# E 125 EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistus (kehitysyhteistyön rahoitus ja maahanmuuttopolitiikka)

## Fingon lausunto Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle 19.11.2020

## 1. Kehitysyhteistyön rahoitusta ei tule sitoa maahanmuutto- ja siirtolaisuuspoliittisiin toimiin

- **Euroopan unionin kehitysyhteistyörahoitusta ei tule ehdollistaa muuttoliikkeen hallintaan, koska ehdollistaminen voi pahimmillaan estää kestävää kehitystä muuttoliikkeen kauttakulku- ja lähtömaissa.**

Marinin hallitusohjelman mukaan ”Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan arvopohjassa keskeistä on ihmisoikeuksien, oikeusvaltioperiaatteen, demokratian, rauhan, vapauden, suvaitsevaisuuden ja tasa-arvon edistäminen kaikessa kansainvälisessä toiminnassa.” Kehityspolitiikan päämääränä kansainvälisesti on köyhyyden poistaminen ja eriarvoisuuden vähentäminen.

**Kehitysyhteistyörahoituksen ehdollistaminen maahanmuuttopoliittisten toimien, kuten siirtolaisuuden rajoittamisen ja vapaaehtoisten palaajien lukumäärien kanssa, on ristiriidassa EU:n vahvistamien kansainvälisten sitoumusten**, kuten Busanin avun tuloksellisuutta koskevan kumppanuusasiakirjan (*Busan Partnership for Effective Development Co-operation*), **kanssa**. Avun tuloksellisuuden periaatteista yksi keskeisimpiä on, että kehitysyhteistyön kumppanimaat itse määrittelevät kehitysprioriteettinsa – ei rahoittaja.

Kun Euroopan unioni asettaa ehdoksi kehitysrahoituksen saamiseen muuttoliikkeen hillitsemistoimia, tämä saattaa rohkaista kehitysrahoituksesta riippuvaisia kehittyviä maita liikkuvuuden rajoittamiseen myös sisäisesti, mikä voi johtaa mm. elinkeinon harjoittamisen mahdollisuuksien kapenemiseen ja siten heikentää elinolosuhteita. Avun ehdollistaminen voi myös rohkaista kehittyvien maiden hallituksia tiukentamaan rajavalvontaa ihmisoikeuksien ja kansainvälisen oikeuden toteutumisen kustannuksella.

Euroopan unioniin suuntautuvan **maahanmuuton hillitsemisen asettaminen keskeiseksi kehitysrahoituksen tavoitteeksi johtaa pahimmillaan heikompiin kehitystuloksiin, koska EU:lla jää vähemmän rahaa jaettavaksi kehittyviin maihin, jotka eivät ole EU-maahanmuuton lähtö- tai kauttakulkumaita. Kuitenkin eriarvoisuus maailmanlaajuisesti on kasvussa ja valtavat haasteet, kuten ilmastonmuutoksen hillintä ja sopeutuminen sekä COVID19-pandemiasta toipuminen, lisäävät entisestään kestävän kehityksen rahoitustarpeita vähiten kehittyneissä maissa.** Kansainvälisen työjärjestö ILO:n mukaan pandemian seurauksena Afrikan ja Amerikan mantereilla tulot ovat pudonneet 80%, ja tulonmenetys on kohdistunut erityisesti jo valmiiksi heikoimmassa asemassa oleviin, kuten naisiin, nuoriin ja vammaisiin. Jopa kuusi kymmenestä työntekijästä kehittyvissä maissa työskentelee epäformaalin talouden piirissä, valmiiksi puutteellisten sosiaaliturvajärjestelmien ulottumattomissa. Kehitysrahoitus (ODA) muodostaa keskimäärin 5% vähiten kehittyneiden maiden bruttokansantulosta, enemmän kuin muiden kehittyvien maiden kohdalla. ODA-

rahoituksen tason säilyminen on siten erityisen välttämätöntä vähiten kehittyneissä maissa, joilla on muita maita heikommat mahdollisuudet elvytykseen lainarahalla tai kotoperäisin investoinnein.

**Kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun rahoituksen kohdentaminen yksipuolisesti muuttoliikkeen hallintaan ja juurisyihin muuttaa toiminnan maantieteellistä ja temaattista priorisointia.** EU on sitoutunut ohjaamaan vähintään 0,15% bruttokansantulosta kehitysrahoituksena vähiten kehittyneille maille. Kuitenkin **vuonna 2019 EU:n kehitysavun suurin yksittäinen vastaanottajamaa oli keskitulotason maa Turkki**, johon kohdennettiin 2,54 miljardia euroa ODA-rahoitusta[1]. Kymmenen suurimman vastaanottajan joukossa olivat myös Kaakkois-Euroopasta Serbia ja Kosovo, sekä tarkemmin määrittelemätön ”Eurooppa”. Saharan eteläpuoliseen Afrikkaan kohdentui 1,3 miljardia euroa. Inhimillisyyden, puolueettomuuden ja riippumattomuuden periaatteiden mukaisesti etenkin humanitaarista apua tulee voida antaa tarveperustaisesti riippumatta avunantajien muista poliittisista intresseistä.

EU:n teettämä arviointiraportti naapurustoon kohdistuvan kehitysrahoituksen tuloksellisuudesta toteaa, että vaikka joustavalla EU-maiden tuella on onnistuttu vähentämään laittomien siirtolaisten määrää Euroopassa, rahoituksen määrä on silti riittämätöntä suhteessa muuttoliikkeen juurisyiden syvyyteen ja vakavuuteen. Myös **kansallisen kehitysstrategian huomioimatta jättäminen, krooninen poliittinen epävakaus, jännitteet suhteessa EU:n kanssa ja heikko hallinnollinen kapasiteetti kumppanimaassa heikentävät yhteistyön tuloksia**.[2]

Muuttoliikettä ei tule käsitellä vain maahanmuutto- ja turvallisuuskysymyksenä, koska keskustelun tavoitteena tulisi olla uusien toimivien ratkaisujen löytäminen. Esimerkiksi ulkoministeriön teettämän, Afrikan muuttoliikkeitä megatrendinä käsittelevän analyysin mukaan laillisten reittien luominen on paras tapa ehkäistä laitonta siirtolaisuutta. Turvallisuuskeskeinen näkökulma myös estää näkemästä kansainvälisen muuttoliikkeen myönteisiä ulottuvuuksia ja kehitysvaikutuksia, kuten tieteellisen ja kaupallisen yhteistyön sekä kulttuurien välisen ymmärryksen ja suvaitsevaisuuden lisääntyminen.

## 2. Muuttoliikkeeseen vastaavan kehitysyhteistyön tulee olla ihmisoikeusperustaista

- **Muuttoliikkeeseen vastaavan kehitysyhteistyörahoituksen tulee puuttua pakotetun muuttoliikkeen juurisyihin ja tukea kestävää kehitystä.**
- **Ennen muuttoliikkeen hallintaan suunnattua rahoituspäätöstä täytyy analysoida toiminnan mahdolliset vaikutukset etukäteen, ja analyysin osana tarkastella ihmisoikeusvaikutuksia ja sitä, tuotetaanko toimilla mahdollisesti jotain haittaa (do-no-harm-periaate).**

Marinin hallitusohjelmassa todetaan, että Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikka on ihmisoikeusperustaista. Humanitaarinen avustustyö ja tulosperustainen kehitysyhteistyö ovat merkittäviä keinoja vaikuttaa etenkin pakotetun muuttoliikkeen juurisyihin. **Kehitysyhteistyön tuloksellisuutta tulee** kuitenkin **arvioida ensisijaisesti kestävän kehityksen edistymisen näkökulmasta, eikä Euroopan unioniin kohdistuvan muuttoliikkeen rajoittamisen ja EU:n omien turvallisuustavoitteiden täyttymisen näkökulmasta**. Mahdollisista korvamerkinnöistä

[1] https://euaidexplorer.ec.europa.eu/content/explore/recipients_en
[2] European Commission Staff Working Document SWD(2017) 602 final, 15.12.2017

ulkosuhderahoituksen käytössä muuttoliikekysymyksiin tulee linjata osana ulkosuhderahoitusneuvotteluja, ei maahanmuuttopolitiikan uudistamista. Mikäli EU:n ulkosuhderahoitukselle halutaan linjata tavoite siitä, paljonko kehitysyhteistyörahoituksesta vaikuttaa muuttoliikkeeseen, tulisi määrän olla korkeintaan 10 prosenttia, kuten esimerkiksi Euroopan parlamentti on esittänyt. Tämä rahoitus tulisi kohdistaa nimenomaan pakotetun muuttoliikkeen juurisyihin, eikä esimerkiksi palautusyhteistyöhön.

