



# **IHMISOIKEUSPUOLUSTAJAT YHÄ AHTAAMALLA – MITEN SUOMEN TUKEA IHMISOIKEUSPUOLUSTAJILLE PITÄISI KEHITTÄÄ?**

Susan Villa

Ulkoministeriö 2017

Julkaisu on tehty ulkoministeriön rahoituksella.

Julkaisussa esitetyt näkemykset eivät välttämättä edusta ministeriön virallista kantaa.

## SISÄLLYS

LYHENTEET .....	3
Vähän realismista ja idealismista .....	5
KESKEISET PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET .....	6
1 Selvityksen lähtökohdat ja toteutus .....	12
2 YK:n ihmisoikeuspuolustajia koskeva julistus .....	15
3 Ihmisoikeuspuolustajien tilanne heikentyy jatkuvasti .....	18
4 EU:n ihmisoikeuspuolustajia koskevat suuntaviivat .....	24
5 Suomen ihmisoikeuspuolustajia koskevat ohjeet edustustoille .....	28
6 Suomen tuki ihmisoikeuspuolustajille.....	38
6.1 Ohjeet tekivät ihmisoikeuspuolustajien tukemisen näkyväksi .....	43
6.2 Toimintatavat ja työn painopisteet .....	45
6.2.1 Ihmisoikeuspuolustajien tukeminen EU-yhteistyössä .....	48
6.2.2 Ihmisoikeuspuolustajien tukeminen YK:ssa.....	54
6.2.3 Ihmisoikeuspuolustajien tukeminen Euroopan neuvostossa.....	57
6.2.4 Ihmisoikeuspuolustajien tukeminen Etyjissä .....	58
6.2.5 Akuuteissa vaaratilanteissa toimitaan tapauskohtaisesti.....	59
6.2.6 Yritykset ja ihmisoikeuspuolustajat on nouseva teema.....	64
6.3 Taloudellinen tuki ihmisoikeuspuolustajille .....	69
6.4 Ihmisoikeuspuolustajiin liittyvää toimintaa leimaa epätasaisuus.....	79
6.4.1 Resurssien niukkuus koetaan suurimmaksi haasteeksi .....	81
6.4.2 Suurlähettiläellä on suuri vaikutus työn painotukseen .....	82
6.4.3 Turvallisuuskysymykset ovat entistä haastavampia .....	83
7 Ihmisoikeuspuolustajien tukeminen verrokkimaissa.....	85
7.1 Alankomaat .....	85
7.2 Irlanti .....	89
7.3 Norja .....	93
8 Turvakaupungit ja turvaresidenssit.....	96
8.1 Shelter City -ohjelma.....	99
8.2 The International Cities of Refuge Network (ICORN).....	106
8.3. Suomalaiset turvaresidenssi- ja turvakaupunkihankkeet .....	113
8.3.1 Safe Haven Helsinki .....	113
8.3.2 Saaren kartanon / Saastamoisen säätiön turvaresidenssi.....	115
8.3.3 Pietarsaaren turvakaupunkihanke .....	116
8.3.4 Hailuodon turvasaari -hanke .....	117
8.4 Turvamekanismin kehittäminen Suomessa.....	118
LÄHTEET .....	128

**LYHENTEET**

AR-verkosto	Artist at Risk -verkosto
BMO	The Broad Consultation on Human Rights
COHOM	the Council of the EU Working Party on Human Rights, EU:n neuvoston ihmisoikeustyöryhmä
DCHD	Democratic Commission for Human Development, pakistanilainen kansalaisjärjestö
DFAT	The Department of Foreign Affairs and Trade (Irlanti)
EIDHR	European Instrument for Democracy and Human Rights
EN	Euroopan neuvosto
ETYJ	Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö
EU	Euroopan unioni
EUH	EU:n ulkoasiainhallinto
FIDH	Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme
HIAP	Helsinki International Artist Programme
ICAR	International Corporate ja Accountability Roundtable
ICJ	International Commission of Jurists
ICORN	The International Cities of Refuge Network
INCA	the International Network of Cities of Asylum
INGO	International Non-Governmental Organisation, kansainvälinen kansalaisjärjestö
IPW	the International Parliament of Writers
IOM	Organisation for Migration
IONK	ulkoministeriön kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunta
ISHR	International Service for Human Rights
KAVAKU	Kansainvälisten asioiden valmennuskurssi
KIOS	Kansalaisjärjestöjen ihmisoikeussäätiö
KP-oikeudet	kansalaisoikeudet ja poliittiset oikeudet
LHBTI	seksuaali- ja sukupuolivähemmistöistä käytetty kirjainlyhenne, jolla tarkoitetaan lesboja, homoja, biseksuaaleja, transihmisiä ja intersukupuolisia henkilöitä
NGO	Non-Governmental Organisation, kansalaisjärjestö
PYM-hanke	paikallisen yhteistyön määrärahalla rahoitettava hanke
ODIHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights, Etyjin Demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimisto

OHCHR	The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimisto
SRHR	sexual and reproductive health and rights
Supo	Suojelupoliisi
SWOT-analyysi	vahvuuksia, heikkouksia, uhkia ja mahdollisuuksia kartoittava analyysi
Taike	Taiteen edistämiskeskus
THTC	The Hague Training Course for Human Rights Defenders on Security
TSS-oikeudet	taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet
UNCAC	The United Nations Convention against Corruption, YK:n korrupktion vastainen yleissopimus
UNFPA	United Nations Population Fund, YK:n väestörahassto
UNHCR	The office of the United Nations High Commissioner for Refugees, YK:n pakolaisjärjestö
UPR	Universal Periodic Review, YK:n ihmisoikeusneuvoston yleismaailmallinen määräaikaistarkastelu
VIKES	Viestintä- ja kehityssäätiö
YK	Yhdistyneet kansakunnat

## Vähän realismista ja idealismista

Kun aikoinaan aloitin kansainvälisen politiikan opiskeluni, professorini ensimmäinen kysymys meille opiskelijanaluille oli ”Oletko realisti vai idealisti?”. En enää muista, mitä vastasin yllättävään kysymykseen, mutta se on kummitellut mielessäni useaan otteeseen tätä selvitystä tehdessäni.

Ulkoasianhallinto on suuri organisaatio, jonka yksiköt ja edustustot maailmalla kamppailevat yhä kasvavien tehtävien kanssa yhä vähemmillä resursseilla. Ihmisoikeusaiheet jäävät usein paitsioon niin kutsuttujen kovien poliittisten teemojen rinnalla, kuten turvallisuuspoliittiset kysymykset tai Suomen taloudellisten suhteiden edistäminen.

Tosiasiat on hyvä tunnustaa. Idealistinen visiointi on usein organisaation ulkopuolisen etuoikeus.

Kehitystyössä tarvitaan kuitenkin aina tosiasioiden tunnustamisen jälkeen vähäsen idealismia; rimaa on hivutettava vähän korkeammalle kuin erilaisten rajoitteiden valossa oikeastaan tohtisi.

Realismilla kun on tapana pitää itse itsestään huolta.

\*\*\*

Lämmin kiitos teille kaikille, jotka annoitte aikaanne ja jaoitte näkemyksiänne selvitystyötä varten. Kiitos antoisista keskusteluista. Erityinen kiitos ulkoministeriön ihmisoikeuspolitiikan yksikön väelle hyvästä yhteistyöstä.

Helsingissä 31. elokuuta 2017

Susan Villa

## KESKEISET PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

1. Suomen ohjeet EU:n ihmisoikeuspuolustajia koskevien suuntaviivojen toimeenpanemiseksi oli merkittävä osoitus Suomen sitoutumisesta ihmisoikeuspuolustajien aktiiviseen tukemiseen kolmansissa maissa. Suomen lisäksi vain muutama EU-maa on tehnyt omat ohjeet suuntaviivojen pohjalta. Ohjeiden työstämiseen osallistettiin hyvin ulkoasianhallinnon väkeä ja teeman parissa työskenteleviä kansalaisyhteiskunnan edustajia. Ohjeet tuovat kattavasti esille toiminnan eri näkökulmia ja antavat käytännön esimerkkejä työn suunnittelua varten. Ohjeet kuitenkin painottuvat vain edustustojen tehtäviin, eikä niissä huomioida muun ulkoasiainhallinnon roolia. Lisäksi ohjeissa ei oteta huomioon muita ihmisoikeuspuolustajien toimintaa uhkaavia tahoja kuin valtiot. Myös ohjeiden jalkautuksessa on vielä puutteita.

Suosituksat: Jotta ohjeet pysyvät kiinni ajassa ja toimivat ”elävänä työkaluna”, ne on hyvä päivittää lähivuosina selvityksessä havaittujen tarpeiden mukaisesti (s. 29–39). Ohjeisiin on hyvä lisätä ensisijassa: 1) ihmisoikeuspuolustajia uhkaaviin tahoisiin valtioiden lisäksi esimerkiksi yritykset, aseelliset ryhmät ja uskonnolliset ääriliikkeet sekä 2) edustustojen roolin ohella muiden ulkoasiainhallinnon yksikköjen tehtävät ihmisoikeuspuolustajien tukemisessa ja suojelemisessa. Lisäksi ohjeiden jalkautusta ulkoasiainhallinnon sisällä on tehtävä systemaattisemmin. 3) Ohjeet on lisättävä kaikkien niiden edustustojen sivuille, joille se on toimintaympäristön kannalta mahdollista. Samalla on tarkistettava, tarvitaanko ohjeista uusia käännöksiä. 4) Ulkoministeriön olisi lisättävä myös yleistä tiedotusta ja viestintää ihmisoikeuksiin liittyvistä kysymyksistä ja toiminnasta.

2. Ulkoasiainhallinnon edustajat toivoivat työnsä tueksi käytännön esimerkkejä ja ohjeita ihmisoikeuspuolustajien tukemista ja suojeleua varten sekä hyvien käytäntöjen/epäonnistumisten jakamista kollegoiden kesken. (s. 33–34)

Suosituksat: Ohjeiden rinnalle kootaan käytännöllinen ulkoasiainhallinnon sisäinen ”työkalupakki”, jossa ohjeistetaan esimerkiksi ihmisoikeuspuolustajien yhteydenpitoon ja tapaamiseen liittyvistä seikoista. Lisäksi on kartoitettava tilaisuuksia, joiden yhteydessä ulkoasiainhallinnon edustajat voisivat luottamuksellisesti jakaa kokemuksiaan ihmisoikeuspuolustajien tukemisesta (esim. suurlähettiläspäivät).

3. Ihmisoikeuspuolustajien turvallisuustilanne on heikentynyt monissa maissa, ja esimerkiksi kyberhyökkäykset ovat lisääntyneet. Turvallisuuskysymysten suhteen nousi esille selkeä tarve saada lisäohjeita ja vahvistaa osaamista ulkoasianhallinnossa. Osaaminen tuo lisävarmuutta toimintaan ja toisaalta minimoi riskejä. (s. 85–87)

Suosituksat: Turvallisuuskysymyksistä on järjestettävä koulutusta ja ohjeistusta nimenomaan ihmisoikeuspuolustajiin liittyen etenkin niille edustustoille, jotka toimivat erityisen haastavissa olosuhteissa. Ohjeet olisi hyvä sisällyttää myös ihmisoikeuspuolustajia koskevaan ”työkalupakkiin” (ks. suositus 2).

4. Suomi toimii ihmisoikeuspuolustajien tukemiseksi ensisijassa EU-yhteistyön kautta. Yhteistyö on Suomelle voimavara, mutta paikoin jäsenmaiden yhteistoinnissa on suuria haasteita. EU nähdään ongelmista huolimatta edelleen keskeisenä toimijana nimenomaan ihmisoikeuspuolustajien tukemisessa ja suojelemisessa. (s. 49–55)

Suosituksset: Suomi voi nostaa tulevalla EU-puheenjohtajuuskaudella vuonna 2019 ihmisoikeuspuolustajien tukemisen agendalleen ja aktivoida siten omaa rooliaan EU-yhteistyössä ja toisaalta vahvistaa EU:n sitoutumista unionin ihmisoikeuspuolustajia koskevien suuntaviivojen toimeenpanoon. COHOMissa olisi hyvä pitää esille suuntaviivojen toimeenpanon seurannan tehostamista ja evaluoinnin tarvetta.

5. Yritykset ja ihmisoikeuspuolustajat on nouseva teema, johon kytkeytyvät niin viennedistäminen, kauppapolitiikka kuin yrityksille suunnatut kehitysyhteistyön rahoitusinstrumentit. Edustustojen roolia vahvistetaan jatkossa Team Finland -toiminnassa, joten yritystoiminta nousee entistä voimakkaammin niiden agendalle. Selvityksessä nousi vahvasti esille huoli siitä, miten ihmisoikeudet ja ihmisoikeuspuolustajat huomioidaan jatkossa ko. sektorilla. Lisäksi edustustoilla/alueosastoilla ei ole riittävästi ajantasaista tietoa siitä, mitä Suomen tukemia yksityisen sektorin hankkeita on meneillään asema- maassa. (s. 65–70)

Suosituksset: Ihmisoikeudet ja ihmisoikeuspuolustajat on sisällytettävä vahvemmin osaksi kauppapolitiikkaa/viennedistämistä/yksityisen sektorin rahoitusinstrumentteja jo toiminnan suunnitteluvaiheessa. Edustustoille/alueosastoille on välitettävä systemaattisesti tietoa kaikista Suomen yrityspuolen hankkeista ko. maassa. Konfliktitilanteita varten on tarkasteltava mahdollisuutta kehittää erityinen sovittelumekanismi/-menettely yritysten ja ihmisoikeuspuolustajien välille (s. 69–70).

6. Paikallisen yhteistyön määrärahaa (PYM) pidetään merkittävänä välineenä ihmisoikeuspuolustajien tukemiseksi. Monissa maissa PYM on kuitenkin katkolla tai lakkautettu kokonaan esimerkiksi resurssipulan vuoksi. Hankerahoituksen ohella ihmisoikeuspuolustajilla on tarve joustavalle, nopealle ja pienelle rahalliseksi tuelle erilaisia akuutteja tilanteita varten (s. 75–81).

Suosituksset: Uusia PYM-linjauksia tehtäessä on otettava huomioon hankkeiden merkitys ihmisoikeuspuolustajien tukemisessa. PYM-hankkeita on jatkettava etenkin maissa, joissa ihmisoikeuspuolustajien tilanne on erityisen heikko. Arvioidaan mahdollisuus perustaa uusi rahoitusinstrumentti edustustojen käyttöön ihmisoikeuspuolustajien akuutteja tilanteita varten.

7. Suomella ei ole erityisiä mekanismeja, kuten viisumeita tai turvaresidentissia, ihmisoikeuspuolustajien auttamiseksi akuuteissa tilanteissa. Suomen toiminta eroaa tässä vertailussa olleista maista (Alankomaat, Irlanti, Norja). EU:n ihmisoikeuspuolustajia koskevissa suuntaviivoissa kehoitetaan jäsenmaita kehittämään

suojelun mekanismeja. Ihmisoikeuspuolustajien tilanne on vaikeutunut huomattavasti viime vuosina, joten suojelun tarve on kasvanut.

Suositus: Ulkoministeriö perustaa työryhmän arvioimaan käytännön mahdollisuuksia turvamekanismin/turvaresidenssin kehittämiseksi. Ulkoministeriön edustajien lisäksi työryhmään olisi kutsuttava edustajat etenkin sisäministeriöstä (ja Maahanmuuttovirastosta), oikeusministeriöstä, relevanteista kansalaisjärjestöistä ja tutkimusinstituuteista. Työryhmän työssä otetaan huomioon selvityksessä esille tuodut näkökulmat mahdollisen turvaresidenssin perustamisesta (s. 121–130), etenkin suhde nykyisiin taiteilijoille suunnattuihin hankkeisiin ja turvallisuuskysymykset.

8. Ihmisoikeuspuolustajien tukemista ei ole linjattu strategiatasolla erityiseksi prioriteetiksi Suomen kansainvälisessä ihmisoikeuspolitiikassa, mutta teema on ollut pitkään vahvasti osa toimintaa. Vuonna 2014 julkaistut ohjeet ihmisoikeuspuolustajien tukemisesta nosti teeman profiilia sekä teki toimintaa näkyvämmäksi ja tunnistettavammaksi. Ohjeet eivät sinänsä lisänneet aktiivisuutta, mutta antoivat lisävahvistusta nykyiselle toiminnalle. Toimintaa leimaa kuitenkin suuri vaihtelevuus ja epätasaisuus, mikä heikentää työn pitkäjänteisiä vaikutuksia. Luonnollista vaihtelevuutta aiheuttavat edustajien erilaiset toimintaympäristöt ja niiden muutokset. Resurssit ja suurlähettilään intressit nostettiin selvitystä varten tehdyissä haastatteluissa toimintaan eniten sisältä päin vaikuttaviksi tekijöiksi.

Suositus: Vahvin sisäinen tapa vaikuttaa toiminnan tasoon ja johdonmukaisuuteen on, että ministeriön johto linjaa ihmisoikeuspuolustajien tukemisen yhdeksi Suomen kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan prioriteetiksi seuraavassa valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisessa selonteossa ja/tai kun ulkoasiainhallinnon ihmisoikeusstrategia päivitetään.

9. Suomen kansainväliselle ihmisoikeuspolitiikalle ei ole voimassa olevaa toimintasuunnitelmaa, eikä ihmisoikeuspuolustajien tukemiselle ole siten tarkempia tavoitteita. Toiminnan kehittäminen vaatii selkeämpiä tavoitteita ja toimeenpanon seuranta. Ilman tavoitteita toiminta ei ole strategista. Vaikka seurannan indikaattorit mittaisivat lähinnä toiminnan volyymia, antavat ne kuvan aktiivisuuden tasosta ja vaihtelusta sekä käytetyistä toimintatavoista.

Suositukses: Asetettava ylätasen tavoitteita ihmisoikeuspuolustajien tukemisen kehittämiseksi selvityksen suositusten pohjalta. Lisäksi annettava edustustoille indikaattoreita vuosittaista seuranta varten. Seuranta olisi edellytettävä ainakin niissä maissa, joissa ihmisoikeuspuolustajien tilanne on erityisen vaikea. Seuranta tehtävä kevyeksi esimerkiksi laatimalla valmis pohja indikaattoreista.

Indikaattorit voivat olla muiden muassa: ihmisoikeuspuolustajien tapaamiset, ihmisoikeuspuolustajiin liittyvän tilaisuuden järjestäminen, ihmisoikeuspuolustajien tilanteen nostaminen esille julkisuudessa, ihmisoikeuspuolustajiin liittyvät



puheenvuorot, oikeudenkäyntien seuraaminen, EU:n tai samanmielisten maiden kannanottoihin osallistuminen, ihmisoikeuspuolustajia tukevat hankkeet, yksittäisten ihmisoikeuspuolustajien auttaminen akuuteissa tilanteissa ja ihmisoikeuspuolustajiin liittyvän suositusten antaminen UPR-menettelyssä.

Kuva 1: Suomen toiminta ihmisoikeuspuolustajien tukemiseksi ja suojelemiseksi

EU-yhteistyö	YK	ETYJ, EN	Kahdenvälinen, maakohtainen	Muu
<ul style="list-style-type: none"> <li>- osallistetaan ihmisoikeustyöryhmään tai ihmisoikeuspuolustajatyöryhmään, jos sellainen toimii asemamaassa, harvoin veturin roolissa</li> <li>- osallistetaan yhteisille kenttämatkoihin, säännöllisyydestä ei tietoa, paikoin turvallisuustilanteen vuoksi jouduttu usein perumaan, vaikeuksia vierailta syrjäseuduilla</li> <li>- seurataan oikeudenkäyntejä taakanjakoperiaatteella, aktiivisuuden arvioidaan nousseen, mutta määräästä tai säännöllisyydestä ei tietoa</li> <li>- osallistetaan yhteisiin julkisiin tai ei-julkisiin lausumiin, pääsääntöisesti</li> <li>- osallistetaan aktiivisesti COHOMissa ihmisoikeuspuolustajista käytävään keskusteluun</li> <li>- ihmisoikeusdialogeihin osallistuminen mahdollisuuksien mukaan, jäsenmaillo dialogeissa nykyisin vain tarkkailijarooli</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- tuetaan ihmisoikeuspuolustajapäätöslausemia tai ajetaan puolustajia tukevia kirjauksia muihin päätöslausemiin</li> <li>- osallistetaan aktiivisesti EU:n tai samanmielisten maiden, erityisesti Pohjoismaiden, yhteistoimintaan</li> <li>- pidetään esillä ihmisoikeuspuolustajien tilannetta omissa puheenvuoroissa, mutta pääasiassa puheenvuorot EU:n yhteisiä, pientä aktivoitumista omassa toiminnassa YK:n ihmisoikeusneuvosto-kampanjan lähestyessä</li> <li>- tavataan säännöllisesti ihmisoikeuspuolustajia etenkin UPR-kuulemisten ja ihmisoikeusneuvoston yhteydessä, tapaamiset usein kahdenvälisiä ja epämuodollisia</li> <li>- edistetään ihmisoikeuspuolustajien osallistumismahdollisuuksia YK:n toimintaan, pidetty esillä myös korkealla poliittisella tasolla</li> <li>- nostetaan ihmisoikeuspuolustajien tilanne esille muille maille annettavissa UPR-suosituksissa, ei tietoa, miten systemaattisesti</li> <li>- suositellaan maille että antavat ihmisoikeuspuolustajien asemaa seuraavalle erityisraportoijalle pysyvän kutsun</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- tavataan ihmisoikeuspuolustajia edustustoissa tai eri tilaisuuksien yhteydessä</li> <li>- järjestetään ihmisoikeuspuolustajia käsitteleviä tilaisuuksia ja sivutapahtumia, esim. Etyjin inhimillisen ulottuvuuden kokouksen yhteydessä</li> <li>- pidetään ihmisoikeuspuolustajien tilannetta esillä puheenvuoroissa</li> <li>- kerrotaan Suomen kansallisista ohjeista ihmisoikeuspuolustajien tukemiseksi eri yhteyksissä</li> <li>- rahoitetaan hankkeita, jotka tukevat lähinnä vällisesti ihmisoikeuspuolustajia, etenkin naisten oikeuksiin ja vammaisten henkilöiden oikeuksiin liittyen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- tuetaan hankkeita etenkin PYM:n avulla, useat hankkeet tukevat ihmisoikeuspuolustajia epäsuorasti, monissa maissa PYM lakkautettu/väliaikaisesti katkolla</li> <li>- tavataan ihmisoikeuspuolustajia edustustossa ja muissa yhteyksissä, määrä vaihtelee edustustoittain</li> <li>- seurataan ihmisoikeuspuolustajien tilannetta ja raportoidaan siitä Helsinkiin tilannekohtaisesti vuoden aikana, määrä vaihtelee edustustoittain</li> <li>- autetaan ihmisoikeuspuolustajia tarvittaessa viisumin saamisessa Suomeen, erityisesti Suomessa pidettäviin ihmisoikeustilaisuuksiin matkustettaessa, määräästä ei tietoa</li> <li>- erityistapauksissa autetaan ihmisoikeuspuolustajaa saamaan väliaikaista turvaa esimerkiksi Suomesta, muutamia tapauksia vuosittain</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nostetaan ihmisoikeuspuolustajien tilanne esille poliittisen tason tapaamisissa, säännöllisyydestä ei tietoa</li> <li>- tuetaan ihmisoikeuspuolustajia tukevaa toimintaa taloudellisesti, kehitysyhteistyön rahoitus vähentynyt, muu taloudellinen tuki pysynyt lähes ennallaan</li> <li>- tavataan ihmisoikeuspuolustajia ja järjestetään ihmisoikeuspuolustajiin liittyviä tilaisuuksia ulkoministeriössä Helsingissä, useita kertoja vuodessa</li> </ul>

Kuva 2: SWOT-analyysi Suomen roolista ihmisoikeuspuolustajien tukemisessa kolmansissa maissa

S I S Ä N E N	<b>Vahvuudet</b>	<b>Hyödynnetään</b>	<b>Mahdollisuudet</b>	U L K O I N E N
	<ul style="list-style-type: none"> <li>perinne kansalaisyhteiskunnan/ihmis-oikeuspuolustajien tukemiseksi</li> <li>hyvät suhteet kansalaisyhteiskuntaan ja ihmisoikeuspuolustajiin</li> <li>kansallinen ohjeistus ihmisoikeuspuolustajien tukemisesta</li> <li>yhä melko vahva taloudellinen tuki ihmisoikeuspuolustajatyölle erityisesti INGO-tuen kautta</li> <li>sovitteleva ja neuvotteleva tyyli</li> <li>hyvä tuntemus ihmisoikeuspuolustajien tilanteesta yleisellä tasolla</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>hyödynnetään ohjeiden potentiaali tehostamalla niiden jalkautusta ja päivittämällä ohjeet</li> <li>nostetaan EU-puheenjohtajakauden agendalle mm. EU:n ihmisoikeuspuolustajatyön vahvistaminen</li> <li>hyödynnetään EN-puheenjohtajakausi ja YK:n ihmisoikeusneuvostokampanja teeman esille nostamiseksi</li> <li>toimitaan aktiivisemmin EU-yhteistyössä ja samanmielisten kanssa</li> <li>jatketaan INGO-tukea ihmisoikeuspuolustajatyölle</li> <li>kehitetään yritysten ja ihmisoikeuspuolustajien välille sovittelemekanismi</li> <li>vahvistetaan edustustojen viestintävalmiutta ja aktiivisuutta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>vaikutusmahdollisuus EU-puheenjohtajakaudella</li> <li>mahdollisuus nostaa teemaa esille EN-puheenjohtajakaudella ja YK:n ihmisoikeusneuvostokampanjan yhteydessä</li> <li>yhteistyö EU:n kautta tai samanmielisten maiden kanssa</li> <li>potentiaalinen yhteistyö yritysten ja ihmisoikeuspuolustajien kanssa</li> <li>nopea ja laaja vaikuttaminen mahdollista sosiaalisen median avulla</li> </ul>	
	<b>Heikoudet</b>	<b>Parannetaan</b>	<b>Uhat</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>osaaminen ja kiinnostus henkiloitynyttä</li> <li>niukkenevat henkilöstöresurssit</li> <li>tukeutuminen muilta mailta saatavaan tietoon</li> <li>vähentynyt taloudellinen tuki etenkin kehitysyhteistyön puolella (esim. PYM)</li> <li>priorisoinnin vaikeus, muut asiat agendalla usein tärkeämpiä</li> <li>koherenssin puute eri toimintojen välillä</li> <li>liiallinen varovaisuus toiminnassa</li> <li>selkeiden tavoitteiden ja oman toiminnan systemaattisen seurannan puute</li> <li>ei erityistä mekanismia akuuttien tapausten hoitamiseksi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>priorisoidaan ihmisoikeuspuolustajat poliittisella tasolla ja käytännön toiminnassa</li> <li>tehostetaan turvallisuuskoulutusta ihmisoikeuspuolustajiin liittyen</li> <li>vahvistetaan ihmisoikeuspuolustajien ja ihmisoikeuksien huomioimista yritystoiminnassa / yksityksen sektorin rahoitusinstrumenteissa</li> <li>vahvistetaan valmiuksia toimia tarvittaessa kahdenvälisesti</li> <li>kehitetään PYM-hankkeita ja luodaan rinnalle joustavampi rahoitusinstrumentti</li> <li>valitaan toiminnalle ylätason tavoitteita ja seurantaa varten muutamia indikaattoreita</li> <li>arvioidaan mahdollisuuksia erityiselle suojelumekanismeille (turvaresidenssi, viisumit)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ihmisoikeuksien ja kansainvälisten instituutioiden lisääntynyt kyseenalaistaminen</li> <li>ihmisoikeuspuolustajien heikkenevä tilanne ja esim. tuen antamista rajoittava lainsäädäntö</li> <li>turvallisuuskysymysten kasvu ja muuttuminen (vakoiluteknologian kehittyminen jne.)</li> <li>EU:n hajanaisuus ja EU:n sisäisen oikeusvaltiokiehityksen ongelmat, brexit</li> <li>Yhdysvaltojen kv. roolin mahdollinen muuttuminen / roolin epävarmuus</li> <li>suomalaisyrityksiin/-rahoitukseen liittyvät ihmisoikeusriskit kolmansissa maissa</li> <li>ihmisoikeuspuolustajien heikko kapasiteetti esim. hanketyössä</li> <li>koventuneen maahanmuuttokeskustelun ja -politiikan heijastusvaikutukset</li> </ul>	

Kuva 3: Ulkoasiainhallinnon ihmisoikeuspoliittisen toimintaohjelman 2013–2015 ihmisoikeuspuolustajia koskevien tavoitteiden toteutumisen

Toimenpide	Toimeenpano	Status
1 edistää ihmisoikeuspuolustajien suojelua ja tukea	Monia toiminnan muotoja, aktiivisuus vaihtelee esim. edustustoittain ja ajoittain.	
2 liittyy Digital Defenders Partnershipiin	Suomi liittyi Digital Defenders Partnershipiin vuonna 2015.	
3 kehittää yhteistyötä naisten ja tyttöjen oikeuksia ajavien järjestöjen ja naisihmisoikeuspuolustajien kanssa kiinnittäen huomiota heidän turvallisuuteensa	Ei tietoa yhteistyön kehittämisestä naisihmisoikeuspuolustajien kanssa, mutta vahva tuki naisten oikeuksille yleisesti, ja Suomi on rahoittanut naisihmisoikeuspuolustajien turvallisuutta tukevia hankkeita.	
4 kiinnittää erityistä huomiota TSS-oikeuksien edistämiseksi työskentelevien ihmisoikeuspuolustajien asemaan ja turvallisuuteen huomioiden etenkin haavoittuvat ryhmät	Ei tietoa, että olisi nostettu esille erityisesti TSS-oikeuksia edistävien ihmisoikeuspuolustajien asemaa.	
5 huomioi raportoinnissaan erityisesti ihmisoikeuspuolustajat	Raportointia Suomen toiminnasta ja ihmisoikeuspuolustajien tilanteesta pitkin vuotta, mutta ei erityistä toiminnan seurantaraporttia.	
6 valmistelee edustustoille julkiset ohjeet EU:n ihmisoikeuspuolustajia koskevien suuntaviivojen käytännön toteuttamisesta	Ohjeet julkaistiin vuonna 2014.	
7 ohjaa viisumivirkailijoita kiinnittämään erityistä huomiota ihmisoikeuksiin ja ihmisoikeuspuolustajien tilanteeseen	Ei tietoa, että viisumivirkailijoita koulutettaisiin tai ohjeistettaisiin erityisesti ihmisoikeuspuolustajien tilanteesta systemaattisesti.	
8 käyttää tarjolla olevia keinoja suojelun tarjoamiseksi ihmisoikeuspuolustajille myös kiireellisissä tilanteissa, joissa ihmisoikeusloukkauksen riski on ilmeinen	Vuosittain muutamia tapauksia erityisesti silloin, kun ihmisoikeuspuolustajalla on jokin linkki Suomeen, kuten Suomessa asuvia sukulaisia.	
9 pyrkii entisestään tehostamaan EU-edustustojen yhteistyötä ihmisoikeuspuolustajien kanssa	Ei tietoa, että tähän olisi kiinnitetty erityistä huomiota.	
10 seuraa aktiivisesti alueiden ihmisoikeustilannetta ja kehitystä, kiinnittäen erityistä huomiota kansalaisjärjestöjen ja ihmisoikeuspuolustajien toimintamahdollisuuksiin	Seurantaa jonkin verran, vaihtelee paljon edustustoittain, omaa tiedonsaantia ja -hankintaa on vähentänyt esim. PYM-hankkeiden väheneminen/lakkauttaminen sekä henkilöstöresurssien vähentäminen.	

## Kuva 4: Ihmisoikeuspuolustajille annettavan tuen pääpiirteet verrokkimaissa ja Suomessa

	Alankomaat	Irlanti	Norja	Suomi
<b>Teeman asema kv. ihmisoikeuspolitiikassa</b>	Prioriteetti, arvioiden mukaan kaikkein vahvin ihmisoikeusteema.	Vahva prioriteetti, merkittävä rooli EU:n suuntaviivojen laatimisessa 2004.	Merkittävä prioriteetti 90-luvun alusta lähtien, keskeinen rooli YK:n ihmisoikeuspuolustajajulistuksen syntymisessä.	Ei nimetty erityiseksi prioriteetiksi ulkoasiainhallinnon strategiassa, mutta vahvasti osa kansainvälistä toimintaa.
<b>Painopisteet/ tavoitteet</b>	Painotetaan kapasiteetin vahvistamista, innovaatioita ja turvallisuutta, järjestetään kv. tapaaminen ihmisoikeuspuolustajiin liittyvistä kysymyksistä, tuetaan Shelter City -toimintaa, myönnetään vuosittain ihmisoikeuspalkinto.	Tavoitteena johtava rooli ihmisoikeuspuolustajien tukemisessa ja suojelemisessa. Tuetaan ihmisoikeuspuolustajia laajasti eri ihmisoikeusteemojen osalta ja huomioidaan esille nousevat uudet teemat, kuten yritysten toiminta ja ympäristökysymykset.	Tavoitteena pääroolin vetäminen YK:ssa, ihmisoikeuspuolustajapäätöslauselmien toimeenpanon vahvistaminen, tuen lisääminen puolustajien suojelemiselle (erityisesti naisten) ja dialogi järjestöjen kanssa siitä, miten voidaan vastata yhä kasvaviin haasteisiin.	Kiinnitetään erityistä huomiota naisihmisoikeuspuolustajiin ja heikommassa asemassa olevien oikeuksien puolustajiin. Toimintaohjelmassa 2013–2015 useita ihmisoikeuspuolustajiin liittyviä tavoitteita.
<b>Ohjeistukset</b>	Toimintaohjelma julkaistu vuonna 2012.	Annettu edustustoille vuonna 2011, ei julkinen.	Julkaistu vuonna 2010, päivitetty versio tekeillä.	Ohjeet julkaistu vuonna 2014.
<b>Suojelumekanismit</b>	Shelter City -turvakaupunkiohjelma, jota varten sovitettu viisumijärjestelyistä Schengen-säästösten mukaisesti.	Humanitaarinen viisumi -ohjelma vuodesta 2005, käytännön järjestelyt yhteistyössä Front Line Defenders -järjestön kanssa.	Tukee ICORN-verkostoa, ihmisoikeuspuolustajille sovitettu osuus kiintiöpakolaisten joukosta.	Ei erityisiä järjestelyjä, toimitaan tapauskohtaisesti. Järjestöillä turvaresidenssitoimintaa vaarassa oleville taiteilijoille.
<b>Taloudellinen tuki</b>	Pääasiassa erillisen ihmisoikeusrahaston kautta, vuosille 2017–2019 varattu 2,9 MEUR.	Irish Aid -ohjelman kautta, merkittävä tuki irlantilaiselle Front Line Defenders -järjestölle.	Vuosittain noin 5,3 MEUR, lisäksi mm. huomattava OHCHR:n tukija.	Tuki jakautuu useisiin instrumentteihin, esim. PYM-hankkeet, INGO-tuet.
<b>Muuta</b>	Human Rights Tulip -palkinto, ihmisoikeussuurlähettilään tehtävänä tukea ihmisoikeuspuolustajia.	Yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevassa toimintasuunnitelmassa huomioidaan erikseen myös ihmisoikeuspuolustajat.	Erityisen voimakas painotus YK-työssä, vetää ihmisoikeuspuolustajia koskevia päätöslauselmia.	Ihmisoikeuspuolustajat huomioidaan erikseen Kehitysohjelmissa kansalaisyhteiskuntalinjauksessa 2017.
<b>Keskeiset erot</b>	- Verrokkimaissa ihmisoikeuspuolustajien tukeminen on linjattu vahvasti kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan prioriteetiksi. Suomi melko aktiivinen toimija, muttei ole linjannut teemaa prioriteetiksi strategiatasolla. - Suomessa ei ole nostettu erityisiä tavoitteita toiminnalle tällä hetkellä (vrt. toimintaohjelma 2013–2015). - Suomella ei ole erityisiä mekanismeja yksittäisten ihmisoikeuspuolustajien suojelemiseksi, kuten verrokkimailla.			

## Kuva 5: Turvakaupunki- / turvaresidenssitoiminnan kehittäminen Suomessa

Mikä on nykytilanne?	Miksi toimintaa pitäisi kehittää?	Mitä näkökulmia pitäisi huomioida?	Miten edetä suunnittelussa?
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Safe Haven Helsinki tarjoaa turvaresidenssitoimintaa taiteilijoille, lisäksi Saaren kartanon residenssi aloittaa syksyllä 2017</li> <li>• turvaresidenssi suunnitteilla kirjoittajille Pietarsaareen (osana ICORN-verkostoa)</li> <li>• ei erityisiä viisumi- tai oleskelulupajärjestelyjä turvaresidenssiin tuleville</li> <li>• toiminta perustuu kaupunkien rooliin tukijana, ei varsinaista roolia ulkoministeriöllä tai edustustoilla tai muilla ministeriöillä (opetus- ja kulttuuriministeriö tukenut toimintaa taloudellisesti)</li> <li>• ei pitkäjänteistä taloudellista tukea, tukevat palvelut (terveydenhoito, juristipalvelut) hankitaan erikseen tapauskohtaisesti</li> <li>• turvallisuuskyseksiä varten ei erityisiä järjestelyjä</li> <li>• tukena kansalaisyhteiskunnan toimijoista koostuva verkosto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suomella ei ole mekanismeja auttaa yksittäisiä ihmisoikeuspuolustajia</li> <li>• suojelun tarjoamiseen vahva kehoitus EU:n ihmisoikeuspuolustajia koskevissa suuntaviivoissa</li> <li>• YK:n ihmisoikeuspuolustajien asemaa seuraava erityisraportointi on kehottanut hallituksia kehittämään erityisiä suojelumekanismeja</li> <li>• ihmisoikeuspuolustajien tilanne on huonontunut, ja siten suojelun tarve on lisääntynyt</li> <li>• muiden maiden turvaresidenssitoiminnasta on saatu hyviä kokemuksia</li> <li>• nykyiset Suomessa toimivat turvaresidenssit suunnattu vain taiteilijoille</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nykyisten hankkeiden huomioiminen: miten vältetään päällekkäisyys ja hyödynnetään mahdollinen synergia</li> <li>• kuka on hankkeen vetäjä / koordinaattori käytännössä: yleensä tehtävässä kansalaisjärjestö (tai yliopisto/ tutkimusinstituutti), viranomaisilla enemmän tukeva rooli</li> <li>• mikä on toiminnan tarkoitus: tarjota ensisijassa lepoa ja voimaantumista vai turvaa erityisen suuressa vaarassa oleville</li> <li>• kenelle suunnattu: kaikille tai tietyille ihmisoikeuspuolustajien ryhmälle, voidaan ottaa perheitä vai vain yksittäisiä henkilöitä</li> <li>• miten valinta tehdään: tarvitaan erityinen elin tekemään valintaa</li> <li>• miten pitkäksi aikaa voidaan tarjota: minimiaika yleensä 3 kuukautta, mutta pidempää aikaa suositellaan, huomioitava mahdollinen jouston tarve paluun ajankohdassa</li> <li>• viisumi/oleskeluluvat: oleskelun lupa-asiat mietittävä hyvissä ajoin ja neuvoteltava mahdollisesta yhteistyöstä sisäministeriön/ Maahanmuuttoviraston kanssa</li> <li>• sijoituspaikka: oltava tarvittavat palvelut lähellä, hyvät yhteydet mm. järjestöihin, viranomaisiin ja tutkijoihin</li> <li>• rahoituksen järjestäminen: tarvitaan pitkäaikainen rahoitussuunnitelma</li> <li>• turvallisuuskyseksien huomioiminen: tarvitaan turvallisuussuunnitelma ja yhteistyötä eri viranomaisten kesken</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ulkoministeriö perustaa työryhmän käymään läpi mahdollisuuksia turvaresidenssin perustamiseksi</li> <li>• työryhmän työssä otetaan huomioon selvityksessä esille nostetut näkökohdat, ml. nykyinen turvaresidenssitoiminta</li> <li>• työryhmään edustajat ainakin ulkoministeriöstä, sisäministeriöstä ja keskeisistä kansalaisjärjestöistä, yliopistoista/tutkimusinstituuteista ja nykyisistä turvaresidenssihankeista</li> </ul>

## 1 Selvityksen lähtökohdat ja toteutus

Ulkoministeriö julkaisi vuonna 2014 julkiset ohjeet Euroopan unionin ihmisoikeuspuolustajia koskevien suuntaviivojen toimeenpanosta.<sup>1</sup> Ohjeiden tavoitteena on kannustaa Suomen edustustoja tukemaan ja suojelemaan ihmisoikeuspuolustajia eri tavoin. Monissa maissa ihmisoikeuspuolustajien tilanne on heikentynyt viime vuosien aikana, joten myös tarve tuelle ja suojelulle on kasvanut.

Jatkona ihmisoikeuspuolustajien tukemisen kehittämiseksi ulkoministeriön ihmisoikeuspolitiikan yksikkö tilasi ulkopuolisen selvityksen, jonka tavoitteena on

- kartoittaa Suomen ihmisoikeuspuolustajille tarjoaman tuen nykytilanne sekä poliittisen että taloudellisen tuen osalta
- selvittää muutaman samanmielisen maan toimintoja ja käytänteitä ihmisoikeuspuolustajien tukemisessa (mm. Alankomaat, Norja, Irlanti) ja
- tarkastella Suomessa toimivia tai suunnitteilla olevia turvaresidenssi-hankkeita sekä vastaavia hankkeita muutamissa verrokkimaissa.

Selvitys on samalla yksi Suomen toiseen kansalliseen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaan (2017–2019)<sup>2</sup> nostetuista toimenpiteistä, *”Ihmisoikeuspuolustajien tukeminen; perusselvityksen laatiminen Suomen ihmisoikeuspuolustajia koskevan toiminnan kehittämiseksi”* (toimenpide 2.5.7).

Suomen tukea ihmisoikeuspuolustajille käsitellään erityisesti vuonna 2014 julkaistun ohjeistuksen toimeenpanon näkökulmasta. Tavoitteena on tarkastella, mikä merkitys ohjeilla on ollut etenkin kolmansissa maissa sijaitsevien edustustojen ja multiedustustojen toiminnan kannalta ja millaisia vaikutuksia niillä on mahdollisesti ollut ihmisoikeuspuolustajille annettavaan tukeen ja suojeluun. Tämän lisäksi selvityksessä käydään läpi itse ohjeiden laatimiseen liittyneitä kysymyksiä ja ohjeiden sisältöä, ja nostetaan esille asioita, jotka olisi otettava huomioon ohjeiden mahdollisen päivityksen yhteydessä. Koska tarkastelu keskittyy ihmisoikeuspuolustajien tukemisesta annettujen ohjeiden mukaisesti edustustojen toimintaan, ulkoministeriön Helsingin yksikköjen toiminta jää osittain selvityksen ulkopuolelle.

Selvityksessä tarkastellaan lyhyesti Alankomaiden, Norjan ja Irlannin ihmisoikeuspuolustajia tukevien toimintojen lisäksi esimerkiksi Sveitsin ja Kanadan ohjeistuksia ihmisoikeuspuolustajien tukemisesta. Muiden maiden toimintaa ja linjauksia käydään läpi erityisesti sellaisten hyvien käytäntöjen näkökulmasta, joita voitaisiin jatkossa mahdollisesti soveltaa myös Suomen toiminnassa. Verrokkimaiden toimintojen arviointi ja analyysi eivät kuitenkaan kuulu selvityksen tehtäviin, vaan ne vaativat syvällisempää jatkoselvitystä.

<sup>1</sup> Suomen ulkoasiainhallinnon julkiset ohjeet Euroopan unionin ihmisoikeuspuolustajia koskevien suuntaviivojen käytännön toteuttamisesta (2014) ulkoasiainministeriö, Jyväskylä: Grano Oy. <http://www.formin.fi/public/default.aspx?contentid=323943>

<sup>2</sup> Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2017–2019, oikeusministeriön julkaisu 9/2017. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/79277>

Ihmisoikeuspuolustajien suojelemiseksi on perustettu eri maissa erityisiä suoje- lumekanismeja, kuten turvaresidenssejä ja turvakaupunkiohjelmaa. Selvityksessä esitellään erilaisia suoje- lumekanismeja ja niiden toimintaperiaatteita yleisel- lä tasolla sekä tarkastellaan läheisemmin Alankomaissa toimivaa Shelter City -ohjelmaa ja Norjasta käsin toimivan The International Cities of Refuge Network (ICORN) -verkoston toimintaa. Näiden lisäksi käydään läpi Suomessa toimivia, aiemmin toimineita tai suunnitelmassa olevia turvaresidenssejä. Eri esimerkkien kokemusten perusteella selvityksessä analysoidaan Suomen valmiuksia kehittää turvaresidenssitoimintaa jatkossa.

Ihmisoikeuspuolustaja-termiä käytetään selvityksessä Yhdistyneiden kansa- kuntien ihmisoikeuspuolustajia koskevan julistuksen määritelmän mukaisesti (ks. s. 15). Ihmisoikeuspuolustajien tukemiseksi ja suojelemiseksi luokiteltava toiminta on varsin vaikeasti rajattavissa, ja osa haastateltavista koki haasta- vaksi eritellä sitä muusta ihmisoikeustoiminnasta teeman läpileikkaavuuden vuoksi. Myös monilla ulkoministeriön oikeusvaltio- ja demokratiakehitystä edistäväillä toimilla on selkeitä ihmisoikeuspuolustajia tukevia vaikutuksia, mutta aiheen laajuuden vuoksi ne jäivät tarkastelun ulkopuolelle. Selvityk- sessä pyrittiin keskittymään erityisesti esimerkiksi ihmisoikeuspuolustajien kapasiteetin vahvistamiseen, turvallisuuden lisäämiseen tai vaarassa olevien ihmisoikeuspuolustajien suoje- luun tarkoitettuun toimintaan tai rahoitukseen. Lisäksi ihmisoikeuspuolustajien tukemiseksi katsotaan muiden muassa eri- laiset tilaisuudet, tapaamiset, julkilausumat, puheet ja puheenvuorot, joissa nostetaan esille ihmisoikeuspuolustajien tilanne tai osoitetaan tukea ihmiso- keuspuolustajille. On kuitenkin huomattava, että käytännössä haastateltavien oma käsitys toiminnan sisällöstä ja rajauksesta on jonkin verran vaikuttanut etenkin toiminnan määrän arvioimiseen.

Ihmisoikeuspuolustajien tukemiseen ja suojelemiseen liittyvän toiminnan arvi- oiminen perustuu pääasiassa kvalitatiiviseen analyysiin. Toiminnan määrästä ei ollut mahdollista saada selvitystä varten tarkkaa tietoa, koska kyseisiä tietoja ei kerätä systemaattisesti ulkoasiainhallinnossa. Tiedot ovat siten pitkälti haasta- teltavien muistin tai henkilökohtaisten muistiinpanojen varassa. Haastateltavien tietoihin esimerkiksi tietyn edustuston toiminnasta vaikutti oleellisesti työsken- telyaika kyseisessä edustustossa.

Haastattelujen kysymyspohjat ja painotukset vaihtelivat jonkin verran haastatel- tavien roolin ja asiantuntemuksen mukaan. Yleisesti ottaen Suomen toimintaa koskevissa keskusteluissa käsiteltiin:

- Suomen vahvuuksia ja haasteita ihmisoikeuspuolustajien tukemisessa
- Suomen ihmisoikeuspuolustajia koskevien ohjeiden sisältöä ja merkitystä sekä mahdollisia näkemyksiä niiden kehittämiseksi
- kyseisen edustuston / yksikön konkreettista toimintaa ihmisoikeuspuolusta- jien tukemiseksi etenkin ohjeiden julkaisun jälkeen
- Suomen toimintaa EU-yhteistyössä tai yhteistyötä samanmielisten maiden kanssa teemaa koskevissa kysymyksissä

- Suomen ihmisoikeuspuolustajia koskevan toiminnan kehittämistarpeita ja -ideoita ja
- toimintaympäristön vaikutuksia ihmisoikeuspuolustajien tukemiseen.

Selvitys perustuu ensisijaisesti haastatteluilla kerättyyn tietoon niin ulkoasiainhallinnon sisältä kuin ulkopuolisilta tahoilta. Haastattelut tehtiin luottamuksellisesti, eikä selvityksessä siteerata yksittäisiä haastateltavia nimellä, ellei haastateltavan kanssa ole sovittu toisin. Haastatteluissa oli etenkin edustustojen osalta noudatettava erityistä varovaisuutta aiheen ja tietojen arkaluontoisuuden vuoksi. Suurin osa haastatteluista tehtiin turvatus videolinkin välityksellä tai tapaamisissa. Muutamit haastattelut hoidettiin puhelimitse tai kirjallisesti sähköpostilla. Selvityksen sisältämät viitteettömät sitaatit ovat poimintoja haastatteluista.

Haastatteluihin osallistui lokakuun 2016 ja toukokuun 2017 välillä:

- 35 Suomen ulkoasiainhallinnon edustajaa
- 5 muun ministeriön tai viranomaisen edustajaa
- 18 suomalaista asiantuntijaa tai ihmisoikeuspuolustajaa ja
- 12 ulkomaalaista asiantuntijaa tai ihmisoikeuspuolustajaa.

Joidenkin haastateltavien kanssa keskusteluja käytiin useampaan otteeseen esimerkiksi tietojen päivittämistä varten, ja muutama haastatteluihin osallistui kerralla useampi henkilö.

Selvitykseen haastateltiin virkamiehiä 14:stä Suomen edustustosta, jotka sijoituivat kattavasti eri mantereille. Raportissa ei kuitenkaan käsitellä tuloksia edustusto- tai maakohtaisesti selvityksen tilaajan kanssa tehdyn linjauksen mukaisesti. Tavoitteena on antaa yleiskuva Suomen toiminnasta ihmisoikeuspuolustajien tukemiseksi, eikä evaluoida yksittäisten edustustojen toimintaa tai maakohtaista toimintaa. Viittaukset tiettyihin maihin tai tapauksiin on poistettu selvityksessä käytetyistä lainauksista. Poikkeuksena linjasta raportissa käsitellään lyhyesti julkisuudessa jo paljon esiteltyä tapausta Thaimaasta, jossa Suomen edustusto, ihmisoikeuspuolustajat ja suomalaisyritys tekivät yhteistyötä ihmisoikeuspuolustajan oikeudenkäyntiin liittyen (ks. kappale 6.2.6).

Ihmisoikeuspuolustajille suunnattavaa taloudellista tukea käsittelevää osuutta varten tehtiin kirjallinen kysely Suomen edustustoissa työskenteleville paikallisen yhteistyön määrärahojen (PYM) koordinaattoreille tammi-helmikuussa 2017. Kysely lähetettiin koordinaattoreille sähköpostitse keskitetysti ulkoasiainministeriöstä, ja vastaukset pyydettiin lähettämään suoraan selvityksen tekijälle. Kyselyyn vastasi 13 PYM-koordinaattoria.

Selvitystä varten oli käytettävissä myös vuonna 2015 julkaistun Suomen ulkoasiainhallinnon ihmisoikeuspoliittisen toimintaohjelman (2013–2015) arviointia<sup>3</sup> varten kerätty materiaali, kuten edustustoille lähetetyn kyselyn vastaukset ja muu tausta-aineisto.

<sup>3</sup> Villa, Susan (2015) Ulkoasiainhallinnon ihmisoikeuspoliittisen toimintaohjelman (2013–2015) arviointi, ulkoasiainministeriö. <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=140619&GUID=%7B8EA16078-101F-49C2-AA2E-DB497FEB3B2A%7D>

Muita lähteitä olivat esimerkiksi Suomen ihmisoikeusselontekojen kansainväliset osuudet, eduskunnan valiokuntien ja kansalaisjärjestöjen lausunnot ihmisoikeusselonteista, ulkoministeriön keskeiset politiikkalinjaukset sekä muut teemaan liittyvät asiakirjat ja julkaisut. Taustamateriaalina olivat myös Alankomaiden, Irlannin ja Norjan kansainvälistä ihmisoikeuspolitiikkaa koskevat linjaukset, raportit ja evaluoinnit.

## 2 YK:n ihmisoikeuspuolustajia koskeva julistus

Yhdistyneiden kansakuntien (YK) yleiskokous hyväksyi joulukuussa 1998 ihmisoikeuspuolustajia koskevan julistuksen *the Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms*.<sup>4</sup> Julistuksesta käytetään usein myös nimeä *the Declaration on Human Rights Defenders*.

Julistuksen laatiminen oli aloitettu jo vuonna 1984 – valtiot työstivät tekstiä kaikkiaan 14 vuotta.<sup>5</sup> Pitkä ja monivaiheinen prosessi kielii siitä, miten vaikea oli sovittaa yhteen hallitusten hyvin ristiriitaisia näkemyksiä ihmisoikeuspuolustajista ja heidän toiminnastaan.

Ihmisoikeuspuolustajalla tarkoitetaan julistuksessa yksilöitä, ryhmiä ja yhteiskunnan elimiä, jotka toimivat yksin tai yhdessä muiden kanssa kansainvälisesti hyväksytyjen ihmisoikeuksien edistämiseksi ja suojelemiseksi rauhanomaisesti ja väkivallattomasti. Julistus ei luo uusia oikeuksia, vaan siinä tuodaan esille jo muissa ihmisoikeussopimuksissa määriteltyjä erityisesti ihmisoikeuspuolustajien toimintaan liittyviä oikeuksia. Taustalla on ajatus siitä, että ihmisoikeuspuolustajat tarvitsevat erityistä huomiota ja tukea toiminnastaan johtuvien haasteiden vuoksi.

Ihmisoikeuspuolustajia koskevan julistuksen toimeenpanon tukemiseksi ja ihmisoikeuspuolustajien tilanteen seuraamiseksi YK:n ihmisoikeustoimikunta (vuodesta 2006 ihmisoikeusneuvosto) perusti vuonna 2000 ihmisoikeuspuolustajien tilannetta seuraavan erityisraportoijan mandaatin, *Special Rapporteur on Human Rights Defenders*.<sup>6</sup> YK:n ihmisoikeusneuvosto ja yleiskokous ovat vuosien varrella hyväksyneet useita ihmisoikeuspuolustajien tukemista vahvistavia päätöslausemia.<sup>7</sup> Esimerkiksi vuonna 2013 YK:n yleiskokous hyväksyi erityisesti naispuolisia ihmisoikeuspuolustajia koskevan päätöslauselman.<sup>8</sup>

4 Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms (1998), A/RES/53/144, United Nations. <http://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/Translation.aspx>

5 Julistuksen tekstiä valmistellut työryhmä koostui hallitusten edustajista, minkä lisäksi ei-hallitusten välisillä järjestöillä oli mahdollista osallistua työryhmän toimintaan tarkkailijoina.

6 Maaliskuussa 2017 YK:n ihmisoikeusneuvosto hyväksyi ihmisoikeuspuolustajien asemaa seuraavan erityisraportoijan mandaatille jatkokauden maaliskuuhun 2020 asti. Lisää erityisraportoijan toiminnasta: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/SRHRDefendersIndex.aspx>

7 <http://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/Resolutions.aspx>

8 Promotion of the Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms: protecting women human rights defenders (2013) A/RES/68/181, United Nations. [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/68/181](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/181)

Vaikka ihmisoikeuspuolustaja-termin käyttö on hyvin vakiintunut YK:ssa ja esimerkiksi EU:ssa, eivät monet maat edelleenkään hyväksy sitä. Esimerkiksi Venäjä, Kiina ja Egypti ovat esittäneet YK:n ihmisoikeusneuvostossa termin poistamista ihmisoikeuspuolustajia koskevien päätöslauselmien käsittelyn yhteydessä. Termiä vastustavat valtiot haluavat viitata vain yksittäisiin ihmisoikeuksien hyväksi työskenteleviin toimijoihin, eivätkä erityiseen ihmisoikeuspuolustajaksi määriteltyyn toimijaryhmään. Esimerkiksi Kiina on syyttänyt, että ihmisoikeuspuolustaja-määritelmää ja siihen liitettyjä oikeuksia käytetään tekosyynä maan sisäisiin asioihin sekaantumiseksi.

Kaikki ihmisoikeuspuolustajatkaan eivät halua kutsua itseään ihmisoikeuspuolustajaksi termin politisoitumisen ja sen käytöstä mahdollisesti heille aiheutuvien vaikeuksien vuoksi. Ongelmana pidetään joskus myös termin laveutta, sillä ihmisoikeuspuolustajan määritelmä sisältää monenlaisia toimijoita ja erityyppistä toimintaa. Samaan aikaan ihmisoikeuspuolustaja-termin sanotaan kärsivän inflaatiosta, koska sitä käytetään liian helposti tilanteessa kuin tilanteessa tai toimijoista, jotka eivät sovi sen määritelmään.

YK:n ihmisoikeuspuolustajien asemaa seuraava erityisraportoiija on tehnyt julistuksen rinnalle julkaisun, jossa käsitellään määrittelyä tarkemmin.<sup>9</sup> Erityisraportoiija on todennut, että ihmisoikeuspuolustajien tehokas suojeleminen edellyttää, että heidät identifioidaan ja että he itse identifioivat itsensä nimenomaan ihmisoikeuspuolustajiksi.

”Without being perceived by others or perceiving themselves as such, they may not be aware of their rights as defenders, not seek support from peer or support networks and may not receive protection from the State, civil society and the international community.”<sup>10</sup>

### **Alueelliset instrumentit ihmisoikeuspuolustajien tukemiseksi**

YK:n julistuksen pohjalta on laadittu erilaisia alueellisia ihmisoikeuspuolustajia koskevia instrumentteja ja ohjeistuksia.<sup>11</sup> Euroopan unioni hyväksyi ihmisoikeuspuolustajia koskevat suuntaviivat vuonna 2004.<sup>12</sup> Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö Etyjin Varsovassa toimivassa Demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimistossa (Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODIHR) on ollut vuodesta 2007 lähtien yhteyskeskus (focal point) ihmisoikeuspuolustajiin liittyvissä kysymyksissä, ja se raportoi ihmisoikeuspuolusta-

9 Fact Sheet 29 - Human Rights Defenders: Protecting the Right to Defend Human Rights: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet29en.pdf>. Lisäksi <http://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/Defender.aspx>

10 Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders (2016) A/HRC/31/55, Human Rights Council, United Nations. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/015/56/PDF/G1601556.pdf?OpenElement>

11 Ks. esim. <http://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/RegionalMechanisms.aspx>

12 Ensuring protection – European Union Guidelines on Human Rights Defenders (2008) Council of the EU. [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu\\_guidelines\\_hrd\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_guidelines_hrd_en.pdf)



jien tilanteesta Etyjin alueella.<sup>13</sup> Lisäksi Etyj julkaisi ohjeistuksen ihmisoikeuspuolustajien suojelemiseksi kesäkuussa 2014.<sup>14</sup>

Euroopan neuvoston (EN) ministerikomitea hyväksyi vuonna 2008 päätöslauselman, jossa EN:n roolia ihmisoikeuspuolustajien suojelemiseksi ja heidän työnsä tukemiseksi halutaan vahvistaa. Päätöslauselmalla annettiin myös EN:n ihmisoikeusvaltuutetulle erityinen mandaatti ihmisoikeuspuolustajien tukemiseksi. Lisäksi jäsenmaita kehoitettiin auttamaan kolmansissa maissa vaarassa olevia ihmisoikeuspuolustajia esimerkiksi hätäviisumeita (emergency visa) myöntämällä.<sup>15</sup> Euroopan neuvosto aikoo myös lanseerata erityisen ihmisoikeuspuolustajamekanismin, jonka avulla on tarkoitus tukea ihmisoikeuspuolustajia, jotka ovat joutuneet vaikeuksiin toimittuaan yhteistyössä EN:n kanssa.<sup>16</sup>

Interamerikkalainen ihmisoikeuskomissio perusti vuonna 2001 yksikön käsittelemään ihmisoikeuspuolustajiin liittyviä kysymyksiä, ja vuonna 2011 komissio perusti lisäksi ihmisoikeuspuolustajien tilannetta seuraavan erityisraportoijan tehtävän.<sup>17</sup> Afrikan ihmisoikeuksien ja kansojen oikeuksien toimikunnan erityisraportoija ihmisoikeuspuolustajiin liittyvissä kysymyksissä aloitti toimintansa vuonna 2004.<sup>18</sup>

Alueellisten mekanismien lisäksi joissakin maissa on säädetty kansallisia lakeja ja instrumentteja ihmisoikeuspuolustajien toiminnan turvaamiseksi, muiden muassa Brasiliassa, Kolumbiassa, Norsunluurannikolla ja Meksikossa.<sup>19</sup>

Hallitusten välisten tai kansallisten instrumenttien ja mekanismien rinnalla toimii laaja rintama erilaisia kansallisia, alueellisia ja kansainvälisiä kansalaisjärjestöjä, jotka kampanjoivat ja kouluttuvat ihmisoikeuspuolustajiin liittyvistä kysymyksistä sekä tarjoavat suojelua ihmisoikeuspuolustajille. Järjestöillä on merkittävä ja keskeinen asema siinä, että ne raportoivat ihmisoikeuspuolustajien

13 Strengthening OSCE engagement with human rights defenders and national human rights institutions, OSCE Parliamentary Assembly Resolution 10.7.2007.

