

Filip KACZMAREK

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8287-7487>

Stanowisko Parlamentu Europejskiego wobec pomocy humanitarnej

Abstrakt: Unia Europejska wraz z państwami członkowskim tej organizacji jest największym dawcą pomocy humanitarnej na świecie. Parlament Europejski jest jedną z kluczowych instytucji UE i jedyną spośród nich, wyłanianą w wyniku wyborów bezpośrednich. Celem tekstu jest zbadanie stanowiska Parlamentu wobec pomocy humanitarnej, poczynwszy od przyjęcia *Konsensusu europejskiego w sprawie pomocy humanitarnej* w 2007 r. do końca czerwca 2018 r. Metodą badawczą jest analiza różnych form działalności Parlamentu w badanym zakresie. Jedną z konkluzji jest zdefiniowanie dylematu Parlamentu, polegającego na próbie pogodzenia zasad pomocy humanitarnej i partykularnych interesów państw członkowskich UE.

Słowa kluczowe: pomoc humanitarna, Parlament Europejski, Unia Europejska, konsensus

Unia Europejska jest organizacją międzynarodową o ambicjach normatywnych i globalnych. Promowanie wartości, uznawanych przez UE za uniwersalne, jest ważnym elementem aktywności tej organizacji zarówno w państwach członkowskich, jak w działaniach podejmowanych w ramach działań zewnętrznych. Pomoc humanitarna, której pierwotnym źródłem był imperatyw moralny, nie budzi jakichś szczególnych kontrowersji w relacjach międzyinstytucjonalnych UE. Potwierdza to m.in. fakt przyjęcia przez kluczowe instytucje UE – Radę, Parlament Europejski i Komisję Europejską – *Konsensusu europejskiego w sprawie pomocy humanitarnej* (Wspólne, 2008).

Zaangażowanie UE w pomoc humanitarną ma solidne podstawy traktatowe. W *Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* pomoc humanitarną zakwalifikowano do kompetencji dzielonych między Unię a państwa członkowskie (TfUE, art. 4 ust. 4). Państwa członkowskie zgodziły się również na przyjęcie ogólnej zasady, że jednym z ośmiu celów stosunków międzynarodowych jest niesienie „pomocy narodom, krajom i regionom dotkniętym klęskami żywiołowymi lub katastrofami spowodowanymi przez człowieka” (TUE Art. 21 ust 2g). Znacznie pomocy humanitarnej dla UE widać w zaangażowaniu finansowym organizacji, która jest jednym z największych dawców pomocy humanitarnej w wymiarze globalnym. W wieloletnich ramach finansowych (WRF) na lata 2007–2013 na pomoc humanitarną przeznaczono 5,6 mld euro, a na lata 2014–2020 – 6,621 mld euro (Dobрева, Heinmaa, 2015, s. 1). W 2016 r. UE na pomoc humanitarną i ochronę cywilną przeznaczyła 1,6 mld euro, dzięki którym udzielono pomocy ponad 134 milionom ludzi w ponad 80 krajach (*Humanitarian Aid*, 2017).

Wpływ Parlamentu Europejskiego na politykę UE w zakresie pomocy humanitarnej wynika z roli, jaką ta instytucja odgrywa w mechanizmie podejmowania decyzji. Po pierwsze, z roli ustawodawczej Parlamentu, po drugie, z jego kompetencji budżetowych i kontrolnych oraz po trzecie, z silnego mandatu politycznego, jako jedynej instytucji europejskiej wyłanianej w wyborach bezpośrednich. Celem niniejszego tekstu jest

zbadanie stanowiska Parlamentu wobec pomocy humanitarnej, począwszy od przyjęcia *Konsensusu* w 2007 r. do końca czerwca 2018 r., gdy odbył się szczyt Rady Europejskiej, poświęcony migracji. *Konsensus (Ten years, 2017)* nadal jest podstawowym dokumentem UE w zakresie pomocy humanitarnej, gdyż zainteresowane instytucje UE potwierdziły jego aktualność w październiku 2017 r.

