

LAUSUNTO HUMANITAARISEN AVUN LINJAUKSESTA

Viite: Luonnos humanitaarisen avun linjaukseksi, lausuntopyyntö 18.6.2012

KPT kiittää ulkoministeriötä mahdollisuudesta kommentoida humanitaarisen avun linjauksen luonnosta. Yleisesti ottaen toimikunta pitää linjausta erittäin hyvänä ja kannattaa siinä esitettyjä periaatteita ja tavoitteita. Suomen humanitaarinen toiminta on kansainvälisesti arvioituna korkeatasoista. On hienoa, että linjauksessa pyritään parantamaan niitä ongelmia, joita avun käytännöissä on havaittu. Kiitettävää on myös selkeä pyrkimys vahvistaa edelleen Suomen roolia humanitaarisen avun vaikuttajana globaalisti.

KPT esittää alla huomionsa linjausluonnoksesta. Toimikunta haluaa kiinnittää huomiota myös lausuntokierroksen aikatauluun. Lausunto lähetettiin kommenteille juhannusta edeltävällä viikolla ja kommentteja pyydettiin 3.8. mennessä. Aikataulu oli lomakauden vuoksi mahdoton. KPT:n toimintaperiaatteena on, että lausunnot muotoillaan sen eri jäsenten esittämien näkemysten pohjalta ja ne hyväksytään kaikilla jäsenillä. Toimikuntaan kuuluu 19 eri jäsentä, joille on annettava kohtuullinen aika muodostaa näkemyksiä käsiteltävästä aiheesta ja tarkistaa lausuntoluonnos ennen sen hyväksymistä. KPT toivoo, että vastaisuudessa ministeriöt ottavat tämän lausuntopyynnöissään huomioon.

Humanitaarisen avun tarpeet

Linjausluonnos painottaa luonnononnettomuuksia ja ilmastonmuutoksen vaikutusta humanitaarisen avun tarpeen kasvuun. Tämä on perusteltua siksikin, että ilmastonmuutos ja ympäristöongelmat vaikuttavat myös monien konfliktien taustalla, mikä yhteys olisi syytä tuoda linjauksessa esille.

Sodat ja konfliktit ovat edelleen myös merkittävä syy humanitaarisen avun tarpeeseen, ja niiden luonne on entisestään monimutkaistunut. Erityisesti maan sisäisten konfliktien kohdalla apu usein myöhästyy, kun siviiliväestöön kohdistuvaa uhkaa ja ongelmia ei myönnetä riittävän nopeasti. Suomen osana kansainvälistä yhteisöä tulee pyrkiä siihen, että kriisitilanteisiin reagoidaan ja apua toimitetaan nykyistä nopeammin.

Kansainvälinen humanitaarinen järjestelmä

On hyvä, että Suomi tukee ja korostaa YK:n johtavaa roolia kansainvälisessä humanitaarisessa toiminnassa. Toimikunta kannattaa lämpimästi painotusta määrätietoiseen vaikuttamiseen kansainvälisen humanitaarisen avun järjestelmän parantamiseksi. On ilahduttavaa, että linjaukseen sisältyy myös konkreettinen sitoumus laatia Suomelle vuosittain päivitettävä vaikuttamissuunnitelma johtokunta- ja hallitusneuvostotyökentelyä varten. Kuten valtioneuvoston tarkastusvirasto toteaa, Suomen antaman humanitaarisen avun tuloksellisuus riippuu maailmanlaajuisen apujärjestelmän toimintakyvystä (VTV tarkastuskertomus 8/2012: Humanitaarinen apu).

Humanitaaristen periaatteiden puolustaminen

Humanitaariset periaatteet ja kansainvälinen humanitaarinen oikeus tarvitsevat nyky maailmassa kipeästi puolustamista. On tärkeää, että Suomi sitoutuu linjauksessa vahvasti näihin periaatteisiin. Tässä yhteydessä on erityisen tärkeää viitata täsmällisesti humanitaarisen oikeuden kulmakiviin, kuten Geneven sopimuksiin ja sen lisäpöytäkirjoihin (esim. kohdassa II Suomen humanitaarisen avun periaatteet). Kansainvälinen trendi on, ettei näitä sopimuksia enää kunnioiteta, ja siksi Suomen tulee johdonmukaisesti puhua niiden puolesta.

Kansainvälisellä tasolla humanitaarisen avun politisoituminen ja sotilaallistuminen on erittäin huolestuttava suuntaus. Nämä ongelmat todetaan linjausluonnoksessa, mutta niihin liittyviä kannanottoja olisi syytä vielä terävöittää.

