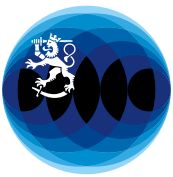


SUOMI JA SUOJELUVASTUU

VIISITOISTA VUOTTA SUOJELUVASTUUPERIAATTEEN HYVÄKSYMISESTÄ





Julkaisu perustuu Suomen vuonna 2016 hyväksymään suojeluvastuulinjaukseen

2020 Ulkoministeriö

SUOMI JA SUOJELUVASTUU – Viisitoista vuotta suojeluvastuuperiaatteen hyväksymisestä

Layout: Grano Oy, Helsinki 2020

Kannen kuva: Joonas Lehtipuu

Sisältö

Esipuhe	4
1. Mitä suojeluvastuu tarkoittaa?	6
2. Suomi ja suojeluvastuu	9
3. EU:n rooli suojeluvastuun toteuttamisessa.....	11
4. Ihmisoikeudet, rauhanvälitys ja kehityspolitiikka suojeluvastuun toteutumisen tukena	12
5. Mitä Suomi voi tehdä kotimaassa suojeluvastuun edistämiseksi?	14

Suomen suojeluvastuuta koskeva politiikkalinjaus vuodelta 2016 suomeksi
https://um.fi/julkaisut/-/asset_publisher/TVOLgBmLyZvu/content/suojeluvastuu-suomen-politiikkalinjaus-2016

Suomen suojeluvastuuta koskeva politiikkalinjaus vuodelta 2016 ruotsiksi
https://um.fi/publications/-/asset_publisher/TVOLgBmLyZvu/content/suojeluvastuu-suomen-politiikkalinjaus-2016

Suomen suojeluvastuuta koskeva politiikkalinjaus vuodelta 2016 englanniksi
https://um.fi/publikationer/-/asset_publisher/TVOLgBmLyZvu/content/suojeluvastuu-suomen-politiikkalinjaus-2016

Esipuhe

Suojeluvastuu (Responsibility to protect eli R2P) on YK:n yleiskokouksen vuonna 2005 hyväksymä poliittinen sitoumus, joka pyrkii kansanmurhien, sotarikosten ja ihmisyyttä vastaan olevien rikosten estämiseen. Tämä sitoumus on voimassa silloinkin, kun aluetta laillisesti hallitseva valtio ei kykene suojelemaan väestöään uhkaavalta humanitaariselta katastrofilta. Suojeluvastuu korostaa valtion velvoitteita yksilöitä ja ihmisyyhteisöjä kohtaan osana suvereenisuuden käsitettä. Kansainvälinen vastuu syntyy, jos jokin valtio ei täytä sille kuuluvia suojelemaan liittyviä velvoitteitaan.

Laajamittaiset julmuusrikokset eivät ole minkään valtion sisäinen asia. Koko kansainvälisellä yhteisöllä on velvollisuus niiden estämiseen ja vaarassa olevien väestöryhmien suojelemiseen. Jos valtio ei pysty kansainvälisen yhteisön tuella estämään alueellaan uhkaavaa kansanmurhaa, ihmisyyteen kohdistuvia rikoksia tai vakavia sotarikoksia, tai on itse osallisena niihin, Yhdistyneiden kansakuntien (YK) peruskirjan turvallisuusneuvostolle antamat poikkeukselliset toimivaltuudet tulee ottaa käyttöön. Kaikesta tästä saavutettiin yhteisymmärrys yli 160 valtion- tai hallituksen päämiehen kesken YK:n huippukokouksessa vuonna 2005.

Suojeluvastuun periaatteet ovat viidentoista vuoden aikana kehittyneet ja lujittuneet. Valtioiden omaa vastuuta on korostettu ja varhaisen varoituksen (early warning) keinoja kehitetty. Suojeluvastuun periaate on otettu huomioon myös kehityspolitiikassa ja kriisinhallinnassa. YK:n turvallisuusneuvosto on päätöksissään pyrkinyt toteuttamaan suojeluvastuun periaatteita, mutta samalla joidenkin valtioiden vastahanka on käynyt hyvin selväksi. Esimerkiksi kymmenettä vuotta jatkuvan Syyrian sodan aikana YK:n turvallisuusneuvostossa tehdyt aloitteet siviilien ahdingon helpottamiseksi ja sotarikoksiin syyllisten saattamiseksi vastuuseen ovat kaatuneet yhteensä 14 kertaa veto-oikeuteen.

Maailma on muuttunut viidessätoista vuodessa, mutta suojeluvastuun tarve tai merkitys ei valitettavasti ole vähentynyt. Laajamittaisia julmuusrikoksia on raportoitu useista käynnissä olevista konflikteista, Syyrian ohella mm. Jemenistä, Kongon demokraattisesta tasavallasta ja Myanmarin rohingya-väestön tilanteesta. On myös useita maita, joiden tilanne herättää vakavaa huolta luisumisesta hallitsemattomaan väkivaltaan.

Kysymys siitä, milloin kansainvälinen suojeluvastuu laukeaa, on viime kädessä myös poliittinen kysymys. Toimiessani EU:n erityisedustajana Sudanissa ja Darfurissa vuosina 2005–2007 käytiin usein keskustelua siitä, täytyvätkö alueella kansanmurhan kriteerit.

Suomi painottaa suojeluvastuun toimeenpanossa ennaltaehkäisyä. Osallistumme suojeluvastuutoimien kehittämiseen YK:n ja EU:n puitteissa. Universaalien ihmisoikeuksien tukeminen on osa tätä ennaltaehkäisyä.