Koncepcja jednolitego stanowiska instytucji UE w zakresie pomocy humanitarnej była inspirowana wcześniejszym konsensusem w sprawie polityki rozwojowej (Wspólne, 2006). W obu przypadkach celem było sformułowanie podstawowych celów i zasad polityki UE w danym obszarze. Uzgodnionym wspólnie celem pomocy humanitarnej „jest zapewnienie działań w sytuacjach kryzysowych, działań, które będą oparte na potrzebach i których celem będzie ochrona życia, zapobieganie ludzkiemu cierpieniu i łagodzenie go, a także zachowanie godności ludzkiej zawsze, gdy pojawi się taka potrzeba, w sytuacjach gdy rządy i podmioty lokalne są przeciążone, niezdolne lub niechętnie do podjęcia działań. Pomoc humanitarna UE obejmuje działania w zakresie wsparcia, pomocy doraźnej i ochrony, których celem jest ratowanie i ochrona życia w sytuacji kryzysu humanitarnego lub bezpośrednio w ich następstwie, ale również działania służące ułatwianiu lub uzyskiwaniu dostępu do ludzi znajdujących się w potrzebie i służące swobodnemu przekazywaniu pomocy. Pomoc humanitarna UE jest dostarczana w odpowiedzi na sytuacje kryzysowe spowodowane przez człowieka (w tym złożone sytuacje kryzysowe) i na katastrofy naturalne, w zależności od potrzeb” (Wspólne, 2006, pkt 8). Parlament, Komisja Europejska i Rada jednoznacznie i zdecydowanie poparły też podstawowe zasady pomocy humanitarnej: zasadę humanitaryzmu, neutralności, bezstronności i niezależności (Wspólne, 2006, pkt 10). Strategicznym celem dokumentu było umożliwienie zwiększenia skuteczności i spójności pomocy humanitarnej oraz ulepszenie koordynacji zarówno wewnątrz UE, jak i z innymi partnerami międzynarodowymi. W załączniku do *Konsensusu* przyjęto również zasady, standardy i kryteria oceny pomocy humanitarnej.

Przyjęcie *Konsensusu* nie zakończyło prac Parlamentu w zakresie pomocy humanitarnej. Realizacja porozumienia międzyinstytucjonalnego była monitorowana przez posłów (Rezolucja, 2011). Niektóre aspekty były ocenione przez nich krytycznie. Parlament wyrażał na przykład ubolewanie, że „konsensus nie jest znany poza środowiskiem partnerów w działaniach humanitarnych i wzywa do tego, aby stał się on przedmiotem szkoleń, szczególnie szkoleń dla Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ), dyplomatów państw członkowskich i podmiotów wojskowych” (Rezolucja, 2011). Posłowie ubolewali też „z powodu braku zaangażowania się państw członkowskich we wdrażanie konsensusu” i uważali, że „należy zwiększyć rolę Grupy Roboczej Rady ds. Pomocy Humanitarnej i Żywnościowej (COHAFA) tak, aby mogła lepiej nadzorować realizację konsensusu” (Rezolucja, 2011).

Duży wpływ na stanowisko Parlamentu w danej dziedzinie ma komisja parlamentarna, która jest uznana za „wiodącą” i której posłowie przygotowują projekty, obejmujące problematykę wybranego zagadnienia. Komisją parlamentarną, która najczęściej zajmuje się pomocą humanitarną jest Komisja Rozwoju (DEVE). Komisja ta ma uprawnienia w zakresie „całego ustawodawstwa, planowania i kontroli działań prowadzonych w ramach Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju (DCI), Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) – w ścisłej współpracy z parlamentami narodowymi

– i Instrumentu Pomocy Humanitarnej (IPH), a także wszystkich kwestii związanych z pomocą humanitarną w krajach rozwijających się [...]” (*Regulamin*, 2017). Komisja Rozwoju tak określała rolę Parlamentu po przyjęciu *Konsensusu*: „Dla Parlamentu przyjęcie konsensusu nie było celem samym w sobie, lecz początkiem procesu, który poprawi skuteczność niesienia pomocy humanitarnej przez UE i rozszerzy jej zakres, tak aby uwzględnić zapobieganie ryzyku wystąpienia klęsk oraz odbudowę po zakończeniu kryzysu” (*The European*, 2014). Zagadnienia związane z ochroną ludności (*civil protection*) na terytorium państw członkowskich UE należą do kompetencji Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności (ENVI). Okazjonalnie pomocą humanitarną zajmują się również: Komisja Spraw Zagranicznych (AFET), Podkomisja Praw Człowieka (DROI), Komisja Budżetu (BUDG), Komisja Kontroli Budżetowej (CONT) i Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (LIBE).

Posłowie, angażujący się we współtworzenie unijnej polityki rozwojowej, powołują się na wysokie poparcie obywateli UE dla pomocy humanitarnej. Od lat utrzymuje się ono na wysokim poziomie. Z badań przeprowadzonych na dużej próbie mieszkańców UE pod koniec 2016 r. wynika, że 88% respondentów uznawało finansowanie pomocy humanitarnej za ważne zadanie UE (*Humanitarian Aid, Special*, 2017). Dla podkreślenia znaczenia pomocy humanitarnej Komisja Rozwoju ustanowiła w 2006 r. funkcję stałego sprawozdawcy ds. pomocy humanitarnej, powoływanego na 2,5-letnie kadencje (z możliwością ponownego powołania). Zakres zadań stałego sprawozdawcy obejmuje obronę budżetu, przeznaczanego na pomoc humanitarną, monitorowanie programów i instrumentów humanitarnych UE, reprezentowanie Komisji Rozwoju w zakresie swego mandatu oraz utrzymywanie kontaktów z interesariuszami. Pierwszym stałym sprawozdawcą została Michèle Striffler, obecnie jest nim Enrique Guerrero Salom (od 2014 r.).

