranicznych (MSZ) wynika, iż w 2006 r. wyniosła ona 832 tys. EUR (3,24 mln zł).

granicami”. Aby działania Frontexu były bardziej skuteczne, agencja współpracuje z innymi instytucjami UE i organizacjami międzynarodowymi, których działalność także dotyczy bezpieczeństwa granic zewnętrznych lub kwestii migracji i uchodźców.

³³ Parlament Europejski: dokument z posiedzenia (2009-2014) Nr A7-0075/2011. Sprawozdanie w sprawie ruchów migracyjnych wynikających z braku stabilności: zakres i rola polityki zagranicznej UE (2010-2269 INI), <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1428686Kwadratura-kola-czyli-jak-UE-usiluje-rozwiazac-problem-uchodzcow>, dostęp: 12.03.2015.

³⁴ *Ibidem*.

W 2007 r. Polska przekazała na pomoc humanitarną ponad 4 mln PLN, a także udzieliła pomocy w kwocie ok. 3 mln PLN. W 2007 r. Czechy przeznaczyły na ten cel prawie dwa razy więcej środków niż Polska. Wysokość polskiej pomocy była jedynie nieznacznie większa od pomocy świadczonej przez Słowację. Biorąc pod uwagę liczbę ludności Czech (10,5 mln), Słowacji (5,5 mln) i Polski (38 mln), statystyki w powyższych latach były zdecydowanie niekorzystne dla naszego kraju. W 2008 r. kwota ta wynosiła 1,9 mln euro (6,75 mln PLN), w porównaniu z latami poprzednimi wzrosła dwukrotnie. W 2008 r. Polska pomagała ludności krajów poszkodowanych przez klęski naturalne oraz angażowała się w pomoc humanitarną dla ofiar konfliktów na Ukrainie (427 tys. EUR), w Sudanie (279 tys. EUR), Gruzji (259 tys. EUR), Iraku (213 tys. EUR), Birmie/Myanmarze (170 tys. EUR), Mołdawii (142 tys. EUR), Chinach (63 tys. EUR), Kenii (29 tys. EUR) i Kirgistanie (25 tys. EUR)³⁵. Niezależnie od wsparcia na rzecz wyżej wymienionych krajów oraz od działań humanitarnych finansowanych ze składki członkowskiej do Unii Europejskiej, Polska dokonała wpłat na rzecz organizacji międzynarodowych, niosących pomoc humanitarną bez precyzowania beneficjenta pomocy: 203 tys. euro na Centralny Fundusz ds. Pomocy w Sytuacjach Kryzysowych Narodów Zjednoczonych (CERF) oraz 94 tys. EUR na Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża (ICRC). Polska przekazała środki finansowe na pomoc humanitarną dla krajów dotkniętych klęskami żywiołowymi, anomaliami pogodowymi, konfliktami zbrojnymi oraz masowymi migracjami i przesiedleniami ludności. W 2009 r. Polska, odpowiadając na apel ogłoszony przez Agencję Narodów Zjednoczonych dla Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie (UNRWA), przekazała kwotę 250 tys. EUR na pomoc najbardziej poszkodowanym mieszkańcom Autonomii Palestyńskiej, a także do Gruzji, Kenii, Filipin, Wietnamu, Indonezji, Pakistanu, Afganistanu³⁶. Zaznaczyć należy, iż wartość polskiej pomocy humanitarnej osiągnęła w 2009 r. poziom 5,56 mln PLN. W 2010 r. Polska na pomoc humanitarną przeznaczyła kwotę w wysokości 12,4 mln PLN (4,1 mln USD), która dotarła do Albanii, Afganistanu, Autonomii Palestyńskiej, Czarnogóry, Haiti, Kirgistanu, Mołdawii i Pakistanu. Była ona przekazana w ramach pomocy dwustronnej (m.in. w odpowiedzi na apele ONZ oraz Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża), jak i wielostronnych wpłat do instytucji zajmujących się pomocą humanitarną. W 2011 r. polski wkład finansowy w działalność humanitarną i pomoc żywnościową w ramach oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA) wyniósł 12,7 mln PLN. Sfinansowano działania podejmowane w reakcji na nagle kryzysy (trzęsienie ziemi w Turcji, powodzie w Pakistanie, konflikt w Libii), jak i kryzysy długotrwałe i złożone (w Rogu Afryki, Afganistanie, Korei Północnej, Autonomii Palestyńskiej, Sudanie Południowym). Polska zaangażowała się także w budowanie odporności państw na potencjalne kryzysy (ang. *Disaster Risk Reduction, preparedness, resilience building*) – w Mjanmie/Birmie, Gruzji, Kirgistanie oraz na Ukrainie. Polski wkład finansowy w 2012 r. w działalność humanitarną i pomoc żywnościową w ramach oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA) wyniósł 13,96 mln PLN. Natomiast w 2014 r. Polska przeznaczyła na pomoc humanitarną 13,2 mln PLN. Na rzecz samej Ukrainy przekazaliśmy jak dotychczas

³⁵ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Departament Wspólnoty Rozwojowej, Polska pomoc humanitarna 2008, www.polskapomoc.gov.pl, dostęp: 12.03.2015.

