Punainen Risti
Röda Korset

LAUSUNTO

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnalle 3.5.2022

Suomen Punaisen Ristin lausunto ajankohtaisselonteosta turvallisuusympäristön muutoksesta (VNS 1/2022)

Suomen Punainen Risti kiittää mahdollisuudesta lausua ajankohtaisselonteosta turvallisuusympäristön muutoksesta.

Suomen Punainen Risti on julkisoikeudellinen yhdistys, jonka oikeudellisesta erityisasemasta on Suomessa säädetty lailla (238/2000) sekä sen nojalla annetulla tasavallan presidentin asetuksella (827/2017).

Suomen Punaista Ristiä koskevan asetuksen 2§:n mukaan järjestön tarkoituksena on suojella elämää ja terveyttä sekä puolustaa ihmisarvoa ja ihmisoikeuksia kaikissa oloissa, auttaa kaikkein heikoimmassa asemassa olevia inhimillisten kärsimysten ehkäisemiseksi ja lieventämiseksi, sekä tukea ja avustaa viranomaisia niin rauhan kuin sodan ja aseellisten selkkausten aikana ihmisten hyvinvoinnin edistämiseksi.

Suomen Punainen Risti on osa kansainvälistä Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun liikettä, joka toimii kaikkialla maailmassa yhteisten periaatteiden mukaan. Kansainvälisesti Punaisen Ristin erityisasema perustuu sodan uhrien suojelemiseksi solmittuihin neljään Geneven yleissopimukseen vuodelta 1949 ja niitä täydentäviin kolmeen lisäpöytäkirjaan vuosilta 1977 ja 2005. Punaisen Ristin tehtäviin kuuluu myös sodan oikeussääntöjen tunnetuksi tekeminen. Suomen Punainen Risti on Suomen suurin humanitaarista apua antava järjestö, joka toteuttaa myös pitkäjänteistä kehitysyhteistyötä ja katastrofiriskien vähentämistyötä yhdessä eri maissa toimivien Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun paikallisyhdistysten kanssa.

<u>Sodan vaikutukset vakauteen Euroopan ulkopuolella</u>

Suomen Punainen Risti pitää tärkeänä, että selonteossa huomioidaan sodan välilliset vaikutukset globaaliin kehityksen, kestävään kehitykseen sekä alueellisiin kriiseihin. Kappaleessa 2.1.3 todetaan sodan vaikutusten sisältävän humanitaarisen avun tarpeiden kasvun myös Ukrainaa ja lähialueita laajemmin. Sen ennakoidaan lisäävän pakolaisuutta. Käsillä oleva selonteko ei kuitenkaan pohdi epävakausriskien vaikutuksia laajemmin. **Punainen Risti pitää tärkeänä, että näitä vaikutuksia kartoitetaan ja niihin vastaamiseen varaudutaan sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä myös Ukrainan lähialueita laajemmin.**

Riippumatta konfliktin kestosta sillä tulee olemaan merkittävä vaikutus erityisesti jo valmiiksi hauraissa maissa. Ruokakriisit, köyhyys ja haavoittuvuus tulevat lisääntymään. Näihin vastaaminen edellyttää kohdennettuja toimenpiteitä kansainväliseltä yhteisöltä ja sen osana Suomelta, jotta konfliktin vaikutuksia voidaan minimoida niin paljon kuin mahdollista.

Lyhyellä tähtäimellä on vastattava **globaalien humanitaaristen tarpeiden kasvuun.** Ukrainan kriisillä yhdistettynä kansainvälisen yhteisön reaktioon Venäjää kohtaan on valtavien

suorien vaikutusten lisäksi välillisiä vaikutuksia kymmenien miljoonien ihmisten elämään Euroopan ulkopuolella. Erityisesti viljan, ruoan ja kaasun hinnan nousun vaikutukset ovat laaja-alaisia ja merkittäviä.

Ukraina ja Venäjä ovat olleet merkittäviä viljan viejiä, Venäjä myös öljyn ja lannoitteiden. Konflikti on jo nyt vaikeuttanut tai tyrehdyttänyt viljelyä, tuotteiden kaupan ketjuja ja nostanut tuotteiden maailmanmarkkinahintaa. Öljyn hinnan nousu nostaa myös laajemmin kaikkien tuotteiden hintaa ja ruokkii inflaatiota. Ihmisten ostovoima heikkenee.