Parlament regularnie przyjmuje rezolucje dotyczące różnych aspektów pomocy humanitarnej. W wymiarze ilościowym najwięcej z nich dotyczy kryzysów humanitarnych w konkretnych miejscach. Kilka przykładowych rezolucji tego typu:

- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 maja 2008 r. w sprawie klęski żywiołowej w Chinach, P6_TA(2008)0232;
- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 marca 2009 r. w sprawie pogarszającej się sytuacji humanitarnej na Sri Lance, P6_TA(2009)0129;
- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 lutego 2010 r. w sprawie niedawnego trzęsienia ziemi na Haiti, P7_TA(2010)0015;
- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 czerwca 2010 r. w sprawie operacji wojskowej Izraela przeciw humanitarnemu konwojowi statków oraz blokady Strefy Gazy, P7_TA(2010)0235;
- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 stycznia 2011 r. w sprawie sytuacji na Haiti rok po trzęsieniu ziemi: pomoc humanitarna i odbudowa, P7_TA(2011)0018;
- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 września 2013 r. w sprawie Republiki Środkowoafrykańskiej, 2013/2823(RSP);
- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sytuacji w Sudanie Południowym, 2014/2512(RSP);
- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 6 lutego 2014 r. w sprawie sytuacji w Syrii, 2014/2531(RSP);

- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 listopada 2014 r. w sprawie sytuacji humanitarnej w Sudanie Południowym, 2014/2922(RSP);
- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 lutego 2015 r. w sprawie kryzysu humanitarnego w Iraku i Syrii, zwłaszcza w kontekście Państwa Islamskiego (IS), 2015/2559(RSP);
- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 lutego 2016 r. w sprawie sytuacji humanitarnej w Jemenie, 2016/2515(RSP);
- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 grudnia 2017 r. w sprawie sytuacji ludu Rohingja, 2017/2973(RSP);
- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 czerwca 2018 r. w sprawie sytuacji uchodźców należących do mniejszości Rohingja, w szczególności trudnej sytuacji dzieci, 2018/2756(RSP).

Parlament organizuje też debaty na tematy „pilne” ze względu na sytuację humanitarną. Tak było na przykład we wrześniu 2017 r., gdy Parlament chciał poznać reakcję Komisji Europejskiej na kryzys humanitarny w Birmie (*EU Humanitarian*, 2018). Komisje parlamentarne regularnie organizują wysłuchania publiczne, dotyczące różnych aspektów pomocy humanitarnej. Tylko w pierwszej połowie roku 2018 odbyły się trzy takie wydarzenia – 19 czerwca cztery komisje (BUDG, CONT, DEVE, AFET) zorganizowały wspólne wysłuchanie pt. *Assessing the flow of external EU migration funding, including trust funds*, 16 maja członkowie trzech komisji (BUDG, CONT, LIBE) dyskutowali wspólnie nt. *Assessing the flow of EU migration funding within the Union*, a 21 marca posłowie z komisji DEVE i DROI uczestniczyli w wysłuchaniu, poświęconemu *emergency/humanitarian aid*.

Druga grupa dokumentów, przyjmowanych przez Parlament ma charakter przekrojowy. Dotyczą one określonego problemu merytorycznego, bez ograniczeń geograficznych:

- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie podejścia UE do kwestii odporności i działań zmniejszających ryzyko związane z klęskami żywiołowymi w krajach rozwijających się: wyciąganie wniosków z kryzysu bezpieczeństwa żywnościowego, 2013/2110(INI);
- zalecenie Parlamentu Europejskiego dla Rady z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie działań humanitarnych zbrojnych podmiotów niepaństwowych w zakresie ochrony dzieci, 2014/2012(INI);
- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 27 października 2015 r. w sprawie kryzysu spowodowanego wirusem Ebola: wnioski na przyszłość oraz sposoby wzmocnienia systemów opieki zdrowotnej w krajach rozwijających się w celu zapobieżenia sytuacjom kryzysowym, 2014/2204(INI);
- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie edukacji dzieci w sytuacjach nadzwyczajnych i w czasie przedłużających się kryzysów, 2015/2977(RSP);
- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 28 kwietnia 2016 r. w sprawie ataków na szpitale i szkoły, stanowiących pogwałcenie międzynarodowego prawa humanitarne, 2016/2662(RSP);
- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 5 października 2016 r. w sprawie kolejnych kroków w kierunku osiągnięcia globalnych celów i zobowiązań UE dotyczących żywienia i bezpieczeństwa żywnościowego na świecie, 2016/2705(RSP).