Toimimme syrjinnän poistamiseksi sekä avoimuuden ja osallisuuden lisäämiseksi. Tässä työssä tärkeää on naisten ja tyttöjen oikeuksien sekä sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen.

Tärkeää on myös kiinnittää huomiota haavoittuvassa asemassa oleviin väestöryhmiin. Näin toimitaan myös rauhanturvatoiminnassa ja siviilikriisinhallinnassa. Tehtäviin voi kuulua esimerkiksi humanitaarisen avustustoiminnan tukemista ja siviiliväestön suojaamista.

Kansalaisyhteiskunnalla on ihmisoikeuksien puolustamisessa suuri rooli. Se voi sisältää esimerkiksi humanitaarista avustustoimintaa tai ihmisoikeuspuolustajien tekemää työtä. Suomi katsoo, että kansalaisyhteiskunnan ja oikeusvaltioperiaatteen vahvistamisella on tärkeä rooli laajamittaisten väkivaltarikosten ennaltaehkäisyssä. Vahva kansalaisyhteiskunta edesauttaa ihmisoikeuksien toteutumista ja on merkittävä ennaltaehkäisevä tekijä konfliktien synnyssä.

Suomi arvostaa ihmisoikeuspuolustajien työtä. Ulkoministeriö on julkaissut ohjeet ihmisoikeuspuolustajien tukemiseksi ja suojelemiseksi. Humanitaarisen toiminnan itsenäisyyttä ja puolueettomuutta ei saa vaarantaa aseellisten konfliktien keskellä.

Suomi on tukenut alusta alkaen Kansainvälisen rikostuomioistuimen (ICC) perustamista ja sen toimintaa samoin kuin useita muita rankaisemattomuuden vastaisia hankkeita. ICC:n aseman vahvistaminen ja kaikkein vakavimpien kansainvälisten rikosten rankaisemattomuuden vähentäminen pysyvät Suomen keskeisinä tavoitteina.

Suomen lähtökohtana on, että ihmisoikeuksien toteutuminen sekä avoin, toimiva hallinto ja syrjimätön, osallisuutta vahvistava yhteiskunta vähentävät väkivaltaa. Tehokas väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ääriliikkeiden ennaltaehkäisy edellyttää laajaa yhteistyötä ja hyvää koordinaatiota. Suomessa väkivaltaisen ekstremismin ennaltaehkäisyä tehdään laajassa paikallisessa ja valtakunnallisessa yhteistyössä, jossa ovat mukana viranomaiset, järjestöt, uskonnolliset yhteisöt ja elinkeinoelämä.

Suojeluvastuu toteutuu parhaiten silloin, kun ehkäistään tilanteiden kärjistymisen vakaviksi ihmisoikeusloukkauksiksi.

Helsingissä 15.9. 2020

Pekka Haavisto
Ulkoministeri

1. Mitä suojeluvastuu tarkoittaa?

Suojeluvastuulla (*Responsibility to Protect*) tarkoitetaan kullekin valtiolle erikseen ja kansainväliselle yhteisölle yhteisesti kuuluvaa vastuuta joukkomittaisten julmuusrikosten (joukkotuhonta, sotarikokset, rikokset ihmisyyttä vastaan, etninen puhdistus) ehkäisemisestä, torjumisesta ja niihin puuttumisesta.

Suojeluvastuun (*Responsibility to Protect*) käsite on kehittynyt kolmen merkittävän etapin kautta. Käsite esitettiin ensimmäisen kerran interventiota ja valtiosuvereenisuutta käsittelevän kansainvälisen toimikunnan (*International Commission on Intervention and State Sovereignty, ICISS*) raportissa vuonna 2001. Toimikunta esitti, että vastuu uhkaavien humanitaaristen katastrofien estämisestä ja torjumisesta kuuluu ensisijaisesti jokaiselle valtiolle ja toissijaisesti kansainväliselle yhteisölle. Vuoden 2005 YK-huippukokous hyväksyi suojeluvastuun periaatteen täsmentäen sen alaa ja rajaten mahdollisen voimankäytön tapahtuvaksi YK:n turvallisuusneuvoston peruskirjan mukaisten toimivaltuuksien puitteissa. Kolmas merkittävä asiakirja oli YK:n pääsihteerin raportti vuodelta 2009, joka keskittyi suojeluvastuun toimeenpanoon korostaen ennaltaehkäisyä ja valtioiden valmiuksien vahvistamista. Sittemmin pääsihteerin on antanut useita raportteja suojeluvastuun toimeenpanosta ja sen eri aspekteista.

Suojeluvastuun toistaiseksi arvovaltaisina kirjaus sisältyy vuoden 2005 YK-huippukokouksen loppuasikirjaan, jonka 138 ja 139 kappaleiden mukaan

- jokaisella valtiolla on ensisijainen vastuu suojella väestöään joukkotuhonnalta, sotarikoksilta, ihmisyyteen kohdistuvilta rikoksilta ja etniseltä puhdistukselta ja niihin kiihotukselta,
- kansainvälisen yhteisön vastuulla on rohkaista ja auttaa valtioita täyttämään tämä vastuunsa,
- kansainvälisen yhteisön vastuulla on asianmukaisten, mm. diplomaattisten ja humanitaaristen keinojen käyttäminen väestöjen suojelemiseksi näiltä rikoksilta. Jos jokin valtio selvästi epäonnistuu väestönsä suojelemissa, kansainvälisen yhteisön on oltava valmis ryhtymään kollektiivisiin toimiin YK:n peruskirjan mukaisesti.

