**Hallintovaliokunta**

AI FI 53/2021
29.11.2021

AMNESTY INTERNATIONAL

**AMNESTY INTERNATIONAL** SUOMEN OSASTO
Hietaniemenkatu 7 A
00100 Helsinki
P: 09 8562 0600
E: amnesty@amnesty.fi
W: www.amnesty.fi

Lausunto kehityspolitiikan ylivaalikautisesta selonteosta, VNS 5/2021 vp

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on yli 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 otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

## 1. Kehityspolitiikan perustasta ja päämääristä sekä selonteosta yleisesti

Amnesty pitää myönteisenä, 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.

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.

## 2. Kehityspolitiikka ja muuttoliikkeen juurisyihin vaikuttaminen

Selonteossa muuttoliikettä kuvataan lähinnä kielteisenä ilmiönä ja Suomelle aiheutuvana kuluna, eikä 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. Selonteossa nimenomaisesti mainitaan, että vastuun pakolaisista on jakauduttava globaalisti. Kuitenkin tässä yhteydessä viitataan ainoastaan tukeen pakolaisten isäntämaille, jolloin vastuu ei edelleenkään jakautuisi globaalisti, vaan suurimman vastuun kantaisivat edelleen ne maat, jotka sen ovat tähänkin mennessä kantaneet ja Suomi muiden rikkaiden maiden ohella vain tukisi näitä maita ilman tosiasiallista vastuuta pakolaisista.

Jotta vastuu jakautuisi tasaisemmin, menettelyä kansainvälisen suojelun hakemiselle Suomessa ja EU:ssa tulisi helpottaa, jotta se tosiasiallisesti mahdollistuisi suuremmalle osalle kansainvälistä suojelua tarvitsevia. Suomen tulee lähtökohtaisesti arvioida ja tulkita kansainvälisen suojelun myöntökriteereitä ihmisoikeusmyönteisesti. Myös pakolaisten uudelleensijoittamisten merkittävälle lisäämiselle on suuri tarve. Suomen pakolaiskiintiö ei edelleenkään vastaa globaalia uudelleensijoitustarvetta. Pakolaisten uudelleensijoittamisella voidaan myös tarjota suojelua kaikkein haavoittuvammassa asemassa oleville pakolaisille. Lisäksi Suomen tulee ottaa pakolaisia myös muiden vaihtoehtoisten väylien kautta. Valtioneuvosto on vastikään selvittänyt täydentäviä väyliä osana pakolaispolitiikkaa.[1] Selvityksessä nähdään muun muassa työ- ja opiskeluperusteiset väylät turvallisina ja hallittuina keinoina pakolaisille päästä niihin maihin, joissa heidän suojelulliset tarpeensa täyttyvät.

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. Pakolaisia käytetään niin sanotusti

[1] Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan (VNTEAS) raportti: Student, worker or refugee? how complementary pathways for people in need of international protection work in practice, 12.11.2021: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163604/vnteas_2021_60.pdf

hybridivaikuttamisen välineinä EU:ta ja sen jäsenmaita vastaan. Selvityksessä olisi ollut hyvä tuoda esille myös se, että tällaiseen toimintaan vastatessa tulee aina pitää kiinni ihmisoikeuksien toteutumisesta.

Toisaalta myös EU, ja siten myös Suomi käyttävät pakolaisia oman politiikkansa 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. Kehitysyhteistyön tulee parantaa maiden ihmisoikeustilannetta ja ihmisten elämänlaatua sekä rakentaa oikeudenmukaisempaa ja vakaampaa yhteiskuntaa. Kehitysyhteistyön ja pakolaispolitiikan valjastaminen rikkaiden maiden omien tavoitteiden edistämiseksi muiden kustannuksella ei ole ihmisoikeusperustaista ulkopolitiikkaa eikä se edistä kestävien ratkaisujen aikaansaamista esimerkiksi pakolaisuuden juurisyihin vastaamiseksi.

Lisäksi tämänkaltaiset sopimukset turvapaikanhakijoiden, pakolaisten ja siirtolaisten oikeuksia räikeästi loukkaavien maiden kanssa 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 vakavia ihmisoikeusloukkauksia.[2] 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.

On hyvä, että selonteossa todetaan, että muuttoliikekysymyksissä on noudatettava kansainvälistä oikeutta ja turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Amnesty vaatii, että näin toimitaan jokaisessa tilanteessa myös käytännössä. Muuttoliike yleisesti on historiassa tavanomainen ilmiö, mutta pakotettuina kotinsa jättämään joutuneiden määrä taas on jatkuvasti kasvanut maailmansotien jälkeen ja tänä päivänä se on noin kaksinkertainen verrattuna 10 vuoden takaiseen tilanteeseen.

