

Humanitaarisen avun linjaus



Sisältö

Esipuhe	3
Johdanto	5
1. Humanitaarisen avun haasteet	7
1.1 Kasvavat tarpeet	7
1.2 Kansainvälisen humanitaarisen järjestelmän vahvistaminen	8
2. Humanitaarisen avun periaatteet ja tavoitteet	11
2.1 Tavoitteena ihmishenkien pelastaminen ja inhimillisen hädän lievittäminen	11
2.2 Läpileikkaavat tavoitteet	12
3. Avunannon kriteerit, kanavat ja painopisteet	15
3.1 YK:n yhteisvetoomus on maavalintojen perusta	15
3.2 Tuki kanavoidaan kokeneiden puolueettomien toimijoiden kautta	16
3.3 Tuki EU:n humanitaariselle toiminnalle	17
3.4 Suojelu on oleellinen osa humanitaarista apua	18
3.5 Humanitaarinen miinatoiminta	20
4. Humanitaarisen avun uudistustavoitteet	23
5. Avun tuloksellisuuden seuranta, arviointi ja tiedottaminen	29
Liite 1. Hyvän humanitaarisen avunannon periaatteet	31
Liite 2. Linjauksessa käytetyt lyhenteet	36
Liite 3. Tilastot	38

Kannen kuva: Pakistanilainen rouva Sukham rakentaa uutta kotia tulvissa menettämänsä tilalle. Kuva: Pirjo-Liisa Heikkilä.

Esipuhe

Humanitaariset kriisit ovat vuosi vuodelta monimutkaistuneet ja niiden vaikutus ja mittakaava kasvaneet. Vuosittain sadat miljoonat ihmiset kärsivät luonnononnettomuuksien, sotien ja aseellisten konfliktien seurauksista. Humanitaarisen toiminnan perustavoite on pelastaa ihmishenkiä, lievittää kärsimystä ja inhimillistää hätää sekä ylläpitää ihmisarvoa kriisien aikana. Kansainvälisen humanitaarisen järjestelmän toiminnan avulla pelastetaan vuosittain miljoonia aliravitsemuksesta kärsiviä lapsia ja muita haavoittuvassa asemassa olevia, jaetaan vettä ja hätäsuojia kotinsa menettäneille, lääkittää haavoittuneita ja autetaan äitejä synnyttämään turvallisemmin sodan keskellä.

Ihmisoikeudet ovat luovuttamattomia myös konfliktien ja kriisien aikana. Suomi suuntaa humanitaarista apua sinne, missä avuntarve ja hätä ovat suurimmat, lähtökohtana humanitaariset periaatteet ja luotettavat tarvearviointit. Jotta apu saataisiin tehokkaasti perille, on YK-johtoisen kansainvälisen humanitaarisen avun järjestelmän oltava hyvin ennalta varautunut ja koordinoitu. Avun tuloksellisuutta on parannettu vuodesta 2005 lähtien humanitaarisen avun uudistusprosessilla. Suomi on voimakkaasti tukenut reformia ja toimii sen hyväksi jatkossakin. Tulevaisuudessa on entistä enemmän kiinnitettävä huomiota hyvään johtamiseen, kumppanuuksien laatuun, vaikutuksen arviointiin ja tilivelvollisuuteen. Näitä teemoja Suomi ajaa eteenpäin entistä aktiivisemmän politiikkavuoropuhelun ja avustusjärjestöjen johtokuntavaihtamisen kautta.



▲
*Kehitysministeri
Heidi Hautala
Kuva: Liisa Takala*

Myös avunantajien on tehostettava toimintaansa. OECD:n kehitysapukomiteassa ja Euroopan unionissa on hyväksytty niin sanotun Hyvän humanitaarisen avun periaatteet. Ne korostavat avun antamista perustuen yksinomaan tarpeeseen, ei poliittiseen tarkoituksenmukaisuuteen. Suomi on sitoutunut näiden periaatteiden noudattamiseen. On tärkeää, että kansainvälinen avustusjärjestelmä koetaan puolueettomaksi ja humanitaariset arvot yleismaailmallisiksi. Tämä on edellytys sille, että avunantajapohjaa voidaan laajentaa. Tällä hetkellä YK:n hätäapuvetoomusten tarpeet tulevat vuosittain katetuksi vain noin 60 prosenttisesti. Suomi haluaa edistää yhteistyötä mahdollisten uusien avunantajamaiden ja alueellisten organisaatioiden kanssa.

Suomen humanitaarisen avun painopiste on köyhimmissä maissa, ja apu kohdistuu haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten avustamiseen. Kansainvälisellä yhteisöllä on velvollisuus vastata avunsaajien tarpeisiin ja avunsaanti tulee nähdä avustettavien ihmisten oikeutena. Avunsaajia tulee kuulla avustusohjelmia suunniteltaessa ja päätöksiä tehtäessä. Ilmastokestävyyden ja sukupolten välisen tasa-arvon edistämisen ja eriarvoisuuden vähentämisen tulee olla vakiintuneita käytäntöjä Suomen tukemassa humanitaarisessa toiminnassa.

Turvallisuustekijöistä ja siviileihin ja avustustyöntekijöihin kohdistettavasta väkivallasta on viime vuosina tullut merkittäviä rajoitteita humanitaariselle avunannolle. Aito puolueettomuus ja riippumattomuus ovat humanitaarisen avun paras turva. Suomi on vahvasti sitoutunut humanitaarisiin periaatteisiin ja siviilien suojeluun, ja suomalaiset humanitaariseen apuun. Vuosi toisensa jälkeen kehitysyhteistyötutkimukset osoittavat, että humanitaarinen apu on kansalaisten mielestä tärkeä kehityspolitiikan muoto. Toivon tämän linjauksen entisestään vahvistavan humanitaarisen avun toimeenpanoa kriisialueilla.

Helsingissä, lokakuussa 2012

Heidi Hautala
Kehitysministeri

Johdanto

Tässä linjauksessa määritellään Suomen humanitaarisen avun pääperiaatteet, tavoitteet, kanavat ja painopisteet, pyrkimyksenä entistä tuloksellisempi ja tehokkaampi avunanto. Se on päivitys edelliseen, vuonna 2007 hyväksytyyn humanitaarisen avun linjaukseen. Uuden linjauksen avulla pystytään entistä paremmin vastaamaan kansainvälisen toimintaympäristön muutoksiin, tukemaan YK:n johtaman humanitaarisen avun järjestelmän vahvistamista ja huomioimaan EU:n humanitaarisen toiminnan uudistukset.

Linjauksen perustana on Suomen vuoden 2012 kehityspoliittinen toimenpideohjelma. Linjausta valmisteltaessa on huomioitu vuosina 2009–2012 tehdyn Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) tarkastuksen suositukset. Niiden mukaan Suomen tulee selkeämmin määritellä humanitaarisen avun vuosittainen taso, laatia varainkäyttöä koskeva ohjeistus, tarkistaa kansalaisjärjestöille maksettavien hallintokulujen tasoa, nopeuttaa edelleen avun maksatusta ja vahvistaa talousraportointia. Linjaus on EU:n Humanitaarisen avun konsensuksen mukainen ja siinä on huomioitu keskeiset YK:n yleiskokouksen päätöslauselmat koskien humanitaarisen avustajajärjestelmän vahvistamista.

Linjausta täydentää varainkäyttöä koskeva ohjeistus, joka yksityiskohtaisemmin määrittelee sen miten Suomi toteuttaa sekä OECD:n kehitysapukomiteassa että Euroopan Unionissa hyväksytyjä Hyvän humanitaarisen avunannon periaatteita.

Linjauksessa tuodaan entistä vahvemmin esiin Suomen rooli aktiivisena johtokuntavaikuttajana, humanitaarisen reformin eteenpäin viejänä ja humanitaaristen periaatteiden puolestapuhujana.