Afrikan sarven alueella ruoan hinnan nousu heikentää kymmenien miljoonien ihmisten ruokaturvaa. Sudan, Etelä-Sudan, Etiopia ja Kenia ovat erityisen riippuvaisia Ukrainan ja Venäjän tuontiviljasta (80-100%). Vaikutus on välitön kaupungeissa asuville, ruoan ostamista tarvitseville köyhille väestöryhmille. Kehitysmaiden mahdollisuudet sopeutua tilanteeseen etsimällä vaihtoehtoisia tuontimarkkinoita, subventoimalla hintoja tai käyttämällä varmuusvarastoja vaihtelevat huomattavasti.

Konflikti heikentää suoraan myös mahdollisuuksia tarjota humanitaarista apua kallistuneiden hintojen keskellä. Samalla rahamäärällä saadaan nyt autettua vähemmän ihmisiä. Afrikan Sarven alueella tilanne on ollut äärimmäisen huolestuttava jo ennestään ilmastonmuutoksen, COVID-pandemian ja konfliktien vaikutuksesta. Kun avun tarve on merkittävästi kasvanut ja avun ostovoima on pienentynyt, tilanne on erittäin huolestuttava.

Samalla kansainvälisen huomion keskittyminen Ukrainaan lisää jo olevassa olevia rahoitukseen liittyviä ja logistisia ongelmia, joita avun toimittamisessa muille kriisialueille on, ja luo näin pohjaa entistä pahemmille ruoka- ja tarvikekriiseille.

Pidemmän aikavälin vaikutukset globaaliin kehitykseen ja vakauteen heijastunevat laajemmin eri maihin ja eri elämänalueisiin. Pitkittyessä tilanne nostaa esiin huolen lisääntyvästä levottomuudesta ja jopa väkivallasta, sillä ruoan hinnan voimakas nousu on tunnettu levottomuuksien ja väkivallan taustatekijä. Esimerkiksi Arabikevään taustalla oli selkeästi voimakas ruoan ja muiden elinkustannusten kasvu. **Suomen on olennaista toimia aktiivisesti näiden väkivaltariskien tunnistamiseksi ja hallitsemiseksi sekä pitää kansainvälisessä yhteistyössään esillä Ukrainan kriisin aiheuttamia mahdollisia välillisiä vaikutuksia rauhaan ja vakauteen eri alueilla.**

Ilmastonmuutoksen osalta on erikseen tärkeää huomioida, että tällä hetkellä ilmastonmuutoksen torjunta on jäänyt merkittävässä määrin piiloon Ukrainan konfliktin vaikutusten alle. **Punainen Risti on huolestunut siitä, että ilmastonmuutoksen torjumiseen ja siihen sopeutumiseen käytetään yhä vähemmän resursseja ja aikaa**. Ilmastonmuutos ei kuitenkaan pysähdy konfliktin vuoksi, vaan siihen sopeutumiseen käytettävissä oleva aika vähenee koko ajan.

<u>Humanitaarisen avun rahoitus</u>

Kuten Suomen Punainen Risti on toistuvasti huomioinut, humanitaarisen avun rahoitus on jo ennestään ollut riittämätöntä. Nyt huolena on, että Ukrainan ja sen lähialueiden tilanne vie kansainvälisen yhteisön ja erityisesti perinteisten humanitaarisen avun rahoittajien huomion ja rahoitusta muihin humanitaaristen tilanteisiin vähennetään (ml. Jemen, Somalia, Afganistan, Afrikan Sarven ruokaturvattomuus). YK:n humanitaarisen avun koordinaatioelin OCHA arvioi joulukuussa 2021 humanitaarisen avun tarpeet yhteensä 41 miljardin dollarin suuruiseksi. YK:n vuosittaisen arviot humanitaarisen avun tarpeesta ovat kasvaneet useana

vuonna peräkkäin ja **pitkittyneet kriisit ja konfliktit aiheuttavat noin 80 prosenttia humanitaarisen avun tarpeista.**

Suomen antaman humanitaarisen avun rahoitus on laskenut merkittävästi vuoden 2014 jälkeen, jolloin se oli 105,7 miljoonaa euroa. **Huolena on, että Ukrainan konfliktiin nyt myönnettävä ylimääräinen rahoitus tulee vähentämään muihin kriiseihin tarjolla olevaa rahoitusta merkittävästi.** Esimerkiksi ilmastonmuutos on myös mitä suurimmassa määrin humanitaarinen kriisi. Ilmastonmuutoksen mukanaan tuomien sään ääri-ilmiöiden, kuten hirmumyrskyjen, rankkasateiden, maanvyörymien, kuivuuden ja helleaaltojen myötä humanitaarisen avun tarve on kasvanut nopeasti. Pitkällä tähtäimellä näihin kriiseihin vastaamatta jättäminen tulee paitsi lisäämään inhimillistä kärsimystä, myös synnyttämään epävakautta ja kasvattamaan konfliktien riskiä. Hyvin epävarmassa turvallisuusympäristössä vielä uusien kriisien ja konfliktien syntymistä tulee voida välttää.

