

31.01.2008

EDUSKUNTA
Ulkoasiainvaliokunta

UTP 21/2008 vp

viite
Ulkoasiainvaliokunnan mietintö 1/2007 vp

asia
Humanitaaristen järjestöjen toimintaedellytysten turvaaminen kriisitilanteissa

Ulkoasiainvaliokunnalle lähetetään oheisena valiokunnan pyynnöstä ja perustuslain 97 §:n nojalla muistio humanitaaristen järjestöjen toimintaedellytysten turvaamisesta kriisitilanteissa.

Apulaisosastopäällikkö

Anu Laamanen

Liitteet

Muistio humanitaaristen järjestöjen toimintaedellytysten turvaamisesta kriisitilanteissa.

31.1.2008

UTP 21/2008 vp

Humanitaaristen järjestöjen toimintaedellytysten turvaaminen kriisitilanteissa

Ulkoasiainvaliokunta pyysi hallituksen toimenpidekertomusta vuodelta 2006 koskevassa mietinnössään (UaV 1/2007 vp) Afganistanin sotilaallisen kriisinhallintaoperaation yhteydessä valtioneuvostolta humanitaaristen järjestöjen toimintaedellytyksiä koskevaa selvitystä.

Humanitaarisen avustustoiminnan luonteeseen kuuluu, että apu pyritään kriisialueilla kohdistamaan niille, jotka sitä kaikkein kipeimmin tarvitsevat. Avustustoimintaa ohjaavat siten yksinomaan humanitaariset näkökohdat, eikä poliittisten, sotilaallisten tai muiden asiaan kuulumattomien tavoitteiden tule vaikuttaa päätöksiin avun kohdentamisesta. Toiminnan tosiasiallinen puolueettomuus ei kuitenkaan riitä, vaan yhtä tärkeää on, että humanitaariset toimijat mielletään kussakin toimintaympäristössä puolueettomiksi. Avustusjärjestöjen sekoittuminen paikallisen väestön silmissä konfliktin osapuoliin tai muihin intressitahoihin uhkaa avustustyöntekijöiden turvallisuutta ja avun tehokasta toimittamista. Kansainvälinen Punainen Risti onkin vedonnut valtioihin, jotta nämä kunnioittaisivat Punaisen Ristin toiminnan yksinomaan humanitaarista luonnetta ja järjestön tarvetta erottautua konfliktien kaikista osapuolista. Ainoastaan puolueettomiksi ja riippumattomiksi tunnustetut ja mielletyt humanitaariset järjestöt pystyvät tehokkaasti ja mahdollisimman turvallisesti auttamaan kaikkein kurjimpiin oloihin joutuneita.

Suomen humanitaarisen toiminnan peruslinjaukset vastaavat *Good Humanitarian Donorship* -periaatteita. GHD-periaatteiden mukaan humanitaarisen avustustoiminnan lähtökohdat ovat inhimillisuus, puolueettomuus, tasapuolisuus ja riippumattomuus. Periaatteista sovittiin Tukholmassa vuonna 2003 konferenssissa, jossa 16 avustustyötä tekevän valtion, EU:n komission ja OECD:n ohella edustettuina olivat myös Kansainvälinen Punainen Risti ja monet muut avustusjärjestöt. OECD/DAC:in kehitysyhteistyöministeriöiden kokouksessa huhtikuussa 2006 vahvistettiin sitoutuminen periaatteiden noudattamiseen. GHD-periaatteet hyväksyttiin Euroopan unionissa 18.12.2007, *The European Consensus on Humanitarian Aid* sisältää myös OECD:hen kuulumattomien jäsenmaiden tuen periaatteille.

EU on toiminut aktiivisesti humanitaarisen oikeuden noudattamisen edistämiseksi ja avustustoiminnan edellytysten turvaamiseksi. Unioni hyväksyi vuonna 2005 humanitaarisen oikeuden täytäntöönpanoa koskevat suuntaviivat, joissa se sitoutuu pitämään humanitaarista oikeutta esillä ulko- ja turvallisuuspoliittisessa toiminnassaan ja keskusteluissa kolmansien valtioiden kanssa. Suuntaviivoissa tunnustetaan Punaisen Ristin Kansainvälisen Komitean "sopimus pohjainen, pitkäaikainen ja yleisesti hyväksytty rooli puolueettomana ja riippumattomana humanitaarisena järjestönä".