³⁶ *Ibidem*.

2,5 mln PLN. Polska pomoc trafiła także do najbardziej potrzebujących w Libanie, Syrii, na Balkanach, w Strefie Gazy, Afganistanie oraz w Iraku.

W przekazywaniu tej pomocy wykorzystujemy potencjał jakim dysponują wyspecjalizowane agendy międzynarodowe, głównie z rodziny Narodów Zjednoczonych oraz Czerwonego Krzyża. Pomoc humanitarną świadczymy z coraz większym powodzeniem za pośrednictwem polskich organizacji pozarządowych. MSZ stara się, by tam gdzie jest to możliwe, wspierać aktywność polskich organizacji wyspecjalizowanych w niesieniu pomocy. W ten sposób środkami publicznymi wzmocnione mogą być zbiórki publiczne i zaangażowanie Polaków w rozwiązywanie problemów globalnych³⁷.

4. Zasoby finansowe

Budżet UE na pomoc humanitarną w wysokości 874 mln EUR zwiększono kilkakrotnie, w celu reagowania na nowe sytuacje kryzysowe i klęski żywiołowe, które miały miejsce w ciągu roku, np. wybuch konfliktów Syrii i Mali, pogłębiającą się suszę w regionie Sahelu, eskalację konfliktu i przyptywy DRK czy między wspólnotami w Mjanmie (Birmie) oraz huragan Sandy. W 2009 r. wysokość pomocy humanitarnej UE przekroczyła 930 mln euro. Skorzystało z niej blisko 115 milionów potrzebujących w 70 państwach na świecie. Środki trafiły do krajów Afryki i Azji. Wśród trzech największych biorców pomocy unijnej 2009 r. znalazł się Sudan (117 mln EUR), Pakistan (70 mln EUR) i Autonomia Palestyńska (66 mln EUR). W 2009 r. pomoc kierowana była do regionów dotkniętych klęską żywiołową lub konfliktem zbrojnym, a także do rejonów, w których występował tzw. zapomniany kryzys, jak choćby do Jemenu odczuwającego skutki konfliktu, jaki dotknął północ kraju czy do Kolumbii, gdzie ludzie odczuwają skutki wewnętrznego konfliktu zbrojnego³⁸. W 2010 r. na ww. cel przyznano 800 mln euro. Dodatkowa kwota 248 mln euro została zagwarantowana na działania nieprzewidziane (ang. *reserve for emergency aid*). Środki na pomoc humanitarną i działania nieprzewidziane stanowiły blisko 13% środków zaplanowanych. W uzasadnionych sytuacjach środki na pomoc humanitarną udzielaną krajom Afryki, Karaibów i Pacyfiku mogą pochodzić z Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR)³⁹. Od 1993 r. tylko raz, w 2008 r., nie korzystano z tej możliwości. W 2009 r. wysokość środków przeznaczonych na pomoc humanitarną z budżetu EFR sięgnęła 37 mln euro. W 2010 r. ponad połowa unijnej pomocy humanitarnej (54%) trafiła do Afryki (szczególnie krajów Afryki subsaharyjskiej), 16% do Azji i Rejonu Pacyfiku, 14% na Bliski Wschód i w rejon Morza Śródziemnego, 4% do Ameryki Łacińskiej na Karaiby, a 1% na Kaukaz i do Azji Środkowej, 11% środków jest przeznaczonych na działania ogólnoswiatowe, w tym pomoc techniczną⁴⁰. W 2010 r. jednym z priorytetów

³⁷ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Departament Współpracy Rozwojowej Warszawa, Polska pomoc humanitarna 2008, www.polskapomoc.gov.pl, dostęp: 28.08.2010.

³⁸ *Sprawozdanie roczne za 2007 r...*, *op. cit.*, s. 11.

³⁹ EFR powstał w 1957 r. w celu przekazywania pomocy rozwojowej krajom Afryki, Karaibów i Pacyfiku stowarzyszonym ze Wspólnotą Europejską. Fundusz jest finansowany z wpłat krajów członkowskich.