YK:n pääsihteerin raportissa vuodelta 2009 suojeluvastuun toimeenpanoa ja sitä koskevaa keskustelua pyrittiin jäsentämään jakamalla käsitteen sisältöä YK-huippukokouksen määritelmän pohjalta kolmeen ”pilariin”:

- I valtioiden oma vastuu väestönsä suojelemisesta
- II kansainvälisen yhteisön vastuu auttaa ja tukea valtioita suojeluvastuun toteuttamisessa
- III kansainvälisen yhteisön valmius ryhtyä toimiin, mikäli suojeluvastuu ei muuten toteudu

Kuluneiden viidentoista vuoden aikana suojeluvastuu on saanut konkreettista sisältöä kaikkien ”pilareiden” alueilla. Suojeluvastuu tarjoaa yhtenäisen temaattisen viitekehyksen, jonka avulla jo olemassa olevia työkaluja voidaan tehokkaammin hyödyntää joukkotuhonnan, sotarikosten, rikosten ihmisyyttä vastaan sekä etnisen puhdistuksen ennaltaehkäisemiseksi. Olennaista on, että suojeluvastuu toteutuu laajan keinovalikoiman avulla ja kussakin konkreettisesti tilanteessa on erikseen harkittava, mitä välineitä tarvitaan.

MÄÄRITELMÄT

Joukkotuhonnalla tarkoitetaan tekoja, joiden tarkoituksena on kansallisen, rodullisen tai uskonnollisen ryhmän hävittäminen: ryhmän jäsenten surmaamista, vaikean ruumiillisen tai henkisen vamman aiheuttamista ryhmän jäsenille, tahallista sellaisten elinehtojen asettamista ryhmälle, joiden tarkoituksena on sen fyysinen hävittäminen, taikka ryhtymistä sellaisiin toimenpiteisiin, joiden tarkoituksena on syntyvyyden ehkäiseminen ryhmän keskuudessa, sekä lasten siirtämistä pakolla ryhmästä toiseen. Väkivaltaiset teot kohdistetaan uhreihin, koska he ovat ryhmän jäseniä.

Rikoksilla ihmisyyttä vastaan tarkoitetaan mm. murhaa, tuhoamista, orjuutta, väestön karkottamista tai pakolla siirtämistä, vapauden riistoa, kidutusta, seksuaalista väkivaltaa, yhteisöön kohdistuvaa vainoa, tahdonvastaista katoamista, rotuerottelua ja muita samanlaatuisia epäinhimillisiä tekoja silloin, kun ne tapahtuvat osana laajamittaista tai järjestelmällistä hyökkäystä siviiliväestöä vastaan.

Sotarikoksilla puolestaan tarkoitetaan muun muassa Geneven yleissopimusten vastaisia törkeitä rikoksia tai muita vakavia kansainvälisiin aseellisiin selkkauksiin sovellettavan oikeuden ja tapojen loukkauksia, joiden kohteena voivat olla haavoittuneet tai sairaat asevoimien jäsenet, sotavangit tai siviilihenkilöt.

Suojeluvastuu ei ole oikeudellinen käsite, eikä se luo uusia oikeudellisia velvoitteita, vaan tukeutuu olemassa oleviin kansainvälisen oikeuden normeihin ja pyrkii vahvistamaan niiden tehokasta toimeenpanoa. Suojeluvastuun toimeenpanossa tulee aina noudattaa kansainvälistä oikeutta.



Kuva: Puolustusvoimat

Vuoden 2005 suojeluvastuukirjaus on poliittinen sitoumus, eikä se luo uusia oikeudellisia velvoitteita. Tätä ilmentää myös termi ”vastuu”, jota käytetään ”velvollisuuden” sijasta. Samalla suojeluvastuun toteuttamisessa on kyse myös olemassa olevien oikeudellisten velvoitteiden toimeenpanosta. Joukkotuhonta, vakavat sotarikokset ja ihmisyyteen kohdistuvat rikokset ovat kaikkein vakavimpia kansainvälisiä rikoksia, joihin liittyy kansainvälinen rikosoikeudellinen vastuu. Etninen puhdistus ei ole samalla tavalla tarkkarajainen termi, mutta sillä viitataan vakaviin ihmisoikeusloukkauksiin, joissa saattaa olla kyse esim. ihmisyyteen kohdistuvista rikoksista. Tällaiset joukkomittaiset rikokset liittyvät usein aseellisiin konflikteihin tai niiden jälkeiseen tilanteeseen tai etnisiin vähemmistöihin kohdistuvaan vainoon. Niille on yhteistä se, että kyse ei ole yksittäisistä teoista, vaan laajamittaisesta ja yleensä suunnitelmallisesti toteutetusta väkivallasta.

Kansainvälisellä rikostuomioistuimella (*International Criminal Court, ICC*) on keskeinen merkitys vastuullisuuden lisäämisessä rankaisemattomuuden vähentämisen kautta. ICC on vuosien saatossa

vakiinnuttanut asemansa merkittävimpänä globaalina toimijana rankaisemattomuuden poistamisessa. Yli 120 valtiota on ratifioinut kansainvälisen rikostuomioistuimen perussäännön, ja monet näistä ovat uudistaneet rikoslainsäädäntöään niin, että se kattaa kaikkein vakavimmat kansainväliset rikokset. Suomi on tukenut alusta alkaen Kansainvälisen rikostuomioistuimen perustamista ja sen toimintaa samoin kuin useita muita rankaisemattomuuden vastaisia hankkeita. Suomi on yksi ICC:n uhrirahaston pitkäaikaisimmista ja suurimmista rahoittajamaista, ja lisäksi Suomi on toiminut vuosia uhrirahaston johtokunnassa. Suomi on toiminut myös hallitustenvälisen *Justice Rapid Response* -yhteistyöverkoston johtoryhmän puheenjohtajana. ICC:n aseman vahvistaminen ja kaikkein vakavimpien kansainvälisten rikosten rankaisemattomuuden vähentäminen pysyvät Suomen keskeisinä tavoitteina.