Parlament jest przychylnie nastawiony do elastycznego, uzależnionego od potrzeb, finansowania pomocy humanitarnej. Posłowie zabiegali również o odpowiednią wysokość środków budżetowych, przeznaczonych na działania humanitarne oraz o zmniejszenie różnicy między „zobowiązaniami” a „płatnościami” budżetu UE w tym obszarze. Jest to ważna kwestia, gdyż rosnącą różnicę między dwoma kategoriami wydatków budżetowych uznaje się za strukturalny problem budżetu UE (Barna, 2014, s. 26). Problemem tym zajmowała się Komisja DEVE i Komisja BUDG, ale nadal nie został on ostatecznie rozwiązany.

W 2012 r. w rezolucji w sprawie kontroli budżetowej pomocy humanitarnej UE zarządzanej przez Dyрекcję Generalną ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności (ECHO), Parlament „zwraca uwagę na częste uzupełnianie budżetu DG ECHO, zarówno poprzez wykorzystywanie rezerwy na pomoc nadzwyczajną, jak i przesunięcia z innych pozycji budżetowych działu „Pomoc zewnętrzna” EFR; uznaje uzupełnianie budżetu za problem strukturalny; podkreśla konieczność opracowywania realistycznych budżetów, w ramach których przyznawanie środków przeznaczonych na klęski żywiołowe lub na działania humanitarne byłoby oparte na potwierdzonym doświadczeniu w zakresie wydatków z poprzednich lat” (Rezolucja, 2012, pkt 36). Posłowie zdają sobie jednak sprawę z ograniczonej skuteczności swych rezolucji. Parlament „podkreśla, że Unia Europejska musi zwiększyć swoją zdolność reakcji wobec coraz częstsze występowania poważnych katastrof naturalnych; przypomina w związku z tym, że Parlament od wielu lat domaga się bardziej realistycznego budżetu na pomoc humanitarną, aby uniknąć stale utrzymującego się niedostatecznego zasilenia odnośnych pozycji budżetowych i móc zapewnić pewne finansowe pole manewru na cały rok budżetowy, oraz utrzymania spójnej równowagi między finansowaniem działań służących zapobieganiu katastrofom humanitarnym i działań mających na celu szybkie reagowanie na sytuacje kryzysowe, zarówno spowodowane klęskami żywiołowymi, jak i czynnikiem ludzkim” (Rezolucja, 2012, pkt 37). Dodatkową trudnością – z perspektywy Parlamentu – jest fakt, że Europejski Fundusz Rozwoju (EFR) jest funduszem pozabudżetowym i jako taki jest słabiej kontrolowany przez Parlament niż klasyczne środki budżetowe.

Z kolei w rezolucji w sprawie ogólnych wytycznych dotyczących przygotowania budżetu na rok 2015 Parlament uznał sytuację w zakresie płatności na pomoc humanitarną za „alarmującą”: „zwłaszcza jeżeli chodzi o zaległości w środkach na płatności przeznaczonych na pomoc humanitarną w wysokości 160 mln euro, które przeniesiono z roku 2013 na rok 2014, wzywa Komisję do podjęcia wszelkich niezbędnych kroków i niezwłocznego działania w celu zapewnienia odpowiedniego udzielania unijnej pomocy humanitarnej w 2014 r.; podkreśla, że poziom środków na płatności przeznaczonych na pomoc humanitarną powinien rosnać wraz z prawdopodobnym wzrostem środków na zobowiązania, co należy uwzględnić w projekcie budżetu na rok 2015” (Rezolucja, 2014).

Drugim problemem związanym z finansowaniem pomocy humanitarnej jest fakt, że legislacja regulująca wydatki humanitarne ma ponad 20 lat i pochodzi z roku 1996 – Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1257/96 z dnia 20 czerwca 1996 r. dotyczące pomocy humanitarnej. Wobec istotnych zmian potrzeb humanitarnych i nowych wyzwań Parlament jest namawiany do zachęcania Komisji Europejskiej, by podjęła ona prace nad aktualizacją tej regulacji (Barna, 2014, s. 26). Parlament podjął pewne działania w sprawie

finansowania reakcji na kryzysy humanitarne. W rezolucji w sprawie funduszu powierniczego dla Afryki (2016) Parlament stwierdza np.: „budżet UE oraz WRF nie posiadają wystarczających zasobów ani elastyczności wymaganych do szybkiego i kompleksowego zwalczania różnych wymiarów takich kryzysów; wzywa UE do wypracowania bardziej całościowego rozwiązania dla finansowania w sytuacjach kryzysowych w ramach tegorocznej rewizji WRF na lata 2014–2020 oraz rewizji instrumentów finansowania zewnętrznego w roku 2016 w celu zwiększenia skuteczności i reaktywności pomocy humanitarnej i rozwojowej dostępnej w ramach budżetu UE” (Rezolucja, 2016b). Apele te jednak nie zostały dotychczas zrealizowane.

