Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta

AI FI 50/2021

10.11.2021

AMNESTY INTERNATIONAL SUOMEN OSASTO

Hietaniemenkatu 7 A
00100 Helsinki
P: 09 8562 0600
E: amnesty@amnesty.fi
W: www.amnesty.fi

Lausunto valtioneuvoston kehityspolitiikan ylivaalikautisesta selonteosta VNS 5/2021 vp

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti ja Suomessa ihmisoikeuksien edistämiseksi.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua kehityspolitiikan ylivaalikautisesta selonteosta ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Kehityspolitiikan perustasta ja päämääristä sekä selonteosta yleisesti

Amnesty pitää myönteisenä sitä, että kehityspolitiikasta on laadittu ylivaalikautinen selonteko. Selonteon mainittu tarkoitus **vahvistaa kehityspolitiikan ja kehitysyhteistyön pitkäjänteisyyttä** periaatteiden, arvojen ja tavoitteiden näkökulmasta on hyvä. Nämä ovat tärkeitä myös ihmisoikeuksien puolustamisen ja edistämisen näkökulmasta.

Selonteossa myös korostetaan politiikkajohdonmukaisuutta keskeisenä lähtökohtana. Ihmisoikeuksien turvaamisessa **politiikkajohdonmukaisuutta** tulee toteuttaa tavoitteellisesti kaikilla eri politiikkasektoreilla. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kehityspolitiikan tavoitteet tulee huomioida myös muilla politiikkasektoreilla. Esimerkiksi kauppapolitiikan osalta voidaan sanoa, että Suomen kielteinen kanta koronatuotteita, kuten rokotteita, koskevaan väliaikaiseen TRIPS-joustoon Maailman kauppajärjestössä on ristiriidassa kehityspolitiikan tavoitteiden ja ulko- ja turvallisuuspolitiikan ihmisoikeusperustaisuuden kanssa, eikä siten noudata politiikkajohdonmukaisuuden periaatetta.[1]

[1] https://www.icj.org/wp-content/uploads/2021/11/Human-Rights-Obligations-States-Proposed-COVID-19-TRIPS-Waiver.pdf

Kuten selonteossa mainitaan, Suomen kehityspolitiikka on erottamaton osa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa on jo aiemmin linjattu ihmisoikeuksien olevan keskeinen osa politiikan arvopohjaa. Amnesty pitää **ihmisoikeusperustaisuutta** ja läpileikkaavuutta erinomaisena lähtökohtana ulko- ja turvallisuuspolitiikalle, sekä kehityspolitiikalle sen osana. Amnesty katsookin, että ihmisoikeuksien tulisi olla toiminnan lähtökohta ja niiden edistämisen tulisi ohjata kaikkea toimintaa. Ihmisoikeusperustaisuudesta käsin tarkasteltuna on todettava, että ihmisoikeudet näkyvät selonteossa melko ylimalkaisesti ja hajanaisesti – käsittelystä uupuu systemaattisuus, erityisesti ihmisoikeuksia koskevan tavoitteiden asettelun osalta.

Selonteossa mainitaan, että linjausten ja tavoitteiden toteutumista seurataan ja raportoidaan kunkin vaalikauden lopussa. Ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa on aiemmin todettu, että ihmisoikeusperustaisuus tarkoittaa ihmisoikeusvaikutusten arviointia kaikessa ulko- ja turvallisuuspoliittisessa toiminnassa, mukaan lukien kehityspolitiikassa. Ihmisoikeuksista ja niistä koskevista **tavoitteista puhutaan selonteossa kuitenkin pääosin melko yleisellä tasolla**.