14 Guidelines on the Protection of Human Rights Defenders (2014) the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). <http://www.osce.org/odihr/guidelines-on-the-protection-of-human-rights-defenders>

15 Declaration of the Committee of Ministers on Council of Europe action to improve the protection of human rights defenders and promote their activities, Adopted by the Committee of Ministers on 6 February 2008 at the 1017th meeting of the Ministers' Deputies. [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805d3e52](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d3e52)

16 Mekanismin esikuvana on osaltaan toiminut EN:n Platform for the Protection of Journalism and Safety of Journalists, jonka tarkoituksena on parantaa toimittajien turvallisuutta EN:n jäsenmaissa. Ihmisoikeuspuolustajia tukevasta mekanismista on kuitenkin näillä näkymin tulossa suppeampi väline. <http://www.coe.int/en/web/media-freedom/the-platform>

17 <http://www.oas.org/en/iachr/defenders/default.asp>

18 <http://www.achpr.org/mechanisms/human-rights-defenders/>

19 Ks. esim. Meksikon kansallisesta mekanismista: [http://www.cndh.org.mx/Agravio\\_Defensores](http://www.cndh.org.mx/Agravio_Defensores). Yhtenä keinona vaikuttaa ihmisoikeuspuolustajien tilanteen parantamiseen pidetään kansallisten, ihmisoikeuspuolustajien suojelemiseksi säädettyä lakia. International Service for Human Rights -järjestö on esimerkiksi tehnyt aloitteen lakimallin laatimiseksi, mikä auttaisi valtioita säätämään lakeja ihmisoikeuspuolustajien tunnustamiseksi ja suojelemiseksi. <http://www.ishr.ch/news/groundbreaking-model-law-recognise-and-protect-human-rights-defenders>

tilanteesta ja vetoavat hallitukseen sekä hallitusten välisiin järjestöihin ihmisoikeuspuolustajille annettavan tuen ja suojelun tehostamiseksi.

### 3 Ihmisoikeuspuolustajien tilanne heikentyy jatkuvasti

*“How many human tragedies, how many imprisoned, tortured and murdered defenders must there be before the world realizes that such people are the lifeblood that our democracies need in order to flourish and survive over time?”<sup>20</sup>*

Jo useampien vuosien ajan on puhuttu kansalaisyhteiskunnan ja ihmisoikeuspuolustajien yhä pahenevasta tilanteesta eri puolilla maailmaa. Yhdeksi rajapyykiksi nostetaan vuoden 2010 lopulla alkaneen niin kutsutun arabikevään jälkeiset tapahtumat, kun Pohjois-Afrikan ja Lähi-idän maissa tapahtuneiden kansannousujen jälkeen useat hallitukset alkoivat kaventaa tiukalla otteella kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksia. Ongelmat eivät kuitenkaan rajoitu vain muutamiin maihin, vaan ilmiö on valitettavan yleinen kaikilla mantereilla. Ilmiöstä käytetään yleisesti ilmaisua kansalaisyhteiskunnan kutistuva tila, *shrinking space for civil society*.

Kansalaisyhteiskunnan tilaa seuraavan CIVICUS-järjestön mukaan vuonna 2015 kansalais- ja poliittisista oikeuksista yhdistymisvapautta loukattiin kaikkein useimmin: 85 prosentissa tarkastelussa olleissa 109 maassa. Lähes saman verran ongelmia näissä maissa oli myös sananvapauden toteutumisessa.<sup>21</sup>

Kansalaisyhteiskunnan tilasta puhuttaessa tarkoitetaan yleensä julkista tilaa ja toimintatilaa, jossa kansalaiset voivat käydä avointa yhteiskunnallista keskustelua ja jota kansalaisjärjestöt ja kansalaisyhteiskunnan aktiivit voivat käyttää toimintaansa. Kansalaisyhteiskunnan toimijat voivat vaihdella hetkittäin aktivoituvista yksilöistä ja ryhmistä vakiintuneisiin järjestöihin tai yhdistyksiin. Muusta yhteiskunnallisesta toiminnasta kansalaisyhteiskunnan erottaa se, ettei se ei kuulu julkisen tai yksityisen sektorin piiriin.<sup>22</sup> Ihmisoikeuspuolustajat ovat yksi osa kansalaisyhteiskuntaa. Hyvin usein kansalaisyhteiskunnan ja ihmisoikeuspuolustajan käsitettä käytetään rinnakkain tai lomittain, jolloin jää epäselväksi, millaisesta toiminnasta missäkin yhteydessä oikeastaan puhutaan.

Suosittu ja monissa eri yhteyksissä käytetty kansalaisyhteiskunnan kutistuvan tilan käsite on osittain harhaanjohtava. Kansalaisyhteiskunta, laajasti ymmärrettynä, on itse asiassa useissa maissa kasvanut ja sen toiminta aktiivisempaa kuin aiemmin. Esimerkiksi Transnational Institutin huhtikuussa 2017 julkaiseman kirjoituksen mukaan toiminnan rajoitukset koskevat yleensä tietynlaista toimin-

<sup>20</sup> Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders (2017) A/HRC/34/55, Human Rights Council, United Nations. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/011/75/PDF/G1701175.pdf?OpenElement>

<sup>21</sup> Civil Society Watch, Report 2016, CIVICUS. [http://www.civicus.org/images/CSW\\_Report.pdf](http://www.civicus.org/images/CSW_Report.pdf)

<sup>22</sup> Kansalaisyhteiskunta-käsitteen määritelmästä ja siihen liittyvistä haasteista ks. esim. Kansalaisyhteiskuntaselvitys, Raportti ulkoasiainministeriön kehityspoliittisen osaston kansalaisyhteiskuntayksikölle (2017), Jyväskylän yliopisto. <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=166472&GUID=%7BB8C7C613-0195-4BDC-84C6-2E2CFB449E31%7D>

taa ja toimijoita, ei koko kansalaisyhteiskunnan kenttää sinänsä tai ainakaan yhtä voimakkaasti.<sup>23</sup> Myös CIVICUS on nostanut esille, että kansalaisyhteiskunnan toimintaa yritetään rajoittaa eniten silloin, kun toiminta liittyy demokratian, hyvän hallinnon tai ihmisoikeuksien edistämiseen.<sup>24</sup> Vastaava näkökulma nousee esille muun muassa Chris van der Borgin ja Carolijn Terwindtin tutkimuksessa kansalaisjärjestöjen toiminnasta.<sup>25</sup> Kansalaisyhteiskunnan tilaa tarkasteltaessa pitäisikin tunnistaa sen sisältä erilaiset toimijat ja erityisesti niihin kohdistuvat ongelmat, jotta voidaan löytää oikeita keinoja ongelmiin vastaamiseksi.

### **Ihmisoikeuspuolustajien toimintaa yritetään tukahduttaa monin tavoin**

Tekaistut syytteet, epäoikeudenmukaiset oikeudenkäynnit, pitkitetyt pidätysajat, häirintä, uhkailu, varojen jäädytys, seuranta, hyökkäykset perheenjäseniä kohtaan, julkinen häpäisy ja leimaaminen, valheellisten tietojen levittäminen mediassa, työn menetys, matkustuskiellot, kidutus, väkivaltaiset hyökkäykset, murhat.

Lista ihmisoikeuspuolustajien kohtaamista vaikeuksista on ehtymätön. Suoran häirinnän lisäksi hallitukset ovat myös säätäneet lakeja, jotka rajoittavat kansalaisten yhteiskunnallista toimintaa ja siten vaikeuttavat ihmisoikeuspuolustajien työtä. Muun muassa terrorismin vastaisen toiminnan nimissä on perusteltu erilaisia hallituksen toimia, jotka ovat kaventaneet toimintamahdollisuuksia ja samalla tuominneet ihmisoikeuspuolustajien työn laittomaksi. Ihmisoikeusjärjestöt ovat nostaneet yhdeksi erityisen hälyttäväksi ilmiöksi rankaisemattomuuden yleistymisen, eli sen ettei ihmisoikeuspuolustajien kohtaamia väkivaltaisuuksia ja muita hyökkäyksiä tutkita eikä niistä aseteta ketään syytteeseen. Rankaisemattomuus vahvistaa ja edesauttaa ihmisoikeuspuolustajien vastaista toimintaa.

Ihmisoikeuspuolustajien tilannetta pahentaa useissa maissa median osallistuminen ihmisoikeuspuolustajien toiminnan leimaamiseen laittomaksi tai epäilyttäväksi – tai toisaalta systemaattiseen vaikenemiseen ihmisoikeusloukkauksista. Monissa maissa yleinen mielipide ei tue ihmisoikeuspuolustajien työtä, eikä ihmisillä ole tietoa ihmisoikeuksista tai käsitystä ihmisoikeuspuolustajien työn merkityksestä. Samalla on muistettava, että autoritaarisissa yhteiskunnissa painostuksen pelko ja halu sulautua enemmistöön vaikuttavat usein ihmisten julkisiin mielipiteisiin.<sup>26</sup>

Ihmisoikeuspuolustajat esitetään usein uhkana maan vakaudelle ja turvallisuudelle sekä taloudelliselle kehitykselle. Koventunut kielenkäyttö julkisuudessa ihmisoikeuksia ja ihmisoikeuspuolustajia vastaan liitetään myös populismin nousuun eri maissa. Populistiset johtajat vetoavat kansalaisiin väittämällä, että

23 On "shrinking space": a framing paper (2017) Transnational Institute. [https://www.tni.org/files/publication-downloads/on\\_shrinking\\_space\\_2.pdf](https://www.tni.org/files/publication-downloads/on_shrinking_space_2.pdf)

24 Civil Society Watch, Report 2016, CIVICUS. [http://www.civicus.org/images/EENA\\_Report\\_English.pdf](http://www.civicus.org/images/EENA_Report_English.pdf), s. 2.

25 Van der Borg, C. & Terwindt, C. (2014) NGOs under Pressure in Partial Democracies. UK: Palgrave McMillan.

26 Tästä esimerkiksi Laine, Veera ja Silvan, Kristiina, Otteet Valko-Venäjällä ja Venäjällä voivat koven-  
tua, Helsingin Sanomat 1.4.2017.

ihmisoikeuksien loukkaukset ovat välttämättömiä muiden muassa työpaikkojen turvaamiseksi, kulttuurien sekoittumisen ehkäisemiseksi tai terrorismilta suojautumiseksi.

*“Instead of accepting rights as protecting everyone, they privilege the declared interests of the majority, encouraging people to adopt the dangerous belief that they will never themselves need to assert rights against an overreaching government claiming to act in their name.”<sup>27</sup>*

YK:n ihmisoikeuspuolustajia koskevassa julistuksessa tai esimerkiksi EU:n suuntaviivoissa ei mainita muita ihmisoikeuspuolustajien toimintaa uhkaavia tahoja kuin valtiot ja hallitukset. Valtioilla on ensisijainen vastuu ja velvollisuus turvata ja edistää ihmisoikeuksia sekä suojella ihmisoikeuspuolustajia. Ihmisoikeuspuolustajien toimintaa uhkaavat kuitenkin usein myös muut toimijat, kuten terroristijärjestöt, erilaiset yhteiskunnalliset äärijärjestöt, uskonnolliset yhteisöt tai yritykset. Eri ihmisoikeusinstrumenttien perusteella voidaan tulkita, että valtioiden velvollisuuteen suojella ihmisoikeuspuolustajia sisältyy myös vastuu suojella ihmisoikeuspuolustajia muiden kuin valtiollisten toimijoiden loukkauksilta.<sup>28</sup>

### **Hyökkäykset ihmisoikeuspuolustajia vastaan lisääntyneet hälyttävästi**

Tarkkojen lukujen arvioiminen esimerkiksi surmattujen ihmisoikeuspuolustajien osalta on lähes mahdotonta, mutta esimerkiksi YK:n ihmisoikeuspuolustajien asemaa seuraava erityisraportoija on todennut määrän kasvaneet jatkuvasti.<sup>29</sup> Front Line Defenders -järjestön keräämien tietojen mukaan vuonna 2015 tapettiin 156 ihmisoikeuspuolustajaa.<sup>30</sup> Vuonna 2016 raportoitujen tapausten lukumäärä nousi 281:een. Surmansa saaneista ihmisoikeuspuolustajista lähes puolet työskenteli maa- ja ympäristöoikeuksien tai alkuperäiskansojen oikeuksien puolesta.<sup>31</sup> Näiden ihmisoikeuspuolustajien arvioidaankin joutuvan muutenkin yhä useammin erilaisen uhkailun ja häirinnän kohteeksi. Ihmisoikeuspuolustajien tilannetta seuraavat ovat nostaneet erityisen vaikeassa asemassa oleviksi lisäksi naispuoliset ihmisoikeuspuolustajat ja LHBTI-oikeuksia<sup>32</sup> ajavat.

EU:n ihmisoikeuspuolustajamekanismin Protectdefenders.eu-sivustolle keräämien tietojen mukaan vuoden 2017 alusta toukokuun puoliväliin mennessä oli

<sup>27</sup> The Dangerous Rise of Populism, Global Attacks on Human Rights Valuea, World Report 2017, Human Rights Watch. <https://www.hrw.org/world-report/2017/country-chapters/dangerous-rise-of-populism>

<sup>28</sup> Donders, Yvonne (2016) Defending the Human Rights Defenders, Netherlands Quarterly of Human Rights, Vol. 34/4, 282–288, The Netherlands.

<sup>29</sup> Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders (2017) A/HRC/34/55, Human Rights Council, United Nations. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/011/75/PDF/G1701175.pdf?OpenElement>

<sup>30</sup> Annual Report 2016, Front Line Defenders. <https://www.frontlinedefenders.org/en/resource-publication/2016-annual-report>

<sup>31</sup> Annual Report on Human Rights Defenders at Risk 2016, (2017) Front Line Defenders. <https://www.frontlinedefenders.org/en/resource-publication/annual-report-human-rights-defenders-risk-2016>

<sup>32</sup> LHBTI on lyhenne sanoista lesbot, homot, biseksuaalit, transihmiset ja intersukupuoliset.

surmattu 64 ja pidätetty 75 ihmisoikeuspuolustajaa sekä raportoitu yhteensä 342 ihmisoikeuspuolustajaan kohdistunutta ihmisoikeusloukkausta EU:n ulkopuolisista maista. Eniten ihmisoikeuspuolustajat olivat joutuneet oikeudellisen häirinnän kohteeksi (192) ja useimmiten henkilö oli toiminut kansalaisjärjestössä (117) maa- ja ympäristöoikeuksien puolesta (90). Tapauksista 76,3 prosenttia koski miehiä ja 23,7 prosenttia naisihmisoikeuspuolustajia.<sup>33</sup>

Viime vuosina esimerkiksi ihmisoikeuksia puolustavat bloggaajat ja tubettajat ovat kohdanneet yhä enemmän häirintää ja uhkailua. Samanaikaisesti kun online-aktivismi on antanut ihmisoikeustyölle uusia kanavia ja aktivoinut uusia toimijoita, on se altistanut ihmisoikeuspuolustajat yhä laajemmalle seurannalle ja häirinnälle.<sup>34</sup> Erilaiset sosiaalista mediaa ja internetin käyttöä yleisesti koskevat rajoittavat lait ja säädökset ovat lisääntyneet useissa maissa ja kaventaneet sananvapautta.<sup>35</sup>

### **Epävarmuus ja ennakoimattomuus kansainvälisen politiikan haasteena**

Yritys eri keinoin systemaattisesti tukahduttaa ihmisoikeuspuolustajien toimintaa ei tarkoita vain kriittisten äänien vaimentamista. Taustalla on halu kyseenalaistaa koko kansainvälinen ihmisoikeusjärjestelmä ja ihmisoikeuksien idea sinänsä. Muun muassa YK:n ihmisoikeuspuolustajien asemaa seuraava erityisraportoiija on painottanut, ettei kyse ole yksittäisistä ja satunnaisista hyökkäyksistä ihmisoikeuksia vastaan vaan jatkuvasta useiden tahojen harjoittamasta toiminnasta.<sup>36</sup> Tämä näkyy kaikilla kansainvälisillä foorumeilla ja valtioiden välisissä järjestöissä.

Ihmisoikeuksia ja ihmisoikeuspuolustajien toiminnan kyseenalaistaminen nousee esille esimerkiksi YK:ssa. Niin kutsuttujen vihamielisten muutosesitysten määrä ihmisoikeuksia koskevien päätöslauselmien osalta on kasvanut huomattavasti.<sup>37</sup> Ihmisoikeuspuolustajia koskevasta päätöslauselmasta jouduttiin äänestämään YK:n yleiskokouksen kolmannessa komiteassa ensimmäistä kertaa vuonna 2015.<sup>38</sup> Perinteisten ihmisoikeuskriittisten maiden, kuten Kiina ja Venäjä, seuraan ovat liittyneet myös esimerkiksi Etelä-Afrikka ja Intia. Jotkut hallituk-

33 <https://protectdefenders.eu/en/stats.php>

34 Civil Society Watch, Report 2016, CIVICUS. [http://www.civicus.org/images/CSW\\_Report.pdf](http://www.civicus.org/images/CSW_Report.pdf)

35 Viime vuosina erilaisia internetin ja tietokoneiden käyttöä rajoittavia lakeja säädettiin tai esitettiin säädettäväksi esimerkiksi Bangladeshissa, Valko-Venäjällä, Brasiliassa, Kiinassa, Etiopiassa, Venäjällä, Pakistanissa, Isossa-Britanniassa ja Zimbabwessa. Annual Report on Human Rights Defenders at Risk 2016, (2017) Front Line Defenders. <https://www.frontlinedefenders.org/en/resource-publication/annual-report-human-rights-defenders-risk-2016>

36 Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders (2017) A/HRC/34/55, Human Rights Council, United Nations. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/011/75/PDF/G1701175.pdf?OpenElement>

37 Vihamielisestä muutosesityksestä on kyse silloin, kun päätöslauselman sponsorit tai osa heistä ei tue esitystä ja siitä on äänestettävä. Muutosesityksen laatija tarvitsee tuekseen vaadittavan määrän allekirjoittajia (yleensä 20 prosenttia kyseisen komitean jäsenistä), jotta esitys otetaan käsittelyyn.

38 General Assembly adopts important resolution on human rights defenders in face of opposition from China and Russia, 25.11.2015, International Service for Human Rights. <http://www.ishr.ch/news/general-assembly-adopts-important-resolution-human-rights-defenders-face-opposition-china-and>

set estävät ihmisoikeusjärjestöjen edustajia osallistumasta YK:n kokouksiin, ja toisaalta YK:n kanssa toimineita järjestöjä uhkaillaan ja häiritään.<sup>39</sup> Esimerkiksi ihmisoikeusneuvostossa jouduttiin kieltämään kuvaaminen, kun joidenkin maiden delegaatioiden jäsenet kuvasivat kansalaisyhteiskunnan edustajien puheen- vuoroja häirintä- tai uhkailumielessä.<sup>40</sup>

Lokakuussa 2016 YK:n pääsihteeri ilmoitti nimittävänsä apulaispääsihteeri Andrew Gilmoren yhteyshenkilöksi ihmisoikeuspuolustajia vastaan tehtävien kostotoimien osalta. Tämän tarkoituksena on yrittää vaikuttaa tilanteeseen, jossa YK:n elimien kanssa yhteistyötä tekevät ihmisoikeuspuolustajat joutuvat yhä useammin hallitusten kostotoimien kohteiksi. Myös YK:n ihmisoikeuspuolustajien asemaa seuraavan erityisraportoijan työ on ollut hyvin haastavaa, koska häntä ei ole päästetty vierailemaan kaikissa maissa tai vierailulle on asetettu tiukkoja ehtoja. Esimerkiksi vuonna 2015 erityisraportoija ei pystynyt tekemään yhtäkään maavierailua.<sup>41</sup>

Vuoden 2017 alkupuolella huolta aiheutti myös Yhdysvaltojen uusi hallinto, joka kertoi leikkaavansa huomattavasti tukeaan esimerkiksi YK-järjestöiltä ja -ohjelmilta. Yhdysvallat on merkittävä YK:n rahoittaja. Huhtikuussa 2017 Yhdysvallat ilmoitti muun muassa aikeista katkaista rahoituksensa YK:n väestörahasolta (UNFPA).<sup>42</sup> Vaikutusvaltaisen maan tuki ihmisoikeustyölle on erittäin tärkeää eri puolilla maailmaa, ja jo tehtyjä ja mahdollisesti tulevia linjanmuutoksia ihmisoikeuskysymyksissä pidetään erittäin huolestuttavina. Selvitystä varten tehdyissä haastatteluissa Yhdysvaltojen rooli ja tuleva politiikka nousivat esille yleisenä huolenaiheena, mutta maan linjaukset olivat alkuvuodesta 2017 vielä sen verran epäselvät, että tarkempia arvioita oli vaikea tehdä. Toistaiseksi hallituksen vaihdos ja linjamuutokset eivät olleet merkittävästi heijastuneet esimerkiksi edustustojen väliseen toimintaan eri maissa. Kuitenkin Yhdysvaltojen politiikan uudenlainen ennakoimattomuus luo jo sellaisenaan uutta epävarmuutta kansainväliseen ihmisoikeuspolitiikkaan. Yhdysvaltojen roolin muutosten vuoksi EU:n ja muiden samanmielisten maiden toiminnan merkityksen ihmisoikeuskysymyksissä arvioitiin kasvavan aiemmasta.

*“Expect a more hawkish – and a much less predictable – US foreign policy. Allies, especially in Europe and Asia, will hedge. Rivals like Russia and China will test. US-led institutions will lose more of their international clout.”<sup>43</sup>*

39 Joulukuun 2014 ja heinäkuun 2016 välillä erityisraportoija teki 55 ilmoitusta kostotoimista YK:n tai muiden kansainvälisten järjestöjen kanssa yhteistyötä tehneitä ihmisoikeuspuolustajia kohtaan. <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/G1701175.pdf>

40 Russian Diplomat Is Accused of Threatening Rights Activist on Twitter, 11.8.2016, The New York Times.

41 Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, (2015) 70th Session of the General Assembly, Third Committee. <http://statements.unmeetings.org/media2/7653591/michel-forst.pdf>

42 Esim. Trump Cuts Off Funding for U.N. Agency That Supports Contraception, 3.4.2017, The New York Times. [https://www.nytimes.com/2017/04/03/world/asia/rex-tillerson-north-korea-nikki-haley.html?\\_r=0](https://www.nytimes.com/2017/04/03/world/asia/rex-tillerson-north-korea-nikki-haley.html?_r=0)

43 <http://www.eurasiagroup.net/media/eurasia-group-publishes-top-risks-for-2017-announces-world-entering-geopolitical-recession>

Maaliskuussa 2017 Suomi ilmoitti antavansa 20 miljoonaa euroa lisätukea seksuaali- ja lisääntymisterveyden ja -oikeuksien edistämiseen kehitysmaissa. Rahoitus liittyy Alankomaiden käynnistämään #SheDecides-aloitteeseen, jonka kautta eri valtiot pyrkivät paikkaamaan Yhdysvaltojen tuen leikkauksia esimerkiksi UNFPA:n toiminnassa.<sup>44</sup>

### **Ihmisoikeuspuolustajien tuen ja suojelun muotoja on kehitettävä**

Kokonaisarvio ihmisoikeuspuolustajien tilanteesta on hyvin synkkä. Positiivisiaakin uutisia toki löytyy, esimerkiksi yksittäisiä ihmisoikeuspuolustajia on vapautettu vankilasta tai syytteet heitä kohtaan on hylätty. Nämä ovat usein kansainvälisten ihmisoikeustoimijoiden työvoittoja.<sup>45</sup>

Paradoksaalista kyllä ihmisoikeuspuolustajien kohtaaman vastustuksen lisääntymisen voi myös tulkita merkiksi siitä, että ihmisoikeuspuolustajien työ on ollut entistä vaikuttavampaa. *“Me sanomme joskus, että tukahduttaminen on tehokkuuden mittari, sillä usein se on vastareaktiota ihmisoikeuspuolustajien työn tehokkuuteen.”*<sup>46</sup> Tämän taustalla on ajatus siitä, että esimerkiksi arabikevään liikehännät, naisten oikeuksien tai LHBTI-oikeuksien edistyminen viime vuosien aikana ovat nostaneet konservatiiviset voimat takajaloilleen.

Ihmisoikeudet ovat aina olleet eräänlaisessa ristiaallokossa, ja jatkuvan debatin sanotaan kuuluvan ihmisoikeuksien luonteeseen. On myös muistettava, että samaan aikaan kun osa hallituksista kokee ihmisoikeuspuolustajat uhaksi ja yrittää estää heidän toimintaansa kaikin tavoin, osa maista pyrkii yhä voimakkaammin tukemaan ja suojelemaan ihmisoikeuspuolustajia eri puolilla maailmaa. Tutkimusten mukaan kontrasti näiden kahden eri suuntauksen välillä on jyrkentyntä viime vuosina.<sup>47</sup>

Erilaisen uhkailun, häirinnän ja lainsäädännöllisten rajoitusten saadessa yhä uudenlaisia ja pitkälle kehittyneitä muotoja, ihmisoikeuspuolustajien on keksittävä jatkuvasti uudenlaisia strategioita ja keinoja työnsä jatkamiseksi. Ihmisoikeuspuolustajien tukemisen ja suojelun tarpeen lisääntyessä koko ajan on myös tuen ja suojelun mekanismien toimivuutta arvioitava nykytilaa vasten. Vastaavatko ne tämän ajan tarpeisiin, ja miten toimintaa olisi kehitettävä jatkossa?

44 <https://shedecides.com>

45 Ks. esimerkiksi Front Line Defenders -järjestön vuosiraportti 2016, jossa kerrotaan myös positiivisia uutisia ihmisoikeuspuolustajien tilanteesta. Annual Report on Human Rights Defenders at Risk 2016, (2017) Front Line Defenders. <https://www.frontlinedefenders.org/en/resource-publication/annual-report-human-rights-defenders-risk-2016>

46 Anonyymit lainaukset ovat otteita selvitystä varten tehdyistä haastatteluista. Ks. selvityksen lähtökohdat kappale 1.

47 Bennett, Karen; Ingleton, Danna; Nah, Alice M. & Savage, James (2015) Critical perspectives on the security and protection of human rights defenders, *The International Journal of Human Rights*, 19:7, 883-895.

#### 4 EU:n ihmisoikeuspuolustajia koskevat suuntaviivat

Euroopan unionin suuntaviivat ihmisoikeuspuolustajien suojelemiseksi, *Ensuring Protection – European Union Guidelines on Human Rights Defenders*, hyväksyttiin vuonna 2004.<sup>48</sup> Suuntaviivat ohjeistavat erityisesti EU-edustustoja ja jäsenvaltioiden edustustoja kolmansissa maissa siitä, miten ne voivat käytännössä tukea ja suojella ihmisoikeuspuolustajia.

EU:n neuvoston ihmisoikeustyöryhmän (COHOM) tehtävänä on seurata ja edistää ohjeiden toimeenpanoa. Unionin ihmisoikeustoimintaa kolmansissa maissa rahoitetaan etenkin demokratia- ja ihmisoikeusinstrumentin, *The European Instrument for Democracy and Human Rights* (EIDHR), avulla. EIDHR:n budjetti on vuosille 2014–2020 noin 1,3 miljardia euroa, ja siitä arvioidaan menevän ihmisoikeuspuolustajien tukemiseen noin 20–25 prosenttia.<sup>49</sup> Tuki kanavoidaan pääasiassa kansalaisjärjestöjen kautta. Lisäksi EIDHR:llä rahoitetaan komission hoitamaa hätäapua vaarassa oleville ihmisoikeuspuolustajille. Näiden pienten avustusten kattosumma on 10 000 euroa.<sup>50</sup> Vuonna 2015 komissio käynnisti vaarassa olevien ihmisoikeuspuolustajien tukemiseksi uuden mekanismin (the European Union Human Rights Defenders mechanism, ProtectDefenders.eu), jolle varattiin EIDHR:stä 15 miljoonaa euroa vuosiksi 2015–2018 (ks. luku 8).<sup>51</sup>

EU:lla on tällä hetkellä kaikkiaan yksitoista erilaista ihmisoikeuksia koskevaa suuntaviivaa (guidelines).<sup>52</sup> Suuntaviivat eivät ole juridisesti sitovia dokumentteja, mutta niillä on voimakas unionin toimintaa ohjaava rooli. Ihmisoikeuspuolustajia koskevia suuntaviivoja voi siten pitää yhtenä keskeisenä EU:n kansainvälisen ihmisoikeustoiminnan instrumenttina. Suuntaviivojen todellisen painoarvon määrittää kuitenkin se, miten niitä toimeenpannaan käytännössä.

EU:n ihmisoikeuspuolustajia koskevien suuntaviivojen toimeenpanoa tarkasteltiin ensimmäisen kerran vuonna 2006.<sup>53</sup> Neuvoston arvioinnin jälkeen antamien päätelmien mukaan suuntaviivat olivat yleisesti ottaen auttaneet monissa maissa koordinoimaan aiempaa paremmin EU:n yhteistä lähestymistapaa ihmisoikeuspuolustajia koskevissa kysymyksissä.<sup>54</sup>

48 Ensuring protection – European Union Guidelines on Human Rights Defenders (2008) Council of the EU. [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu\\_guidelines\\_hrd\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_guidelines_hrd_en.pdf)

49 [https://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/eidhr\\_en.htm\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/eidhr_en.htm_en)

50 [https://ec.europa.eu/europeaid/sectors/human-rights-and-governance/democracy-and-human-rights/human-rights-defenders\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/sectors/human-rights-and-governance/democracy-and-human-rights/human-rights-defenders_en)

51 EU launches innovative new mechanism to help human rights defenders, 9.12.2015, European Commission, Press release. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6278\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6278_en.htm)

52 [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/8441/human-rights-guidelines\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/8441/human-rights-guidelines_en)

53 First Evaluation of the EU Human Rights Defenders Guidelines ‘Promoting HRDs Best Interest’ (2006) Observatory for the Protection of Human Rights Defenders, International Federation for Human Rights and the World Organization against Torture. [http://www.omct.org/files/2006/06/3516/observatory\\_euhrd\\_guidelines\\_eval\\_eng.pdf](http://www.omct.org/files/2006/06/3516/observatory_euhrd_guidelines_eval_eng.pdf)

54 Ehdotus ihmisoikeuksien puolustajia koskevien EU:n suuntaviivojen täytäntöönpanon ensimmäistä tarkastelua koskeviksi neuvoston päätelmiksi, 7.6.2006, Euroopan unionin neuvosto. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10111-2006-INIT/fi/pdf>



Toimeenpano on kuitenkin ollut ihmisoikeuspuolustajia koskevien suuntaviivojen kompastuskivi, sillä evaluoinnin mukaan niiden toteutus oli ollut epäjärjestelmällistä ja edustustot olivat ottaneet ne käyttöönsä hyvin vaihtelevasti.<sup>55</sup> Vain harva jäsenmaa oli ottanut suuntaviivat osaksi toimintaansa tai tehnyt niiden pohjalta omia ohjeistuksia. Niissä edustustoissa, joissa suuntaviivat oli käytössä, huomattiin kuitenkin työn laadun parantuneen ja toiminnan lisääntyneen. Samalla arvioissa todettiin, että ihmisoikeuspuolustajiin liittyvä toiminta perustui edustustoissa edelleen lähinnä EU:n vahvaan ihmisoikeusprofiiliin ja työntekijöiden omaan kiinnostukseen ihmisoikeuksia kohtaan eikä niinkään suuntaviivoihin.<sup>56</sup>

Suuntaviivojen toimeenpanon parantamiseksi ehdotettiin vuoden 2006 evaluoinnissa esimerkiksi lisää koulutusta ja tiedotusta suuntaviivoista, paikallisten strategioiden laatimista toimeenpanoa varten ja EU-maiden yhteistä tietokantaa asemaan ihmisoikeuspuolustajien tilanteesta. Tietokannan perustaminen on noussut myöhemmin eri yhteyksissä esille, mutta toistaiseksi siinä on nähty liikaa esimerkiksi ihmisoikeuspuolustajien turvallisuuteen liittyviä vakavia riskejä, jos tiedot vuotaisivat ulkopuolisten käsiin. Erityisesti jäsenvaltioita evaluaatiossa kannustettiin harkitsemaan erilaisia konkreettisia suojelukeinoja, kuten hätävisumien (emergency visa) myöntämistä. Jäsenmaita kehoitettiin myös laatimaan edustustoilleen tavoitehakuisia ja asemamaan olosuhteisiin mukautettuja toimintamalleja ihmisoikeuspuolustajien tukemiseksi.<sup>57</sup>

Amnesty International julkaisi vuonna 2007 oman arvionsa EU:n ihmisoikeuspuolustajia koskevien suuntaviivojen toimeenpanosta. Järjestön antama kuva tilanteesta on hyvin yhteneväinen vuoden 2006 tarkastelun johtopäätösten kanssa. Raportissa jäsenmaita moititaan siitä, että ne ovat olleet passiivisia suuntaviivojen toimeenpanossa ja käytännöt ovat liian hajanaisia. Yhdenkään tarkastelussa olleen edustuston sivuilta ei löytynyt linkkiä suuntaviivoihin. EU:n yhteistä toimintaa haittasi joissain asemamaissa konsensuksen puute, sillä jäsenmaiden näkemykset tarvittavista toimista eivät kohdanneet tai niiden intressi oli kohdistunut muualle kuin ihmisoikeuspuolustajien tukemiseen. Toimeenpanon tehostamiseksi ehdotettiin selkeämpiä tavoitteita ja konkreettisempia ohjeita käytännön toimintaa varten.<sup>58</sup>

55 First Evaluation of the EU Human Rights Defenders Guidelines 'Promoting HRDs Best Interest' (2006) Observatory for the Protection of Human Rights Defenders, International Federation for Human Rights and the World Organization against Torture. [http://www.omct.org/files/2006/06/3516/observatory\\_euhrd\\_guidelines\\_eval\\_eng.pdf](http://www.omct.org/files/2006/06/3516/observatory_euhrd_guidelines_eval_eng.pdf)

56 First Evaluation of the EU Human Rights Defenders Guidelines 'Promoting HRDs Best Interest' (2006) Observatory for the Protection of Human Rights Defenders, International Federation for Human Rights and the World Organization against Torture. [http://www.omct.org/files/2006/06/3516/observatory\\_euhrd\\_guidelines\\_eval\\_eng.pdf](http://www.omct.org/files/2006/06/3516/observatory_euhrd_guidelines_eval_eng.pdf)

57 First Evaluation of the EU Human Rights Defenders Guidelines 'Promoting HRDs Best Interest' (2006) Observatory for the Protection of Human Rights Defenders, International Federation for Human Rights and the World Organization against Torture. [http://www.omct.org/files/2006/06/3516/observatory\\_euhrd\\_guidelines\\_eval\\_eng.pdf](http://www.omct.org/files/2006/06/3516/observatory_euhrd_guidelines_eval_eng.pdf)

58 Ensuring Protection? The European Union and Human Rights Defenders (2007) Amnesty International Publications, International Secretariat, London. <https://www.amnesty.org/download/.../64000/eur010072007en.pdf>

Vuonna 2007 suuntaviivojen toimeenpanoa varten EU-edustustoille annettiin tehtäväksi laatia erityiset maastrategiat myös ihmisoikeuspuolustajien suojelun osalta. Maastrategioita onkin pidetty hyvänä välineenä suuntaviivojen toimeenpanon vauhdittamiseksi. Maastrategiat lähtevät edustustoista käsin, alhaalta ylöspäin, jolloin niiden sisältö ja painotukset tulevat edustustojen työntekijöiltä, mikä tuo toiminnan lähemmäs toteuttajia ja vahvistaa niihin liittyvää omistajuutta. Tätä selvitystä vasten tehtyjen haastatteluiden mukaan joissain maissa EU:n ihmisoikeuspuolustajastrategiaa ollaan kehittämässä entistä tavoitteellisempaan suuntaan ja toimeenpanon raportointia varten työstetään indikaattoreita. Kattavaa tietoa siitä, miten monissa maissa EU on tehnyt maastrategian, ei ole saatavilla. Kaikki maastrategiat eivät myöskään ole julkisia. Esimerkiksi Afganistanin ja Nepalin osalta maastrategiat löytyvät verkosta.<sup>59</sup>

Vuonna 2011 tehdyssä kyselyssä Suomen EU:n ulkopuolisissa maissa sijaitseville edustustoille 50 vastanneesta edustustosta 12 mainitsi, että EU:n suuntaviivojen osalta on jo tehty maakohtainen toimeenpanostrategia kyseisessä asemamaassa. Enemmistössä vastauksista todettiin, että strategiaa juuri tehdään tai että sellainen pitäisi tulevaisuudessa tehdä.<sup>60</sup>

EU:n ihmisoikeuspuolustajia koskevat suuntaviivat uudistettiin vuoden 2008 lopulla. Uudistettuihin suuntaviivoihin lisättiin erityisesti järjestöiltä tulleiden suositusten mukaisesti kehoitus myöntää ihmisoikeuspuolustajille hätäviisumeita ja tarvittaessa tarjota väliaikaista suojaa.<sup>61</sup> Linjaus väliaikaisesta suojasta EU-maissa liittyy Shelter City -aloitteeseen, jota käsitellään tarkemmin kappaleessa 8.1.

EU:n neuvosto tai COHOM ei ole teettänyt suuntaviivojen toimeenpanosta uusia evaluointeja, mutta useiden järjestöjen, tutkijoiden ja EU:n parlamentin arviot myös aivan viime vuosilta ovat edelleen samankaltaisia kuin suuntaviivojen alkuvuosien arviot. Niiden perusteella syntyy kuva, ettei toimeenpanossa ole tapahtunut merkittäviä parannuksia reilun kymmenen vuoden aikana.<sup>62</sup>

EIDHR:n kautta rahoitetuista ihmisoikeuspuolustajia tukevista hankkeista tehtiin evaluaatio vuonna 2010. Kaikkiaan hankkeet arvioitiin hyvin tehokkaiksi ja vaikuttaviksi. Raportin mukaan hakkeita vaivasi kuitenkin muiden muassa liika samankaltaisuus, ja jatkossa hankkeita suositeltiin valittavan strategisemmin päällekkäisyyttä välttämällä. Lisäksi rahoitusta saavien tahojen toivottiin jatkossa tekevän enemmän yhteistyötä keskenään ja jakavan entistä avoimemmin ja selkeämmin hankkeiden tuloksia.<sup>63</sup>

<sup>59</sup> [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/170115\\_final\\_eu\\_local\\_strategy\\_for\\_hrds\\_in\\_afghanistan.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/170115_final_eu_local_strategy_for_hrds_in_afghanistan.pdf) <https://np.ambafrance.org/European-Union-EU-Guidelines-on>

<sup>60</sup> Kysely Suomen edustustoille EU:n ihmisoikeuspuolustajia koskevista suuntaviivoista, Ihmisoikeusraportti 1/2011.

<sup>61</sup> Ensuring protection – European Union Guidelines on Human Rights Defenders (2008) Council of the EU. [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu\\_guidelines\\_hrd\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_guidelines_hrd_en.pdf)

<sup>62</sup> Ks. esim. Assessing the Implementation of the European Unionin Geuidelines on Human Rights Defenders (2013) Policy Department DG External Policies, European Parliament.

<sup>63</sup> Evaluation and recommendations on EIDHR support to Human Rights Defenders (2010) FWC Contract 2009/226296 BENF 2009, Governance and Home Affairs, The European Union's EIDHR Programme. [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/study-evaluation-eidhr-support-hrds-201005\\_en\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/study-evaluation-eidhr-support-hrds-201005_en_1.pdf)

Kaikkien ihmisoikeussuuntaviivojen toimeenpanon keskeisenä ongelmana on ollut se, ettei suuntaviivoista ylipäättänsä tiedetä tarpeeksi tai niitä pidetään lähinnä ”Brysselin juttuna”. Lisäksi ihmisoikeuksia koskevat suuntaviivat jäävät usein muiden tavoitteiden jalkoihin, ja edustustot toimivat omien, johtajan asettamien, prioriteettien mukaan. Yksi inhimillinen haaste toimeenpanolle on myös ollut edustustojen väen ”suuntaviivaväsymys”. Erilaisia ohjeistuksia on yksinkertaisesti liian paljon. Suuntaviivojen toimeenpanon ongelmien on nähty vaikuttaneen siihen, ettei esimerkiksi EU:n ihmisoikeustoimintaohjelmassa vuosille 2015–2019 esitetä yhtään uusia suuntaviivoja.<sup>64</sup>

Vuonna 2011 tehdyssä kyselyssä Suomen edustustoille arvioi 33 edustustoa 50 vastanneesta, että he tuntevat EU:n ihmisoikeuspuolustajia koskevat suuntaviivat hyvin tai riittävän hyvin. Edustustoista 14 vastasi, että suuntaviivat tunnetaan vain pintapuolisesta tai ei kovin hyvin.<sup>65</sup>

Suuntaviivojen kymmenvuotisjuhlavuonna 2014 EU uudisti sitoumuksensa ihmisoikeuspuolustajien tukemiseksi, ja työhön luvattiin sitoutua entistä enemmän niin poliittisesti kuin rahallisestikin. Lisäksi syrjäisillä seuduilla toimivien ihmisoikeuspuolustajien ja naisihmisoikeuspuolustajien tukemiseen luvattiin erityistä tukea. Myös EU:n suuntaviivojen tunnetuksi tekemiseen ja EU:n edustajien kouluttamiseen luvattiin paneutua entistä enemmän.<sup>66</sup>

EU:n ihmisoikeuksia ja demokratiaa koskevassa toimintasuunnitelmassa vuosille 2015–2019 käsitellään kansalaisyhteiskunnan ja ihmisoikeuspuolustajien tukemista toimenpiteissä 7–10. Ihmisoikeuspuolustajien osalta toimenpiteissä nostetaan erikseen esille naisten ja tyttöjen oikeuksia puolustavat, LHBTI-oikeuksia edistävät ja marginalisoitujen ryhmien oikeuksia ajavat sekä maaseudulla toimivat ihmisoikeuspuolustajat. Erityisesti toimenpiteissä korostetaan EU:n suuntaviivojen ja EIDHR:n alla lanseeratun ihmisoikeuspuolustajamekanismin toimeenpanon vahvistamista (toimenpide 10.a).<sup>67</sup> Toimintaohjelman toimeenpanosta tehdään väliarvio vuoden 2017 aikana.

EU:n ihmisoikeuspuolustajasuuntaviivojen toimeenpanosta tehtyjen tutkimusten mukaan edustustojen hyviä käytäntöjä ovat muiden muassa:

- kenttämатkat, joissa tutustutaan ihmisoikeustilanteeseen ja tavataan ihmisoikeuspuolustajia eri puolilla maata

64 Wouters, Jan and Hermez, Marta (2016) EU Guidelines on Human Rights as a Foreign Policy Instrument: An Assessment, Working Paper No. 170, Leuven Centre for Global Governance Studies, Belgium. [https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working\\_papers/new\\_series/wp161-170/wp-170-wouters-hermez-web.pdf](https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/new_series/wp161-170/wp-170-wouters-hermez-web.pdf)

65 Kysely Suomen edustustoille EU:n ihmisoikeuspuolustajia koskevista suuntaviivoista, Ihmisoikeusraportti 1/2011.

66 Council conclusions on the 10th Anniversary of the EU Guidelines on Human Rights Defenders Foreign Affairs Council meeting, Luxembourg, 23 June 2014.

67 Council Conclusions on the Action Plan on Human Rights and Democracy 2015–2019, Foreign Affairs Council, 20 July 2015, Council of the European Union. [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/council\\_conclusions\\_on\\_the\\_action\\_plan\\_on\\_human\\_rights\\_and\\_democracy\\_2015\\_-\\_2019.pdf](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/council_conclusions_on_the_action_plan_on_human_rights_and_democracy_2015_-_2019.pdf)

- yksittäisten tapausten esille nosto julkisuudessa
- oikeudenkäyntien tarkkailu
- ei-julkiset yhteydenotot paikallisiin viranomaisiin yksittäistapauksista
- ihmisoikeuspuolustajille myönnettävät palkinnot
- kansallisten suojelumekanismien laatimiseen ja käytäntöihin vaikuttaminen sekä
- EU:n ihmisoikeustyöryhmät.

Haasteita puolestaan ovat esimerkiksi:

- henkilöstön tiheä vaihtuvuus ja siten jatkuvuuden puute toiminnassa
- kirjavat käytännöt eri EU-jäsenmaiden edustustojen välillä
- koherenssin puute eri EU-toimijoiden välillä (parlamentti, komissio, ulkoasiainhallinto)
- EU-maiden vaikeus puhua yhdellä suulla, toiminta on usein nopeampaa yhden maan toimiessa tai samanmielisten ryhmän toimiessa
- ihmisoikeuspuolustajien tilannetta ei seurata enää akuutin tilanteen lauettua
- toiminta reaktiivista ei proaktiivista, reagoidaan vain kun hätätilanne on päällä
- hidas päätöksenteko
- ihmisoikeuspuolustajasuuntaviivoja ei tunneta edustustoissa, eikä niistä ole tietoa ihmisoikeuspuolustajilla, suuntaviivat ovat hyvin etäiset, osa edustustoista julkaissut suuntaviivat, osa ei
- ihmisoikeuspuolustajat sisältyvät harvoin edustustojen väelle annettavaan koulutukseen
- ihmisoikeuspuolustajilla ei ole tietoa, kehen ottaa yhteyttä edustustoissa
- julkista toimintaa vältetään esimerkiksi taloudellisten suhteiden turvaamiseksi
- maaseudulla tai vaikeimmassa tilanteessa olevia ihmisoikeuspuolustajia tavoitetaan huonosti
- avoimuuden puute, esimerkiksi maastrategiat eivät ole julkisia ja muutenkin on vaikea saada tietoa EU-delegaation toiminnasta
- ihmisoikeuspuolustajat saavat huonosti tietoa siitä, mitä toimia on tehty
- ei ole olemassa kriteereitä sille, mihin tapauksiin tartutaan ja mihin ei, ja
- vaihteleva viisumikäytäntö eri EU-maissa (miten annetaan turvaa ihmisoikeuspuolustajille).

## 5 Suomen ihmisoikeuspuolustajia koskevat ohjeet edustustoille

”[...] tarkoitus on rohkaista edustustoja toimimaan aktiivisesti ihmisoikeuspuolustajien toimintaympäristön ja toimintamahdollisuuksien parantamiseksi sekä ihmisoikeuksien edistämiseksi.”<sup>68</sup>

<sup>68</sup> Suomen ulkoasiainhallinnon julkiset ohjeet Euroopan unionin ihmisoikeuspuolustajia koskevien suuntaviivojen käytännön toteuttamisesta, ulkoasiainministeriön julkaisu 5/2014, s. 9. <http://www.formin.fi/public/default.aspx?contentid=323943>

Suomen ulkoasiainhallinnon ihmisoikeuspoliittisen toimintaohjelman (2013–2015) yksi tavoitteista oli valmistella edustustoille julkiset ohjeet EU:n ihmisoikeuspuolustajia koskevien suuntaviivojen käytännön toteuttamista varten.<sup>69</sup> EU:n ihmisoikeuspuolustajia koskevat suuntaviivat ja toisaalta ihmisoikeuspuolustajien heikentynyt tilanne olivat nostaneet ihmisoikeuspuolustajien tukemisen painokkaammin eri kansainvälisille agendoille, mikä osaltaan antoi sysäyksen kansallisten ohjeiden laatimiselle. Tarve kansallisille ohjeistuksille oli noussut vahvasti esille myös kansalaisyhteiskunnan suunnalta, erityisesti Kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunnassa (IONK)<sup>70</sup> toimineilta järjestöiltä.

Yksi EU:n suuntaviivojen keskeisistä ongelmista on eri arvioiden mukaan ollut se, ettei niitä ole toimeenpantu tarpeeksi jäsenvaltioiden edustustoissa eikä niistä ole tehty kansallisia ohjeistuksia. Suomi liittyikin hyvin harvalukuihin seuraan julkaistessaan marraskuussa 2014 Suomen ulkoasiainhallinnon julkiset ohjeet Euroopan unionin ihmisoikeuspuolustajia koskevien suuntaviivojen käytännön toteuttamisesta.<sup>71</sup>

Suomen lisäksi kansallisia ohjeistuksia ihmisoikeuspuolustajien tukemiseksi ja suojelemiseksi on tehty EU-maista vain Alankomaissa (2012)<sup>72</sup> ja Irlannissa (2011).<sup>73</sup> Helmikuussa 2017 Italian parlamentti hyväksyi päätöslauselman, jossa se kehottaa hallitusta esimerkiksi toimeenpanemaan EU:n ihmisoikeuspuolustajia koskevat suuntaviivat ja perustamaan ulkoministeriöön ihmisoikeuspuolustajiin keskittyvän yksikön.<sup>74</sup> EU:n ulkopuolisista valtiosta ihmisoikeuspuolustajien tukemista koskevat ohjeet on tehty muiden muassa Norjassa (2010),<sup>75</sup> Sveitsissä (2013)<sup>76</sup>, Yhdysvalloissa (2013)<sup>77</sup> ja Kanadassa (2016).<sup>78</sup>

Ohjeita varten tehtiin laaja kuulemiskierros

69 Suomen ulkoasiainhallinnon ihmisoikeuspoliittinen toimintaohjelma 2013–2015, ulkoasiainministeriön julkaisuja 10/2013, Kopijyvä Oy, Joensuu, s. 18.

70 Kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunta (IONK) toimi vuodesta 1988 lähtien ulkoministeriön neuvoa-antavana elimenä kansainvälisissä ihmisoikeuskysymyksissä. Neuvottelukunnan viimeinen toimikausi päättyi 31. maaliskuuta 2015. Neuvottelukunnassa oli jäsenenä poliittisten puolueiden ja kansalaisjärjestöjen edustajia. IONK:n seuraajana aloitti huhtikuussa 2016 Ihmisoikeudet ulkopoliitikassa -verkosto. <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentId=345262&nodeId=49150&contentlan=1&culture=fi-FI>

71 Suomen ulkoasiainhallinnon julkiset ohjeet Euroopan unionin ihmisoikeuspuolustajia koskevien suuntaviivojen käytännön toteuttamisesta, ulkoasiainministeriön julkaisuja 5/2014. <http://www.formin.fi/public/default.aspx?contentid=323943>

72 Action Plan for Human Rights Defenders. <https://www.government.nl/documents/reports/2012/06/15/action-plan-for-human-rights-defenders>

73 Irlannin ohjeet edustustoille EU:n ihmisoikeuspuolustajia koskevien suuntaviivojen toimeenpanosta eivät ole julkiset.

74 Italy approves a resolution on HRDS, 3.2.2017, Front Line Defenders. <https://www.frontlinedefenders.org/en/statement-report/italy-approves-resolution-hrds>

75 Norway's efforts to support human rights defenders, Guide for the foreign service (2010), Norwegian Ministry of Foreign Affairs. <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/UD/Vedlegg/Menneskerettigheter/Menneskerettighetsforkjaempere/VeiledningMRforkjengelskFIN.pdf>

76 Swiss Guidelines on the Protection of Human Rights Defenders (2013) Federal Department of Foreign Affairs FDFA, Bern. [https://www.eda.admin.ch/dam/eda/en/documents/publications/MenschenrechtehumanitaerePolitikundMigration/Leitlinien-zum-Schutz-von-HRD\\_en](https://www.eda.admin.ch/dam/eda/en/documents/publications/MenschenrechtehumanitaerePolitikundMigration/Leitlinien-zum-Schutz-von-HRD_en)

77 U.S. Support for Human Rights Defenders (2013) U.S. Department of State.

78 Voices at risk: Canada's guidelines on supporting human rights defenders (2016) Government of Canada. [http://international.gc.ca/world-monde/issues\\_development-enjeux\\_developpement/human\\_rights-droits\\_homme/rights\\_defenders\\_guide\\_defenseurs\\_droits.aspx?lang=eng](http://international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/human_rights-droits_homme/rights_defenders_guide_defenseurs_droits.aspx?lang=eng)

Ulkoministeriön ihmisoikeuspolitiikan yksikkö aloitti Suomen kansallisen ohjeistuksen laatimisen vuoden 2014 alussa kartoittamalla Suomen edustustojen toiveita ja tarpeita ihmisoikeuspuolustajien tukemiseen liittyvissä kysymyksissä. Vaikka EU:n linjaukset koskevat vain kolmansissa maissa toimivia edustustoja, kysely lähetettiin kaikille edustustoille mahdollisimman kattavan kokonaiskuvan saamiseksi.

Edustustojen hyvin erilaiset toimintaympäristöt heijastuivat vastausten laajaan kirjoon. Karkeasti jaoteltuna vaikeissa ympäristöissä toimivat toivoivat mahdollisimman yksityiskohtaisia ohjeita, ja puolestaan helpommissa tilanteissa toimivat edustustot toivoivat, ettei heiltä odoteta samoja asioita kuin vaikeassa ympäristössä toimivilta edustustoilta. Kaikkiaan toiveena oli siis huomioida edustustojen hyvin erilaiset tilanteet ihmisoikeuspuolustajia koskevissa kysymyksissä.

Ohjeistuksia laadittaessa suurempaa pohdintaa synnytti myös se, tarvitaanko Suomen toiminnalle tarkempia prioriteetteja, eli esimerkiksi keskittyminen tiettyjä oikeuksia ajavien ihmisoikeuspuolustajien tukemiseen. Tässä päädyttiin siihen, ettei ole järkevää tehdä yleisiä rajauksia tiukoiksi. Koska ihmisoikeuspuolustajien tilanteet vaihtelevat eri maissa, tukea tarvitsevat on katsottava tilannekohtaisesti. Suomen yleiset ihmisoikeuspoliittiset painopisteet kuitenkin vaikuttavat myös ihmisoikeuspuolustajia koskevissa ohjeistuksissa, kuten heikommassa asemassa olevien ja heidän oikeuksiaan ajavien tilanteen erityinen huomioiminen.

Edustojen lisäksi ohjeistuksen valmistelijat kävivät keskustelemassa edustustojen toimintaa ohjaavien alueosastojen edustajien kanssa. Myös ohjeistuksen luonnosta kierrätettiin niin edustustojen kuin myös alueosastojen kommentoitavana. Kommenteissa toivottiin esimerkiksi toiminnan raportoinnista mahdollisimman vähän kuormittavaa ja muistutettiin, että heikentyneet resurssit rajoittavat monien edustustojen toimintaa. Esimerkiksi niin kutsuttujen jalkamaiden osalta edustustojen seurantamahdollisuuksia ihmisoikeuspuolustajien tilanteen suhteen pidettiin epärealistisina. Ohjeistuksessa olisi siksi hyvä painottaa esimerkiksi EU-yhteistyön ja pohjoismaisen yhteistyön merkitystä.

Ulkoasiainhallinnon lisäksi ohjeistusta varten pyydettiin kommentteja myös kansalaisyhteiskunnan edustajilta. Ulkoministeriö järjesti ihmisoikeuspuolustajien tukemisesta keskustelutilaisuuden IONK:n jäsenten kanssa ja pyysi neuvottelukunnalta ohjeistuksen luonnoksesta kirjallisia kommentteja. Järjestöt toivoivat ohjeistukseen esimerkiksi yksityiskohtaisempia ohjeita akuuteissa tilanteissa toimimiseen, ohjeen laatia julkisia raportteja ihmisoikeuspuolustajien tilanteesta sekä linjauksen systemaattisesta ja pakollisesta koulutuksesta ihmisoikeuspuolustajiin liittyvistä kysymyksistä ulkoasiainhallinnon sisällä.<sup>79</sup>

Ohjeistuksen laatimiseen otettiin laajasti ja hyvin mukaan eri tahoja ulkoasiainhallinnon sisällä, eikä kukaan haastatelluista nostanut esille ongelmia prosessissa. Haastateltavat myös kokivat, että ohjeistusta koskevat kommentit otettiin

<sup>79</sup> IONK:n edustajien kirjalliset kommentit ohjeistuksen luonnoksesta 25.6.2014, ei julkinen.

hyvin huomioon. Suomalaisten ihmisoikeusjärjestöjen kuulemista pidettiin hyvänä käytäntönä, mutta järjestöjen kommentit eivät vaikuttaneet sisältöön kovinkaan paljon, jos vertaa lopullisen ohjeistuksen sisältöä annettuihin kirjallisiin kommentteihin.

### **Painopisteeksi naiset ja heikommassa asemassa olevat ryhmät**

Suomen ohjeissa nostetaan painopisteeksi heikoimmassa asemassa olevat ryhmät ja heidän oikeuksiaan ajavat ihmisoikeuspuolustajat. Ulkoasiainhallinnon ihmisoikeusstrategian linjausten mukaisesti erityisesti naisten, lasten, vähemmistöjen, alkuperäiskansojen ja vammaisten henkilöiden mainitaan kuuluvan heikoimmassa asemassa oleviin ryhmiin. Lisäksi mainitaan LHBTI-oikeuksia ja maa-oikeuksia ajavat ihmisoikeuspuolustajat sekä todetaan, että usein myös hauraissa valtioissa ja konfliktitilanteissa työskentelevät ovat erityisen vaikeassa asemassa. EU:n suuntaviivojen tavoin ohjeissa painotetaan erikseen naisihmisoikeuspuolustajien kohtaavan usein moninkertaisesti haasteita sukupuolensa vuoksi.

Ohjeissa käydään läpi esimerkkejä erilaisista tavoista tukea ihmisoikeuspuolustajia ja nostetaan esille EU:n kautta tehtävä työ sekä toiminta Etyjissä, YK:ssa ja EN:ssa. Taloudellisesta tuesta ja akuuteissa tilanteissa toimimisesta on omat lukunsa. Seuranta ja raportointi sekä edustustoille toimeenpanoa varten annettava tuki nostetaan myös erikseen esille. Lisäksi ohjeistukseen on tehty luettelo hyödyllisistä linkeistä ja liite esimerkikysymyksistä seurantaan ja raportointia varten sekä koottu yhteistyötahoja ja tiedonlähteitä.

Ohjeet vetävät hyvällä tavalla yhteen ihmisoikeuspuolustajien tukemisen erilaisuus- ja ulottuvuuksia Suomen edustustojen näkökulmasta. Erityisesti esimerkkien esittäminen erilaisista toiminnoista ja ohjeiden loppuun kootut listaukset muiden muassa linkeistä ja kysymyksistä ovat hyödyllisiä ja auttavat edustustojen henkilöstöä käytännössä. Ohjeet ovat myös selkeä viesti siitä, että ihmisoikeuspuolustajien tukeminen on Suomelle tärkeä tema kansainvälisessä ihmisoikeuspolitiikassa. Sisällössä otetaan huomioon EU:n suuntaviivojen keskeiset painotukset jäsenmaan kannalta.

### **Huoli niukoista resursseista nousi vahvasti esille**

Suomen ohjeiden lopullisessa versiossa on otettu huomioon etenkin ulkoasiainhallinnon sisältä tulleet kommentit ja toiveet siitä, ettei se asettaisi edustustoille liian tarkkoja velvollisuuksia ja ottaisi huomioon sen, että edustustojen toimintaympäristöt ja resurssit vaihtelevat paljon. Ohjeet olivat luonnosvaiheessa yksityiskohtaisemmat, mutta niitä muutettiin sisäisten toiveiden mukaisesti. Ohjeistuksen laatimisprosessi oli hyvä ja siihen osallistui laajasti ulkoasiainhallinnon väkeä, mutta useiden mielipiteiden huomioiminen näkyy lopputuloksessa varovaisuutena: tekstin tyyli on varsin pehmeä, ja sisällöllisesti se liikkuu enimmäkseen kuvailevalla ylätasolla. Ohjeiden tyyli sai haastatteluissa kritiikkiä erityisesti järjestöiltä.

*”Suomen ohjeistuksen suhteen olisimme toivoneet selkeämpiä sanamuotoja, nyt siellä rohkaistaan, suositellaan, käytetään hyvin lempeitä sanamuotoja.”*

Ulkoasiainhallinnon resursseja on viime vuosina leikattu ja monet edustustot toimivat hyvin pienen henkilöstön varassa. Organisaation sisäinen resurssituska heijastuu selkeästi ohjeistukseen, sillä tekstissä todetaan, että resurssit määrittävät sen, mitä edustustot voivat käytännössä tehdä:

*”Edustustojen toimintamahdollisuuksiin vaikuttavat rahalliset ja henkilöstöresurssit, sekä se, miten Suomi on kyseisessä maassa edustettuna (erityisesti, onko Suomella maassa edustusto vai hoidetaanko edustautuminen sivuakkreditoinnin kautta).”<sup>80</sup>*

Vaikka kyse on realistisesta toteamuksesta ja edustustoja rauhoittavasta kommentista kasvavien paineiden keskellä, antaa se mahdollisuuden myös vedota resurssipulaan aina niin halutessa. Jotta ohjeilla olisi todellista painoarvoa, niissä pitäisi olla jokin velvoittava elementti, minimistandardi. Ohjeissa ei varsinaisesti aseteta mitään vaatimuksia tavoitteista, vaan kyse on lähinnä suosituksista. Ohjeistuksen mukaan ”Edustuston vuosittaisessa tavoitteidenasettelussa on hyvä ottaa huomioon ihmisoikeuspuolustajien toimintaympäristö, yhteyksien luominen ja yhteistyömahdollisuudet.” Minivelvoitteen asettamista vaikeuttaa edustustojen hyvin erilaiset toimintaympäristöt ja niiden mahdolliset nopeatkin muutokset ihmisoikeuspuolustajien tukemiseen liittyen. Käytännössä velvoitteen pitäisi siten olla hyvin yleisluontoinen.

*”Ohjeistukset eivät voikaan olla kaikenkattavat, mutta ehkä edustustot voisi velvoittaa esimerkiksi kartoittamaan maan tilanteen ja miettimään toimenpiteet.”*

Järjestöjen toiveet julkisesta raportoinnista tai pakollisesta koulutuksesta eivät päätyneet ohjeisiin. Myöskin sekä ulkoasiainhallinnon sisältä että ulkopuolelta tulleet ehdotukset tarkemmista ohjeista akuuteissa tilanteissa toimimiseksi jäivät pois, koska sellaisia ei katsottu voitavan laittaa julkisiin ohjeisiin.