1 Humanitaarisen avun haasteet

1.1 Kasuvat tarpeet

Vuosittain sadat miljoonat ihmiset kärsivät luonnononnettomuuksien kuten maanjäristyksien, kuivuuden ja tulvien seurauksista. Ilmastonmuutos lisää ja vahvistaa sään ääri-ilmiöitä aiheuttaen erityisiä haasteita vesi- ja ruokaturvalle ja kasvattaa siten edelleen humanitaarisen avun tarvetta. Jotta kansainvälinen yhteisö kykenee tehokkaasti vastaamaan avuntarpeeseen ja mittavan luokan katastrofeihin, tarvitaan panostusta sekä humanitaarisen järjestelmän vahvistamiseen että yhteisöjen katastrofikestävyiden ja katastrofiriskien vähentämiseen, josta jälkimmäistä tehdään pääasiassa kehitysyhteistyön keinoin. Keskeistä on myös hätäavun ja kehitysyhteistyön saumaton yhteen linkittäminen.

Luonnononnettomuuksien ohella humanitaarista apua tarvitaan lievittämään sotien ja aseellisten konfliktien seurauksia. Huomattava osa konflikteista on nykyään valtioiden sisäisiä. Vuonna 2012 maailmassa on yli 43 miljoonaa ihmistä, jotka pakon edessä ovat jättäneet kotinsa. Suurin ja kasvava joukko ovat maan sisällä siirtymään joutuneet ihmiset¹, joita on 28 miljoonaa. Pakolaisia ja kansalaisuudettomia ihmisiä on noin 15 miljoonaa.

Pakolaisleireissä ihmiset saattavat elää vuosia kansainvälisen avun varassa, puutteellisissa ja turvattomissa olosuhteissa. Maansa sisällä siirtymään joutuneiden ihmisten taloudellinen ja oikeudellinen asema on usein pakolaisiakin heikompi. Lapset tarvitsevat katastrofien yhteydessä erityissuojelua, sillä he ovat vaarassa joutua erilleen perheestään ja päätyä väkivallan tai hyväksikäytön kohteeksi tai värvätyksi mukaan aseellisiin konflikteihin. Erityistä tukea tarvitsevat myös naiset ja tytöt, joihin kohdistuvaa seksuaalista väkivaltaa käytetään sodankäynnin keinona. Humanitaarista

¹ Internally Displaced Person, IDP.

toimintaa vaikeuttaa usein se, että avun pääsy avuntarvitsijoiden luokse on vaikeaa ja työntekijöiden turvallisuus heikkoa.

Katastrofien vaikutukset kohdistuvat voimakkaimmin haavoituttuihin ihmisryhmiin ja niillä on pitkäaikaiset köyhyysvaikutukset. Suurin osa maailman väestöstä elää ilman muodollista sosiaaliturvaa katastrofeja vastaan. Ilmastonmuutoksen ohella humanitaarisia tarpeita lisäävät väestön kasvu, kaupungistuminen, ympäristöongelmat, taistelu luonnonvaroista, huono hallinto sekä valtioiden poliittinen ja taloudellinen epävakaus ja hauraus. Myös taloudelliset taantumet ja ruoan hinnan nousut kasvattavat avun tarvetta. Kehitysmaissa köyhät käyttävät merkittävän osan tuloistaan ruokaan; siksi pienemmätkin ruoan hinnan muutokset vaikeuttavat merkittävästi heidän toimeentuloaan ja selviytymistään. Humanitaarisen avun rinnalla tarvitaan kehitysyhteistyötä, joka panostaa kansallisten sosiaaliturvajärjestelmien rakentamiseen.

1.2 Kansainvälisen humanitaarisen järjestelmän vahvistaminen

Suomi korostaa YK:n johtavaa roolia humanitaarisen avun koordinoijana² ja tukee humanitaarisen avun uudistusprosessia. Vuonna 2005 alkanut Humanitaarinen reformi on merkittävästi vahvistanut kansainvälistä humanitaarista järjestelmää. Sen keskeiset pilarit ovat olleet oikea-aikainen ja riittävä rahoitus, toimiva klusterikoordinaatio, strateginen johtajuus ja kumppanuudet YK-järjestöjen ja kansalaisjärjestöjen välillä.

Niin sanotussa klusterimallissa kunkin pääsektorin johtoon on nimetty YK-järjestö, joissakin tapauksissa toisen YK-järjestön tai kansalaisjärjestön kanssa. Sektorijohtajat ovat vastuussa avun koordinoinnista, sekä maailmanlaajuisesti että maatasolla. Koordinaation merkitys on kasvanut sitä mukaa kun humanitaaristen kenttätoimijoiden määrä on noussut. Tulevaisuudessa on huolehdittava siitä, että klusterit keskittyvät strategiseen suunnitteluun, eivät pelkästään informaation vaihtoon. Klustereiden tulee toimia yhteistyössä apua vastaanottavan maan hallinnon kanssa ja hyödyntää paikallista osaamista. Klustereiden keskinäistä koordinaatiota tulee edelleen vahvistaa.

² YK:n päätöslauselma 46/182 mukaisesti.



YK:n keskitetyn hätäapurahaston³ CERF:n avulla avustustoimet on kyetty käynnistämään entistä nopeammin. CERF on vahvistanut eri maiden ja sektoreiden välistä tasapainoa suuntaamalla varoja alirahoitettuihin operaatioihin. Se on laajentanut humanitaarisen avun avunantajapohjaa, joka muuten on suhteellisen kapea. Kaksi kolmasosaa YK:n jäsenkunnasta rahoittaa CERFiä, joten se saa tukea myös avunsaajamailta ja joiltakin yksityisiltä rahoittajilta. Maailmanlaajuisesti toimivan CERF:n ohella on perustettu maakohtaisia humanitaarisia rahastoja. Humanitaarisen avun johtajuutta on tehostettu koulutuksen avulla ja perustamalla humanitaaristen koordinaattoreiden henkilöreservi. Kumppanuuksia on vahvistettu YK-järjestöjen ja kansalaisjärjestöjen yhteisten maatiimien kautta.

Haasteita kuitenkin riittää. Keväällä 2011 humanitaaristen järjestöjen yhteiskomitea⁴ teki päätöksen uuden toimintamallin käyttöönotosta.⁵ Sen keskeisiä elementtejä ovat johtajuuden ja valmiuskapasiteetin edelleen tehostaminen, järjestöjen tilivelvollisuuden parantaminen tulosten suhteen ja avunsaajia kohtaan, ja nykyistä johdonmukaisempi humanitaaristen periaatteiden puolesta puhuminen ja niistä tiedottaminen.

³ Central Emergency Response Fund, CERF.

⁴ Inter-Agency Standing Committee, IASC.

⁵ Ns. Transformative Agenda.

▲
*Lapset tarvitsevat
kriisien aikana
erityissuojelua.
Kuva: UNHCR/H.Caux,
Niger 2012*

Luonnononnettomuusriskien vähentäminen ja vahinkojen rajoittaminen

(Disaster Risk Reduction, DRR)

Luonnononnettomuuksien aiheuttamat inhimilliset ja taloudelliset menetykset ovat merkittävä kehityksen este. Ennalta varautumisella voidaan huomattavasti vähentää tuhojen laajuutta ja säästää ihmishenkiä. Lyhytaikainen humanitaarinen apu ei ole tähän toimivin keino, vaan tarvitaan pitkäjänteistä kehitysyhteistyöpanosta. Keskeinen haaste on vahvistaa kumppanimaiden hallinnon ja paikallisten yhteisöjen omaa kykyä varautua luonnononnettomuuksiin ja panostaa riskien minimoimiseen.

Suomi tukee aktiivisesti YK:n yleiskokouksen vuonna 2006 hyväksymää Hyogon toimintaohjelmaa, joka on kansainvälinen strategia luonnononnettomuuksien vahinkojen rajoittamiseksi. Sen toteutusta johtaa International Strategy for Disaster Reduction -sihteeristö Genevessä.

Vuonna 2011 Suomi laati oman kansallisen luonnononnettomuuksien vahinkojen rajoittamiseen tähtäävän toimintasuunnitelmansa, jossa on huomioitu myös kansainvälinen toiminta. Sen mukaisesti Suomi valtavirtaistaa luonnononnettomuusriskien vähentämisen kehityspolitiikkaansa ja -yhteistyöhönsä ja kehitysyhteistyövaroillansa tuettuihin siviilikriisinhallintaohjelmiin. Lisäksi tarvitaan investointeja erityishankkeisiin sekä aktiivista viestintää ja politiikkavuoropuhelua.