Parlament stosunkowo często przyjmuje również stanowiska, wynikające z jego funkcji kontrolnych i aspiracji politycznych. Do tej grupy można m.in. zaliczyć następujące dokumenty:

- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 czerwca 2008 r. w sprawie zwiększenia zdolności Unii do reagowania w przypadku katastrof, P6_TA(2008)0304;
- zalecenie Parlamentu Europejskiego dla Rady z dnia 14 grudnia 2010 r. w sprawie utworzenia unijnych sił szybkiego reagowania, 2010/2096(INI);
- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 27 września 2011 r. w sprawie wzmocnienia europejskiej zdolności reagowania w przypadku klęsk i katastrof – rola ochrony ludności i pomocy humanitarnej, 2011/2023(INI);
- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 2 lutego 2012 r. w sprawie kontroli budżetowej pomocy humanitarnej UE zarządzanej przez ECHO, 2011/2073(INI);
- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2012 r. na temat roli wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony w przypadku kryzysów i klęsk żywiołowych spowodowanych zmianą klimatu, 2012/2095(INI);
- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 września 2016 r. w sprawie funduszu powierniczego UE dla Afryki: skutki dla rozwoju i pomocy humanitarnej, 2015/2341(INI);
- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 kwietnia 2018 r. w sprawie wdrażania Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju, Instrumentu Pomocy Humanitarnej oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju, 2017/2258(INI).

W przypadku relacji międzyinstytucjonalnych Parlament przyjął rolę rzecznika niezależności działań humanitarnych. Przejawem tej postawy był m.in. opór Komisji Rozwoju przeciw ewentualnemu podporządkowaniu Dyrekcji ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności (ECHO) Europejskiej Służbie Działania Zewnętrznego (ESDZ), nowej służby UE, ustanowionej traktatem lizbońskim – „[w] czasie negocjacji Komisja Rozwoju Parlamentu Europejskiego postawiła sobie za cel obronę niezależności DG ECHO, aby zapobiec wcieleniu tej dyrekcji do ESDZ i ewentualnej instrumentalizacji pomocy humanitarnej” (Sprawozdanie, 2010). Utrzymanie niezależności organizacyjnej i proceduralnej pomocy humanitarnej było również rekomendowane przez autorów ewaluacji wdrażania *Konsensus (Evaluation, 2014, s. II)*.

Parlament był też zwolennikiem powołania (w 2014 r.) Europejskiego Ochotniczego Korpusu Pomocy Humanitarnej (Rozporządzenie, 2014), którego powstanie było zapowiadane w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – „w celu ustanowienia ram wspólnego wkładu młodych Europejczyków w akcje pomocy humanitarnej Unii ustanawia się Europejski Ochotniczy Korpus Pomocy Humanitarnej” (TfUE, art. 214

ust. 5). Korpus ma umożliwić obywatelom UE bezpośrednio zaangażowanie w działania humanitarne w formie wolontariatu. Już w 2011 r. większość posłów poparła oświadczenie w sprawie powołania korpusu (Oświadczenie, 2011). W oświadczeniu tym posłowie stwierdzali m.in., że „działalność humanitarna jest podstawowym wyrazem europejskiej wartości solidarności” (Oświadczenie, 2011, pkt 1). Oświadczenie zostało zainicjowane przez czterech posłów¹, ale pod jego treścią podpisało się 381 posłów.