⁴⁰ „Operational Strategy 2010”, Commission Staff Working Document, Directorate General for Humanitarian Aid – ECHO, SEC(2009) 1566, Bruksela, z dnia 6 listopada 2009 r.

unijnej polityki humanitarnej jest jej powiązanie z celami i programami polityki na rzecz rozwoju na świecie. Ma to pomóc w lepszym i dającym długotrwały efekt wykorzystaniu wydatkowanych środków. W tym celu prowadzone działania humanitarne powinny umożliwiać przejście od warunków kryzysowych do sytuacji ustabilizowanej, umożliwiającej rozwój danego regionu. Kolejnym priorytetem polityki humanitarnej jest zwiększenie roli działań prewencyjnych. Dodatkowe środki pieniężne uzyskano poprzez przesunięcie środków z rezerwy na pomoc nadzwyczajną i pewne dodatkowe transfery Europejskiego Funduszu Rozwoju, którego część zarezerwowana jest na pomoc humanitarną w państwach Afryki, Karaibów i Pacyfiku. Uzupełniono je wkładami z EFTA i transferami z innych linii budżetowych w ramach działu 4 budżetu UE na pomoc zewnętrzną. Dało to w sumie, w ostatecznym budżecie na 2012 r., kwotę 1 344 mln EUR środków na zobowiązania oraz 1109 mln EUR środków na płatności 82% środków na zobowiązania. Większość środków finansowych z UE w 2012 r., jak w latach poprzednich, przeznaczona była dla Afryki (51%). Pokażnej pomocy udzielono na Bliskim Wschodzie (w Syrii i w państwach sąsiadujących), w związku z kryzysem w Mjanmie i z klęskami żywiołowymi w Azji Południowo-Wschodniej i w regionie Karaibów. W 2012 r. Komisja miała 302 członków personelu zatrudnionych w siedzibie ECHO w Brukseli. W związku z możliwością reagowania na katastrofy w krajach nienależących do UE, Komisja utrzymuje jedyną w swoim rodzaju globalną sieć ekspertów DG ECHO do zadań w terenie, zatrudniając 145 ekspertów do zadań w terenie i 293 pracowników lokalnych, co daje ogółem liczbę 438 osób pracujących od dnia 31 grudnia 2012 r. w biurach terenowych ECHO. Biura te zlokalizowane są w 38 krajach. Bezzwłocznie po wystąpieniu katastrofy, w celu dokonania oceny potrzeb, wysyłani są na miejsce eksperci od pomocy humanitarnej, są oni też odpowiedzialni za monitorowanie realizacji finansowanych przez UE projektów pomocy humanitarnej. Sama Komisja nie zajmuje się realizacją programów pomocy⁴¹. Komisja, jako darczyńca pomocy humanitarnej, wypełnia swoją misję, finansując działania humanitarne UE za pośrednictwem organizacji partnerskich, które podpisały ramową umowę ECHO o partnerstwie (FPA). Wśród partnerów Komisji znajduje się wiele różnych profesjonalnych instytucji m.in. europejskie organizacje pozarządowe i organizacje międzynarodowe, takie jak Czerwony Krzyż i różne agencje ONZ, z którymi Komisja podpisała ramową umowę finansowo-administracyjną (FAFA). Wspecjalizowane agencje państw członkowskich również uznaje się za partnerów. Tak szerokie grono realizujących misje partnerów umożliwia UE zaspokojenie coraz większej listy potrzeb w różnych częściach świata, często w coraz bardziej skomplikowanych sytuacjach. Będące w gestii Komisji dotacje i dopłaty przyznawane są po wybraniu najlepszych spośród otrzymanych ofert. W 2012 r. umowy dotyczące pomocy humanitarnej podpisane zostały z różnymi partnerami: 47% działań przeprowadzonych zostało przez organizacje pozarządowe (118 partnerów), 44% przez agencje ONZ (15 partnerów), a 9% przez organizacje międzynarodowe (3 partnerów). Odnosnie do kwestii bezpieczeństwa, Komisja podjęła dalsze kroki w celu wzmocnienia swojego systemu zarządzania bezpieczeństwem. W siedzibie głównej, jak i w terenie, zostało to osiągnięte dzięki lepszej koordynacji i współpracy

⁴¹ Jedna operacja przeprowadzana jest bezpośrednio, a mianowicie program ECHO-Flight w DRK i Kenii, mający na celu zapewnienie wsparcia logistycznego w regionie o utrudnionym dostępie.

z partnerami zaangażowanymi w pomoc humanitarną, poprzez monitorowanie i wizytowanie projektów na miejscu oraz przeprowadzanie kontroli *ex ante*, audytów i ocen⁴².