Genevessä marraskuussa 2007 järjestetyssä Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun 30. kansainvälisessä konferenssissa Suomi antoi yhdessä muiden Pohjoismaiden ja pohjoismaisten Punaisten Ristien kanssa sitoumuksen, jossa tunnustetaan puolueettoman ja riippumattoman humanitaarisen toiminnan merkitys. Sitoumuksen allekirjoittajana Suomi on lupautunut edistämään alan keskeisten toimijoiden, kuten poliittisten päättäjien, sotilashenkilöstön ja avustusjärjestöjen tietämystä Punaisen Ristin puolueettomasta ja riippumattomasta toimintatavasta sekä niistä riskeistä, joita humanitaaristen ja sotilaallisten tai poliittisten toimien yhdistämiseen liittyy. Sitoumuksen täytäntöönpanoa suunnitellaan ja seurataan eri viranomaisten toimesta sekä erityisesti ulkoasiainministeriön johdolla toimivassa kansainvälisen humanitaarisen oikeuden työryhmässä, jossa useat ministeriöt samoin kuin eräät kansalaisjärjestöt ovat edustettuina.

Aseellisten kriisien yhteydessä humanitaaristen järjestöjen toimintaedellytykset usein vaikeutuvat. Afganistanissa humanitaarisen avun toimittaminen (humanitarian access) on kasvava haaste etenkin maan etelä- ja kaakkoisosissa. YK:n pääsihteerin syyskuisen Afganistan-raportin mukaan Maailman Ruokaohjelman (WFP) saattueet ja kansalaisjärjestöjen henkilöstö ovat joutuneet toistuvien hyökkäysten kohteeksi, ja ainakin 78 aluetta on kokonaan YK:n alajärjestöjen saavuttamattomissa. Afganistaniin suunnattu humanitaarinen apu kanavoituu suurimmaksi osaksi YK-järjestelmän kautta. YK:n toimintaa Afganistanissa koordinoi YK:n Afganistan-missio (UNAMA), jonka roolia kansainvälisten tukitoimien koordinoinnissa pyritään vahvistamaan. Suomen Afganistaniin antama humanitaarinen apu kanavoidaan YK:n operatiivisten järjestöjen ja niiden ohjelmien kautta UNAMAN koordinaatiroolia tukien.

Kansainvälisen ISAF-operaation ensisijaisena tehtävänä on afgaaniviranomaisten tukeminen maan turvallisuustilanteen vakauttamisessa ja siten myös siviilitoimijoiden kuten YK:n alajärjestöjen ja kansalaisjärjestöjen toimintamahdollisuuksien parantamisessa. ISAFin alueellisten jälleenrakennusryhmien (PRT, *Provincial Reconstruction Team*) näkyvä läsnäolo luo paikallisväestön taholta odotuksia myös akuuttien ongelmien ratkaisulle, mihin pyritään vastaamaan esimerkiksi toimittamalla pienimuotoista materiaaliapua tai tukemalla pienrakentamista. PRT-ohjausryhmän (*PRT Executive Steering Committee*)¹ helmikuussa 2007 antama ohjeistus asettaa kuitenkin tiukat rajat PRT:iden roolille suhteessa humanitaariseen apuun ja humanitaarisen toiminnan tukemiseen. PRT:illä ei ole roolia humanitaarisessa toiminnassa muuten kuin *in extremis* -tilanteissa (kuten hätäapu luonnonkatastrofien yhteydessä) ja silloinkin PRT voi toimia vain Afganistanin hallituksen edustajien ja UNAMAn johdolla.

Suomalaisten siviiliasiantuntijoiden PRT-toiminnan puitteissa toimeenpanemat pienhankkeet keskittyvät turvallisuussektorin kehittämisen tukemiseen (etenkin poliisi ja vankeinhoitolaitos). Hankkeet suunnitellaan ja toteutetaan yhteistyössä afgaaniviranomaisten kanssa. Vuosille 2007-2010 PRT-pienhankkeisiin on varattu kehitysyhteistyövaroista yhteensä 2 miljoonaa euroa. Suomen ISAF-joukolle on varattu näistä varoista yhteensä 350 000 euroa pienimuotoisiin projekteihin (ns. Quick Impact -projektit) Mazar-i-Sharifin PRT:n toimialueella. Projektit identifioidaan PRT:n siviili- ja sotilastoimijoiden kesken yhteistyössä paikallisviranomaisten ja UNAMA:n kanssa, ja niiden toteuttamisessa käytetään paikallisia resursseja (työvoima, hankinnat). PRT-toimien koordinaatio humanitaaristen järjestöjen kanssa hoidetaan pääasiallisesti UNAMA:n kautta järjestöjen puolueetonta ja riippumatonta statusta kunnioittaen. Suoria suhteita järjestöihin hoidetaan vain kunkin järjestön omasta tahdosta.

¹ PRT-ohjausryhmä koostuu Afganistanin hallituksen, YK:n erityisedustajan, ISAFin komentajan, Naton siviiliedustajan, EU:n erityisedustajan ja PRT-toimintaan osallistuvien maiden edustajista.