Kehityspoliittinen toimintaohjelma painottaa ilmastokestävyyden alla ennalta varautumisen vahvistamista Suomen kehitysyhteistyöohjelmissa ja -hankkeissa. Suomi on sitoutunut tukemaan myös EU:n luonnononnettomuusriskien vähentämistä kehitysmaissa ohjaavaa strategiaa ja toimintaohjelmaa. ■

2 Humanitaarisen avun periaatteet ja tavoitteet

2.1 Tavoitteena ihmishenkien pelastaminen ja inhimillisen hädän lievittäminen

Humanitaarista apua annetaan humanitaaristen hätätilojen hoitamiseen. Näitä ovat aseellisen konfliktin, luonnonkatastrofin tai muun katastrofin aiheuttamat kriisit, jotka YK-järjestelmä, Kansainvälisen Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun liike tai apua vastaanottavan maan oma hallitus sellaiseksi määrittelee.

Suomen humanitaarisen avun tavoitteena on pelastaa ihmisiä, lievittää kärsimystä ja inhimillistä hätää sekä ylläpitää ihmisarvoa konfliktien ja luonnonkatastrofien aiheuttamien kriisien aikana ja välittömästi niiden jälkeen. Eettisenä lähtökohtana on humanitaarinen imperatiivi, jonka mukaan humanitaarista apua on annettava missä sitä tarvitaan. Elämää pelastavan toiminnan lisäksi tuetaan elinkeinojen suojelemista ja elpymistä. Humanitaariseen toimintaan kuuluu myös varhainen toipuminen, jolla tarkoitetaan humanitaarisen vaiheen aikana käynnistyviä kehitysluonteisia toimia, joiden avulla helpotetaan siirtymistä kriisistä kehitykseen. Humanitaarisen avun rinnalla kriisin alkuvaiheessa tarvitaan usein pelastuspalvelutoimintaa, jota Suomessa koordinoi ja rahoittaa sisäasiainministeriö.

Apu perustuu humanitaarisiin periaatteisiin, jotka korostavat humanisuutta, tasapuolisuutta, puolueettomuutta ja riippumattomuutta. Suomi antaa apua yksinomaan tarpeeseen perustuen, ei poliittisista, sotilaallisista tai taloudellisista lähtökohdista käsin. Riippumattomuus ja puolueettomuus ovat perusedellytyksiä avun perillemenolle ja avustustyöntekijöiden turvallisuudelle. Humani-

Kansainvälisesti hyväksytyt humanitaariset periaatteet

Humaanisuus: Ihmishenkien pelastaminen, ihmisarvon säilyttäminen ja kärsimyksen lievittäminen, missä sitä esiintyy.

Tasapuolisuus: Apua annetaan perustuen pelkästään tarpeeseen, ilman syrjintää kärsivien väestönosien välillä tai keskuudessa.

Puolueettomuus: Humanitaarinen toiminta ei saa suosia mitään osapuolta aseistetussa konfliktissa tai muussa kiistassa.

Riippumattomuus: Humanitaarinen toiminta on riippumatonta poliittisista, taloudellisista, sotilaallisista tai muista tavoitteista. ■

taarinen apu ei ole kriisinhallintaväline eikä sen avulla pyritä ratkaisemaan kriisejä.

Suomi toteuttaa humanitaarista apua kansainvälisen humanitaarisen oikeuden, kansainvälisten ihmisoikeussopimuksien ja kansainvälisen pakolaisoikeuden määrittämällä tavalla. Suomi tukee EU:n humanitaarisen avun konsensuksen linjauksia ja YK:n yleiskokouksessa hyväksytyyn päätöslauselman 46/182 toteuttamista (1991), joka vahvistaa YK:n roolin humanitaarisen avun koordinoijana.

Suomi noudattaa avustustoiminnassaan OECD:n kehitysapukomitean ja EU:n hyväksymiä Hyvän humanitaarisen avunannon periaatteita⁶. EU:n sitoutuminen periaatteelliseen humanitaariseen apuun on kirjattu Lissabonin sopimukseen.

2.2 Läpileikkaavat tavoitteet

Suomen humanitaarisen avun painopiste on köyhimmässä kehitysmaissa ja se kohdistuu haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten avustamiseen. Suomi painottaa avunsaajien osallistumista avun suunnitteluun ja päätöksentekoon ja kansainvälisesti hyväksytyjen avustusstandardien noudattamista, mukaan lukien ns. Sphere- ja INEE-standardit⁷ sekä Do no harm-periaate. Humanitaarista apua ei saa käyttää ideologian levittämiseen tai uskonnolliseen käännytystyöhön. Avustustyöntekijöiltä edellytetään sitoutumista väärinkäytöksiä estäviin käyttäytymissäännöksiin.

Suomi edellyttää tukemiensa järjestöjen valtavirtaistavan toimintaansa ilmastokestävyyden, sukupuolten välisen tasa-arvon ja eriarvoisuuden vähentämisen ja kiinnittävän erityishuomiota haavoittuvien ryhmien, kuten vammaisten ja lasten oikeuksiin ja tarpeisiin. Suomi painottaa YK:n turvallisuusneuvos-

⁶ Good Humanitarian Donorship principles.

⁷ Inter-Agency Network for Education in Emergencies (INEE) Minimum Standards for Education on Chronic Crises and Early Reconstruction.



ton ”Naiset, rauha ja turvallisuus” ja ”Lapset aseellisessa konfliktissa” -päättölauselmien⁸ toimeenpanoa sekä EU:n ”Lapset aseellisissa selkkauksissa” koskevien suuntaviivojen soveltamista.

Humanitaarinen avustustyö kohdistuu maihin, joissa korruptio voi olla laaja-alainen ongelma ja avun toteutus ja säännöllinen seuranta on turvallisuussyistä vaikeaa. Suomi edellyttää, että järjestöt kiinnittävät huomiota korruption ehkäisyyn, riskien hallintaan ja käyvät avointa vuoropuhelua toimintaan liittyvistä haasteista, erityisesti monimuotoisissa konfliktitilanteissa. Myös avunsaajien ja henkilökunnan turvallisuuteen tulee kiinnittää riittävästi huomiota.

▲
Humanitaaristen kriisien aikana ruokapu on keskeinen tuen muoto.
Kuva: WFP/Greg Kinch.

⁸ Päättölauselmat 1325, 1820, 1888, 1889, 1960, 1882 ja 1998.



Tasa-arvon edistämisen tulee olla Suomen tukemissa humanitaarisissa ohjelmissa vakiintunut käytäntö. Kuvassa naisia Darfurissa osallistumassa UNHCR:n tulohankintaprojektiin. Kuva: Satu Lassila.

3 Avunannon kriteerit, kanavat ja painopisteet

3.1 YK:n yhteisvetoomus on maavalintojen perusta

Humanitaarinen apu kattaa suojelun ja aineellisen avunannon. Tukea kohdennetaan maille, jotka ovat tehneet YK:lle virallisen avunpyynnön ja joiden humanitaarisesta tilanteesta on luotettava tarvearviointi ja järjestelmänlaajuinen vetoomus. YK:n humanitaarisen toiminnan koordinaatiotoimisto OCHA⁹ laatii vuosittain yhteistyössä YK-järjestöjen ja keskeisten järjestökumppanien kanssa valmiiksi priorisoidun, humanitaarisen avun yhteisvetoomuksen¹⁰, jossa selvitetään eri maiden ja sektoreiden rahoitustarvetta. Lisäksi yllättävien kriisien yhteydessä YK laatii pikavetoomuksia. Nämä ja muut vetoomukset luovat perusteet Suomen maakohteiden priorisoinnille.

Humanitaarisen avun määrärahat jaetaan kahdesti vuodessa. Varat jaetaan etupainotteisesti siten, että alkuvuoden varainjakoprosessissa irrotetaan noin 70 prosenttia määrärahoista. Loput varoista kohdennetaan syksyllä. Ennakoimattomiin kriiseihin liittyviä vetoomuspäätöksiä tehdään tarpeen mukaan pitkin vuotta. Maa- ja aluekohtaisen tuen lisäksi ministeriö myöntää järjestöille yleisavustuksia.

Kehitysyhteistyövaroin rahoitettu humanitaarinen apu kohdennetaan virallisen kehitysavun kohdemailhin.¹¹ Suomi painottaa Afrikan ja köyhimpien maiden tarpeita. Maakohteita analysoitaes-

⁹ Office for the Coordination of Humanitarian Affairs.

¹⁰ Consolidated Appeal Process, CAP.