Tavoitteiden kirjaamisessa **konkreettisuus** on tärkeää, sillä toteutumista on muutoin vaikea seurata ja arvioida. Selonteossa esimerkiksi mainitaan seuraavat tärkeät tavoitteet: ihmisoikeuspuolustajien suojelu; kokoontumis-, sanan- ja yhdistysvapauden vahvistaminen sekä vapaan, elinvoimaisen ja moniäänisen kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksien vahvistaminen. Selonteosta ei kuitenkaan ilmene millä tavoin nämä tavoitteet konkretisoidaan toiminnan tasolla esimerkiksi maastrategioissa ja -ohjelmissa ja millä tavalla näiden tavoitteiden toteutumista seurataan. Riskinä tällaisessa lähestymistavassa on, että seuranta ja raportointi on anekdoottista, eikä mahdollista toiminnan tavoitteellisuuden ja johdonmukaisuuden laajempaa tarkastelua. Yksi tapa konkretisoida tavoitteita ja seurantaa olisi sisällyttää ne johdonmukaisesti maastrategioihin ja maaohjelmiin, ja edellyttää seurantaa ja raportointia näiden puitteissa.

Lisäksi haluamme korostaa, että ihmisoikeusperustaisuuden toteutuminen edellyttää kaikkien kehityspolitiikan toimijoiden **ihmisoikeusasiantuntemuksen varmistamista riittävällä koulutuksella**. Lisäksi ihmisoikeustyölle on varattava riittävät henkilö- ja muut resurssit valtionhallinnossa.

Toimintaympäristö

Selonteossa esitetty toimintaympäristön kuvaus luvussa 1. tuo esiin monia keskeisiä ja ajankohtaisia aiheita ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta, kuten ilmastonmuutos, sukupuolten välinen tasa-arvo, konfliktit, oikeusvaltiokehitys, terveydenhuollon ja työpaikkojen saatavuus, monenkeskisen järjestelmän toimintakyky ja koronapandemia. Näillä kaikilla on läheinen yhteys ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Näitä aiheita tarkastellaan selonteossa kuitenkin melko yleisestä näkökulmasta, josta ei piirry esiin kaikkein **marginalisoidumpien ja syrjinnälle alttiiden oikeudenhaltijoiden oikeuksien toteutuminen**. Esimerkiksi koronapandemian vaikutuksia suhteessa Suomen kehityspolitiikan tavoitteisiin on syytä tarkastella laajemmasta näkökulmasta, sillä pandemialla on ollut ihmis-

oikeuksien toteutumiseen monenlaisia vaikutuksia.[2] Ilmastonmuutoksen osalta on syytä korostaa paitsi sen aiheuttamaa uhkaa ihmisoikeuksien toteutumiselle, niin myös sitä, että siirtymä hiilineutraaliuuteen tulee tehdä oikeudenmukaisesti ja ihmisoikeuksia kunnioittaen.[3] Toimintaympäristön kuvauksessa olisi myös voitu huomioida tarkemmin sukupuolten tasa-arvoa, sateenkaari-ihmisten oikeuksia sekä seksuaali- ja lisääntymisterveyttä ja -oikeuksia vastustavan niin sanotun anti-gender-liikehdinnän vahvistuminen globaalisti ja näiden vaikutuksia kehityspolitiikkaan.[4]

Selonteossa kuvattujen toimintaympäristössä vaikuttavien trendien lisäksi yksi oleellinen toimintaympäristön trendi, myös ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta, on **kansalaisyhteiskunnan toimintatilan kapeutuminen** eri puolilla maailmaa. Tästä esimerkkinä on Amnesty Internationalin Intian ja Hong Kongin osastojen sulkemiset viime aikoina, johtuen valtion toimista ja heikentyneistä toimintamahdollisuuksista. Nämä kehityskulut liittyvät kiinteästi myös **ihmisoikeuspuolustajiin kohdistuvan uhan kasvaminen** monissa maissa ja toimintamahdollisuuksien heikentyminen.

Kehityspolitiikka ja muuttoliike

Selonteossa **muuttoliikettä kuvataan lähinnä kielteisenä ilmiönä** ja Suomelle aiheutuvana kuluna, enemmin kuin ihmisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen vaikuttavana asiana. Selonteossa painotetaan pakolaisuuden juurisyihin vaikuttamista ja tavoitetta vähentää muuttoliikettä ja pakolaisuutta. Kehitysyhteistyö kuvataan tärkeänä välineenä näiden tavoitteiden saavuttamisessa. Selonteossa olisi voinut eritellä tarkemmin ja konkreettisemmin millä kehitysyhteistyön toimilla olosuhteiden pakosta aiheutuvaan muuttoliikkeeseen ja sen vähentämiseen pyritään vaikuttamaan.