5. Zakończenie

Komisja skutecznie reaguje na nadal rosnącą na całym świecie potrzebę działania w sytuacjach wyjątkowych i niesienia pomocy humanitarnej. W 2012 r. wartość udzielonej pomocy była wyższa od lat poprzednich, ze względu na wzrost liczby katastrof i kryzysów na całym świecie. UE nie była w stanie w pełni zaspokoić potrzeb wszystkich ofiar. W związku z tym, iż globalne ocieplenie stało się faktem, tendencja ta będzie się utrzymywać. W kontekście kryzysu finansowego podjęto jeszcze bardziej skoordynowane działania, aby jak najlepiej wykorzystać wszystkie zaangażowane środki. Znaczny nacisk położono tu na większą szybkość i skuteczność oraz unikanie powielania procesów i działań. Poczyniono ponadto postępy w związku z nowymi ważnymi inicjatywami, takimi jak działania na rzecz otwarcia Centrum Reagowania Kryzysowego, które znacznie zwiększy zdolność Komisji do kontynuowania działań w 2013 r. i w kolejnych latach.

Zgodnie z wynikami badania przeprowadzonego przez Eurobarometr⁴³ początku 2010 r. 31% mieszkańców UE-27 uważało świadczenie pomocy humanitarnej przez UE za bardzo ważne, a dalsze 48% – za dość ważne. Wynik ten jest odmienny od wyników badania z 2006 r. (UE-25). Wtedy 48% respondentów uważało je za bardzo ważne, a dalsze 40% za ważne. W ciągu kilku lat poparcie dla działań humanitarnych spadło o 9%. Prawdopodobnie jednym z czynników wpływających na ten spadek był kryzys ekonomiczny i jego konsekwencje. Drugim czynnikiem wpływającym na mniejsze poparcie dla działań UE w obszarze pomocy humanitarnej może być słaba wiedza respondentów na ten temat. W 2010 r. aż 51% respondentów nie wiedziało o niej, a jedynie 18% respondentów odpowiedziało, że było o niej dobrze lub dość dobrze poinformowanych. Wzrasta jednak wiedza respondentów na temat organizacji świadczących pomoc humanitarną. W 2010 r. 85% respondentów (80% w 2006 r.) potrafiło wymienić co najmniej jedną organizację świadczącą pomoc humanitarną. Najczęściej wymieniano Czerwony Krzyż, a wzrost wiedzy o tej organizacji był znaczący – w 2010 r. wskazało ją 64% respondentów, a w 2006 r. – 55%. Co ciekawe, w 2001 r. 61% respondentów UE-15 wskazało Czerwony Krzyż. Widać więc, że jego działalność w tym obszarze nie była zbyt dobrze znana w nowych państwach członkowskich. Drugą najczęściej wymienianą organizacją był UNICEF (36% w 2010 r., 35%

⁴² Komisja Europejska, Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie polityki Unii Europejskiej w zakresie pomocy humanitarnej i ochrony ludności oraz wdrażania tej polityki 2012, Bruksela 2013, s. 11–14.

⁴³ Eurobarometr – to realizowany na zlecenie Komisji Europejskiej międzynarodowy projekt regularnego badania opinii publicznej. Badania opinii publicznej prowadzone są od 1973 r. przez Komisję Europejską dwa razy w roku (wiosną i jesienią). Polegają one na analizie specjalnie przygotowanych ankiet, które wypełniane są przez reprezentację 1000 obywateli (w przypadku Wielkiej Brytanii – 1300, a Luksemburga – 500) z każdego z państw członkowskich Unii Europejskiej. W realizacji tych badań biorą udział instytucje badania opinii publicznej z poszczególnych państw członkowskich, które są członkami ESOMAR, pl.wikipedia.org/wiki/Eurobarometr, dostęp: 21.01.2014.

w 2006 r. i 48% w 2001 r.). W 2010 r. Unię Europejską w tej roli wskazało 9% respondentów, a w 2001 r. 5%⁴⁴.

Humanitarian Policy in the European Union.

S u m m a r y

This article presents brief information concerning the objectives, principles and directions of the provision of European Union humanitarian aid. The aim is to discuss the general principles of humanitarian policy directed to third countries. In this case we are dealing with the policy implemented at EU and Member State level, which policies are complementary and reinforcing. Typically, these activities are carried out in cooperation with international organizations, particularly the United Nations system, and other countries donors of humanitarian aid and development assistance in the world.

⁴⁴ Humanitarian Aid. Report, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_343_en.pdf, dostęp: 23.08.2010.