Linjauksessa olisi hyvä tuoda esille esimerkiksi se, että humanitaarisen intervention käsite on itsessään ristiriitainen, sillä se johtaa sotilaallisten ja humanitaaristen toimien rajan hämärtymiseen. Linjauksessa tulisi vielä vahvemmin korostaa sitä, että poliittis-sotilaalliset intressit on välttämätöntä erottaa humanitaarisesta toiminnasta (kappale 3.2. Suojelu osana humanitaarista toimintaa). Toimikunta pitää tärkeänä sitä, että humanitaarisen intervention on aina perustuttava YK:n turvallisuusneuvoston valtuutukselle. Erittäin tärkeä

on myös tavoite 5:ssä todettu periaate, että sotilaallista apua käytetään vain viimeisenä oljenkortena avun perille toimittamisessa. Toimikunta painottaa, että humanitaarinen apu tulee pitää tarkasti erillään sotilaallisesta toiminnasta. Muuten voidaan tuhota humanitaarisen toiminnan edellytykset vuosikymmeniksi.

Toinen humanitaarisia periaatteita vastaan sotiva kansainvälinen ilmiö on se, ettei konfliktin tiettyjen osapuolten kanssa olla valmiita neuvottelemaan. Esimerkiksi EU on tehnyt tällaisia linjanvetoja, jotka heijastuvat myös YK:n toimintaan. Humanitaarisiin periaatteisiin kuitenkin kuuluu, että avun toimittamiseksi ja siviilien suojelemiseksi vuoropuhelua käydään tarpeen mukaan konfliktien kaikkien osapuolten kanssa. Tähän olisi syytä ottaa kantaa linjauksessa.

Humanitarismi maailmanpolitiikassa

Humanitaaristen periaatteiden korostamisen rinnalla toimikunta haluaa nostaa esille humanitarismiin liittyvät ristiriitaisuudet, joita myös olisi syytä käsitellä linjauksessa. Viime aikoina humanitarismista on tullut osa maailmanpolitiikan käytäntöjä toiminnan siirtyessä enenevässä määrin laajasti ymmärrettyyn kriisinhallintakehykseen. Samalla humanitaarisen toiminnan etiikka on muuttunut neutraalista toiminasta osaksi globaaliongelmien ratkaisuvälineitä. Tämä näkyy keskeisten toimijoiden, esimerkiksi Yhdysvaltojen, tavassa ymmärtää humanitaarinen toiminta osana ulkopoliitiikan laajaa keinovalikoimaa.

Kriisinhallinnan yhteydessä humanitaaristen toimijoiden kyky olla erillään poliittisista toimijoista tai osapuolista on erittäin rajallinen. Tällaisia tilanteita on ilmennyt esimerkiksi Afganistanin operaation yhteydessä. Ns. humanitaarinen tila on kaventunut puolueettomien toimijoiden puuttuessa. Nyt tekstissä ei oteta kantaa tähän ongelmaan. Sen olemassa olo sivuutetaan puhumalla puolueettomuuden etiikasta ja toisaalta viittaamalla eri politiikkamuotojen täydentävyyteen. Tekstissä korostetaan Suomen humanitaarisen avun olevan puolueetonta ja avuntarpeesta nousevaa. Suomen apu kanavoituu kuitenkin YK, EU:n ja kansalaisjärjestöjen kautta, joiden suhde humanitaariseen toimintaan saattaa olla selkeämmin poliittisesti ehdollista.

Avoimempi lähtökohta olisi selvästi julkituoda Suomen humanitaarisen toiminnan arvopohjaisuus ja poliittiset päämäärät, kuten ihmisoikeuspolitiikka. Ihmisoikeudet ovat etusijalla Suomen kehityspoliitiikan peruslinjauksissa, ja humanitaarinen apu kutoutuu osaksi laajempaa kehitys-turvallisuus -tematiikkaa. Tämän kokonaisuuden rajapintojen tarkempi erittely olisi paikallaan.

Avun määrä ja päätöksenteko

Suomen humanitaarisen avun keskeisin kipukohta on ollut sen rahoitusjärjestelmä, johon liittyen linjauksessa otetaan hyvin huomioon valtiontalouden tarkastusviraston suositukset. Selkeä parannus on, että linjauksessa määritellään Suomen humanitaarisen avun taso (10 prosenttia varsinaisista kehitysyhteistyömäärärahoista). Avun määrän suhteen on kuitenkin syytä säilyttää tietty joustavuus: myös loppuvuodesta tapahtuviin katastrofeihin täytyy pystyä vastaamaan, vaikka kyseisen vuoden määrärahat olisi jo käytetty.