Valtioilla on sopimusperustainen velvoite toimia joukkotuhonnan ja sotarikosten ehkäisemiseksi. Joukkotuhonnan osalta tämä perustuu vuoden 1948 joukkotuhonnan torjumista koskevaan yleissopimuksen IX artiklaan, jonka mukaan sopimuspuolten tulee ryhtyä toimiin joukkotuhonnan estämiseksi, ja sotarikosten osalta sodan oikeussääntöjä koskevien vuoden 1949 Geneven sopimusten yhteiseen 1 artiklaan, jonka mukaan sopimuspuolilla on velvoite varmistaa sopimusten määräysten kunnioitus kaikissa olosuhteissa. Nämä velvoitteet koskevat kaikkia sopimuspuolia, mutta niiden toimeenpanon keinot riippuvat myös valtioiden tosiasiallisista mahdollisuuksista puuttua tilanteeseen ja estää sopimusloukkausten tapahtuminen.

Suojeluvastuun määritelmän kolmannessa kappaleessa mainitut kollektiiviset toimet viittaavat YK:n turvallisuusneuvoston toimivaltaan määrätä YK:n peruskirjan VII luvun nojalla rajoittavista, viime kädessä aseellisista toimista. Suojeluvastuukirjauksen suurin merkitys vuonna 2005 oli siinä, että se ratkaisi vuosituhanen vaihteessa kiistellyn kysymyksen humanitaarisen väliintulon oikeutuksesta ja rajasi mahdollisen voimankäytön tapahtuvaksi YK:n turvallisuusneuvoston peruskirjan mukaisten toimivaltuuksien puitteissa. Suojeluvastuuta koskevassa keskustelussa ja kehitystyössä on sittemmin korostettu yhtäältä turvallisuusneuvoston toimivaltuuksien piiriin kuuluvia toimia, joihin voi viimeisenä keinona kuulua myös aseellista voimankäyttöä, ja toisaalta valtioiden omia toimia ja kansainvälistä yhteistyötä, joilla pyritään vahvistamaan valtioiden vakautta ja vastustuskykyä väkivaltaisista kehityskulkuista vastaan.

Vuonna 2011 turvallisuusneuvosto valtuutti suojeluvastuuseen viitaten aseellisen väliintulon Libyassa. Vaikka Libyassa kyettiin torjumaan hallinnon laajamittaisia väkivaltaisuuksia maan väestöä kohtaan, Libya-operaatio herätti myös kriittistä keskustelua suojeluvastuun toimeenpanosta, kun siviilien suojeluun nähtiin operaation edetessä liitettävän hallituksen vaihtamisen tavoite. Samassa yhteydessä korostettiin myös tarvetta huolehtia siitä, että mahdollisen sotilaallisen väliintulon seuraukset arvioidaan tarkasti ennen siihen ryhtymistä suojeluvastuuseen vedoten. On olennaista, että suojeluvastuun toimeenpanossa noudatetaan aina kansainvälistä oikeutta.

Kuva: Puolustusvoimat



2. Suomi ja suojeluvastuu

Suojeluvastuun edistäminen on yksi Suomen YK-politiikan painopisteitä. Suomi pyrkii YK:ssa suojeluvastuun käsitteen vakiinnuttamiseen, sen laajan hyväksyttävyyden vahvistamiseen ja tehokkaan toimeenpanon turvaamiseen. Suomi tukee pyrkimyksiä rajoittaa veto-oikeuden käyttöä silloin, kun kyseessä on joukkomittaisten julmuusrikosten estäminen tai torjuminen.

Suojeluvastuun tavoite torjua ja ehkäistä joukkomittaisia julmuusrikoksia tukee Suomen turvallisuuspolitiikan, ihmisoikeuspolitiikan ja kehityspolitiikan tavoitteiden toteuttamista. Toiminta suojeluvastuun vakiinnuttamiseksi tukeutuu myös perustuslain 1 §:ään, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi.



Kuva: Yhdistyneet kansakunnat

Suomi on viime vuosina vahvistanut profiiliaan suojeluvastuun edistäjänä. Suomen ensimmäinen suojeluvastuulinjaus hyväksyttiin syksyllä 2013, ja se päivitettiin kesällä 2016. Suojeluvastuun tuen vahvistaminen on ulkoasiainhallinnon 2013 hyväksytyyn YK-strategian mukaisesti yksi Suomen YK-politiikan painopisteitä. Suomi tukee suojeluvastuun periaatteen vakiinnuttamista ja toiminnallistamista kansainvälisesti ja kansallisesti. Suomi on tuottanut säännöllisesti aineistoa YK:n pääsihteerin suojeluvastuuraportteihin ja osallistunut YK:n yleiskokouksessa vuosittain käytävään avoimeen interaktiiviseen keskusteluun. Suomi on tukenut suojeluvastuun sisällyttämistä virallisena asiakohtana YK:n 72. yleiskokouksen asialistalle, ja tämä tavoite saavutettiin syyskuussa 2017.

Suomi katsoo, että suojeluvastuun kolme pilaria ovat palvelleet periaatteen toimeenpanosta käytyä keskustelua. On kuitenkin tärkeätä huomata, että kyse ei ole aika- tai etusijajärjestyksestä, vaan eri pilareihin kuuluvat toimet, sikäli kuin niitä voidaan erottaa toisistaan, ovat keskenään tasavertaisia ja toisiaan täydentäviä, ja kaikkiin niistä pitää voida turvautua missä vaiheessa tahansa. Suomi korostaa yleisesti ennaltaehkäisyn merkitystä suojeluvastuun täytäntöönpanossa ja pitää hyvänä sitä, että tämä lähtökohta jaetaan laajasti.