Parlament podejmuje również próby oddziaływania na globalną agendę humanitarną i jest prekursorem podejmowania niektórych zagadnień humanitarnych wśród instytucji unijnych. Parlament był pierwszą instytucją UE, która zajęła się pomocą humanitarną w sytuacjach zagrożeń środowiskowych, czyli tzw. uchodźcami środowiskowymi (Kenig-Witkowska, 2016, s. 149). Posłowie poświęcili też sporo uwagi pomocy humanitarnej przed i podczas pierwszego Światowego Szczytu Humanitarnego, zwołanego przez sekretarza generalnego ONZ w maju 2016 r. w Stambule (Kaczmarek, 2016). Niemniej oczekiwania Parlamentu i innych instytucji unijnych wobec Szczytu nie zostały zrealizowane (Kaczmarek, 2016, s. 424). Generalnie wpływ Parlamentu Europejskiego na prace ONZ jest niewielki (Starzyk-Sulejowska, 2015, s. 132). Parlament popiera wydawanie wiz humanitarnych – „wzywa państwa członkowskie do lepszego wykorzystywania istniejących możliwości w zakresie przyznawania wiz humanitarnych, zwłaszcza osobom o szczególnych potrzebach, w ambasadach UE i urzędach konsularnych w krajach pochodzenia lub krajach tranzytowych” (Rezolucja, 2016a). Prohumanitarna presja wywierana przez posłów na inne instytucje UE czy państwa członkowskie rzadko bywa skuteczna, a postulaty Parlamentu bywają bardzo trudne do zrealizowania.

W przeddzień szczytu Rady Europejskiej w sprawie polityki migracyjnej (28–29 czerwca 2018 r.), przewodniczący komisji LIBE Claude Moraes oświadczył, że „kluczowe znaczenie ma przedstawienie przez Radę kompleksowych, humanitarnych i skutecznych rozwiązań kwestii migracji” (*EU Summit/Migration*, 2018). Przewodniczący Parlamentu Antonio Tajani, w swym przemówieniu wygłoszonym na początku szczytu próbował pogodzić dwie wartości, które w praktyce są niezwykle trudne do jednoczesnego wdrażania. „Chciałbym podkreślić, że Unia opiera się na podstawowych wartościach, na poszanowaniu praw człowieka i prawa międzynarodowego. Niezależnie od tego, jakie będą nasze decyzje, powinniśmy je zawsze podejmować ze świadomością, że w centrum tej debaty stoją ludzie. Niemniej jednak musimy również pamiętać, że obywatele europejscy mają prawo czuć się chronieni i że domagają się Unii zdolnej zagwarantować bezpieczne granice i pełną kontrolę przepływów migracyjnych” (*Przemówienie*, 2018). A. Tajani opisał w tych słowach kluczowy dylemat posłów do Parlamentu Europejskiego, polegający na próbie pogodzenia uniwersalnych zasad pomocy humanitarnej i partykularnych interesów obywateli państw członkowskich UE.

Zagadnieniem, które w ostatnich latach wywierało duży wpływ na stanowisko w kwestiach humanitarnych, był związek kryzysów humanitarnych i migracji. Zjawisko paniki moralnej związanej z kryzysem uchodźczym, opisanej m.in. przez Z. Baumana (2016), wytworzyło silną presję na posłów do Parlamentu Europejskiego. Tylko w okresie od 2015 do 1 czerwca 2017 r. Parlament przyjął dziewięć rezolucji dotyczących migracji (Kaczmarek, 2017, s. 36), a do czerwca 2018 r. dwie kolejne:

¹ Byli to: Georgios Koumoutsakos, Hélène Flautre, Marian Harkin i Vittorio Prodi.

- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 3 maja 2018 r. w sprawie ochrony migrujących dzieci, 2018/2666(RSP).
- rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 kwietnia 2018 r. w sprawie postępów w zakresie globalnych porozumień ONZ w sprawie bezpiecznej, uporządkowanej i legalnej migracji oraz w sprawie uchodźców, 2018/2642(RSP).

Próby ograniczenia presji migracyjnej trudno było pogodzić z paradygmatem i deklarowanymi zasadami pomocy humanitarnej, wartościami promowanymi przez UE oraz koncepcją polityki spójności na rzecz rozwoju. Posłowie zdają sobie sprawę z wpływu różnych problemów globalnych na funkcjonowanie działań zewnętrznych UE, w tym na funkcjonowanie pomocy humanitarnej. Przejawem tego jest m.in. ich zaniepokojenie „faktem, iż UE i jej instrumenty napotykać istotne wyzwania, obejmujące kompromisy polityczne między promowaniem wartości i praw a doraźnymi interesami bezpieczeństwa, [...]” (Rezolucja, 2018). Parlament jest bardziej zasadniczy w kwestii wartości niż Komisja i „domaga się utrzymania unijnych i uniwersalnych wartości związanych z prawami człowieka w centrum wszystkich działań zewnętrznych UE” (Rezolucja, 2018, pkt 51). Przypomina też, „że środki finansowe przeznaczone na cele działań zewnętrznych nie mogą być przekierowywane, aby służyły innym celom, w tym zarządzaniu migracjami i bezpieczeństwu wewnętrznemu” (Rezolucja, 2018, pkt 126). Część badaczy i analityków również uważa, że pomoc humanitarna UE jest najskuteczniejsza, gdy abstrahuje od politycznych czy geograficznych interesów organizacji. Roderic Parkes obawia się, że gdyby UE wykorzystywała pomoc humanitarną „w dążeniu do celu, który najwyraźniej leży w jej własnym interesie, jakim jest kontrolowanie napływu migrantów do Europy, ryzykowałyby upolitycznienie obecności za granicą europejskich pracowników organizacji humanitarnych, ekspertów cywilnych i żołnierzy” (2017, s. 7). Cristina Churruca Muguruza radzi wprost „Parlament Europejski powinien nalegać na to, aby pomoc humanitarna UE nie była wykorzystywana jako narzędzie zarządzania kryzysowego” (2015).