Käytännön esimerkkejä kaivataan työn tueksi

Ohjeiden sisältö sinänsä ei haastatteluissa herättänyt vahvoja kommentteja, mutta lähes kaikki haastateltavat edustoissa toivoivat ohjeilta enemmän konkretia ja käytännön vinkkejä ihmisoikeuspuolustajien tukemisesta eri edustustojen todellisten kokemusten pohjalta.

*”Usein työ [ihmisoikeuspuolustajien tukeminen] jää edustustoissa kakkosvirkamiehen harteille, joten jos on konkreettisia ideoita, joita voi hyödyntää, niin auttaisi paljon.”*

<sup>80</sup> Suomen ulkoasiainhallinnon julkiset ohjeet Euroopan unionin ihmisoikeuspuolustajia koskevien suuntaviivojen käytännön toteuttamisesta, ulkoasiainministeriön julkaisu 5/2014. <http://www.formin.fi/public/default.aspx?contentid=323943>



*”Voisi olla enemmän käytännön vinkkejä. Järjestä aamiainen näiden ja näiden tahojen kanssa, laita näitä ja näitä tahoja yhteen, printtaa EU:n se ja se lausuma, kun menet puhumaan ministerien kanssa. Kaikilla on ongelmana ajan vähyys, joten mitä enemmän olisi matalan kynnyksen apua toimia, niin auttaisi paljon.”*

*”Tärkeitä näkökulmia voisi löytyä, jos tapauksia kerättäisiin. Olen ratkaissut ne tilanteet, jotka ovat tulleet omalle kohdalleni, mutta voisin kuvitella että jos lukisin toisten kokemukset ja ratkaisut, niin voisin löytää jotain sellaista, josta voisi oppia ja jota voisi hyödyntää itse jatkossa.”*

Ohjeisiin itseensä on haastavaa lisätä enemmän yksityiskohtaisia esimerkkejä, ja julkisuuden vuoksi niihin on mahdoton laittaa kuvauksia todellisista tapahtumista, mutta ohjeiden tueksi voisi harkita etenkin edustustojen käyttöön koostetta hyvistä käytännöistä konkreettisin ohjein. Tällaiselle lisätyökalulle vaikuttaa olevan todellinen kysyntä ja tarve. Käytännön kokemusten jakamista ehdotettiin myös esimerkiksi suurlähettiläspäivien yhteyteen.

Käytännön esimerkkien lisäämisen lisäksi ohjeiden muodon toivottiin olevan selkeämpi ja viestinnällisesti ytimekkäämpi, jotta siitä voisi nopeasti hahmottaa keskeiset kohdat. Käytettävyyden kannalta helppolukuisuus on tärkeää.

*”Ohjeistus voisi olla toiminnallisempi, ja tärkeät asiat voisivat olla ensin. Nyt se alkaa pitkillä taustoituksilla. Edustustoissa ei ole paljon aikaa, joten käytettävyys on tärkeää.”*

## **Vertailu muiden maiden ohjeistuksiin**

Suomen ohjeita on kiinnostava tarkastella myös suhteessa Alankomaiden, Norjan, Sveitsin ja Kanadan ihmisoikeuspuolustajia koskeviin julkisiin ohjeistuksiin. Vaikka vain Alankomaiden ohjeiden pohjalla vaikuttavat EU:n ihmisoikeuspuolustajia koskevat suuntaviivat, ovat kaikki ohjeet pääpiirteiltään kuitenkin varsin samansuuntaisia.

Suomen ja muiden maiden kansallisille ohjeille yhteistä on muiden muassa naispuolisten ihmisoikeuspuolustajien kohtaamien erityisten ongelmien korostaminen ja kansainvälisten järjestöjen ja instrumenttien merkityksen painottaminen ihmisoikeuspuolustajien tukemisessa. Kaikissa ohjeissa nostetaan myös vaarassa olevien ihmisoikeuspuolustajien auttaminen.

Sisällöllisesti ohjeet ovat siis varsin samansuuntaisia, mutta eroja niiden välillä on myös jonkin verran.

Muut kansalliset ihmisoikeuspuolustajia koskevat ohjeet poikkeavat Suomen ohjeista siinä, että ne ovat tyyllillisesti suurempia ja toimintaan kehottavia. Lisäk-

si niissä annetaan yksityiskohtaisempia ohjeistuksia eri tilanteisiin ulkoasiainhallinnon eri toimijoille. Suomen ohjeet on selkeämmin suunnattu edustustoille, kun taas esimerkiksi Norjan, Sveitsin ja Kanadan ohjeissa rinnalle nostetaan pääkaupungissa toimivan ministeriön rooli. Norjan ohjeissa kerrotaan lisäksi yksikkökohtaiset roolit ja vastuut ihmisoikeuspuolustajien tukemisessa. Sveitsin ohjeissa todetaan, että sekä pääkaupungin että edustustojen on julkisesti sitouduttava ohjeisiin.

Suomen ohjeistuksessa ei käsitellä ulkoasiainhallinnon eri osien rooleja ja vastuita ihmisoikeuspuolustajien tukemisessa. Edustustot ovat ensisijaisia toimeenpanon kannalta, mutta esimerkiksi alueosastoilla on merkittävä asema toiminnan ohjaamisessa. Pääkaupungin nostaminen ohjeissa edustustojen rinnalle korostaisi yhteistyön merkitystä ulkoasiainhallinnon sisällä. Se viestisi myös siitä, että koko ulkoasiainhallinto on sitoutunut ohjeiden toimeenpanoon.

Muiden maiden ohjeissa otetaan huomioon se, että ihmisoikeuspuolustajia voivat uhata ja häiritä muutkin tahot kuin valtiot, kuten yritykset, aseistautuneet ryhmät, uskonnolliset ryhmät ja erilaiset yhteisöt sekä media. Suomen ohjeissa ei mainita muita tahoja kuin valtiot. Jos Suomen ohjeet päivitetään, pitäisi siinä ottaa esille nämä erilaiset toimijat. Kanadan ohjeissa nostetaan erityisesti esille lisäksi yritysten ja ihmisoikeuspuolustajien toiminnan väliset yhtymäkohdat ja painotetaan kanadalaisten yritysten yhteiskuntavastuuta.

Ihmisoikeuspuolustajien lisäksi esimerkiksi Norjan ja Sveitsin ohjeissa nostetaan esille ihmisoikeuspuolustajan perhe, koska myös lähisukulaiset joutuvat usein uhkailun ja häirinnän kohteiksi. Norjan ohjeissa sanotaan, että myös ihmisoikeuspuolustajan perheelle on kerrottava, jos Norja aikoo toimia jollain tavalla kyseisen puolustajan tapauksessa. Kanadan ohjeissa puolestaan muistutetaan, että ihmisoikeuspuolustaja voi olla myös alaikäinen. Kanadan ohjeet poikkeavat muista lisäksi siinä, että niissä käsitellään myös tilanteita, joissa kanadalainen ihmisoikeuspuolustaja on joutunut vaaraan ulkomailla.

Alankomaiden ohjeistus poikkeaa Suomen ohjeista siinä, että se painottaa vahvasti EU:n kautta tehtävää ihmisoikeuspuolustajien tukemista. Ohjeistuksessa asetetaan tavoitteiksi esimerkiksi EU:n suuntaviivojen toimeenpanon vahvistaminen, maastrategioiden laatiminen ihmisoikeuspuolustajien osalta ja ihmisoikeuspuolustajien huomioiminen EU:n ihmisoikeusdialogeissa kolmansien maiden kanssa. Koska Suomenkin ohjeistuksessa on kyse nimenomaan EU:n suuntaviivojen käytännön toteuttamisesta, olisi ohjeita voinut kytkeä enemmän EU:n suuntaviivoihin ja niiden sisältämiin tavoitteisiin Suomen näkökulmasta.

Vaikka kaikki ohjeet nostavat esille vaarassa olevien ihmisoikeuspuolustajien auttamisen, poikkeavat ohjeet toisistaan. Suomen ohjeissa korostetaan tapauskohtaista arviointia ja yhteistyötä EU:n kanssa. Edustustot voivat auttaa ihmisoikeuspuolustajaa siirtymään turvaan maan sisällä tai toiseen maahan. Jos ihmisoikeuspuolustaja toivoo pääsevänsä Suomeen, on edustuston konsultoiva muiden muassa ministeriön eri osastoja ja johtoa sekä Maahanmuuttovirastoa.

Norjan ja Kanadan ohjeissa viitataan YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:ään ensisijaisena turvapaikan saamiseksi. Norjan ja Sveitsin ohjeet menevät pisimmälle vaaratilanteiden ja yksittäistapausten osalta. Norjan ohjeet sisältävät lisäksi esimerkiksi riskikartoituksen ja muistilistan akuuteissa tilanteissa toimimista varten. Sveitsin ohjeissa annetaan myös neuvoja yksittäistapauksissa toimimiseksi ja mainitaan, että edustusto voi majoittaa ihmisoikeuspuolustajan tiloissa hätätapauksissa. Lisäksi edustuston väki voi vastaanottaa ihmisoikeuspuolustajan lentokentällä tai saattaa hänet sieltä, jos hän on uhattu. Suomen ohjeissa mainitaan viisumit vain liittyen ihmisoikeuspuolustajien kutsumiseen Suomessa pidettävään ihmisoikeustilaisuuteen. Sveitsin ohjeissa on viisumeista oma lunksa, jossa kerrotaan esimerkiksi, että järjestöjen edustajille voidaan myöntää erityisiä viisumeja Genevessä järjestettäviä YK-tapahtumia varten.

Muodoltaan ohjeet poikkeavat toisistaan siinä, että Suomen, Sveitsin ja Norjan ohjeet ovat useampisivuisia vihkosia, kun taas Alankomaiden ohjeet on tiivistetty viiteen pelkistettyyn tekstisivuun ja Kanadan ohjeet löytyvät omana verkkosivuna. Saavutettavuuden kannalta verkkosivu-versio on parempi ja käytettävämpi kuin verkkosivuille linkitettävät ohjeistusten pdf-tiedostot.

## Suomen ohjeiden jalkautus

Ulkoministeriö tiedotti tulevista ihmisoikeuspuolustajien suojelua ja tukea koskevista ohjeista ministeriön verkkosivuilla lokakuussa 2014,<sup>81</sup> ja ohjeet julkaistiin marraskuussa 2014 järjestetyssä seminaarissa.<sup>82</sup> Ohjeistus oli vahvasti esillä myös helmikuussa 2015 ulkoministeriön ihmisoikeustoimintaohjelman ja -strategian arviointia käsitelleessä tilaisuudessa.<sup>83</sup>

Ihmisoikeuspolitiikan yksikkö lähetti valmiin ohjeistuksen edustustoille, joita samalla kehoitettiin ja kannustettiin kertomaan ihmisoikeuspuolustajien tilanteesta kyseisissä maissa ja hyvistä käytännöistä ihmisoikeuspuolustajien tukemiseksi. Lisäksi ohjeistuksesta pidettiin lyhyitä esittelyitä aluekokouksissa, joissa oli läsnä Helsingissä työskentelevien virkamiesten lisäksi suurlähettiläitä kyseisen alueen maiden Suomen edustustoista. Syksyllä 2016 ihmisoikeuspolitiikan yksikkö järjesti ihmisoikeuspuolustajista koulutustilaisuuden, johon kutsuttiin niin ministeriön väkeä, kansalaisjärjestöjen edustajia kuin myös edustustoja videolinkin välityksellä.

Laajempaa, järjestelmällistä koulutusta tai tiedotusta ohjeistuksista ei ole järjestetty, mutta joidenkin edustustojen kanssa on erikseen pidetty videopalavereja, joissa ohjeistusta ja ihmisoikeuspuolustajien tilannetta on käsitelty. Suurin osa tätä selvitystä varten haastatelluista virkamiehistä ei tuntenut ohjeiden sisältöä kovinkaan hyvin, koska he eivät olleet lukeneet niitä lainkaan tai koska he olivat perehtyneet ohjeisiin vain sen laatimisen ja/tai julkaisun aikaan.

81 Suomi tukee ihmisoikeuspuolustajia, 30.10.2014, ulkoasiainministeriö. <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentId=315138&nodeId=49150&contentlan=1&culture=fi-FI>

82 Ulkoministeriön tiedote julkistamistilaisuudesta: <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?>

83 Tiedote kansainvälistä ihmisoikeuspoliittista toimintaohjelmaa ja ihmisoikeusstrategiaa käsitelleestä tilaisuudesta: <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentId=321872&nodeId=49150&contentlan=1&culture=fi-FI>

Tulevien diplomaattien kouluttamiseksi järjestettävällä Kansainvälisten asioiden valmennuskurssilla (KAVAKU) on ohjeistuksen julkaisemisen jälkeen ihmisoikeuspuolustajia käsitelty osana ihmisoikeuskoulutusta. Ihmisoikeuspuolustajia koskeviin kysymyksiin on syvennytty käytännönläheisillä ryhmätöillä, joissa on ratkottu erilaisia tilanteita, joita edustustoissa voi ihmisoikeuspuolustajien osalta tulla eteen.

Ohjeistusta on sen julkaisun jälkeen pidetty jonkin verran esillä, mutta koulutus ei ole tarpeeksi järjestelmällistä ja kattavaa ulkoasiainhallinnon sisällä. Haastatteluissa nousi esille tarve lisäkoulutukselle ja keskustelulle ohjeista sekä niiden toimeenpanosta. Toive ihmisoikeuspuolustajiin liittyvästä koulutuksesta nousi esille myös vuonna 2015 julkaistussa arvioissa Suomen kansainvälisen ihmisoikeustoimintaohjelman toimeenpanosta.<sup>84</sup>

Videopalaverit ihmisoikeuspuolustajiin liittyvistä kysymyksistä edustustojen kanssa ja käytännönläheinen tutustuminen ohjeistuksiin KAVAKUssa ovat hyviä käytäntöjä, joita kannattaa ehdottomasti jatkaa. Ohjeistusten kääntämiseen ja niistä tiedottamiseen sekä kouluttamiseen pitää kuitenkin jatkossa kiinnittää enemmän huomiota, jotta ohjeet eivät jää vain paperille. Koska esimerkiksi ihmisoikeuspolitiikan yksikön resursseilla koulutusten järjestäminen voi olla mahdotonta, on mietittävä vaihtoehtoisia tapoja koulutuksen hoitamiseksi. Esimerkiksi jonkinlainen verkkopohjainen koulutusmateriaali voisi olla joustava ja resursseja vähemmän kuormittava ratkaisu, jota voisivat sitten tukea yksittäiset tilaisuudet ja koulutukset.<sup>85</sup>

### **Viestintää ohjeista ja ihmisoikeustoiminnasta on lisättävä**

Suomen ohjeistus on saatavilla suomeksi ja englanniksi, mutta siitä on myös tekstiversiot ranskaksi, venäjäksi, arabiaksi ja espanjaksi (epävirallisina käännöksinä). Ohjeistus löytyy ministeriön internetsivuilta ja myös joidenkin edustustojen sivuilta. Edustustoja ei kuitenkaan ole velvoitettu laittamaan sitä sivuilleen, sillä joissakin maissa ihmisoikeuspuolustajien tilanne on niin herkkä, ettei ohjeistusta pidetä hyvänä laittaa julkisesti esille. Kommentit ohjeistuksen sisällön arkaluontoisuudesta koskivat lähinnä ohjeessa olevaa valokuvaa, jossa liehuvat sateenkaariliput LHBTI-oikeuksien puolesta.

*”Ohjeistus ihmisoikeuspuolustajista ei toimi täällä, koska mukana on kuva sateenkaarilipuista. Se ei sovi maahan, jossa on vaikea ihmisoikeustilanne ja hyvin konservatiivinen ajattelu. Ohjeistusta ei voida jakaa eikä laittaa nettiin.”*

Joidenkin asemamaiden kohdalla ohjeistus koettiin kokonaisuudessaan liian provosoivaksi ihmisoikeusvastaisessa ilmapiirissä.

<sup>84</sup> Villa, Susan (2015) Ulkoasiainhallinnon ihmisoikeuspoliittisen toimintaohjelman (2013–2015) arviointi, ulkoasiainministeriö. <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=140619&GUID={8EA16078-101F-49C2-AA2E-DB497FEB3B2A}>

<sup>85</sup> Esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuksista on jo saatavilla kattava verkkokoulutusmateriaali Ihmisoikeuskeskuksen sivuilla. Materiaalia voi käyttää niin itseksensä opiskeluun kuin koulutusten apuna. <http://www.ihmisoikeuskeskus.fi/ihmisoikeuskoulutus/>

*”Ohjeistus on täysin länsimainen brosyryri, jonka esittely täällä aiheuttaisi pahimmillaan takapakkia.”*

Pistokokeella eri edustustojen verkkosivulla (sekä suomenkielisellä että englanninkielisellä) ohjeistus löytyi ainoastaan Suomen Nepalin suurlähetystön sivuilta (tilanne maaliskuussa 2017).<sup>86</sup> Suomen Iranin edustuston sivuilla puolestaan nostettiin esille EU:n eri ihmisoikeusosuuntaviivat, ihmisoikeuspuolustajia koskevat suuntaviivat mukaan lukien.<sup>87</sup>

Kaikki edustusto eivät voi laittaa ohjeita nettiin eikä esitellä niitä nykyisessä muodossaan, mutta kuten itse ohjeistuksessakin todetaan, on tärkeää että edustustot tiedottavat aktiivisesti ihmisoikeuspuolustajille myös Suomen toimista ihmisoikeuspuolustajien tukemiseksi.

Ulkoasiainhallinnon ulkopuolella Suomen ohjeita on esitelty erilaisissa kansainvälisissä yhteyksissä, kuten keväällä 2015 Etyjin inhimillisen ulottuvuuden täydentävässä toimeenpanokokouksessa,<sup>88</sup> valtiosihteeri Peter Stenlundin puheessa YK:n ihmisoikeusneuvostolle 2015<sup>89</sup> ja Etyjin inhimillisen ulottuvuuden komiteassa syksyllä 2016 Suomen toimiessa komitean puheenjohtajanaan.<sup>90</sup> YK:n ihmisoikeuspuolustajien asemaa seuraava erityisraportoiija mainitsi ihmisoikeusneuvostolle keväällä 2017 antamassa raportissaan Suomen ohjeistukset.<sup>91</sup> International Service for Human Rights -järjestö tiedotti Suomen ohjeistuksista verkkosivuillaan vuoden 2015 alussa<sup>92</sup>, ja ohjeet löytyvät myös FORUM-ASIAN ja Protection Internationalin verkkosivuilta.<sup>93</sup> Suomalaisjärjestöistä ohjeistuksia on pitänyt esillä ja linkittänyt verkkosivuilleen ainakin Kansalaisjärjestöjen ihmisoikeussäätiö (KIOS).

Vaikka selvitystä varten tehdyissä haastatteluissa keskityttiin ihmisoikeuspuolustajiin ja Suomen ohjeisiin edustustoille, nousi myös tässä yhteydessä esille ulkoministeriön viestintä ihmisoikeusasioista yleisesti.<sup>94</sup> Erityisesti ulkoasiain-

86 <http://www.finland.org.np/public/default.aspx?nodeid=35067&contentlan=2&culture=en-US>

87 <http://www.finland.org.ir/public/default.aspx?nodeid=41845&contentlan=2&culture=en-US>

88 Suomi tuo Etyjissä aktiivisesti esille ihmisoikeuspuolustajien merkitystä, 17.4.2015. <http://www.finnland.at/public/default.aspx?contentid=325118&culture=fi-FI>

89 Statement by Mr. Peter Stenlund, Secretary of State, Ministry for Foreign Affairs of Finland, Human Rights Council, High-Level Segment, 28th session, 3 March 2015. [http://vnk.fi/en/article/-/asset\\_publisher/10184/statement-by-secretary-of-state-at-the-human-rights-council](http://vnk.fi/en/article/-/asset_publisher/10184/statement-by-secretary-of-state-at-the-human-rights-council)

90 Address by Mr. Peter Stenlund, Secretary of State Ministry for Foreign Affairs of Finland, OSCE Human Dimension Committee, Vienna, 6 September 2016. <http://www.finnland.at/public/download.aspx?ID=160999&GUID={FD9F2DDC-9738-4BEF-95E5-AC54347C3866}>

91 Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders (2017) A/HRC/34/55, Human Rights Council, United Nations. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/011/75/PDF/G1701175.pdf?OpenElement>

92 <http://www.ishr.ch/news/finland-new-guidelines-will-strengthen-protection-human-rights-defenders>

93 [https://asianhrds.forum-asia.org/?page\\_id=19278](https://asianhrds.forum-asia.org/?page_id=19278); <http://focus.protectionline.org/2015/03/07/protecting-supporting-human-rights-defenders-new-publication-finnish-government/>

94 Aihe nousi vahvasti esille esim. Suomen ulkoasiainhallinnon ihmisoikeuspoliittisen toimintaohjelman (2013–2015) arvioinnissa. Villa, Susan (2015) Ulkoasiainhallinnon ihmisoikeuspoliittisen toimintaohjelman (2013–2015) arviointi, ulkoasiainministeriö. <http://www.formin.fi/public/download.aspx?ID=140619&GUID={8EA16078-101F-49C2-AA2E-DB497FEB3B2A}>

hallinnon ulkopuolelta toivotaan edelleen enemmän tietoa ja avoimuutta Suomen ihmisoikeustoiminnan osalta. Myös Suomen myöntämästä rahoituksesta olisi löydettävä nykyistä helpommin ja systemaattisemmin ajantasaista tietoa esimerkiksi ministeriön internetsivuilta.

Nimenomaan ihmisoikeuspuolustajiin liittyvässä viestinnässä oleellista on miettiä tarkkaan siihen liittyvät turvallisuuskulmat, jottei sinänsä hyvä tarkoitus käänny ihmisoikeuspuolustajaa vastaan. Useat ulkoasianhallinnon ulkopuoliset haasteltavat kuitenkin kokivat, että viranomaiset ovat ylivarovaisia viestinnässään.

*”On ikuinen tasapainoilu siinä, että mitä tehdystä työstä näkyy. Aika usein saamme vastauksena [edustustoilta], että teemme kaikenlaista, mutta emme voi teille kertoa. Ymmärrän sen toki, on aitojakin turvallisuushuolia, mutta on tietysti vaikea arvioida toimintaa tai tehdä yhteistyötä, jos emme saa tietoa.”*

*”Järjestöt ja poliitikot vaativat julkisuutta, mutta se ei välttämättä edistä itse asiaa.”*

*”Se että asia tulee julkisuuteen, ei ole meille olennaista, mutta kun asioita hoidetaan hiljaisella diplomatialla, kaikki eivät sitten aina tiedä, mitä kaikkea on tehty aikaisemmin.”*

## 6 Suomen tuki ihmisoikeuspuolustajille

Lyhyt katsaus historiaan ja Suomen toimintaan ihmisoikeuspuolustajiin liittyvissä kysymyksissä antaa hyvän ponnahduslautan nykytilanteen tarkastelulle. Aiempia arviointeja toiminnasta ei ole saatavilla, mutta esimerkiksi selonteot Suomen kansainvälisestä ihmisoikeuspolitiikasta antavat jonkin verran kuvaa siitä, miten ihmisoikeuspuolustajat ovat olleet agendalla.

Ensimmäisessä, ulkoministeri Tarja Halosen selonteossa vuonna 1998 ei mainita ihmisoikeuspuolustajia. Selonteko kuitenkin painottaa kansalaisyhteiskunnan merkitystä ja linjaa, että Suomi pyrkii edistämään kansalaisjärjestöjen toiminta- ja osallistumismahdollisuuksia kansainvälisillä foorumeilla.<sup>95</sup> Ulkoministeri Erkki Tuomiojan antamassa selonteossa vuodelta 2000 ei myöskään mainita ihmisoikeuspuolustajia, mutta aiemman selonteon tapaan kansalaisyhteiskunnan rooli ja tukeminen ovat siinä vahvasti esillä.<sup>96</sup>

Vuoden 2004 valtioneuvoston selonteossa löytyy kaksi mainintaa Suomen toiminnasta ihmisoikeuspuolustajien osalta. Selonteon mukaan Suomi monitoroi vuonna 2003 EU:n puolesta päätöslauselmaa, joka toimeenpanee YK:n ihmisoikeuksien puolustajia koskevaa julistusta. ”Suomi pitää päätöslauselmaa ensiarvoisen tärkeä-

<sup>95</sup> Ulkoasiainministeri Tarja Halosen eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle antama selonteko Suomen hallituksen ihmisoikeuspolitiikasta 11.11.1998.

<sup>96</sup> Ihmisoikeudet ja Suomen ulkopolitiikka, ulkoasiainministeri Erkki Tuomiojan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle antama selvitys Suomen hallituksen ihmisoikeuspolitiikasta 29.11.2000, ulkoasiainministeriön julkaisu 9/2000. <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=69318&GUID={D55FCB6B-9EE3-41CF-A01D-D03944E12F29}>

nä. Ihmisoikeusaktiivien rooli uudistusten alkuunpanijana on keskeinen, ja he joutuvat usein itse ensimmäisinä ihmisoikeusloukkausten kohteiksi. Ihmisoikeusaktiivien ja -järjestöjen verkosto on kansallisvaltioiden rajat ylittävä ja hyvin tehokas.”<sup>97</sup>

Vuoden 2009 selonteossa on runsaasti ihmisoikeuspuolustajiin liittyviä mainintoja. Edellisen selonteon jälkeen vuonna 2004 oli julkaistu EU:n ihmisoikeuspuolustajia koskevat suuntaviivat ja niiden uudistettu versio vuoden 2008 lopussa. Suomen selkeää aktivoitumista ihmisoikeuspuolustajien osalta voi selittää osittain myös se, että selontekoa edelsi Suomen EU-puheenjohtajuuskausi. Vuoden 2006 puheenjohtajuuskaudella Suomi nosti ihmisoikeuspuolustajien aseman yhdeksi kärkiteemaksi ja kampanjoi laajasti naisihmisoikeuspuolustajien aseman tukemiseksi. Suomen kaudella hyväksyttiin myös EU:n demokratia- ja ihmisoikeusinstrumenttia (European Instrument on Democracy and Human Rights, EIDHR) koskeva asetus. ”Suomen tavoitteena on, että sen kautta annettu tuki ohjautuu erityisesti ihmisoikeuspuolustajien toiminnan tukemiseen sekä haavoittuvimpien ryhmien, kuten alkuperäiskansojen, oikeuksien vahvistamiseen.”<sup>98</sup>

Vuoden 2009 selonteko kertoo Suomen lisäksi vahvistavan naisten oikeuksia ajavien ihmisoikeuspuolustajien toimintamahdollisuuksia ja tukevan ihmisoikeuspuolustajien työtä kehitysmaissa. Etyjissä jatkettiin Suomen Etyjin puheenjohtajuuskaudella vuonna 2008 aloitettua työtä kansalaisyhteiskuntaosallistumisen ja ihmisoikeuspuolustajien aseman vahvistamiseksi.<sup>99</sup>

Selonteko jatkaa, että YK:ssa Suomi edistää aktiivisesti korruption vastaisen yleissopimuksen (UNCAC) toimeenpanoa muun muassa tukemalla korruptiorikosten paljastamisessa ja selvittämisessä avustavien ihmisoikeuspuolustajien suojelua. Suomen kahdenväliseen kehitysyhteistyöhön sisältyy suoraa ihmisoikeustoimijoiden tukea, ”kuten uhanalaisimmille ihmisoikeuspuolustajille annettavaa suoraa tukea”. Suomi tukee suoraan myös paikallisten sekä kansainvälisten ihmisoikeusjärjestöjen ja ihmisoikeuspuolustajien toimintaa, ja Suomen kahdenkeskisiin kehitysyhteistyösopimuksiin sisältyy ihmisoikeuspuolustajien suojelu. Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetulle annettavan tuen painopistealueena oli vuonna 2008 ihmisoikeuspuolustajien aseman edistäminen EN:n alueella ja tukea jatkettiin myös vuonna 2009.<sup>100</sup> Vuoden 2009 selonteon toimeenpanosta julkaistiin vuonna 2014 selvitys, mutta siinä ei noussut erikseen esille ihmisoikeuspuolustajien tukemiseen liittyvän toiminnan arviointi.<sup>101</sup>

97 Valtioneuvoston selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta 2004, ulkoasiainministeriö, Helsinki: Edita Prima Oy. <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=69315&GUID={A4EDB3C3-1FF2-4C68-90D8-2B937828D80C}>

98 Valtioneuvoston selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta 2009, ulkoasiainministeriö. <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=69310&GUID={0AFC392E-12BD-41C4-927C-257A392DB382}>

99 Valtioneuvoston selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta 2009, ulkoasiainministeriö. <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=69310&GUID={0AFC392E-12BD-41C4-927C-257A392DB382}>

100 Valtioneuvoston selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta 2009, ulkoasiainministeriö. <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=69310&GUID={0AFC392E-12BD-41C4-927C-257A392DB382}>

101 Seppänen, Maaria ja Siitonen, Lauri (2014) Arviointiselvitys valtioneuvoston vuoden 2009 ihmisoikeusselonteon kansainvälisen osuuden toimeenpanosta, Helsingin yliopisto, Poliitiikan ja talouden tutkimuksen laitos. <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=136130&GUID={70B11F55-5420-4AA8-A5B8-DEDA6BE8185B}>

Vuoden 2014 valtioneuvoston ihmisoikeusselonteossa ihmisoikeuspuolustajat mainitaan muutamaa otteeseen. Selonteko nostaa esille Suomen ohjeistuksen ihmisoikeuspuolustajien tukemisesta, jossa huomioidaan erityisesti naisten ja tyttöjen oikeuksia ajavien ihmisoikeuspuolustajien asema. Lisäksi selonteossa todetaan, että ihmisoikeuspuolustajien tilanne on vaikeutunut ja että tuki ihmisoikeuspuolustajille on tärkeää etenkin sananvapautteen liittyvien kysymysten kohdalla. Vuoropuhelu kansalaisyhteiskunnan kanssa ja kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksien vahvistaminen ovat selonteossa esillä voimakkaasti. Yhtenä kehittämissuunnitelmana selonteossa todetaan, että Suomi toimii aloitteellisesti EU:n ihmisoikeussuuntaviivojen toimeenpanemiseksi ja että kansalaisyhteiskuntaa tuetaan esimerkiksi EIDHR:n kautta (kehittämissuunnitelma 16).<sup>102</sup>

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan maaliskuussa 2015 antamassa mietinnössä vuoden 2014 selonteosta tuki ihmisoikeuspuolustajille nostetaan erikseen esille. Mietinnön mukaan ”Suomen pitäisi yhdessä muiden EU-maiden kanssa huolehtia EU:n ihmisoikeuspuolustajia koskevaan ohjeistukseen liittyvästä tiedottamisesta.” Mietinnössä esitetään myös, että ulkoasiainhallinto selvittäisi, miten se voi tukea kansalaisjärjestöjen ihmisoikeustyötä eri maissa. Keinoiksi mainitaan muiden muassa ”edustustojen tuki ihmisoikeuspuolustajille taloudellisesti ja käytännön yhteistyön kautta, muun taloudellisen tuen lisääminen ihmisoikeuspuolustajien työlle sekä kansalaisyhteiskunnan vaikutusmahdollisuuksien painottaminen YK:n ja vastaavilla foorumeilla.”<sup>103</sup>

### **Ihmisoikeusstrategia ja kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan tavoitteet**

Vuonna 2013 julkaistussa ja edelleen voimassa olevassa Suomen ulkoasiainhallinnon ihmisoikeusstrategiassa ihmisoikeuspuolustajat vain mainitaan muutamassa kohtaa, mutta ei nosteta erityiseksi painopisteeksi:

*”Median, internetin ja sosiaalisen median rooli on kasvanut merkittävästi. Kehitys avaa uusia mahdollisuuksia ihmisoikeuspuolustajien ja kansalaisjärjestöjen toiminnalle.”<sup>104</sup>*

*”Kehityspolitiikan avulla voidaan tukea myös kansalaisyhteiskunnan työtä ihmisoikeuksien edistämässä erityisesti tukemalla ihmisoikeuspuolustajia, ml. korruptiotapauksia esiin tai julkiseen tietoisuuteen tuovia henkilöitä.”<sup>105</sup>*

102 Valtioneuvoston ihmisoikeusselonteko 2014, ulkoasiainministeriö, Jyväskylä: Grano Oy. <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=136941&GUID={7E6D44FB-6F31-4BFA-A521-F5CCAC509B24}>

103 Ulkoasiainvaliokunnan mietintö 24/2014 vp. [http://www.ihmisoikeuskeskus.fi/@Bin/1677612/UaV\\_mietintö.pdf](http://www.ihmisoikeuskeskus.fi/@Bin/1677612/UaV_mietintö.pdf)

104 Suomen ulkoasiainhallinnon ihmisoikeusstrategia (2013), ulkoasiainministeriö, Jyväskylä: Kopijyvä Oy. <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=115729&GUID=%7BD-D6BF865-D308-4C5B-B7F7-959D0AD65DD0%7D>, s. 10.

105 Suomen ulkoasiainhallinnon ihmisoikeusstrategia (2013), ulkoasiainministeriö, Jyväskylä: Kopijyvä Oy. <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=115729&GUID=%7BD-D6BF865-D308-4C5B-B7F7-959D0AD65DD0%7D>, s. 22–23.



Ihmisoikeusstrategian yhtenä läpileikkaavana tavoitteena on kuitenkin avoimuuden ja osallisuuden lisääminen, mikä sisältää tavoitteen kansalaisyhteiskunnan vaikutusmahdollisuuksien vahvistamista ja siten linkittää epäsuorasti myös ihmisoikeuspuolustajien tukemisen Suomen keskeisiin tavoitteisiin kansainvälisessä ihmisoikeuspolitiikassa. Strategian liitteeksi laadittiin Suomen ulkoasiainhallinnon ihmisoikeuspoliittinen toimintaohjelma 2013–2015, jossa on kymmenen ihmisoikeuspuolustajiin liittyvää toimenpidettä:

1. edistää ihmisoikeuspuolustajien suojelua ja tukea
2. liittyy Digital Defenders Partnershipiin, joka tukee ihmisoikeuspuolustajien oikeutta sananvapauteen internetissä mm. tarjoamalla turvallisia verkkoyhteyksiä esim. diktatuurien katkaisemien ja kontrolloimien tilalle
3. kehittää yhteistyötä naisten ja tyttöjen oikeuksia ajavien järjestöjen ja naisihmisoikeuspuolustajien kanssa kiinnittäen huomiota heidän turvallisuuteensa
4. kiinnittää erityistä huomiota TSS-oikeuksien edistämiseksi työskentelevien ihmisoikeuspuolustajien asemaan ja turvallisuuteen huomioiden etenkin haavoittuvat ryhmät
5. huomioi raportoinnissaan erityisesti ihmisoikeuspuolustajat
6. valmistele edustustoille julkiset ohjeet EU:n ihmisoikeuspuolustajia koskevien suuntaviivojen käytännön toteuttamisesta
7. ohjaa viisumivirkailijoita kiinnittämään erityistä huomiota ihmisoikeuksiin ja ihmisoikeuspuolustajien tilanteeseen
8. käyttää tarjolla olevia keinoja suojelun tarjoamiseksi ihmisoikeuspuolustajille myös kiireellisissä tilanteissa, joissa ihmisoikeusloukkauksen riski on ilmeinen
9. pyrkii entisestään tehostamaan EU-edustojen yhteistyötä ihmisoikeuspuolustajien kanssa ja
10. seuraa aktiivisesti alueiden ihmisoikeustilannetta ja kehitystä, kiinnittäen erityistä huomiota kansalaisjärjestöjen ja ihmisoikeuspuolustajien toimintamahdollisuuksiin.

Vaikka kyse on edellisen hallituksen aikaisista tavoitteista, ovat ne kytköksissä tiiviisti ihmisoikeuspuolustajia koskevaan ohjeistukseen ja siten niiden toteutumisesta on mielekästä tarkastella. Uutta ulkoasiainhallinnon ihmisoikeuspoliittista toimintaohjelmaa ei ole laadittu, joten tämä on viimeisin dokumentti, jossa on listattu vähän selkeämpiä tavoitteita. Lisäksi toimintaohjelma oli voimassa vielä ihmisoikeuspuolustajia koskevan ohjeistuksen julkaisemisen jälkeen, joten se sisältyy selvityksen tarkasteluajakaan. (Ks. kooste toimintaohjelman tavoitteiden toteutumisesta kuva 3, s. 10.)

### **Ihmisoikeuspuolustajien tukeminen kaipaa selkeitä tavoitteita**

Suomen toisessa valtioneuvoston hyväksymässä kansallisessa perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmassa 2017–2019 on yhtenä tavoitteena ”Ihmisoikeuspuolu-

stajien tukeminen; perusselvityksen laatiminen Suomen ihmisoikeuspuolustajia koskevan toiminnan kehittämiseksi”, eli tämän selvityksen laatiminen. Toimintaohjelmaan nostettu hanke viestii osaltaan siitä, että aihetta pidetään tärkeänä ja toimintaa halutaan kehittää.<sup>106</sup> Muita linjauksia ei vuoden 2015 hallitusvaihdoksen jälkeen ole ihmisoikeuspuolustajiin liittyen annettu, eikä tällä hallituskaudella ole tarkoitus laatia ihmisoikeusselontekoa.<sup>107</sup>

Ihmisoikeuspuolustajia koskevaa ohjeistusta tai ihmisoikeuspuolustajia ei ole erityisesti painotettu nykyisten ministerien puheissa. Ulkoministeri Timo Soini on kuitenkin kiinnittänyt huomiota ihmisoikeuspuolustajien yhä vaikeampaan tilanteeseen useissa maissa. Esimerkiksi kansainvälisen ihmisoikeuspäivän puheessaan vuonna 2015 ulkoministeri Soini muistutti Burundin ihmisoikeuspuolustajien heikosta asemasta,<sup>108</sup> ja Soinin ja Ruotsin ulkoministeri Margot Wallströmin yhteiskirjoituksessa keväällä 2016 ihmisoikeuspuolustajien ja toimittajien todettiin joutuvan erilaisten tukahduttamistoimien kohteeksi.<sup>109</sup>

Ulkoasiainhallinnon virkamiesjohto on pitänyt ihmisoikeuspuolustajia ja erityisesti Suomen ihmisoikeuspuolustajia koskevia ohjeistuksia esillä eri yhteyksissä (ks. s. 36–37). Alivaltiosihteeri Anne Sipiläinen totesi puheessaan eduskunnan lakivaliokunnan Suomi 100 -juhlaseminaarissa maaliskuussa 2017, että ihmisoikeuspuolustajien tukeminen on Suomelle prioriteetti.

*”Ihmisoikeuksien toteutuminen ja ihmisoikeuspuolustajien toimintamahdollisuuksien turvaaminen on tärkeä prioriteetti Euroopan unionille ja Suomelle. Ulkoasiainministeriö on laatinut ihmisoikeuspuolustajia koskevat ohjeet, joiden keskeinen viesti on kannustaa aktiiviseen yhteistyöhön ihmisoikeuspuolustajien kanssa. Erityisesti huomioidaan haavoittuvien ryhmien tilanne ja heidän oikeuksiaan ajavien ihmisoikeuspuolustajien toiminta.”<sup>110</sup>*

Selontekojen ja muiden linjausten perusteella ihmisoikeuspuolustajien tukeminen on ollut pitkään osa Suomen kansainvälistä ihmisoikeuspolitiikkaa, etenkin osana muuta kansalaisyhteiskunnan suuntaan tehtävää työtä, mutta ei erityisen jäsentyneesti omana teemanaan. Se on ajoittain noussut suurempaan rooliin, mutta usein sisältynyt osaksi muuta toimintaa ja muita ihmisoikeusteemoja.

106 Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2017–2019, oikeusministeriön julkaisu 9/2017. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/79277>

107 Ihmisoikeusselontekoja on tarkoitus laatia jatkossa harvemmin, ja niiden tavoitteena on ohjata perus- ja ihmisoikeustoiminnan suuria linjoja aiempaa pitkäjänteisemmin. Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2017–2019, oikeusministeriön julkaisu 9/2017. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/79277>

108 Ulkoministeri Soinin puhe kansainvälisen ihmisoikeuspäivän tapahtumassa, 10.12.2015. <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentId=338908&nodeId=49150&contentlan=1&culture=fi-FI>

109 Vapaus vaakalaudalla, 3.5.2016. <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentId=345717&nodeId=49150&contentlan=1&culture=fi-FI>

110 Alivaltiosihteeri Anne Sipiläinen puhe ”Toimivan oikeudenhoidon merkitys ennen, nyt ja tulevaisuudessa” eduskunnan lakivaliokunnan Suomi 100 -juhlaseminaarissa, 9.3.2017. <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentId=359084&nodeId=49150&contentlan=1&culture=fi-FI>

Suomen kansallista ohjeistusta ihmisoikeuspuolustajien tukemiseksi voikin pitää eräänlaisena välietappina, jonka kohdalla on hyvä miettiä, mikä ihmisoikeuspuolustajien asema on suhteessa muuhun toimintaan. Ohjeistus itsessään ei sisällä selkeitä yksittäisiä tavoitteita, vaan se kuvailee toimintamahdollisuuksia ja toiminnassa huomioitavia seikkoja. Ihmisoikeuspuolustaja-teema on lähtökohtaisesti luonteeltaan läpileikkaava, mutta toiminnan kehittämisen kannalta on silti oleellista kysyä, mitkä ovat sen osalta erityiset kehittämiskohdat ja -tavoitteet Suomen toiminnassa.

## 6.1 Ohjeet tekivät ihmisoikeuspuolustajien tukemisen näkyväksi

Suomen ohjeet EU:n ihmisoikeuspuolustajia koskevien suuntaviivojen toimeenpanemiseksi on statukseltaan ulkoasiainhallinnon toimintaa ohjaava dokumentti. Kyse on ulkoministerin linjauksesta, joka määrittelee tahtotilan muttei sisällä suoria velvoitteita tai selkeästi määriteltyjä tavoitteita.

Haastatteluiden perusteella Suomen ohjeistuksen suurimpana arvona pidetään sitä, että se on tehnyt ihmisoikeuspuolustaja-teemaa näkyväksi, ikään kuin koonnut yhteen teemaan liittyvää työtä. Ohjeistus ja sen ympärillä käytävä keskustelu on ylipäättänsä nostanut ihmisoikeuspuolustaja-termin käyttöä ja teemaan liittyvien kysymysten käsittelyä eri yhteyksissä. Samalla ohjeistus on poliittinen viesti teeman tärkeydestä ja työväline, johon voi viitata tarvittaessa. Ohjeiden julkaiseminen on nostanut Suomen profiilia ihmisoikeuspuolustajien tukemisessa, koska harvalla maalla on vielä erityistä ohjeistusta. Haastateltavat nostivat merkittäväksi kehitykseksi lisäksi sen, että ulkoministeriön ihmisoikeuspolitiikan yksiköön on nimetty henkilö hoitamaan ihmisoikeuspuolustaja-teemaa.

*”Ohjeistus on yleishyödyllinen poliittinen työväline, joka nostaa asian tietoisuutta. Olen mainostanut ohjeistusta ja EU:n suuntaviivoja täällä.”*

*”Ohjeistus antaa selkärankaa. Meidän ei tarvitse erikseen kysyä, voimmeko mennä kärkijoukkoihin tässä asiassa.”*

*”Ihmisoikeuspuolustaja-termistä puhutaan nyt enemmän, ja sen käyttö on selvästi lisääntynyt. Ennen puhuttiin lähinnä kansalaisyhteiskunnasta ja kansalaisjärjestöistä.”*

Myös ihmisoikeusjärjestöjen ja haastateltujen ihmisoikeuspuolustajien mukaan valtion julkiset ohjeet ihmisoikeuspuolustajien tukemiseksi on vahva merkki siitä, että kyseinen maa on sitoutunut tukemaan ja suojelemaan heidän työtään.<sup>111</sup> Esimerkiksi järjestöt voivat puolestaan vedota ohjeistukseen ja vaatia Suomelta sen mukaista toimintaa.

Suomen yleisenä vahvuutena ihmisoikeuspuolustajien tukemisessa pidetään sitä, että ihmisoikeudet ja yhteistyö kansalaisjärjestöjen kanssa ovat olleet mukana ulkoasianhallinnon toiminnassa jo pitkään. Myös EU-yhteistyö tuo Suomelle lisä-

<sup>111</sup> Finland: New guidelines will strengthen protection of human rights defenders, 7.2.2015. <http://www.ishr.ch/news/finland-new-guidelines-will-strengthen-protection-human-rights-defenders>

arvoa. Myös tyyllillisesti Suomen linjaa pidetään hyvänä, koska suomalaiset eivät ”mene sormi pystyssä neuvomaan”, miten asiat pitäisi muualla hoitaa.

*”Suomen vahvuus on myös kuunteleva tyyli ja luotettavuus, matalasta profiilista on myös hyötyä. Vahvuutena on myös pitkä perinne tehdä yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan kanssa.”*

*”Suomi saattaa näyttäytyä hyvänä rakentavana kumppanina, jolla on hyvät suhteet joka suuntaan.”*

*”Suomen etu on oman maan hyvä esimerkki ja yhteistyö, jota [suomalaisten] ihmisoikeuspuolustajien kanssa tehdään. Se on aika laajalti tunnettua ja luo uskottavuutta kansainvälisesti.”*

Varovaisuuteen liittyi selvästi myös ajatus siitä, ettei esimerkiksi ihmisoikeuspuolustajille haluta luvata liikoja ja herättää turhia toiveita siitä, miten edustustot voivat heitä käytännössä auttaa.

*”Ollaan oltu myös vähän varovaisia, koska odotukset ovat valtavat. Kun esimerkiksi menimme kenttämatkalle, osalla ihmisoikeuspuolustajista oli valtavat odotukset EU-ryhmälle, pitkä lista toiveita. Eivät yksittäiset edustustot pysty niihin vaikuttamaan.”*

Vaikka Suomen maltillista linjaa pidetään vahvuutena, on sen kääntöpuolena liiallinenkin varovaisuus ja vetäytyminen taka-alalle muiden maiden joukossa. Osa haastateltavista toivoi nykyistä rohkeampaa toimintaa ihmisoikeuspuolustajien tukemisessa. Myös suomalaiset ja ulkomaalaiset ihmisoikeuspuolustajat toivoivat enemmän rohkeutta Suomen toimintaan.

*”Ehkä hiljainen diplomatia on nyt vähän noussut, mutta kyllä me liikumme meidän likeminded-maiden ryhmissä mukana ja en ehkä sanoisi, että me olemme se joka ottaa asian ensimmäisenä esille, vaan annamme tilaa jollekin muulle maalle ottaa asian ensin esille ja sitten voimme lähteä sitä tukemaan. Kyllä me selvästi tällaisessa ryhmässä liikutaan, ryhmän jäsenenä.”*

*”Suomi ei ole ollut ihan ensimmäisessä rintamassa ja olemme ymmärtäneet, että tämä on hyvä linja.”*

*”Meidän on ehkä vaikeampi mennä mukaan toimintaan tilanteessa, joka on hankalampi. Ehkä olemme vähän varovaisia. Varovainen linja jyllää perinteisesti. Ajatellaan, ettemme voi olla itse toiminnan veturina.”*

*”Voitaisiin olla paljon rohkeampia, tekemisen tyyli voisi olla rohkeampi. Toki olemme pieni maa, ja asema on se mikä on, mutta onhan meillä esimerkiksi rauhanneuvottelutoimintaa, jossa saatu hyvä maine. Miksei voitaisi toimia yhtä rohkeasti ihmisoikeuspuolustajien suhteen?”*

*”Jotain kehitystä on saatu aikaan sen suhteen, miten edustustot balansoivat protestoinnin ja diskreetin toiminnan välillä. Kehitystä on ollut, mutta ei tarpeeksi. En tiedä, odotammeko niiltä liikoja, mutta odotamme enemmän.”*

## 6.2 Toimintatavat ja työn painopisteet

Keinovalikoima ihmisoikeuspuolustajien tukemiseksi niin poliittisesti kuin taloudellisestikin on hyvin laaja. Ihmisoikeuspuolustajien tilanteeseen ja toimintamahdollisuuksiin vaikutetaan myös oleellisesti esimerkiksi edistämällä valtioiden yleistä oikeusvaltio- ja demokratiakehitystä. Tässä selvityksessä tarkastelu painottuu pääasiassa ihmisoikeuspuolustajien suoraan tukemiseen ja siihen liittyviin toimintoihin. Ihmisoikeuspuolustajia voidaan tukea muiden muassa:

- taloudellisella tuella, esim. rahoittamalla hankkeita, joilla parannetaan ihmisoikeuspuolustajien turvallisuutta tai vahvistetaan kapasiteettia toiminnan ylläpitämiseksi
- hiljaisella diplomatialla
- virallisilla julkilausumilla, esim. EU:n kautta tai samanmielisten maiden kanssa
- nostamalla ihmisoikeuspuolustajien tilanne esille mediassa/sosiaalisessa mediassa
- tapaamalla ihmisoikeuspuolustajia eri yhteyksissä
- järjestämällä erilaisia tilaisuuksia ja tapahtumia, joissa nostetaan esille ihmisoikeuspuolustajien tilanteeseen liittyviä kysymyksiä
- nk. kenttämatoilla, joissa tutustutaan ihmisoikeuspuolustajien tilanteeseen eri puolilla ko. maata
- seuraamalla ihmisoikeuspuolustajien oikeudenkäyntejä
- vieraillemalla vankilassa/kotiarestissa olevien ihmisoikeuspuolustajien luona sekä
- nostamalla ihmisoikeuspuolustajien tilanne esille YK:n UPR-menettelyssä<sup>112</sup> ja muissa relevanteissa kansainvälisissä yhteyksissä.

Selvityksessä esille nousseita Suomen keskeisimpiä toimintatapoja ihmisoikeuspuolustajien tukemiseksi on koottu kuvaan 1 (s. 9).

Ihmisoikeuspuolustajien tukemisen kanavista merkittävämpänä haastatteluissa nousi esille luonnollisesti EU-yhteistyö, jota painotetaan myös Suomen ihmisoikeuspuolustajia koskevissa ohjeissa. EU-maiden edustustojen ja EU-delegaatioiden yhteistoiminnassa parhaimpina käytäntöinä mainittiin erityisesti ihmisoikeusryhmien toimintaan ja oikeudenkäyntien seuraamiseen osallistuminen. Vaikuttaminen samanmielisten maiden kanssa sekä maatasolla että kansainvälisissä järjestöissä, eli YK:ssa, Etyjissä ja Euroopan neuvostossa, nähtiin myös keskeisinä vaikuttamiskanavina. Näistä YK:ta pidettiin kuitenkin selkeästi ensisijaisena.

<sup>112</sup> Ks. UPR-menettelystä ulkoministeriön sivuilla: <http://www.formin.fi/public/default.aspx?contentid=234289&nodeid=49583&contentlan=1&culture=fi-FI>; YK:n sivuilla <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx>.

Edustustojen omasta toiminnasta hyviksi käytännöiksi nostettiin ihmisoikeuspuolustajien tapaamiset ja kutsumiset edustuston järjestämiin tilaisuuksiin. Tapaamiset eivät vaadi erityistä rahoitusta, ovat suhteellisen helppoja järjestää, ja ne ovat ennen kaikkea merkittävä osoitus tuesta ihmisoikeuspuolustajille. Myös median ja etenkin sosiaalisen median käyttö korostui tässä huomattavasti enemmän kuin vuoden 2015 arviossa Suomen kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanosta. Konkreettisen hanketyön merkitystä niin vaikuttavuuden, tiedon saannin kuin ihmisoikeuspuolustajien kanssa verkottumisen kannalta pidettiin erittäin tärkeänä. Tässä yhteydessä paikallisen yhteistyön määräraha (PYM) koettiin erityisen merkittävänä.

Sisällöllisesti Suomi painottaa naisihmisoikeuspuolustajien ja muiden heikommassa asemassa olevien ihmisoikeuspuolustajien tukemista. Etenkin LHB-TI-oikeuksia ja vammaisten henkilöiden oikeuksia puolustavia tuetaan niin poliittisesti kuin taloudellisestikin. Suomi on esimerkiksi mukana Uruguay ja Alankomaiden perustamassa Equal Rights Coalitionissa, jonka avulla mukana olevat 30 samanmielistä valtiota haluavat edistää LHB-TI-oikeuksia ja tukea niitä puolustavien toimijoiden työtä. Suomi liittyi Equal Rights Coalitioniin vuonna 2016. Vammaisten henkilöiden oikeuksia puolustavia tuetaan muun muassa PYM-hankkeiden avulla ja nostamalla teemaa vahvasti kansainvälisissä yhteyksissä, kuten Etyjissä. Myös romanien (erityisesti Euroopan neuvostossa) ja alkuperäiskansojen (erityisesti YK:ssa) oikeudet ovat Suomen perinteisesti tukemia teemoja kansainvälisessä ihmisoikeuspolitiikassa, ja siten ne painottuvat myös ihmisoikeuspuolustajien tukemiseen liittyvässä toiminnassa.

Naisten ja tyttöjen oikeudet ovat vahvasti mukana kaikessa Suomen ihmisoikeustyössä ja kehitysyhteistyössä, joten teema kytkeytyy ihmisoikeuspuolustajiin etenkin naisten yleisen yhteiskunnallisen osallisuuden kehittämisen kautta. Naispuolisten ihmisoikeuspuolustajien erityisen vaikeaa tilannetta pidettiin esillä eri yhteyksissä, esimerkiksi EU-toiminnassa. Vuonna 2017 julkaistavaan Suomen kolmanteen 1325-toimintaohjelmaan (YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 ”Naiset, rauha ja turvallisuus” kansallinen toimeenpano) sisällytetään naisihmisoikeuspuolustajia koskeva osuus ja toimintaohjelma linkitetään näin ihmisoikeuspuolustajia koskevaan ohjeistukseen. Tavoitteena on, että esimerkiksi kriisinhallinnan tehtävissä toimivat tietävät jatkossa ihmisoikeuspuolustajiin liittyvistä kysymyksistä.

Vuoden 2013–2015 ulkoasiainhallinnon ihmisoikeuspoliittisessa toimintaohjelmassa yhtenä tavoitteena oli kehittää yhteistyötä naisihmisoikeuspuolustajien kanssa ja kiinnittää huomiota erityisesti turvallisuuskysymyksiin. Pakistanilainen ihmisoikeusjärjestö Democratic Commission for Human Development (DCHD) julkaisi vuonna 2017 selvityksen naispuolisten ihmisoikeuspuolustajien turvallisuustilanteesta Pakistanissa. Ulkoministeriön rahoituksella toimiva Kansalaisjärjestöjen ihmisoikeussäätiö (KIOS) on tukenut DCHD:n ihmisoikeustyötä Pakistanissa vuodesta 2009 lähtien. KIOSin pakistanilaisjärjestölle myöntämään rahoitukseen on sisällytetty myös naispuolisten ihmisoikeuspuolustajien turvallisuuskoulutuksia.<sup>113</sup> KIOS on rahoittanut naispuolisia

113 Ensimmäinen naispuolisiin ihmisoikeuspuolustajiin kohdistuvia uhkia kartoittava selvitys julkaistu Pakistanissa, 11.11.2016. <http://www.kios.fi/fi/2016/11/ensimmainen-naispuolisiin-ihmisoikeuspuolustajiin-kohdistuvia-uhkia-kartoittava-selvitys-julkaistu-pakistanissa/>

ihmisoikeuspuolustajia tukevaa toimintaa myös esimerkiksi Bangladeshissa, Nepalissa ja Sri Lankassa.

Suomen valitsemat painopisteet naisihmisoikeuspuolustajien ja heikommissa asemassa olevien ryhmien oikeuksia puolustavien tukemiseksi vaikuttavat haastattelujen perusteella toteutuvan yleisesti ottaen myös käytännössä Suomen toiminnassa. Tarvitaan kuitenkin tarkempaa teemakohtaista tietoa ja analyysiä, jotta toiminnan tosiasiallisesta määrästä tai laadusta voi antaa arviota. Painopisteet noudattelevat pitkälti ihmisoikeusjärjestöjen ja kansainvälisten järjestöjen tietoja siitä, ketkä ihmisoikeuspuolustajista kohtaavat eniten ongelmia työssään. Suomen ohjeet antavat myös liikkumavaraa maakohtaiseen painotukseen, sillä ihmisoikeuspuolustajien tilanteet luonnollisesti vaihtelevat jonkin verran maittain ja ajoittain. Ajoittain on myös tarkistettava, vastaavatko painopisteet tosiasiallista tilannetta. Esimerkiksi maa- ja ympäristöoikeuksia edistävien ihmisoikeuspuolustajien asema on heikentynyt viime vuosina (ks. s. 20–21).

Ihmisoikeuspoliittisessa toimintaohjelmassa 2013–2015 nostettiin yhdeksi erityisteemaksi taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia (TSS-oikeudet) ajavien ihmisoikeuspuolustajien tukeminen, mutta ihmisoikeuspuolustajia koskevassa ohjeistuksessa ei TSS-oikeuksia korosteta erikseen. Ohjeistuksen mukaan sekä TSS-oikeuksien ja kansalais- ja poliittisten oikeuksien (KP-oikeudet) parissa työskentelevien ihmisoikeuspuolustajien työ on yhtä arvokasta, ja niiden painottuminen riippuu toimintaympäristöstä. TSS-oikeudet eivät nousseet erityisesti esille ihmisoikeuspuolustajiin liittyen haastatteluissa, mutta teeman ympärillä on virinnyt jonkin verran kansainvälistä keskustelua Norjan nostaessa TSS-oikeuksien edistämisen YK:n ihmisoikeuspuolustajia koskevan päätöslauselmaan vuonna 2016.<sup>114</sup>

Yleisesti ottaen edustustoissa tunnetaan hyvin ihmisoikeuspuolustajien tilanne kyseisessä maassa ja tunnistetaan erityisen vaikeassa asemassa olevat puolustajat, vaikka omaan aktiiviseen tiedonhankintaan ei ole useinkaan resursseja. Myös ulkoasiainhallinnon ulkopuoliset haastateltavat arvioivat näin. Haasteena pidettiin sitä, että monet heikommassa asemassa olevat ihmisoikeuspuolustajat toimivat hyvin syrjäisillä seuduilla, jolloin heidän tavoittamisensa on vaikeaa ja usein jopa mahdotonta edustuston resursseilla. Esimerkiksi kenttämatkoja tehdään melko harvoin, mutta yhdessä samanmielisten maiden kanssa tai etenkin EU-yhteistyössä jonkin verran. Paikoin tiedonsaanti ihmisoikeuspuolustajien tilanteesta oli heikentynyt esimerkiksi PYM-hankkeiden vähentymisen tai lakkautusten vuoksi.

Erityisiä onnistumisia tai vaikutuksia ihmisoikeuspuolustajien tukemisessa ja suojelussa oli haastatteluiden perusteella vaikea eritellä. Osa haastateltavista nosti esille yksittäistapauksia, joissa Suomenkin toiminnalla on ollut suoraan tai välillisesti vaikutusta ihmisoikeuspuolustajan tilanteen paranemiseen, esimer-

<sup>114</sup> YK:n ihmisoikeusneuvosto hyväksyi 24.3.2016 päätöslauselman TSS-oikeuksia edistävien ihmisoikeuspuolustajien suojelemisesta. Protecting human rights defenders, whether individuals, groups or organs of society, addressing economic, social and cultural rights, Resolution adopted by the Human Rights Council on 24 March 2016 - 31/32, A/HRC/RES/31/32. [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/RES/31/32](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/31/32)

kiksi vankilasta vapautumiseen. Laajempien vaikutusten arviointi on vaikeaa, koska ne tulevat usein vuosien ja vuosikymmentenkin viiveellä, mutta usea haastateltava totesi, että pienillä ja sinänsä vaatimattomiltakin tuntuvilla teoilla on voinut vaikuttaa ainakin lyhyellä tähtämellä tilanteeseen. Ihmisoikeuspuolustajien kutsumisella edustustoon tai esimerkiksi Suomen yhdessä EU-maiden tai samanmielisten maiden kanssa antamalla lausunnolla maan ihmisoikeustilanteesta saattaa ihmisoikeuspuolustajien näkökulmasta olla suuri merkitys. Pienillä tuen osoituksilla voi olla erittäin tärkeä psykologinen vaikutus.

Epäonnistumisia ihmisoikeuspuolustajiin liittyvässä toiminnassa oli haastatteluiden perusteella vielä vaikeampi hahmottaa tai niistä on vaikeampi puhua, koska se ei ole tapana. Suurimpana epäonnistumisena koettiin se, ettei ihmisoikeuspuolustajien asema ylipäättänsä ole kohentunut kyseisessä maassa ja ettei kovakaan työ tunnu muuttavan hallinnon asenteita.

*”Epäonnistumisen tunne tulee usein siitä, että vaikka sitä yrittää jutella paikallisten viranomaisten kanssa ja luulee vielä saaneensa jotain vastakaikua, tilanne vain huononee.”*

*”Myös epäonnistumisten jakaminen olisi tärkeää. Aina ei voi onnistua, välillä tulee takkiin. Se kritiikki on vain kestettävä. Kaikki ei ole kivaa ja hyvää, vaan tämä on hirveän vaikeaa. Olemme tekemisissä vaikka sotilasdiktatuurien kanssa tai muuten hankalien hallitusten kanssa.”*

### **6.2.1 Ihmisoikeuspuolustajien tukeminen EU-yhteistyössä**

Suomen kansainvälistä ihmisoikeuspolitiikkaa toimeenpannaan ensisijaisesti EU:n kautta, ja myös ihmisoikeuspuolustajia koskevilla ohjeilla EU-yhteistyö nostetaan luonnollisesti vahvaan rooliin. Siten ihmisoikeuspuolustajien tukemisen kannalta on erittäin merkittävää se, miten Suomi on mukana EU-maiden yhteisessä toiminnassa ja miten jäsenmaiden keskinäinen yhteistyö toimii.