¹¹ ns. ODA-mailhin.

sa huomioidaan mm. kriisin maantieteellinen ja väestökohtainen laajuus, vakavuus arvioituna kuolleisuudella, loukkaantuneiden, sairaiden ja apua tarvitsevien määrällä sekä alle viisivuotiaiden lasten akuutilla aliravitsemuksella, kriisin kesto ja monitahoisuus, vaikutus haavoittuviin ryhmiin, mahdolliset alueelliset vaikutukset, ml. pakolaisvirrat muihin maihin, sekä maan oma kansallinen kapasiteetti ja resurssit selviytyä kriisin hoidosta.

3.2 Tuki kanavoidaan kokeneiden puolueettomien toimijoiden kautta

Taatakseen tuloksellisen toiminnan Suomi kanavoi rahoituksensa YK-järjestöjen, Kansainvälisen Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun liikkeen ja niiden suomalaisten kansalaisjärjestöjen kautta, jotka ovat saaneet Euroopan komission humanitaarisen avun ja pelastuspalvelun pääosaston (DG ECHO)¹² kumppanuusstatuksen. Järjestön valinta perustuu sen toimialaan ja toimintakykyyn, luoksepääsyyyn sekä järjestön luotettavuuteen itsenäisenä ja puolueettomana humanitaarisena toimijana. Rahoitusta kanavoidaan järjestöille, joiden toiminta on avointa, vastuullista ja tuloksellista.

Tuki kohdistetaan sektoreille, joiden elämää pelastava ja elinkeinoja suojeleva tai elvyttävä vaikutus on merkittävin. Suomen tukemiin avainsektoreihin kuuluvat muun muassa ruoka-apu, lasten ja aliravittujen aikuisten ravitsemus, vesi- ja sanitaatio, terveys, suojeleminen, hätäsuojat, perustarvikkeiden jako, lasten koulutus, maatalous ja elinkeinojen elpyminen. Sen lisäksi Suomi kanavoi varoja humanitaarisen toiminnan tukitoimintoihin, mukaan lukien koordinaatio.

Ulkoministeriö on avun rahoittaja, jolla ei ole omia avustusohjelmia eikä se tee materiaalihankintoja. Avustustoiminnassa käytettävät hyödykkeet järjestöt hankkivat itse, mieluiten kohdemaasta tai mahdollisimman läheltä avustettavaa maata. Suomi edistää avunsaajille annettavan suoran raha- ja kuponkipohjaisen avun käyttöönottoa tavara-avun sijaan silloin kun se on järkevää ja tarkoituksenmukaista. Suoran raha- ja kuponkipohjaisen avun on todettu tukevan paikallisen talouden nopeampaa elpymistä ja antavan avunsaajille enemmän valinnan mahdollisuuksia.

¹² Directorate-General for Humanitarian Aid and Civil Protection.

3.3 Tuki EU:n humanitaariselle toiminnalle

Kansallisen panoksensa lisäksi Suomi osallistuu Euroopan unionin humanitaarisen avun rahoittamiseen yhteisöbudjetin kautta ja unionin humanitaarisen avun kehittämiseen aktiivisen neuvostotyöryhmätyöskentelyn avulla. Unioni yhdessä jäsenvaltioidensa kanssa on maailman suurin humanitaarisen avun antaja.

Euroopan komission humanitaarisen avun ja pelastuspalvelun pääosasto ECHO

Humanitaarisen avun osalta Euroopan Unionissa pyritään siihen, että komission ja jäsenvaltioiden toimet täydentävät ja tukevat toisiaan. EU:n yhteisöbudjetista rahoitettua apua hallinnoi komission humanitaarisen avun ja pelastuspalvelun pääosasto DG/ECHO, jonka avun kanavina ovat eurooppalaiset kansalaisjärjestöt, YK-järjestelmä, sekä Kansainvälinen Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun liike.

EU:n komission, neuvoston ja parlamentin humanitaarisen avun yhteinen visio ja periaatteet ovat kiteytetty Eurooppalaiseen konsensukseen¹. Humanitaarisella avulla ja elintarvikeavulla on EU:ssa oma neuvostotyöryhmä COHAFA². Suomi osallistuu aktiivisesti sen toimintaan. Humanitaarisen avun ja pelastuspalvelun komissaarina on vuodesta 2010 lähtien toiminut Kristalina Georgieva.

Humanitaarisen avun laillisuusperusta on määritelty Lissabonin sopimuksen artiklassa 214. EU:ssa tunnustetaan humanitaarisen avun toimien erityisluonne EU:n ulkoisen toiminnan keinovalikoimassa ja korostetaan avun toteuttamista kansainvälisen oikeuden ja puolueettomuuden, tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden periaatteiden mukaisesti. Humanitaarisen toiminnan itsenäisyyden ja puolueettomuuden takaamiseksi humanitaarinen apu jäi komissioon sen sijaan, että ECHO olisi osa Euroopan ulkosuhdehallintoa (EUH).

ECHO:n operationaalinen strategia painottaa muun muassa ns. unohdettujen kriisien huomioimista. ECHO:n apusuunnitelmat ja -päätökset hyväksytään sen humanitaarisen avun hallintokomiteassa (HAC). ■

¹ The European Consensus on Humanitarian Aid.

² The Council Working Party on Humanitarian Aid and Food Aid.

3.4 Suojelu on oleellinen osa humanitaarista apua

Kansainvälinen humanitaarinen oikeus suojelee aseellisten selkkausten aikana henkilöitä, jotka eivät osallistu vihollisuuksiin, mukaan lukien siviiliväestö, haavoittuneet, sairaat ja sotavangit, sekä rajoittaa sodankäynnin keinoja ja menetelmiä. Vuonna 1949 neuvotellut Geneven sopimukset ja niitä täydentävät kolme lisäpöytäkirjaa¹³ muodostavat kansainvälisen humanitaarisen oikeuden selkärangan.

Valtioilla on ensisijainen vastuu kansalaistensa suojelusta. Humanitaarisissa kriiseissä YK-järjestöistä UNHCR:llä¹⁴ on kokonaisvastuu pakolaisista. Sen lisäksi UNHCR johtaa globaalia suojeluklusteria. UNICEF¹⁵ vastaa lasten suojelusta ja UNFPA¹⁶ seksuaalisen ja sukupuoleen perustuvan väkivallan ehkäisystä ja hoidosta. Maatasolla suojeluklusteria johtaa tilanteesta riippuen humanitaarisen avun koordinaattorin päätöksellä joko UNHCR, UNICEF tai OHCHR¹⁷. Punaisen Ristin kansainvälisellä komitealla¹⁸ on erityistehtävä valvoa Geneven sopimusten noudattamista ja tehdä aloitteita sopimusten kehittämiseksi. Komitea seuraa myös sotavankien kohtelua.

Humanitaarisella tilalla tarkoitetaan toimintaympäristöä, jonka avunantajat tarvitsevat päästäkseen auttamaan ja suojelemaan ihmisiä, joiden ihmisoikeudet ovat uhattuina, vaarantamatta avustustyöntekijöiden turvallisuutta. Suomi korostaa humanitaarisen tilan merkitystä ja siviiliväestön suojelun tärkeyttä ja edistää keskustelua keinoista, joiden avulla hädänalaisten ihmisten turvallisuutta voidaan nykyistä paremmin vahvistaa. Suomi tukee maansa sisällä siirtymään joutuneiden ihmisten ja pakolaisten asemaa koskevien kansainvälisten sopimusten, kuten Afrikan Unionin Kampalan konvention¹⁹ ratifiointia ja toimeenpanoa.

¹³ Hyväksytty vuosina 1977 ja 2005.

¹⁴ United Nations High Commissioner for Refugees.

¹⁵ United Nations Children Fund.

¹⁶ United Nations Population Fund.

¹⁷ Office of the Commissioner for Human Rights.

¹⁸ International Committee of the Red Cross, ICRC.

¹⁹ The Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons (IDPs) in Africa by the African Union.