Suomen Punainen Risti katsoo, että jotta Ukrainassa tarvittava humanitaarinen apu ei syö kykyä vastata muiden maiden akuutteihin tarpeisiin, **tulisi humanitaarisen avun rahoitusta vuodelle 2022 kasvattaa.**

Pakolaisuus

Konflikti on jo kasvattanut pakolaisten määrää Euroopassa eksponentiaalisesti. Eurooppalainen turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmä on toistaiseksi sopeutunut tilanteeseen hyvin, mutta riskit kasvavat, mitä pitempään konflikti kestää. Valtioiden mahdollisuus tukea Ukrainasta saapuvia pakolaisia tulee ajan kuluessa vaatimaan paljon voimavaroja. Sosiaaliset haasteet, kuten pääsy kohtuuhintaisiin asuntoihin, koulutukseen ja työelämään tulevat näkymään jo keskipitkällä tähtäimellä.

Jotta merkittäviltä ongelmilta vältytään, edellytetään sekä Suomelta että Euroopan unionilta ratkaisuja riittävän varhaisessa vaiheessa. **Tilapäisen suojelun käyttöönotto on ollut konfliktin alussa erinomainen päätös, mutta jo tässä vaiheessa tulisi selvittää, miten toimitaan, jos konflikti jatkuu kuukausia tai vuosia, eivätkä pakolaiset pääse palaamaan Ukrainaan.** Tilapäistä suojelua ei ole tarkoitettu pitkäkestoiseksi ratkaisuksi. Tällöin on löydettävä keinot sille, että maahan saapuneet ihmiset voivat halutessaan jäädä Suomeen huolimatta siitä, ovatko he esimerkiksi päässeet työelämään.

Tilanteen pitkittyessä haasteeksi tulee myös **perheenjäsenten yhdistäminen**. Perheenjäseniä on saattanut päätyä eri maihin Euroopassa, mikä ei lyhyellä tähtäimellä ole välttämättä ongelma, jos tavoitteena on palata mahdollisimman pian Ukrainaan. Mikäli näin ei käy, tulee perheenyhdistäminen pitemmän ajan kuluessa ajankohtaiseksi, minkä helpottaminen tulee vaatimaan sekä resursseja, hallinnollisia toimenpiteitä että poliittista tahtoa.

Suomen tilanteen osalta selonteossa on hyvin huomioitu, että Suomen tulee poikkeusoloissakin voida pitää kiinni kansainvälisen oikeuden velvoitteistaan. **Kansainvälistä suojelua tarvitsevien ihmisten oikeuksien ja ihmisarvoisen kohtelun takaaminen on keskeistä siinäkin tapauksessa, että heitä käytettäisiin välineenä turvallisuuden horjuttamisessa.** Tämä on tärkeää paitsi ihmisten suojelemiseksi sellaisen toiminnan seurauksilta, joihin he eivät itse ole syyllisiä, myös viranomaisen toiminnan legitimiteetin säilyttämiseksi. Kuten selonteossakin on huomioitu, hädänalaiset ihmiset saattavat joutua järjestäytyneen rikollisuuden tai ihmiskaupan uhreiksi. Myös Ukrainasta paenneiden kohdalla

on Suomessakin jo ollut tapauksia, joissa on herännyt epäilys haavoittuvan aseman hyväksikäytöstä. Tilanteen pitkittyessä riski tällaisen toiminnan lisääntymiselle kasvaa.

Selonteossa on myös huomioitu, että laaja muuttoliike saattaa aiheuttaa kohdemaassaan paikallisia jännitteitä eri väestönosien välillä ja aiheuttaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden häiriöitä sekä viharikosten kasvua. **Suomen Punainen Risti huomioi, että jännitteitä saattaa syntyä myös vastaanottojärjestelmässä olevien eri ryhmien kesken**. Jo nyt Ukrainasta maahan tulleiden koettu ”parempi” kohtelu tilapäisen suojelun ja nopeamman työskentelyoikeuden myötä koetaan epäoikeudenmukaisena sellaisten maassa pitkäänkin olleiden henkilöiden taholta, joita Ukrainan kohdalla tehdyt erillispäätökset eivät koske.