*”Kyllä Suomi on aika aktiivinen siellä, missä on resursseja osallistua EU:n ihmisoikeustoimintaan. Se on kuitenkin aika pieni määrä maita, jotka ovat aktiivisia.”*

Yleiskuva Suomen toiminnasta ihmisoikeuspuolustajien tukemisessa EU:n kautta on pääosin myönteinen. Kuten ei kansainvälisessä ihmisoikeuspolitiikassa yleisestikään, Suomi ei EU-toiminnassakaan ole varsinainen veturi, mutta on ”vähintään aktiivinen ja uskollinen rivijäsen”. Tämä näkemys oli melko yhtenäinen niin ulkoasiainhallinnon sisällä kuin myös kansalaisjärjestöjen edustajien kesken.

Sekä vuonna 2014 tehdyssä laajassa kyselyssä edustustoille että tätä selvitystä varten tehdyissä haastatteluissa edustustojen toiminnassa korostuivat etenkin EU:n ihmisoikeustyöryhmiin ja ihmisoikeuspuolustajien oikeudenkäyntien seuraamiseen osallistuminen. Edustustojen ihmisoikeusasioista vastaavat henkilöt osallistuvat haastatteluiden perusteella aktiivisesti EU:n ihmisoikeustyöryhmiin



ja ihmisoikeuspuolustajiin keskittyviin työryhmiin, jos sellainen vain toimii kyseisessä maassa.

*”Yhteistyö maatasolla on tiivistynyt entisestään. Tästä esimerkkinä, että [maan nimi poistettu] on syksyllä 2016 perustettu teemakohtaiset työryhmät ihmisoikeusasioissa. Ihmisoikeuspuolustajien tilanne, toimittajien tilanne sekä ihmisoikeuspuolustajien ja toimittajien suojelumekanismi on yksi teemakohtaisista ryhmistä. Ryhmien toiminta käynnistyy alkuvuodesta 2017.”*

Ihmisoikeustyöryhmissä valmistellaan esimerkiksi maakohtaisia strategioita, joten ryhmien toiminnalla voi parhaimmillaan olla merkittävä vaikutus ihmisoikeuspuolustajia koskevien suuntaviivojen toimeenpanoon.

*”Kesän aikana täällä oli kierroksella EU:n ihmisoikeuspuolustajia koskeva strategia, ja se on nyt vähän erilainen kuin ennen. Siinä käydään läpi myös tavoitteita. [...] työryhmän vetäjänä on nyt Saksa, joka on hyvin aktiivinen. Suomen ohjeistus on ollut ryhmän käytössä ilmestymisestä lähtien, ja sitä on hyödynnetty nyt kun on tehty [maan nimi poistettu] omaa ohjelmaa.”*

*”EU sai aikaan viime kevällä työryhmätasolla uudet suuntaviivat ihmisoikeuspuolustajien tukemiseksi, mukana oli myös kansalaisyhteiskunnan edustajia. Suomi oli työssä hyvin aktiivinen, saatiin muotoiluja läpi. Muilla mailla ei ollut ehkä samantaisia intohimoja kuin meillä.”*

Työryhmien lisäksi Suomen edustustot osallistuvat myös EU-delegaation organisoimiin ihmisoikeuspuolustajien oikeudenkäyntien seuraamiseen. Oikeudenkäynteihin on kuitenkin mahdollista osallistua lähinnä pääkaupungin alueella, muualla maassa harvemmin. EU käyttää oikeudenkäyntien seuraamisessa taakanjakoperiaatetta, eli kukin jäsenmaa vastaa vuorollaan seurannasta.

*”Oikeudenkäyntien seuraaminen on tärkeää. Se antaa selvän merkin viranomaisille, että seuraamme asian etenemistä.”*

*”Suomi on ehdottomasti EU-maiden aktiivisten maiden joukossa, erityisesti oikeudenkäyntien seuraamisessa. Jotkut maat eivät halua osallistua tällaiseen toimintaan millään tavalla.”*

EU-delegaatio ja jäsenmaiden edustustot tekevät myös paljon yhteistä seuranta- ja raportointia ihmisoikeuspuolustajien tilanteesta, käyvät kenttämatkoilla ja järjestävät teemaan liittyviä tilaisuuksia. Suomen edustustojen näkökulmasta yhteinen tiedonvaihto ja raportointi on erityisen hyödyllistä, sillä edustojen mukaan niiden resurssit eivät useinkaan riitä omaan tiedonhankintaan. Lisäksi EU:n hiljainen diplomatia ja etenkin kulissien takana annettavat kannanotot, eli *démarchet*, ihmisoikeuspuolustajien puolesta ovat tärkeitä. Suomen kannalta yhteisillä kannanotoilla on erityistä merkitystä, sillä ne tuovat viestille sellaista painoarvoa ja vaikuttavuutta, jota pienen maan on muuten lähes mahdoton saada.

Vaikka Suomen edustustojen osallistuminen EU-toimintaan on yleisarvion mukaan aktiivista, toiminta toki vaihtelee maittain ja ajoittain. Edustustojen resurssileikkaukset ovat vaikuttaneet siihen, että joissain maissa toimintaa on pitänyt vähentää erityisesti henkilöstöpulan vuoksi. Haastatteluissa toivottiinkin, että jatkossa *”tehtäisiin katsaus niiden edustustojen osalta, joilta leikataan, että miten jatkossa osallistutaan EU-toimintaan ihmisoikeusasioissa. Millä tavalla ollaan mukana ja mihin meillä on resursseja.”* Resurssien lisäksi edustustojen toiminnan painopisteet vaihtelevat etenkin suurlähettiläiden vaihtuessa, mikä vaikuttaa muun toiminnan ohella myös siihen, miten paljon edustusto osallistuu EU:n ihmisoikeuspuolustajiin liittyvään toimintaan.

### **EU-yhteistyön merkitys ja haasteet**

*”EU:lla on vaikutusvaltaa. Se ei ehkä ole niin suuri kuin ajattelemme Euroopan päässä, sillä Kiinan ja Intian valta on kasvanut etenkin Afrikassa, mutta on se silti vakavasti otettava kumppani. [maan nimi poistettu]:lle EU on merkittävä kauppakumppani, ja vaikutusvalta tulee sitä kautta.”*

EU:lla nähdään yleisesti olevan hyvin tai jonkin verran vaikutusvaltaa ihmisoikeusasioissa, mutta vahvemmin esille nousivat asiat, jotka heikentävät tai estävät EU:n toimintaa. Suurin ongelma on jäsenmaiden erilaiset näkemykset siitä, miten ihmisoikeusasioissa ja ihmisoikeuspuolustajien tukemisessa pitäisi kyseisessä maassa toimia. Ongelmat kiteytyvät hyvin haastatteluista poimituista kommentteissa:

*”Voi sanoa, että EU-yhteistyö on halvaantunut, ja Brysselissä on yhteistyössä samat ongelmat, eli ei sieltäkään tule apua tilanteeseen.”*

*”Ihmisoikeustyöryhmälle annettiin sen alkuaikoina tehtäväksi tehdä katsaus [maan nimi poistettu] ihmisoikeustilanteesta, mutta aina kun se lähetettiin suurlähettiläille, se palautettiin takaisin.”*

*”Koska koko alueen tilanne on vaikea, tätä maata tarvitaan ’meidän puolelle’. Maan vakaus menee muiden asioiden edelle ja ymmärrystä hallitukselle löytyy.”*

*”EU:n läksyttäminen ei toimi, EU on hampaaton. Vaikka sanotaan, että se on [maan nimi poistettu] merkittävin kauppakumppani, tosiasiallisesti kyse on Saksasta ja Ranskasta. Näillä mailla on merkitystä, ei EU:lla.”*

*”EU-yhteistyö ei ole täällä mennyt vaikeampaan suuntaan, mutta eri maat painottavat eri toimintaa. Monet eivät halua esimerkiksi tavata joitain toimijoita, jos on iso kauppa tekeillä, mutta eivät kiellä muita tapaamista kansalaisyhteiskunnan toimijoita.”*

*”EU:n on lähes mahdotonta antaa yhteisiä lausumia, koska on maita, jotka tukevat vahvasti [maan nimi poistettu]. Niille on tärkeämpää että [maan nimi poistettu], pysyy vakaana maana. He näkevät vakauden tulevan sitä kautta, ettei pysty järjestämään mielenosoituksia ja ettei ole hallituksen vastaista toimintaa. Tämä estää kaikenlaisen yhteisen toiminnan. Välillä sitten likeminded-maat pyytävät EUH:lta [Euroopan ulkosuhdehallinto], että olisi EU-delegaation nimissä joku démarch ulkoministeriöön, mutta enempään ei valitettavasti siellä kyetä.”*

*”Nyt meillä on tekeillä kumppanuusprioriteetit, joissa haetaan asioita, joissa maat haluaisivat EU:n kanssa edetä, [...] mutta keskustelut ovat aikalailta jumissa. Yksi ryhmä ei ole valmis liikkumaan siihen suuntaan, mihin EUH on viemässä tätä, ja samanmieliset EU-maat eivät haluaisi antaa periksi ja päästää eteenpäin muotoiluja, jotka ovat vielä 'arveluttavia.’”*

*”Jokainen kerta oli väännön paikka EU-maiden kesken. Me jotka olimme samaa mieltä, koordinoimme tiukasti kantojamme. Visegrad-ryhmän maat, erityisesti Puola, Unkari ja Tšekki, olivat huomattavasti varautuneempia, eivätkä halunneet kritisoida hallitusta ihmisoikeusloukkauksista samalla tavalla kuin me muut.”*

Monissa maissa edustustot joutuvat tasapainottelemaan sen kanssa, miten paljon toimitaan EU-yhteistyössä ja milloin on parempi toimia kahdenvälisesti asemaan hallinnon kanssa.

*”Yritimme tavata muun muassa opposition johtoa suurlähettilästasolla, mutta koska tästä ei päästy yksimielisyyteen, EU-suurlähettiläs ei kutsunut heitä ollenkaan. Monet maat alkoivat sitten kahdenväliseen työhön, myös Suomen edustusto.”*

EU-maiden yhteistyöongelmien lisäksi kahdenväliseen toimintaan ajaa usein myös asemamaan hallinnon suhtautuminen monenkeskiseen kanssakäymiseen ja asioiden käsittelyyn kansainvälisillä areenoilla. Hallituksen intressinä voi olla heikentää EU:n vaikutusvaltaa painottamalla kahdenkeskistä työtä, ja toisaalta vaikeita asioita on helpompi käsitellä kahden kesken kuin ”yksi vastaan EU-maat” -asetelmassa. Kahdenvälisen toiminnan suosiminen aiheuttaa kuitenkin tasapainottelua sen kanssa, paljonko ollaan valmiita sivuuttamaan EU-yhteistyö, jotta esimerkiksi ihmisoikeuspuolustajia koskevissa kysymyksissä voitaisiin edetä edes jollain tavalla.

*”EU on tällä hetkellä vähän sellainen punainen lippu, eli toimet EU:n sateenvarjon alla eivät ole kaikkein tehokkaimpia. Eli joskus voi olla paras toimia itse tai yksittäisinä maina.”*

*”He ovat kyllä valmiita puhumaan näistä [ihmisoikeuspuolustajista] kahden kesken, mutta he eivät halua että niitä nostetaan esille kansainvälisille areenoille. He eivät yhtään pidä siitä, että näitä asioita nostetaan EU:n tasolta, vaan ovat valmiita keskustelemaan yksittäisten jäsenmaiden kanssa.”*

*”Tämä on ristiriitaista, koska tätä [maan nimi poistettu] juuri haluaa eli haluaa hajottaa EU:ta, ja että toimisimme yksittäisinä maina. Mutta kääntöpuoli on se, että jos pidämme kiinni EU:sta, emme saa mitään tietoja ja kaikki tapaamiset torpedoidaan. Jos jollain tavalla halutaan pitää yhteyttä, on helpompi toimia yksittäisenä maana.”*

Haastatteluissa ja monissa muissa yhteyksissä on korostettu sitä, että EU-toiminnan painottaminen ihmisoikeuspuolustajien tukemisessa on tapa paikata omia resursseja, eikä toisaalta ole järkeä tehdä samaa työtä sekä EU-tasolla että omassa toiminnassa. Haastatellut ihmisoikeuspuolustajat ja esimerkiksi Alankomaiden ihmisoikeustoiminnasta tehty evaluaatio ovat kuitenkin korostaneet, että esimerkiksi EU-delegaatioiden toiminta harvoin pystyy paikkaamaan jäsenmaiden omaa toimintaa. Jäsenmaiden sulkiessa edustustoja ja vähentäessä kahdenvälistä tukeaan ihmisoikeuspuolustajille syntyy merkittäviä aukkoja, joita ei ole pystytty korvaamaan EU:n kautta.<sup>115</sup>

EU:n ihmisoikeustoiminnan tulevaisuuden kannalta merkittäväksi muutokseksi haastateltavat nostivat brexitin eli Ison-Britannian eron EU:sta. Britannia on perinteisesti ollut yksi kärkimaista ihmisoikeuksien osalta, ja sen resurssit ovat muihin nähden merkittävät. Useampi haastateltava kertoi brittien tekevän EU:ssa todella paljon näkymätöntä työtä, esimerkiksi asiakirjojen draftaamista, joka on hyödyttänyt koko EU:ta. Jatkossa on siis varauduttava myös ihmisoikeustyössä siihen, että EU-tasolla resurssit ja vaikutusvalta vähenevät.

*”Brexit todennäköisesti tulee heikentämään entisestään EU:n toimintakykyä ihmisoikeuskysymyksissä.”*

*”Kyllä [EU-maiden] delegaatiot ovat olleet täällä aika shokissa brexististä. Menee varmaan vähän aikaa ennen kuin toipuvat ja keksivät, miten tästä jatketaan parhaiten.”*

*”Britit tekevät paljon lobbaustyötä EU:n nimissä ja ovat hyvin aktiivisia EU:n työryhmissä. Heillä on valtavan hyvät kyvyt ja resurssit. EU:n sisäisessä taakanjaossa britit ovat olleet aktiivisia, eli kyllä brexit tulee näkymään.”*

## **Suomen EU-puheenjohtajuus tarjoaa vaikuttamisen paikan**

Ulkoasiainhallinnon ihmisoikeuspoliittisen toimintaohjelman 2013–2015 yhtenä tavoitteena oli, että Suomi pyrkii entisestään tehostamaan EU-edustojen yhteistyötä ihmisoikeuspuolustajien kanssa. Selvityksen perusteella ei pysty arvioimaan, onko tätä tavoitetta toteutettu tai miten hyvin siinä on onnistuttu toimintaohjelman voimassaoloaikana. Yleisesti ottaen haastateltavat pitivät tärkeänä, että EU on aktiivinen ihmisoikeuspuolustajien tukemisessa ja että jäsenmaat pystyisivät toimimaan mahdollisimman yksimielisesti. Sisäisestä hajaannuksesta

<sup>115</sup> Navigating a sea of interests: Policy evaluation of Dutch foreign human rights policy 2008–2013. <https://www.government.nl/ministries/ministry-of-foreign-affairs/documents/reports/2014/12/01/iob-navigating-a-sea-of-interests-policy-evaluation-of-dutch-foreign-human-rights-policy-2008-2013>

ta, brexististä ja muista haasteista huolimatta lähes kaikki haastateltavat painottivat EU-yhteistyön merkitystä jatkossakin.

*”YK nostaa paljon ihmisoikeusasioita esille, mutta jos puhutaan ihmisoikeuspuolustajista, niin EU ja sen ihmisoikeusryhmä ovat aikalailla ainoa organisaatio, joka voi ja haluaa nostaa niitä asioita esille.”*

*”Jos EU ei pidä näitä esillä, niin kuka sitten?”*

Yksittäisellä jäsenmaalla voi hyvin olla vaikutusta EU:n ihmisoikeustoiminnan aktiivisuudessa esimerkiksi toimimalla ihmisoikeustyöryhmien vetäjinä tai muuten aktiivisina jäseninä sekä ihmisoikeusasioiden esille nostajina. Vaikkei Suomea nähty eturintamassa ihmisoikeuspuolustajien tukemisessa, välittyi haastateluista vahva halu toimia sitkeästi ihmisoikeusperiaatteiden mukaisesti.

*”Mitä me voimme tehdä? Ylläpidämme omalta osaltamme EU-periaatteita ja toimimme aktiivisesti samanmielisten EU-maiden ja muiden maiden kanssa, kuten USA:n, Kanadan ja Sveitsin.”*

Edustustojen lisäksi jäsenmaalla on mahdollisuus vaikuttaa EU:n tukeen ihmisoikeuspuolustajille EU:n neuvoston ihmisoikeustyöryhmässä, COHOMissa. Suomen kerrotaan nostaneen viime vuosina profiiliaan ihmisoikeuspuolustajien osalta työryhmässä. Käytännössä se tarkoittaa sitä, että Suomi pitää puheenvuoron aina, kun ihmisoikeuspuolustaja-teema on ryhmän käsittelyssä. Suomi on nostanut puheenvuoroissaan esille muiden muassa naispuolisten ihmisoikeuspuolustajien aseman ja LHBTI-oikeuksia puolustavien tilanteen. Maatason toimintaan heijastuvat linjaerimielisyydet ihmisoikeuspuolustajiin liittyvissä kysymyksissä jäsenmaiden välillä eivät näy samalla tavalla COHOMin toiminnassa. Yksittäisissä asioissa näkemyseroja saattaa olla, mutta muuten eriäviä mielipiteitä ei tuoda aktiivisesti esille.

Koska COHOMin tehtävänä on seurata ja edistää EU:n ihmisoikeuspuolustajia koskevien suuntaviivojen toimeenpanoa, on erittäin tärkeää, että Suomi toimii aktiivisesti työryhmässä. Suomi voisi nostaa jatkossa esille etenkin EU:n suuntaviivojen toimeenpanon ja sen seurannan. Toimeenpanosta tarvitaan uusi evaluaatio, koska edellinen arvio tehtiin vuonna 2006. Lisäksi muita jäsenmaita voisi patistaa ottamaan mallia Suomesta ja muista jäsenmaista, jotka ovat laati- neet omat kansalliset ohjeet ihmisoikeuspuolustajien tukemiseksi.

Suomi on seuraavan kerran EU:n puheenjohtajamaana vuonna 2019, mikä tarjoaa hyvän mahdollisuuden vaikuttaa laajemminkin EU:n toimintaan ihmisoikeuspuolustajien osalta. Edellisellä puheenjohtajuuskaudella vuonna 2006 Suomi kampanjoi naisihmisoikeuspuolustajien puolesta, mitä pidettiin hyvänä nostona kyseisestä aiheesta, mutta samalla kampanja nosti esille sekä EU:n suuntaviivat että ihmisoikeuspuolustajien aseman yleisesti. Osana kampanjaa Suomi järjesti esimerkiksi yhteistyössä paikallisten kansalaisjärjestöjen kanssa naisihmisoikeus-

keuspuolustajiin liittyvän seminaarin Indonesiassa. Kielteisemmässä mielessä Suomen puheenjohtajuuskauden toiminta nousi esille Amnesty Internationalin selvityksessä EU:n ihmisoikeuspuolustajasuuntaviivojen toimeenpanosta vuonna 2007. Suomen kaudella EU teki vain neljä démarchia ihmisoikeuspuolustajien tilanteesta, kun esimerkiksi edellisen puheenjohtajamaan Itävallan kaudella niitä annettiin 26.<sup>116</sup> Puheenjohtajana maan toiminta on erityisen tarkastelun kohteena.

Viime puheenjohtajuuskauteen verrattuna tilanne on kuitenkin erilainen. Puheenjohtajamaan rooli muuttui vuonna 2009, kun Lissabonin sopimuksen pohjalta aloitti toimintansa ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja. Korkea edustaja johtaa EU:n ulkoasiainhallintoa (EUH), joka aloitti toimintansa vuonna 2011. EUH:n alaisuudessa toimivat puolestaan EU:n delegaatiot kolmansissa maissa. Puheenjohtajamaan rooli on siten nykyisin vähemmän merkittävä EU:n ulkopuolella tehtävänkuvan kavennuttua ulkosuhteiden osalta. Esimerkiksi EU:n ihmisoikeuskonsultaatiot ja -dialogit kolmansien maiden kanssa kuuluvat nyt unionin ulkoasiainhallinnolle. Jäsenvaltiot voivat kommentoida niihin liittyviä esitysluonnoksia, mutta keskusteluihin ne saavat osallistua vain tarkkailijoina.

Puheenjohtajamaan rooli on EU:n sisäisen työskentelyn kannalta yhä keskeinen, sillä puheenjohtajamaa johtaa neuvoston työskentelyä niin eri työryhmissä kuin ministerikokouksissakin. Siten Suomella on tulevilla puheenjohtajuuskaudella edelleen vaikutusmahdollisuus esille otettaviin ja käsiteltäviin kysymyksiin. Ihmisoikeuspuolustajien tilanteen ja tukemisen nostaminen agendalla unionin sisällä voi vahvistaa samalla unionin ja sen jäsenmaiden yhteistä toimintaa ihmisoikeuspuolustajien osalta myös ulkosuhteissa.

### 6.2.2 Ihmisoikeuspuolustajien tukeminen YK:ssa

Suomen YK-edustustot Genevessä ja New Yorkissa ovat merkittävässä asemassa ihmisoikeuspuolustajien poliittisen tukemisen kannalta. Ihmisoikeuspuolustajiin liittyvät kysymykset ovat kiinteästi mukana kummankin edustuston työssä. Pääasiassa toiminta rakentuu ihmisoikeuspuolustajien työn, toimintatilan ja puheoikeuden puolustamisesta YK:ssa ja ihmisoikeuspuolustajia koskevien päätöslauselmien tukemisesta. Edustustojen rutiineihin kuuluu myös kansalaisjärjestöjen tapaaminen ja erilaisten ihmisoikeuksiin liittyvien tilaisuuksien järjestäminen. Erityistä rahoitusta edustustoilla ei ole käytössä ihmisoikeuspuolustajien tukemiseksi. (Ks. Suomen rahoituksesta YK:ssa kappaleessa 6.3.)

*”Ihmisoikeuspuolustajat huomioidaan aktiivisesti kaikissa mahdollisissa puheenvuoroissa ja muistetaan pitää esillä entistä paremmin. On tullut tietoisuuteen se, että puolestapuhujien määrä on kuitenkin rajallinen, joten asiassa on oltava aktiivinen.”*

<sup>116</sup> Ensuring Protection? The European Union and Human Rights Defenders (2007) Amnesty International Publications, International Secretariat, London. <https://www.amnesty.org/download/.../64000/eur010072007en.pdf>

Ihmisoikeuspuolustajiin liittyvät kysymykset ovat korostetummin esillä syksyisin, kun YK:n kolmas komitea kokoontuu New Yorkissa. Silloin ovat esillä kaikki ihmisoikeuspäätöslauselmat, ja ihmisoikeuspuolustajien suojelua ”yritetään ajaa kaikkiin sellaisiin päätöslauselmiin mihin se vaan voisi sopia”. Kahden vuoden välein kolmannessa komiteassa on käsittelyssä varsinainen ihmisoikeuspuolustajien suojelua koskeva päätöslauselma. Seuraavaksi sen käsittely on vuorossa syksyllä 2017. Myös Genevessä ihmisoikeuspuolustaja-teema nousee agendalla ihmisoikeusneuvoston istuntojen aikaan. Genevessä tavataan kansalaisjärjestöjen edustajia etenkin YK:n yleismaailmallisen määräraikaistarkasteluja (Universal periodic review, UPR) ennen. Silloin saadaan tietoa ihmisoikeuspuolustajien tilanteesta tarkasteltavana olevassa valtiossa, ja tarvittaessa Suomi esittää omissa suosituksissaan tarkastelussa olevalle maalle kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksien parantamista.

*”Ehkä olemme nyt pitäneet aktiivisemmin puheenvuoroja YK:ssa. On otettu sananvapauteen ja ihmisoikeuspuolustajiin liittyviä asioita esille, pidetty myös pitkää aikaa puheenvuoro yleiskokouksessa sananvapauteen ja ihmisoikeuspuolustajiin liittyen, mutta ei mitään dramaattista muutosta ole tapahtunut tällä hallituskaudella.”*

Haastatteluissa saatujen arvioiden mukaan Suomi ei ole viime vuosina aktivoitunut erityisesti ihmisoikeuspuolustajien suhteen, mutta yleisesti teema on ollut YK:ssa niin vastatulessa, että EU:n ja ihmisoikeuspuolustajia tukevien maiden on täytynyt pitää teemaa esillä aiempaa enemmän. (Ks. lisää ihmisoikeuspuolustajista YK:ssa s. 19–21.)

*”Monilla mailla suhtautuminen on muuttunut konservatiivisemmaksi ylipäätensä. Miten kansalaisyhteiskunta pystyisi osallistumaan ja tuomaan näkemyksiään esiin, ja sitten se, miten valtioiden sisällä halutaan antaa vapauksia valtioiden sisäisille toimijoille, siinä on tapahtunut näkemysten jyrkentymistä. Se näkyy sitten myös näissä päätöslauselmaneuvotteluissa.”*

*”Tämä on osa isompaa trendiä. Aiemmin ei esimerkiksi tehty paljon lainkaan vihamielisiä muutosesityksiä, mutta kesäkuussa niitä oli jo viisikymmentä, eli muutos on ollut huikea. Ja muutosesityksiä tehdään vähän kuin sarjatuotantona päätöslauselmiin, mikä osoittaa järjestäytyntä vastarintaa.”*

*”YK:n ihmisoikeuselimien kanssa yhteistyötä tekevät joutuvat kostotoimien kohteeksi. Tämä nousee jatkuvasti esille myös ihmisoikeusneuvostossa, jossa EU:n johdolla puolustetaan järjestöjen osallistumisoikeuksia itse istunnoissa ja päätöslauselmaneuvotteluissa. On tärkeää että [järjestöt] voivat osallistua myös päätöslauselmaneuvotteluihin ja että he saavat siellä puheenvuoroja. Tietyt maat kyseenalaistavat tämän mahdollisuuden, ja tätä [osallistumisoikeutta] puolustetaan nyt ihan konkreettisesti neuvotteluissa.”*

*”Konkreettisesti on myös näkynyt se, että osa järjestöistä ei pääse matkustamaan näihin käsittelyihin, jolloin isoimmat järjestöt toimivat heidänkin edustajinaan.”*

Suomi on pitkäjänteisesti tukenut etenkin alkuperäiskansojen osallistumista YK:n toimintaan. Esimerkiksi Suomen pysyvä edustaja YK:ssa Kai Sauer on toiminut yleiskokouksen 70. ja 71. istunnossa puheenjohtajan yhtenä neuvonantajana prosessissa, jossa tavoitteena on edistää alkuperäiskansojen edustajien ja instituutioiden osallistumista YK:n alkuperäiskansoja koskeviin kokouksiin. Suomi on myös Voluntary Fund for Indigenous Peoples -rahaston (VFIP)<sup>117</sup> pitkäaikainen rahoittaja. VFIP:n avulla tuetaan alkuperäiskansojen edustajien osallistumista YK:n kokouksiin.

Suomi toimii YK:ssa enimmäkseen osana EU:ta, joten EU-maiden kannoilla ja niihin vaikuttamisella on keskeinen merkitys. Yleensä ihmisoikeuspuolustajia koskevissa asioissa EU-maat toimivat YK:ssa hyvin yhtenäisesti, koska etenkin sananvapaus ja kokoontumisvapaus ovat useille EU-maille prioriteetteja. EU:n etuna YK:ssa pidetään myös sitä, että unionin toiminta on yleensä hyvin keskustelemaa. ”Halutaan neuvotella, eikä mennä sellaiseen äänestämispelaamiseen.”

*”Onneksi tähän mennessä EU on ollut tässä [ihmisoikeuspuolustaja-teemassa] hyvin voimakas, eli olemme saaneet tässä hyvää tukea sieltä ja toisaalta annettu heille [EU:lle] päin tukea.”*

Koska ihmisoikeuspuolustajiin liittyvät kysymykset ovat erityisen vaikeita tällä hetkellä YK:ssa, on EU:n sisällä lähdetty myös kehittämään toimintaa vaikuttavuuden ja tehokkuuden lisäämiseksi. EU-yhteistyössä on tavoitteena muun muassa parantaa tietotaitoa ihmisoikeusneuvoston menettelysäännöistä, jotta unionilla olisi jatkossa paremmat mahdollisuudet puolustaa esimerkiksi ihmisoikeuspuolustajia koskevia päätöslausemia. Diplomaattikunnan osaamisen vahvistamisella tähdätään siihen, että olisi aina valmius toimia, jotta eri tilanteisiin osattaisiin reagoida sujuvammin.

*”On tärkeä merkki ihmisoikeuspuolustajille, jotka seuraavat kokouksia, että otetaan kantaa, eikä jäädä hiljaisiksi.”*

EU:n lisäksi Suomelle tärkeä viiteryhmä YK:ssa on Pohjoismaat. Pohjoismaiden välistä yhteistyötä kuvataan sujuvaksi ja tiiviiksi ihmisoikeuspuolustajakysymyksissä. Pohjoismaiden aktiivisuutta teemassa korostaa se, että Norja vetää ihmisoikeuspuolustaja-päätöslauseman käsittelyn kahden vuoden välein New Yorkissa ja kolmen vuoden välein ihmisoikeusneuvostossa Genevessä (ml. YK:n ihmisoikeuspuolustajien tilannetta seuraavan erityisraportoijan mandaatin uusia).

Samalla kun EU:n toimintaa YK:ssa halutaan kehittää etenkin ihmisoikeuspuolustajien osalta, on myös Suomen toimintaa lähdetty muokkaamaan entistä strategisemmaksi ja toimintatapoja vaikuttavammiksi. Esimerkiksi sisäiseen koordinaatioon ja ennakkovalmistautumiseen on kiinnitetty aiempaa enemmän huomiota. Osaltaan toiminnan kehittäminen liittyy siihen, miten voidaan suhteellisen

<sup>117</sup> <http://www.ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/IPeoplesFund/Pages/IPeoplesFundIndex.aspx>



niukkoja resursseja käyttää mahdollisimman vaikuttavasti, mutta osansa mahdollisella profiilin nostolla on myös tulevalla kampanjalla Suomen valitsemiseksi ihmisoikeusneuvoston jäseneksi vuonna 2022. Suomen kampanja oli selvityksen laatimisen aikana vasta suunnitelmavaiheessa, mutta tarkoituksena on nostaa entisestään Suomen näkyvyyttä YK:ssa ihmisoikeusasioissa. Ihmisoikeusneuvostokampanja tarjoaa mahdollisuuden ottaa esille myös ihmisoikeuspuolustajien tilanne voimakkaammin.

### 6.2.3 Ihmisoikeuspuolustajien tukeminen Euroopan neuvostossa

Euroopan neuvostossa (EN) Suomi on ollut vahva ihmisoikeusvaltuutetun työn tukija, ja ihmisoikeustyön painopisteinä on pidetty muiden muassa kansalaisyhteiskunnan roolin ja osallistumismahdollisuuksien vahvistamista EN:n toiminnassa. Ihmisoikeuspuolustajiin liittyviä kysymyksiä voidaan ottaa esille esimerkiksi ministerikomiteassa ja eri temaattisissa keskusteluissa EN:n sisällä. Suomella ei ole ollut viime aikoina erityisiä ihmisoikeuspuolustajiin liittyviä hankkeita, mutta edustusto on järjestänyt keskusteluja läheisistä teemoista, kuten ilmaisunvapaudesta. (Ks. Suomen taloudellisesta tuesta EN:n kautta kapaleessa 6.3.)

Vuonna 2016 Suomen ulkoministeriön edustaja aloitti Euroopan neuvoston ihmisoikeuksien johtokomitean alaisen kansalaisyhteiskunta-työryhmän puheenjohtajana. Työryhmän pääteemana on kansalaisyhteiskunnan kutistuva tila, jota tarkastellaan lähinnä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kautta. Työryhmän ensimmäinen istunto oli lokakuussa 2016, jolloin käsittelyssä oli laaja raportti kansallisten käytäntöjen ja politiikkojen vaikutuksesta kansalaisjärjestöihin ja ihmisoikeuspuolustajiin sekä kansallisiin ihmisoikeusinstituutioihin. Ihmisoikeuspuolustajiin liittyvät kysymykset eivät aiheuttaneet erityisiä hankauksia istunnon aikana.

Vaikka vastaavaa vääntöä ihmisoikeuspuolustajista ei ole syntynyt kuin YK:ssa, ovat kansalaisyhteiskunnan osallistumismahdollisuudet neuvoston toimintaan paljon suppeammat kuin YK:ssa. Suomalaisnäkemysten mukaan yhteistyötä ja dialogia kansalaisjärjestöjen kanssa pitäisikin lisätä huomattavasti.

EN:n ja EU:n yhteistyö on haastateltavien mukaan parantunut viime aikoina, ja ihmisoikeuspuolustajat voisi olla alue, jossa yhteistyötä voitaisiin tiivistää entisestään. EN:n sisäisessä työssä ei kuitenkaan toimita EU:n kautta, vaan jäsenmaat toimivat kansallisella kapasiteetillaan, mikä nostaa helpommin pintaan unionimaiden väliset erot ihmisoikeuskysymyksissä. Esimerkiksi kiristynyt suhtautuminen maahanmuuttoon on heijastunut myös kaikkeen EN:ssä tehtävään työhön. Moni kokeekin erityisen huolestuttavana sen, miten järjestelmää ja sopimuksia kyseenalaistetaan EN:ssä. Myös Pohjoismaiden välillä on esiintynyt linjaeroja, mikä on suuri muutos aiemmasta yhtenäisyydestä ihmisoikeuskysymyksissä. Suomen edustajat joutuvat etsimään kumppaneita yhä useammin tapauskohtaisesti, kun samanmielisten maiden joukko vaihtelee kysymyskohtaisesti.

Koska demokratiakehitys herättää huolta myös Euroopassa, EN:n rooli koetaan kuitenkin entistä tärkeämmäksi. Suomella on mahdollisuus vaikuttaa vahvemmin EN:ssä, kun Suomi toimii ministerikomitean puheenjohtajamaana marraskuusta 2018 toukokuuhun 2019. Puheenjohtajakaudella on mahdollisuus nostaa Suomelle tärkeitä aiheita. Selvityksen teon aikana Suomen prioriteetteja ei ollut vielä vahvistettu, mutta ennakkotietojen mukaan ne noudattelevat perinteisiä aiheita, kuten naisten oikeuksia ja osallistumisoikeutta. Ihmisoikeuspuolustajat eivät ole näillä näkymin tulossa puheenjohtajuuskauden painopisteeksi.

*”Itse uskon, että keskustelu eurooppalaisista arvoista ja niiden merkityksestä ulkopoliittisessa toiminnassa tulee kärjistymään niin EU:ssa kuin jäsenmaissakin. Suomen osalta kannattaa varautua siihen, että vuonna 2018 vastuullemme tuleva Euroopan neuvoston puheenjohtajuus voi osoittautua yllättävänkin haastavaksi tehtäväksi.”<sup>118</sup>*

#### 6.2.4 Ihmisoikeuspuolustajien tukeminen Etyjissä

Etyjissä Suomi on jo pitkään painottanut kansalaisyhteiskunnan ja ihmisoikeuspuolustajien asemaa. Suomi toimi vuoden 2016 Etyjin inhimillisen ulottuvuuden komitean puheenjohtajamaana. Syyskuussa 2016 Suomi järjesti ihmisoikeuspuolustajien tilannetta käsitelleen seminaarin, millä haluttiin nostaa teeman näkyvyyttä Etyjissä. Puheenjohtajuuskaudella Suomen prioriteettina oli vammaisten henkilöiden oikeuksien edistäminen ja etenkin oikeus osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja toimintaan.<sup>119</sup> Inhimillisen ulottuvuuden osalta Suomen tavoitteena on edistää inhimillisen ulottuvuuden sitoumusten toimeenpanoa sekä kansalaisjärjestöjen merkitystä ja niiden osallistumista ulottuvuuden työhön. Erityisinä painopisteinä ovat naisten oikeudet ja osallistaminen, vammaisten oikeudet, perusoikeuksien kunnioittaminen sekä syrjimättömyys. Poliittisen vaikuttamisen lisäksi Suomi tukee Etyjiä hankerahoituksella. Viime aikoina ei ole ollut erityisiä hankkeita ihmisoikeuspuolustajiin liittyen, mutta muilla hankkeilla on ollut välillisesti yhteys ihmisoikeuspuolustajien tukemiseen, kuten kansalaisyhteiskunnan asemaa vahvistavilla projekteilla. Suomen hankeyhteistyö Etyjissä keskittyy maantieteellisesti Keski-Aasian köyhimpiin maihin sekä Ukrainaan. (Ks. Suomen taloudellisesta tuesta Etyjin kautta kappaleessa 6.3.)

Etyjin pysyvän neuvoston jokaviikkoisessa istunnossa nostetaan esille yksittäisiä ajankohtaisia tapauksia, kuten toimittajien ja ihmisoikeuspuolustajien tilanteita. Tapauksia nostaa yleensä esille Yhdysvallat, joten Etyjissäkin pohditaan, tuleeko maan linja muuttumaan ihmisoikeuskysymyksissä nykyisestä uuden hallinnon vuoksi. YK:n tavoin ihmisoikeuspuolustajat-teema on hyvin politisoitunut Etyjissä.

<sup>118</sup> Valtiosihteeri Peter Stenlundin avauspuheenvuoro suurlähettiläspäivillä 22.8.2016. [http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/valtiosihteeri-peter-stenlundin-avauspuheenvuoro-suurlahettilaspäivilla](http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/valtiosihteeri-peter-stenlundin-avauspuheenvuoro-suurlahettilaspäivilla)

<sup>119</sup> Etyjin Demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimiston (ODIHR) tiedote Suomen yhdessä Venäjän, Yhdysvaltojen ja ODIHR:n kanssa järjestämästä sivutapahtumasta vammaisten henkilöiden oikeuksiin liittyen Varsovassa 20.9.2016. <http://www.osce.org/odihr/265851>

Etyjissä kaikki päätökset tehdään konsensuksella, joten erityisen vaikeiden aiheiden kohdalla on mietittävä oikea taktiikka ja menettelytavat huolellisesti. Ihmisoikeusteemojen kannalta hyödyllisiä ovat erilaiset sivutapahtumat, joiden järjestämiseksi ei tarvita konsensusta. Siksi sivutapahtumia saadaan järjestettyä nopeallakin aikataululla, jolloin voidaan tarttua hyvinkin ajankohtaisiin asioihin. Tämän lisäksi Varsovasta käsin toimiva Etyjin Demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimisto (ODIHR)<sup>120</sup> pystyy vaikuttamaan asioissa, joita on vaikea tuoda Etyj-maiden yhteiselle agendalle. Ihmisoikeuspuolustajat ovat vahvasti mukana ODIHR:n toiminnassa, ja toimisto esimerkiksi järjestää koulutuksia ihmisoikeuspuolustajille turvallisuuskysymyksistä. Vuonna 2014 se julkaisi ohjeet ihmisoikeuspuolustajien tukemiseksi.<sup>121</sup> Suomi on ollut vuosia yksi suurimmista ODIHR:n vapaaehtoisrahoittajista.

### 6.2.5 Akuuteissa vaaratilanteissa toimitaan tapauskohtaisesti

Ihmisoikeuspuolustaja saattaa joutua joskus niin vaaralliseen tai uhkaavaan tilanteeseen, että hän tarvitsee nopeasti tukea ja suojelua. Suomen ohjeissa otetaan erikseen esille toiminta tällaisissa tilanteissa. Myös vuosien 2013–2015 ihmisoikeuspoliittisessa toimintaohjelmassa nostetaan yhdeksi tavoitteeksi ”käyttää tarjolla olevia keinoja suojelun tarjoamiseksi ihmisoikeuspuolustajille myös kiireellisissä tilanteissa, joissa ihmisoikeusloukkauksen riski on ilmeinen”. Ohjeissa painotetaan, että ensisijassa on pyrittävä vaikuttamaan maan hallintoon. Joissain tapauksissa kansainvälinen huomio voi kuitenkin antaa ihmisoikeuspuolustajalle lisäturvaa. Kaikissa tapauksissa on ohjeiden mukaan otettava aina huomioon ihmisoikeuspuolustajan oma arvio tilanteesta ja siitä, miten on paras toimia, hiljaisella diplomatialla vai julkisesti.

Ihmisoikeuspuolustajille lähteminen pakoon omasta maastaan on yleensä kaikkein viimeisin vaihtoehto. He etsivät mieluummin turvaa oman maan sisältä tai jostain lähialueelta. Kotimaata ei yleensä haluta jättää, koska työtä halutaan jatkaa viimeiseen asti ja maan ulkopuolelta käsin toimiminen on haastavaa. Lisäksi perheen ja läheisten jättäminen on luonnollisesti vaikeaa. Maasta poistumista ei suosita myöskään siksi, että paluun mahdollisuus on usein epävarmaa. Samasta syystä ihmisoikeuspuolustajat eivät yleensä halua hakea turvapaikkaa, vaikka he usein täyttävät kansainvälisen suojelun kriteerit turvapaikan saamiseksi.

Suomen ohjeiden mukaan äärimmäisissä tapauksissa, kuten silloin kun ihmisoikeuspuolustajan henki on vaarassa, toimitaan pääsääntöisesti EU-yhteistyön avulla. Tilanteista tiedotetaan myös Helsinkiin turvattuina kanavia pitkin. Suomen pidempiaikaisena linjauksena on ollut, että jos ihmisoikeuspuolustajalla on siteitä Suomeen, esimerkiksi Suomessa asuvia sukulaisia, ollaan valmiita toimimaan kansallisesti ja mahdollisesti auttamaan henkilö Suomeen. Näiden tilanteiden osalta painotetaan kuitenkin voimakkaasti tapauskohtaista harkintaa ja laajaa

120 <http://www.osce.org/odihhr>

121 Guidelines on the Protection of Human Rights Defenders (2014) the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). <http://www.osce.org/odihhr/guidelines-on-the-protection-of-human-rights-defenders>

konsultaatiota ulkoasiainhallinnon sisällä ja esimerkiksi Maahanmuuttoviraston kanssa. Ohjeissa korostetaan, että turvapaikkaa ei voi hakea Suomen edustustosta vaan aina Suomen alueella.

*”Jos henkilöllä oli suomalaislinkki, niin silloin oltiin valmiita tekemään valtavastikin töitä, mutta jos ei ollut, niin katsottiin että mikä maa olisi paras hoitamaan asiaa ja olemaan avuksi.”*

*”Tyypillisesti jos joku pyytää Suomelta apua, heillä on kytköksiä Suomeen. Heillä on sukulaisia Suomessa tai sukulaisella on pysyvä oleskelulupa Suomeen, se ei tavallaan ole meistä kiinni. Tällaisia tapauksia on ollut aina jonkin verran, mutta viime vuosina ehkä vähän enemmänkin, ehkä noin pari vuodessa.”*

*”Joskus joku pyytänyt päästä turvaan Suomeen, tehdään tapauskohtainen tarkastelu. Kanta muodostetaan kulloisenkin tapauksen tietojen perusteella. Kansalaisjärjestöiltä saadaan usein tietoja, joita ei itsellä ole. Ja totta kai EU-delegaatiolla saattaa olla ajatuksia siitä, miten jossain asiassa kannattaisi toimia, jos meillä ei ole selkeää käsitystä siitä, miten pitäisi toimia ja miten voisi toimia. Kumppani-maat saattavat myös auttaa, jos heillä on ollut vastaavia tapauksia.”*

Viisumit mainitaan ohjeissa vain kohdassa, jossa puhutaan ihmisoikeuspuolustajan kutsumisesta Suomessa järjestettävään ihmisoikeustilaisuuteen. Ohjeiden mukaan silloin on hyvä olla yhteydessä ministeriöön ja edustustoon viisumiasioissa hyvissä ajoin sujuvan käsittelyn takaamiseksi. Ulkoasiainhallinnon toimintaohjelmassa 2013–2015 yhtenä tavoitteena oli, että viisumivirkailijat ohjeistetaan kiinnittämään erityistä huomiota ihmisoikeuksiin ja ihmisoikeuspuolustajien tilanteeseen. Toistaiseksi esimerkiksi viisumivirkailijoiden koulutuksessa ei ole erikseen huomioitu erityisesti ihmisoikeuspuolustajiin liittyviä kysymyksiä.

Suomella ei ole käytössä erityisiä mekanismeja ihmisoikeuspuolustajia koskevia vaaratilanteita varten. Ohjeissa ei myöskään nosteta esille esimerkiksi hätäviisumeiden myöntämistä. Suomella ei ole erityisiä ihmisoikeuspuolustajia koskevia sääntöjä viisumien myöntämisessä tai oleskelu- ja turvapaikkojen myöntämisen osalta. Viisumeita kuitenkin myönnetään ihmisoikeuspuolustajille tapauskohtaisesti ilmaiseksi tai nopeutetusti esimerkiksi silloin, kun he ovat osallistumassa Suomessa pidettäviin tilaisuuksiin.

Haastatteluiden mukaan Suomeen autetaan vuosittain muutamia ihmisoikeuspuolustajiksi määriteltäviä henkilöitä saamaan turvaa ainakin väliaikaisesti. Usein näissä tapauksissa tehdään yhteistyötä suomalaisten kansalaisjärjestöjen kanssa, ja avunpyyntö saattaa tulla nimenomaan kotimaisten tai ulkomaisten järjestöjen kautta.

*”Jos on akuutti tilanne, jossa joku on suojelun tarpeessa, niin jos se on vain teknisesti mahdollista ja jos me vain saadaan se viisumihakemus ja tiedetään mistä on kysymys, niin tarvittaessa voidaan toimia hyvinkin nopeasti ja ainakin viisumin osalta varmistaa, että henkilö pääsee pois maasta parin kolmen päivän sisällä Suomeen.”*

*”Jos tunnemme henkilön, tiedämme hänen taustansa, pyrimme varmistamaan, että hänellä on voimassa oleva viisumi ja hän pääsee tarvittaessa poistumaan maasta. Tällaista on viime vuosina tapahtunut useinkin, että ihmiset katsovat parhaimmaksi poistua maasta, hyvin lyhyellä varoitusajalla.”*

*”Tarvittaessa meillä on olemassa menettelyt, joilla ihmisoikeuspuolustajaksi luokiteltava henkilö voi saada suojaa, jos hän ei voi palata enää kotimaahansa, eli tarvittaessa suojaa saa. Kyllä on ollut vuosien saatossa yksittäistapauksia, joissa on käytetty väliaikaista suojaa.”*

Käytännössä kyse on toiminnasta, jota on mahdollista tehdä nykyisten lakien ja säädösten antamissa rajoissa tapauskohtaisesti. Lisäksi akuuteissa tapauksissa toimimiseen vaikuttaa haastatteluiden perusteella edustuston väen, etenkin suurlähettilään, halu toimia ja osaaminen näissä tilanteissa. Yksittäistapausten hoitaminen voi välillä vaatia luovaa kekseliäisyyttä, ja toisaalta ne vievät etenkin pienissä edustustoissa suhteessa paljon resursseja.

Etenkin akuuttien ja äärimmäisten yksittäistapausten kohdalla halutaan yleensä toimia hiljaisesti ja pois julkisuudesta. Syitä hiljaisuudelle on useita. Yhtenä tärkeänä perusteluna on se, että halutaan suojella ihmisoikeuspuolustajaa. Julkisuus saattaa joissain tilanteissa pahentaa ihmisoikeuspuolustajan asemaa entisestään ja romuttaa suunnitelmat suojelutoimista. Hiljaisuus saattaa olla myös paikoin tapa turvata Suomen suhteet maahan, jonka kansalainen ihmisoikeuspuolustaja on.

Kolmas syy pitää tapaukset ja toiminta pois julkisuudesta on pelko siitä, että julkisuus saisi ihmisoikeuspuolustajat hakemaan Suomelta apua huomattavasti nykyistä enemmän. Monet haastateltavat olivat huolissaan siitä, että Suomella ei olisi edes kapasiteettia toimia enempää ihmisoikeuspuolustajia koskevissa hätätilanteissa. Lisäksi esille nousi huoli siitä, että jos uhattuina olevien ihmisoikeuspuolustajien auttamista varten luotaisiin erityinen, julkinen linjaus, niin millä kriteereillä autettavat valittaisiin.

*”Jos tulee tietoa, että joku on konkreettisen suojelun tarpeessa, katsotaan mitä voidaan tehdä. Suomi Suomena ei välttämättä voi usein tehdä paljon mitään, mutta voimme olla osa samanmielisten maiden ryhmää, jossa kaikilla voi olla oma roolinsa. Tällainen toiminta edellyttää, että ulkoministeriössä tunnetaan sopimukset ja että ihmisillä on oikeasti mahdollisuus toimia.”*

*”Ministeriön johdolla ja ulkopoliittisella johdolla pitäisi riittää ymmärrystä ja viisautta siihen, että joskus pitää toimia yksittäisten ihmisten suojelemiseksi ja ottaa riskejä, jos toimitaan universaalien arvojen pohjalta. Se edellyttää hirveän paljon enemmän kuin mitä meillä on nyt tuosta vain edellytyksiä ja osaamista ja rohkeutta ja päättäväisyyttä virkamiehissä ja poliitikoissa.”*

*”Jos tulisi jostain syystä paljon hyvin samantyyppisiä avunpyyntöjä, niin miten ihmeessä niistä voisi valita tapaukset, joissa autetaan. Käytännössä tällaista ti-*

*lannetta ei ole ollut ja pyyntöjä on hyvin vähän. Mutta jos tällainen käytäntö tulisi julki, joku joka ei olisi huomannut pyytää apua, voisi kokea tilanteen hyvin epäoikeudenmukaisena, kun jotakuta muuta olisi autettu. En tiedä, miten voisi perustella, että ketä autetaan ja ketä ei. Tämänkin vuoksi on pidettävä matalaa profiilia, koska on mahdoton asettaa joku linjaus tällaisesta asiasta.”*

*”[Maan nimi poistettu] tapaukset ovat niin ison tason juttuja ja rankkoja, että ovat ihan erilaisia kuin perustapaukset. Nämä tapaukset vaativat ihan toisen tason ymmärrystä, eikä meillä ole siihen kapasiteettia.”*

EU:n ihmisoikeuspuolustajia koskevissa suuntaviivoissa kehoitetaan jäsenvaltioita myöntämään ihmisoikeuspuolustajille erityisiä viisumeita tai harkitsemaan muiden turvamekanismien perustamista. EU:n ihmisoikeuksia ja demokratiaa koskevassa toimintasuunnitelmassa vuosille 2015–2019 kehoitetaan jäsenmaita jakamaan parhaita käytäntöjä muiden muassa ihmisoikeuspuolustajille annettavista väliaikaisista suojamekanismeista (temporary shelter mechanism) ja hätäviisumeista (emergency visas).<sup>122</sup>

Suomalaiset ihmisoikeusjärjestöt ovat puolestaan esittäneet jo useiden vuosien ajan, että Suomen pitäisi myöntää ihmisoikeuspuolustajille viisumeita nopeutetulla menettelyllä tai lähtökohtaisesti esimerkiksi monikertaviisumeita, jotka antaisivat joustavan mahdollisuuden poistua maasta uhan kasvaessa liian suureksi.<sup>123</sup> Myös humanitaarisen viisumin myöntäminen ihmisoikeuspuolustajille on ollut usein esillä hyvänä mahdollisuutena tarjota suojaa.<sup>124</sup>

Suomea koskevat Schengen-viisumisäädökset sekä turvapaikan ja toissijaisen suojelun kriteerit tulevat EU:n direktiiveistä, mutta niiden lisäksi voidaan säätää kansallisia menettelyjä. Lisäksi soveltamiskäytännöt niin viisumeiden kuin turvapaikankin suhteen tosiasiaassa vaihtelevat EU-maiden välillä. Haastatteluiden perusteella monetkaan viranomaiset eivät näe tarvetta muuttaa käytäntöjä, koska nykyiset säännöt ja käytännöt sisältävät jo mahdollisuuden tukea ihmisoikeuspuolustajia tarvittaessa. Esimerkiksi viisumiprosesseja pidetään niin joustavina ja nopeina, että erillistä ihmisoikeuspuolustajia koskevaa prosessia tai viisumia ei tarvita. Samoin turvapaikkasäädökset pitävät tällä hetkellä sisällään kriteerejä, joiden perusteella ihmisoikeuspuolustaja voi tarvittaessa saada turvapaikan Suomesta.

<sup>122</sup> EU Action Plan on Human Rights and Democracy (2015) Council of European Union. [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu\\_action\\_plan\\_on\\_human\\_rights\\_and\\_democracy\\_en\\_2.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_action_plan_on_human_rights_and_democracy_en_2.pdf)

<sup>123</sup> Kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunnan kannanotto ihmisoikeuspuolustajien viisumikäytännön uudistamiseksi, 7.5.2014. <http://formin.fi/public/default.aspx?contentid=305739&contentlan=1&culture=fi-FI>

<sup>124</sup> Humanitaarinen viisumi on mahdollista myöntää henkilölle, joka ei täytä viisumikriteereitä, mutta tarvitsee suojelua humanitaarisista syistä. EU:n jäsenvaltio voi jo tällä hetkellä myöntää humanitaarisen viisumin nykyisten viisumisäädösten (artikla 19) perusteella. Soveltamisessa on kuitenkin kyse kansallisesta päätöksestä, eikä jäsenmailla ole velvollisuutta myöntää humanitaarista viisumia. Vuonna 2014 tehdyn selvityksen mukaan 16 jäsenmaata myönsi tai on aiemmin myöntänyt humanitaarisia viisumeita. Humanitaarisen viisumin peruste on vaihdellut eri maissa. Osassa on sovellettu Schengen-säädösten mukaisia viisumityyppejä ja osassa kansallista viisumia (nk. D-viisumi). [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/556950/IPOL\\_BRI\(2016\)556950\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/556950/IPOL_BRI(2016)556950_EN.pdf); <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32009R0810>

EU:n suuntaviivojen ja ihmisoikeustoimintaohjelman viesti jäsenmaille on, että erillisiä viisumi- ja suojamekanismeja ihmisoikeuspuolustajille pitäisi jokaisen jäsenmaan tarkastella. Myös ihmisoikeuspuolustajien tukemiseksi työskentelevät järjestöt painottavat tätä. Erityisten mekanismien tarvetta perustellaan sillä, että ihmisoikeuspuolustajien tilanne on pahentunut kaikkialla ja turvan tarve on siten kasvanut. Samalla EU-alueelle pääseminen on järjestöjen mukaan vaikeutunut entisestään viime vuosien pakolaistilanteen vuoksi. Tiukentuneella turvapaikkapolitiikalla on väistämättä vaikutuksia myös ihmisoikeuspuolustajien saamaan suojeluun.

Suomi on harvoin ensisijainen kohde ihmisoikeuspuolustajalle hakea turvaa, ja tällä hetkellä tapauksia on hyvin vähän. Tilanne saattaa muuttua jonkin verran, kun Suomi aloittaa seuraavan EU-puheenjohtajuuskautensa vuonna 2019. Haastatteluiden perusteella puheenjohtajamaa on aina sen verran enemmän esillä, että avunpyyntöjen määrä saattaa kasvaa. Tilannetta on vaikea ennustaa, mutta ainakin muutoksen mahdollisuus on hyvä tiedostaa ja tarvittaessa varautua yhteydenottojen vilkastumiseen.

Haastatteluissa nousi myös ulkoasiainhallinnon sisältä toive selkeyttää, yhteinäistää ja täsmentää käytäntöjä ihmisoikeuspuolustajien suojelemiseksi. Etenkin akuutteja tapauksia hoitaneet toivoivat lisäohjeistusta. Erityisen epäselviksi koettiin tilanteet, joissa ihmisoikeuspuolustajalla ei ollut ohjeistuksessakin mainittua Suomi-linkkiä. Toimintaohjeiden epäselvyys vaikeissa tilanteissa on aiheuttanut joissain tapauksissa edustuston väelle epävarmuutta ja ahdistusta, koska ei ollut tietoa, miten auttaa erittäin suuressa vaarassa olevaa henkilöä.

*”Joku selkeä ohjeistus olisi tarpeen. Jos on jotenkin Suomeen liittyvä henkilö, niin silloin toimiminen on selkeämpää, ja tietää kehen olla yhteydessä ja miten viedä asiaa eteenpäin. Jos tulee avunpyyntöjä, jotka eivät liity Suomeen, niin silloin on epäselvää, että milloin Suomi voi auttaa ja millä tavalla, näihin tilanteisiin ei ole selkeää ohjeistusta.”*

Selkeämmät ohjeistukset yhdistetään helposti ajatukseen siitä, että avunannosta tulisi automaattista. Selkeämpi toimintamalli ei sellaisenaan poista linjausta tapauskohtaisesta harkinnasta vaan parhaimmillaan auttaa edustustoja ja muuta ulkoasianhallinnon sekä muiden relevanttien ministeriöiden henkilöstöä toimimaan vaikeissa tilanteissa. Jokainen tapaus on varmasti hyvin erilainen ja vaatii aina erikseen arviota. Tarkempia ohjeita ihmisoikeuspuolustajien suojelemisesta uhkatilanteissa toivottiin edustustoista jo Suomen ohjeistuksiin, mutta julkisiin ohjeisiin sellaisia ei voitu laittaa. Ehkä ohjeita voitaisiin täsmentää ulkoasiainhallinnon sisällä.

Aihe vaikuttaa varsin herkältä, koska se yhdistyy helposti turvapaikkapolitiikasta käytävään keskusteluun ja vaatimuksiin tiukentaa maahanpääsyn linjauksia. On kuitenkin syytä muistaa, että kyse on vain muutamista tapauksista vuosittain, eikä kaikissa tapauksissa ole kyse jäämisestä pysyvästi Suomeen. Usein Suomelta apua hakevalla voi olla jo yhteyksiä tai siteitä maahan, mikä ohjaa häntä turvautumaan nimenomaan Suomeen. Aiheesta lisää luvussa 8, jossa käsitellään ihmisoikeuspuolustajille tarjottavia turvamekanismeja tarkemmin.

### 6.2.6 Yritykset ja ihmisoikeuspuolustajat on nouseva teema

Suomen ihmisoikeuspuolustajien tukemista koskevissa ohjeissa ei mainita yrityksiä ja niiden roolia suhteessa ihmisoikeuspuolustajien toimintaan. Yritykset ja yleisesti Suomen kauppapolitiikka nousivat kuitenkin esille lähes kaikissa haastatteluissa. Kehitysyhteistyön puolella on yleisesti ottaen edistytty jonkin verran ihmisoikeusperustaisuuden kehittämisessä. Suurempi kysymysmerkki on edelleen siinä, miten hyvin ihmisoikeudet huomioidaan yksityiselle sektorille suunnatuissa kehitysyhteistyön rahoitusinstrumenteissa sekä Suomen kauppapolitiikassa ja vienninedistämässä.

Yritystoiminnalla on useita linkkejä ihmisoikeuspuolustajien toimintaan ja tilanteeseen. Positiivisessa mielessä yritysten ja ihmisoikeuspuolustajien välinen yhteistyö voi parantaa yrityksen toimintaa ihmisoikeuskysymyksissä ja esimerkiksi auttaa ratkaisemaan paikallisen väestön ja yritysten välisiä kiistoja. Yhteistyön merkitystä korostetaan nykyisin voimakkaasti kehitysyhteistyössä ja kansalaisyhteiskunnan toiminnassa yleisesti. Suomen ulkoministeriö kehottaa järjestöjä lisäämään yhteistyötä yritysten kanssa, ja esimerkiksi YK:ssa yritysyhteistyön etuja korostetaan yhä enemmän. Yrityksistä toivotaan nyt myös järjestöjen rahoituksen paikkaajia, kun monet hallitukset ovat leikanneet huomattavasti tukia. Suomenkin ulkoministeriön tavoitteena on, että kansalaisyhteiskunnan toimijat olisivat tulevaisuudessa vähemmän riippuvaisia valtion rahoituksesta. Yritysten resurssit tarjoavatkin monille järjestöille mahdollisuuden jatkaa työtä muun tuen hiipuessa, mutta samalla on mietittävä huolellisesti yhteistyön luonne etenkin ihmisoikeuspuolustajien kohdalla.

Yritykset ovat valitettavan usein myös niitä, jotka uhkaavat ihmisoikeuspuolustajia. Etenkin maa- ja ympäristöoikeuksia sekä työntekijöiden oikeuksia puolustavat ovat useissa maissa joutuneet yritysten häirinnän kohteeksi.<sup>125</sup> Yksi viime vuosina lisääntynyt häirinnän muoto on ihmisoikeuspuolustajien haastaminen oikeuteen esimerkiksi kunnianloukkaukseen tai liiketoiminnan sabotoimiseen vedoten. Suurille yritykselle oikeudenkäyntien kustannukset ovat mitättömiä, mutta ihmisoikeuspuolustajalle usein lähes mahdottomia. Muun muassa YK:n ihmisoikeuspuolustajien asemaa seuraava erityisraportoiija on ollut erityisen huolissaan yritysten toiminnasta ihmisoikeuspuolustajia vastaan, ja raportoiijan tarkoituksena on julkaista yritysten uhkailuja ja hyökkäyksiä käsittelevä raportti lähivuosina.<sup>126</sup> YK:n ihmisoikeusneuvosto hyväksyi vuonna 2016 päätöslauselman TSS-oikeuksia edistävien ihmisoikeuspuolustajien suojelemisesta, jossa korostetaan valtioiden suojeluvastuun lisäksi yritysten velvollisuutta kunnioittaa ihmisoikeuspuolustajien työtä. Yritykset eivät saa häiritä ihmisoikeuspuolustajien toimintaa, vaan niiden pitää päivittäin konsultoida läheisesti ihmisoike-

<sup>125</sup> Annual Report on Human Rights Defenders at Risk 2016, (2017) Front Line Defenders. <https://www.frontlinedefenders.org/en/resource-publication/annual-report-human-rights-defenders-risk-2016>

<sup>126</sup> Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders (2017) A/HRC/34/55, Human Rights Council, United Nations, s. 5. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UN-DOC/GEN/G17/011/75/PDF/G1701175.pdf?OpenElement>.



uspuolustajien kanssa niiden liiketoimintaan tai kehitysyhteistyön hankkeisiin liittyvistä ihmisoikeuskysymyksistä.<sup>127</sup>

Niin ulkoasiainhallinnon edustajien kuin ulkopuolistenkin haastatteluissa Suomen kauppapolitiikan ja ihmisoikeuspuolustajien tukeminen herättivät paljon pohdintaa ja vakavaakin huolta. Suuri osa haastateltavista näki, että työtä tehdään edelleen siiloissa, eli vaikka jossain maassa tuetaan ihmisoikeuspuolustajia, toisaalla ei oteta lainkaan ihmisoikeuksia huomioon vaan mennään kauppapolitiikka edellä.