*Suomi tukee humanitaarista miinatoimintaa maissa, jotka kärsivät vaikeasta miinaongelmasta. Kuvassa naispuolinen miinanraivaaja Kambodžassa.
Kuva: Satu Lassila.*

Vuoden 2005 YK:n huippukokouksen loppuasiakirjaan kirjattiin ns. suojeluvastuun periaate²⁰. Se rajattiin koskemaan joukkotuhoa, ihmisyyteen kohdistuvia rikoksia, sotarikoksia ja etnistä puhdistusta. Mikäli valtio on kyvytön tai haluton edellä mainittujen rikosten torjumiseen, voi kansainvälinen yhteisö viimeisenä kei-

²⁰ Responsibility to Protect.

nona käyttää YK:n peruskirjan VII luvun mukaisia pakkotoimia, mukaan lukien aseellisen voiman käyttö. Pakkotoimilla pyritään tällöin estämään tai lopettamaan laajamittaiset ihmisoikeusloukkaukset valtiossa ilman tämän suostumusta, ja ne voidaan tehdä vain YK:n turvallisuusneuvoston valtuutuksella.

Tällaisessa tilanteessa tulee varmistaa, ettei puolueetonta humanitaarista apua alisteta poliittis-sotilaallisten tavoitteiden alle. Siksi sotilaallinen ja humanitaarinen toiminta tulee kaikissa yhteyksissä selkeästi erottaa toisistaan. Humanitaarisen toiminnan itsenäisyys tulee taata myös YK:n ns. Integroitujen missioiden viitekehyksessä²¹.

3.5 Humanitaarinen miinatoiminta

Humanitaarinen miinatoiminta perustuu Ottawan jalkaväkimien kieltävään yleissopimukseen ja YK:n eräitä tavanomaisia aseita koskevaan yleissopimukseen²². Suomi tukee humanitaarista miinatoimintaa YK-järjestöjen sekä kansainvälisten ja suomalaisten kansalaisjärjestöjen kautta maissa, joissa on merkittävä miinaongelma ja jotka tarvitsevat apua sen ratkaisemisessa. Humanitaarisen miinatoiminnan avulla edistetään konfliktien jälkeistä jälleenrakennusta tukemalla mm. pakolaisten paluunmuuttoa ja viljelyskelpoisen maan käyttöön ottoa. Suomi pyrkii mahdollisimman kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan, joka kattaa miinanraivauksen, miinojen uhrien avustamisen, kansallisen kapasiteetin kehittämisen ja riskien ennaltaehkäisyn. Humanitaarinen miinatoiminta on lähtökohtaisesti kehitysyhteistyötä, ja se rahoitetaan erillään humanitaarisen avun budjetista.

²¹ United Nations Integrated Missions.

²² Convention of Certain Conventional Weapons CCW.

Jatkumo

Konfliktin jälkeisessä siirtymävaiheessa Suomi soveltaa ns. jatkumo-lähestymistapaa, jolla tarkoitetaan rauhanrakennuksen, humanitaarisen avun, jälleenrakennuksen ja kehitysyhteistyön yhteensovittamista. Jatkumon toteuttamisen on tehnyt haasteelliseksi se, että kansainvälinen apuarkkitehtuuri ja avunantajaorganisaatiot ovat jakautuneet erillisiin humanitaarinen avun ja kehityspolitiikan toimintalohkoihin, joiden toimintaa ja rahoitusta ohjaavat eri tavoitteet, periaatteet, lainsäädäntö ja aikataulut. Riskialttiissa ympäristössä kehitysyhteistyö käynnistyy usein hitaasti ja humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön väliin jää kuilu.

OECD-DAC:n ja YK:n parissa on kehitetty apuarkkitehtuuriin ja rahoitukseen liittyviä parannuksia, joiden avulla vahvistetaan avun tuloksellisuutta siirtymävaiheessa. Suomi on ollut mukana kehittämässä näitä linjauksia, mukaan lukien Busanissa hyväksytty ns. New Deal-lähestymistapa, ja on sitoutunut niiden toimeenpanoon.

Siirtymävaiheessa tarvitaan yhteinen suunnitelma, johon kumppaniin hallinto ja koko avunantajayhteisö sitoutuvat. Suunnitelman on oltava selkeästi priorisoitu, ja sen toteuttamiseksi on voitava joustavasti käyttää kaikkia apuinstrumentteja.

Jotta kehitysyhteistyö saadaan nopeammin liikkeelle, tarvitaan realistinen kuva siihen liittyvistä riskeistä ja toimivat kollektiiviset riskinhallintamekanismit. Koska siirtymävaiheessa vastuu kehityksestä siirtyy enenevässä määrin kansainvälisiltä toimijoilta kansalliselle hallinnolle, tulee erityishuomiota kiinnittää kansallisen kapasiteetin vahvistamiseen. Jatkumon hoitaminen vaatii avunantajilta joustavaa lähestymistapaa. Jatku-mo-ajattelua tarvitaan myös luonnononnettomuuksien yhteydessä.

Jatkumoa Suomen kehitysyhteistyössä toteutetaan pitkälle monenkeskisen yhteistyön, kansalaisjärjestötoiminnan sekä EU:n toiminnan avulla. Suomi edistää jatkumon toteutumista vaikuttamalla multijärjestöjen politiikkaan, kehittämällä joustavia toimintamekanismeja ja pyrkimällä varmistamaan jatkumon rahoituksen. ■



*Vuosi Haitin maanjäristyksen jälkeen. Suurin osa raunioista on vielä siivoamatta. 2010.
Kuva: Rauli Virtanen.*

4 Humanitaarisen avun uudistus-tavoitteet

Edellä kuvattujen periaatteiden ja lähestymistapojen lisäksi Suomi edistää erityisesti seuraavia humanitaarisen toiminnan tehostamiseen tähtääviä tavoitteita.

Tavoite 1: Suomi on vastuullinen, oikea-aikainen ja ennakoitava avunantaja

Ennakoitava ja nopea rahoitus on tehokkaan humanitaarisen avunannon perusedellytys. Suomi toimii siten, että vuosittaiset maksutukset järjestöille eivät ilman perusteltua syytä vaihtele jyrkästi, vaan pysyvät ennakoitavalla tasolla. Suomi pyrkii olemaan joustava ja oikea-aikainen avunantaja, ja nopeuttamaan edelleen varainirrotusprosessia.

Suomi sitoutuu kohdentamaan humanitaarisen apuun vuosittain noin 10 prosenttia varsinaisista kehitysyhteistyömäärärahoista. Määrärahoja voidaan perustelluista syistä allokoida enemmän.

Suomi keskittää apunsa elämän pelastamisen kannalta keskeisille sektoreille ja tehokkaiksi havaituille, kokeneille toimijoille. Rahoituksessa jatketaan käytäntöä, jossa osa YK-järjestöille annettusta humanitaarisesta avusta on korvamerkitsemätöntä yleistukea ja loput maa- tai aluekohtaisesti korvamerkittyä tukea. Yleistuen osalta Suomi tekee monivuotisia sitoumuksia keskeisten järjestöjen kanssa.

Suomi on rahoittanut YK:n keskitettyä hätäapu-rahastoa sen perustamisesta vuodesta 2006 saakka ja ollut aktiivinen neuvoo-antavan ryhmän jäsen. Suomi jatkaa tätä tukea myös tulevaisuudessa.

Tapauskohtaisesti Suomi kohdentaa varoja maakohtaisiin rahoitustarpeisiin niissä maissa, missä lähetystö voi aktiivisesti osallistua rahaston toiminnan seurantaan.

Suomi sitoutuu:

- kanavoimaan vuosittain noin 10 prosenttia varsinaisista kehitysyhteistyömäärärahoista humanitaariseen apuun ja kohdentamaan varat köyhimpiin kehitysmaihin.
- olemaan ennakoitava, joustava ja oikea-aikainen avunantaja, ja edelleen nopeuttamaan varainirrotusta.
- kanavoimaan valtaosan humanitaarisen avun määrärahoista heti budjettivuoden alussa, humanitaarisen avun yhteisvetoomuksen pohjalta.
- saattamaan vuoden alun varainjako ja siihen liittyvät maksutukset päätökseen ensimmäisen vuosineljänneksen aikana ja tekemään nopeissa hätätilanteissa tarvittavat apupäätökset kolmen vuorokauden sisällä vetoomuksen saamisesta.