Kehitysyhteistyö on vain yksi keino, jolla voidaan yrittää vaikuttaa pakkomuuton juurisyihin. Selonteossa ei olekaan mainittu pakolaisten isäntä- ja kauttakulkumaiden ihmisoikeustilanteisiin vaikuttamista osana juurisyihin puuttumista. Näyttääkin siltä, että ihmisoikeusperustaisuus ja ihmisoikeuksien edistämisen merkitys pakotetun muuttoliikkeen juurisyille on unohtunut. Muuttoliikkeen osalta perus- ja ihmisoikeudet mainitaan selonteossa vain yleisellä tasolla, vaikka pakon edessä kotinsa jättämään joutuneiden ihmisoikeuksien toteutumisen varmistamisen sekä lähtö- ja kauttakulkumaiden ihmisoikeustilanteiden edistämisen tulisi olla ulkopolitiikan ja siten myös kehityspolitiikan ytimessä muuttoliikkeen osalta. Ulkopolitiikan ihmisoikeusperustaisuus huomioiden selonteon muuttoliikeosion tulisi painottua enemmän konkreettiseen pakolaisten ihmisoikeuksien toteutumisen varmistamiseen eikä niinkään muuttoliikkeen ja pakolaisuuden vaikutukseen Euroopan turvallisuuteen. Myös kehitysyhteistyön tulee osaltaan edistää maiden ihmisoikeustilannetta ja yhteiskunnan yhdenvertaisuutta.

### 3. Hyvän hallinnon rakentaminen ja korruption torjunta

Selonteossa todetaan, että Suomi toimii kokonaisvaltaisesti ja johdonmukaisesti rauhanomaisen ja demokraattisen sekä oikeusvaltioperiaatteeseen ja hyvään hallintoon nojautuvan yhteiskuntakehityksen

[2] 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/, https://www.amnesty.org/en/documents/mde24/4583/2021/en/

edistämiseksi ja edistääkin muun muassa yhteiskuntien oikeusvaltiokehitystä osana kehityspolitiikkaa ja kehitysyhteistyötä. Suomi myös tukee julkishallinnon toimintakykyä ja hyvää hallintoa. Kehityspolitiikan keinoin vahvistetaan myös muun muassa rankaisemattomuuteen vaikuttamista sekä laajamittaisten ihmisoikeusloukkausten, kuten selonteossa mainittujen julmuusrikosten torjumista. Tässä avainasemassa on mainittu oikeusvaltiorakenteiden, ihmisoikeuksien sekä kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen.

Selonteon lähtökohta tältä osin on hyvä. Selonteossa olisi kuitenkin ollut tarpeen tarkemmin avata sitä, miten kehityspolitiikkaa ja kehitysyhteistyötä konkreettisesti käytetään näiden päämäärien saavuttamisessa. Kansalaisyhteiskunnan, oikeusvaltioperiaatteen ja ihmisoikeuksien tukeminen tulee ottaa huomioon kaikessa konkreettisessa kehitysyhteistyössä ja liittää siitä raportointiin. Raportointi on erityisen tärkeää, jotta voidaan varmistua käytännön toimien soveltuvuudesta sekä toimien tosiasiallisesta soveltamisesta näiden tavoitteiden edistämiseksi.

Myös Euroopassa on tälläkin hetkellä nähtävissä, miten esimerkiksi ihmisoikeuksien, kansalaisyhteiskunnan, ja hyvän hallinnon tila vaikuttavat suoraan oikeusvaltioperiaatteen toteutumiseen ja miten niiden tilan heikkeneminen ja kapeneminen rapauttavat oikeusvaltiota. Tämä tuleekin huomioida kaikessa kehitysyhteistyössä. Oikeusvaltioperiaatteen toteutumista sekä ihmisoikeusjärjestelmän lujuutta uhkaa myös järjestelmällinen korruptio, jonka torjunta on tärkeää. Korruptio johtaakin usein ihmisoikeusloukkauksiin. On kuitenkin huomionarvoista, että myös osa korruptionvastaisista toimista saattaa heikentää ihmisoikeuksien toteutumista, kuten johtaa suhteettomiin tuomioihin.

On myös tärkeä huomioida, että hyvää hallintoa ja oikeusvaltioperiaatetta toteuttava kehityspolitiikka edesauttaa edellä mainitun pakotetun muuttoliikkeen juurisyihin vastaamiseen edistämällä maiden ihmisoikeustilannetta, kansalaisyhteiskunnan tilaa ja kansalaisten toimintamahdollisuuksia sekä läpinäkyvää ja yhdenvertaista yhteiskuntajärjestelmää.

Kunnioittavasti



Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja



Kaisa Korhonen
Oikeudellinen asiantuntija