*”Vasta kun jotain ikävää tapahtuu, kuten Berta Cáceresin murha, niin näihin asioihin havahdutaan kauppapuolella.”*

*”Kauppaintressit hiljentävät ääniä.”*

*”Suomen vienninedistäminen on täysin kaksinaamaista, ei siinä ole mitään johdonmukaisuutta. Emme ole huomanneet että ihmisoikeudet olisivat millään tavalla Suomen prioriteettina.”*

*”Olin juuri vienninedistämismatkalla, mutta nämä asiat [ihmisoikeudet ja ihmisoikeuspuolustajien tilanne] eivät tulleet mitenkään esille.”*

*”Team Finland -työssä ihmisoikeudet eivät ole oikeastaan esillä. Kyllä me niitä edelleen laitamme taustapapereihin, mutta harvemmin ne ovat sitten kuitenkaan esillä. Aina ei tietenkään keskustelukumppani ole oikea näille asioille, koska tapaukset keskittyvät kauppa- ja teollisuusministeriöihin, mutta tietysti viesti poliittisen johdon tasolla pitäisi olla aina selkeä. Ja kyllähän missä tahansa maassa kauppa- ja teollisuusministeri voi sitten viedä sen asian eteenpäin muulle hallitukselle.”*

Team Finland -verkosto edistää suomalaisten yritysten toimintaa maailmalla, ja sen alla toimii yritysten kansainvälistymistä, Suomeen suuntautuvia ulkomaisia investointeja ja Suomen maakuva edistäviä valtionrahoitteisia toimijoita ja niiden tarjoamia palveluita. Suomen YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevien ohjaavien periaatteiden kansallisessa toimeenpanosuunnitelmassa (2014) todetaan, että ”Team Finland -verkostoa tulisi kehittää nykyistä tehokkaammin auttamaan yrityksiä ymmärtämään, huomioimaan ja hallitsemaan ihmisoikeuskysymyksiä erityisesti alueilla, joissa ihmisoikeusriskit ovat merkittävät.”<sup>128</sup> Etenkin Suomen edustustoilla on keskeinen rooli Team Finlandin toiminnassa, sillä ne esimerkiksi tuottavat yritysten käyttöön maatietaa ja ovat mukana vienninedistämismatkojen organisoimisessa.

127 Protecting human rights defenders, whether individuals, groups or organs of society, addressing economic, social and cultural rights, Resolution adopted by the Human Rights Council on 24 March 2016 - 31/32, A/HRC/RES/31/32. [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/RES/31/32](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/31/32)

128 YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevien ohjaavien periaatteiden kansallinen toimeenpanosuunnitelma, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 44/2014. <http://tem.fi/documents/1410877/2132280/yritykset-ja-ihmisoikeudet-toimeenpanosuunnitelma/25887fd-f-aacf-42fa-a3c4-6e0454963d69>

Yritysten yhteiskuntavastuuseen liittyvät kysymykset ja ihmisoikeuksien rooli kauppapolitiikassa tulevat entisestä keskeisemmiksi edustustojen toiminnassa tulevaisuudessa. Huhtikuussa 2017 ulkoministeriö tiedotti, että lähetystöjen päälliköille tulee jatkossa laajempi vastuu yritysten vienninedistämässä ja kansainvälistymisessä. Vienninedistämisen merkitystä suurlähetystöjen työssä lisätään esimerkiksi vahvistamalla suurlähettilään roolia koko Team Finland -työn maajohtajana. Muutos on osa Team Finland -toiminnan uudistamista, joka aloitettiin syksyllä 2016.<sup>129</sup>

Edustustojen roolin painottuminen yhä enemmän kauppapolitiikan suuntaan oli esillä myös valtiosihteeri Peter Stenlundin pitämässä puheessa suurlähettiläspäivillä elokuussa 2016:

*”EU-asiat ja kauppapolitiikka, siinä kaksi uusvanhaa prioriteettia. Aikaisempina vuosina olemme todenneet, kuten monet viiteryhmämaat, että talousdiplomatia on nousussa ja vahvistuu perinteisen diplomatian kustannuksella. Talousdiplomatia, eli Suomen taloudellisten etujen promootio erityisesti Euroopan ulkopuolella, onkin pikkuhiljaa vahvistunut, askel askeleelta mm. Team Finland -yhteistyön puitteissa.”<sup>130</sup>*

Tässä muutoksessa on entistä tärkeämpiä mieltä, mikä on ihmisoikeuksien ja ihmisoikeuspuolustajien rooli suhteessa kauppapolitiikkaan ja vienninedistämiseen ja miten se näkyy edustustojen toiminnassa. Tällä hetkellä osa edustustoista on ottanut ihmisoikeuskysymykset huomioon muun muassa yrityksille suunnatuissa tietopaketeissa, mutta erityisen kattavalta ja järjestelmälliseltä toiminta ei vielä vaikuta tämän selvityksen yhteydessä saadun tiedon perusteella. Haastattelut pitivät kuitenkin hyvin tärkeänä, että ihmisoikeudet pystyttäisiin sisällyttämään paremmin maatietoihin.

*”Ollaan tsemppattu, että löytyisi maatietoa yrityksille Finnpartnershipin sivuilla, ja olemme yrittäneet siinä yhteydessä nostaa esille myös ihmisoikeuskysymyksiä.”*

Ulkoministeriön rahoittama ja Finnfundin hallinnoima Finnpartnership tukee ja neuvoo yrityksiä kehitysmaissa tehtävään liiketoimintaan liittyvissä kysymyksissä.<sup>131</sup> Finnpartnershipin sivuilla on tietoa yritysten yhteiskuntavastuusta ja yhteiskuntavastuutietoa joidenkin maiden kohdalta.<sup>132</sup> Myös yritystoimintaa kehitysmaissa rahoittavan Finnfundin verkkosivuilla käsitellään yritys vastuuta ja ihmisoikeuksiin liittyviä kysymyksiä. Viime vuosina sen toimintaan on linkittynyt jo vakavia ihmisoikeuspuolustajiin liittyviä tapahtumia, kuten ihmisoikeus-

129 Tekes ja Finpro yhdistetään, ulkoministeriön rooli vienninedistämässä vahvistuu, 28.3.2017. [http://team.finland.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/1410877/tekes-ja-finpro-yhdistetaan-ulkoministerion-rooli-vienninedistamisessa-vahvistuu](http://team.finland.fi/artikkeli/-/asset_publisher/1410877/tekes-ja-finpro-yhdistetaan-ulkoministerion-rooli-vienninedistamisessa-vahvistuu)

130 Valtiosihteeri Peter Stenlundin avauspuheenvuoro suurlähettiläspäivillä 22.8.2016. [http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/valtiosihteeri-peter-stenlundin-avauspuheenvuoro-suurlahettilaspäivilla](http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/valtiosihteeri-peter-stenlundin-avauspuheenvuoro-suurlahettilaspäivilla)

131 Finnfund ja Finnpartnership kuuluvat Team Finland -verkostoon.

132 <https://finnpartnership.fi/fi/finnpartnership/kehitysvaikutus/>

puolustaja Berta Cáceresin murha Hondurasissa vuonna 2016.<sup>133</sup>

Ulkoasiainhallinnossa toivotaan, että heillä olisi paremmin tietoa esimerkiksi Finnfundin tukemista yrityshankkeista, jotta sen toimintaan liittyvistä mahdollisista ongelmista tiedettäisiin jo varhaisessa vaiheessa.

*”En edelleenkään tiedä, mitä esimerkiksi Finnfundin kautta tuetaan meidän alueilla. Meille tulevat kuitenkin jälkien siivoamiset, jos sen tukemassa toiminnassa on ongelmia.”*

*”Tiedonvaihtoa kehitysrahoitustoiminnan suhteen olisi toivottavaa lisätä. Olisi hyvä, jos edustusto saisi enemmän tietoa [maan nimi poistettu] sijoittuvista kehitysinvestointiprojekteista esimerkiksi Finnfundilta, mieluiten jo ennen hankkeen aloitusta, mutta ainakin sen käynnistyttyä. Näin edustusto voisi*

tarjota paikallistuntemustaan ja myös varautua mahdolliseen negatiiviseen julkisuuteen, jos hankkeella onkin negatiivisia ihmisoikeusvaikutuksia. Etenkin suuriin energia- ja kaivoshankkeisiin voi liittyä hyvin monimutkaisia kysymyksiä.”

### **Sovittelumekanismi tueksi ihmisoikeuspuolustajien ja yritysten välisiin kiistoihin**

Yhteiskuntavastuuseen ja ihmisoikeuksiin liittyvät kysymykset kiinnostavat myös yrityksiä enemmän kuin aiemmin, koska niiden toiminta on aiempaa tarkemmassa seurannassa ja toisaalta vastuullinen yritystoiminta nähdään yhä useammin liiketoimintaa tukevana tekijänä. Kansalaisyhteiskunnan tilaa pidetään myös yhtenä kriteerinä, kun ne arvioivat yrityksen toimintaympäristöä.

International Service for Human Rights (ISHR) International Corporate ja Accountability Roundtable (ICAR) julkaisivat 2016 oppaan siitä, miten ihmisoikeuspuolustajat voidaan huomioida ihmisoikeuksia ja yrityksiä koskevissa kansallisissa toimintaohjelmissa.<sup>134</sup> Lisäksi ISHR on tehnyt oppaan, joka auttaa ihmisoikeuspuolustajia tekemään yhteistyötä yritysten kanssa.<sup>135</sup> Business & Human Rights Resource Center puolestaan kerää sivuilleen tietoja ihmisoikeuspuolustajista, jotka ovat joutuneet erilaisen uhkan kohteeksi tai kuolleet yrityksiin liittyvien tapausten yhteydessä. Sivustolla kerrotaan myös hyviä uutisia yrityksistä, jotka ovat toimineet ihmisoikeuksien edistämiseksi.<sup>136</sup>

Suomen kansallisessa perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmassa 2017–2019 on yhtenä tavoitteena vahvistaa ihmisoikeuspohjaista lähestymistapaa yksityis- sektorille suunnatuissa kehitysyhteistyön rahoitusinstrumenteissa. Tätä varten

133 Ks. esim. Finnfund keskeyttää rahoituksen Hondurasin patohankkeelle, Helsingin Sanomat 16.3.2016. <http://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000002891584.html>

134 Human Rights Defenders in National Action Plans (NAPs) on Business and Human Rights (2016) International Service for Human Rights, International Corporate Accountability Roundtable. [https://www.ishr.ch/sites/default/files/documents/ishr\\_icar\\_hrds\\_in\\_naps\\_guidance\\_eng.pdf](https://www.ishr.ch/sites/default/files/documents/ishr_icar_hrds_in_naps_guidance_eng.pdf)

135 A Human Rights Defender Toolkit for Promoting Business Respect Human Rights (2015) International Service for Human Rights. [http://www.ishr.ch/sites/default/files/article/files/ishr\\_hrd\\_toolkit\\_english\\_web.pdf](http://www.ishr.ch/sites/default/files/article/files/ishr_hrd_toolkit_english_web.pdf)

136 <https://www.business-humanrights.org/en/bizhrds>

ulkoministeriö ”toteuttaa hankkeen, jossa tarjotaan räätälöityä koulutusta ihmisoikeusperustaisuuden toteuttamisesta 3–6 julkiselle rahoitusinstrumentille, joilla on kehitysvaikutuksia”. Tavoitteena on, että YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevat ohjaavat periaatteet toteutuvat entistä paremmin yksityiselle sektorille suunnatuissa rahoitusinstrumenteissa. Ihmisoikeuskysymysten huomioimista on pyritty vahvistamaan jo esimerkiksi Finnfundin toiminnassa. Finnfund kehitti vuonna 2016 erillisen, YK:n yritystoimintaa ja ihmisoikeuksia koskevia periaatteita toteuttavan työkalun ihmisoikeusvaikutusten arvioimiseksi.<sup>137</sup>

Kanadan ihmisoikeuspuolustajia koskevissa ohjeissa yritysten toiminta ja yritysvastuu on huomioitu osana ihmisoikeuspuolustajien tukemista. Kanadalla on myös yritysten yhteiskuntavastuuseen keskittyvä neuvonantaja, joka voi toimia välittäjänä konfliktitilanteissa yritysten ja paikallisten yhteisöjen välillä.<sup>138</sup> Vähän vastaavanlaista tehtävää tai sovittelumekanismeja on mietitty eri yhteyksissä myös Suomen kohdalla. Esimerkiksi Finnwatch-järjestö on nostanut esille ajatuksen siitä, että ihmisoikeuspuolustajien, yritysten ja muiden tapaukseen liittyvien osapuolten kesken voisi olla jonkinlainen prosessi, jonka avulla voitaisiin ratkoa ongelmia ennen kuin ne mahdollisesti eskaloituvat vakaviksi. Kyseessä olisivat lähinnä tilanteet, joissa yhtenä osapuolena olisi kolmannessa maassa toimiva suomalaisyritys ja/tai suomalainen ihmisoikeuspuolustaja. Näissä tilanteissa edustustoilla voisi olla rooli esimerkiksi tilaisuuden koollekutsujana ja mahdollisuuksien mukaan fasilitoijana. Ehdotus vaikuttaa harkinnan arvoiselta, sillä Suomella on jo vahvaa osaamista konfliktien välitystoiminnasta, jota voisi mahdollisesti hyödyntää myös yritysten ja ihmisoikeuspuolustajien välillä. Idea vaatii kuitenkin vielä tarkempaa kehittelyä.

Ihmisoikeuspuolustajien, Suomen edustuston ja suomalaisyrityksen välisestä hyvästä yhteistyöstä on jo saatu kokemuksia Thaimaassa, jossa suomalaiselle Finnwatchille thaimaalaisyrittäjien vakavista ihmisoikeusongelmista raportoinut tutkija Andy Hall joutui oikeuteen toimintansa vuoksi. Yritys on nostanut vuodesta 2013 lähtien useita oikeustoimia Hallia vastaan. Syyskuussa 2016 Hall sai kahden vuoden ehdollisen vankeustuomion ja sakkoja muun muassa yhtiön kunnian loukkauksesta ja tietokonerikoksesta. Oikeudessa Hallin puolesta todisti Finnwatchin lisäksi S-ryhmän edustaja. S-ryhmä oli hankkinut thaimaalaisyrittäjältä ananasmehua, ja esittänyt yritykselle ulkopuolista auditointia esille nostettujen ongelmien vuoksi. Kyse on tiettävästi ensimmäisestä kerta, kun yritys on lähtenyt todistajaksi ihmisoikeuspuolustajaa vastaan nostettuun oikeudenkäyntiin.<sup>139</sup>

Suomen Thaimaan edustusto on tukenut Hallia esimerkiksi tarkkailemalla hänen oikeudenkäyntejään ja pitämällä tapauksia esillä eri yhteyksissä. Finnwatchin, S-ryhmän ja edustuston välistä toimintaa on kiitelty monissa yhteyksissä ja sitä on pidetty erittäin hyvänä käytäntönä. Suomi ei ole ottanut tapaukseen poliit-

<sup>137</sup> Vuosikertomus 2016, Finnfund. <https://annualreport.finnfund.fi/2016/vastuullisuus/ihmisoikeudet>

<sup>138</sup> Voices at risk: Canada’s guidelines on supporting human rights defenders (2016) Government of Canada. [http://international.gc.ca/world-monde/issues\\_development-enjeux\\_developpement/human\\_rights-droits\\_homme/rights\\_defenders\\_guide\\_defenseurs\\_droits.aspx?lang=eng](http://international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/human_rights-droits_homme/rights_defenders_guide_defenseurs_droits.aspx?lang=eng)

<sup>139</sup> Tapauksesta lisää esim. Suomalaistodistajat selvittivät ananasmehukohua thaimaalaisessa oikeudessa, Yle 12.7.2016. <https://yle.fi/uutiset/3-9020876>

tisesti kantaa, mutta Euroopan parlamentti antoi Hallin tilanteesta päätöslauselman lokakuussa 2016.<sup>140</sup> Tapaus on herättänyt erittäin paljon kiinnostusta maailmalla, ja sitä on esitelty sekä surullisena esimerkkinä ihmisoikeuspuolustajien oikeudellisesta häirinnästä että hyvänä esimerkkinä yrityksen ja muiden toimijoiden yhteistyöstä ihmisoikeuspuolustajan tukemiseksi.<sup>141</sup>

### 6.3 Taloudellinen tuki ihmisoikeuspuolustajille

Suomen ohjeissa ihmisoikeuspuolustajien tukemiseksi taloudellisen tuen muodoista nostetaan esille kehitysyhteistyön rahoitusinstrumentit, paikallisen yhteistyön määräraha (PYM) ja kansainvälisille kansalaisjärjestöille (INGO) annettavan ihmisoikeus- ja demokratiatyön rahoitus.<sup>142</sup> Suomella ei ole erillistä ihmisoikeuspuolustajien tukemiseen suunnattua rahoitusta, mutta tema sisältyy jollain tavalla useisiin eri tuen muotoihin, tai se on otettu tuen painopisteeksi joidenkin rahoitusinstrumenttien hakukierroksilla.

Koska ihmisoikeuspuolustajia koskeva rahoitus on hajautunut useiden eri rahoitusinstrumenttien kesken ja on osittain ”piilossa” muilla teemoilla nimetyissä hankkeissa, on rahoituksesta vaikea saada kattavaa kokonaiskuvaa. Lisäksi rahoituksen hallinnointi on pirstaloitunut ulkoministeriön eri yksiköille. Selvitystä varten saatujen tietojen perusteella taloudellisen tuen määrä on kehitysyhteistyön puolella vähentynyt etenkin vuonna 2015 kehitysbudjettiin tehdyn noin 40 prosentin leikkauksen jälkeen, mutta muu ihmisoikeuspuolustajien tukemiseen käytettävissä oleva rahoitus on pysynyt viime vuosina lähes ennallaan tai hieman kasvanut. Syksyn 2017 budjettineuvotteluissa kehitysyhteistyölle luvattiin tulevalle vuodelle 9,5 miljoonaa euroa lisää varoja, joista 5 miljoonaa suunnataan Lähi-idän ja Afrikan maihin etenkin naisten ja tyttöjen aseman parantamiseen.<sup>143</sup> Rahoituksen muutosten arvioiminen juuri ihmisoikeuspuolustajille annettavan tuen osalta vaatisi kuitenkin tarkempia ja kattavampia tietoja kuin selvityksen yhteydessä oli mahdollisuus saada.

### Tuki kansainvälisten järjestöjen kautta

Ihmisoikeuspuolustajiin liittyvät kysymykset ovat merkittävä osa toimintaa YK:ssa, Euroopan neuvostossa ja Etyjissä. Suomen YK-edustustoilla New Yorkissa ja Genevessä ei ole käytössä rahoitusinstrumentteja, joilla voisi tukea ihmisoikeuspuolustajia. YK-rahoitus yleisesti ja etenkin ihmisoikeusvaltuutetun toimiston ja sitä kautta ihmisoikeuspuolustajien asemaa seuraavan erityisraportoijan tukeminen ovat luettavissa epäsuoraksi tueksi ihmisoikeuspuolustajille. Vuonna 2016 Suomi tuki valtuutetun toimistoa 2 220 000 eurolla. Vuodelle 2017 summa nousi hieman, ja tukea ohjataan valtuutetun toimistolle kokonaisuudessaan 2 550 000

140 European Parliament resolution of 6 October 2016 on Thailand, notably the situation of Andy Hall (2016/2912(RSP)).

141 Tapauksesta tarkemmin esim. <https://business-humanrights.org/en/andy-hall's-case-shows-the-best-and-worst-of-corporate-behaviour-on-civic-freedoms>

142 Suomen ulkoasiainhallinnon julkiset ohjeet Euroopan unionin ihmisoikeuspuolustajia koskevien suuntaviivojen käytännön toteuttamisessa (2014) ulkoasiainministeriö, Jyväskylä: Grano Oy. <http://www.formin.fi/public/default.aspx?contentid=323943>

143 <http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?contentid=365862&contentlan=1&culture=fi-FI>

euroa. Vuosina 2016–2017 tuesta on ohjattu 50 000 euroa alkuperäiskansojen edustajien osallistumisoikeutta YK:ssa tukevaan Voluntary Fund for Indigenous Peoples (VFIP) -rahastoon.

Myös EN:ssa Suomi tukee merkittävästi erilaisia ihmisoikeuksiin liittyviä hankkeita, mutta edustustolla ei ole erillistä ihmisoikeuspuolustajien tukemiseen käytettävää rahoitusta, eikä viime vuosina ole ollut suoraan ihmisoikeuspuolustajiin liittyviä hankkeita. Ihmisoikeuspuolustajien tukemiseen voidaan kuitenkin lukea esimerkiksi Suomen tuki ukrainalaisille ja venäläisille annettavaa demokraatiakoulutusta varten.

Suomi rahoittaa Etyjin toimintaa vapaaehtoisrahoituksella ja hankerahoituksella, joilla tuetaan Etyjin inhimillisen ulottuvuuden toimintaa ja erilaisia ihmisoikeuksiin liittyviä hankkeita. Suoraan ihmisoikeuspuolustajiin liittyvää rahoitusta ei ole viime vuosina ollut, mutta monet hankkeet liittyvät yleisesti kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksiin ja esimerkiksi vähemmistöjen ja naisten mahdollisuuksiin osallistua poliittiseen ja yhteiskunnalliseen keskusteluun. Lisäksi Suomi on yksi Etyjin Demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimiston (ODIHR)<sup>144</sup> suurimmista vapaaehtoisrahoittajista. Ihmisoikeuspuolustajien tukeminen on yksi ODIHR:n toiminnan painopisteistä.

### **Tuki kansainvälisille kansalaisjärjestöille (INGO)**

Suomi tukee ihmisoikeuspuolustajia myös kansainvälisille kansalaisjärjestöille (international non-governmental organisations, INGO) suunnattujen varojen avulla. INGO-tukia hoitavat useammat eri ulkoministeriön yksiköt, etenkin ihmisoikeuspolitiikan yksikkö ja kehityspoliittisen osaston kansalaisyhteiskuntayksikkö.

Kesällä 2016 ihmisoikeuspolitiikan yksikön hallinnoiman INGO-tuen hakukierroksen teemoina olivat rankaisemattomuus ja ihmisoikeuspuolustajat. INGO-tuessa ei ole ollut ennen erityistä ihmisoikeuspuolustajateemaa, mutta se on ollut sisäänrakennettuna muiden teemojen sisällä. Ihmisoikeuspuolustaja-painotuksella haluttiin osaltaan toimeenpanna Suomen ohjeistusta ihmisoikeuspuolustajista ja samalla vastata kasvavaan kansainväliseen huoleen ihmisoikeuspuolustajien tilanteesta. Hakukriteerien taustalla ovat Suomen kehityspoliittisen ohjelman linjaukset, mutta samalla tavoitteet ovat ihmisoikeuspoliittiset. Tavoitteena oli löytää järjestöjä, jotka voisivat toimia ulkoministeriön strategisina kumppaneina ja joiden toiminta kattaa niin ruohonjuuritason kuin kansainvälisen tasonkin. INGO-tukea on viime vuosina haluttu keskittää yhä harvemmille järjestöille, jolloin tukisummaa ja hankkeiden kestoja on voitu puolestaan kasvattaa. Tällä uskotaan voitavan parantaa rahoitettavien hankkeiden tulosten kestävyttä.

Ihmisoikeuspuolustajatuen yhdeksi saajaksi valittiin Genevestä käsin toimiva International Service for Human Rights (ISHR),<sup>145</sup> jota Suomi on rahoittanut aikai-

144 <http://www.osce.org/odihhr>

145 <http://www.ishr.ch>

sempinakin vuosina. Järjestölle myönnettiin yleistukea 750 000 euroa kolmelle vuodelle jaettuna. ISHR:n työn painopisteenä on ihmisoikeuspuolustajien suojeleminen ja erityisesti turvallisuuteen liittyvät kysymykset. ISHR muiden muassa tukee eri järjestöjen toimintaa ja kutsuu niiden edustajia vierailulle Geneveen sekä kouluttaa Genevessä työskenteleviä diplomaatteja. Lisäksi järjestö tukee ja kouluttaa järjestöjä kehitysmaissa.

Toinen valittu järjestö ihmisoikeuspuolustaja-teeman alla on Defend Defenders,<sup>146</sup> joka toimii ihmisoikeuspuolustajien tukemiseksi useissa Afrikan maissa. Järjestö on uusi tuen saaja, tosin sitä on aiemmin tukenut ulkoministeriön rahoituksella toimiva KIOS. Defend Defenders saa tukea 400 000 euroa kolmelle vuodelle.

Ihmisoikeuspuolustajien tukemiseksi tarkoitettua rahoitusta sai vain kaksi järjestöä, mutta muutkin INGO-tuen saajat tekevät vahvasti ihmisoikeuspuolustajiin liittyvää työtä. Esimerkiksi Fédération internationale des ligue des droits de l'Homme (FIDH)<sup>147</sup> sai tukea 630 000 euroa kahdelle vuodelle rankaisemattomuuteen liittyvään toimintaan, mutta järjestö toimii erittäin vahvasti ihmisoikeuspuolustajien tukemiseksi eri puolilla maailmaa. Suomi on rahoittanut aiemmin FIDH:n toimintaa ihmisoikeuspuolustajien tukemisessa. INGO-tuella rahoitetaan myös esimerkiksi International Commission of Jurists (ICJ) -järjestöä, joka tukee ihmisoikeuspuolustajia esimerkiksi edistämällä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista.

Ulkoasiainhallinnon ihmisoikeuspoliittisessa toimintaohjelmassa 2013–2015 oli yhdeksi tavoitteeksi asetettu, että Suomi liittyy Digital Defenders Partnershipiin,<sup>148</sup> joka tukee ihmisoikeuspuolustajien oikeutta sananvapauteen internetissä. Suomi aloittikin Digital Defenders Partnershipin rahoittamisen INGO-tuella vuonna 2015, ja tukisumma oli 300 000 euroa. Digital Defenders Partnershipin toiminnan taustalla on Freedom Online Coalition,<sup>149</sup> joka on 30 maan hallituksen muodostama yhteenliittymä. Koalition tavoitteena on toimia internetin vapauden puolesta. Suomi tukee Freedom Online Coalitionin toimintaa rahoittamalla sen vuosikokousta 10 000 eurolla.

Suomi tukee Yhdysvaltojen vuonna 2011 perustamaa Global Equality Fundia, joka rahoittaa LHBTI-oikeuksia edistäviä hankkeita maailmanlaajuisesti. Rahastoa hallinnoi Yhdysvaltojen ulkoministeriö yhteistyössä kansalaisjärjestöverkoston ja rahoittajavaltioiden kanssa. Esimerkiksi rahaston Dignity for All -mekanismi on tarkoitettu erityisesti LHBTI-oikeuksia ajavien ihmisoikeuspuolustajien hätäapuun. Vuosina 2014–2016 Suomen tuki rahastolle oli 500 000 euroa kullekin vuodelle. Dignity for All -toiminnalle on korvamerkattu 25 prosenttia koko summasta.

146 <https://www.defenddefenders.org>

147 <https://www.fidh.org/en>

148 <https://www.digitaldefenders.org>

149 <https://www.freedomonlinecoalition.com>

Kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksia eri maissa seuraava CIVICUS-järjestö on saanut Suomelta tukea useampina vuosina, ja viimeisimmässä rahoituspäätöksessä sille myönnettiin vuosille 2017–2018 yhteensä 200 000 euroa. Tuki on myönnetty hankkeeseen *World Alliance for Citizen Participation/DataShift 3.0: Using citizen-generated data to drive people-powered accountability*, jonka tavoitteena on muun muassa kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytysten vahvistaminen.

### **Kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen on kehitysyhteistyötuen keskiössä**

Suomen rahoittama kehitysyhteistyö sisältää useita hankkeita, joilla on suoraan tai välillisesti yhteys ihmisoikeuspuolustajien tukemiseen. Kehitysyhteistyövaroin tuetaan eri tavoin kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksia ja oikeusvaltiokehitystä. Suomen ihmisoikeuspuolustajia koskeva ohjeistus nostaakin kehitysyhteistyön rahoitusinstrumentit keskeiseksi taloudellisen tuen kanavaksi ihmisoikeuspuolustajille. Myös EU:n ihmisoikeuspuolustajia koskevissa suunta-aviivoissa kehoitetaan jäsenmaita käyttämään kehitysyhteistyön keinoja ihmisoikeuspuolustajien tukemiseksi.<sup>150</sup>

Ulkoministeriön kehityspoliittisen osaston kansalaisyhteiskuntayksikön myöntämän tuen kriteereissä suomalaisille järjestöille ja kunnille on painotettu paikallisen kansalaisyhteiskunnan vahvistamista. Yksikön myöntämästä rahoituksesta 70–80 prosenttia myönnetään ohjelmatukena, jonka tavoitteena on “vahvistaa kansalaisyhteiskuntien ja niiden eri toimijoiden asemaa vapaan kansalaistoiminnan kanavina kehitysmaissa”.<sup>151</sup> Myös keväällä 2017 avatun ohjelmatuen hakukierroksen (vuosille 2018–2021) yhtenä arviointikriteerinä oli “Ohjelman keinot kansalaisyhteiskunnan kapasiteetin vahvistamiseksi”.<sup>152</sup> Elokuussa 2017 ulkoministeriö julkaisi uuden kehityspoliittisen kansalaisyhteiskuntalinjauksen, jonka lähtökohtana on kansalaisyhteiskuntien vahvistaminen sekä tärkeänä kehityspoliittisena tavoitteena itsessään että välineenä Suomen muiden kehityspoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi.<sup>153</sup> Linjauksessa nostetaan myös erikseen esille Suomen sitoutuminen ihmisoikeuspuolustajien puolustamiseen.<sup>154</sup>

Edustustoilla on tärkeä rooli hankkeiden valinnassa, sillä ne antavat pyydettäessä lausuntoja rahoitushakemuksista kehityspoliittiselle osastolle. Edustustojen näkemykset vaikuttavat näin osaltaan valintoihin. Luonnollisesti edustustoilla on parempi käsitys paikallisesta tilanteesta ja toimijoista, mutta ongelmana niilläkin

150 Ensuring protection – European Union Guidelines on Human Rights Defenders (2008) Council of the EU. [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu\\_guidelines\\_hrd\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_guidelines_hrd_en.pdf)

151 Ohjelmatuen instrumenttikuvaus: <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=167341&GUID={300D5824-8A5E-41E6-988A-65D492A0A242}>

152 Ohjelmatuen hakukierroksen materiaalit: <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=50068&contentlan=1&culture=fi-FI>

153 Kehityspoliittinen kansalaisyhteiskuntalinjaus 2017, ulkoasiainministeriö, kansalaisyhteiskuntayksikkö. <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=170421&GUID={CF20A519-1B3E-4C48-BDE4-1096D7B17BFB}>

154 Kehityspoliittinen kansalaisyhteiskuntalinjaus 2017, ulkoasiainministeriö, kansalaisyhteiskuntayksikkö, s. 9. <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=170421&GUID={CF20A519-1B3E-4C48-BDE4-1096D7B17BFB}>



on se, ettei niillä ole kattavaa tietoa kaikista Suomen rahoittamista hankkeista maassa. Tietoa puuttuu, koska tiedonhakujärjestelmät ovat monilta osin vielä kehitteillä. Ulkoministeriön sisällä ei ole myöskään yksiköiden kesken aina tietoa siitä, mitkä yksiköt rahoittavat mahdollisesti vaikkapa samoja järjestöjä tai hankkeita. Ulkoministeriön kehitysyhteistyön tiedonhallinnan kehittämistarpeisiin etenkin rahoituksen osalta on kiinnitetty huomiota useassa yhteydessä, esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomuksessa vuonna 2017.<sup>155</sup>

Viimeisimmällä hanketuen hakukierroksella tukea saaneissa kehitysyhteistyöhankkeissa (2017–2020) ei ollut yhtään ihmisoikeuspuolustajiin liittyvää hanketta. Vaikka hankkeiden pitää olla ihmisoikeusperustaisia, on niiden ihmisoikeuspainotus vielä yleisesti ottaen melko vähäinen tai pintapuolinen. Esimerkiksi Viestintä- ja kehityssäätiön (VIKES) sananvapautta ja demokratiaa edistävillä hankkeilla on kuitenkin välillisesti ihmisoikeuspuolustajia tukevia tavoitteita. Ohjelmataukea saavista toimijoista KIOS:n työ painottuu selkeimmin ihmisoikeuspuolustajien tukemiseen ja ihmisoikeuspuolustajien tilanteesta tiedottamiseen. KIOS:n rahoittamista hankkeista osa on suoraan ihmisoikeuspuolustajien tukemiseen liittyviä. Myös muut ohjelmataukea saavat säätiöt, Siemenpuu ja Abilis, tekevät ainakin välillisesti ihmisoikeuspuolustajiin liittyvää työtä, mutta suoranaisia ihmisoikeuspuolustajahankkeita niillä ei ole. Lisäksi laaja joukko muita ulkoministeriön ohjelmataukea saavia järjestöjä tekee työtä, jolla on yhtymäkohtia ihmisoikeuspuolustajien tukemiseen.

Viime vuosina etenkin kehitysyhteistyössä rahoitusta on leikattu tuntuvasti ja samalla painopistettä on suunnattu perinteisestä kansalaisjärjestötyöstä yritystoiminnan tukemiseen. Samalla rahoituksessa haetaan enemmän tulospurustaisuutta ja järjestöiltä toivotaan yhä enemmän keskinäistä yhteistyötä sekä yhteistyötä yritysten kanssa. Ulkoministeriön pitkän tähtäimen toiveena on, että järjestöjen riippuvaisuus ulkoministeriöstä vähenisi, esimerkiksi juuri yritysyhteistyön avulla. Kehitysyhteistyön rahoitus elää edelleen jonkinlaisessa käymistilassa, kun ministeriö uudistaa linjauksiaan ja järjestöt puolestaan yrittävät mukauttaa sekä uudistaa toimintaansa rahoituspaineiden kasvaessa.

### **Paikallisen yhteistyön määräraha (PYM)**

Paikallisen yhteistyön määräraha (PYM) on vuodesta 1996 käytössä ollut kehitysyhteistyön instrumentti, jota Suomen edustustot ja kiertävät suurlähettiläät voivat käyttää paikallisen kansalaisyhteiskunnan tukemiseen tai suomalaisten ja paikallisten yksityisen sektorin toimijoiden välisen yhteistyön tukemiseen.

PYM-hankkeiden merkitystä ihmisoikeuspuolustajien tukemisessa pidettiin erittäin tärkeänä lähes jokaisessa haastattelussa. Myös vuonna 2014 edustustoille tehdystä kyselyssä PYM-hankkeet nostettiin vastauksissa kauttaaltaan

<sup>155</sup> Tuloksellisuustarkastuskertomus, Monenkeskinen kehitysyhteistyö (2017) Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 6/2017. [https://www.vtv.fi/files/5637/6\\_2017\\_Monenkeskinen\\_kehitysyhteistyö.pdf](https://www.vtv.fi/files/5637/6_2017_Monenkeskinen_kehitysyhteistyö.pdf)

esille ihmisoikeuspuolustajien yhteydessä.<sup>156</sup> PYMin merkitys on noussut esille myös useissa muissa yhteyksissä, kuten kehitysyhteistyön maaevaluoinneissa ja yleisesti kansalaisyhteiskunnan tukemisesta puhuttaessa. Esimerkiksi ulkoministeriön kehityspoliittisilla neuvottelupäivillä maaliskuussa 2017 Etiopian ja Tansanian suurlähetystöjen edustajat pitivät PYMiä merkittävänä tapana tukea paikallista kansalaisyhteiskuntaa.<sup>157</sup>

*”Kyseessä on erinomainen tuki ja vahva instrumentti edustustolle. PYM on hyvä vaikuttamiskanava. Pienellä summalla saadaan hyviä tuloksia aikaan, ja sillä voidaan tukea sensitiivisiäkin aiheita. PYM on varsin luova ja joustava instrumentti, jota on pystytty käyttämään rohkeasti.”*

*”PYM on ollut hyvä työkalu siinä, että silloin on vähän kuin luonnollisesti ja pakosti niitä yhteyksiä ihmisoikeuspuolustajakenttään, jos olisi vain poliittisen dialogin aktiivisuuden varassa, sitä ei välttämättä tulisi tehtyä, koska on niin paljon kaikkea muuta tehtävää.”*

PYM antaa edustustoille mahdollisuuden tukea konkreettisilla hankkeilla asemaan ihmisoikeuspuolustajia. Edustustojen ei ole pakko käyttää PYMiä, vaan sen käyttö perustuu kunkin edustuston intresseihin ja resursseihin. Suurlähettiläät valitsevat PYMin temaattiset painopisteet kautensa alussa. Painopisteiden pitää noudattaa Suomen kehityspoliittisia linjauksia, mutta teemat voivat vaihdella kunkin asemamaan tilanteen ja suurlähettilään arvion mukaisesti.

Vuonna 2008 PYM-hankkeista tehdyn evaluoinnin mukaan määrärahalta on mahdollista tukea kansalaisyhteiskunnan toimintaa maissa, joissa vaikea toimintaympäristö estää tai vaikeuttaa muunlaisten kehitysinstrumenttien käytön. PYM on siten hyvä instrumentti etenkin sensitiivisiin aiheisiin, kuten ihmisoikeuksiin, demokratiaan ja hyvään hallintoon, liittyvien hankkeiden rahoittamiseen.<sup>158</sup> Tätä selvitystä varten tehtyjen haastattelujen perusteella tukea on voitu muun muassa kanavoida ihmisoikeuspuolustajalle Suomen toisessa maassa sijaitsevan edustuston kautta silloin, kun tuen vastaanottaminen kyseisessä maassa on ollut liian vaarallista. Evaluoinnin mukaan PYM palvelee erittäin hyvin edustustojen tiedonsaantia ja kontaktien ylläpitoa kansalaisyhteiskunnan järjestöjen kanssa.<sup>159</sup>

Evaluaatiossa kuitenkin huomautetaan, että PYM on kehitysyhteistyön käyttökelpoinen väline silloin, kun edustustossa on ”tarvittava tekninen ja hallinnollinen asiantuntemus varojen käyttöön ja hallintaan”. Lisäksi raportissa kritisoidaan sitä, että

156 Villa, Susan (2015) Ulkoasiainhallinnon ihmisoikeuspoliittisen toimintaohjelman (2013–2015) arviointi, ulkoasiainministeriö. <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=140619&GUID=%7B8EA16078-101F-49C2-AA2E-DB497FEB3B2A%7D>

157 Pelastetaan kansalaisyhteiskunta, 20.3.2017. <https://www.kepa.fi/uutiset-media/artikkelit/pelastetaan-kansalaisyhteiskunta>

158 Local Cooperation Funds, Role in Institution Building of Civil Society Organizations, Evaluation Report 2008:2, Ministry for Foreign Affairs of Finland. <http://www.utrikesministeriet.fi/public/download.aspx?ID=35442&GUID={37EE128A-C286-4093-BA14-98B8380FF6B1}>

159 Local Cooperation Funds, Role in Institution Building of Civil Society Organizations, Evaluation Report 2008:2, Ministry for Foreign Affairs of Finland. <http://www.utrikesministeriet.fi/public/download.aspx?ID=35442&GUID={37EE128A-C286-4093-BA14-98B8380FF6B1}>

edustustot tukevat liian monia yksittäisiä projekteja ja liikaa erilaisia teemoja. PYMin käyttöön suositeltiin hankemäärän vähentämisen lisäksi lisää strategisuutta.<sup>160</sup>

Evaluoinnin johtopäätökset ja suositukset on otettu huomioon vuonna 2016 julkaistussa ohjeistuksessa PYM-hankkeita varten. Paikallisen ihmisoikeustilanteen selvittäminen ja ihmisoikeusperustaisuus ovat melko vahvasti mukana ohjeistuksessa. Ohjeissa puhutaan yleisesti kansalaisyhteiskunnasta mainitsematta tarkemmin esimerkiksi ihmisoikeuspuolustajia.<sup>161</sup>

Jotta ihmisoikeuspuolustajien tukemisen osuudesta PYM-hankkeissa saisi tarkemman kuva, lähetettiin kaikille edustustoissa toimiville PYM-koordinaattoreille lyhyt kysely hankkeista sähköpostitse. Kyselyssä tiedusteltiin, onko edustusto tukenut ihmisoikeuspuolustajiin liittyviä hankkeita PYMillä viime vuosina, mitkä ovat olleet tuettujen hankkeiden painopisteet ja miten ne sekä rahan suuruus ovat mahdollisesti vaihdelleet vuosien aikana. Lisäksi kysyttiin yleisesti PYMin eduista ja mahdollisista ongelmista. Kyselyyn vastasi 13 PYM-koordinaattoria. Osa edustustoista kattaa useamman maan, joten kaikkiaan vastaukset liittyivät 20 maan tilanteeseen. PYMiä arvioitiin tarkemmin myös useissa haastatteluissa, joten myös sitä kautta täydentyi kuva määrärahan käytöstä ihmisoikeuspuolustajien tukemiseksi.

Vastanneista edustoista viidessä PYMillä tuetaan tällä hetkellä tai on tuettu viimeisten vuosien aikana suoraan ihmisoikeuspuolustajien tukemiseen tai suojeluun liittyviä hankkeita. Lähes kaikissa (12) edustustoissa PYM-hankkeet liittyivät kuitenkin tiiviisti ihmisoikeuksiin ja kansalaisyhteiskunnan tukemiseen yleisesti. Etenkin naisten ja tyttöjen oikeudet sekä osallisuus yhteiskunnalliseen toimintaan, vammaisten henkilöiden oikeudet ja oikeusvaltiokehitys nousivat esille hankkeiden teemoina.

PYMin etuna vastaajat pitivät:

- luontevia yhteyksiä kansalaisyhteiskunnan toimijoihin
- tiedonsaantia kansalaisjärjestöiltä
- määrärahan käytön joustavuutta ja mahdollisuutta nopeaan reagointiin
- Suomen hankkeiden kautta saamaa näkyvyyttä
- muun kehitysyhteistyön täydentämistä
- kevyempää hallintoa kuin muilla kehitysyhteistyöhankkeilla ja
- kansalaisyhteiskunnan tukemista ja näkyväksi tekemistä.

<sup>160</sup> Local Cooperation Funds, Role in Institution Building of Civil Society Organizations, Evaluation Report 2008:2, Ministry for Foreign Affairs of Finland. <http://www.utrikesministeriet.fi/public/download.aspx?ID=35442&GUID={37EE128A-C286-4093-BA14-98B8380FF6B1}>

<sup>161</sup> FLC Coordinator's Manual: Recommended Good Practices, Unit for Sectoral Policy, Department for Development Policy, Ministry for Foreign Affairs of Finland, 25.1.2016.

PYMin haasteita olivat puolestaan:

- vaikeus löytää hyviä järjestökumppaneita
- järjestöjen heikko kapasiteetti hanketyöhön
- rajoittava toimintaympäristö (esimerkiksi lait, jotka rajoittavat tai kieltävät järjestöiltä ulkomaisen rahoituksen vastaanottamisen)
- hakemusten valtava määrä suhteessa valittaviin hankkeisiin (esim. eräässä edustustossa yhdellä hakukierroksella yli 2 200 hakemusta, joista voitiin valita 8) sekä
- tuen määrän väheneminen tai lakkauttaminen viime vuosina.

Vastauksissa kuudessa todetaan, ettei edustustolla ole enää käytössä PYMiä. PYM onkin lakkautettu tällä hetkellä joistakin yksittäisistä edustustoista, ja esimerkiksi Amerikan ja Aasian osasto teki vuoden 2015 kehitysyhteistyön määrärahojen leikkausten yhteydessä päätöksen olla toistaiseksi myöntämättä PYMiä. Myös Afrikan ja Lähi-idän osasto on päättänyt, että vuoden 2018 määrärahakehysten tiukkuuden vuoksi ei PYM ole käytettävissä kyseisenä vuonna, eli silloin ei järjestetä alueen edustustoissa PYM-hakua. Lisäksi kaikissa vastanneissa edustustoissa oli määrärahaa leikattu viime vuosien aikana jonkin verran tai huomattavasti. PYMiä koskevat leikkaukset nousivat esille myös useissa haastatteluissa.

*”PYMin leikkaukset ovat johtuneet osin suuresta työmäärästä mutta myös poliittisista linjauksista, joissa on haluttu suunnata kaikki kehyraha köyhimmille maille Saharan eteläpuolelle ja Aasiaan, mutta omasta mielestäni PYM on ollut tärkeä väline ihmisoikeustyölle.”*

*”Vuoden 2016 alusta lähtien edustustolla ei ole PYM-määrärahoja, mikä tuo haasteita ihmisoikeuspuolustajien tukemiseksi ja suojelemiseksi.”*

*”2014 lopussa päätettiin, ettei oteta enää PYM-hankkeita, mikä vei meiltä mekanismin tukea ihmisoikeushankkeita. Meillä ei ollut enää mitään instrumenttia.”*

*”Kun Suomen ohjeistusta [ihmisoikeuspuolustajien tukemisesta] tehtiin, nostimme täältä esille PYM-tuen merkityksen. Miten sitten sellaisissa edustustoissa tehdään ja toimitaan esimerkiksi tapaamisten kanssa, jos ei ole hankkeita?”*

Määrärahan kokonaissumma ei kuitenkaan ole vähentynyt huomattavasti viime vuosina. Vuosina 2010–2015 summa on vaihdellut noin 11,5 miljoonan ja 9,7 miljoonan euron välillä. Vuonna 2016 PYMin kokonaismäärä oli 10 435 000 euroa. Tukea on kuitenkin voimakkaasti keskitetty enemmän tietyille maille. Vuonna 2016 eniten tukea maksettiin Etiopiaan (noin 3,7 milj. euroa), Namibiaan (noin 1 milj. euroa), Keniaan (noin 0,6 milj. euroa) ja Sambiaan (noin 0,5 milj. euroa), joihin suunnattu tuki on yhteensä yli puolet määrärahan kokonaissummasta.

PYMin lakkauttamisten tai väliaikaisten keskeytysten taustalla on ollut ministeriön mukaan varojen leikkausten vuoksi myös se, että PYM-hankkeiden koordinaointi on edustustoille hyvin työlästä ja vie siten paljon työvoimaa.

*”PYM on hyvin työvoimaintensiivinen tuki. Hankkeet ovat pieniä, mutta niitä on lukuisia, eikä rahasumma sinänsä vaikuta siihen, paljonko hallintoon menee aikaa. Lisäksi paikallisella toimijalla saattaa olla heikko kapasiteetti hallinnoida hanketta, jolloin työ kaatuu edustustolle ja edustustolla on aina vastuu selvittää ongelmat.”*

Hankkeiden hallinnoinnin työllistävyys ei kuitenkaan noussut erityisesti esille PYM-koordinaattoreiden vastauksissa. Neljässä vastauksessa käsitys hallinnon raskaudesta kiistettiin tai sitä ei pidetty merkittävänä seikkana, ja muissa vastauksissa hallintoa ei nostettu lainkaan esille. Kolme koordinaattoria piti PYM-hankkeiden etuna sitä, että ne ovat muita kehitysyhteistyön hankkeita kevyempiä hallinnoida. Tilanne on tietysti hyvin erilainen edustustoissa sen mukaan, miten paljon niillä on henkilöstöä käytössä ja onko niillä mahdollisuus palkata erityisesti PYM-hankkeisiin keskittyvä henkilö.

Rahoitusleikkausten ja resurssipulan vaikutusten lisäksi PYMin tulevaisuuden näkymiin vaikuttaa se, että määrärahaa halutaan käyttää tulevaisuudessa strategisemmin. Tähän asti määrärahan painopisteet ovat olleet voimakkaasti suurlähtetilään päätettävissä, mutta tavoitteena on alustavien keskustelujen mukaan linjata painotuksia enemmän ministeriöstä käsin. PYM ja muut kehitysyhteistyön rahoitusinstrumentit halutaan jatkossa enemmän samaan linjaan. Ihmisoikeudet ovat haastatteluiden perusteella edelleen tärkeä prioriteetti PYM-hankkeille, mutta erityistä ihmisoikeuspuolustajapainotusta ei näillä näkymin ole tulossa.

Haastatteluissa ei kukaan esittänyt, että PYM olisi kokonaan lakkautettava, mutta usea pohti uudenlaisten rahoitusinstrumenttien kehittämistä nimenomaan ihmisoikeuksiin ja ihmisoikeuspuolustajiin liittyvän toiminnan tukemiseksi. Tuki voisi olla vastaavanlainen työkalu edustustoille kuten PYM, mutta toiveena olisi sitä kevyempi ja joustavampi rahoitustapa. Lisäksi olisi mietittävä rahoitusta, joka entistä enemmän antaisi mahdollisuuden tukea sensitiivisiäkin hankkeita ja ihmisoikeuspuolustajia vaikeissa olosuhteissa. Rahoituksen suhteen on ministeriössä käyty myös pohdintoja siitä, voisiko humanitaarista apua käyttää esimerkiksi akuuteissa tapauksissa, kun ihmisoikeuspuolustaja tarvitsee nopeaa suojelua.

*”Joidenkin ihmisoikeustoimintojen tukeminen voi olla vaarallistakin kyseiselle toimijalle. Viime aikoina onkin mietitty, olisiko joustavampia rahoitusmekanismeja kuin PYM. PYM-hankkeet allekirjoittaa suoraan suurlähtetiläs, joten niillä on suora kytkentä Suomeen. Löytyisikö jokin sujuvampi tuen muoto ihmisoikeushankkeille?”*

## Toiveena kevyempi ja joustavampi rahoitusinstrumentti

PYM elää nyt murroskautta, eivätkä tulevat linjaukset sen osalta olleet vielä selvillä selvityksen teon aikana. Koska PYMiä pidetään erittäin hyvänä ja merkittävänä välineenä tukea ihmisoikeuspuolustajia eri maissa, olisi toivottavaa, että sitä jatkettaisiin mahdollisimman monessa maassa. Samalla pitäisi kuitenkin pureutua PYM-hankkeiden hallinnointiin mahdollisesti liittyviin ongelmiin. Onko hankehallintoa mahdollista keventää tai yksinkertaistaa? Lisäksi olisi hyvä pohtia tässäkin, että jos ihmisoikeuspuolustajat nähdään yhtenä keskeisenä ihmisoikeuspolitiikan painopisteenä, voisiko PYM linjata selkeämmin käytettäväksi ihmisoikeuspuolustajien tukemiseksi etenkin maissa, joissa ihmisoikeuspuolustajien tilanne on vaikea.

Sekä INGO-tuen että PYM-hankkeiden kohdalla on viime vuosina vähennetty tukea saavien järjestöjen tai hankkeiden määrää. Tällä voi olla vaikutusta tulokellisuuden ja rahoituksen koordinoinnin helpottamiseen, mutta samalla on noussut huoli siitä, että keskittyykö tuki näin liaksi isoille ja tunnetuille järjestöille, joilla on jo hyvä rahoitus pohja. Useissa raporteissa todetaan, että etenkin syrjäseutujen vähemmän tunnetut ihmisoikeuspuolustajat ja järjestöt jäävät usein vaille rahoitusta. Tämä vaatisi tarkempaa analyysia siitä, mikä tuki vaikuttaa pitkällä aikavälillä parhaiten ihmisoikeuspuolustajien tilanteeseen.

*”Kun Suomen taloustilanne tiukkeni, tuli iso muutos. Ennen tuettiin pikkusummilla pieniä järjestöjä, nyt annetaan isommille isoja summia. Muutos näkyi nopeasti Suomen tiskillä, kun järjestöjen edustajat kävivät kysymässä, tuemmeko vielä heitä. [Paikan nimi poistettu] oli hurja tilanne, koska siellä oli monen järjestön rahoitus rakennettu yhden donorin pohjalle. Kun Suomi ja Ruotsi alkoivat leikata tukea, osa järjestöistä joutui irtisanomaan työntekijöitä tai sulkemaan ovensa.”*

PYMin lisäksi etenkin edustustot kaipaavat ihmisoikeuspuolustajien tukemiseksi kevyempää ja joustavampaa rahoitusinstrumenttia, jota voisi käyttää erityisen vaikeissa toimintaympäristöissä ja akuuteissa tilanteissa ihmisoikeuspuolustajien auttamiseksi. Tällaisen tuen ei tarvitsisi olla rahallisesti kovin suuri, vaan suurempi merkitys olisi sillä, että sen käyttäminen olisi joustavaa ja nopeaa. Tätä voisi verrata EIDHR:n kautta annettavaan pieneen ja nopeaan tukeen ihmisoikeuspuolustajille. Nopeissa tilanteissa on ongelmana ministeriössä ja edustustoilla ollut se, ettei oikeanlaista momenttia avulle ole olemassa, vaikka summa sinänsä olisi ollut melko pieni ja halua sen myöntämiseen löytyisi.

Strategisesti ihmisoikeuspuolustajien tukemisessa olisi tärkeää, että pitkäjänteisen rahoituksen rinnalla olisi käytössä joustavampia mekanismeja. Joustavaa, summana melko pientä rahoitusta tarvitaan esimerkiksi tilanteissa, joissa ihmisoikeuspuolustaja on haastettu oikeuteen toimintansa vuoksi, ja oikeudenkäyntiä varten tarvitaan vaikkapa käännoiksi asiakirjoista. Myös vankilaan joutuneet ihmisoikeuspuolustajat tarvitsevat nopeaa taloudellista tukea.

*”Ihmisoikeuspuolustajat toistavat meille jatkuvasti, että kaikkein tärkeintä olisi saada nopeaa ja käytännöllistä tukea, silloin kuin he ovat uhattuina tai hyökkäyk-*

*sen kohteena. [...] kaikkein tärkeintä olisi saada rahaa vangittujen ihmisoikeuspuolustajien perheille, jotta he pystyisivät pitämään heidät hengissä vankila-aikana.”*

Uuden kansalaisyhteiskuntalinjauksen toimeenpanon ja kehitysyhteistyön rahoitusmuotojen kehittämisen kohdalla on hyvä tilaisuus tarkastella, miten ihmisoikeuspuolustajien tukeminen voisi olla esillä selkeämmin osana kansalaisyhteiskunnan tukemista. Tämä tukisi näkemystä siitä, että erityisesti ihmisoikeuspuolustajat tarvitsevat tällä hetkellä lisätukea.

#### **6.4 Ihmisoikeuspuolustajiin liittyvää toimintaa leimaa epätasaisuus**

Suomen ihmisoikeuspuolustajien tukemista koskevat ohjeet ovat tuoneet ihmisoikeuspuolustaja-teeman aiempaa selkeämmin esille omana kokonaisuutenaan. Selvityksen tavoitteena oli lisäksi tarkastella, miten ohjeet ovat vaikuttaneet käytännön toimintaan etenkin edustustoissa. Onko toiminta lisääntynyt tai onko sen laatu parantunut? Onko toiminta ylipäättänsä muuttunut ohjeistuksen lanseerauksen jälkeen?

Usea haastateltava koki ihmisoikeuspuolustajien tukemisen arvioimisen melko haastavaksi, koska on vaikea erottaa muusta ihmisoikeustoiminnasta juuri ihmisoikeuspuolustajiin kohdistuva työ. Myös ihmisoikeuspuolustaja-termin määritelmän epämääräisyys herätti jonkin verran keskustelua. Rotaation vuoksi harvalla haastateltavalla oli myöskään kovin pitkää historiaa haastattelun aikaisessa tehtävässään, jolloin tietoa kyseisen edustuston tai yksikön aiemmasta toiminnasta ei ollut kovin pitkältä aikaväliltä.

Vain muutama haastateltava arvioi, että ohjeistus olisi lisännyt toimintaa. Näissä tapauksissa edustuston henkilöstöllä ja johtajalla oli selvästi omaa kiinnostusta asiaan ja toisaalta edustusto toimi ympäristössä, jossa ihmisoikeuspuolustajien tilanne oli haastava, muttei erityisen tulenarka.

*”Uskon että toimintaohjeistuksella oli vaikutusta [...] mietimme täällä, mitä voitaisiin tehdä paremmin, ja asia korostui niilläkin tehtäväalueilla, missä ei normaalisti niin paljon sitä [ihmisoikeuspuolustajien tukemista] ole mietitty. Se tuli enemmän osaksi kaikkea työtä, mikä oli merkittävä muutos.”*

*”Nyt suunnittelemme ihmisoikeuspäivää vähän näkyvämmäksi kuin ennen. Ihmisoikeuspuolustajat kokevat, etteivät tule nähdyksi ja kuulluksi. Se oli aika kivasti siinä ohjeistuksessa, ja oli siinä paljon muutakin annettavaa tähän keskusteluun, siihen miten voisi ottaa asioita esille.”*

Suurin osa haastatelluista koki, ettei ohjeistus sellaisenaan ole vaikuttanut toimintaan. Joko ihmisoikeuspuolustajien tukeminen oli jo vahvasti mukana toiminnassa tai sitten ihmisoikeuspuolustaja-kysymykset eivät olleet edustuston agendalla merkittävästi mukana. Osa myös näki, että ihmisoikeudet ja ihmisoikeuspuolustajien tukeminen olivat jo pitkään olleet niin ”sisään leivottuina”

Suomen toimintaan, ettei ohjeistus muuttanut tilannetta oleellisesti, vaan siinä kirjoitettiin auki vallitseva tilanne.

*”Kyllä koen että on ollut osa meidän politiikkaa jo pitkään, toki suuntaviivat tekivät sitä enemmän näkyväksi.”*

*”Ohjeistus on siinä mielessä hyvä policy-tason väline, että voimme näyttää, että sellainen on tehty meillä, mutta käytännön hyötyä siitä ei ole. Sitä ei ole suunnattu meidän kaltaisille, lähinnä likeminded-ympäristössä toimiville edustustoille.”*

*”Ohjeistusta on käytetty vähän muistinvirkistykseenä, mutta meillä toiminta menee paljon ohjeistusta pidemmälle, koska ihmisoikeuspuolustajien tapaamiset ovat meillä kiinteä osa perustyötä.”*

*”Ei se kyllä muuttanut paljon mitään, koska kaikenlaista toimintaa oli jo, ja se oli ohjeitten mukaista, siinä [ohjeissa] ei tullut mitään uutta.”*

*”Ohjeistuksesta ei ole ollut erityistä hyötyä, koska meillä on aika hyvin selvillä oman toiminnan linjaukset.”*

Osassa edustustoja ihmisoikeuspuolustajien tukemiseen ja suojelemiseen liittyvään toimintaa oli tullut myös takapakkeja. Toiminnan vähenemisen syitä olivat esimerkiksi suurlähettilään vaihtuminen ja siten työn painopisteiden muuttuminen, henkilöstöresurssien vähentäminen, paikallisen yhteistyön määrärahojen (PYM) ja mahdollisten muiden hankerahojen väheneminen tai lakkautus. Lisäksi kauppapolitiikan ja Team Finland -toiminnan yhä suurempi painottaminen Suomen ulkopoliitikassa viime vuosina on muuttanut osassa edustustoja työn painopistettä niin, että ihmisoikeuspuolustajien tukeminen on vähentynyt.

Ulkoasiainhallinnon ulkopuolisista vaikutteista merkittävimpanä pidettiin edustuston toimintaympäristön oleellista vaikeutumista ihmisoikeuspuolustajien työskentelyn ja tukemisen näkökulmasta. Esimerkiksi ulkomaisen tuen kieltävä lainsäädäntö on muutamissa maissa pakottanut vähentämään etenkin suoraa ja näkyvää tukea. Paikallisten ihmisoikeuspuolustajien heikko kapasiteetti ja syrjäinen sijainti vaikeuttavat myös ihmisoikeuspuolustajien kanssa tehtävää yhteistyötä. Samoin erilaiset toimintaympäristöstä johtuvat turvallisuuskysymykset ovat nousseet yhä voimakkaammin huolenaiheeksi viime vuosina sekä edustustojen että ihmisoikeuspuolustajien toiminnan kannalta.

Yleisarviona voikin sanoa, että ulkoministeriön ja edustustojen tuki ihmisoikeuspuolustajille vaihtelee hyvin paljon eri paikoissa. Ihmisoikeuspuolustajien tukeminen on siis määrältään ja laadultaan hyvin epätasaista. On luonnollista että ympäristöissä, joissa ihmisoikeuspuolustajien tilanne on heikko, tukea ja toimintaa on enemmän, ja vastaavasti toisessa ääripäässä ihmisoikeuspuolustajien tuelle ei ole samanlaista tarvetta. Mutta luonnollisen vaihtelun ulkopuolelle jääviin muihin epätasaisuutta aiheuttaviin tekijöihin voidaan vaikuttaa ulkoasiainhallinnon omilla linjauksilla.