Tavoite 2: Tehokas, hyvin johdettu ja koordinoitu kansainvälisen humanitaarisen avun järjestelmä

Suomi tukee järjestelmän laajuisen humanitaarisen avun uudistusprosessin jalkauttamista YK-järjestöissä. Tähän pyritään aktiivisen johtokuntavaikuttamisen kautta ja EU- ja muilla rahoittajafoorumeilla käytävän vuoropuhelun avulla. Suomen tavoitteena on tehokas, hyvin johdettu ja koordinoitu kansainvälinen humanitaarisen avun järjestelmä. Suomi edellyttää, että järjestöjen toiminta on avointa ja vastuullista.

Tarvearviointimenetelmiä on viime vuosina merkittävästi parannettu. Suomi korostaa erityisesti yhteisten tarvearviointien merkitystä ja niiden kautta hätäapuvetoomusten muovaamista strategisemmiksi ja paremmin priorisoiduiksi. Järjestelmän laajuista johtajuutta on vahvistettava selkeyttämällä humanitaaristen koordinaattoreiden asemaa. Tilivelvollisuutta tulee voimistaa siten, että järjestöt ovat maatasolla yhteisvastuussa tuloksista. Eri-tietyshuomiota kiinnitetään seurantaan ja vaikutuksenarviointiin.



Suomi sitoutuu:

- olemaan aktiivinen vaikuttaja rahoittajayhteistyössä ja edistämään avunantajien keskinäistä koordinaatiota ja avunantaja-pohjan laajentamista
- edistämään yhteisiä raportointi-, seuranta- ja arviointikäytäntöjä sekä järjestöjen aktiivista raportointia humanitaarisen avun reformista
- toimimaan humanitaaristen koordinaattoreiden aseman vahvistamiseksi ja järjestelmänlaajuisen tilivelvollisuuden parantamiseksi
- puhumaan järjestöjen yhteisten tarvearviointien toteuttamisen puolesta
- edistämään klusteritoiminnan tehostamista ja klustereiden välisen koordinaation parantamista
- laatimaan järjestö-, johtokunta- ja hallintoneuvostotyökentelyä varten vaikuttamissuunnitelman, joka päivitetään vuosittain.

▲
*Punaisen Ristin vapaaehtoinen punnitsee aliravittua lasta Punaisen Ristin terveystieteessä Sebbassam Yaghan provinssissa Burkina Fasossa.
Kuvaaja: Ollivier Girard / Punaisen Ristin kansainvälinen liitto*

Tavoite 3: Tuki kanavoidaan osaavien ja kokeneiden kansalaisjärjestöjen kautta

Kansalaisjärjestöillä on merkittävä rooli kansainvälisessä humanitaarisessa toiminnassa. Ne jakavat kentällä huomattavan osan humanitaarisesta avusta, minkä lisäksi kansalaisjärjestöillä on runsaasti tietotaitoa ja teknistä erityisosaamista eri sektoreilta. Suomi tunnustaa Kansainvälisen Punaisen Ristin ja Puoli-kuun liikkeen erityisaseman kansainvälisessä humanitaarisessa järjestelmässä.

Humanitaaristen kenttätoimijoiden määrä on viime vuosina kasvanut, aiheuttaen merkittävän haasteen klusterikoordinaatiolle. Suomi korostaa humanitaarisen avun ammattimaista luonnetta ja sen edellyttämää erityisosaamista. Järjestöillä on oltava koulutettua, humanitaariset toimintaperiaatteet hallitsevaa avustushenkilökuntaa, jolla on valmius nopeaan toimintaan. Suomi kanavoii varoja kokeneiden suomalaisten kansalaisjärjestöjen kautta, jotka Euroopan komissio DG/ECHO on arvioinut päteviksi saamaan sen kumppanuusstatuksen.

Suomi sitoutuu:

- edistämään suomalaisten kansalaisjärjestöjen pääsyä ECHO:n rahoituksen piiriin ja sen kumppanuusstatuksen saamista
- edellyttämään tukemiltaan kansalaisjärjestöiltä osallistumista YK-koordinaatioon ja Kansainvälisen Punaisen Ristin ja Puoli-kuun liikkeen kohdalla tiedonvaihtoon
- vahvistamaan ja tiivistämään ministeriön ja kansalaisjärjestöjen välistä tiedonvaihtoa säännöllisen vuoropuhelun kautta
- tukemaan YK-järjestöjen ja kansalaisjärjestöjen aitoa keskinäistä kumppanuutta ja varojen riittävän nopeaa siirtämistä YK-järjestöiltä kansalaisjärjestöille.

Tavoite 4: Humanitaariset periaatteet tunnetaan ja niitä noudatetaan

Humanitaaristen periaatteiden noudattamisella pyritään varmistamaan, että konfliktin osapuolet hyväksyvät avun toimittamisen ja apu saadaan perille sitä tarvitseville siviileille poliittisesti laittautuneissa ja sekasortoisissa tilanteissa. Jotta avustustyöntekijät voivat tehdä tarvearviointeja, toimittaa apua ja seurata sen vaikutuksia, tulee heillä olla pääsy konfliktialueille ja heidän on voitava käydä vuoropuhelua konfliktin kaikkien osapuolten kanssa.

Humanitaarisen avun puolueettomuuden vuoksi ja avustustyöntekijöiden turvallisuuden takaamiseksi on tärkeää, että sotilaallisten ja humanitaaristen toimijoiden roolit ovat selkeät eivätkä ne sekoitu toisiinsa. Suomi pyrkii aktiivisesti luomaan toimintaedellytyksiä avustustyölle ja edistämään avun perille pääsyä.

Suomi painottaa siviili- ja sotilastoimijoiden välistä selkeää työnjakoa ja noudattaa YK:n piirissä hyväksytyjä suuntaviivoja sotilaallisten voimavarojen käytöstä humanitaarisen avustustoiminnan tukena.²³ Niiden mukaan sotilasvoimavaroja tulee käyttää viimeisenä oljenkortena: vain silloin kun vastaavia siviilivoimavaroja ei ole saatavilla. Sotilasvoimavarojen käytön tulee olla tavoitteiltaan ja ajoitukseltaan selkeästi rajattua. Humanitaarisilla toimijoilla tulee aina olla johtava rooli avustustyössä, myös sotilasapua käytettäessä.

Suomi sitoutuu:

- vaikuttamaan aktiivisesti kansainvälisen humanitaarisen oikeuden periaatteiden, humanitaarisen tilan sekä siviilien suojelun puolesta
- tukemaan maan sisällä siirtymään joutuneiden ihmisten ja pakolaisten asemaa koskevien kansainvälisten sopimusten mm. Afrikan Unionin ns. Kampala konvention ratifiointia ja toimeenpanoa
- noudattamaan OCHA:n laatimia, sotilaallisten voimavarojen käyttöä humanitaarisen avustustoiminnassa koskevia suuntaviivoja ja edistämään niiden tunnettavuutta
- vahvistamaan kansainvälisen humanitaarisen lain tuntemusta koulutuksen ja tiedotuksen keinoin.

²³ Guidelines on the Use of Military and Civil Defense Assets in Disaster Relief – “Oslo Guidelines”, päivitetty lokakuussa 2006, ja Guidelines on the Use of Military and Civil Defense Assets to support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies, maaliskuu 2003.

Katastrofeihin liittyvän suomalaisen liiketoiminnan ja osaamisen kehittäminen

Periaatteellisten tavoitteiden lisäksi Suomi pyrkii edistämään katastrofeihin liittyvän suomalaisen liiketoiminnan ja osaamisen kehittämistä.

Kansainväliseen humanitaariseen avustustoimintaan käytetään vuosittain yli 15 miljardia Yhdysvaltain dollaria. Avustustarvikkeita ei yrityksistä huolimatta ole aina mahdollista ostaa paikallisesti, jolloin ne joudutaan hankkimaan suuressa määrin kansainvälisiltä markkinoilta. Suomalaisten yritysten kannalta katastrofit ovat haasteellisia toiminta-alueita suurten etäisyyksien, vaadittavan kilpailukyvyn ja tuotteiden ja palvelujen erityisluonteen takia. Humanitaarisessa avussa, jälleenrakennuksessa ja luonnononnettomuusriskien vähentämisessä on kuitenkin tarvetta innovatiivisille ja teknologiapainotteisille ratkaisuille, joiden kehittämiseen suomalaisilla yrityksillä on vahvuuksia.