Selonteossa painotetaan muuttoliikkeeseen vaikuttamisessa pakolaisten isäntämaille annettavan tuen tärkeyttä. Tuki on toki erittäin tärkeää ja suuressa roolissa Suomen kehitysyhteistyössä, mutta sen lisäksi Suomen **tulisi tehdä nykyistä enemmän pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden hyväksi myös Suomessa**. Menettelyä kansainvälisen suojelun hakemiselle tulisi helpottaa, jotta se tosiasiallisesti mahdollistuisi suuremmalle osalle kansainvälistä suojelua tarvitseville. Suomen tulee lähtökohtaisesti arvioida ja tulkita kansainvälisen suojelun myöntökriteereitä ihmisoikeusmyönteisesti. Myös pakolaisten uudelleensijoittamisten merkittävälle lisäämiselle on suuri tarve. Suomen pakolaiskiintiö ei vastaa globaalia uudelleensijoitustarvetta. Pakolaisten uudelleensijoittamisella voidaan myös tarjota suojelua kaikkein haavoittuvammassa asemassa oleville pakolaisille.

On hyvä, että selonteossa todetaan, että **muuttoliikekysymyksissä on noudatettava kansainvälistä oikeutta ja turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen**. Amnesty toivoo, että näin toimitaan jokaisessa tilanteessa myös käytännössä.

---

[2] Kts. esimerkiksi https://www.amnesty.org/en/documents/pol30/2340/2020/en/, ja https://equalrightscoalition.org/documents/global-impact-of-covid-19-on-lgbti-communities/

[3] https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/11/POL3034762021ENGLISH.pdf

[4] Kts. esimerkiksi https://globalphilanthropyproject.org/religiousconservatismreport/, https://globalphilanthropyproject.org/2020/11/12/meet-the-moment/, https://undocs.org/a/76/152 sekä https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161754.

Selonteossa mainitaan, **ettei pakolaisia tule käyttää poliittisen vaikuttamisen välineenä**. Tämä on tärkeä huomio. Selonteossa olisi voinut avata asiaa tarkemmin ja kuvata, miten pakolaisten käyttäminen poliittisen vaikuttamisen välineenä luo vääriä mielikuvia pakolaisista, lisää turvattomuutta yhteiskunnassa ja siten osaltaan luo esteitä pakolaisten oikeuksien toteutumiselle. Toisaalta **pakolaisia käytetään sekä EU:n että siten myös Suomen politiikan välineinä tälläkin hetkellä**. EU on neuvotellut ja neuvottelee turvapaikanhakijoiden palauttamiseen ja takaisinottoon liittyviä sopimuksia kolmansien maiden kanssa, tarjoten maille etuja – kuten kehitysyhteistyötä tai viisumivapautta – sillä ehdolla, että maat ottavat takaisin kansalaisiaan. Käytännössä näissä sopimuksissa ei ole kyse aidoista kumppanuuksista. Niillä pyritään sijoittamaan EU:n ulkopuolelle muuttoliikkeeseen kohdistuvia vastuita järjestelyillä, joissa kehitysyhteistyötä, viisumijärjestelyjä sekä muita välineitä käytetään EU:n politiikkaa hyödyttäen ja yhteistyöhön painostaen. Tällaiset vastikkeelliset kehitysyhteistyöjärjestelyt kasvattavat kolmansien maiden epäluottamusta EU:ta kohtaan.

Tämänkaltaiset sopimukset turvapaikanhakijoiden, pakolaisten ja siirtolaisten oikeuksia räikeästi loukkaavien maiden kanssa myös lisäävät ihmisoikeusloukkauksia ja kasvattavat epävakautta. Esimerkiksi Turkki ja Libya eivät ole turvallisia maita turvapaikanhakijoille. Turkki on palauttanut syyrialaisia vaarallisiin oloihin Syyriaan ja Libyassa pakolaisia pidetään pidätyskeskuksissa, joissa heihin kohdistetaan ihmisoikeusloukkauksia.[5] Sen sijaan, että EU pyrkii vähentämään turvapaikanhakijoiden määrää unionin alueella ja ulkoistamaan turvapaikanhakua, sen tulisi kantaa huomattavasti nykyistä suurempaa globaalia vastuuta kotinsa pakon sanelemana jättämään joutuneista.