Myös ulkoasianhallinnon ulkopuolisten asiantuntijoiden havaintojen mukaan ihmisoikeuspuolustajien tukea leimaa epätasaisuus. Moni huomautti, että esimerkiksi edustustoissa työskentelee yksittäisiä erittäin motivoituneita ja osaavia virkamiehiä, joilla on huomattava positiivinen vaikutus kyseisen edustuston toimintaan ihmisoikeuspuolustajakysymyksissä.

Kuvassa 2 (s. 10) on esitetty SWOT-analyysi Suomen roolista ihmisoikeuspuolustajien tukemisessa kolmansissa maissa selvityksessä esille nousseiden ulkoisten uhkien ja mahdollisuuksien sekä sisäisten heikkouksien ja vahvuuksien mukaisesti.

#### 6.4.1 Resurssien niukkuus koetaan suurimmaksi haasteeksi

Merkittävimpanä haasteena ihmisoikeuspuolustajien tukemisessa lähes kaikki haastateltavat ulkoasiainhallinnon sisällä pitivät niukkoja resursseja. Kommentit olivat hyvin samanlaisia kuin 2015 julkaistussa ihmisoikeuspoliittisen toimintaohjelman toimeenpanon arvioissa. Henkilöstöleikkaukset ovat kurittaneet useita ministeriön yksikköjä ja osaa edustustoja viime vuosina. Ihmisoikeuksista ja ihmisoikeuspuolustajista vastaavien henkilöiden vastuulle kuuluu yleensä useita muitakin hoidettava asioita, jolloin ihmisoikeuspuolustajien tukemiseen käytettävä aika jää vähäiseksi.

Eniten kaivattiinkin lisää työaikaa, jota voisi käyttää ihmisoikeuspuolustajiin liittyviin kysymyksiin. Kyse on silloin pitkälti työjärjestelyistä ja priorisoinnista eri teemojen välillä. Valitettavasti hyvin monessa paikassa tilanne tuntuu edelleen olevan se, että ihmisoikeusasioita hoidetaan sillä ajalla, mikä muulta työltä jää jäljelle tai sitten omalla ajalla.

Edustustoilla on hyvin vähän mahdollisuuksia käyttää rahaa ihmisoikeuspuolustajatyöhön erilaisen hankerahoituksen ulkopuolella, mikä kaventaa käytettävissä olevia toimintatapoja. Moni haastateltava muistutti, että ihmisoikeustyössä hyvin pienelläkin resurssilisäyksillä on usein merkittävä vaikutus.

*”Meidän tavoitetaso tässä, niin kuin monissa muissakin asioissa, on samaa luokkaa kuin muilla Pohjoismailla, mutta meidän resurssit ovat samanaikaisesti alle puolet siitä, mitä muilla Pohjoismailla on. Pitää olla realismia siinä, mitä pystyy oikeasti tekemään. Tuntuu että se on ministeriössä välillä vähän unohtunut. Meillä on sellaiset resurssit täällä kuin on Itä-Euroopan mailla, jotka eivät yleensä hirveästi profiloitu tällaisissa kysymyksissä.”*

*”Näkee kyllä että meillä on heikommin resursseja kuin muilla EU-mailla, ja joudumme luottamaan muiden raportteihin [ihmisoikeuspuolustajista]. Emme pysty itse tekemään sellaisia, vaan pitää luottaa muiden tuottamaan tietoon.”*

*”Suomi on harvoin aloitteellinen, koska meillä ei ole resursseja aktiiviseen tiedonkeruuseen. Ehkä silloin meillä on ensikäden tietoa, jos tapauksella on jokin kytky Suomeen.”*

#### 6.4.2 Suurlähettiläällä on suuri vaikutus työn painotuksiin

Lähes kaikissa keskusteluissa ja muissa aineistoissa tuli ilmi selvästi se, miten henkilöitynyttä ihmisoikeuspolitiikan toimeenpano edelleen on. Ihmisoikeustoimintaohjelman arvioissa vuonna 2015 asia nousi yleisellä tasolla esille, ja nyt tehdyssä haastattelukierroksessa se korostui jälleen ihmisoikeuspuolustajien tukemiseen liittyvässä toiminnassa. Samanlainen huomio on noussut myös kaikissa EU:n suuntaviivojen toimeenpanoa arvioivissa selvityksissä.

Keskeinen merkitys on henkilöllä, jonka työhön ihmisoikeusasiat edustustossa kuuluvat, mutta etenkin pienissä edustustoissa suurlähettilään kiinnostuksen kohteet ja osaaminen vaikuttavat vahvasti tekemiseen.

*”Suurlähettilään rooli on hyvin tärkeä. Sillä on valtavan iso merkitys siihen, millä tavalla ihmisoikeusasiat otetaan esille edustustoissa. Hän on se henkilö, joka käy Helsingissä ja saa päivityksen ja keskustelee eri alueasiantuntijoiden kanssa.”*

*”Jos ihmisoikeuspuolustajat on suurlähettilään prioriteetti, siihen työhön löytyy helpommin aikaa. Ja jos suurlähettiläs on itse kiinnostunut tapaamaan järjestöjä, silloin on selvästi enemmän dialogia järjestöjen kanssa.”*

*”Työnkuva on muuttunut kovasti viime vuosina, ja ihmisoikeuspuolustajien tukeminen on vähentynyt todella paljon. Ennen oli hyvinkin paljon toimintaa. Meillä oli hirveän aktiivinen suurlähettiläs, joka oli ihmisoikeusasiantuntija ja oli hyvin kiinnostunut ihmisoikeusasioista.”*

Suurlähettiläät joutuvat miettimään paljon työnsä rajoja ihmisoikeuspuolustajien tukemisessa. Vaikeimmissa maissa uhkana on joutua kyseisen maan hallinnon hampaisiin ja ääritapauksissa pois maasta. Etenkin kokeneiden diplomaattien haastatteluista syntyi vahva kuva siitä, että useat ovat olleet valmiita ottamaan henkilökohtaisiakin riskejä toimiessaan eri tilanteissa. Yksittäisten ihmisoikeuspuolustajien hyväksi oltiin valmiita toimimaan hyvinkin sitkeästi. Näissä tilanteissa suomalaisdiplomaattien etuna oli, että heillä on melko suuri vapaus toimia oman arvionsa mukaisesti. Harva kertoi saaneensa toiminnastaan moitteita tai joutuneensa puhutteluun jälkikäteen. Usea myös koki, että ulkomaiset kollegat arvostivat suomalaisten rohkeaa toimintaa kyseisissä tapauksissa.

*”Uskaltamisesta oli kyllä myös kyse. Kyllä moneen kertaan mietin, milloin lennän tästä maasta ulos.”*

*”Pelaat sen kanssa, että sinut potkitaan ulos maasta. Et tiedä, missä se raja kulkee, se löytyy vain testaamalla. Sitten kuljet tasapainoillen sitä rajaa pitkin ajatellen, että tämän uskallan tehdä, mutten yhtään enempää.”*

Parhaassa tapauksessa asiaan perehtynyt ja teemasta kiinnostunut suurlähettiläs voi lisätä merkittävästi edustuston toimintaa ihmisoikeuspuolustajakysymyksissä. Vas-

taavasti taas vähemmän teemasta innostunut voi ajaa toimintaa alaspäin. Persoonat erot näkyvät työssä väkisinkin, mutta on erittäin huonoa pitkäaikaiselle vaikuttamistyölle, jos edustuston prioriteetit vaihtuvat merkittävästi muutamien vuosien välein.

Suurlähettiläiden sitoutumisella ihmisoikeuspuolustajien tukemiseen on suuri vaikutus myös edustuston ulkopuolella, koska monissa maissa suurlähettilästä arvostetaan merkittävästi ja hänen mielipiteellään on painoarvoa. Aktiivinen suurlähettiläs voi innostaa ja rohkaista myös kollegoitaan toimimaan ihmisoikeuskysymyksissä. Esimerkiksi EU-yhteistyöhön ja samanmielisten maiden väliseen yhteistyöhön vaikutti haastattelujen perusteella valtioiden poliitikkojen lisäksi hyvin paljon heidän suurlähettiläänsä.

Ihmisoikeuskysymysten henkilöityminen kieli siitä, että edelleen ihmisoikeudet ovat isossa kuvassa vähemmän tärkeä asia muiden pöydällä olevien tehtävien joukossa. Vaikka ihmisoikeudet ovat vahvasti mukana Suomen linjauksissa ja osittain toiminnassakin, edelleen ne saavat yleensä sen ajan, mitä muulta työltä jää. Mitä vahvempi prioriteetti jokin teema on maalle ja mitä selkeämmin ulkoasiainhallinnon johto tuo sen esille, sitä helpommin asiat päätyvät osaksi toimintaa, vaikkei kyse olisi henkilökohtaisesta lempi aiheesta. Lisäksi ulkoasiainhallinnon toiminnan strateginen ohjaus pääkaupungista voi osaltaan vaikuttaa linjausten yhtenäisyyteen. Kansallinen ihmisoikeuspuolustajia koskeva ohjeistus edustustoille on tässäkin mielessä askel oikeaan suuntaan.

#### **6.4.3 Turvallisuuskysymykset ovat entistä haastavampia**

Koska ihmisoikeuspuolustajien kohtaamat riskit ovat kasvaneet, ovat myös erilaiset turvallisuuteen liittyvät kysymykset entistä ajankohtaisempia. Turvallisuuteen kuuluvat niin fyysinen turvallisuus kuin esimerkiksi viestinnän turvallisuus. Ihmisten seuraaminen ja urkinta on yhä helpompaa kehittyneen teknologian ansiosta.

Ihmisoikeuspuolustajien kanssa viestiminen ja tapaaminen turvallisesti on edustustoille erittäin tärkeää, ja asia nousi vahvasti esille haastatteluissa. Yhteydenpito edustuston ja ihmisoikeuspuolustajan välillä saattaa olla keino vahvistaa turvallisuutta ja tukea ihmisoikeuspuolustajaa psyykkisesti, mutta samalla se saattaa kasvattaa riskiä. Edustustoilta vaaditaan hyvää toimintaympäristön ymmärrystä riskien arvioimiseksi. Lähtökohtaisesti riskin arvioiminen kuuluu kuitenkin ihmisoikeuspuolustajalle itselleen, koska hän osaa tehdä parhaiten tilanneanalyysin ja toisaalta hänen pitää itse päättää, miten hän haluaa toimia.

*”Oli myös tapauksia, joissa jouduimme varsin aktiivisesti toimimaan, jotta tapaaminen onnistuisi. Näissä jouduttiin vähän käyttämään mielikuvitusta, jotta saimme seuraajat pois kannoilta.”*

*”Ihmisoikeuspuolustajat voivat tulla residenssiin, mutta missään tapauksessa ei voisi ajatella, että tapaisi heitä jossain avoimessa paikassa. Turvallisuuskysymykset ovat täällä iso juttu.”*

*”Olemme aika ekstravarovaisia nykyisin ja kuuntelemme tarkkaan ihmisoikeuspuolustajien näkemyksiä.”*

On kuitenkin muistettava, että kaikilla ihmisoikeuspuolustajilla ei ole tarvittavaa osaamista turvallisuustilanteen arvioimiseksi eikä myöskään keinoja viestiä turvallisia kanavia pitkin. Ihmisoikeuspuolustajien turvallisuuskoulutuksen tarve onkin lisääntynyt jatkuvasti. Edustustot voivat tarvittaessa mahdollisuuksien mukaan antaa ohjeita turvallisuusasioissa, mutta varsinaista koulutusta ne eivät pysty ymmärrettävästi tarjoamaan. Suomi tukee kuitenkin ihmisoikeusjärjestöjä, jotka kouluttavat ihmisoikeuspuolustajia. Turvallisuuskoulutusta järjestää myös esimerkiksi Etyjin ODIHR, jota Suomi rahoittaa. Haasteena turvallisuuskoulutuksille on muun muassa se, että monenlaiset kyberhyökkäykset ovat lisääntyneet ja kehittyneet muodoiltaan niin nopeasti, että niiltä suojautuakseen on myös turvallisuuskeinoja uudistettava jatkuvasti. Lisäksi on osattava ajoissa tunnistaa, milloin on joutunut kyberhyökkäyksen kohteeksi.<sup>162</sup>

Turvallisuuskysymykset koskevat myös edustustojen henkilökuntaa, ja ihmisoikeuspuolustajien tukemisessa ja suojelemisessa on otettava huomioon, ettei henkilöstö itse joudu uhatuiksi. Kaikissa maissa ei esimerkiksi laiteta edustuston verkkosivuille tietoa siitä, kuka henkilöstöstä vastaa ihmisoikeusasioista, koska hän voi joutua seurantaan. Haastateltavat kertoivat jonkin verran kokeneensa uhkaa, painostusta tai uhan tunnetta ihmisoikeuspuolustajiin liittyneissä tilanteissa. Muutamissa maissa ihmisoikeuspuolustajien kanssa tekemisissä olevia edustuston jäseniä tiedetään seurattavan.

*”Kun menin työpaikan hissistä autoon, katsoin kyllä olkani yli, että käykö joku kiinni. Sitä on vaikea Suomesta käsin ymmärtää. Tilanne on siellä niin vainoharhainen. Tilanne tuntui uhkaavalta, oli uhka sitten todellinen tai ei.”*

*”Viestinnän turvallisuus on ongelma nykyisin ja hankaloittaa yhteistyötä ulkoministeriön sisälläkin ihmisoikeuskysymyksissä. Etenkin jos pitäisi käydä epämuodollista keskustelua, joutuu käyttämään luovuutta.”*

Haastatteluiden perusteella etenkin turvallisesta viestinnästä ihmisoikeuspuolustajien kanssa tai heihin liittyvistä asioista koetaan epävarmuutta, koska oma osaaminen koetaan riittämättömäksi. Turvallisuuskysymykset eri näkökulmista ihmisoikeuspuolustajiin liittyen olisikin hyvä lisätä osaksi ulkoasiainhallinnon koulutusta erityisesti sellaisten edustustojen kohdalla, jotka toimivat ihmisoikeuspuolustajien kannalta vaikeimmissa maissa.

<sup>162</sup> Esimerkiksi Arabiemiraateissa bloggaaja Ahmed Mansoor sai tekstiviestin, jossa tarjottiin internetlinkkiä ja sen kautta tietoa Arabiemiraateissa vangituista ihmisoikeuspuolustajista. Mansoor tunnisti linkin hyökkäysyritykseksi ja vei puhelimensa tutkittavaksi. Tutkimusten mukaan kyse oli israelilaisen teknologiayrityksen kehittämästä vakoiluohjelmasta, jonka hinnaksi arvioitiin miljoona Yhdysvaltain dollaria. <https://www.frontlinedefenders.org/en/news/million-dollar-dissident-magnet-government-spyware>

## 7 Ihmisoikeuspuolustajien tukeminen verrokkimaissa

Alankomaat, Irlanti ja Norja ovat profiloituneet kansainvälisessä ihmisoikeuspolitiikassaan erityisesti ihmisoikeuspuolustajien tukemisessa. Koska mailla on vahvaa kokemusta teeman osalta, tarkastellaan tässä niiden keskeisiä hyviä käytäntöjä ja linjauksia ihmisoikeuspuolustajien tukemiseen liittyen. Tiedot eivät ole täysin vertailukelpoisia, sillä saatavilla olevat aineistot vaihtelivat maittain ja kysymyskohtaisesti. Erityisesti taloudellisen tuen osalta nostetaan esille vain tärkeimmät rahoitusinstrumentit. Tässä selvityksessä ei kuitenkaan analysoida tai arvioida eri maiden tukimuotoja, vaan kyse on lähinnä tukimuotojen esittelystä.

Kuvaan 4 (s. 11) on koottu ihmisoikeuspuolustajille annettavan tuen pääpiirteitä verrokkimaissa ja Suomessa.

### 7.1 Alankomaat

Alankomaat ovat nostaneet ihmisoikeuspuolustajien suojelun ja tukemisen yhdeksi kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikkansa prioriteetiksi, ja se haluaa olla aktiivisessa ja keskeisessä roolissa teemaan liittyvissä kysymyksissä niin YK:ssa kuin EU:ssa. Alankomaissa on perinteisesti hyvin vahva poliittinen ja julkinen kannatus ihmisoikeuspuolustajien tukemiselle. Sanotaankin, että teema on käytännössä Alankomaiden ihmisoikeuspolitiikan prioriteeteista kaikkein vahvin. Teemaa korostaa myös sen läpileikkaavuus suhteessa muihin ihmisoikeuskysymyksiin. Ihmisoikeuspuolustajat ovat keskeisessä asemassa esimerkiksi LHBTI-oikeuksiin liittyvässä toiminnassa, joka on myös yksi Alankomaiden prioriteeteista.

Alankomaiden ulkoministeriö julkaisee vuosittain ihmisoikeusraportin, jossa käydään läpi sen ihmisoikeuksiin liittyvää toimintaa edellisen vuoden aikana. Raportissa kerrotaan omana kohtanaan myös ihmisoikeuspuolustajien tukemisesta. Esimerkiksi vuoden 2015 raportissa kuvataan, missä maissa Alankomaat on seurannut ihmisoikeuspuolustajien oikeudenkäyntejä ja mitä hankkeita edustustot ovat rahoittaneet asemamaissaan.<sup>163</sup> Alankomaiden kansainvälistä ihmisoikeuspolitiikkaa vuosina 2008–2013 käsitelleen evaluointiraportin mukaan ihmisoikeuspuolustajia tuettiin ensi sijassa EU-yhteistyössä, jossa Alankomailla oli monissa maissa keskeinen rooli.<sup>164</sup>

EU:ssa Alankomaat onkin ottanut selkeästi tehtäväkseen ajaa ihmisoikeuspuolustaja-teemaa ja pitää esillä erityisesti EU:n ihmisoikeuspuolustajia koskevia suuntaviivoja. Alankomaat oli EU-puheenjohtajamaana vuonna 2004, eli samana vuonna kuin EU:n suuntaviivat julkaistiin. Sen puheenjohtajuuskauden yhtenä päätavoitteena olikin suuntaviivojen toimeenpanon edistäminen. Alankomaiden aloitteesta laadittiin esimerkiksi EU-edustustoille suunnattu käsikirja, joka

<sup>163</sup> Human Rights Report 2015 (2016), AVT16/BZ120616, Ministry for Foreign Affairs, The Netherlands. <https://www.government.nl/topics/human-rights/documents/reports/2016/12/01/human-rights-report-2015>

<sup>164</sup> Navigating a sea of interests, Policy evaluation of Dutch foreign human rights policy (2008–2013), Policy and Operations Evaluation Department (IOB), Ministry of Foreign Affairs, the Netherlands, s. 49–57. <https://www.oecd.org/derec/netherlands/Navigating-sea-interests-Policy-Dutch-foreign-human-rights-2008-13.pdf>

sisälsi käytännön neuvoja ihmisoikeuspuolustajien tukemista varten. Myös Alankomaiden viimeisimmällä EU-puheenjohtajuuskaudella vuonna 2016 ihmisoikeuspuolustajiin liittyvät kysymykset nostettiin agendalle esimerkiksi yritys-toimintaan liittyen.<sup>165</sup>

### **Linjaukset ja ohjeistukset**

Ihmisoikeuspuolustajat nimetään Alankomaiden ihmisoikeuspolitiikan prioriteetiksi ainakin vuosien 2007, 2011 ja 2013 politiikkalinjauksissa.

Vuoden 2007 linjauksessa todetaan, että Alankomailla on erityinen velvollisuus ajaa EU:n ihmisoikeuspuolustajia koskevien suuntaviivojen toimeenpanoa ja maan pitäisi ottaa päärooli toimeenpanon edistämisessä. Osoittaakseen, että Alankomaat ottaa ihmisoikeuspuolustajien suojelemisen vakavasti ulkoministerin ja kehitys yhteistyöministerin kerrotaan tapaavan ihmisoikeuspuolustajia matkoiltaan aina, kun se on vain mahdollista. Ihmisoikeuspuolustajien tukeminen linjataan myös ihmisoikeussuurlähettilään keskeisimmäksi toiminta-alueeksi.<sup>166</sup>

Viimeisin Alankomaiden ulkoministeriön julkaisema politiikkalinjaus on vuodelta 2013. Siinä vahvistetaan, että tuki ihmisoikeuspuolustajille perustuu ensi sijassa EU:n suuntaviivoihin ja toisaalta Alankomaiden ihmisoikeuspuolustajia koskevaan toimintaohjelmaan. Alankomaat julkaisi kansallisen toimintasuunnitelman EU:n ihmisoikeuspuolustajia koskevien suuntaviivojen toimeenpanosta vuonna 2012.<sup>167</sup> (Alankomaiden ohjeista EU:n suuntaviivojen toimeenpanemiseksi lisää s. 34–36.)

Vuoden 2013 linjauksessa painotetaan EU-yhteistyön ratkaisevaa roolia ihmisoikeuspuolustajatyössä. Tavoitteena on myös tehdä ihmisoikeuspuolustajia ja heidän työtään entistä näkyvämmäksi, koska näkyvyys luo turvallisuutta. Erityisiä päämääriä Alankomaiden toiminnalle asetetaan neljä: 1) Alankomaat tukee ihmisoikeuspuolustajia painottamalla kapasiteetin vahvistamista, innovaatioita ja turvallisuutta 2) Alankomaat järjestää korkean tason kansainvälisen tapaamisen ihmisoikeuspuolustajiin liittyvistä kysymyksistä 3) Alankomaat pyrkii tukemaan kymmentä ihmisoikeuspuolustajaa vuosittain, jotta he pääsevät väliaikaiseen turvaan johonkin Shelter City -turvakaupunkiin ja 4) Alankomaat myöntää vuosittain ihmisoikeuspalkinnon yhdelle ihmisoikeuspuolustajalle, joka on tehnyt innovatiivista työtä ihmisoikeuksien puolesta.<sup>168</sup>

165 <https://english.eu2016.nl/latest/news/2016/05/11/business-and-human-rights---an-eu-road-map>

166 Human dignity for all, a human rights strategy for foreign policy (2010) Ministry for Foreign Affairs of the Netherlands. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2010/06/17/naar-een-menswaardig-bestaan-engels>

167 Action Plan for Human Rights Defenders 2012. <https://www.government.nl/documents/reports/2012/06/15/action-plan-for-human-rights-defenders>

168 Justice and Respect for All, Parliamentary Papers, House of Representatives, 2012–2013, 32 735, no. 78, the Netherlands. <https://www.government.nl/documents/policy-notes/2013/06/14/justice-and-respect-for-all>

## Taloudellinen tuki<sup>169</sup>

Tärkein rahoituskanava Alankomaiden ihmisoikeuspuolustajatyölle on ihmisoikeusrahasto, Human Rights Fund. Ihmisoikeusrahastolla on käytössä vuosille 2017–2020 yhteensä 19 miljoonaa euroa, josta on varattu ihmisoikeuspuolustajia tukeville hankkeille yhteensä 2,9 miljoonaa.<sup>170</sup> Lisäksi edustustoille ohjataan rahastosta varoja käytettäväksi maakohtaisiin hankkeisiin.

Alankomaiden rahoittamista ihmisoikeusprojekteista tehdyn evaluaation mukaan vuosina 2008–2010 projektirahoista 15 prosenttia myönnettiin ihmisoikeuspuolustajia tukeviin hankkeisiin. Vain naisten oikeuksiin liittyviin hankkeisiin oli suunnattu enemmän (17 prosenttia) rahoitusta.<sup>171</sup>

Alankomaiden ulkoministeriön mukaan se rahoittaa laajasti myös yleisesti kansalaisyhteiskuntaa tukevia hankkeita, jotka samalla edistävät ihmisoikeuspuolustajien tilannetta. Kansalaisyhteiskuntatuen osalta ei ollut saatavilla lukuja rahoituksen määrästä.

## Ihmisoikeuspalkinto

Alankomaiden ulkoministeriö jakaa vuosittain Human Rights Tulip -ihmisoikeuspalkinnon, jota pidetään yhtenä tärkeänä keinona nostaa esille eri maiden ihmisoikeuspuolustajia ja kiinnittää huomiota ihmisoikeuspuolustajien tilanteeseen yleisesti.<sup>172</sup> Palkinto myönnettiin ensimmäisen kerran vuonna 2008, ja sen saaja julkistetaan aina kansainvälisenä ihmisoikeuspäivänä 10. joulukuuta. Palkinnon suuruus on 100 000 euroa, josta 25 000 euroa on tarkoitettu koulutukseen ja 75 000 euroa voittajan työn kehittämiseen. Vuonna 2013 palkinnon perusteita muutettiin niin, että sen kriteerinä on erityisen innovatiivinen tai luova työ ihmisoikeuksien edistämiseksi.

Vuonna 2016 Human Rights Tulip annettiin pakistanilaiselle ihmisoikeuspuolustajalle Nighat Dadille, joka puolustaa etenkin digitaalisia oikeuksia sekä naisten ja tyttöjen oikeuksia sosiaalisessa mediassa. Kaikkina vuosina palkinnon saaja ei ole aina päässyt matkustamaan palkintoseremoniaan Alankomaihin maansa hallituksen vastustuksen vuoksi. Esimerkiksi Kiina ja Intia ovat ilmaisseet erimielisyytensä silloin, kun niiden kansalainen on valittu palkinnon saajaksi, eikä kyseistä ihmisoikeuspuolustajaa ole päästetty poistumaan maasta.<sup>173</sup>

169 Tässä yhteydessä käsitellään vain joitain keskeisimpiä rahoitusinstrumentteja, jolloin esimerkiksi kansainvälisten järjestöjen, kuten YK:n, kautta suunnatun tuen määrä jää tarkastelusta pois.

170 Human Rights Fund Grant Policy Framework 2017–2020 (2017) The Netherlands. <https://www.government.nl/topics/grant-programmes/documents/publications/2017/01/23/grant-policy-framework>

171 Evaluation of Dutch support to human rights projects 2008–2011, Ministry for Foreign Affairs of the Netherlands. <http://www.humanconsultancy.com/downloads/308-evaluation-of-dutch-support-to-human-rights-projects-2008-2011>

172 <https://www.humanrightstulip.nl>

173 Navigating a sea of interests, Policy evaluation of Dutch foreign human rights policy (2008–2013), Policy and Operations Evaluation Department (IOB), Ministry of Foreign Affairs, the Netherlands, s. 110. <https://www.oecd.org/derec/netherlands/Navigating-sea-interests-Policy-Dutch-foreign-human-rights-2008-13.pdf>

## **Ihmisoikeussuurlähettiläs ja konsultoinnit ihmisoikeuspuolustajien kanssa**

Alankomaiden ihmisoikeussuurlähettilään keskeisenä tehtävänä on edistää ihmisoikeuspuolustajiin liittyviä kysymyksiä. Ihmisoikeussuurlähettiläs tekee esimerkiksi maavierailuja, joiden aikana hän tapaa paikallisia ihmisoikeuspuolustajia.<sup>174</sup> Tapaamisia pidetään erityisen tärkeinä esimerkiksi tiedon saannin kannalta, ja toisaalta niiden avulla voidaan antaa kyseisen maan ihmisoikeuspuolustajille näkyvyyttä ja tarvittaessa suojelua.<sup>175</sup>

Vuodesta 1979 lähtien ulkoministeriö on järjestänyt hollantilaisten kansalaisjärjestöjen kanssa laajan konsultointikierroksen, The Broad Consultation on Human Rights (BMO). Monet keskusteluun osallistuvista järjestöistä tekevät työtä ihmisoikeuspuolustajien tukemiseksi kolmansissa maissa. BMO tapaa ulkoministerin kanssa kerran tai kaksi vuodessa ja ulkoministeriön virkamiesten kanssa kolme neljä kertaa vuodessa. Keskusteluissa nostetaan esille ajankohtaisia teemoja, ja joskus ne keskittyvät jonkin tietyn alueen tai maan tilanteeseen.<sup>176</sup>

Alankomaat on lisäksi järjestänyt useita kansainvälisiä konferensseja ihmisoikeuspuolustajiin liittyvistä kysymyksistä. Esimerkiksi vuonna 2010 konferenssin teemana oli, miten hyödyntää sosiaalista mediaa sananvapauden edistämiseksi. Vuonna 2014 konferenssissa käsiteltiin EU:n ihmisoikeuspuolustajia koskevia suuntaviivoja ja turvataloja. Samassa tilaisuudessa esiteltiin myös Haagin Shelter City -ohjelman kokemuksia.<sup>177</sup>

### **Erityiset suojelumekanismit**

Alankomaiden ihmisoikeusrahastosta tuetaan Justice and Peace -järjestön koordinoimaa Shelter City -ohjelmaa, jonka kautta ihmisoikeuspuolustajille tarjotaan väliaikaista turvaa hollantilaiskaupungeissa. Alankomaiden ulkoministeriöllä on vahva rooli vuonna 2012 aloitetussa Shelter City -toiminnassa niin rahoittajana kuin poliittisena tukijana. Myös maan edustustot osallistuvat toimintaan esimerkiksi ehdottamalla ohjelmaan valittavia ihmisoikeuspuolustajia. Alankomailla ei ole erityistä viisumi- tai oleskelulupamenettelyjä ihmisoikeuspuolustajille, vaan turvakaupunkiin tulevat saavat viisumin Schengen-säännösten mukaisesti mutta tarvittaessa nopeutetulla menettelyllä. (Tarkemmin Shelter City -ohjelman toiminnasta kappaleessa 8.1.)

174 Navigating a sea of interests, Policy evaluation of Dutch foreign human rights policy (2008–2013), Policy and Operations Evaluation Department (IOB), Ministry of Foreign Affairs, the Netherlands. <https://www.oecd.org/derec/netherlands/Navigating-sea-interests-Policy-Dutch-foreign-human-rights-2008-13.pdf>

175 Action Plan for Human Rights Defenders 2012. <https://www.government.nl/documents/reports/2012/06/15/action-plan-for-human-rights-defenders>

176 Action Plan for Human Rights Defenders ja ulkoministeriöstä saadut tiedot.

177 Navigating a sea of interests, Policy evaluation of Dutch foreign human rights policy (2008–2013), Policy and Operations Evaluation Department (IOB), Ministry of Foreign Affairs, the Netherlands, s. 54. <https://www.oecd.org/derec/netherlands/Navigating-sea-interests-Policy-Dutch-foreign-human-rights-2008-13.pdf>



Aloite Shelter City -toiminnasta nousi esille Tšekin EU-puheenjohtajuuskaudella vuonna 2009, ja väliaikaiseen turvaan viitataan myös EU:n ihmisoikeuspuolustajia koskevissa suuntaviivoissa. Alankomaat on sitoutunut aktiivisesti edistämään turvakaupunkitoimintaa, ja sen tavoitteena on innostaa muita EU-maita ja kaupunkeja mukaan vastaavaan toimintaan. Tavoitteena on pitää ideaa esillä ja jakaa kokemuksiaan toiminnan hyvistä käytännöistä myös YK:ssa.<sup>178</sup>

## Tulevaisuus

Ihmisoikeuspuolustajien tukemisen uskotaan pysyvän Alankomaiden prioriteettina myös jatkossa. Selvityksen teon aikaan Alankomaissa oli meneillään parlamenttivaalit, mikä teki tilanteesta tulevaisuuden kannalta hieman epävarman. Vaaleissa ennakoitiin populistiselle ja EU-vastaiselle Vapauspuolueelle merkittävää tulosta, mikä olisi saattanut muuttaa maan politiikkaa huomattavasti. Pääministerin johtama Vapauden ja demokratian kansanpuolue voitti lopulta vaalit, mutta Vapauspuolue nousi parlamentin toiseksi suurimmaksi puolueeksi. Uuden hallituksen mahdollisia linjauksia kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan suhteen ei ollut vielä tiedossa.

## 7.2 Irlanti

Ihmisoikeuspuolustajien tukeminen ja suojelu ovat olleet Irlannin kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan keskiössä useita vuosia. Teema nousi agendalle erityisesti vuonna 2004 Irlannin EU-puheenjohtajuuskaudella, jolloin unioni hyväksyi yhteiset suuntaviivat ihmisoikeuspuolustajien tukemiseksi. Irlannilla oli keskeinen rooli suuntaviivojen laatimisessa. Irlanti laittoi liikkeelle myös Etyjin ihmisoikeuspuolustajia koskevien suuntaviivojen kehittämisen järjestön puheenjohtajuuskaudellaan vuonna 2012.<sup>179</sup> Etyjin suuntaviivat julkaistiin vuonna 2014.

YK:ssa Irlanti on osallistunut aktiivisesti EU:n taakanjakoon ihmisoikeuspuolustajia koskevissa neuvotteluissa ja pitänyt esillä kansalaisyhteiskunnan asemaan liittyviä kysymyksiä. Syyskuussa 2013 Irlanti johti YK:n ihmisoikeusneuvostossa<sup>180</sup> neuvotteluja kansalaisyhteiskunnan toimintatilaa käsittelevän päätöslauselman *Civil society space: creating and maintaining, in law and in practice a safe and enabling environment*<sup>181</sup> osalta. Saman teeman parissa jatkettiin myös vuonna 2014, jolloin Irlanti neuvotteli toisen kansalaisyhteiskunnan tilaa käsittelevän päätöslauselman ihmisoikeusneuvostossa. Kyseisissä

178 Justice and Respect for All, Parliamentary Papers, House of Representatives, 2012–2013, 32 735, no. 78, the Netherlands. <https://www.government.nl/documents/policy-notes/2013/06/14/justice-and-respect-for-all>

179 Working Outline of Ireland's National Plan on Business and Human Rights 2016–2019, The Department of Foreign Affairs and Trade. <https://www.dfa.ie/media/dfa/alldfawebstimedia/ourrolesandpolicies/int-priorities/humanrights/Working-Outline-of-Irelands-National-Plan-on-Business-and-Human-Rights-2016---2019.pdf>

180 Irlanti valittiin YK:n ihmisoikeusneuvoston jäseneksi vuonna 2012.

181 <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G13/173/19/PDF/G1317319.pdf?OpenElement>

päätöslauselmissa kansalaisyhteiskunnan tila määritellään ensimmäistä kertaa ihmisoikeuskysymykseksi, ja niissä painotetaan valtion vastuuta luoda kansalaisyhteiskunnalle turvallinen toimintaympäristö ja taata tarvittavat toimintamahdollisuudet.<sup>182</sup>

YK:n ihmisoikeuspuolustajien asemaa seuraava erityisraportoija teki ensimmäisen EU-maahan suuntautuneen tarkkailukäyntinsä Irlantiin vuonna 2012. Eri-tyisraportoija kiitteli raportissaan Irlantia erityisesti EU:n suuntaviivojen hyväksi tehdystä työstä ja kolmansien maiden ihmisoikeuspuolustajille tarjottavasta viisumijärjestelystä (ks. kohta Erityiset suojelumekanismit s. 94–95).<sup>183</sup>

## Linjaukset ja ohjeistukset

Irlannin kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan painopisteitä linjataan ulkoministeriön (The Department of Foreign Affairs and Trade, DFAT) vuonna 2015 julkaisemassa *The Global Island: Ireland's Foreign Policy for a Changing World* -raportissa.<sup>184</sup>

Asiakirjassa todetaan, että Irlannilla on johtava rooli ihmisoikeuspuolustajien tukemisessa ja suojelemisessa. Irlanti tukee ihmisoikeuspuolustajia laajasti eri ihmisoikeusteemojen osalta, ja politiikkalinjauksessa nostetaan erityisesti esille nousevat uudet teemat, kuten yritysten toiminta ja ympäristökysymykset. Raportin mukaan Irlanti tukee voimakkaasti irlantilaista kansalaisjärjestöä Front Line Defendersiä, joka työskentelee ihmisoikeuspuolustajien hyväksi eri puolilla maailmaa.<sup>185</sup>

Raportissa korostetaan myös sananvapautta ja kokoontumisvapautta internetissä ja huomautetaan, että osa hallituksista käyttää internetiä kansalaistensa oikeuksien kaventamiseen. Irlanti on ajanut kansainvälisten normien kehittämistä kyberavaruuden osalta, ja Etyjissä hyväksyttiin Irlannin aloitteesta ensimmäinen kyberavaruutta koskeva normisto vuonna 2013. Irlanti on ajanut kyberturvallisuuteen ja internetin saavutettavuuteen liittyviä kysymyksiä myös EU:ssa. Maa on myös yksi ihmisoikeuksien toteutumista internetissä ja muissa viestintäteknologioissa edistävän Freedom Online Coalitionin<sup>186</sup> perustajista.

182 *The Global Island, Ireland's Foreign Policy for a Changing World* (2015) Government of Ireland, s. 35. <https://www.dfa.ie/media/dfa/alldfawebstitemedia/ourrolesandpolicies/ourwork/global-island/the-global-island-irelands-foreign-policy.pdf> <https://www.dfa.ie/media/dfa/alldfawebstitemedia/ourrolesandpolicies/int-priorities/humanrights/Working-Outline-of-Irelands-National-Plan-on-Business-and-Human-Rights-2016---2019.pdf>

183 Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, Margaret Sekaggya, Mission to Ireland (2012), A/HRC/22/47/Add.3, Human Rights Council, United Nations, s. 10–11. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/115/33/PDF/G1311533.pdf?OpenElement>

184 *The Global Island, Ireland's Foreign Policy for a Changing World* (2015) Government of Ireland. <https://www.dfa.ie/media/dfa/alldfawebstitemedia/ourrolesandpolicies/ourwork/global-island/the-global-island-irelands-foreign-policy.pdf>, s. 35.

185 *The Global Island, Ireland's Foreign Policy for a Changing World* (2015) Government of Ireland. <https://www.dfa.ie/media/dfa/alldfawebstitemedia/ourrolesandpolicies/ourwork/global-island/the-global-island-irelands-foreign-policy.pdf>, s. 35.

186 <https://www.freedomonlinecoalition.com>

Vuonna 2011 ulkoministeriö laati Irlannin edustustoille ihmisoikeuspuolustajia koskevat suuntaviivat, joissa ohjeistetaan edustustoja tukemaan ihmisoikeuspuolustajia jokapäiväisessä toiminnassaan ja neuvotaan, miten toimitaan ihmisoikeuspuolustajan joutuessa erityisen vaaraan. Ohjeet eivät ole julkisesti saatavilla.

Myös Irlannin kehitysyhteistyön painopisteitä linjaavassa One World, One Future -raportissa vuodelta 2013 ihmisoikeuspuolustajien ja kansalaisyhteiskunnan tukeminen mainitaan yhtenä keskeisenä kehitysyhteistyön tavoitteena.<sup>187</sup> DFAT:n strategiassa 2015–2017 painotetaan kansalaisyhteiskunnan merkitystä etenkin ihmisoikeuksien edistämässä, mutta ihmisoikeuspuolustajia ei mainita erikseen.<sup>188</sup>

Irlannin yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevassa kansallisessa toimintasuunnitelmassa 2016–2019 ihmisoikeuspuolustajat ovat yhtenä pääteemana. Ohjeistuksessa esitetään ihmisoikeuspuolustajien osalta kaksi tavoitetta: 1) irlantilaisia kansainvälisesti toimivia yrityksiä kehoitetaan konsultoimaan paikallisten ihmisoikeuspuolustajien ja kansalaisyhteiskunnan edustajien kanssa etenkin ympäristöä ja työoloja koskevissa kysymyksissä ja 2) ihmisoikeuspuolustajia koskeviin suuntaviivoihin sisällytetään ohjeistukset edustustoille myös siitä, miten suojella yritysten ihmisoikeuskysymysten kanssa työskenteleviä ihmisoikeuspuolustajia.<sup>189</sup>

## Taloudellinen tuki

Irlannin ihmisoikeustoimintaa ja ihmisoikeuspuolustajien tukemista kolmansissa maissa rahoitetaan Irish Aid -ohjelman kautta. Ohjelman yhdeksi painopisteeksi on valittu ihmisoikeuspuolustajien suojelemisen tukeminen.<sup>190</sup> Irish Aid -rahoituksella tuetaan esimerkiksi ihmisoikeuspuolustajien hyväksi toimivaa Front Line Defenders -järjestöä, jonka rahoitus vuonna 2016 oli 483 690 euroa.<sup>191</sup> Ihmisoikeuspuolustajille ohjatusta rahoituksesta ei ollut saatavilla tarkempia tietoja muun tuen osalta.

## Dialogi ihmisoikeuspuolustajien kanssa

Irlannin hallitus on sitoutunut käymään avointa ja rakentavaa vuoropuhelua ihmisoikeuksista kansalaisyhteiskunnan kanssa. Keskustelukanaviksi on perustettu the NGO Standing Committee on Human Rights ja vuosittainen the NGO Forum

<sup>187</sup> One World, One Future, Ireland's Policy for International Development (2013) Government of Ireland, s. 25. <http://developmenteducation.ie/media/documents/one-world-one-future-irelands-new-policy.pdf>

<sup>188</sup> Department of Foreign Affairs and Trade: Statement of Strategy 2015–2017. <https://www.dfa.ie/media/dfa/alldfawebstimedia/aboutus/Department-of-Foreign-Affairs-and-Trade-Statement-of-Strategy-2015-17.pdf>

<sup>189</sup> Working Outline of Ireland's National Plan on Business and Human Rights 2016–2019, The Department of Foreign Affairs and Trade. <https://www.dfa.ie/media/dfa/alldfawebstimedia/ourrolesandpolicies/int-priorities/humanrights/Working-Outline-of-Irelands-National-Plan-on-Business-and-Human-Rights-2016---2019.pdf>

<sup>190</sup> <https://www.irishaid.ie/what-we-do/our-priority-areas/governance/human-rights/>

<sup>191</sup> <https://www.frontlinedefenders.org/en/irish-aid>

on Human Rights.<sup>192</sup> Maaliskuussa 2017 Dublinissa pidetyssä ihmisoikeusfoorumissa keskityttiin pohtimaan naisihmisoikeuspuolustajien roolia ihmisoikeuksien edistämisessä.<sup>193</sup>

### **Erityiset suojelumekanismit**

Irlannin oikeusministeriö ja ulkoministeriö aloittivat yhteistyössä vuonna 2004 erityisen viisumimenettelyn (humanitarian visa scheme) ihmisoikeuspuolustajille. Viisumiohjelman pilottivaihe lanseerattiin vuonna 2005. Ihmisoikeuspuolustajan on mahdollista saada nopeutetulla menettelyllä kolmen kuukauden mittainen viisumi, jotta hän voi matkustaa Irlantiin lepäämään tai saamaan väliaikaista turvaa akuutissa vaaratilanteessa. Väliaikaisen humanitaarisen viisumin voi saada erityismenettelyllä kuitenkin vain poikkeustapauksissa. Viisumijärjestelyistä vastaavat oikeusministeriö ja sen alaiset viisumivirkailijat, ja hakemukset jätetään Irlannin edustustoon tai konsulaattiin. Front Line Defenders -järjestö hoitaa tulijoiden käytännön järjestelyjä Irlannissa ja on mukana hakijoiden taustan tarkistamisessa.<sup>194</sup>

Vuodesta 2005 joulukuuhun 2016 yhteensä 32 ihmisoikeuspuolustajalle (joista kuusi tuli yhdessä perheenjäsenten kanssa) on myönnetty viisumi kyseisellä menettelyllä. Asiantuntijoiden mukaan järjestelylle on löytynyt tarvittava poliittinen tuki vuosien varrella, mitä on edesauttanut se, että järjestely on käytännössä osoittautunut toimivaksi eikä siinä ole havaittu väärinkäytöksiä. Lisäksi humanitaarisella viisumilla Irlantiin tulleista ihmisoikeuspuolustajista vain yksi on hakenut turvapaikkaa Irlannista. (Erilaisista viisumijärjestelyistä ja muista suojelumekanismeista lisää kappaleessa 8.)

### **Tulevaisuus**

Ihmisoikeuspuolustajien tukeminen pysyy näillä näkymin yhtenä Irlannin kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan painopisteenä erityisesti EU:ssa ja YK-toiminnassa. Irlantilaisen Front Line Defenders -järjestön mukaan niin Irlannin kuin muidenkin EU-maiden haasteena on tulevaisuudessa se, miten ne aikovat jatkaa ihmisoikeuspuolustajien tukemista kolmansissa maissa EU:n kasvavista sisäisistä ongelmista huolimatta. Järjestön mukaan Irlannin ja muiden jäsenmaiden on jatkossa oltava aktiivisempia kahdenvälisessä toiminnassa, etenkin jos EU-yhteistyössä ei pystytä aina etenemään toivotulla tavalla.

192 The Global Island, Ireland's Foreign Policy for a Changing World (2015) Government of Ireland, s. 36. <https://www.dfa.ie/media/dfa/alldfawebsitesmedia/ourrolesandpolicies/ourwork/global-island/the-global-island-irelands-foreign-policy.pdf>

193 <https://www.dfa.ie/our-role-policies/international-priorities/human-rights/ngo-forum-human-rights/>

194 Facilitated visa procedures for Human Rights Defenders for the purpose of temporary visits to Ireland, ei julkinen.

### 7.3 Norja

Norja on ollut jo pitkään sitoutunut ihmisoikeuspuolustajien tukemiseen kansainvälisesti. Norjalla oli avainrooli YK:n ihmisoikeuspuolustajajulistuksen neuvotteluissa 90-luvulla, ja julistuksen hyväksymisen jälkeen ihmisoikeuspuolustajat ovat olleet Norjan kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan pääprioriteettina. Maalla oli keskeinen rooli myös YK:n ihmisoikeuspuolustajien asemaa seuraavan erityisraportoijan mandaatin perustamisessa.

Norjan ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanosta tehdyn laajan evaluoinnin (2011) mukaan ihmisoikeuspuolustajien tukeminen on maan kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan ehdoton kärki: ihmisoikeuspuolustajien tukemisella on ollut pitkään erittäin vahva poliittinen tuki, ja huomattava osa Norjan ihmisoikeuksien edistämiseen suunnatusta rahoituksesta on ohjattu ihmisoikeuspuolustajatyölle.<sup>195</sup>

YK on edelleen Norjalle erittäin merkittävä kanava ihmisoikeuspuolustajien tukemiseksi. Norja sponsoroi ihmisoikeuspuolustajia koskevia päätöslauselmia

YK:n yleiskokouksen kolmannessa komiteassa ja ihmisoikeusneuvostossa. Päätöslauselmat ovat sen politiikan keskeisiä välineitä, koska niillä voi vaikuttaa laajasti ihmisoikeuspuolustajien tilanteeseen. Yleiskokouksessa ihmisoikeuspuolustajiin liittyvä päätöslauselma on käsitellyssä joka toinen vuosi, seuraavan kerran syyskuun 2017 neuvoston 72. istunnossa. Ihmisoikeusneuvostossa Norja esittää päätöslauselmaa ihmisoikeuspuolustajien suojelemiseksi joka kolmas vuosi. Viimeksi neuvosto käsiteli päätöslauselmaa maaliskuussa 2017, jolloin se koski ihmisoikeuspuolustajien asemaa seuraavan erityisraportoijan mandaatin uusimista.<sup>196</sup>

#### Taloudellinen tuki

Norja rahoittaa suoraan ihmisoikeuspuolustajia tukevaa työtä noin 50 miljoonalla Norjan kruunulla eli noin 5,3 miljoonalla eurolla (kurssi 10.5.2017) vuosittain. Summasta noin 10 miljoonaa Norjan kruunua eli noin miljoona euroa (kurssi 10.5.2017) kanavoidaan edustustojen kautta erilaisiin ihmisoikeuspuolustajiin liittyviin hankkeisiin asemamaissa.<sup>197</sup>

Norjan ulkoministeriö rahoittaa myös norjalaisten kansalaisjärjestöjen koordinoimaa The Norwegian Human Rights Fundia, joka tukee ihmisoikeuspuolustajien työtä ja turvallisuutta eri puolilla maailmaa.<sup>198</sup> Yleisesti ottaen Norjan ihmisoikeustoimintaan varatuista rahoista menee noin 57 prosenttia joko norjalaisille tai kansainvälisille kansalaisjärjestöille.<sup>199</sup>

<sup>195</sup> Evaluation of Norwegian Development Cooperation to Promote Human Rights, Report 7/2011, Norwegian Agency for Development Cooperation. <https://www.oecd.org/derec/49034367.pdf>

<sup>196</sup> Q&A with Geir Sjøberg of Norway on the new UNGA resolution on human rights defenders, 3.12.2015, International Service for Human Rights. <http://www.ishr.ch/news/qa-geir-sjoberg-norway-new-unga-resolution-human-rights-defenders>

<sup>197</sup> Tiedot saatu Norjan ulkoministeriöstä.

<sup>198</sup> <http://www.nhrf.no/en>

<sup>199</sup> Evaluation of Norwegian Development Cooperation to Promote Human Rights, Report 7/2011, Norwegian Agency for Development Cooperation. <https://www.oecd.org/derec/49034367.pdf>

Norjan vahva rooli YK:n ihmisoikeustoiminnassa näkyy myös siinä, että se on yksi YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston päätukijoista. Vuonna 2016 Norjan vapaaehtoisrahoitus oli noin 21 miljoonaa dollaria (noin 19 miljoonaa euroa, valuuttakurssi 10.5.2017), mikä oli Yhdysvaltojen jälkeen toiseksi suurin tukisumma valtuutetun toimistolle.<sup>200</sup> Summasta tuetaan myös ihmisoikeuspuolustajien asemaa seuraavan erityisraportoijan tehtävää.

### **Linjaukset ja ohjeistukset**

Viimeisin raportti Norjan ihmisoikeustoiminnasta löytyy vuodelta 2005, jossa ihmisoikeuspuolustajien osalta todetaan, että Norja aikoo vahvistaa etenkin sen edustustojen roolia ihmisoikeuspuolustajien tukemisessa. Tavoitteena on systematisoida toimintaa entisestään, ja sitä varten edustustoille jaettiin erityiset toimintaohjeet joulukuussa 2005.<sup>201</sup> Uusin ohjeistus ihmisoikeuspuolustajien tukemisesta julkaistiin vuonna 2010<sup>202</sup>. (Ohjeistusten sisältöä käsitellään tarkemmin Suomen ohjeistusten yhteydessä, s. 34–36.)

Norjan hallitus linjasi maan kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan painopisteitä ja tavoitteita vuonna 2014 julkaistussa ”valkoisessa paperissa”.<sup>203</sup> Ihmisoikeuspuolustajien suojelu nimetään siinä yhdeksi ihmisoikeuspolitiikan pääteemaksi. Lisäksi siinä asetetaan toiminnalle kolme päätavoitetta: 1) pääroolin vetäminen YK:ssa ihmisoikeuspuolustajien tilanteeseen liittyvissä neuvotteluissa ja ihmisoikeuspuolustajia koskevien päätöslauselmien toimeenpanon vahvistaminen 2) tuen lisääminen alueellisille ja muille hankkeille, joilla suojellaan ihmisoikeuspuolustajia, huomioiden erityisesti naisihmisoikeuspuolustajat ja 3) osallistuminen tiiviiseen dialogiin ihmisoikeuspuolustajatyötä tekevien järjestöjen kanssa siitä, miten parhaiten voidaan vastata ihmisoikeuspuolustajien yhä kasvaviin haasteisiin.

Vuoden 214 linjauksessa todetaan myös, että ihmisoikeuspuolustajia koskevia suuntaviivoja aiotaan päivittää, jotta ne vastaavat paremmin nykyiseen tilanteeseen.

Vaikka ihmisoikeuspuolustajien tukeminen on Norjan kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan prioriteetti, Norjan ulkoministeriö korostaa, että kyse on ennen kaikkea läpileikkaavasta teemasta. Kaikki ihmisoikeuksien edistämiseksi tehtävä työ tukee myös ihmisoikeuspuolustajia, koska ihmisoikeuspuolustajilla on avainrooli ihmisoikeuksien edistämisessä. Ihmisoikeuspuolustajien merkitystä pyritäänkin nostamaan esille eri ihmisoikeusteemojen yhteydessä.

200 <http://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/FundingBudget/VoluntaryContributions2016.pdf>

201 Human Rights 2004/2005, Annual Report on Norway’s Efforts to Promote Human Rights, Ministry for Foreign Affairs of Norway. <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/ud/rap/2006/0007/ddd/pdfv/273166-humanrightsannualreport04-05.pdf>, s. 32–33.

202 <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/UD/Vedlegg/Menneskerettigheter/Menneskerettighetsforkjaempere/VeiledningMRforkjengelskFIN.pdf> ja <https://vimeo.com/51596610>

203 Opportunities for All: Human Rights in Norway’s Foreign Policy and Development Cooperation, Meld. St. 10 (2014–2015) Report to the Storting (white paper), Norwegian Ministry of Foreign Affairs s. 22–25. <https://www.regjeringen.no/contentassets/261f255d028b42cab91ad099ee3f99fc/en-gb/pdfs/stm201420150010000engpdfs.pdf>

Esimerkiksi sukupuolten tasa-arvoa koskevaan toimintasuunnitelmaan 2016–2020 sisällytettiin myös naisihmisoikeuspuolustajiin ja naisten oikeuksia puolustaviin tahoihin liittyviä kysymyksiä. Toimintaohjelmassa asetetaan kolme tavoitetta teeman osalta: 1) pyrkiä varmistamaan, että YK:n naisihmisoikeuspuolustajia koskevaa päätöslauselmaa seurataan maatasolla 2) tukea naisihmisoikeuspuolustajien suojelemiseksi ja kapasiteetin vahvistamiseksi työskentelevien järjestöjen toimintaa ja 3) tukea ja suojella naisihmisoikeuspuolustajia Norjan edustustojen kautta ministeriön ohjeistusten mukaisesti.

Norja onkin painottanut naispuolisten ihmisoikeuspuolustajien erityisen haavoittuvaa asemaa kansainvälisissä yhteyksissä. Esimerkiksi vuonna 2013 Norjan johdolla neuvoteltiin ensimmäinen naisihmisoikeuspuolustajia koskeva päätöslauselma YK:n yleiskokouksen kolmannessa komiteassa.<sup>204</sup> Naisihmisoikeuspuolustajien lisäksi ihmisoikeuspuolustajien turvallisuus on Norjalle yksi prioriteetti teeman sisällä, koska ihmisoikeuspuolustajien tilanne on muuttunut monin paikoin vaarallisemmaksi. Norja on nostanut esille myös yritysten roolin ihmisoikeuspuolustajiin liittyvissä kysymyksissä muun muassa vuonna 2015 yleiskokouksessa hyväksytyyn päätöslauselman sisällössä. Samassa päätöslauselmassa Norja halusi painottaa taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia (TSS-oikeuksia) ajavien ihmisoikeuspuolustajien asemaa.

### **Erityiset suojelumekanismit**

Norjan ulkoministeriö tukee poliittisesti ja taloudellisesti The International Cities of Refuge Network (ICORN) -järjestöä, joka tarjoaa toimintansa ja mielipiteidensä vuoksi vainotuille kirjailijoille ja taiteilijoille väliaikaista turvaa Norjassa ja muissa verkostossa mukana olevissa maissa. ICORNin kautta Norjaan tulevat kirjailijat ja taiteilijat tulevat maahan kiintiöpakolaisille tarkoitetun prosessin kautta. (ICORN-toiminnasta lisää kappaleessa 8.2.)

Akuutissa vaarassa olevien ihmisoikeuspuolustajien suojelua käsitellään Norjan ihmisoikeuspuolustajia koskevissa suuntaviivoissa. Ohjeissa käydään läpi mahdollisuudet tarjota ihmisoikeuspuolustajalle joko lyhytaikaista suojaa (esimerkiksi turvatalossa kyseisessä maassa) tai pitkäaikaista suojaa Norjassa. Ihmisoikeuspuolustaja voi saada turvaa Norjasta eri tavoilla, kuten kiintiöpakolaisprosessin kautta tai edustuston myöntämällä erityisjärjestelyllä. Kyseisiä erityistilanteita varten ohjeistuksessa viitataan ulkoministeriön erillisiin ohjeisiin, jotka eivät ole julkiset.<sup>205</sup>

204 Promotion of the Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms: protecting women human rights defenders, A/RES/68/181, General Assembly, United Nations. <http://www.gender.cawater-info.net/publications/pdf/n1345031.pdf>

205 Norway's efforts to support human rights defenders, Guide for the foreign service (2010), Norwegian Ministry of Foreign Affairs, s. 14–17. <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/UD/Vedlegg/Menneskerettigheter/Menneskerettighetsforkjaempere/VeiledningMRforkjengelskFIN.pdf>

## Tulevaisuus

Ihmisoikeuspuolustajien tukeminen ja suojele ovat niin vahva osa Norjan kansainvälistä ihmisoikeuspolitiikka, ettei tämänhetkisten arvioiden mukaan linjan uskota muuttuvan tulevaisuudessa. Norjan työn painopiste on jatkossakin erityisesti YK:n toiminnassa, jossa kansainvälisen tunnustuksen saaminen ihmisoikeuspuolustajille on entistä tärkeämpää ja samalla vaikeampaa useiden maiden haastaessa ihmisoikeuspuolustajien aseman.

Ihmisoikeuspuolustajien tilanteen heikkeneminen, valtioiden erimielisyydet teemaan liittyvissä kysymyksissä ja YK:n sisäiset haasteet esimerkiksi rahoituksen suhteen alleviivaavat samanmielisten maiden yhteistyön merkitystä tulevaisuudessa. Norjalle on oman työn jatkamisen lisäksi tärkeää saada rinnalle vahvoja kumppaneita muista valtioista edistämään ihmisoikeuspuolustajien asemaa.

## 8 Turvakaupungit ja turvaresidenssit

Ihmisoikeuspuolustajat haluavat yleensä jatkaa työtään kotimaassaan mahdollisimman pitkään uhkailuista ja muusta vaarasta huolimatta. Joskus tilanne muuttuu niin vaaralliseksi, että ainoa vaihtoehto on poistua maasta ainakin väliaikaisesti. Toisinaan väliaikainen oleskelu turvallisessa ympäristössä voi olla hyvä vaihtoehto psyykkisen jaksamisen turvaamiseksi. Väliaikaista sijoitusta käytetäänkin ihmisoikeuspuolustajan tukemiseksi niin, että hän saa rauhassa levätä ja kerätä voimia. Moni ihmisoikeuspuolustaja työskentelee valtavan paineen ja stressin alaisena, joten lyhyt poissaolo maasta voi auttaa häntä saamaan uutta jaksamista työhön. Näissä tapauksissa turvallisuusnäkökulmalla ei ole niin suurta roolia, mutta esimerkiksi uusilla verkostoilla ja koulutuksella voi olla jatkossa huomattava turvallisuutta parantava merkitys.

YK:n ihmisoikeuspuolustajien asemaa seuraava erityisraportoiija on todennut, että on erittäin tärkeää, että valtiot tarjoavat ja tukevat ihmisoikeuspuolustajille tarkoitettuja kansainvälisiä väliaikaiseen sijoitukseen perustuvia turvamekanismeja.<sup>206</sup> Myös useat tutkimukset ja evaluaatiot ihmisoikeuspuolustajien tukemisesta suosittelivat väliaikaista uudelleensijoitusta.<sup>207</sup>

EU:n ihmisoikeuspuolustajia koskevien suuntaviivojen 14 artiklassa kehoitetaan unionin jäsenmaita kehittämään tapoja suojella kolmansissa maissa vaarassa olevia ihmisoikeuspuolustajia esimerkiksi myöntämällä hätäviisumeita ja tarjoamalla väliaikaista turvaa.<sup>208</sup> Näitä suuntaviivoihin vuonna 2008 lisättyjä kehoituksia pidetään alkuna Tšekin puheenjohtajuuskaudella esitetylle Shelter City -aloitteelle, jossa ajatuksena on tarjota ihmisoikeuspuolustajille lyhytaikaista

206 Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders (2016) A/HRC/31/55, Human Rights Council, United Nations, s. 13. [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/A-HRC-31-55\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/A-HRC-31-55_en.pdf)

207 Assessing the Implementation of the European Union Guidelines on Human Rights Defenders (2013) Policy Department DG External Policies, European Parliament.

208 Ensuring protection – European Union Guidelines on Human Rights Defenders (2008) Council of the EU. [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu\\_guidelines\\_hrd\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_guidelines_hrd_en.pdf)



suojaa Euroopan kaupungeissa. Myös Euroopan parlamentti on ottanut kantaa niin viisumien myöntämisen kuin myös väliaikaisen suojan tarjoamisen puolesta esimerkiksi vuonna 2010 antamassaan päätöslauselmassa ihmisoikeuspuolustajien tukemisesta. Päätöslauselmassa pyydettiin unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkeaa edustajaa laatimaan ohjeet turvakaupunkien (shelter city) perustamiseksi ja suunnitelman turvakaupunkiverkoston tukemiseksi.<sup>209</sup> Turvakaupunki-idea Shelter City -aloitteen pohjalta on kehitetty käytännössä Alankomaissa (ks. kappale 7.1).

Vuonna 2011 Euroopan komissio tilasi tutkimuksen, jossa kartoitettiin olemassa olevia ohjelmia ihmisoikeuspuolustajien suojelemiseksi. Tutkimuksen mukaan eri ohjelmien olisi hyödyllistä tehdä enemmän yhteistyötä ja koordinoida toimintaa keskenään. Komissio päätyi tämän jälkeen perustamaan EU Human Rights Defenders Relocation Platformin, jonka tarkoituksena on parantaa eri toimijoiden välistä yhteistyötä ja tarjota verkkosivuillaan tietoa tarjolla olevista suojelumekanismeista.<sup>210</sup>

Lokakuussa 2015 komissio käynnisti vaarassa olevien ihmisoikeuspuolustajien tukemiseksi uuden mekanismin, jolle varattiin EIDHR-varoista<sup>211</sup> 15 miljoonaa euroa vuosiksi 2015–2018.<sup>212</sup> ProtectDefenders.eu-mekanismia operoi käytännössä 12 kansalaisjärjestön yhteenliittymä.<sup>213</sup> Ihmisoikeuspuolustaja voi hakea mekanismilta esimerkiksi apurahaa päästäkseen turvaan joko oman maan sisällä, lähialueella tai Eurooppaan ohjelmassa mukana olevien organisaatioiden avulla. Apurahan suuruus on enimmillään 60 000 euroa, ja se kattaa vain osan kuluista. Sijoituksen järjestävä organisaatio vastaa muusta rahoituksesta.<sup>214</sup> Mekanismit tarjoaa myös 24/7 päivystävän puhelimen hädässä olevia ihmisoikeuspuolustajia varten. Ensimmäisen toimintavuotensa aikana mekanismin kautta annettiin hätäapua 338 ihmisoikeuspuolustajalle, joista 149 tapauksessa oli kyse väliaikaisesta turvasta oman maan ulkopuolella.<sup>215</sup> ProtectDefenders.eu koordinoi ja kehittää tällä hetkellä myös EU Human Rights Defenders Relocation Platformia.