Ulkoministeriö ei humanitaarisen avun varoista myönnä suoraa rahallista tukea katastrofeihin liittyvän suomalaisen liiketoiminnan kehittämiseen tai tee itse materiaalihankintoja. Ministeriö edistää suomalaisten yritysten mahdollisuuksia osallistua katastrofialueille suuntautuvaan liiketoimintaan tiedottamalla Suomen ja kansainvälisen humanitaarisen avun toimintatavoista ja tietoonsa tulleista kaupallisista mahdollisuuksista ja auttamalla yrityksiä luomaan yhteyksiä humanitaarisen avun toimijoihin. Ulkoministeriö selvittää yhteistyössä muiden valtion toimijoiden (mm. Työ- ja elinkeinoministeriön ja Finpron) kanssa miten suomalaisyritykset voisivat parhaiten vahvistaa kykyään ja valmiuksiaan päästä osalliseksi tarjoutuvista liiketoimintamahdollisuuksista ja edistää suomalaisyritysten keskeistä yhteistyötä siinä tarkoituksessa.

5 Avun tuloksellisuuden seuranta, arviointi ja tiedottaminen

Avun seuranta on oleellinen osa humanitaarisen avun toteuttamista. Tätä tarkoitusta varten Suomi osallistuu kansainvälisten järjestöjen kenttämatkoille ja tekee päämajavierailuja. Avun tuloksellisuuden arviointia Suomi edistää rahoittamalla muiden avunantajien kanssa tehtäviä yhteisarviointeja, osallistumalla multilateraalisten organisaatioiden tuloksellisuutta arvioivaan MOPAN²⁴ -yhteistyöhön sekä OECD:n kehitysapukomitean vertaisarviointeihin.

Avun seurannassa läheinen yhteistyö humanitaarisen avun yksikön, ministeriön eri osastojen, edustustojen, muiden ministeriöiden ja kansalaisjärjestöjen kanssa on välttämätöntä. Suomi hyödyntää entistä paremmin kriisialueiden läheisyydessä toimivien edustustojen näkemyksiä avun perillemenosta. Suomi tiedottaa aktiivisesti humanitaarisesta toiminnastaan ja ilmoittaa avustuspäätöksistään ECHO:n Edris- ja OCHA:n Financial Tracking System -järjestelmien kautta. Tiedottamisen vahvistamiseksi toimittajille järjestetään mahdollisuuksia tutustua humanitaarisen avun kenttätöihin.

²⁴ Multilateral Organization Performance Assessment Network.



Haitin katastrofissa Kirkon Ulkomaanapu on ulkoministeriön tuella mahdollistanut lapsille nopean paluun kouluun toimittamalla koulutelttoja ja rakentamalla ensin väliaikaisia ja sitten pysyviä kouluja, jotka kestävät hyvin maanjäristyksiä ja hurrikaaneja. Kuva: Matti Ridanpää/Kirkon Ulkomaanapu.

Suomi sitoutuu:

- laatimaan vuosittain avun seurantasuunnitelman, joka kohdistuu varainkäytön kannalta merkittävimpiin kohteisiin, mutta joka huomioi myös ns. unohdetut kriisit.
- tuottamaan ulkopuolisen arvion tämän linjauksen ja siihen liittyvän rahoitusohjeistuksen toimivuudesta vuoteen 2015 mennessä.

Liite 1. Hyvän humanitaarisen avunannon periaatteet

Hyvän humanitaarisen avunannon periaatteet

Humanitaarisen toiminnan tavoitteet ja määritelmä

1. Humanitaarisen toiminnan päämääränä on pelastaa ihmishenkiä, lievittää kärsimystä ja ylläpitää ihmisarvoa ihmisten aiheuttamien kriisien ja luonnonkatastrofien aikana ja jälkeen, sekä ehkäistä tällaisten tilanteiden syntyminen ja vähentää valmiuksia niiden varalta.
2. Humanitaarisen toiminnan tulisi perustua seuraaviin humanitaarisiin periaatteisiin: humanisuus, jonka mukaan keskeisintä on ihmishenkien pelastaminen ja kärsimyksen lievittäminen missä tahansa sitä esiintyy; tasapuolisuus, mikä tarkoittaa, että toimenpiteet pannaan täytäntöön yksinomaan tarpeen perusteella, ilman syrjintää kärsivien väestönosien välillä tai keskuudessa; puolueettomuus, mikä tarkoittaa, että humanitaarinen toiminta ei saa suosia mitään osapuolta aseistetussa konfliktissa tai muussa kiistassa, jossa humanitaarista toimintaa harjoitetaan; ja riippumattomuus, mikä tarkoittaa humanitaaristen tavoitteiden riippumattomuutta poliittisista, taloudellisista, sotilaallisista tai muista tavoitteista, joita millä tahansa osapuolella voi olla alueilla, joilla humanitaarista toimintaa toteutetaan.
3. Humanitaariseen toimintaan kuuluu siviilien suojeleminen ja sellaisten henkilöiden suojeleminen, jotka eivät enää ota osaa vihollisuuksiin, sekä ruoan, veden ja puhtaanapitovälineiden, suojan, terveystalvelujen sekä muiden aputarvikkeiden toimittaminen kriisien uhreiksi joutuneille ihmisille. Humanitaarisen toiminnan tulisi myös helpottaa ihmisten paluuta tavalliseen elämään ja elinkeinojen pariin.

Yleiset periaatteet

4. Kunnioittaa ja edistää kansainvälisen humanitaarisen oikeuden, pakolaisoikeuden ja ihmisoikeuksien toteutumista.
5. Samalla kun vahvistetaan valtioiden ensisijainen vastuu humanitaaristen hätätilojen uhreista niiden omien rajojen sisällä, pyrkii varmistamaan joustava ja oikea-aikainen rahoitus, joka perustuu kollektiiviseen vastuuseen ja pyrkii vastaamaan humanitaarisiin tarpeisiin.
6. Kohdentaa humanitaarinen rahoitus suhteessa tarpeisiin ja tarvekartoituksiin perustuen.
7. Kehottaa humanitaarisia avustusjärjestöjä varmistamaan niin suuressa määrin kuin mahdollista avunsaajien riittävä osallistuminen humanitaarisen toiminnan suunnitteluun, toteutukseen, seurantaan ja humanitaarisen vasteen arviointiin.
8. Vahvistaa tuhojen kohteeksi joutuneiden maiden ja paikallisten yhteisöjen valmiuksia estää humanitaaristen kriisien syntyminen, valmistautua niihin, lieventää niitä ja reagoida niihin tavoitteena varmistaa, että hallitukset ja paikalliset yhteisöt kykenevät suoriutumaan velvollisuuksistaan paremmin ja koordinoimaan työtään tehokkaammin humanitaaristen toimijoiden kanssa.
9. Antaa humanitaarista apua tavoilla, jotka tukevat toipumista ja pitkän aikavälin kehitystä pyrkien varmistamaan - milloin tarkoituksenmukaista - tuki sille, että ihmiset voivat palata harjoittamaan kestäviä elinkeinoja sekä tuki siirtävävaiheelle humanitaarisesta avusta jälleenrakennus- ja kehitystoimiin.

10. Tukea ja edistää Yhdistyneiden kansakuntien keskeistä ja ainutlaatuista roolia kansainvälisen humanitaarisen toiminnan koordinoijana ja johtajana, Kansainvälisen Punaisen Ristin Komitean erityistä roolia, sekä Yhdistyneiden Kansakuntien, Kansainvälisen Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun Liikkeen ja kansalaisjärjestöjen keskeistä roolia humanitaarisen toiminnan täytäntöönpanossa.