Ratkaisuna jännitteiden purkamiselle ja sisäisen turvallisuuden uhkien torjuntaan selonteossa tarjotaan ensisijaisesti viranomaisyhteistyön tehostamista. Eri viranomaisten hyvä yhteistoiminta ja sujuva tiedonvaihto ovat keskeisiä, mutta niiden lisäksi tarvitaan myös laajempia, koko yhteiskunnan läpileikkaavaa toimintaa, erityisesti viestintää. Tähän liittyviä kysymyksiä on varsin hyvin kuvattu henkistä kriisinkestävyyttä kuvaavassa kappaleessa, jossa kuvataan median roolia luottamuksen rakentamisessa. **Luotettavan tiedon jakamisella on keskeinen rooli myös sisäisen turvallisuuden ylläpitämisessä.**

<u>Monenvälisen yhteistyön heikentyminen ja humanitaarisen avun politisoituminen</u>

Selonteon kappaleessa 2.1.3 on tuotu esille konfliktin seuraukset monenväliselle yhteistyölle. Venäjä on suljettu ulos lähes kaikista kansainvälisistä ja alueellisista yhteistyöelimistä. Tilanteen kehittymistä on vaikea ennakoida, mutta on selvää, että edellytykset yhteistyölle heikentyvät väistämättä hyvin pitkäksi aikaa. Monenkeskinen yhteistyö vaikeutuu eri aloilla ja foorumeilla. Köyhimpien kehitysmaiden haavoittuvuuden kannalta riskiä siitä, että esimerkiksi ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi tehtävät päätökset vesittyisivät, on tärkeää pyrkiä välttämään tavalla tai toisella. Suomen Punainen Risti katsoo, että **vastakkainasettelun välillisiä vaikutusketjuja on pidettävä silmällä ja etsittävä keinoja toimia monenkeskisen yhteistyön ja päätöksenteon edellytysten säilyttämisen puolesta eri tavoin ja eri aloilla.**

Monenvälisen yhteistyön heikentyminen johtaa lisääntyneeseen kahdenväliseen yhteistyöhön, jolla puolestaan on helposti polarisaatiota ja vastakkainasettelua ruokkiva vaikutus. **Tällaisessa ympäristössä esimerkiksi puolueettoman ja tasapuolisen humanitaarisen avun antaminen on erittäin vaikeaa, mikä johtaa suoraan inhimillisen hädän kasvuun.**

Konfliktien ja kriisien monimutkaistuminen ja pitkittyminen ovat osittain seurausta poliittisen järjestelmän kyvyttömyydestä ratkaista isoja kriisejä ja humanitaarisilta toimijoilta odotetaan ratkaisuja, joihin niillä ei ole toimivaltaa. **Humanitaarisen työn ytimessä on varmistaa, että apu kaikkein heikoimmassa asemassa oleville ihmisille voidaan toimittaa perille.** Apua annetaan kaikille sitä tarvitseville osapuolesta riippumatta. **Tämä edellyttää pääsyä avun tarvitsijoiden luokse, mikä konfliktitilanteissa puolestaan edellyttää vahvaa luottamusta avun puolueettomuuteen, tasapuolisuuteen ja riippumattomuuteen kaikkien konfliktin osapuolten taholta.** Avustustyön politisoituminen heikentää ratkaisevasti avun saajien luottamusta näihin keskeisiin periaatteisiin. Periaatteiden kunnioitus ja eri toimijoiden itsenäiset roolit ovat erityisen tärkeitä silloin, kun Punainen Risti toimii viranomaisia avustavissa tehtävissä.

Politisoituminen liittyy vahvasti myös avun ehdollistamiseen, jossa avusta tulee osa poliittista strategiaa. **Tämä vaarantaa koko humanitaarisen avun perusperiaatteet. Avustustoiminnan epäämistä voidaan esimerkiksi käyttää sodankäyntimenetelmänä.** Pääsy avun tarvitsijoiden luo vaikeutuu, kun taisteluun osallistuvat eivät kunnioita sodan oikeussääntöjä eivätkä humanitaarisen avun puolueettomuutta.

Asevalvonta

Selonteon kappaleessa 2.1.3 on myös nostettu esiin konfliktin vaikutus asevalvonnalle. Monenvälisen yhteistyön heikentyminen tai loppuminen johtaa siihen, ettei edistystä tapahdu asevalvonnan kehittämisessä eikä aseiden aiheuttamiin humanitaarisiin ongelmiin voida tehokkaasti puuttua.