Parlament Europejski wielokrotnie wyrażał swe wsparcie dla pomocy humanitarnej. Jednocześnie posłowie stali i nadal stoją przed poważnym zadaniem pogodzenia zasad udzielania pomocy humanitarnej z partykularnymi interesami organizacji międzynarodowej, w ramach której Parlament funkcjonuje. Wynika to zresztą z zapisów traktatowych – „[c]elem Unii jest wspieranie pokoju, jej wartości i dobrobytu jej narodów” (TUE, art. 3 ust. 1). Afirmatywne stanowisko Parlamentu wobec pomocy humanitarnej jest osłabiane przez poparcie dla rozwiązań i inicjatyw wątpliwych z perspektywy humanitarnej. Należą do nich: finansowanie utrzymywania w Turcji uchodźców, pochodzących z krajów niesąsiadujących z Turcją czy zwiększenie nacisku na kontrolowanie granic zewnętrznych UE jako elementu kontroli przepływu osób, niezależnie do tego czy osoby te są uchodźcami, czy migrantami. Przewodniczący A. Tajani ujmuje to jednoznacznie: „Kwestią absolutnie priorytetową jest zatem zamknięcie szlaków śródziemnomorskich” (Przemówienie, 2018). Dla aktywistów humanitarnych kontrowersyjne jest też wsparcie dla tworzenia ośrodków przyjmowania azylantów poza granicami UE, np. w Afryce.

Tendencja, polegająca na stopniowym podporządkowaniu pomocy humanitarnej i rozwojowej UE celom, związanym z zarządzaniem kryzysowym, a przede wszystkim kontroli przepływów migracyjnych, grozi instrumentalizacją działań humanitarnych i współpracy rozwojowej. W dłuższej perspektywie czasowej może to doprowadzić do

zmiany paradygmatu pomocy humanitarnej i polityki rozwojowej. Parlament Europejski nie deklaruje poparcia dla takiej zmiany, ale godząc się na niektóre działania Rady i Komisji, ułatwia ewentualną ewolucję zasad pomocy humanitarnej i współpracy rozwojowej. Odrębnym problemem, wartym bardziej szczegółowego zbadania w przyszłości, jest ograniczona skuteczność Parlamentu we wdrażaniu swego stanowiska, dotyczącego kwestii humanitarnych zarówno w odniesieniu do innych instytucji UE, jak i w przypadku współpracy z innymi partnerami międzynarodowymi.

Bibliografia

- Barna J. (2014), *Humanitarian aid: crises, trends, challenges. In-depth analysis*, European Parliament, Brussels.
- Bauman Z. (2016), *Obcy u naszych bram*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Churrucá Muguruza C. (2015), *Towards more effective global humanitarian action: How the EU can contribute, In-depth analysis*, European Parliament, Brussels.
- Dobрева A., Heinmaa A. (2015), *Humanitarian Aid – How the EU budget is spent*, European Parliament, Brussels.
- EU Humanitarian aid: Lessons identified and the way forward* (2018), European Parliament, Brussels.
- EU Summit/Migration: Parliament calls for joint solutions based on solidarity* (2018), <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20180627IPR06709/eu-summit-migration-parliament-calls-for-joint-solutions-based-on-solidarity>, 28.06.2018.
- Evaluation of the implementation of the European Consensus on Humanitarian Aid*, Louvain-la-Neuve (2014), http://ec.europa.eu/echo/files/evaluation/2014/european_consensus_main_en.pdf, 28.06.2018.
- Humanitarian Aid. Fact Sheet*, European Parliament, September (2017), http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2017/N54026/04A_FT%282017%29N54026_EN.pdf, 27.06.2018.
- Humanitarian Aid, Special Eurobarometer 453, Survey conducted between November–December 2016 by TNS opinion & social for the Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations*, European Commission, May 2017, http://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/sp453_report_final_may_2017.pdf, 28.06.2018.
- Kaczmarek F. (2017), *Stanowisko Parlamentu Europejskiego wobec migracji w kontekście polityki spójności na rzecz rozwoju*, w: *Między tolerancją a niechęcią. Polityka współczesnych państw europejskich wobec migrantów i mniejszości*, red. A. Adamczyk, A. Sakson, C. Trosiak, Wydawnictwo Naukowe WNPID UAM, Poznań.
- Kaczmarek F. (2016), *Unia Europejska wobec Światowego Szczytu Humanitarnego*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 10, ss. 413–427.
- Kenig-Witkowska M. M. (2016), *Unia Europejska jako podmiot świadczący pomoc humanitarną*, w: *Pomoc humanitarna w świetle prawa i praktyki*, red. P. Grzebyk, E. Mikos-Skuza, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Oświadczenie Parlamentu Europejskiego z dnia 29 września 2011 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Ochotniczego Korpusu Pomocy Humanitarnej, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bTA%2bP7-TA-2011-0432%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fPL&language=PL>, 29.06.2018.
- Parkes R. (2017), *Nobody Move! Myths of the EU Migration Crisis*, Chaillot Paper no. 143, EU Institute for Security Studies, Paris.