Avunantajien hyvän rahoituksen, hyvän hallinnon ja vastuullisuuden periaatteet

a) Rahoitus

11. Pyrkiä varmistamaan, että humanitaarisen toiminnan rahoitus uusissa kriiseissä ei haittaa työtä olemassa olevien kriisien parissa.
12. Ymmärtäen että humanitaaristen kriisien muuttuviin tarpeisiin on vastattava dynaamisesti ja joustavasti, pyrkiä varmistamaan ennustettava ja joustava rahoitus Yhdistyneiden kansakuntien järjestöille, rahastoille ja ohjelmille sekä muille keskeisille humanitaarisille järjestöille.
13. Samalla kun korostetaan toimeenpanevien järjestöjen läpinäkyvän ja strategisen tärkeysjärjestyksen ja taloussuunnittelun tärkeyttä, tutkia mahdollisuuksia vähentää tarkkaa kohdentamista tai parantaa rahoituksen joustavuutta, ja ryhtyä pidempikestoisiin rahoitusjärjestelyihin.
14. Rahoittaa vastuullisesti ja taakanjaon perusteella Yhdistyneiden kansakuntien järjestöjen yhteisvetoomuksia (Consolidated Inter-Agency Appeals, CAP) ja Kansainvälisen Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun Liikkeiden vetoomuksia, ja tukea aktiivisesti yhteisten humanitaaristen toimintaohjelmien (Common Humanitarian Action Plans, CHAP) laatimista strategisen suunnittelun, priorisoinnin ja koordinaation keskeiseksi välineeksi moniulotteisissa hätätilanteissa.

b) Standardien luomisen edistäminen ja täytäntöönpanon tehostaminen

15. Vaatia, että humanitaariset avustusjärjestöt pitävät täysimittaisesti kiinni hyvistä käytännöistä ja ovat sitoutuneita edistämään vastuullisuutta, tehokkuutta ja vaikuttavuutta humanitaarisen toiminnan täytäntöönpanossa.
16. Edistää järjestöjen välisen pysyvän komitean (Inter-Agency Standing Committee, IASC) humanitaarista toimintaa koskevien ohjeiden ja periaatteiden, maansisäisiä pakolaisia koskevan ohjeiston ja vuoden 1994 katastrofiavun eettisten ohjeiden (Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organizations in Disaster Relief) soveltamista.
17. Ylläpitää valmiuksia tukea humanitaarisen toiminnan toimeenpanoa, mukaan lukien humanitaarisen avun turvallisen luokse pääsyn helpottaminen.
18. Tukea mekanismeja, joilla humanitaariset järjestöt voivat laatia suunnitelmia reaktiovalmiuksien vahvistamiseksi, mukaan lukien - sikäli kuin tarkoituksenmukaista - rahoituksen kohdentaminen.
19. Tukea siviilijärjestöjen ensisijaista asemaa humanitaarisen toiminnan täytäntöönpanossa erityisesti aseellisen konfliktin vaivaamilla alueilla. Tilanteissa, joissa sotilaallista kapasiteettia ja omaisuutta käytetään humanitaarisen toiminnan täytäntöön panemiseksi, varmistaa, että näiden käyttö on yhdenmukainen kansainvälisen humanitaarisen oikeuden ja humanitaaristen periaatteiden kanssa, ja että humanitaaristen järjestöjen johtava rooli tunnustetaan.
20. Tukea seuraavien suuntaviivojen toimeenpanoa: vuoden 1994 suuntaviivat sotilas- ja siviilipuolustusvoimien käytöstä katastrofiavussa ja vuoden 2003 suuntaviivat sotilas- ja siviilipuolustusvoimien käytöstä monisyisissä YK:n johdolla toteutettavissa humanitaarisen hätäavun operaatioissa.

c) Oppiminen ja vastuullisuus

21. Tukea oppimiseen ja vastuullisuuteen liittyviä aloitteita, jotka tähtäävät humanitaarisen toiminnan tehokkaaseen ja vaikuttavaan toteuttamiseen.
22. Kannustaa arvioimaan säännöllisesti, miten humanitaariin kriiseihin on vastattu kansainvälisesti, ml. avunantajien toiminnan arviointi.
23. Varmistaa, että avunantajat raportoivat virallisesta humanitaarisen avun rahankäytöstä mahdollisimman tarkasti, oikea-aikaisesti ja läpinäkyvällä tavalla, ja kannustaa standardeitujen menettelytapojen kehittämistä tälle raportoinnille.

<http://www.goodhumanitariandonorship.org/>

Liite 2. Linjauksessa käytetyt lyhenteet

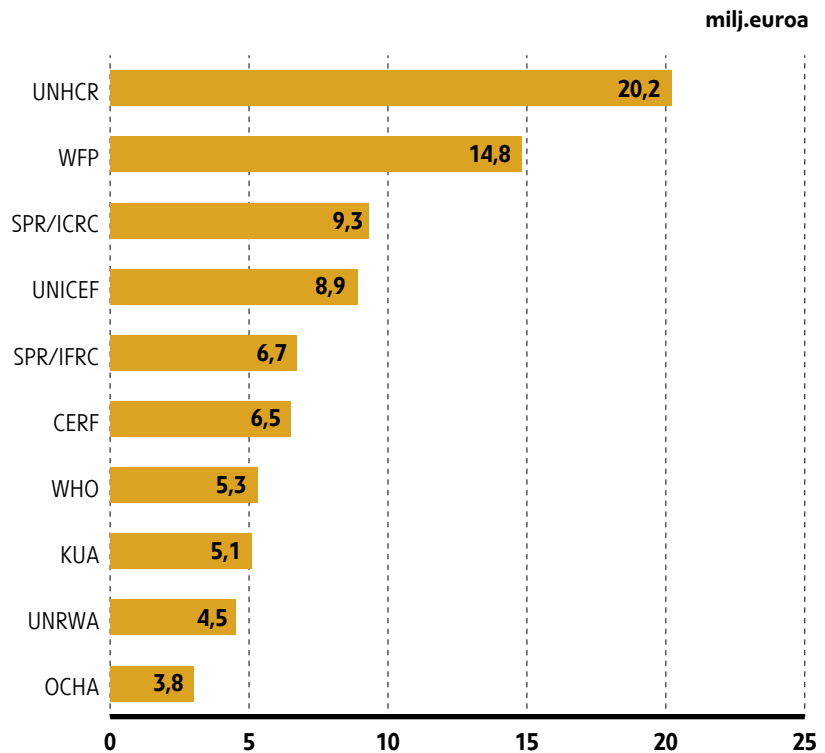
CAP	Consolidated Appeal Process, YK-järjestöjen ja -ohjelmien humanitaarisen avun yhteisvetoomus
CERF	Central Emergency Response Fund, YK:n keskitetty hätäapurahasto
COHAFA	Council Working Party on Humanitarian Aid and Food Aid
DAC	Development Assistance Committee, OECD:n kehitysapukomitea
DG	DG/ECHO Directorate-General for Humanitarian Aid and Civil Protection, Euroopan komission humanitaarisen avun ja pelastuspalvelun pääosasto
GHD	Good Humanitarian Donorship, hyvän humanitaarisen avunannon periaatteet, joista avunantajamaat sopivat Tukholmassa 2003, ja jonka kehitysyhteistyöministerit hyväksyivät OECD-DAC maita kattavaksi huhtikuussa 2006
HAC	Humanitarian Assistance Committee, EU:n humanitaarisen avun hallintokomitea, joka hyväksyy ECHO:n apusuunnitelmat ja -päätökset
IASC	Inter-Agency Standing Committee, humanitaaristen apujärjestöjen välinen pysyvä komitea
ICRC	International Committee of the Red Cross, Punaisen Ristin kansainvälinen komitea
IDP	Internally Displaced Person, maan sisällä siirtymään joutunut ihminen

ISDR	International Strategy for Disaster Reduction, kansainvälinen strategia luonnononnettomuuksien vähentämiseksi
OCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, YK:n humanitaarisen avun koordinaation toimisto
ODA	Official Development Assistance, julkinen kehitysapu
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development, Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights, YK:n Ihmisoikeustoimisto
TEM	Työ- ja elinkeinoministeriö
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees, YK:n Pakolaisjärjestö
UNICEF	United Nations Children's Fund, YK:n lastenavunrahasto
UNMAS	UN Mine Action Service, YK:n miinanraivaustoimisto
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, YK:n palestiinalaispakolaisjärjestö
WFP	World Food Programme, Maailman Ruokaohjelma
VTV	Valtiontalouden tarkastusvirasto
YK	Yhdistyneet kansakunnat

Liite 3. Tilastot

Humanitaarinen apu järjestöittäin 2011

Kymmenen eniten apua saanutta organisaatiota humanitaarisen avun yksikön kokonaisbudjetissa, jonka kokonaisvolyymi vuodelle 2011 oli 91,4 MEUR.





KEHITYSVIESTINNÄN YKSIKKÖ
PL 456, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin (09) 1605 6370
Fax (09) 1605 6375
Vaihde (09) 16005
formin.finland.fi/kehityspolitiikka
global.finland.fi
keoinfo@formin.fi



ULKOASIAINMINISTERIÖ
UTRIKESMINISTERIET