Suomi on perinteisesti uutta aseteknologiaa koskevissa kansainvälisissä prosesseissa (esim. kybersodankäynti, autonomiset aseet) johdonmukaisesti painottanut tarvetta selvittää humanitaarisen oikeuden suhdetta ja toimeenpanoa teknologiaa kehitettäessä sekä laadittaessa niitä koskevia kansainvälisiä normeja. **Suomen Punainen Risti toivoo, että huolimatta turvallisuusympäristön muutoksesta ja siihen liittyvistä mahdollisista ratkaisuistaan, Suomi tulee myös tulevaisuudessa huomioimaan humanitaarisen oikeuden normit aseteknologiaa koskevissa prosesseissa.**

Selonteossa on myös useaan otteeseen tuotu esille ydinaseet ja niiden nousu uudelleen keskusteluun Ukrainan konfliktin yhteydessä. Punaisen Ristin liike on jo pitkään vedonnut valtioihin, että pikaisesti ja päättäväisesti hyväksyisivät ja ratifioisivat **ydinasekieltosopimuksen** (The Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, TPNW). Suomen Punainen Risti pitää tärkeänä, että riippumatta NATO:n osalta tehtävistä ratkaisuista, ei Suomen osalta suljettaisi pois mahdollisuutta liittyä ja ratifioida ko. sopimus.

Lisäksi Suomen Punainen Risti haluaa tuoda esille huolen siitä, että konflikti johtaa maailmalla **lisääntyneisiin puolustusmenoihin**. Tämä vie resursseja ja huomiota pois sosiaalisilta, terveydellisistä ja humanitaarisilta haasteilta, jotka eivät ole katoamassa. Lisääntynyt sotilaallinen rahoitus johtaa usein myös uudenlaisten aseteknologioiden kehittämiseen. Kansainvälisesti tulisi välttää tilannetta, jossa uuden aseteknologian kehittämisen myötä ylimääräistä, ”vanhentunutta” sotilaallista materiaalia toimitetaan kumppanimaille, joka puolestaan kiihdyttää alueellisia ja valtioiden sisäisiä konflikteja sekä rajaselkkauksia erityisesti hauraimmissa valtioissa.

Sodan oikeussäännöt

Suomen Punainen Risti kiittää sitä, että selonteossa on voimakkaasti tuotu esiin ja tuomittu sotatoimien tietoinen kohdistaminen siviileihin ja siviilikohteisiin sotarikoksena. On tärkeää, että Suomi tukee sotarikosten tutkintaa ja vastuuseen saattamista, tarvittaessa Kansainvälisessä rikostuomioistuimessa.

Selonteossa ei kuitenkaan tuoda esiin kansallisia kehittämistarpeita näiltä osin. Kuten yllä on mainittu, **Suomen Punaisen Ristin näkemyksen mukaan on tärkeää, että Geneven sopimusten velvoitteiden, kansainvälisen humanitaarisen oikeuden ja sodan oikeussääntöjen tuntemusta lisätään myös Suomessa, mukaan lukien poliittisen johdon, Puolustusvoimien henkilökunnan, varusmiesten sekä reservissä olevien osalta.** On ensiarvoisen tärkeää, että aseellisen konfliktin aikana myös Suomen maanpuolustus on

tietoinen sitä koskevista kansainvälisoikeudellisista velvoitteistaan, mukaan lukien humanitaaristen avustustoimijoiden oikeudet.

Suomen Punainen Risti pitäisi tervetulleena, että Suomi esimerkinomaisesti edistäisi toimia, joilla edistettäisiin kansainvälisten velvoitteiden tehokasta kansallista toimeenpanoa ja kunnioitusta. **Suomen Punainen Risti katsoo, että Suomessa tulisi viranomaisten sekä kansalaisyhteiskunnan yhteistyöllä laatia raportti kansainvälisen humanitaarisen oikeuden kansallisesta toimeenpanosta Suomessa.** Tässä yhteydessä tulisi kirjata ja identifioida osa-alueet, joissa Suomi on onnistuneesti toimeenpannut humanitaarisen oikeuden velvoitteitaan. Samanaikaisesti tulisi kriittisesti ja avoimesti nostaa esille ne osa-alueet humanitaarisen oikeuden toimeenpanossa Suomessa, joiden osalta olisi hyvä ryhtyä lisätoimiin, jotta Suomi osaltaan varmistaisi humanitaarisen oikeuden velvoitteiden toteutuksen ja kunnioituksen tositilanteessa. Näin viranomaiset yhdessä kansalaisyhteiskunnan kanssa tunnistaisivat, mihin humanitaarisen oikeuden kansallisen toimeenpanon keinoihin ja prioriteetteihin tulisi keskittyä tulevien vuosien osalta. Raportti olisi samalla tehokas keino laatia lähivuosia koskeva toimintasuunnitelma humanitaarisen oikeuden kansallisen toimeenpanon osalta.

Kristiina Kumpula
pääsihteeri