**Rahoitettavilta toimilta tulee myös edellyttää etukäteen tehtyä vaikutusanalyysia.** EU:n tulee aina arvioida ensin ihmisoikeuksien ja sekä erityisesti heikoimmassa asemassa olevien, kuten naisten, lasten, vammaisten ja erilaisten vähemmistöjen, oikeuksien toteutumista toimiessaan kolmannen maan valtio- tai muiden toimijoiden kanssa ja antaessaan näille tukea. **EU:n ei pidä rahoittaa toimintaa, joka saattaa johtaa ihmisoikeusrikkomuksiin.**

Viime vuosina olemme saaneet huolestuttavia uutisia siitä, että EU-rahoitusta on suunnattu esimerkiksi Libyan rannikkovartiostolle, jotta ne estäisivät siirtolaisten pääsyn Eurooppaan. Tämä on YK:n raporttien mukaan johtanut ihmisten palauttamiseen pidätyskeskuksiin, joissa tapahtuu kidutusta ja muita ihmisoikeusrikkomuksia. Myös ihmisoikeusjärjestö Amnesty Internationalin tuoreen raportin mukaan EU ja jäsenmaat pyrkivät hillitsemään meriteitse Eurooppaan pyrkivien määrää ja tekevät Libyan kanssa yhteistyötä turvaa hakevien kiinniottamisessa ja palauttamisessa epäinhimillisiin olosuhteisiin Libyaan, missä valtiollisiin ja epävirallisiin pidätyskeskuksiin joutuvia miehiä ja naisia odottavat pakkotyö, seksuaalinen väkivalta tai jopa kuolema[3]. Clingendael-instituutin raportin (2018[4]) mukaan on myös suuri riski, että EU-rahaa valuu aseistetuille ryhmille ja jopa sellaisille toimijoille, jotka itse osallistuvat ihmisten salakuljetukseen.

## 3. Kestävä kehitys edellyttää tasaveroisia kumppanuuksia

- **Kehitysrahoituksen ehdollistaminen vie pohjaa tasaveroisten kumppanuuksien rakentamiselta ja vahvistaa sen sijaan kolonialismin perintöä ja kielteisiä mielikuvia Euroopan unionin jäsenmaista.**

Euroopan unionin ja Suomen Afrikka-strategioiden lähtökohtana on tasaveroinen kumppanuus kestävän kehityksen edistämiseksi. Käsiteltävänä olevassa komission ehdotuksessa kumppanuuksilla tavoitellaan kuitenkin sopimuksia, joiden tavoite on maahanmuuton hallinta ja takaisinottoyhteistyö, vaikka maailman paenneista ihmisistä 85% on kehittyvissä maissa. **Yhteistyön muuttoliikkeen lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa tulee perustua tasaveroiseen kumppanuuteen, jotta kestäviä ratkaisuja siirtolaisuuteen liittyviin haasteisiin voidaan löytää. EU:n tulee jatkaa ihmisoikeuksien, demokraattisten arvojen ja kehityksen suunnannäyttäjänä maailmassa.** Tehokas monenkeskinen yhteistyö, joka hyödyttää erityisesti maailman haavoittuvimmassa asemassa olevia, on edellytys myös COVID19-pandemian seurausten selättämiseen, jotta globaalisti pääsemme takaisin kestävän kehityksen tielle.

Lisätietoja: Niina Tenhio, kehityspolitiikan ja kehitysrahoituksen asiantuntija, niina.tenhio@fingo.fi, 050 317 6726

[3] https://www.amnesty.org/en/documents/mde19/3084/2020/en/
[4] https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-09/multilateral-damage.pdf