YK:n turvallisuusneuvostolla on YK:n peruskirjan nojalla erityinen vastuu kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisestä ja samalla kiistaton rooli suojeluvastuun ”kolmannen pilarin” mukaisten toimien toteuttamisessa. Turvallisuusneuvosto on ainoa taho, joka voi valtuuttaa sotilaallisen väliintulon suojeluvastuun toteuttamiseksi, jos valtio ei suojele väestöään laajamittaiselta tuholta. Tämä on kuitenkin nähtävä viimeiseksi keinoksi, joka voidaan ottaa käyttöön, jos muut toimet eivät ole tuottaneet tulosta. Vuoden 2006 jälkeen turvallisuusneuvosto on viitannut päätöslauselmissaan kymmeniä kertoja suojeluvastuun periaatteeseen. Suojeluvastuun käytännön toteutuksen kannalta suurta merkitystä on myös YK:n rauhanoperaatioilla, joilla yhä useammin on mandaatti siviiliväestön suojelemiseen samoin kuin siirtymävaiheen oikeutta (*transitional justice*) koskevilla aloitteilla.

Yksi turvallisuusneuvoston oikea-aikaista reagoitua rajoittava tekijä on pysyvien jäsenten veto-oikeus. Suomi tukee aloitteita veto-oikeuden vapaaehtoiseksi rajoittamiseksi silloin, kun kyseessä on kaikkein vakavimpien kansainvälisten rikosten torjuminen. Suomi tukee myös kaikille YK:n jäsenvaltioille suunnattua samansisältöistä käyttäytymissäännöstä.

Suomi tukee YK:n pääsihteerin suojeluvastuun ja joukkotuhonnan ehkäisyn erityisneuvonantajien toimintaa ja osallistuu alueelliset rajat ylittävien suojeluvastuun ystävryhmien toimintaan New Yorkissa ja Genevessä. Suomi osallistuu myös aktiivisesti kansallisten suojeluvastuuyhdyshenkilöiden verkoston toimintaan. Kansallinen suojeluvastuuyhdyshenkilö toimii ulkoministeriössä.

Vuonna 2007 YK:n pääsihteerin nimitti suojeluvastuukysymysten erityisneuvonantajan, joka on edistänyt kansainvälistä yhteisymmärrystä suojeluvastuun toimeenpanosta ja tukenut sen valtavirtaistamista YK:n toimintaan. Erityisneuvonantajaa tukee toimisto, joka on yhteinen joukkotuhonnan vastaisen toiminnan erityisneuvonantajan kanssa. Suomi pitää tärkeänä, että pääsihteerin suojeluvastuukysymysten erityisneuvonantajan toimistoa ja sen resursseja vahvistetaan. Suomi osallistuu aktiivisesti suojeluvastuun ystävryhmien toimintaan New Yorkissa ja Genevessä.

VARHAISVAROITUKSEN KEINOT

Suojeluvastuun pohjalta on pyritty aikaisempaa johdonmukaisemmin ja järjestelmällisemmin puuttumaan jo varhaisessa vaiheessa sellaisiin tekijöihin ja jännitteisiin, jotka voivat johtaa kaikkein vakavimpiin kansainvälisiin rikoksiin. Ihmisoikeustilanteen huonontuminen voi olla ensimmäinen merkki kehityksestä, joka uhkaa johtaa kaikkein vakavimpien rikosten tekemiseen. YK:n ihmisoikeusmekanismit tuottavat tietoa, jolla voi olla suuri merkitys suojeluvastuun varhaisvaroitusjärjestelmänä. Tässä suhteessa merkittävä askel on myös YK:n pääsihteerin *Human Rights Up Front* -aloite, jonka avulla pyritään parantamaan YK-järjestelmän kykyä havaita aikaisia signaaleja väkivaltaisen kehityksen uhkasta.

Toinen merkittävä työkalu on YK:n pääsihteerin suojeluvastuuasioden erityisneuvonantajan toimistossa laadittu analyttinen käsikirja tekijöistä, jotka voivat indikoida alttiutta laajamittaisten julmuusrikoksien esiintymiseen (*Framework of Analysis for Atrocity Crimes*). Tällaisia riskitekijöitä voivat olla esim. aseelliset konfliktit ja epävakaat tilanteet, vakavien ihmisoikeusloukkausten ja humanitaarisen oikeuden loukkausten pitkä historia, valtion rakenteiden heikkous, erityiset poliittiset tai taloudelliset kauna-, kosto- tai etunäkökohdat, käsitykset jonkin ryhmän luontaisesta ylemmyydestä, aseiden ja ammusten helppo saatavuus ml. ulkoinen sotilaallinen tuki. Yhtä tärkeitä riskitekijöitä ovat lieventävien tekijöiden, kuten osallistavien yhteiskunnallisten prosessien ja tukiverkoston puuttuminen, vähäinen altistus kansainväliselle huomiolle, puutteellinen tai olematon yhteistyö kansainvälisten ihmisoikeusmekanismien kanssa ja kansalaisyhteiskunnan heikkous. Käsikirja korostaa kaikkein vakavimpien kansainvälisten rikosten prosessiluonnetta: ne vaativat pitkää valmistelua ja suunnittelua, johon on mahdollista puuttua ennaltaehkäisevästi.