- Przemówienie przewodniczącego Parlamentu Europejskiego Antonia Tajaniego na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniu 28 czerwca 2018 r.*, <http://www.europarl.europa.eu/the-president/en-pl/newsroom/przem%C3%B3wienie-przewodnicz%C4%85cego-parlamentu-europejskiego-antonia-tajaniego-na-posiedzeniu-rady-europejskiej-w-dniu-28-czerwca-2018-r>, 28.06.2018.
- Regulamin Parlamentu Europejskiego. Ósma kadencja Parlamentu – styczeń 2017*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=pl&reference=RESP-DEVE>, 26.06.2018.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 kwietnia 2016 r. w sprawie sytuacji na Morzu Śródziemnym i potrzeby całościowego podejścia UE do problematyki migracji (2016a), 2015/2095(INI).
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 marca 2014 r. w sprawie ogólnych wytycznych dotyczących przygotowania budżetu na rok 2015 – sekcja 3 – Komisja, 2014/2004(BUD).
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 września 2016 r. w sprawie funduszu powierniczego UE dla Afryki: skutki dla rozwoju i pomocy humanitarnej (2016b), 2015/2341(INI).
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 kwietnia 2018 r. w sprawie wdrażania unijnych instrumentów finansowania zewnętrznego: przegląd śródkresowy w 2017 r. i przyszła struktura na okres po roku 2020, 2017/2280(INI).
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie realizacji Konsensusu europejskiego w sprawie pomocy humanitarnej: przegląd śródkresowy planu działania i dalsze kroki, 2010/2101(INI).
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 2 lutego 2012 r. w sprawie kontroli budżetowej pomocy humanitarnej UE zarządzanej przez ECHO, 2011/2073(INI).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 375/2014 z dnia 3 kwietnia 2014 r. ustanawiające Europejski Ochotniczy Korpus Pomocy Humanitarnej („inicjatywa »Wolontariusze pomocy UE«”).
- Sprawozdanie z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie realizacji Konsensusu europejskiego w sprawie pomocy humanitarnej: przegląd śródkresowy planu działania i dalsze kroki, 2010/2101(INI).
- Starzyk-Sulejowska J. (2015), *Stosunki Unii Europejskiej z Organizacją Narodów Zjednoczonych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Ten years of the European Consensus on Humanitarian Aid* (2017), http://ec.europa.eu/echo/news/ten-years-european-consensus-humanitarian-aid_en, 28.06.2018.
- TfUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
- The European Parliament and the Developing World* (2014), http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/53523/att_20140415ATT82927-6363890078697472838.pdf, 26.06.2018.
- TUE – Traktat o Unii Europejskiej.
- Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie, Parlamencie Europejskim i Komisji Europejskiej, 2008/C 25/01 (2008).
- Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie, Parlamencie Europejskiego i Komisji w sprawie polityki rozwojowej Unii Europejskiej: „Konsensus europejski”, Dz. U. C 46 z 24.02.2006.

The European Parliament's position on humanitarian aid

Summary

The European Union, together with the Member States of this organisation, is the largest donor of humanitarian aid in the world. The European Parliament is one of the EU's key institutions and the only one of them to be directly elected. The aim of the paper is to examine Parliament's position on humanitarian aid, from the adoption of the European Consensus on Humanitarian Aid in 2007 to the end of

June 2018. The research method is an analysis of the various forms of Parliament's activity in the field under examination. One of the conclusions is to define Parliament's dilemma of trying to reconcile the principles of humanitarian aid with the particular interests of EU Member States.

Key words: Humanitarian aid, European Parliament, European Union, Consensus