Linjauksessa sitoudutaan myös nopeuttamaan avustuspäätöksiä, mutta siinä ei kuitenkaan määritellä, miten asia käytännössä ratkaistaan. Eräs keskeinen kysymys on, millä tavoin Suomi voi tarvittaessa riittävän nopeasti tehdä päätöksiä määrärahojen lisäallokaatiosta ja irrottaa varoja äkillisen katastrofin vaatimiin avustustoimiin.

Jatkumo

Jatkumo erilaisten tuki- ja avustustoimien välillä on keskeinen haaste, joka tunnistetaan hyvin myös linjausluonnoksessa. Katkosten syynä on yleensä se, että eri apuinstrumenttien käyttöä valmistelevat ja niistä päättävät eri tahot, joilla on eri budjettisyklit. On hyvä, että Suomi on kansainvälisessä tasolla ja monenkeskisissä järjestöissä aktiivisesti mukana kehittämässä ja edistämässä ratkaisuja, jotka voivat helpottaa siirtymävaiheita eri instrumenttien välillä.

Eri rahoitusmekanismien joustavuus ja yhteensovittaminen on kuitenkin oleellinen kysymys myös kansallisella tasolla. Linjauksessa tulisi ottaa kantaa tähän ja määritellä, millä käytännön mekanismeilla Suomi pyrkii omalta osaltaan ratkaisemaan ongelmaa. Tässä yhteydessä olisi syytä tarkastella Suomen humanitaari-

seen avun yhteyksiä Suomen muihin apuinstrumentteihin, jotka liittyvät jatkumon toteuttamiseen (esim. hauraiden valtioiden erityistarpeiden huomioiminen KEPOssa, rauhanvälityksen toimintaohjelma jne.)

Linjauksessa on hyvin huomioitu katastrofiriskien vähentäminen (disaster risk reduction). Jatkumoajattelumallia on syytä selkeyttää tuomalla tekstissä vahvemmin esiin ennaltaehkäisevän toiminnan esisijaisuus. Nyt humanitaarinen toiminta painottuu hätäapuun kriisien ja katastrofien jo tapahduttua. On kuitenkin selvää, että humanitaarinen toiminta on parhaimmillaan ja tehokkaimmillaan ennaltaehkäisevää. Suurin osa katastrofeista tapahtuu samoilla alueilla. Panostamalla näiden alueiden kriisinkestävyyteen saadaan paljon enemmän aikaan kuin varsinaisella hätäavulla. Preventiivinen toiminta paljastaa kehityspolitiikan elimellisen suhteen humanitaariseen toimintaan. Tämä linkki olisi syytä tuoda paremmin esiin. Samalla sen tunnustaminen sitoo kehityspolitiikan arvopohjaa humanitaariseen politiikkaan.

Lisäksi on syytä kiinnittää huomiota pitkäkestoisen hätäavun ja apuriippuvuuden väliseen yhteyteen, johon voidaan vaikuttaa valitsemalla avustustoiminnassa oikeat lähestymistavat, toimintamuodot, sisällöt ja suunnittelu- ja toimintaperspektiivit. Pitkittyneiden kriisien epävakaisissa olosuhteissa paikallisia rakenteita vahvistavaan ja ihmisten omatoimisuutta rohkaisevaan työhön ryhtyminen (kehitysyhteistyövaiheeseen siirtyminen) viivästyy ja riippuvuus avustuksista ja humanitaarisen yhteisön ylläpitämistä palveluista kasvaa. Tämä luo ja ylläpitää passivoitumista ja apuriippuvuutta sekä rakenteiden että yksilöiden tasolla, ja heikentää osaltaan ennaltaehkäisevän työnkin onnistuneisuutta. Linjauksessa olisikin hyvä mainita erikseen katastrofiavun ja pitkäjänteisen kehitystyön välinen dialogi ja yhteistyö mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, jotta mahdollisuuksien mukaan vältetään riippuvuuksien syntyemiseltä.