On ensisijaisen tärkeää, että valtiot tuntevat oman vastuunsa suojeluvastuun soveltamisalaan kuuluvien rikosten ehkäisemisessä. Kansainvälisillä yhteistyömekanismeilla, kuten kansallisten yhdyshenkilöiden verkostolla (*Global Network of R2P focal points*), on tärkeä rooli tämän vastuun tunnetuksi tekemisessä. Kansallisten yhdyshenkilöiden verkosto tarjoaa puitteet kokemusten vaihtoon ja keskusteluun verkostoon osallistuvien maiden kesken samoin kuin alalla toimivien järjestöjen kanssa. Kansallisella tasolla yhdyshenkilöllä on koordinoiva rooli. Suomi nimitti suojeluvastuuyhdyshenkilön 2013 ja osallistuu focal point -verkoston toimintaan aktiivisesti. Kesäkuussa 2018 Suomi toimi yhdessä Meksikon kanssa Helsingissä järjestetyn suojeluvastuuyhdyshenkilöiden kansainvälisen verkoston vuosittaisen kokouksen isäntänä.

3. EU:n rooli suojeluvastuun toteuttamisessa

Suomi pitää tärkeänä, että EU jatkaa aktiivista tukeaan suojeluvastuun edistämiseksi ja panostaa alueelliset rajat ylittävien kumppanuuksien luomiseen ja edistämiseen. EU:n tulee käyttää olemassa olevia varhaisvaroituksen, kriisinhallinnan, kehityspolitiikan ym. välineitään tehokkaasti joukkomittaisten julmuusrikosten ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Suomi tukee EU:n suojeluvastuuyhdyshenkilön toimintaa.

EU:lla samoin kuin muilla alueellisilla järjestöillä on tärkeä rooli suojeluvastuun toimeenpanossa sekä käsitteen tunnetuksi tekemisessä. EU:n jäsenmaat vaikuttivat keskeisesti vuonna 2005 suojeluvastuun hyväksymiseen YK:n huippukokouksessa ja ovat sittemmin osallistuneet aktiivisesti suojeluvastuun käsitteen vahvistamiseen ja suojeluvastuun tavoitteiden toteuttamiseen, myös YK:n turvallisuusneuvoston kautta. EU on sitoutunut edistämään suojeluvastuun tehokasta toimeenpanoa. Maailman suurimpana kehitysavun antajana ja merkittävänä ulko- ja turvallisuuspoliittisena toimijana EU:lla on hyvät lähtökohdat suojeluvastuun edistämiseen maailmanlaajuisesti.

Suomi pitää tärkeänä, että EU jatkaa aktiivista tukeaan suojeluvastuun edistämiseksi vahvistuen myös alueelliset rajat ylittävää yhteistyötä ja kumppanuuksia. On pyrittävä ehkäisemään virheellistä käsitystä suojeluvastuusta ”läntisenä” käsitteenä sekä vaihtamaan kokemuksia parhaista käytännöistä myös vähemmän aktiivisten maiden kanssa. Suomi pitää tärkeänä suojeluvastuun valtavirtaistamista EU:n yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan samoin kuin yhteiseen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan. EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan välineitä tulee



Kuva: Laura Rantanen

suunnata laajamittaisten julmuusrikosten ennalta ehkäisemiseen ja niiden ensimmäisten merkkien havaitsemiseen. Haasteena tässä on etenkin tiedonkulun ja koordinaation parantaminen eri toimijoiden kesken.

EU nimitti vuonna 2015 ensimmäisenä alueellisena järjestönä suojeluvastuun yhdyshenkilön. Yhdyshenkilö tekee tunnetuksi EU:n toimintaa joukkomittaisten rikoksien ehkäisemiseksi ja torjumiseksi, minkä lisäksi hänellä on rooli myös EU:n sisäisen yhteistyön tiivistämisessä suojeluvastuun tavoitteiden toteuttamiseksi.

4. Ihmisoikeudet, rauhanvälitys ja kehityspolitiikka suojeluvastuun toteutumisen tukena

Suomi korostaa suojeluvastuun toimeenpanossa ennaltaehkäiseviä toimia ja kansainvälistä yhteistyötä, joilla vahvistetaan valtioiden valmiuksia estää ja torjua joukkomittaisia julmuusrikoksia. Avainasemassa on oikeusvaltiorakenteiden ja kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen ja ihmisoikeuksien kunnioittamista vahvistavat toimet sekä ihmisoikeuselinten tuottaman analyysin parempi huomioonottaminen ja käyttö.

Suojeluvastuun periaatteen mukaisesti kansainvälisen yhteisön tulee auttaa ja tukea valtioita suojeluvastuuvuorollisuutensa täyttämässä. Vuonna 2014 Suomi järjesti Helsingissä alueellisen konferenssin, jossa pohdittiin suojeluvastuun toteuttamista kehityspolitiikan keinoin. Suomen kehityspolitiikan ja kehitysyhteistyön ihmisoikeusperustainen lähestymistapa ottaa hyvin huomioon suojeluvastuun keskeiset tavoitteet. Suomi suuntaa kehitysyhteistyötään hauraisiin valtioihin ja tukee muun muassa demokratia- ja oikeusvaltiokehitystä.

Suomi tukee kansainvälisten ihmisoikeusinstrumenttien ja -instituutioiden käyttöä suojeluvastuun toimeenpanossa. Myös kansalaisyhteiskunnan ja oikeusvaltioperiaatteen vahvistamisella on tärkeä rooli laajamittaisten väkivaltarikosten ennaltaehkäisyssä. Naisten asemaan on kiinnitettävä huomiota ja kaikkeen syrjintään on puututtava varhaisessa vaiheessa. Kansalaisyhteiskunta ja kansalaisjärjestöt ovat merkittävässä roolissa sekä kansainvälisesti että kansallisesti suojeluvastuun edistämässä. *Global Center for RtoP*, joka on viiden kansalaisjärjestön yhteistyöhanke, toimii suojeluvastuun ystävyyshänän sihteeristönä; toinen merkittävä toimija on *International Coalition for RtoP*. Vahva kansalaisyhteiskunta edesauttaa ihmisoikeuksien toteutumista ja ehkäisee konfliktien syntymistä merkittävästi.