Kestävän kehityksen rahoitus

Järjestökentän odotuksista poiketen selonteossa **ei esitetä kehitysyhteistyörahoituksen tiekarttaa**. Suomelta puuttuu siten edelleenkin selkeä linjaus siitä, miten ja missä aikataulussa Suomi tulee saavuttamaan sitoumustensa mukaisen 0,7 % bruttokansantulotason (BKTL) kehitysyhteistyörahoituksen.

Kehitysyhteistyörahoituksen tiekartan puute on ristiriidassa selonteon kantavien periaatteiden, pitkäjänteisyyden ja ylivaalikautisen linjauksen, kanssa. **Määrätietoinen ja ylivaalikautinen sitoutuminen kehitysyhteistyörahoituksen ja sen osana ilmastorahoituksen kasvattamiseen** Suomen valtion kansainvälisten sitoumusten edellyttämälle tasolle on entistä tärkeämpää nykyisessä epävarmassa kansainvälisessä toimintaympäristössä. Pitkäjänteinen ja ennustettava rahoitus tukee johdonmukaisen kehityspolitiikan toteuttamista ja edistää siten tärkeitä tavoitteita niin köyhyyden vähentämisen, ihmisoikeuksien edistämisen kuin ilmastotoimienkin osalta.

Toistaiseksi **Suomi ei ole osoittanut riittäviä kehitysyhteistyön määrärahoja**. Vuonna 2022 kehitysyhteistyömäärärahojen taso on hallituksen talousarvioesityksen mukaan noin 0,49 % BKTL:sta. Samaan aikaan Ruotsi, Norja ja Tanska ovat jo saavuttaneet ja ylittäneet 0,7 %

[5] Kts. esimerkiksi https://www.amnesty.org/en/latest/press-release/2021/07/libya-horrific-violations-in-detention-highlight-europes-shameful-role-in-forced-returns/, https://www.amnesty.eu/news/libya-unlawful-lethal-force-and-mass-arrests-in-unprecedented-migrant-crackdown/amnesty, https://www.es.amnesty.org/fileadmin/user_upload/Report__You_re_going_to_your_death__ENG.pdf.

BKTL-osuuden. Suomen suunta ei ole oikea, sillä hallitus suunnittelee kehitysyhteistyörahoituksen leikkaamista vuodelle 2023.

Amnesty yhtyy Väestöliiton työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle selonteosta antamaan lausuntoon, jossa todetaan, että vaikka Suomi on sitoutunut tavoitteeseen, jonka mukaan **sukupuolten tasa-arvon tulee olla merkittävä osa- tai päätavoite vähintään 85 prosentissa uusista ohjelmista**, niin DAC:in ohjeiden mukaan laskettuna rahoituksen osuus jää vain 50 prosenttiin[6]. Suomen oma laskentatapa tämä tavoitteen osalta kaipaa selkeyttämistä, sillä laskentatavan epäselvyyden vuoksi ei ole selvää onko se linjassa DAC:in ohjeiden kanssa. Erityisen ongelmallista on, että kehitysyhteistyön kohdennetut määrärahatilastot eivät ole selkeästi julkisesti saatavilla. Tämä tekee rahoituksen seuraamisesta tämän tavoitteen osalta vaikeaa. Tämä on ristiriidassa selonteossa ilmaistuun avoimuuden ja läpinäkyvyyden periaatteisiin, jotka selonteon mukaan varmistavat, että varojen kohdentumista voidaan seurata tarkoin.