Avun kohteet ja painopisteet

Linjauksen mukaan Suomi priorisoi humanitaarisen avun kohteet YK:n yhteisvetoomuksen ja salamavetoomusten perusteella. Linjauksessa todetaan myös, että Suomen avun painopiste on köyhimmissä maissa ja että Suomi keskittyy apunsa "elämän pelastamisen kannalta keskeisille sektoreille". Linjauksessa olisi kuitenkin syytä tarkemmin määritellä, miten apua priorisoidaan. Tulisi ottaa kantaa myös siihen, miten toimitaan keskituloisten ja rikkaiden maiden katastrofeissa ja kriiseissä, jos tulee avunpyyntöjä niihin liittyen. Linjauksessa olisi hyvä käydä läpi valtionhallinnon sisäinen työnjako näissä tilanteissa ja määritellä, mihin tarkoituksiin kehitysavuksi laskettavaa humanitaarista apua voidaan käyttää (vrt. vuoden 2004 tsunamin aikaiset kokemukset ja niiden jälkeen luodut toimintamallit).

Avun priorisointi ja kohdentaminen on keskeinen kysymys myös läpileikkaavien tavoitteiden toimeenpanon kannalta. Linjauksen mukaan Suomi edellyttää KEPO:n läpileikkaavien tavoitteiden valtavirtaistamista tukemiensa järjestöjen toimintaan ja kiinnittää erityishuomiota haavoittuvien ryhmien, kuten naisten, lasten ja vammaisten oikeuksiin. Linjauksessa tulisi täsmentää, millä tavoin nämä painotukset vaikuttavat konkreettisiin avustuspäätöksiin. Naisten, lasten (sekä tyttöjen että poikien) ja vammaisten henkilöiden erityistarpeet ja heidän oikeuksiensa suojeleminen kriisitilanteissa tulisi nostaa linjauksessa vielä vahvemmin esille, myös Suomen tavoitteissa (osio IV).

Linjauksessa olisi myös vahvemmin tuotava esille sitä, että sekä avunsaajien että -antajien turvallisuus on yhä suurempi ongelma humanitaarisessa työssä. Suomen on vaadittava tukemiltaan järjestöiltä myös avustustyöntekijöiden oikeudellista vastuuta ja väärinkäytösten estämistä työtehtävissä (code of conduct).

Suomalaiset järjestöt ja yritykset humanitaarisessa työssä

Linjauksessa painotetaan humanitaarisen avun toimijoilta vaadittavaa erityisosaamista ja kokemusta. Laadukriteerien pitäminen korkealla onkin tärkeää eikä toimijoiden määrän kasvattaminen ole itseisarvo. Oikeudenhaltijoiden ja edunsaajien kannalta humanitaarisen työn laatu on kaikkein tärkein asia ja sen kehittäminen on aina prioriteetti. Laadun kannalta keskeistä on avustustoiminnan toteuttaminen siten, että se tukee toipumista (recovery) ja kestävästä kehitystä, sekä edunsaajien ottaminen mukaan toiminnan suunnitteluun, toteutukseen ja arviointiin. Muuttuvissa tilanteissa on kuitenkin tarpeen pitää portit avoinna uusille toimijoille silloin, kun niillä on erityisosaamista esimerkiksi tietyllä alueella. Tavoitteena on oltava se, että kaikki olemassa oleva osaaminen saadaan tarvittaessa käyttöön.

10.8.2012

Suomalaisille järjestöille kanavoitavan tuen ehdoksi asetetaan, että niillä on oltava Euroopan komission DG ECHOn myöntämä kumppanuusstatus. Tämä on perusteltua, sillä ECHO-kriteerit on ammattitaitoisesti laadittu ja ECHOn valvontaan tarvittavat resurssit. Komissiossa asia nähdään kuitenkin niin, että järjestöllä tulisi ollakansallinen humanitaarisen toimijan status ennen ECHOn kumppanuusstatuksen myöntämistä. Linjauksessa pitäisikin selkeyttää, miten Suomi näin ollen käytännössä voi edistää järjestöjen ECHO-statuksen saamista, silloin kun se on yllämainittujen seikkojen nojalla perusteltua

Linjauksen tavoite lisätä suomalaisten yritysten kiinnostusta ja valmiuksia osallistua humanitaariseen apuun liittyvään liiketoimintaan on kannatettava. Humanitaarinen toiminta tulee kuitenkin pitää erillään kaupallistaloudellisista intresseistä. Avun tilanteet ja muodot kuitenkin vaihtelevat, ja tietyissä tapauksissa tarvitaan esimerkiksi nopeita toimituksia ja toimivaa yhteistyötä suomalaisten yritysten kanssa. Yhteistyön kehittämisen rinnalla on vaalittava myös sitä periaatetta, että aina kun mahdollista hankinnoissa suositaan kriisialueen tai sen lähialueiden yrityksiä paikallistalouden vahvistamiseksi.