Rauhanvälitys on oikein käytettynä tehokas työkalu konfliktisyklin kaikissa eri vaiheissa. Suomi edistää rauhanvälityksen käyttöä yhtenä tärkeimpänä konfliktien ennaltaehkäisyn välineenä. Suomi korostaa YK:n olemassa olevien mekanismien ja instrumenttien hyödyntämistä suojeluvastuun toiminnallistamisessa. Tällaisia työkaluja ovat rauhanvälityksen ohella esimerkiksi varhaisvaroitusjärjestelmät tai talouspakotteet.

Siviilien suojelu (*protection of civilians*) on yhä useammin osa rauhanturvaoperaatioiden mandaattia. Sen puitteissa pyritään suojelemaan siviiliväestöä aseellisissa konflikteissa tapahtuvilta kansainvälisten ihmisoikeuksien, kansainvälisen humanitaarisen oikeuden ja pakolaisoikeuden loukkauksilta. Suomi pitää tärkeänä, että humanitaarisen toiminnan itsenäisyyttä ja puolueettomuutta ei vaaranneta. Samalla on tarpeen lisätä yhteisymmärrystä ja etsiä yhteistyömahdollisuuksia eri toimijoiden kesken haavoittuvien väestöryhmien suojelemiseksi aseellisissa konflikteissa

Suojeluvastuun periaate ilmenee myös sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa (211/2006), jonka mukaisesti Suomi voi osallistua kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan, ”jonka tarkoituksena on humanitaarisen avustustoiminnan tukeminen tai siviiliväestön suojaaminen”. Kirjauksen tavoitteena on lain esitöiden mukaan ollut tukea Suomen pyrkimyksiä kansainvälisen yhteisön suojeluvastuun kehittämiseksi ja sellaisten ratkaisujen edistämiseksi, joiden avulla voidaan entistä paremmin suojella siviiliväestöä ja ehkäistä humanitaarisia katastrofeja.



Kuva: Puolustusvoimat

KRIISINHALLINTAKOULUTUS

Omassa kriisinhallintatyössään Suomi on sitoutunut siviilien suojeeluun; jokainen rauhanturvatehtäviin lähtevä saa osana koulutustaan valmiuden osana tehtäväänsä tukea missioiden toiminnan kohteena olevien valtioiden kapasiteetin kasvattamista koskien suojeluvastuuta. Suomi on osallistunut myös moniin koulutusoperaatioihin, joissa paikallisille asevoimille annettavassa koulutuksessa säännönmukaisesti opetetaan ihmisoikeuksia, kansainvälistä humanitaarista oikeutta ja viranomaisten hyväksymiä käytännesääntöjä, siviilien oikeuksien turvaamista samoin kuin lasten oikeuksien ja tarpeiden tärkeyttä. Suomen rahoittama kriisinhallinnan koulutus vahvistaa siten myös suojeluvastuun toteutumista. Suomen sotilaalliseen kriisinhallintaan liittyvässä toiminnassa kiinnitetään erityistä huomiota lasten oikeuksien suojeeluun samoin kuin naisten erityisen aseman huomioon ottamiseen.

Suojeluvastuun periaate ja siviilien suojeelu ovat vahvasti esillä myös Puolustusvoimien kriisinhallintaan liittyvässä käytännön koulustoiminnassa ja kansainvälisessä koulutusyhteistyössä. Suojeluvastuuta käsitellään Puolustusvoimien kansainvälisen keskuksen (FINCENT) kursseilla siviilien suojeeluun liittyvissä koulutuskokonaisuuksissa. Pohjoismaisen puolustusalan yhteistyön NORDEFCON viitekehyksessä siviilien suojeeluun liittyvät koulutuskokonaisuudet ovat Suomen vastuualuetta.

5. Mitä Suomi voi tehdä kotimaassa suojeluvastuun edistämiseksi?

Suojeluvastuun kannalta Suomi ei kuulu korkean riskin maihin, mutta syrjäytymisen ehkäisy, vähemmistöjen asema sekä maahanmuuttokysymyksiin liittyvien vastakkainasettelujen kärjistymisen estäminen ja väkivaltaisten ääriilikkeiden torjuminen vaativat panostusta sekä valtionhallinnolta että järjestökentältä. Kotimaassa työ suojeluvastuun edistämiseksi on ennaltaehkäisevää. Suomen kansallisilla toimintamalleilla voi lisäksi olla kansainvälisesti mielenkiintoa ja merkitystä suojeluvastuun toimeenpanon ”parhaina käytäntöinä”.

Suomi on yksi maailman turvallisimpia maita, mutta mikään maa ei ole riskitön. Rasismi ja koventuneet asenteet vähemmistöjä ja maahanmuuttajia kohtaan voidaan nähdä suurimmaksi uhkaksi suojeluvastuun toteutumiseksi kotimaassa. Syrjäytymisen ehkäisy, vähemmistöjen asema sekä maahanmuuttokysymyksiin liittyvien vastakkainasettelujen lieventäminen vaativat panostusta sekä valtionhallinnolta että järjestökentältä. Kotimaassa työ suojeluvastuun edistämiseksi on ennaltaehkäisevää. Keskeisimpiä toimijoita ovat ulkoministeriön lisäksi sisäministeriö, oikeusministeriö, puolustusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö. Suomen kansallisilla toimintamalleilla voi olla kansainvälisesti mielenkiintoa ja merkitystä suojeluvastuun toimeenpanon ”parhaina käytäntöinä”.