Rahoituksen painopisteistä Amnesty pitää myönteisenä, että rahoitusta painotetaan **köyhimmille ja hauraimmille valtioille**. Kehitysyhteistyörahoituksen osalta tulee varmistaa, etteivät rahoituksen hakuprosessit ja hallinnointi ole niin raskaita, etteivät esimerkiksi usein pienin resurssein marginaalissa toimivat ihmisoikeusjärjestöt jää sen ulkopuolelle. **Pitkäjänteinen ja joustava rahoitus** mahdollistaa työn myös niissä tilanteissa ja maissa, joissa lainsäädäntö rajoittaa ihmisoikeustoimijoiden rekisteröintiä ja mahdollisuuksia saada ulkomaista rahoitusta.

Kumppanuudet

Selonteossa kerrotaan, että yksityissektorilla ja yrityksillä on keskeinen rooli kehityspolitiikassa. Lisäksi mainitaan, että yritysten tulee toiminnallaan edistää vastuullisen yritystoiminnan periaatteita sekä noudattaa kehityspolitiikan arvoja ja periaatteita. Tässä yhteydessä on korostettava yritysvastuusääntelyn merkitystä. Yritysvastuun osalta selonteossa mainitaan, että **yritysvastuuta** koskevaa sitovaa sääntelyä kehitetään osana EU:n, YK:n ja OECD:n puitteissa tapahtuvaa uudistamistyötä. Politiikkajohdonmukaisuuden näkökulmasta olisi tärkeää, että Suomi edistää samaan aikaan myös kunnianhimoista kansallista yritysvastuulakia, joka paitsi turvaisi osaltaan suomalaisten yritysten huolellisuusvelvoitteen täyttymistä kehityspolitiikan kohdemaissa ja muutoin kansainvälisesti toimiessa, niin myös toimisi laajemmin yhtenä mallina kunnianhimoiselle kansainväliselle sääntelylle. Lisäksi Suomen tulee edellyttää kaikilta kehityspolitiikan ja kehitysyhteistyön yrityskumppaneilta sitoutumista YK:n yritystoimintaa ja ihmisoikeuksia koskeviin periaatteisiin.[7]

Selonteossa mainitaan, että maaohjelmien valmistelussa huomioidaan kestävän kehityksen tavoitteet. Ihmisoikeustavoitteita ei mainita tässä yhteydessä lainkaan, vaikka selonteon mukaan ”Ihmisoikeuksien toteutuminen on kehityspolitiikan keskeinen tavoite”. **Ihmisoikeustavoitteiden konkretisoiminen maastrategioissa ja -ohjelmissa**, esimerkiksi ihmisoikeuspuolustajien osalta, kuten aiemmin mainittu aiemmin tässä lausunnossa, olisi yksi hyvä tapa konkretisoida yleisen tason ihmisoikeustavoitteita.

---

[6] https://www.vaestoliitto.fi/uploads/2021/10/42bd28c9-lausunto-kehityspolitiikan-ylivaalikautiseen-selontekoon.pdf.

[7] https://tem.fi/documents/1410877/2870803/Yrityksi%C3%A4+ja+ihmisoikeuksia+koskevat+ohjaavat+periaatteet_su.pdf/ba12d115-4b4d-47e8-a94c-af07956a032a/Yrityksi%C3%A4+ja+ihmisoikeuksia+koskevat+ohjaavat+periaatteet_su.pdf

Kehitysyhteistyö, humanitaarinen apu ja rauhan edistäminen

Selonteon mukaan Suomi edistää globaalien ongelmien, kuten ilmastonmuutoksen, konfliktien ja epidemioiden aiheuttamien haasteiden ratkaisemista kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun ja rauhan edistämisen kolmoisneksus-lähestymistavalla. Tämä lähestymistapa korostaa entisestään **politiikkajohdonmukaisuuden tarvetta** esimerkiksi sen suhteen, että puolustusmateriaalia ei viedä sotaa käyviin tai ihmisoikeuksia vakavasti loukkaaviin maihin. Lisäksi on oltava mahdollista arvioida uudelleen myös jo annetut vientiluvat, mikäli tilanne muuttuu.

Kunnioittavasti,



Niina Laajapuro

Ihmisoikeustyön johtaja, Amnesty International Suomen osasto

Lisätietoja antaa:

Mariko Sato, taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien asiantuntija, Amnesty International Suomen osasto

mariko.sato@amnesty.fi, +358 44 754 5201