EU:n ihmisoikeuspuolustajamekanismin arvioidaan toimineen alkuvuosinaan pääasiassa hyvin, ja sen suurimpana etuna pidetään käytännöllisen avun kana-

209 European Parliament Resolution of 17 June 2010 on EU policies in favour of human rights defenders (2009/2199(INI)). <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2010-0226+0+DOC+PDF+V0//EN>

210 <https://hrdrelocation.eu/en/>

211 [https://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/eidhr\\_en.htm\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/eidhr_en.htm_en)

212 EU launches innovative new mechanism to help human rights defenders, 9.12.2015, Press Release, European Commission. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6278\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6278_en.htm)

213 Front Line Defenders, Reporters Without Borders (RSF), World Organisation Against Torture (OMCT), International Federation for Human Rights (FIDH), Economic, Social and Cultural Rights Network (ESCR-Net), International Gay and Lesbian Association (ILGA), Urgent Action Fund for Women Human Rights Defenders (UAF), Protection International, Peace Brigades International (PBI), Euro-Mediterranean Foundation of Support to Human Rights Defenders (EMHRF), Forum Asia and East and Horn of Africa Human Rights Defenders Project (EHAHRDP). <https://www.protectdefenders.eu/en/index.html>

214 Guidelines for Grant Application for temporary relocation. [https://www.protectdefenders.eu/files/C3-Guidelines-for-Grants-Application-EXTERNAL\\_ENGLISH.pdf](https://www.protectdefenders.eu/files/C3-Guidelines-for-Grants-Application-EXTERNAL_ENGLISH.pdf)

215 First Year of Support (2017) ProtectDefenders.eu. [https://www.protectdefenders.eu/files/BDBrochureVDef3\\_EN\\_new.pdf](https://www.protectdefenders.eu/files/BDBrochureVDef3_EN_new.pdf)

voimista ihmisoikeuspuolustajille. Myös 12 keskeisen kansainvälisen ja alueellisen ihmisoikeusjärjestön yhteistyötä mekanismin koordinoinnissa pidetään tärkeänä edistysaskeleena. Mekanismin haasteena on edelleen saada EU:lta poliittista tukea vaarassa olevien ihmisoikeuspuolustajien suojelemiseksi. Osa EU-delegaatioista on puolestaan todennut, ettei heidän tarvitse toimia nyt ihmisoikeuspuolustajien suhteen, koska uusi mekanismi keskittyy ihmisoikeuspuolustajien tukemiseen. EU:n mekanismi tarvitsee kuitenkin tukea delegaatioilta, jotta se voi toimia parhaalla mahdollisella tavalla. ProtectDefenders.eu-mekanismin toiminnasta tehdään ulkopuolinen väliarvio alkukesästä 2017.

### **Kaupungeilla on vahva rooli turvaresidenssitoiminnassa**

Erilaisia turvamekanismeja ja -residenssejä tarjoavat ja tukevat monenlaiset toimijat, kuten hallitukset, kaupungit, kansalaisjärjestöt ja yliopistot. Usein kyse on myös näiden eri tahojen välisestä yhteistyöstä.

Muutamilla EU-mailla on käytössä erityisiä kansallisia suojelumekanismeja ja residenssiohjelmia. Espanjan ulkoministeriö on jo vuodesta 1998 lähtien tarjonnut ihmisoikeuspuolustajille väliaikaista turvaa Espanjassa korkeintaan vuoden ajaksi.<sup>216</sup> Tšekin hallitus rahoittaa ihmisoikeuspuolustajien väliaikaista sijoittumista maassa, ja Alankomaiden ulkoministeriö tukee keskeisesti ihmisoikeuspuolustajille tarjottavaa Shelter City -ohjelmaa. Irlannin ulkoministeriö puolestaan myöntää vuosittain muutamille ihmisoikeuspuolustajille nopeutetulla aikataululla humanitaarisia viisumeita, jotta he voivat matkustaa turvaan Irlantiin. Ulkoministeriöillä on keskeinen rooli ihmisoikeuspuolustajien suojelemisessa etenkin edustustoverkoston avulla. Ihmisoikeuspuolustajat hakevat turvaa edustustoista, ja edustustojen on tehtävä arvio suojeluntarpeesta.

Useimmiten hallitusten tukemia turvamekanismeja hoitaa käytännössä kansalaisjärjestö, joka on erikoistunut ihmisoikeuspuolustajien suojeluun. Esimerkiksi Alankomaissa ohjelmaa koordinoi Peace and Justice, Irlannissa erilaisia suojelumekanismeja tarjoaa Front Line Defenders ja Tšekissä People in Need<sup>217</sup>. Myös yliopistoilla ja tutkimuslaitoksilla on ihmisoikeuspuolustajien suojeluun liittyvää toimintaa. Britanniassa Yorkin yliopistolla on Protective Fellowship Scheme for Human Rights Defenders at Risk -ohjelma, jonka kautta tarjotaan ihmisoikeuspuolustajalle majoitus ja mahdollisuus osallistua yliopiston kursseille 3–6 kuukauden ajan.<sup>218</sup> Alankomaissa University College Roosevelt osallistuu Shelter City -ohjelmaan tarjoamalla esimerkiksi työskentelytiloja ja opintoja ohjelmaan osallistuvalla ihmisoikeuspuolustajalle.<sup>219</sup>

Kaupungit ovat yhä useammin merkittävässä roolissa turvaresidenssien järjestämisessä. Alankomaiden Shelter City -ohjelma perustuu nimensä mukaisesti

<sup>216</sup> Information on The Spanish Program for Support and Protection of Human Rights Defenders at risk. [http://idsn.org/wp-content/uploads/user\\_folder/pdf/New\\_files/Other\\_documents/Spanish\\_Programme\\_on\\_HRDs.pdf](http://idsn.org/wp-content/uploads/user_folder/pdf/New_files/Other_documents/Spanish_Programme_on_HRDs.pdf)

<sup>217</sup> <https://www.clovekvtisni.cz/en>

<sup>218</sup> <https://www.york.ac.uk/cahr/defenders/>

<sup>219</sup> <http://www.ucl.nl/news/Pages/Shelter-City-Middelburg.aspx>

jo lähtökohtaisesti kaupunkien tehtävään ihmisoikeuspuolustajan majoittajana, kustannusten rahoittajana ja oleskelun aikaisen ohjelman järjestäjänä. Myös Norjasta käsin toimiva The International Cities of Refuge Network (ICORN) nojaa olennaisesti kaupunkien rooliin. Saksassa Hampurin kaupungin tuella toimiva Hamburger Stiftung für Politisch Verfolgte -säätiö kutsuu ihmisoikeuspuolustajia vuodeksi turvaan kaupunkiin.

Suomi ei tarjoa väliaikaista suojaa ihmisoikeuspuolustajille minkään erityisen mekanismin kautta. Kuten kappaleessa 6.2.5 todetaan, ulkoministeriö ja edustustot ovat kuitenkin tukeneet ihmisoikeuspuolustajien suojaan pääsyä Suomeen tapauskohtaisesti. Vuoteen 2012 asti Helsingin kaupunki tuki Suomen PENin Safe City for Writers -turvaresidenssitoimintaa antamalla tulijalle asunnon, ja opetus- ja kulttuuriministeriön ohjauksessa toimiva Taiteen edistämiskeskus (Taike) myönsi residenssiläiselle apurahan muita kustannuksia varten. Viime vuosina Helsinki on myöntänyt vuosittaista rahoitusta Safe Haven Helsingille turvaresidenssitoimintaa varten. Pietarsaassa puolestaan suunnitellaan ICORN-verkoston liittymistä, ja Saaren kartanon residenssitoiminta lanseerattiin keväällä 2017. Myös Hailuodon saarella on ollut turvaresidenssitoimintaa, ja Helsingin yliopistossa on ollut alustavia keskusteluja tutkijoille suunnatusta turvamekanismista.

Tässä käydään läpi tarkemmin kaksi erilaista suojelumekanismien mallia: ICORN-verkosto ja Alankomaiden Shelter City -ohjelma. Lisäksi tarkastellaan Helsingissä toimivaa Safe Haven -ohjelmaa, Saaren kartanon turvaresidenssitoimintaa ja Pietarsaassa suunnitellaan olevaa turvaresidenssi-hanketta sekä Hailuodon kokemuksia. Tavoitteena on arvioida eri ohjelmien hyviä käytäntöjä ja haasteita sekä katsoa suojelumekanismien kokonaistilannetta ja tulevaisuuden näkymiä erityisesti Suomen kannalta.

## 8.1 Shelter City -ohjelma

Alankomaissa toimiva Shelter City -ohjelma tarjoaa ihmisoikeuspuolustajille kolmen kuukauden mittaisia turvaresidenssejä hollantilaiskaupungeissa.<sup>220</sup> Hankkeen lähtökohtana oli Justice and Peace -järjestön joulukuussa 2010 järjestämä konferenssi, jossa ihmisoikeuspuolustajat eri puolilta maailmaa keskustelivat työstään ja tarvittavista turvamekanismeista. Keskeinen kysymys oli, miten ihmisoikeuspuolustajien turvallisuutta voitaisiin parantaa ja millainen mekanismi soveltuisi siihen parhaiten?

Keskustelujen johtopäätös oli, että ihmisoikeuspuolustajat tarvitsivat lyhytaikaista turvaa ja sijoitusta kotimaansa ulkopuolelle. Hankkeen taustalla vaikutti voimakkaasti myös EU:n ihmisoikeuspuolustajasuuntaviivoistakin kumpuava idea eurooppalaisista Shelter City -kaupungeista. Peace and Justice alkoi näiden pohjalta kehittämään turvakaupunkihanketta, jonka pilottivaihe päätettiin aloittaa Haagissa. Alankomaiden ulkoministeriö tuki ehdotusta, mutta se edellytti hankkeen saavan kannatusta ensin Haagin johdolta. Kaupungille päätös ei ollut helppo, koska idea herätti paljon pohdintaa siitä, että pitäisikö paikallishallinnon ylipäättänsä olla

<sup>220</sup> <https://sheltercity.nl>

mukana kyseisenlaisessa toiminnassa. Keskustelukierrosten jälkeen Haagin kaupunki kuitenkin päätti näyttää hankkeelle vihreää valoa, ja myönteisen päätöksen jälkeen pilottivaihe haluttiin käynnistää jo kahden kuukauden kuluessa.

The Hague: Shelter City Initiative -nimellä lanseeratun hankkeen toiminta aloitettiin Haagissa vuonna 2012. Pilottivaiheen aikana syyskuusta 2012 marraskuuhun 2013 kaupunki vastaanotti neljä ihmisoikeuspuolustajaa, jotka tulivat Venäjältä, Kongon demokraattisesta tasavallasta, Sudanista ja Kuubasta. Haagin Shelter Cityä pidettiin onnistuneena kokeiluna, ja se sai paljon myönteistä julkisuutta Alankomaissa. Ohjelmaa päätettiin jatkaa, ja toiminta laajeni vuonna 2014 myös Middelburgin kaupunkiin. Keväällä 2017 mukana oli jo yhteensä kymmenen hollantilaiskaupunkia.<sup>221</sup>

### **Ihmisoikeuspuolustajien valinta on haastavaa**

Shelter City -residenssiin järjestetään haku kaksi kertaa vuodessa. Hankkeen neuvottelukunta (advisory committee) valitsee hakijoiden joukosta residenssi-paikan saavat. Neuvottelukunta perustettiin valintaa varten, koska hakemuksia alkoi tulla paljon ja koska hakijoille haluttiin taata tasapuolinen käsittely. Justice and Peace -järjestöllä on katolinen tausta, mikä herätti hankkeen alkuaikoina epäilyjä siitä, ettei turvaresidenssiin valittaisi ihmisoikeuspuolustajia, jotka olisivat jollain tavalla katolisen kirkon vastaisia. Jotta valintaprosessin puolueettomuus voitiin turvata mahdollisimman hyvin, Peace and Justice perusti riippumattoman valintaelimen. Komitean johtoon tuli professori Amsterdamin yliopiston oikeustieteellisestä tiedekunnasta ja sen jäsenistöön edustajat Hivos ja Free Press Unlimited -järjestöistä sekä ulkoministeriöstä. Koska hakemuksia turvakaupunkeihin tulee paljon ja kyse on hyvin vaikeista tapauksista, on hyvä että valinta on usean henkilön yhteisellä vastuulla. Valintaan osallistuvat ovat kuvanneet prosessia hyvin vaikeaksi, sillä punninta vaarallisissa olosuhteissa toimivien ihmisoikeuspuolustajien välillä on raskasta sekä usein myös eettisesti vaikeaa.

Turvaa tarvitsevia ihmisoikeuspuolustajia etsitään Justice and Peace -järjestön omien kansainvälisten kontaktien kautta ja muiden ihmisoikeusjärjestöjen avulla. Myös Alankomaiden edustustot ja konsulaatit sekä EU:n delegaatiot eri maissa ehdottavat sopivia ihmisoikeuspuolustajia.

Shelter City -ohjelmaan voi hakea mistä päin maailmaa tahansa, mutta ehtona on että hakija on ihmisoikeuspuolustaja YK:n ihmisoikeuspuolustaja-määritelmän mukaisesti. Lisäksi häntä on uhattu vakavasti tai hän on työskennellyt pitkään painostuksen alaisena. Ohjelmaan osallistuvalla pitää olla lähtökohtaisesti mahdollisuus palata takaisin lähtömaahansa kolmen kuukauden residenssiajan jälkeen. Hänen on myös puhuttava englantia, ranskaa tai espanjaa niin hyvin, että hän pystyy tulemaan toimeen itsenäisesti Alankomaissa ja ottaa osaa erilaisiin aktiviteetteihin. Aluksi kielivaatimuksena oli vain englannin kielen taito, mutta käytännössä se rajoitti liikaa valittavien ihmisoikeuspuolustajien joukkoa, sillä etenkin monissa ihmisoikeuspuolustajille vaikeimmissa maissa englannin osaa-

<sup>221</sup> Amsterdam, Haag, Tilburg, Utrecht, Middelburg, Maastricht, Groningen, Nijmegen, Zwolle ja Haarlem.

minen on heikkoa. Turvakaupunkiin tulevan pitää olla myös halukas puhumaan maansa ihmisoikeustilanteesta, mutta kuitenkin niin ettei se uhkaa hänen turvallisuuttaan. Ehtona on lisäksi se, ettei matkustaminen Alankomaihin ja siellä oleskelu vaaranna ihmisoikeuspuolustajan tai hänen perheensä turvallisuutta.

Shelter City -ohjelmaan tulee vuosittain 250–300 hakemusta, ja niiden määrä on kasvanut etenkin viime vuosina. Hakijoista 65 prosenttia on Afrikan maista, joista kärkisijoja pitävät Kongon demokraattinen tasavalta, Burundi ja Nigeria. Seuraavaksi eniten, 14 prosenttia, hakemuksia tulee Aasiasta, etenkin Afganistanista, Bangladeshista ja Pakistanista. Valtaosa hakijoista on miehiä, 74 prosenttia. Naisten osuus on 23 prosenttia ja muiden kolme prosenttia. Toukokuuhun 2017 mennessä ohjelmaan oli osallistunut 46 ihmisoikeuspuolustajaa 29 maasta.

Kaupungit päättävät itsenäisesti, montako ihmisoikeuspuolustajaa ne voivat ottaa vastaan vuosittain. Määrä vaihtelee yhdestä kolmeen kaupungista riippuen. Pääsääntönä kuitenkin on, että kerrallaan residenssissä on vain yksi ihmisoikeuspuolustaja. Poikkeuksena tästä on Haag, jossa majoitetaan myös ne ihmisoikeuspuolustajat, jotka eivät voi residenssiajan jälkeen lähteä maasta turvallisuussyistä johtuen. Aluksi kaupunkien odotettiin vastaanottavan myös vähintään yhden ihmisoikeuspuolustajan, joka on ammatiltaan taiteilija. Tästä vaatimuksesta luovuttiin, koska taiteilijalle on tarjottava hänen ammatinsa näkökulmasta hyvin erilaista ohjelmaa kuin esimerkiksi ihmisoikeusjärjestöissä työskenteleville henkilöille. Lisäksi yhden paikan korvamerkitseminen tietyille ihmisoikeuspuolustajille kaventaa mahdollisuutta antaa paikkoja muille mahdollisesti suuremmassa avun tarpeessa oleville. Taiteilijapaikasta luopumista puolsi myös se, että on olemassa jo muita turvakaupunkihankkeita, jotka keskittyvät nimenomaan taiteilijoiden auttamiseen.

### **Tarjolla monipuolista ohjelmaa**

Turvaresidenssiajan ohjelma suunnitellaan kullekin tulijalle erikseen. Ohjelman sisältö riippuu tulijan tarpeista ja toiveista, mutta myös siitä, mitä kyseinen isäntäkaupunki voi hänelle tarjota. Turvan ja levon ohella ihmisoikeuspuolustajalle halutaan antaa mahdollisuus jatkaa työtään ja osallistua erilaisille kursseille tai koulutuksiin, kuten turvallisuuskoulutukseen.

Shelter City -ohjelma tarjoaa tulijoille myös esimerkiksi englanninkielen kursseja ja muita yliopisto-opintoja. Lisäksi ihmisoikeuspuolustajalle järjestetään tapaamisia sekä hollantilaisten poliitikkojen ja vaikuttajien että Euroopan parlamentin jäsenten kanssa. Tapaamisia järjestetään usein myös koululaisten ja opiskelijoiden kanssa. Osa ihmisoikeuspuolustajista haluaa puhua tilanteestaan mediassa, koska he arvioivat julkisuuden tuovan lisäturvaa etenkin silloin, kun he ovat palaamassa takaisin kotimaahansa.

Shelter Cityyn tulevalle ihmisoikeuspuolustajalle tarjotaan tarpeiden mukaan niin fyysistä kuin psyykkistäkin hoitoa. Ohjelmaan on sisällytetty alusta alkaen terveystakuutus, joka kattaa terveydenhuollon kustannukset. Hankkeen pilotti-

vaiheessa huomattiin, että ihmisoikeuspuolustajille on varattava mahdollisuus myös psyykkiseen apuun, esimerkiksi psykologikäynteihin. Monet ihmisoikeuspuolustajat elävät ja työskentelevät niin vaikeissa olosuhteissa, että henkinen tuki ja apu on heille erittäin tärkeää.

Haagin pilottivaiheen aikana todettiin, että turvaresidenssin ajankohdalla on huomattava merkitys siihen, miten ihmisoikeuspuolustajalle voidaan tarjota erilaista ohjelmaa. Lomakausien aikana erilaisten tapaamisten ja kurssien järjestäminen on usein hankalaa, joten vierailun ajankohta on sijoitettava niiden ulkopuolelle. Lisäksi hankkeen kokemusten perusteella huomattiin, että turvaan tuleva ihmisoikeuspuolustaja voi kokea itsensä yksinäiseksi erilaisesta järjestetystä ohjelmasta huolimatta. Yksi ratkaisu on vastaanottaa useampi ihmisoikeuspuolustaja samanaikaisesti, jolloin he voivat olla toisilleen seurana ja vertaistukena. Käytännössä samanaikainen sijoitus yhdessä kaupungissa ei ole kuitenkaan ollut mahdollista lähinnä resurssien vuoksi.

### **Turvallisuuden on kiinnitettävä erityistä huomiota**

Ihmisoikeuspuolustajan turvallisuudesta on huolehdittava erityisesti myös turvaresidenssin aikana. Shelter City -ohjelmaan osallistuneilla ihmisoikeuspuolustajilla ei ole ollut ongelmia heidän Alankomaissa oleskelunsa aikana, mutta yksi ihmisoikeuspuolustaja joutui häirityksi osallistuessaan ihmisoikeusneuvoston istuntoon Genevessä residenssiaikanaan. Shelter City -ohjelmalla on kuitenkin esimerkiksi tarkat ohjeet viestintää varten. Tarvittaessa ihmisoikeuspuolustajan sijoittumisesta turvaresidenssiin ei kommunikoida lainkaan ulospäin. Residenssiasunnon sijainti on vain projektissa mukana olevien tiedossa, ja erilaisten tilaisuuksien turvallisuus varmistetaan järjestäjien kanssa etukäteen. Osa ihmisoikeuspuolustajista myös välttää olemasta yhteydessä Alankomaissa asuviin, samasta maasta kotoisin oleviin henkilöihin.

### **Selkeä tehtävänjako on ensisijaista**

Justice and Peace huolehtii kaikista ohjelman kuluista, jotka eivät suoraan koske paikallista toimintaa kaupungissa. Yksittäisen ihmisoikeuspuolustajan sijoittamiseen liittyvistä kuluista 64 prosenttia katetaan paikallisesta budjetista ja loput 36 prosenttia tulevat ulkoministeriöltä sekä Justice and Peace -järjestöltä. Kokonaiskustannukset yhden ihmisoikeuspuolustajan osalta ovat yhteensä noin 30 000 euroa. Alankomaiden ulkoministeriön tuki hankkeelle vuosille 2015–2017 oli 500 000 euroa.<sup>222</sup>

<sup>222</sup> Collier, Chris (2015) Creating "Shelter Cities" – The Experience in The Netherlands.

#### Justice and Peace:

- tekee ihmisoikeuspuolustajien esivalinnan
- huolehtii matkustus-, viisumi- ja vakuutusjärjestelyistä
- tekee profiilin ihmisoikeuspuolustajasta
- koordinoi rahoitusta ja hoitaa varainhankintaa
- auttaa ihmisoikeuspuolustajaa verkottumaan Alankomaiden ja kansainvälisten poliitikkojen ja muiden relevanttien tahojen kanssa
- antaa turvallisuuskoulutusta ja
- tekee evaluoinnin residenssiajasta.

#### Paikallinen koordinaattori kaupungeissa:

- järjestää ihmisoikeuspuolustajan asumisen
- tukee ihmisoikeuspuolustajaa paikallisessa toiminnassa
- hoitaa päivittäistä ohjelmaa
- järjestää paikallisen rahoituksen ja
- raportoi yhdessä Justice and Peace -järjestön kanssa.

#### Paikallishallinto:

- tekee päätöksen liittymisestä Shelter City -ohjelmaan
- päättää montako ihmisoikeuspuolustajaa se voi vastaanottaa vuodessa
- tukee hanketta taloudellisesti ja poliittisesti
- etsii paikallisen koordinaattorin ja
- raportoi yhdessä muiden hankkeen toimijoiden kanssa.

#### Ulkoministeriö:

- osallistuu valintakomitean toimintaan
- tukee taloudellisesti ja poliittisesti sekä
- neuvoo ja auttaa viisumiprosessissa.

Ohjelmassa mukana olevat arvioivat, että eri osapuolten välinen yhteistyö on toiminut vuosien varrella yleisesti ottaen hyvin. Tärkeintä on, että vastuunjako on mahdollisimman selkeä ja kaikilla osapuolilla on selvillä, mitkä tehtävät kuuluvat kenenkin hoidettaviksi. Keskeistä on myöskin se, että toimijoiden välillä on hyvä keskusteluyhteys, koska erimielisyyksiäkin tulee väistämättä matkan varrella. Esimerkiksi jokin mukana olevista kaupungeista ei ole aina halunnut vastaanottaa sille osoitettua ihmisoikeuspuolustajaa, jolloin avoimella ja luottamuksellisella keskustelulla on voitu ratkoa näkemyseroja.

Shelter City -toiminnassa mukana olevien tai aiemmin mukana olleiden mielestä ohjelmalla on ollut koko toiminnan ajan Alankomaissa vahva poliittinen tuki etenkin ulkoministeriössä, mutta myös parlamentissa. Uusien kaupunkien

liittyminen ohjelmaan kertoo, että Shelter Cityyn suhtaudutaan hyvin myönteisesti myös paikallishallinnon tasolla. Alankomaiden edustustojen tuki ohjelmalle vaihtelee edustustoittain, mutta arvioiden mukaan 10–20 prosenttia ihmisoikeuspuolustajien hakemuksista tulee edustustojen kautta.

### **Residenssiaikaan toivotaan lisää joustoa**

Shelter City -ohjelman tarkoituksena ei ole sijoittaa ihmisoikeuspuolustajia pitkäaikaisesti, vaan kolmen kuukauden residenssiajan on oltava lähtökohtaisesti riittävä. Ennen päätöstä sijoittaa henkilö turvaresidenssiin tehdään arvio siitä, että muut kyseisessä tapauksessa käytettävissä olevat suojamekanismit on jo hyödynnetty. Ensisijaisena tavoitteena on tukea ja suojella ihmisoikeuspuolustajaa paikallisesti, jotta he voivat jatkaa työtään mahdollisimman hyvin omassa yhteisössään. Shelter City -ohjelmalla ei myöskään haluta tukea ”aivovuotoa” lähtömaista Alankomaihin. Väliaikaisuutta painotetaan toki myös siksi, ettei haluta antaa kuvaa ohjelmasta kiertotienä turvapaikan saamiseksi. Turvaresidenssiin tulija allekirjoittaa aina paperin, jossa kerrotaan ohjelman perussäännöt ja painotetaan sen väliaikaisuutta.

Ihmisoikeuspuolustajat osallistuvat Shelter City -ohjelmaan kolme kuukautta voimassa olevalla Schengen viisumilla. Viisumin hakemisessa noudatetaan normaalia Schengen-viisumin hakuprosessia, mutta ulkoministeriön ja maahanmuuttoviranomaisten kanssa on tehty erillinen sopimus siitä, että ne ohjeistavat viisumivirkailijoita myöntämään viisumin Shelter City -residenssiin tuleville. Viisumia on mahdollisuus tarvittaessa uudistaa kerran toisen kolmen kuukauden ajaksi.

Justice and Peace aloitti keskustelut viisumeista viranomaisten kanssa heti hankkeen alussa, ja järjestö lobbasi Alankomaiden parlamentissa Shelter City -ohjelman tukemiseksi. Alankomaiden ulkoministeri antoi parlamentin alahuoneelle kaksi kirjettä, joissa hän kertoi tukevansa ohjelmaa ja lupasi nopeuttaa uhattuina olevien ihmisoikeuspuolustajien viisumiprosessia. Ohjelmaan hyväksytty ihmisoikeuspuolustaja voikin saada viisumin kahdessa kolmessa päivässä ja tarvittaessa 24 tunnin kuluessa. Viisumijärjestelyt vaativat tiivistä yhteistyötä Peace and Justicen ja ulkoministeriön välillä. Viranomaiset ovat olleet alusta asti selkeästi sitä mieltä, että ohjelmaan tuleville ihmisoikeuspuolustajille on mahdollista myöntää lähtökohtaisesti vain kolmen kuukauden oleskeluun oikeuttava Schengen-viisumi. Muitakin, pidemmän oleskelun mahdollistavia viisumivaihtoehtoja olisi periaatteessa käytettävissä, mutta muutos vaatisi tukea erityisesti ulkoministeriöstä. Peace and Justice on yrittänyt vaikuttaa sen puolesta, että residenssiaikaa voitaisiin pidentää kolmesta kuukaudesta tai siihen saataisiin enemmän joustonvaraa, mutta esitys ei ole vielä saanut tukea.



## Tilannetta seurattava myös paluun jälkeen

Vaikka ohjelman tavoitteena on, että osallistujat voivat palata maahansa residenssin jälkeen, on selvää että vaikeista oloista tuleville ihmisoikeuspuolustajille se ei aina ole mahdollista. Jokaisen ohjelmaan tulevan ihmisoikeuspuolustajan tilannetta monitoroidaan tarkkaan ja paluuseen liittyviä kysymyksiä käsitellään sen mukaisesti. Jos päädytään siihen, ettei paluu ole mahdollinen, ihmisoikeuspuolustajaa autetaan löytämään muita mahdollisuuksia. Hänelle voidaan etsiä paikka toisesta turvaresidenssi-ohjelmasta tai hän voi palata kotimaansa lähialueelle, jossa on tarpeeksi turvallista. Yksi mahdollisuus on hakea opiskelemaan yliopistoon jonkin apurahaohjelman turvin Alankomaissa tai muualla Euroopassa. Tarkkaa määrää ei ole tiedossa, mutta muutamat ohjelmaan osallistuneet ihmisoikeuspuolustajat ovat päätyneet hakemaan turvapaikkaa Alankomaista. Vaikka turvaresidenssiin tulevat sitoutuvat palaamaan kotimaahansa kolmen kuukauden jälkeen, heillä on aina oikeus hakea tarvittaessa turvapaikkaa normaalien turvapaikkamenettelyjen kautta.

Ihmisoikeuspuolustajiin pidetään yhteyttä ja heidän tilannettaan seurataan myös residenssiajan jälkeen heidän palattuaan kotimaahansa. Usein he joutuvat uudelleen erilaisen painostuksen ja uhkailun kohteeksi. Tämän vuoksi heille annetaan turvallisuuskoulutusta Shelter City -aikana, jotta heillä olisi paremmat mahdollisuudet selviytyä vaikeassa tilanteessa. Myös heidän saamansa mediahuomion ja uusien verkostojen toivotaan antavan turvallisuudentunnetta ja myös konkreettisesti parantavan turvallisuutta. Joissain tapauksissa ihmisoikeuspuolustajille on annettu rahallista tukea, jotta he ovat voineet lähteä pakoon oman maansa sisällä (esimerkiksi vaihtaa asuntoa) tai kustantaa muita turvallisuutta lisääviä toimia. Lisäksi heille annetaan yhteystiedot paikallisiin toimijoihin, joihin he voivat tarvittaessa turvautua. Muutamissa tapauksissa ihmisoikeuspuolustaja on esimerkiksi vangittu vähän sen jälkeen, kun hän on palannut kotimaahansa Shelter Cityn jälkeen. Näissä tapauksissa Justice and Peace on aktivoinut eri tahoja, kuten paikallisia järjestöjä ja edustustoja, toimimaan kaikin tavoin heitä auttaakseen.

## Ohjelma on onnistunut tavoitteissaan

Eri arvioiden mukaan Shelter City -ohjelma on ollut onnistunut tavoitteessaan tarjota turvaa ja tukea ihmisoikeuspuolustajille. Suurin osa ohjelmaan osallistuneista on kokenut turvakaupunkiajan hyödyllisenä, ja he ovat pystyneet jatkamaan työskentelyään myös Alankomaista käsin. Erityisesti turvallisuuskoulutusta ja verkostojen luomista eurooppalaisten järjestöjen ja vaikuttajien kanssa on pidetty ohjelman hyvinä käytäntöinä. Tärkeimpänä Shelter City -ohjelman vaikutuksena pidetään usein sitä, että siihen osallistuneet ihmisoikeuspuolustajat ovat pystyneet palaamaan kotimaahansa ja jatkamaan työtään ja muiden ihmisoikeuspuolustajien tukemista sekä koulutusta.<sup>223</sup>

Shelter City -ohjelman menestyksen yhtenä tekijänä on pidetty sitä, että se on pystynyt kertomaan ihmisoikeuksista yksittäisten ihmisten tarinoiden kaut-

<sup>223</sup> The Hague: Shelter City Evaluation (2015) Justice and Peace, The Netherlands.

ta. Kun ohjelmaan tuleva ihmisoikeuspuolustaja kertoo omasta elämästään ja tilanteestaan, saavat kuulijat aivan erilaisen kosketuksen kyseisen maan ihmisoikeusongelmiin, kuin jos niistä kerrotaan yleisellä tasolla. Käänteinen puoli tässä tosin on se, että mukana olevat kaupungit haluavat mielellään vain kuuluisia ja julkisuuden kannalta kiinnostavia ihmisoikeuspuolustajia.

Shelter City -hankkeen haasteena on tällä hetkellä hakemusten määrän kasvaminen suhteessa olemassa oleviin resursseihin. Koska yhä pienemmälle määrälle hakijoista voidaan tarjota residenssipaiikka, Justice and Peace on järjestänyt myös erillisiä lyhytaikaisia koulutuksia ihmisoikeuspuolustajille Alankomaissa. The Hague Training Course for Human Rights Defenders on Security (THTC) järjestetään vähintään kaksi kertaa vuodessa, ja yhden koulutusjakson pituus on kymmenen päivää. Yhteen koulutukseen kutsutaan kerrallaan 20 ihmisoikeuspuolustajaa eri puolilta maailmaa. Koulutukset järjestetään yhteistyössä ulkoministeriön ja katolisen Mensen met meen Missie -kehitysyhteistyöjärjestön kanssa.<sup>224</sup> Shelter Cityn haasteena on myös se, että ohjelmaan jo osallistuneiden määrä kasvaa koko ajan, joten paluunsa jälkeen monitoroitavia ihmisoikeuspuolustajia on maailmalla yhä enemmän.

Shelter City -ohjelman vahvuuksia ovat:

- hyvin monipuolinen tuki ihmisoikeuspuolustajalle
- vahva organisaatio ja laaja yhteistyö, jossa on mukana kaupungeja, yliopistoja, järjestöjä ja viranomaisia
- hyvä yhteistyö viranomaisten kanssa viisumiprosessissa
- mahdollisuus tarjota ihmisoikeuspuolustajalle kontakteja Alankomaiden ja EU:n päättäjiin sekä
- vahva poliittinen tuki ja kannatus toiminnalle.

Shelter City -ohjelman haasteita ovat:

- lyhyt turvaresidenssiaika, jossa ei lähtökohtaisesti ole joustomahdollisuutta
- ihmisoikeuspuolustajan tukeminen tilanteessa, jossa hänen ei ole mahdollista palata takaisin kotimaahansa kolmen kuukauden jälkeen
- hakemusten määrän kasvaminen suhteessa tarjolla oleviin paikkoihin ja
- kotimaahansa palanneiden ihmisoikeuspuolustajien seuranta ja tukeminen.

## 8.2 The International Cities of Refuge Network (ICORN)

The International Cities of Refuge Network (ICORN) on järjestö, jonka kautta kaupungit eri puolilta maailmaa tarjoavat suojaa toimintansa ja mielipiteidensä vuoksi uhattuna oleville kirjoittajille ja taiteilijoille.<sup>225</sup> ICORNin toiminnan tavoitteena on edistää sananvapautta ja tarjota käytännöllistä apua vaarassa oleville

<sup>224</sup> <http://www.justiceandpeace.nl/mensenrechtenverdedigers-en-veiligheid/the-hague-training-course-voor-mensenrechtenverdedigers-over-veiligheid>

<sup>225</sup> <http://www.icorn.org>

henkilöille. Työnsä luonteen vuoksi he ovat ICORNin mukaan yleensä myös ihmisoikeuspuolustajia, mutta se ei ole edellytys turvakaupunkipaikan saamiseksi.

ICORNin juuret ovat the International Parliament of Writers (IPW) -järjestön perustamassa the International Network of Cities of Asylum (INCA) -toiminnassa. IPW lakkautettiin vuonna 2005, mutta sen eri puolille maailmaa levinnyttä turvakaupunkitoimintaa haluttiin pitää edelleen käynnissä, ja vuonna 2006 ICORN perustettiin Norjan Stavangerissa toiminnan jatkajaksi.

ICORNin toimintaa laajennettiin vuonna 2014 niin, että kirjailijoiden ja toimittajien lisäksi turvaa voivat nykyisin hakea myös taiteilijat. Vuoden 2017 alussa toiminnassa oli mukana 65 kaupunkia ja ohjelmaan oli osallistunut yli 170 henkilöä. Järjestön sihteeristö työskentelee Stavangerissa, ja sen johtokunta koostuu toiminnassa mukana olevien kaupunkien edustajista<sup>226</sup>. Lisäksi PEN Internationalilla ja Sølvsberget Cultural Centrellä on mahdollisuus lähettää edustaja johtokunnan kokouksiin, jossa heillä on puheoikeus ja oikeus esittää kokouksessa käsiteltäviä asioita. Samoin yhdellä turvaresidenssissä olevalla tai olleella kirjailijalla tai taitelijalla on mahdollisuus osallistua kokouksiin vastaavilla oikeuksilla.

ICORNin suurimmat rahoittajat ovat Ruotsin kehitysyhteistyövirasto Sida, Norjan ulkoministeriö, Stavangerin kunta ja The Fritt Ord -säätiö. Näiden lisäksi toimintaa rahoitetaan muun muassa ICORN-kaupunkien maksamilla vuosittaisilla jäsenmaksuilla.<sup>227</sup>

## Hakijoiden taustat selvittää huolella

ICORN tarjoaa pitkäaikaisia, noin kahden vuoden mittaisia residenssejä. Niiden lisäksi se myöntää myös nopeaa hätäapua, jolla autetaan akuutissa tilanteessa olevia kirjoittajia ja taiteilijoita esimerkiksi asumiskuluissa, puhelinlaskuissa ja lääkehankinnoissa heidän odottaessaan turvakaupunkipaikkaa.

Turvaresidenssiin hakevan on oltava vaarassa tulla tapetuksi, kaapatuksi tai pahoinpidellyksi ammatillisen toimintansa vuoksi. Syitä turvan saamiseksi voi olla myös vankilaan joutuminen tai riski joutua vankilaan. Tai hakijan voi olla mahdoton työskennellä vapaasti, koska pelkää joutuvansa vainotuksi. Vainoajana voi olla valtion edustajien lisäksi jokin muu taho.

ICORN-residenssin tavoitteena on tarjota paikan saaville hetken hengähdystaukoa vaikeuksien keskellä ja mahdollisuus jatkaa työtään rauhallisissa olosuhteissa. Paikan saavat voivat hetkeksi huokaista, verkostoitua ja miettiä rauhassa, mitä aikovat tehdä seuraavaksi. Etenkin verkostoituminen vastaavassa tilanteessa olevien ihmisoikeuspuolustajien kanssa on erityisen tärkeää, koska vain he voivat ymmärtää, millaista on elää uhan ja häirinnän kohteena. Ihmisoikeuspuo-

<sup>226</sup> ICORNin johtokunnan jäsenet kaudella 2014–2018: puheenjohtaja Chris Gribble (Norwich), varapuheenjohtaja Leikny Haga Indergaard (Bergen), Jasmina Arambasic (Ljubljana), Annika Strömberg (Uppsala), Henry Reese (Pittsburgh) ja Danuta Glondys (Krakova).

<sup>227</sup> ICORN Report 2012–2013 (2014) ICORN.

lustajille on myös hyvin tärkeää, että he voivat jollain tavalla jatkaa työtään myös turvassa olon aikana. Jos ihmisoikeuspuolustaja haluaa, hän voi osallistua erilaisiin tapahtumiin ja tilaisuuksiin esimerkiksi kertomassa oman maansa ihmisoikeustilanteesta ja omasta työstään. ICORN-residenssiin tulijan ei ole kuitenkaan pakko esiintyä julkisuudessa, vaan hän voi päättää tekemisistään ja ohjelmastaan tilanteensa mukaan.

Yksi kuuluisimmista ICORN-residenssissä olleista on valkovenäläinen kirjailija Svetlana Aleksijevitš, joka sai Nobelin kirjallisuuspalkinnon vuonna 2015. Hän oli vuosina 2006–2008 turvaresidenssissä Göteborgissa Ruotsissa.

ICORN tutkii jokaisen residenssihakemuksen yksittäisesti yhteistyössä PEN Internationalin Writers in Prison Committee'n kanssa<sup>228</sup>. Komitea selvittää jokaisen hakijan ammatillisen statuksen ja arvioi, millaisessa vaarassa hän on. ICORN ehdottaa verkostoonsa kuuluvalla kaupungille turvaresidenssiin hakeneiden joukosta noin 6–8 henkilöä, joiden se katsoo sopivan kyseiseen kaupunkiin. Kaupunki saa itse päättää, kenet se haluaa majoittaa ja montako residenssiläistä se vastaanottaa samanaikaisesti, mutta yleensä vain yhden kerrallaan. Joskus tulijalla on mukanaan perhe, puoliso tai kumppani, joka on usein samassa tilanteessa oleva taiteilija. Muutama kaupunki majoittaa useamman kerrallaan, koska niiden taloudelliset resurssit antavat siihen mahdollisuuden. Esimerkiksi Malmössä on yksi residenssi taiteilijalle ja yksi kirjoittajalle. Tukholmassa ja Osllossa on ollut suunnitelmia tarjota paikkaa useammalle kerrallaan, mutta päätöksenteko asian suhteen oli vielä kesken selvityksen teon aikana.

### **Viisumi- ja oleskelulupakäytännöt vaihtelevat paljon**

Tarvittavat viisumit ja oleskeluluvat ja niiden hakuprosessit vaihtelevat paljon eri maissa, joissa on ICORN-toimintaa. Tyypillisesti vastaanottava turvakaupunki sijaitsee Schengen-alueeseen kuuluvassa maassa,<sup>229</sup> ja ICORNin mukaan usein tulija hakee ensin Schengen-viisumia ja vasta residenssimaahan saavuttuaan oleskelulupaa kahdeksi vuodeksi. Viisumiprosessit kestävät muutamasta viikosta useisiin kuukausiin. Pitkä odotusaika on monelle hakijalle hyvin raskas, ja sinä aikana hänen tilanteensa voi pahentua entisestään. Joissain tapauksissa jo maasta lähdön valmistelu voi lisätä häneen kohdistuvaa uhkaa. Usein ICORN-kaupunkien koordinaattorit yrittävät eri teitä auttaa lupaprosessissa, esimerkiksi ottamalla yhteyttä maansa edustustoon tai paikallisiin järjestöihin.

Jos residenssiin tulijan on haettava ensin viisumia, on ICORNin mukaan usein haitta tuoda siinä vaiheessa esille, että on lähdössä maasta kokemansa vainon ja uhan vuoksi. Erityisesti joidenkin maiden kansalaisille ei ole myönnetty näissä tapauksissa viisumia, koska heidän uskotaan hakevan turvapaikkaa vastaanottamaan maahan päästyään. Tämän vuoksi hakuvaiheessa korostetaan usein henkilön tulevan esimerkiksi ”kulttuurivaihtoon”. Lupaprosessia vaikeuttaa usein myös vaadittavan matkustusasiakirjan, kuten passin, puuttuminen. Osa turva-

<sup>228</sup> <http://www.pen-international.org/who-we-are/writers-in-prison/>

<sup>229</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy_en)

kaupunkiin tulijoista on joutunut pakenemaan ilman passiaan, ja osa kokee liian vaaralliseksi hakea passia maansa viranomaisilta. Joissain tapauksissa viranomaiset ovat kieltäytyneet myöntämästä passia hakijalle.<sup>230</sup>

Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa on luotu erillinen lupaprosessi erityisesti ICORN-residenssiin tulijoita varten.

Tanskan parlamentti hyväksyi vuonna 2008 lain, jonka mukaan ICORN-residenssiin tulija voi hakea kotimaansa Tanskan edustustosta kahden vuoden oleskelulupaa itselleen ja tarvittaessa perheelleen, jos hänellä on jo sovittuna residenssipaiikka tanskalaiseen kaupunkiin.<sup>231</sup> Oleskeluluvan saajan on allekirjoitettava asiakirja, jossa hän vakuuttaa tuntevansa tanskalaiset perusarvot ja lupaa lähteä maasta residenssiajan jälkeen. Kyseinen vakuutus tarvittiin, jotta laki erityisjärjestelystä meni läpi parlamentissa. Tanskan järjestelmän hyvä puoli on, ettei tulijalta vaadita välttämättä passia tai vastaavaa matkustusasiakirjaa luvan saamiseksi. Puutteena tässäkin systeemissä on ollut prosessin pitkä kesto, sillä se vie ainakin kaksi kuukautta.<sup>232</sup>

Norjan järjestelmä eroaa huomattavasti muiden maiden prosesseista. Norjassa ICORN-residenssiin tulijat valitaan kiintiöpakolaisia varten tehdyn järjestelyn sisällä. Norjan parlamentti hyväksyy vuosittain kiintiöpakolaisten määrän ja maat, joista heitä vastaanotetaan. Tähän kiintiöön sisältyy muutamia paikkoja, jotka eivät ole sidottu mihinkään lähtömaahan tai jotka voidaan antaa erittäin akuuteissa tilanteissa oleville. Norjan PENille on annettu mahdollisuus ehdottaa henkilöitä näiden kahden erityiskategorian sisällä Norjan maahanmuuttoviranomaisille. ICORNin perustamisen jälkeen vuonna 2006, sen sihteeristö on käytännössä hoitanut esitettävien residenssiläisten valinnan. Maahanmuuttoviranomaiset järjestävät ja maksavat turvaresidenssiin tulijan matkat. Itse prosessista vastaa pääasiassa International Organisation for Migration (IOM) ja ICORNin rooli on monitoroida prosessia. Norjassa tulija saa siis pakolaisstatuksen, ja siten hänellä on mahdollisuus pitkäaikaiseen suojeluun.<sup>233</sup>

Ruotsissa ICORN neuvotteli yhdessä kaupunkien edustajien, Ruotsin PENin, kulttuurineuvoston (Kulturrådet) ja maahanmuuttoviranomaisten kanssa (Migrationsverket) maahantuloon liittyvistä kysymyksistä. Vuonna 2011 ruotsalaisviranomaiset päättivät, että uhan alla eläville taiteilijoille voidaan myöntää kahden vuoden väliaikainen oleskelulupa residenssiä varten. Lupahakemusta varten tehtiin myös oma erillinen hakemus pohjansa. Kahden vuoden jälkeen residenssiläisellä on mahdollisuus hakea esimerkiksi pysyvää oleskelulupaa, jos hän pystyy elättämään itsensä työllään.<sup>234</sup> ICORN pitää Ruotsin-mallia tämänhet-

230 Dyvik, Elisabeth (2014) Providing residencies for persecuted writers and artists in Europe – Immigration issues, The Foreign Policy Centre, London.

231 [https://www.nyidanmark.dk/da-dk/ophold/friby\\_ordningen.htm](https://www.nyidanmark.dk/da-dk/ophold/friby_ordningen.htm)

232 Dyvik, Elisabeth (2014) Providing residencies for persecuted writers and artists in Europe – Immigration issues, The Foreign Policy Centre, London.

233 Dyvik, Elisabeth (2014) Providing residencies for persecuted writers and artists in Europe – Immigration issues, The Foreign Policy Centre, London.

234 <https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Fristad-at-konstnarer.html>

kisistä järjestelyistä parhaimpana, joskin siinäkin ongelmana on edelleen pitkä hakuprosessi. Oleskeluluvan saaminen kestää noin kaksi kuukautta.<sup>235</sup>

### **Residenssin jälkeistä aikaa suunniteltava ajoissa**

ICORNin mukaan suojelumekanismin järjestäjien on erityisen tärkeää työskennellä läheisesti ja myönteisellä tavalla maahanmuuttoviranomaisten ja hallituksen edustajien kanssa. Viime vuosina poliittinen paine tiukentaa esimerkiksi oleskelulupien myöntämistä on kasvanut, ja erilaisen valvonnan ja tutkinnan määrä on lisääntynyt. Maahanmuuttoviranomaiset työskentelevät kovan, etenkin poliitikkojen ja median luoman, paineen alaisina, joten he ovat paljon varovaisempia kuin aiemmin. Hyvä keskusteluyhteys viranomaisten kanssa on tämän vuoksi entistä keskeisempää. Kun ICORNin edustajat pääsevät selittämään, mistä toiminnassa on kyse, on vastaanotto ollut yleensä hyvä ja menettelyistä on päästy yhteisymmärrykseen. Viranomaisille on yleensä tärkeää se, että tulijoiden taustat tarkistetaan hyvin ja ettei kyse ole pysyvästä järjestelystä vaan väliaikaisesta suojasta. Vain muutamissa tapauksissa yhteisymmärrystä viranomaisten kanssa ei ole löytynyt, eikä toimintaa ole voitu käynnistää kyseisessä maassa.

ICORNin mukaan viisumeihin ja oleskelulupiin liittyvät kysymykset ovat vaikeutuneet viime vuosina, koska taustalla piilee pelko siitä, että tulijoiden perimmäisenä tavoitteena on saada turvapaikka. ICORNin edustajat painottavatkin, etteivät ihmisoikeuspuolustajat yleensä toivo kuin väliaikaista turvaa, sillä he haluavat jatkaa toimintaansa omissa maassaan tai lähialueella.

Samalla on kuitenkin huomattava, että maahantulon lisäksi ICORNin on otettava entistä enemmän huomioon kysymys siitä, mitä residenssissä olleelle tapahtuu kahden vuoden jälkeen. Tosiasiassa paluu kotimaahan on monelle hankala tai mahdoton, joten organisaation on mietittävä jo hyvissä ajoin erilaisia vaihtoehtoja paluulle. Koska ICORN-verkosto työskentelee erityisen vakavan uhan alla elävien ihmisten kanssa, on vaikea suunnitella tarkkaan ennakolta paluuseen liittyviä kuvioita. Olosuhteet saattavat muuttua lähtömaassa ratkaisevasti huonompaan suuntaan poissaolon aikana.

Jos paluu vaikuttaa mahdottomalta, vaihtoehtoina yleensä ovat esimerkiksi uuden oleskeluluvan hakeminen jollain muulla perusteella, turvapaikan hakeminen, hakeminen turvaresidenssiin toiseen maahan tai paluu jonnekin kotimaan lähialueelle. Koska kyseessä on aina hyvin suuri ja vakava päätös, on ihmisoikeuspuolustajan itsensä aina tehtävä valinta. Mitä aiemmin paluuta koskevia suunnitelmia aletaan tehdä, sitä paremmin ehditään tutkia eri vaihtoehtoja ja arvioida, mikä on ylipäätänsä mahdollista. Esimerkiksi oleskelulupiin liittyvät käytännöt muuttuvat ICORNin mukaan Euroopassa nyt niin paljon, että vaatii erityistä valppautta ja vaivaa pysyä ajan tasalla.

---

<sup>235</sup> Dyvik, Elisabeth (2014) Providing residencies for persecuted writers and artists in Europe – Immigration issues, The Foreign Policy Centre, London.

Jos ihmisoikeuspuolustaja päättää kuitenkin palaa kotimaahansa, ICORN perustaa tarvittaessa verkoston, johon hän voi tarpeen tullen olla yhteydessä ja joka on perillä hänen tilanteestaan. Jos tilanne muuttuu uhkaavaksi, ICORN yrittää järjestää henkilölle mahdollisuuden uuteen turvaresidenssiin oman verkostonsa kautta tai muiden suojaajien tarjoavien järjestöjen avulla.

### **Hakijamäärät kasvavat joka vuosi**

Viisumi- ja oleskelulupaprosesseihin liittyvien kysymysten lisäksi ICORNin haasteena on tällä hetkellä hakijamäärien nopea kasvu suhteessa ICORN-kaupunkien määrään ja organisaatioihin resursseihin. Vuonna 2011 hakemuksia tuli noin 40, vuoteen 2013 mennessä määrä lähes kaksinkertaistui ja vuonna 2016 hakemuksia saapui vähän yli sata. Vuonna 2016 eniten hakemuksia tuli Syyriasta, Turkista, Bangladeshista ja Burundista. Samana vuonna paikka voitiin tarjota 17 hakijalle. Vuoden 2017 alkupuoliskolla (15. kesäkuuta mennessä) hakemuksia oli tullut eniten Iranista, ja lähes puolet hakijoista oli toimittajia.<sup>236</sup> ICORNin tavoitteen on saada lisää kaupunkeja liittymään verkostoon, jotta paikkojen määrää voitaisiin tulevaisuudessa lisätä.

Suurin osa hakijoista on miehiä. Naisia oli esimerkiksi vuonna 2016 noin viidesosa hakijoista, mutta määrä oli vuoden 2017 alkupuoliskolla (15. kesäkuuta mennessä) kasvussa ja naisten osuus oli kasvanut 26 prosenttiin.<sup>237</sup> Tyypillisin hakija on edelleen miestoimittaja, joka tulee perheensä kanssa, mutta helpoimmin paikan saa naisrunoilija, joka on perheetön. Naisrunoilijat ja naispuoliset hakijat ovat ICORNin tietojen mukaan usein suurimmassa vaarassa, joten siinä mielessä tilanne on hyvä, että heille myös paikka löytyy helpommin. Perheellisten pitää odottaa paikkaa pisimpään, koska perhe tarvitsee resursseja ja tukea yksittäisiä tulijoita enemmän.

### **Kaupungeilla keskeinen rooli**

ICORN-verkoston toiminta nojaa vahvasti kaupunkeihin, ja verkosto työskentelee suoraan paikallishallintojen kanssa. Paikallishallinnot ovat usein vapaampia toimimaan kuin valtiotason hallinto, koska ne eivät ole samalla tavalla kytköksissä kansainväliseen politiikkaan tai maahanmuuttolakien säätämiseen. Kaupunkien lisäksi joissakin maissa aluehallinnot ovat ryhtyneet tukemaan ICORN-hankkeita. Esimerkiksi Espanjassa, Italiassa ja Saksassa tuki painottuu enemmän alueellisesti eikä niinkään kansalliselle tasolle. Maahantulokysymyksissä tarvitaan kuitenkin hyvää yhteistyötä valtion hallinnon kanssa. Myös rahoitusmielessä eri ministeriöillä on toiminnassa vahva rooli joissakin maissa. Norjassa ulkoministeriö tukee ICORNin ja sen sihteeristön toimintaa, ja esimerkiksi Ruotsissa ja Tanskassa kulttuuriministeriöillä on keskeinen rooli rahallisen ja poliittisen tuen antajina. Ruotsissa kulttuuriministeriö on muun muassa lähettänyt tietoa ICORNista kaikille ruotsalaisedustustoille maailmalla, jotta ne tietävät millaisesta toiminnasta on kysymys.

<sup>236</sup> Half-year report 2017, ICORN. <http://www.icorn.org/article/half-year-report-2017>

<sup>237</sup> Half-year report 2017, ICORN. <http://www.icorn.org/article/half-year-report-2017>

Vahvan taloudellisen ja poliittisen tuen lisäksi ICORN-toiminnassa tarvitaan kaupunkien ja toimintaa käytännössä pyörittävien tahojen vahvaa sitoutumista ja yhteistyötä erilaisten asiantuntijoiden kanssa. ICORN-verkoston mukaan haakevan kaupungin onkin täytettävä tietyt kriteerit ennen kuin se voi vastaanottaa ihmisoikeuspuolustajaa. ICORNiin tulevien tilanne on psyykkisesti hyvin vaikea, sillä he yleensä pelkäävät itsensä ja läheistensä puolesta. Heillä voi olla traumoja sekä uni- ja keskittymisongelmia. Ja heidän voi olla erittäin vaikea työskennellä oman piirinsä ulkopuolella, täysin uudenvälisessä ympäristössä. Myös kieliongelmat ovat tavallisia.

ICORN-kaupungin tehtävänä on:

- järjestää matka ja vastaanotto kaupunkiin
- huolehtia oleskeluun liittyvistä lupa-asioista (viisumi, oleskelulupa)
- hankkia sopiva asunto
- huolehtia apuraha residenssiajaksi
- auttaa paikalliseen yhteiskuntaan kotoutumisessa sekä ammatillisesti että sosiaalisesti
- valita turvaresidenssikoordinaattori, joka toimii tukena koko residenssiajan ja
- maksaa ICORN-verkoston jäsenmaksu (2 000 €/vuosi).

Yleiset arviot ICORNin toiminnasta ovat pääasiassa hyvin myönteisiä niin turvaresidenssissä olleiden näkökulmasta kuin myös vastaanottavien kaupunkien kannalta. Joissain tapauksissa turvaan saapuvien ihmisoikeuspuolustajien odotukset eivät ole vastanneet sitä, mitä heille on tarjottu kyseisessä kaupungissa. Pienemmistä kaupungeista ei ole aina löytynyt tulijalle tarpeeksi samankielistä seuraa, tai asunto on sijainnut syrjäisessä paikassa, josta on ollut hankalat kulkuyhteydet.

Tavoitteena onkin että, että kaupunki perustaisi ryhmän tai tiimin, jossa on mukana esimerkiksi sosiaalityöntekijöitä, juristeja, terveydenhuollon ammattilaisia, poliisin edustaja ja ihmisoikeuspuolustajan ammattia edustavia toimijoita. Asunnon lisäksi on mietittävä kaikki kyseisen henkilön tarvitsevat palvelut ja tuki sekä tarjottava erilaista tekemistä ja ohjelmaa kaupungissa oleskelun ajaksi.

ICORN-verkoston vahvuuksia ovat:

- taustatahojen pitkä kokemus vaarassa olevien kirjoittajien ja taiteilijoiden auttamisessa
- PEN Internationalin vahva osaaminen ja verkostot turvakaupunkipaikan saavien valinnassa
- pitkä turvaresidenssiaika (2 vuotta) verrattuna muihin ohjelmiin
- laaja kaupunkiverkosto, joka tarjoaa monenlaisia vaihtoehtoja sijoittumispai-  
kaksi
- Norjan poliittinen ja taloudellinen tuki toiminnalle sekä



- paikallishallintojen vahva poliittinen ja taloudellinen sitoutuminen toimintaan, jolloin kansallisen tason politiikalla ei ole niin suurta vaikutusta toiminnan jatkuvuuteen (pois lukien viisumi- ja oleskelulupakysymykset).

ICORN-verkoston haasteita ovat:

- vaihtelevat viisumi- ja oleskelulupakäytännöt eri maissa ja lupien hakuprosessien pitkä kesto
- kiristyneet asenteet ja käytännöt viisumi- ja oleskelulupa-asioissa Euroopassa
- mukana olevien kaupunkien hyvin erilaiset resurssit ja olosuhteet
- hakemusten määrän lisääntyminen suhteessa tarjolla oleviin paikkoihin
- sihteeristön resurssien kasvattaminen toiminnan lisääntyessä ja
- ihmisoikeuspuolustajan tukeminen tilanteessa, jossa hänen ei ole mahdollista palata takaisin kotimaahansa kolmen kuukauden jälkeen.

### 8.3. Suomalaiset turvaresidenssi- ja turvakaupunkihankkeet

#### 8.3.1 Safe Haven Helsinki

Helsinki International Artist Programme (HIAP) ja Perpetuum Mobile -järjestö aloittivat vuonna 2014 On the Move / The Nordic Fresh Air

-pilottihankkeen, joka tarjosi työnsä ja mielipiteidensä vuoksi uhattuina oleville visuaalisen taiteen ja musiikin alan ammattilaisille turvaresidenssejä Helsingissä. Vuonna 2016 hanketta jatkettiin Safe Haven Helsinki -nimellä.

Perpetuum Mobile vastaa muiden muassa residenssiläisten kutsumisesta, ammatillisesta tuesta, näyttelyiden järjestämisestä, keskustelutilaisuuksista ja hankkeen yleisestä organisoimisesta. HIAP puolestaan vastaa Suomenlinnassa sijaitsevista residenssipalveluista ja matkajärjestelyistä. Safe Haven Helsingille perustettiin vuonna 2016 ohjausryhmä, jossa ovat mukana edustajat Anna Lind Säätiöstä, HIAPista, Perpetuum Mobilesta, Ihmisoikeusliitosta, Suomen Muusikkojen Liitosta, Suomen PENistä ja Suomen Taiteilijaseurasta. Myös Helsingin kaupungin edustaja on osallistunut ohjausryhmän kokouksiin tarkkailijajäsenenä. Ohjausryhmä toimii Safe Haven Helsinki -toiminnan vertaisverkostona ja on mukana toiminnan käytännön kehittämisessä.

Ensimmäinen pilottivaiheen residenssiläinen oli egyptiläinen muusikko Ramy Essam syksyllä 2014. Essamin jälkeen kolmen kuukauden residensseissä on ollut muiden muassa valokuvaaja Issa Touma Syyriasta, kuraattori ja tutkija Vasylytsh Ukrainasta sekä rap-muusikko El Haqed Marokosta. Safe Haven Helsinki -toiminnan käynnistyttyä vuonna 2016 ensimmäinen residenssivieras oli palestiinalainen muusikko Jowan Safadi.<sup>238</sup>

<sup>238</sup> Palestinsk musiker får fristad i Helsingfors - "Folk utanför konfliktzoner kommer aldrig att få veta hur det känns", 11.3.2016, Yle. <https://svenska.yle.fi/artikel/2016/03/11/palestinsk-musiker-far-fristad-i-helsingfors-folk-utanfor-konfliktzoner-kommer>

Safe Haven Helsingin toiminnassa painotetaan ensisijassa residenssiläisten ammatillista osaamista ja toiminnan tavoitteena on turvata heidän taiteellisen työnsä jatkuminen myös Suomessa. Taiteilijat ovat osallistuneet residenssijaksojensa aikana keskustelutilaisuuksiin, pitäneet konsertteja ja näyttelyitä eri helsinkiläisten toimijoiden kanssa. He ovat olleet myös useasti esillä mediassa. Hankkeen vetäjien mukaan jokainen residenssiläinen saa kuitenkin itse päättää, haluaako puhua tilanteestaan julkisuudessa vai tulla vain lepäämään ja pitää matalaa profiilia. Safe Haven Helsinki ei tarjoa tulijoille turvallisuuskoulutusta tai turvallisuutta varten ei ole hankkeessa erillistä ohjeistusta. Turvallisuuskysymykset yritetään kuitenkin ottaa huomioon jokaisen residenssiläisen kanssa tapauskohtaisesti.