Suojeluvastuun toimeenpano on läheisessä yhteydessä ihmisoikeuksien toimeenpanoon. Valtioilla on ensisijainen vastuu kaikkien ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisesta, suojelemisesta ja edistämisestä, ja kansainvälisellä yhteisöllä on velvollisuus auttaa ja tukea valtioita tämän vastuun täyttämässä. Ennaltaehkäisyssä ihmisoikeusinstrumenttien ja seurantamekanismien tehokas toimeenpano ja käyttö ovat tärkeitä keinoja. Ihmisoikeusloukkauksiin on puututtava tehokkaasti ja syylliset on saatettava vastuuseen. Suomen kansallinen lainsäädäntö sisältää monia turvatakeita, joilla on ennaltaehkäisevää merkitystä suojeluvastuun kannalta. Tältä kannalta merkittäviä ovat mm. yhdenvertaisuuslainsäädäntö, perusoikeudet, vähemmistöjen oikeuksia koskeva sääntely ja poliittiset oikeudet samoin kuin väestöryhmien tasa-arvoa ja osallisuutta edistävät politiikkaohjelmat ja strategiat, esim. vammaispoliittinen ohjelma ja romanipoliittinen ohjelma. Tällaiset ohjelmat valmistellaan, toimeenpannaan ja raportoidaan yhteistyössä kyseisten väestöryhmien edustajien kanssa. Eri vähemmistö- ja kieliryhmillä on Suomessa vakiintuneet vaikuttamiskanavat ja asiantuntijatoimielinkäytännöt.

Suomen lähtökohtana on, että ihmisoikeuksien toteutuminen sekä avoin, toimiva hallinto ja syrjimätön, osallisuutta vahvistava yhteiskunta poistavat perusteita ryhtyä tekemään väkivaltaa. Suomi korostaa, että tehokas väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennaltaehkäisy edellyttää laajaa yhteistyötä ja selkeää koordinaatiota. Suomessa väkivaltaisen ekstremismin ennaltaehkäisyä tehdään laajassa paikallisessa ja valtakunnallisessa yhteistyössä, jossa ovat mukana viranomaiset, järjestöt, uskonnolliset yhteisöt ja elinkeinoelämä.

SYRJÄYTYMISEN EHKÄISY

Useat ministeriöt osallistuvat eriarvoisuuden ja syrjäytymisen ehkäisemiseen liittyvään työhön. Heikoimmassa asemassa olevien henkilöiden ja väestöryhmien syrjäytymistä ehkäistään esimerkiksi sosiaalista hyvinvointia, turvallisuutta ja osallisuutta edistävillä ja ylläpitävillä toimilla, sosiaalipalveluilla ja niihin sisältyvillä tukipalveluilla. Vahvalla sosiaalityöllä voidaan varmistaa se, että myös kaikkein vaikeimmassa asemassa olevat ihmiset saavat tarvitsemansa avun ja tuen. Universaaleja palveluja ja toimia täydennetään tarvittaessa kohdennetuilla toimilla. Sosiaaliturvajärjestelmä, joka pyrkii turvaamaan toimeentulon kaikille, antaa osaltaan perustan syrjäytymisen ehkäisylle. Myös kotouttamiseen liittyvät kysymykset, lähipoliisi-toiminta, yhteistyö yhteisöjen kanssa, moniviranomaisyhteistyö sekä lainvalvontaviranomaisten yhteistyö ovat merkittävässä ennaltaehkäisevässä roolissa Suomessa.



Kuva: Helsingin kaupunki/Nilla Varpunen

KOTOUTTAMINEN

Maahanmuuttajien kotouttamiseen osallistuu sekä julkisen sektorin että kansalaisyhteiskunnan toimijoita. Kotouttamispolitiikan painopisteitä ovat maahanmuuttajaperheiden tukeminen, aikuisten maahanmuuttajien työllistymisen edistäminen, maahanmuuttajien kuntalaiseksi asettuminen, kansainvälistä suojelua saavien sujuva ja hallittu ohjautuminen kuntiin, valtion ja kuntien hyvä yhteistyö sekä kansalaisyhteiskunnan kytkeminen mukaan kotouttamistyöhön. Virallisten toimenpiteiden lisäksi kotoutumista edistetään arkipäivän tilanteissa ja lähiyhteisöissä, kuten päiväkodeissa, kouluissa, harrastustoiminnassa ja työpaikoilla.

Hyvät etniset suhteet edistävät maahanmuuttajien kotoutumista ja yhteiskunnallista yhteenkuuluvuuden tunnetta. Jokaisen yhdenvertaisuus ja maahanmuuttajat yhteiskunnan jäseniksi toivottava asenneilmapiiri ovat kotoutumisen edellytyksiä. Valtakunnan tasolla tärkeä etnisiä suhteita edistävä toimija on Etnisten suhteiden neuvottelukunta, ETNO. Tätä valtioneuvoston asettamaa neuvottelukuntaa koordinoi oikeusministeriö. Valtakunnallisen etnisten suhteiden neuvottelukunnan lisäksi Suomessa toimii seitsemän alueellista etnisten suhteiden neuvottelukuntaa.



Kuva: Hanna Öunap/Ulkoministeriö



Kuva: Laura Rantanen



Kuva: Hanna Öunap/Ulkoministeriö



Kuva: Puolustusvoimat