Myös terveystalvet tarjotaan jokaiselle residenssiläiselle erikseen tarvittaessa. Vuoden tai pidempään residenssissä oleva on oikeutettu käyttämään kaupungin terveystalvet. Koska joitakin residenssiin tulevia on esimerkiksi kidutettu tai heillä on muita vakavia traumaattisia kokemuksia, on mahdollisia psykologitalveluja kartoitettu alustavasti. Muun muassa Kidutettujen kuntoutuskeskuksen kanssa on käyty keskusteluita yhteistyöstä, mutta käytännössä keskuksen resurssit eivät riitä palvelemaan tämänhetkisiä asiakkaita. Myös juristin palveluille olisi hankkeessa suuri tarve, mutta toistaiseksi hanke on joutunut turvautumaan vapaaehtoisten juristien apuun.

Vuosina 2014–2016 Safe Haven Helsingin residenssiajat olivat kolme kuukauden mittaisia. Residenssiläiset tulivat Suomeen tavallisella Schengen-viisumilla, joka mahdollistaa kolmen kuuden oleskelun maassa. Safe Haven -hankkeen tavoitteena on, että jatkossa vuoden aikana voisi olla muutamia lyhytaikaisia residenssijaksoja ja yksi pidempi, joka kestäisi vähintään vuoden. Helmikuussa 2017 Suomeen saapui ensimmäinen taiteilija vuodenmittaiseen turvaresidenssiin. Hänen oleskelunsa on mahdollista työskentelyyn tarkoitetulla oleskeluluvalla, koska hän jatkaa työtään taiteilijana residenssissä olon aikana. Safe Haven Helsingin edustajat kuitenkin toivovat, että oleskeluluvista voitaisiin keskustella Maahanmuuttoviraston kanssa, jotta prosessi residenssiin tuleville olisi mahdollisimman sujuva. Toistaiseksi neuvotteluita oleskelulupiin liittyen ei ole käyty.

Residenssiläisen tilannetta seurataan mahdollisuuksien mukaan myös paluun jälkeen. Jos tilanne muuttuu uudestaan uhkaavaksi, taiteilijalle yritetään keksiä keinoja päästä maasta pois esimerkiksi johonkin muuhun residenssiin. Esimerkiksi syyrialaisen Touman tilanne muuttui paluun jälkeen niin vaikeaksi, että hänelle haettiin uusi residenssipaiikka Ruotsista ICORN-verkoston kautta.

Safe Haven Helsinki -hanketta rahoittivat sen pilottivaiheessa Pohjoismainen kulttuuripiste sekä opetus- ja kulttuuriministeriö. Hanketta ovat tukeneet myös Kulttuurirahasto, Koneen Säätiö ja Saastamoisen säätiö. Safe Haven Helsingin vuotuinen rahoitustarve on noin 160 000 euroa. Helsinki myönsi vuonna 2016 avustusta 130 000 euroa, ja myös vuodeksi 2017 myönnettiin 130 000 euron määräraha kaupungin kulttuurikeskuksen kautta.

Safe Haven Helsinki kuuluu Perpetuum Mobilen perustamaan Artist at Risk -verkostoon (AR), jonka alla toimii erimaalaisia turvaresidenssihankkeita työnsä ja mielipiteidensä vuoksi uhattuna oleville taiteilijoille, kirjoittajille, kuraattoreille, kriitikoille ja tutkijoille. AR-verkoston alla toimii residenssihankkeita niin Italiassa, Saksassa kuin Kreikassa. Myös Suomeen perustettu uusi Koneen Säätiön ja Saastamoisen säätiön residenssihanke on osa AR-toimintaa. AR auttaa uhattuina olevia henkilöitä poistumaan maasta ja etsii heille sopivan turvaresidenssin. Toimintaa varten on saatu avustusta esimerkiksi EIDHR:n kautta.

Safe Haven Helsinki on toiminut pitkään lähinnä vapaaehtoisvoimin, ja residenssiin tulijat ovat valikoituneet mukaan järjestäjien omien kontaktien ja kanavien kautta. Vuoden 2017 alusta lähtien turvaresidenssiin on voinut hakea AR-verkoston hakemuksella, ja ensimmäinen hakukierros umpeutuu toukokuussa. Turvaresidenssiläiset valitsee jury, jonka jäsenistön kokooa AR:n johto (Perpetuum Mobilen johtajat) ja neuvottelukunta.<sup>239</sup>

Safe Haven Helsingin edustajat ja sen toiminnassa mukana olevat järjestöt sekä ICORNin sihteeristön edustajat ovat käyneet useamman vuoden ajan keskusteluja myös Helsingin kanssa siitä, voisiko kaupunki liittyä ICORN-verkostoon. Toistaiseksi neuvottelut eivät ole edenneet, eikä mahdollisesta jäsenyydestä ollut tietoa keväällä 2017. Verkoston jäsenyys olisi järjestön mielestä tärkeä osoitus siitä, että kaupunki on aidosti sitoutunut turvaresidenssitoimintaan.

### 8.3.2 Saaren kartanon / Saastamoisen säätiön turvaresidenssi

Koneen Säätiö aloitti yhteistyössä Saastamoisen säätiön ja Safe Haven Helsinki -hankkeen toimijoiden kanssa turvaresidenssitoiminnan vuoden 2017 alussa Saaren kartanossa Mynämäellä.<sup>240</sup> Saaren kartanon turvaresidenssitoiminta on osa Artist at Risk (AR) -verkostoa. Hankkeen tavoitteena on majoittaa ensimmäinen residenssiläinen marraskuussa 2017. Residenssipaikan saajan valitsee AR-verkoston kokoama jury. Kolmen kuukauden residenssijakso jakaantuu kahden osaan niin, että taiteilija viettää kaksi kuukautta Koneen Säätiön vieraana Saaren kartanossa ja yhden kuukauden Helsingissä Saastamoisen säätiön tuella.<sup>241</sup>

Saaren kartanon residenssi on tarkoitettu pääasiassa visuaalisen alan taiteilijoille, joiden ilmaisunvapautta ja henkeä uhataan taiteellisen toiminnan vuoksi. Residenssijakson aikana taiteilija voi rauhassa keskittyä taiteelliseen työhönsä ja/tai pitää lepotauon kotimaan tai asuinmaan vaikeista olosuhteista. Taiteilijalle tarjotaan mahdollisuus ottaa mukaansa myös perheenjäseniä (puoliso, lapset). Koneen Säätiö maksaa taiteilijan ja tämän perheenjäsenten kohtuulliset mat-

239 AR-verkoston neuvottelukuntaan kuuluivat keväällä 2017 Maria Alyokhina (Pussy Riot), päätoimittaja Hrag Vartanian (Hyperallergic.com), kuraattori Bonaventure Soh Bejeng Ndikung, toiminnanjohtaja Helge Lunde (ICORN) ja Julie Trebault (Artists at Risk Coalition, PEN America).

240 Saaren kartano liittyi Perpetuum Mobilen AR-turvaresidenssiverkostoon, 9.3.2017. <http://www.koneensaatio.fi/uutinen/saaren-kartano-liittyi-ar-turvaresidenssiverkostoon/>

241 Saari residence joins Perpetuum Mobile's Artist at Risk Platform. <http://artistsatrisk.org/2017/03/13/saari-residence-joins-perpetuum-mobiles-artists-at-risk-platform/?lang=en>

kakulut sekä tarjoaa esimerkiksi asunnon ja työtilat. Perpetuum Mobile auttaa taiteilijaa ja tämän perhettä viisumin hankinnassa ja matkajärjestelyissä. Koneen Säätio maksaa taitelijalle 2 700 euron kuukausiapurahan sekä hankkii tälle tarvittaessa oikeudellisia ja mielenterveyspalveluita. Saastamoisen säätio huolehtii vastaavista kuluista sen tarjoaman residenssi-kuukauden ajan ja rahoittaa osaltaan myös hankkeen yleisiä kustannuksia.

Koneen Säätiön mukaan se haluaa turvaresidenssitoiminnalla herättää myös yleistä kiinnostusta sanan- ja ilmaisunvapautteen kohdistuvaan yhä kasvavaan uhkaan.<sup>242</sup>

### 8.3.3 Pietarsaaren turvakaupunkihanke

Maaliskuussa 2016 Pietarsaareissa järjestettiin paneelikeskustelu, jossa pohdittiin kaupungin mahdollisuuksia ryhtyä turvakaupungiksi ja liittyä ICORN-verkostoon.<sup>243</sup> Idea sai kaupungissa innostuneen vastaanoton, ja turvakaupunkihankkeelle valittiin vetäjäksi kaupungin Kulttuurinen monimuotoisuus -toiminnan koordinaattori Lisen Sundqvist. Hänen tehtäväkseen tuli selvittää, mitä turvakaupungiksi ryhtyminen vaatisi kaupungilta ja esimerkiksi millaisia rahoitusmahdollisuuksia hankkeelle olisi tarjolla.

ICORN-hankkeen katsotaan sopivan Pietarsaarelle hyvin, koska kokoonsa nähden kaupunki on hyvin monikulttuurinen ja sen kulttuurielämä on vilkasta. Kaupungilla on jo pitkät perinteet esimerkiksi pakolaisten vastaanottamisesta, ja toisaalta turvaan tulevalle kirjailijalle tai taiteilijalle löytyisi hyvin verkostoja ja toimintaa alueelta.

ICORN-jäsenyyttä käsiteltiin marraskuussa 2016 kaupungin kulttuurijaostossa, joka tuki hanketta ja siirsi käsittelyn sivistyslautakunnalle. Lautakunnan kokouksessa joulukuussa hanketta pidettiin hyvänä, mutta kysymyksiä herätti etenkin hankkeen kustannukset ja niiden kattaminen. Kaupunginhallitus päätti tammi-kuussa 2017 suhtautua myönteisesti asiaan, mutta halusi ennen päätöksentekoa selvityksen hankkeen taloudellisista vaikutuksista. Lisäksi kaupunginhallitus pyysi selvitystä siitä, mikä taho käytännössä hoitaisi ICORN-jäsenyyteen liittyvät velvoitteet. Selvitys tehdään kevään 2017 aikana.<sup>244</sup>

Alustavan arvion mukaan Pietarsaaren turvakaupunkitoiminta ja ICORN-jäsenyyden kustantaisivat vuodessa noin 60 000 euroa. Kaupungin maksettavaksi on kaavailtu esimerkiksi asumista, terveydenhuoltoa ja osa-aikaisen (25–30 prosenttia) turvaresidenssikoordinaattorin palkkaa. Lisäksi rahoituksesta on käyty alustavia kes-

242 Saaren kartano liittyi Perpetuum Mobilen AR-turvaresidenssiverkostoon, 9.3.2017. <http://www.koneensaatio.fi/uutinen/saaren-kartano-liittyi-ar-turvaresidenssiverkostoon/>

243 Campus Allegrossa järjestettiin 19.3.2016 paneelikeskustelu Viva Allegro! -kulttuuriviikon yhteydessä. Paneeliin osallistuivat kirjailijat Philip Teir ja Hassan Blasim, kuraattori Marita Muukkonen / Perpetuum Mobile, turvaresidenssimuusikko Jowan Safadi, Helsinki / Haifa, turvaresidenssikoordinaattori Åsa Steinsvik, Kulturhuset i Stockholm ja toiminnanjohtaja Johanna Sillanpää PEN Finlandista. Keskustelu käsitteli turvaresidenssitoimintaa ja sen tarvetta. Keskustelua johti puheenjohtaja Lisen Sundqvist / Kulttuurinen moninaisuus Pietarsaareissa.

244 Pietarsaaren kaupunginhallituksen kokouspöytäkirja 16.01.2017. <http://www.jakobstad.fi/hallinto-ja-paatoksenteko/paatoksenteko/esityslistahaku>

kustelija muiden muassa Svenska kulturfondenin ja Koneen Säätiön kanssa. Säätiöt voisivat rahoittaa esimerkiksi työskentelyapurahoja, matkoja sekä seminaarien ja muiden tilaisuuksien osallistumiskustannuksia. Myös yhteistyötä Pietarsaaren seudun yritysten kanssa on suunniteltu yhdeksi rahoitusmahdollisuudeksi.

Rahoituskuvioiden lisäksi myös Pietarsaaren turvakaupunkihankkeen kohdalla on pohdittu oleskelulupaani liittyviä kysymyksiä, mutta esimerkiksi maahanmuuttoviranomaisten kanssa ei oltu vielä keväällä 2017 keskusteltu mahdollisista järjestelyistä. Kunnallisvaalit huhtikuussa 2017 keskeyttivät ja hidastivat osaltaan turvakaupunkihankkeen etenemistä. Hanketta on kuitenkin tarkoitus edistää taas, kun Pietarsaaren uusi valtuusto on järjestäytynyt.

### 8.3.4 Hailuodon turvasaari -hanke

Vuonna 2014 kirjailija Kati Hiekkapelto, valokuvaaja Aki Roukala, toimittaja Sanna Roukala, kuvataiteilija Matti Maukonen ja Oulun seurakuntayhtymän kansainvälisen työn pastori Árpád Kovács perustivat Hailuodon turvasaari -yhdistyksen, jonka tehtävänä on tarjota turvaa vainotuille taiteilijoille. Yhdistyksen puheenjohtaja Kovács jäi vuodeksi 2015 virkavapaalle hoitamaan turvasaaren toimintaa.

Hailuoto on noin tuhannen asukkaan saari Oulun edustalla. Hailuoto – turvasaari vainotuille taiteilijoille -hankkeen tavoitteena on, että saaren taiteilijaresidenssissä majoittuisi kerrallaan korkeintaan kaksi taiteilijaa 3–12 kuukauden ajan. Hankkeeseen on saatu tukea Koneen Säätiöltä ja Suomen Kulttuurirahastolta. Hailuodon kunta on tukenut hanketta vuokraamalla sen käyttöön residenssiasunnon.<sup>245</sup>

Turvaresidenssin perustamista pienelle paikkakunnalle on perusteltu sillä, että Hailuoto on vainotulle henkilölle rauhallinen lepopaikka mutta vilkkaan kulttuurielämänsä vuoksi sillä on tarjota taiteilijalle mielekästä ammatillista toimintaa.

Hailuodon turvasaarella on tähän mennessä ollut yksi residenssiläinen, joka oli tullut alun perin Ouluun turvapaikanhakijana. Hänen residenssiaikansa oli kolme kuukautta, ja se päättyi helmikuussa 2016.<sup>246</sup> Tämän jälkeen toimintaa ei käytännössä ole ollut. Hankkeen perustajien mukaan heillä ei ole ollut resursseja jatkaa toimintaa, koska hankkeella ei ole ollut rahoitusta ja toisaalta yhdistyksen aktiivit ovat olleet kiinni muissa töissä. Lisäksi Hailuodon turvaresidenssi ei ole herättänyt niin paljon kiinnostusta kuin perustajat alun perin arvioivat. Hankkeen vetäjän mukaan syynä on saattanut olla Hailuodon syrjäisyys.<sup>247</sup> Yhdistyksen toiveena on kuitenkin jatkaa hanketta tulevaisuudessa.

245 <http://www.kaleva.fi/uutiset/kulttuuri/hailuodosta-halutaan-turvasaari-taiteilijoille/684048/>  
<https://skr.fi/sites/default/files/tiedostot/Pohjois-Pohjanmaa%2022.5.2015.pdf>  
<http://www.koneensaatio.fi/en/bold-initiatives/tuetut/2014-2/grants-for-arts-and-culture/>  
<https://www.maailmankuvalehti.fi/2015/7-8/pitkat/saaren-suojissa>

246 Irakilainen Osama pakeni kodistaan - ”menetin perheeni, ystäväni, maineeni, kotini ja urani”, 9.2.2016, Iltalehti. [http://www.iltalehti.fi/uutiset/2016020921083973\\_uu.shtml](http://www.iltalehti.fi/uutiset/2016020921083973_uu.shtml)

247 Piinapenkki : Missä turvasaaren kirjailijat?, 16.3.2016, Kaleva. <http://kirjastolinkit.ouka.fi/kaleva/maalis16/piinapenkki.htm>

## 8.4 Turvamekanismin kehittäminen Suomessa

Ihmisoikeuspuolustajien tilanteen heikkeneminen eri puolilla maailmaa on lisännyt erilaisten turvamekanismien tarvetta. Monille ihmisoikeuspuolustajille esimerkiksi paikallinen turvallisuuskoulutus tai yhteistyö eri edustustojen tai järjestöjen kanssa voivat hyvin riittää takaamaan heidän turvallisuutensa. Osa ihmisoikeuspuolustajista on kuitenkin niin suuressa riskissä, että heille ainoa mahdollisuus on poistua maasta väliaikaisesti. Vaikka kyse ei olisi akuutista vaarasta, oleskelu jonkin aikaa turvaresidenssissä toisessa maassa voi parantaa ihmisoikeuspuolustajan turvallisuutta oleellisesti tulevaisuudessa ja vahvistaa hänen osaamistaan työn jatkamiseksi.

Ihmisoikeuspuolustajien väliaikaisen turvan ympärillä käydään laajempaa periaatteellista keskustelua ihmisoikeuspuolustajien tuen oikeasta kohdistamisesta. Yhden näkemyksen mukaan ihmisoikeuspuolustajia olisi tehokkaampaa tukea ja suojella kotimaassaan tai lähialueella kuin esimerkiksi Euroopassa. Tätä ajatusta tukee ihmisoikeuspuolustajien oma halu jatkaa työtään omassa maassaan ja pysyä lähellä omaisiaan. Lisäksi paikallisen tuen kustannukset eivät yleensä ole samaa luokkaa kuin yhden ihmisen sijoittaminen kauemmas toiseen maahan. Esimerkiksi Alankomaissa on käyty alustavia keskusteluja siitä, voisiko maan tukea paikalliseen tai alueelliseen toimintaan lisätä vaikkapa yhteistyössä muiden samanmielisten maiden kanssa. Suunnitelmissa ei kuitenkaan ole lopettaa tukea Shelter City -toiminnalta vaan tarkastella sitä, mikä on parhain tapa tukea ihmisoikeuspuolustajia ja kuunnella siinä enemmän ihmisoikeuspuolustajien omia näkemyksiä. Myös EU:n ihmisoikeuspuolustajamekanismia hoitavat järjestöt ovat ajaneet mekanismin rahoitukseen muutosta, joka sallisi suuremman osan rahoista käytettävän ihmisoikeuspuolustajien paikalliseen tukemiseen kuin väliaikaiseen sijoitukseen ulkomailla.

Ihmisoikeuspuolustajien turvallisuuden lisäämiseksi heidän toiminta-alueellaan on kehitetty myös uudenlaisia tapoja, kuten ruotsalaisen Civil Rights Defenders -järjestön Natalia-projekti.<sup>248</sup> Natalia-projektissa on vaarallisissa oloissa työskenteleville ihmisoikeuspuolustajille suunniteltu turvallisuusranneke, jonka avulla ihmisoikeuspuolustaja voi hätätilanteessa laukaista kansainvälisen hälytyksen. Hälytyksen saatuaan projektissa mukana olevat tahot aloittavat erilaisia tukikampanjoita ihmisoikeuspuolustajan auttamiseksi. Ranneke toimii myös ihmisoikeuspuolustajan paikantimena, koska useat projektin tukemat henkilöt ovat vaarassa joutua kaapatuiksi. Kaikille rannekkeen saaneille ihmisoikeuspuolustajille annetaan lisäksi turvallisuuskoulutusta ja heille tehdään henkilökohtainen turvallisuussuunnitelma.

Tuen kohdentamiseen liittyvissä keskusteluissa nousee esille myös erilaiset näkökulmat siihen, miten paljon tuetaan ja korostetaan yksittäisiä, korkean profiilin ihmisoikeuspuolustajia ja heidän tilannettaan suhteessa yleisempään ja vähemmän tunnetuille ihmisoikeuspuolustajille annettavaan apuun. Tasapainoteltua eri kohteiden välillä joudutaan väkisininkin tekemään erityisesti rahoituksen

<sup>248</sup> <http://natalia.civilrightsdefenders.org/#qanda>

suhteen. Erilaisia turvallisuustoimia ei kuitenkaan pidä nähdä toisilleen vastakkaisina vaan toisiaan täydentävinä. Ihmisoikeuspuolustajien tilanteet vaihtelevat paljon niin maittain kuin tapauskohtaisestikin, joten suojelumekanismejakin tarvitaan monenlaisia.

Saatavissa olevien arvioiden ja haastatteluiden mukaan erilaiset väliaikaiset suojeluohjelmat ovat olleet onnistuneita. Niiden avulla on pystytty tarjoamaan ihmisoikeuspuolustajille niin fyysistä kuin psyykkistä turvaa, hyödyllisiä kontakteja ja heidän työtään sekä turvallisuuttaan tukevaa koulutusta. Erilaiset turvaresidenssiohjelmat voi nähdä myös kampanjointivälineenä ihmisoikeuskysymysten ja ihmisoikeuspuolustajien tilanteen nostamiseksi yleiseen keskusteluun väliaikaisena sijoituspaikkana toimivassa kaupungissa ja maassa.

EU:n ihmisoikeuspuolustajia koskevat suuntaviivat ja useat kansainväliset ihmisoikeuspuolustajien tilannetta koskevat raportit kehottavat valtioita kehittämään mekanismeja ihmisoikeuspuolustajien väliaikaiseksi sijoittamiseksi. Suomi tukee jo tällä hetkellä useilla tavoilla ihmisoikeuspuolustajia, mutta tuen kehittämisen kannalta on hyvä tarkastella myös mahdollista suojelumekanismin perustamista. Haastatteluissa huomautettiin usein, että Suomi on toistaiseksi ainoa Pohjoismaa, jossa ei ole esimerkiksi ICORN-verkoston kuuluvaa kaupunkia. Lisäksi osa haastateltavista korosti, että yksittäisten vaarassa olevien ihmisoikeuspuolustajien auttaminen olisi sujuvinta ja selkeintä varta vasten ihmisoikeuspuolustajille rakennetun mekanismin kautta.

Etenkin Shelter City -ohjelman ja ICORN-verkoston kokemusten pohjalta on mahdollisen suojelumekanismin perustamista pohdittava useista näkökulmista. Erityisesti väliaikaisen sijoituksen kesto, viisumi- ja oleskelulupaprosesseihin liittyvät kysymykset, kotimaahan paluun mahdolliset vaihtoehdot, rahoitus ja toiminnassa mukana olevien tahojen roolit on mietittävä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Myös turvallisuuskysymykset on otettava huomioon residenssiajan osalta. Koska kyse on hyvin vaikeissa tilanteissa olevien ihmisten auttamisesta, on toiminta suunniteltava erityisen huolellisesti ja siihen on sitouduttava pitkällä tähtäimellä. Lisäksi on otettava huomioon Suomessa jo toimivat tai suunnitelmassa olevat turvaresidenssihankkeet ja tarkasteleva tilannetta kokonaisuutena.

Shelter City -toimintaa koordinoiva Peace and Justice -järjestö on tehnyt yksityiskohtaisen oppaan, jossa kerrotaan, miten turvakaupunkihanke on hyvä perustaa.<sup>249</sup> Myös ICORN-verkosto ja muut turvaresidenssitoimintaa hoitavat organisaatiot tarjoavat neuvoja ja käytännön opastusta toiminnan aloittamiseksi. Tässä ei käydä yksityiskohtaisesti läpi kaikkia turvaresidenssin perustamiseen liittyviä kysymyksiä ja tarpeita, vaan nostetaan esille keskeiset näkökulmat etenkin Suomen tilanteen kannalta.

<sup>249</sup> How to set up a Shelter City? Manual for Human Rights Defenders Shelters (2017) Peace and Justice Netherlands.

## Nykyiset turvaresidenssihankkeet

Suomessa nyt toiminnassa olevissa turvaresidenssihankkeissa (Safe Haven Helsinki, Saaren kartanon ja Saastamoisen säätiön residenssitoiminta) ja esimerkiksi Pietarsaaren suunnitteilla olevassa turvakaupunkihankkeessa toimii useita eri organisaatioita. Ne ovat perustaneet yhteistyötä varten verkoston, jonka suunnitelmissa on esimerkiksi hakea yhteistä avustusta voidakseen luoda malleja rahoitukselle ja rakenteille sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla. Verkosto on virittänyt keskusteluja muun muassa Taiteen edistämiskeskuksen (Taike) suuntaan, koska Taikea pidetään luontevana tahona toiminnan koordinoimista ja etenkin rahoitusta ajatellen. Kaikki tämänhetkiset turvaresidenssihankkeet on suunnattu taiteilijoille tai kirjoittajille, ja toisaalta Taike koordinoi jo muuta taiteilijoille tarkoitettua residenssitoimintaa Suomessa. Se tuki myös aikoinaan Suomen PENin kirjoittajille suunnattua turvaresidenssitoimintaa. Tällä hetkellä Taikella ei kuitenkaan ole mahdollisuuksia sitoutua useampivuotiseen rahoitukseen, vaan avustusta on haettava vuosittain muiden hankkeiden tapaan.

Safe Haven Helsinki ja muut suomalaiset turvaresidenssihankkeet toimivat hyvin vahvasti paikallistasolta käsin, eikä esimerkiksi ulkoministeriöllä tai edustustoilla ole niiden toiminnassa roolia, lukuun ottamatta viisumien myöntämistä residenssiin tulijoille normaalin viisumiprosessin mukaisesti. Lisäksi niiden painottuminen taiteilijoiden tukemiseen nostaa esille ensi sijassa opetus- ja kulttuuriministeriön tai taideinstituutioiden mahdollisen roolin.

Jos ulkoministeriö aikoo kehittää Suomen tukea ja suojelua ihmisoikeuspuolustajille, olisi mietittävä ensisijassa yleisesti ihmisoikeuspuolustajille suunnattua suojelumekanismia. Mekanismin kehittäminen pitää lähteä ihmisoikeuspuolustajien tarpeesta käsin, eikä lähtökohtaisesti rajata toimintaa vain tietyille ihmisoikeuspuolustajille.

Ulkoministeriön näkökulmasta katsottuna Shelter City -tyyppisessä toiminnassa sillä olisi kaikkein luontevin rooli. Samalla olisi kuitenkin tärkeää katsoa, mitkä ovat sellaisia asioita, joissa olisi yhtymäkohtia nykyisten ja suunnitelmissa olevien turvaresidenssihankkeiden välillä. Esimerkiksi viisumi- ja oleskelulupa-asioissa sekä turvallisuuskysymyksissä on varmasti samoja tarpeita. Jokinlaista yhteistä koordinaatiota ohjelmien välillä olisi myös hyvä olla parhaan mahdollisen synergian löytämiseksi. Eri ohjelmat saattavat esimerkiksi saada hakemuksia samoilta ihmisoikeuspuolustajilta.

## Valintaprosessi

Keskeinen kysymys turvaresidenssin suunnittelussa on se, kenelle suojamekanismi on tarkoitettu. Vaikka nykyiset Suomessa toimivat

turvaresidenssihankkeet voi luokitella ihmisoikeuspuolustajien tukemiseksi, on niissä hyvin vahva taidepainotus ja tuki on suunnattu vain tietyille taiteen alan am-



mattilaisille. Useat mielipiteidensä vuoksi uhatut taiteilijat ja kirjoittajat ovat myös ihmisoikeuspuolustajia, mutta ilman tarkempaa arviota on vaikea sanoa, ovatko hankkeissa tuetut henkilöt YK:n määritelmän mukaisesti ihmisoikeuspuolustajia. Hankkeiden itsensä kannalta määritelmä ei ole niin keskeinen, koska ”ihmisoikeuspuolustajuus” sinänsä ei ole niiden valintakriteereissä ainakaan toistaiseksi.

Ihmisoikeuspuolustajien suojelemiseksi perustettava turvamekanismi on suunnattava nimenomaan YK:n määritelmän mukaisille ihmisoikeuspuolustajille, jos mekanismi nojaa EU:n ihmisoikeuspuolustajia koskeviin suuntaviivoihin ja keskeisiin ihmisoikeusinstrumentteihin. Mekanismin perustamista varten on tehtävä tarkempi analyysi siitä, keitä Suomi voisi ensi sijassa vastaanottaa ja kenellä olisi tällä hetkellä suurin tarve väliaikaiselle sijoitukselle. Esimerkiksi erityisen haavoittuvassa asemassa olevien naisihmisoikeuspuolustajien painottaminen valinnassa voisi olla luonteva, koska Suomella on jo perinteisesti vahva rooli tyttöjen ja naisten oikeuksien edistämässä ja etenkin seksuaali- ja lisääntymisröyveyteen liittyvien oikeuksien (sexual and reproductive health and rights, SRHR) edistämiseksi työskentelevien tukemisessa. Suomen kehitysyhteistyöhankkeiden kautta olisi myös valmiina hyvät verkostot alan toimijoihin eri maissa. Vastaavaa painotusta ei tiettävästi ole jo toimivilla turvaresidenssiohjelmilla Euroopassa, vaikkakin esimerkiksi ICORN-verkoston kokemusten mukaan pohjoismaiset turvaresidenssipaiikat annetaan mieluiten naisille.

Konfliktialueille toimivat ihmisoikeuspuolustajat ovat myös erityisen vaikeassa asemassa. Heidän kohdallaan on vaikeaksi eettiseksi kysymykseksi noussut kuitenkin se, että jos kyseissä maassa tai alueella kaikki muutkin ihmiset ovat vaarassa, onko ihmisoikeuspuolustajalla oikeus saada turvaresidenssipaiikka ohi muiden turvaa tarvitsevien. Yksiselitteistä vastausta on vaikea antaa, mutta ihmisoikeuspuolustajan toiminta voi asettaa hänet muita suurempaan vaaraan ja toisaalta hän asettaa itsensä erityiseen riskiin puolustaessaan muiden ihmisoikeuksia.

Mahdollisia valintakriteereitä pohdittaessa ensisijaista on tarkastella asiaa ihmisoikeuspuolustajien tarpeiden kannalta, ei siitä näkökulmasta, keitä Suomeen mieluummin haluttaisiin sijoittaa. Myös turvaresidenssin luonne vaikuttaa oleellisesti valintaan. Onko valmiuksia vastaanottaa erityisen suuressa vaarassa ja akuutisti uhattuina olevia ihmisoikeuspuolustajia vai onko kyse vähän kevyemmästä toiminnasta, jolla tarjotaan ihmisoikeuspuolustajalle lepoa stressaavan tilanteen helpottamiseksi. Jos kyse on vaaratilanteista, on Suomella oltava resursseja toimia nopeasti ihmisoikeuspuolustajan saamiseksi pois maasta.

Valintakriteerien lisäksi on valittava, kutsutaanko turvaresidenssiin julkisella haulla vai etsitäänkö tarvitsijoita verkostojen kautta, ja onko haku jatkuva vai auki vain tiettyinä aikoina. Useat turvamekanismit vastaanottavat hakemuksia useilla tavoilla, eli esimerkiksi nettilomakkeella ja yhteistyötahojen kautta. Jatkuva haku vastaa parhaiten ihmisoikeuspuolustajien kulloiseenkin tarpeeseen ja mahdollistaa nopean reagoinnin. Hakuaikaan perustuva prosessi taas on sopivampi pääasiassa lepoa ja tukea tarjoavaan turvaresidenssitoimintaan. Turvaresidenssitoiminnan aloitusvaiheessa ihmisoikeuspuolustajat voitaisiin valita

olemassa olevien kontaktien ja verkostojen kautta, kuten Haagin Shelter City -pilotissa tehtiin.

Eri turvaresidenssihankkeiden kokemuksen mukaan valintojen tekeminen turvaa hakevien ihmisoikeuspuolustajien kesken on hyvin vaikeaa. Prosessi vaatii vankkaa osaamista ihmisoikeuksista ja ihmisoikeustilanteiden tuntemista eri maissa. Valintaa varten onkin muiden turvaresidenssihankkeiden tapaan perustettava eri asiantuntijoista koostuva työryhmä, joka tekee yhteisesti päätökset.

## **Roolijako**

Parhaimmillaan turvamekanismi toimii usean erilaisen toimijan tiiviin yhteistyön pohjalta. Vastuut ja tehtävän jaot on kuitenkin oltava hyvin selkeät eri osapuolten kesken. Turvaresidenssien koordinoitua hoitaa tyypillisesti ihmisoikeuspuolustajien tukemiseen erikoistunut kansalaisjärjestö, jolla on hyvät verkostot niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin. Lisäksi järjestöllä on oltava tarvittavat resurssit toiminnan koordinoitua varten. Suomessa olisi käytävä keskustelu siitä, mikä järjestö parhaiten täyttäisi vaatimukset ja olisi halukas aloittamaan turvaresidenssitoiminnan. Järjestön tehtävänä olisi todennäköisesti myös lobata hankkeelle poliittista tukea ja etsiä rahoitusta yhteistyössä muiden kumppaneiden kanssa. Tähän vaikuttaa olennaisesti se, onko järjestö vai ulkoministeriö varsinainen aloitteentekijä hankkeelle.

Ulkoministeriön roolina on luontevimmin Alankomaiden tapaan tukea hanketta taloudellisesti ja poliittisesti sekä taata sujuva viisumiprosessi, jos oleskelu hoidetaan viisumin turvin. Edustustoilla olisi toiminnassa myös merkittävä rooli mahdollisesti sopivien ihmisoikeuspuolustajien ehdottajana ja turvaresidenssiin hakevien henkilöiden taustan tarkistamisessa. Edustustojen roolia pitää kuitenkin miettiä realistisesti niiden resurssien näkökulmasta, koska ylimääräiset tehtävät niiden nykyiselle henkilöstölle eivät vaikuta mahdolliselta. Turvamekanismi voisi kuitenkin osin helpottaa edustustoja tilanteissa, joissa yksittäiset ihmisoikeuspuolustajat pyytäisivät sieltä suojelua. Mekanismi tarjoaisi selkeän proseduurin, jonka mukaan tapauksia voisi hoitaa.

Ulkoministeriön lisäksi sisäministeriön olisi tärkeää olla mukana hankkeessa, etenkin jos turvaresidenssiä varten myönnetään oleskelulupa. Turvamekanismiin kytkeytyvät myös väistämättä turvapaikkakysymykset, joten sisäministeriön mukana olo on siinäkin mielessä merkittävää. Myös residenssiajan turvallisuuteen liittyvien näkökohtien vuoksi sisäministeriöllä on selkeästi rooli hankkeessa.

Jos turvaresidenssitoiminta keskittyisi lähinnä Helsinkiin, olisi luontevaa että koordinoiva järjestö hoitaisi toimintaa myös käytännössä. Esimerkiksi Alankomaiden Shelter City -ohjelman Haagin toimintaa hoitaa luontevasti hankkeen vastuutaho Peace and Justice. Muissa hollantilaiskaupungeissa päivittäistä toimintaa hoitavat paikalliset järjestöt tai yliopistot.

Riippuu pitkälti toiminnasta pääasiassa vastuun ottavan järjestön resursseista ja kapasiteetista, millaisia muita yhteistyökumppaneita hankkeessa tarvitaan. Alankomaissa on hyvät kokemukset tutkijoiden ja yliopistojen osallistumisesta toimintaan, ja myös Suomessa olisi luontevaa tehdä yhteistyötä yliopistojen ja tutkimusinstituuttien, kuten Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutin<sup>250</sup> ja Erik Castrén -instituutin,<sup>251</sup> kanssa.

## Rahoitus

Turvaresidenssien rahoitus koostuu yleensä useista lähteistä, mikä on käytännössä välttämätöntä tarvittavan summan keräämiseksi. Toiminnan vakauden kannalta olisi kuitenkin hyvä, että hankkeella olisi yksi tai muutama pääasiallinen rahoittaja. Luontevaa olisi, että ulkoministeriö olisi yksi Suomen turvamekanismin päärahoittajista. Lisäksi rahoitusta olisi mietittävä mahdollisuuksien mukaan useammalle vuodelle kerrallaan toiminnan pitkäjänteisyyden takaamiseksi. Koska kyse on vaarassa olevien henkilöiden auttamisesta, on hankkeeseen sitouduttava kunnolla myös taloudellisesti.

Sekä ICORN-verkoston toiminta että Alankomaiden Shelter City -malli toimivat osittain paikallishallintojen eli käytännössä kaupunkien rahoituksen turvin. Myös Safe Haven Helsinki nojaa vahvasti kaupungin rahoitukseen. Onkin epätodennäköistä, että esimerkiksi Helsingin kaupunki olisi halukas rahoittamaan useampia turvaresidenssi-ohjelmia. Jos uusi turvamekanismi perustuisi myös kaupunkien vahvaan osallistumiseen, olisi siten rahoitusta mietittävä erikseen etenkin Helsingin kohdalla. Ylipäätänsä eri rahoituslähteitä on mietittävä siitä näkökulmasta, että Suomessa jo alkanut tai suunnitelmassa oleva turvaresidenssitoiminta hyödyntää osin samoja rahoituskanavia. Taiteilijoille ja kirjoittajille suunnatut hankkeet voivat tosin hakea pääsääntöisesti kulttuuripuolen rahoitusta, mikä ainakin osittain vähentää päällekkäisyyttä.

Turvaresidenssejä rahoittavat tyypillisesti myös erilaiset säätiöt ja yritykset. Suomessa yritykset eivät ole saatujen tietojen mukaan toistaiseksi osallistuneet rahoitukseen. Mahdollisen ihmisoikeuspuolustajamekanismin rahoituslähteitä on kartoitettava laajasti, mutta säätiöiden ja vastaavien toimijoiden tuki on usein sen verran pientä, ettei rahoitusta voi rakentaa niiden varaan.

Rahoituksessa on otettava huomioon peruskustannusten (matkustus, asunto, koordinaattorien palkka) lisäksi erityisesti ihmisoikeuspuolustajan turvallisuuden ja terveydenhoitoon liittyvät kysymykset sekä mahdollisten mukana tulevien perheenjäsenten tarvitsemat palvelut. Tilapäisesti oleskeluluvalla Suomeen tuleva ihmisoikeuspuolustaja on oikeutettu terveyspalveluihin, mutta perheenjäsenille vastaavat palvelut eivät automaattisesti kuulu. Resursoinnissa on varauduttava myös yllättäviin ylimääräisiin kuluihin esimerkiksi tilanteessa, jossa ihmisoikeuspuolustajan paluu ei onnistu suunniteltuna ajankohtana ja hänen oleskelunsa Suomessa pitkittyy.

250 <http://www.abo.fi/fakultet/en/humanrights>

251 <http://www.helsinki.fi/eci/>

## Väliaikaisen turvan sijoituspaikka

Eri turvaresidenssihankkeiden kokemusten perusteella väliaikaisen turvan sijoituspaikka on oltava kaupunki, jossa on tarjolla tarpeeksi ihmisoikeuspuolustajan tarvitsemia palveluita ja työn kannalta hyödyllisiä kontakteja. Suomessa Helsinki on tästä näkökulmasta luontevin paikka ainakin toiminnan aloitusvaiheessa. Helsinkiin ovat keskittyneet niin tärkeimmät viranomaistahot kuin ihmisoikeusjärjestöjenkin toiminta, ja Helsingissä olisi mahdollisuus tehdä yhteistyötä yliopiston tai muiden tutkimusinstituuttien kanssa. Suuremmista yliopistokaupungeista Tampere tai Turku voisivat olla myös mahdollisia sijoituspaikkoja. Etenkin Turussa sijaitseva Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutti olisi erittäin luonteva taho turvaresidenssitoiminnan kannalta.

## Viisumit ja oleskeluluvat

Ennen turvaresidenssitoiminnan käynnistämistä on erityisen tärkeää selvittää, millä statuksella ihmisoikeuspuolustaja voi maahan tulla. Suomi ei myönnä tällä hetkellä ihmisoikeuspuolustajille erityisiä viisumeita tai oleskelulupia, mutta mahdollista turvaresidenssitoimintaa varten sellaisia pitäisi ehdottomasti harkita. Tätä varten ei välttämättä tarvitse luoda uutta lupakategoriaa, vaan mahdollisuuksien mukaan voidaan hyödyntää olemassa olevaa järjestelmää. Kevyimmillään kyse voisi olla Alankomaiden tyyppisestä prosessista, jossa ei sinänsä ole luotu ihmisoikeuspuolustajille omaa lupajärjestelmää, mutta viisumiprosessin sujuvuus ja nopeus taataan hankkeen koordinaattorin, ulkoministeriön ja viisumeita myöntävän oikeusministeriön välisellä sopimuksella ja yhteistyöllä. Myös Irlannilla on jo useiden vuosien kokemus vastaavasta järjestelmästä, jolla myönnetään nopeutulla prosessilla ihmisoikeuspuolustajalle kolmen kuukauden mittainen viisumi.

Jos turvaresidenssin pituus on suositusten mukaisesti pidempi kuin kolme kuukautta, esimerkiksi vuoden mittainen, tarvitaan ihmisoikeuspuolustajalle oleskelulupa. Maahanmuuttoviraston kanssa on siinä tapauksessa keskusteltava, millä perusteella oleskelulupa voidaan myöntää. Safe Haven Helsingin pitkäaikaiseen residenssiin on haettu oleskelulupaa työskentelyn perusteella. Periaatteessa ei kuitenkaan pitäisi olettaa turvaresidenssiin saapuvan henkilön työskentelevän tai esimerkiksi opiskelevan väliaikaisen suojelun ajan, vaan hänelle pitäisi antaa mahdollisuus myös vain levätä ilman velvoitteita.

## Sijoituksen kesto

Lähes kaikki asiantuntijat pitävät kolmen kuukauden turvaresidenssiä lähtökohdaisesti liian lyhyenä. Vaikka turvaresidenssin peruspituus olisikin vain joidenkin kuukausien mittainen, pitäisi ohjelman toiminnassa ottaa huomioon, että aikaa voitaisiin tarvittaessa pidentää. Jouston mahdollisuus helpottaisi tilanteissa, joissa ihmisoikeuspuolustajan paluu kotimaahan on residenssajan päättyessä mahdoton. Joustavuus auttaisi myös siihen, ettei ihmisoikeuspuolustajan tarvitsisi tukeutua pakon edessä turvapaikkaprosessiin – usein vastoin omaakin haluaan – koska paluu ei tietyllä hetkellä ole mahdollinen.

## Turvallisuus

Ihmisoikeuspuolustaja tuodaan turvaresidenssiin suojaan kotimaansa vaarallisuuden vuoksi, mutta turvallisuuskysymykset on otettava vakavasti myös väliaikaisessa sijoituspaikassa. Vaikka Suomi on ihmisoikeuspuolustajille lähtökohtaisesti turvallinen, on riski joutua häirityksi tai esimerkiksi seuratuksi aina olemassa. Myös turvaresidenssitoiminnassa mukana olevat muistuttavat, että muiden muassa ihmisoikeuspuolustajan kotimaan edustusto tai samasta maasta turvaresidenssin sijaintimaahan muuttaneet henkilöt voivat joissain tapauksissa muodostaa potentiaalisen uhan. Viime kädessä viranomaisilla on vastuu taata ihmisoikeuspuolustajan turvallisuus Suomessa.

Suojelupoliisi (Supo) on nostanut viime vuosina esille niin kutsutun pakolaisvakoilun lisääntymisen.<sup>252</sup> Pakolaisvakoilulla tarkoitetaan Supon mukaan ulkomaisten viranomaisten pyrkimystä vakoilla ja kontrolloida Suomessa pysyvästi asuvia tai tilapäisesti oleskelevia henkilöitä. Vakoilun kohteet kuuluvat yleensä kotimaidensa poliittiseen oppositioon tai muuhun ryhmittymään, jonka toimintaa kyseinen maa pitää uhkana. Asiaa on käsitelty myös esimerkiksi oikeusministeriön tekemässä arviomuistiossa vuonna 2013.

*”Tietojen keräämisen kohde on vieraan valtion ihmisoikeusaktivisti, joka on turvapaikanhakijana Suomessa. Vieraan valtion edustaja soluttautuu Suomessa asuvien maanmiesten joukkoon väärän henkilöllisyyden turvin. Kohdetta kuvataan ja hänestä kerätään henkilöön liittyviä tietoja. Tietojen perusteella häntä uhataan lähisukulaisiin kohdistuvilla toimilla ja uhkaamisen tarkoitus on pakottaa turvapaikkaa hakeva palaamaan lähtömaahan.”<sup>253</sup>*

Vaikka ilmiö yhdistetään erityisesti turvapaikanhakijoihin, ei tilanne käytännössä eroa siitä, että ihmisoikeuspuolustaja olisi Suomessa muulla perusteella väliaikaisessa turvassa. Myös turvaresidenssissä olleisiin ihmisoikeuspuolustajiin on kohdistunut pakolaisvakoilun tapaista toimintaa.

Turvallisuussyistä on jokaisen ihmisoikeuspuolustajan kohdalla harkittava erikseen esimerkiksi hänen julkisuudessa esiintymisensä tai ihmisoikeuspuolustajan Suomessa oleskelun julkistamista ylipäättänsä. Shelter City -ohjelman tapaan turvallisuuskoulutuksen ja -suunnitelman sisällyttäminen toimintaan on erittäin suositeltavaa. Myös asumispaikan ja viestintäyhteyksien turvallisuus on suunniteltava huolellisesti. Turvallisuusjärjestelyillä taataan myös hankkeessa mukana olevien työntekijöiden turvallisuus.

252 Supon vuosiraportti 2016. [http://www.supo.fi/instancedata/prime\\_product\\_julkaisu/intermin/embeds/supowwwstructure/72827\\_SUPO\\_2016\\_FIN.pdf?571b125d7376d488](http://www.supo.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/supowwwstructure/72827_SUPO_2016_FIN.pdf?571b125d7376d488) [http://www.supo.fi/instancedata/prime\\_product\\_julkaisu/intermin/embeds/supowwwstructure/67073\\_2015\\_Supo\\_FIN.pdf?ed48f6637355d488](http://www.supo.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/supowwwstructure/67073_2015_Supo_FIN.pdf?ed48f6637355d488)

253 Arviomuistio niin sanotun pakolaisvakoilun säätämisestä rangaistavaksi, 6.12.2013, oikeusministeriö. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/76587>. Pakolaisvakoilua ei ole säädetty Suomessa erikseen rangaistavaksi. Suojelupoliisi teki 14.3.2012 oikeusministeriölle aloitteen pakolaisvakoilun säätämisestä rangaistavaksi. Pakolaisneuvonta ry, Suomalais-venäläinen kansalaisfoorumi ry, Suomen Pakolaisapu ry, Kiila ry ja Suomen PEN ry tekivät 28.3.2012 valtioneuvostolle aloitteen pakolaisvakoilun kriminalisoinnista. Esimerkiksi Norjassa ja Ruotsissa pakolaisvakoilu on erikseen säädetty rangaistavaksi.

Ihmisoikeuspuolustajan turvaresidenssiajan jälkeisen turvallisuuden kannalta on hyvä, että sijoitusmaan edustusto lähtömaassa tuntee hänet ja tietää hänen tapuksensa. Hyvä käytäntö on esimerkiksi se, että ihmisoikeuspuolustaja esitellään paikalliselle edustustolle ja etenkin siellä ihmisoikeuksia hoitavalle henkilölle.

## Paluu

Yksi vaikeimmista kysymyksistä väliaikaisiin turvajärjestelyihin liittyen on, palaako ihmisoikeuspuolustaja lopulta takaisin kotimaahansa residenssiajan jälkeen. Shelter City -ohjelman ja ICORNin kokemusten perusteella niiden toimintaa kohtaan esitetyt epäilyt kumpuavat pelosta, että ihmisoikeuspuolustaja hakeutuu residenssiin lähtökohtaisesti tavoitteenaan hakea turvapaikkaa kyseisestä maasta ja residenssitoiminnasta muodostuu eräänlainen kiertotie turvapaikan saamiseksi.

Ihmisoikeuspuolustajien kanssa työskentelevät painottavat, että ihmisoikeuspuolustajat harvoin haluavat lähteä omasta maastaan pakoon saati hakea turvapaikkaa. Samalla on kuitenkin todettava, että osa väliaikaisia turvamekanismeja hyödyntäneistä ihmisoikeuspuolustajista on hakenut turvapaikkaa. Vaikka paluu kotimaahan olisi turvaresidenssipaikan saamisen yksi ehto, kuten Alankomaiden Shelter Cityssä -ohjelmassa, on ihmisoikeuspuolustajalla aina oikeus hakea turvapaikkaa. Joskus turvapaikka on myös ainoa mahdollisuus tilanteessa, jossa paluu on yksinkertaisesti muuttunut liian vaaralliseksi. Turvaresidenssiä perustettaessa on siis myönnettävä, että turvapaikkakysymystä ei pysty ulkoistamaan hankkeesta. Tämän vuoksi sisäministeriö ja Maahanmuuttovirasto on otettava mukaan hankkeen suunnitteluun jo lähtökohtaisesti.

Turvapaikan hakua yleisemmin ihmisoikeuspuolustajalle pyritään kuitenkin etsimään muita keinoja silloin, kun paluu ei onnistu turvaresidenssin päätyttyä. Kuten ICORN-verkoston toiminnassa painotetaan, ensisijaista on, että paluuseen liittyviä kysymyksiä ryhdytään miettimään ja suunnittelemaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Viisumin tai oleskeluluvan mahdollinen jatkaminen ovat ensimmäisiä keinoja. Lisäksi sijoittuminen toiseen turvaresidenssiin ja opiskelu- tai työpaikan hankkiminen ovat mahdollisia tapoja siirtää paluuta.

Espanjassa CAER-Euskadi-järjestö tarjoaa ihmisoikeuspuolustajille turvaa puolesta vuodesta vuoteen, minkä jälkeen ihmisoikeuspuolustaja palaa kotimaahansa Espanjan ulkoministeriön ja parlamentin jäsenten saattamana.<sup>254</sup> Tätä pidetään erittäin hyvänä yhdistelmänä pitkää turva-aikaa ja turvallista paluuta.

Ihmisoikeuspuolustajalle on tarjottava turvaa myös paluun jälkeen, jolloin on keskeistä, että ihmisoikeuspuolustajalle luodaan kattava verkosto muiden muassa eri järjestöistä ja edustustoista, joista hän voi hakea tarvittaessa apua. Ihmisoikeuspuolustajan tueksi on siis rakennettava hyvät ja luotettavat verkostot sekä väliaikaista turvaa antavaan maahan että lähtömaahan.

<sup>254</sup> <https://www.cear-euskadi.org/en/>

Kuvaan 5 (s. 11) on koottu asioita, joita ihmisoikeuspuolustajille tarjottavan turvaresidenssitoiminnan kehittämisessä Suomessa on otettava huomioon.

**LÄHTEET**

- Action Plan for Human Rights Defenders (2012) The Netherlands, AVT12/BZ105247B.
- A Human Rights Defender Toolkit for Promoting Business Respect Human Rights (2015) International Service for Human Rights.
- Annual Report 2016, Front Line Defenders.
- Annual Report on Human Rights Defenders at Risk 2016, (2017) Front Line Defenders.
- Assessing the Implementation of the European Unionin Geuidelines on Human Rights Defenders (2013) Policy Department DG External Policies, European Parliament.
- Bennett, Karen; Ingleton, Danna; Nah, Alice M. & Savage, James (2015) Critical perspectives on the security and protection of human rights defenders, *The International Journal of Human Rights*, 19:7, 883-895.
- Civil Society Watch, Report 2016, CIVICUS.
- Collier, Chris (2015) Creating "Shelter Cities" – The Experience in The Netherlands.
- Commentary to the Declaration on Human Rights Defenders, United Nations (2011).
- Council conclusions on the 10th Anniversary of the EU Guidelines on Human Rights Defenders Foreign Affairs Council meeting, Luxembourg, 23 June 2014.
- Council Conclusions on the Action Plan on Human Rights and Democracy 2015–2019, Foreign Affairs Council, 20 July 2015, Council of the European Union.
- The Dangerous Rise of Populism, Global Attacks on Human Rights Valuea, World Report 2017, Human Rights Watch.
- Declaration of the Committee of Ministers on Council of Europe action to improve the protection of human rights defenders and promote their activities, Adopted by the Committee of Ministers on 6 February 2008 at the 1017th meeting of the Ministers' Deputies.
- Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms (1998), A/RES/53/144, United Nations.
- Department of Foreign Affairs and Trade: Statement of Strategy 2015–2017, Ireland.
- Donders, Yvonne (2016) Defending the Human Rights Defenders, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 34/4, 282–288, The Netherlands.
- Draft Council Conclusions on the first review of the implementation of the EU Guidelines on Human Rights Defenders, 7 June 2006, 10111/06, European Council.
- Dyvik, Elisabeth (2014) Providing residencies for persecuted writers and artists in Europe – Immigration issues, The Foreign Policy Centre, London.



Ehdotus ihmisoikeuksien puolustajia koskevien EU:n suuntaviivojen täytäntöönpanon ensimmäistä tarkastelua koskeviksi neuvoston päätelmiksi, 7.6.2006, Euroopan unionin neuvosto.

Ensuring Protections? The European Union and Human Rights Defenders (2007) Amnesty International Publications, International Secretariat, London.

Ensuring protection – European Union Guidelines on Human Rights Defenders (2008) Council of the EU.

EU Action Plan on Human Rights and Democracy (2015) Council of European Union.

EU launches innovative new mechanism to help human rights defenders, 9.12.2015, European Commission, Press release.

European Parliament resolution of 6 October 2016 on Thailand, notably the situation of Andy Hall (2016/2912(RSP)).

European Parliament Resolution of 17 June 2010 on EU policies in favour of human rights defenders (2009/2199(INI)).

Evaluation and recommendations on EIDHR support to Human Rights Defenders (2010) FWC Contract 2009/226296 BENF 2009, Governance and Home Affairs, The European Union's EIDHR Programme.

Evaluation of Dutch support to human rights projects 2008–2011, Ministry for Foreign Affairs of the Netherlands.

Evaluation of Norwegian Development Cooperation to Promote Human Rights, Report 7/2011, Norwegian Agency for Development Cooperation.

First Evaluation of the EU Human Rights Defenders Guidelines 'Promoting HRDs Best Interest' (2006) Observatory for the Protection of Human Rights Defenders, International Federation for Human Rights and the World Organization against Torture.

First Year of Support (2017) ProtectDefenders.eu.

FLC Coordinator's Manual: Recommended Good Practices, Unit for Sectoral Policy, Department for Development Policy, Ministry for Foreign Affairs of Finland, 25.1.2016.

General Assembly adopts important resolution on human rights defenders in face of opposition from China and Russia, 25.11.2015, International Service for Human Rights.

Guidelines on the Protection of Human Rights Defenders (2014) the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR).

Hautala, Heidi (2010) Report on EU policies in Favour of Human Rights Defenders, Committee on Foreign Affairs, European Parliament.

How to set up a Shelter City? Manual for Human Rights Defenders Shelters (2017) Peace and Justice Netherlands.

Human dignity for all, a human rights strategy for foreign policy (2010) Ministry for Foreign Affairs of the Netherlands.

Human Rights 2004/2005, Annual Report on Norway's Efforts to Promote Human Rights, Ministry for Foreign Affairs of Norway.

Human Rights Defenders in the OSCE Region: Challenges and Good Practices (2008) ODIHR, Warsaw.

Human Rights Defenders in National Action Plans (NAPs) on Business and Human Rights (2016) International Service for Human Rights, International Corporate Accountability Roundtable.

Human Rights Fund Grant Policy Framework 2017–2020 (2017) the Netherlands.

Human Rights Report 2014 (2015), AVT15/BZ116018, Ministry for Foreign Affairs, the Netherlands.

Human Rights Report 2015 (2016), AVT16/BZ120616, Ministry for Foreign Affairs, the Netherlands.

ICORN Report 2012–2013 (2014) ICORN.

Ihmisoikeudet ja Suomen ulkopoliittikka, ulkoasiainministeri Erkki Tuomiojan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle antama selvitys Suomen hallituksen ihmisoikeuspolitiikasta 29.11.2000, ulkoasiainministeriön julkaisu 9/2000.

Justice and Respect for All, Parliamentary Papers, House of Representatives, 2012–2013, 32 735, no. 78, the Netherlands.

Kansalaisyhteiskuntaselvitys, Raportti ulkoasiainministeriön kehityspoliittisen osaston kansalaisyhteiskuntayksikölle (2017), Jyväskylän yliopisto.

Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2017–2019, oikeusministeriön julkaisu 9/2017.

Kehityspoliittinen kansalaisyhteiskuntalinjaus 2017, ulkoasiainministeriö, kansalaisyhteiskuntayksikkö.

Kysely Suomen edustustoille EU:n ihmisoikeuspuolustajia koskevista suuntaviivoista, Ihmisoikeusraportti 1/2011.

Laine, Veera ja Silvan, Kristiina, Otteet Valko-Venäjällä ja Venäjällä voivat koven-  
tua, Helsingin Sanomat 1.4.2017.

Local Cooperation Funds, Role in Institution Building of Civil Society Organizations, Evaluation Report 2008:2, Ministry for Foreign Affairs of Finland.

Mapping of temporary shelter initiatives for Human Rights Defenders in danger in and outside the EU (2012) GHK Consulting, London.

Navigating a sea of interests, Policy evaluation of Dutch foreign human rights policy (2008–2013), Policy and Operations Evaluation Department (IOB), Ministry of Foreign Affairs, the Netherlands.

Norway's efforts to support human rights defenders, Guide for the foreign service (2010), Norwegian Ministry of Foreign Affairs.

One World, One Future, Ireland's Policy for International Development (2013) Government of Ireland.

On "shrinking space": a framing paper (2017) Transnational Institute.

Opportunities for All: Human Rights in Norway's Foreign Policy and Develop-

ment Cooperation, Meld. St. 10 (2014–2015) Report to the Storting (white paper), Norwegian Ministry of Foreign Affairs.

Opportunities for All: Human Rights in Norway's Foreign Policy and Development Cooperation, Meld. St. 10 (2014–2015) Report to the Storting (white paper), Norwegian Ministry of Foreign Affairs.

Promotion of the Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms: protecting women human rights defenders (2013) A/RES/68/181, United Nations.

Protecting Human Rights Defenders, From shared experiences to cohesive action (2010), seminar report, Justice and Peace, The Netherlands.

Protection of human rights defenders: Best practices and lessons learnt (2012) Protection International, Brussels.

Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders (2016) A/HRC/31/55, Human Rights Council, United Nations.

Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders (2017) A/HRC/34/55, Human Rights Council, United Nations.

Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, Margaret Sekaggya, Mission to Ireland (2012), A/HRC/22/47/Add.3, Human Rights Council, United Nations.

Russian Diplomat Is Accused of Threatening Rights Activist on Twitter, 11.8.2016, The New York Times.

Seppänen, Maaria ja Siitonen, Lauri (2014) Arviointiselvitys valtioneuvoston vuoden 2009 ihmisoikeusselonteon kansainvälisen osuuden toimeenpanosta, Helsingin yliopisto, Poliittikan ja talouden tutkimuksen laitos.

Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, (2015) 70th Session of the General Assembly, Third Committee.

Strengthening OSCE engagement with human rights defenders and national human rights institutions, OSCE Parliamentary Assembly Resolution 10.7.2007.

Suomen ulkoasiainhallinnon ihmisoikeuspoliittinen toimintaohjelma 2013–2015, ulkoasiainministeriö, Jyväskylä: Kopijyvä Oy.

Suomen ulkoasiainhallinnon ihmisoikeusstrategia (2013), ulkoasiainministeriö, Jyväskylä: Kopijyvä Oy.

Suomen ulkoasiainhallinnon julkiset ohjeet Euroopan unionin ihmisoikeuspuolustajia koskevien suuntaviivojen käytännön toteuttamisesta (2014) ulkoasiainministeriö, Jyväskylä: Grano Oy.

Swiss Guidelines on the Protection of Human Rights Defenders (2013) Federal Department of Foreign Affairs FDFA, Bern.

Temporary relocation visas for human rights defenders at risk, Information on Facilitated Visa Procedure for HRDs (2016) Front Line Defenders, Ireland.

Ten years of The European Union Guidelines on human rights defenders: an assessment from the field (2014) Peace Brigades International, London.

The Global Island, Ireland's Foreign Policy for a Changing World (2015) Government of Ireland.

The Hague: Shelter City Evaluation (2015) Justice and Peace, The Netherlands.

Trump Cuts Off Funding for U.N. Agency That Supports Contraception, 3.4.2017, The New York Times.

Tuloksellisuustarkastuskertomus, Monenkeskinen kehitysyhteistyö (2017) Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 6/2017.

Ulkoasiainministeri Tarja Halosen eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle antama selonteko Suomen hallituksen ihmisoikeuspolitiikasta 11.11.1998.

U.S. Support for Human Rights Defenders (2013) U.S. Department of State.

Valtioneuvoston ihmisoikeusselonteko 2014, ulkoasiainministeriö, Jyväskylä: Grano Oy.

Valtioneuvoston selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta 2009, ulkoasiainministeriö.

Valtioneuvoston selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta 2004, ulkoasiainministeriö, Helsinki: Edita Prima Oy.

Van der Borg, C. & Terwindt, C. (2014) NGOs under Pressure in Partial Democracies. UK: Palgrave McMillan.

Villa, Susan (2015) Ulkoasiainhallinnon ihmisoikeuspoliittisen toimintaohjelman (2013–2015) arviointi, ulkoasiainministeriö.

Voices at risk: Canada's guidelines on supporting human rights defenders (2016) Government of Canada.

Working Outline of Ireland's National Plan on Business and Human Rights 2016–2019, The Department of Foreign Affairs and Trade.

Wouters, Jan and Hermez, Marta (2016) EU Guidelines on Human Rights as a Foreign Policy Instrument: An Assessment, Working Paper No. 170, Leuven Centre for Global Governance Studies, Belgium.

YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevien ohjaavien periaatteiden kansallinen toimeenpanosuunnitelma, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 44/2014.