



Kehityspoliittinen johdonmukaisuus

Käyttäjän opas

Englanninkielinen alkuteos:

Policy Coherence for Development A practical guide

Toimitus: EU Coherence Programme

Julkaisija: Evert Vermeer Foundation

© Evert Vermeer Foundation 2007

Suomessa:

Julkaisija: Kehitysyhteistyöjärjestöjen EU-yhdistys Kehys ry

Toimitus: Satu Elo

Ulkoasu ja taitto: Veera Aalto (Indicio)

ISBN 978-952-67062-0-7 (nid.)

ISBN 978-952-67062-1-4 (PDF)

Paino: Yliopistopaino

Helsinki 2008

Sisällysluettelo

Osa I

Kehityspoliittinen johdonmukaisuus

– käsite, määritelmät ja taustaa 5

Osa II

Konkreettisia esimerkkejä epäjohdonmukaisesta

politiikasta ja suosituksia kehityspoliittisen

johdonmukaisuuden parantamiseksi 17

Tapaus 1

Asekauppaa koskeva politiikka 19

Tapaus 2

Biopolttoaineet 31

Tapaus 3

Kalastuskumppanuussopimukset 39

Tapaus 4

Laiton puunhakkuu 47

Tapaus 5

TRIPS-sopimus ja lääkkeet 59

Osa I

Kehityspoliittinen
johdonmukaisuus – käsite,
määritelmät ja taustaa

Vain laaja-alainen toiminta voi ratkaista monimutkaiset ongelmat

Euroopan unioni tukee kehitysyhteistyöllä kehitysmaita niiden kamppailussa köyhyyttä vastaan. Kehitysyhteistyö yksin ei kuitenkaan riitä vuosituhattulistuksen kehitystavoitteiden (Millenium Development Goals, MDG) saavuttamiseksi. Kehitysyhteistyön lisäksi myös monet muut politiikan alat vaikuttavat merkittävästi kehitysmaihin.

Kehityspoliittinen johdonmukaisuus tarkoittaa sitä, että kehityspoliittinen toiminta voi olla tehokasta vain, kun varmistetaan, että myös muut politiikan osa-alueet tukevat kehityspoliittisia päämääriä. Eihän ole mielekästä käyttää miljoonia euroja kehitysyhteistyöhön, jos saavutukset mitätöidään vaikkapa kauppa-, maatalous- tai energiapolitiikan toimesta?

Euroopan unioni on globaali toimija maailmassa, jossa valtiot ovat entistä enemmän riippuvaisia toisistaan. EU vaikuttaa taloudellisen ja inhimillisen kehityksen prosesseihin lukuisin eri tavoin Euroopan unioni on kehitysmaiden tärkein kauppakumppani ja se päättää kehitysmaiden tuotteiden pääsystä EU-markkinoille erilaisin ehdoin ja standardein. EU tekee töitä vahvistaakseen kehitysmaiden kapasiteettia ja valmiuksia, vie niihin uutta tekniikkaa ja tukee ihmisoikeuksien toteutumista niissä. Samalla EU kuitenkin esimerkiksi vahingoittaa Länsi-Afrikan kalataloutta antamalla tukiaisia omille, eurooppalaisille kalastuslaivueilleen. On siis monta erilaista tapaa, joilla EU voi joko tukea tai estää kehitysmaiden kehitystavoitteita.

EU on viimeaikoina sitoutunut kasvattamaan merkittävästi kehitysapunsa määrää. Epäjohdonmukaiset politiikat tulevat kalliiksi sekä EU:lle että kehitysmaille. On entistäkin tärkeämpää, etteivät kehitysmaihin vaikuttavat politiikat ole ristiriidassa keskenään vaan pyrkivät samaan tavoitteeseen.

Mitä kehityspoliittisella johdonmukaisuudella tarkoitetaan?

Kehityspoliittinen johdonmukaisuus on taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD:n mukaan työskentelyä sen varmistamiseksi, etteivät muut politiikan alat horjuta kehityspoliittikan päämääriä ja saavutuksia, vaan kaikki kehitysmaihin vaikuttavat politiikka-alat tukevat mahdollisuuksien mukaan kehitystavoitteita.

Sitoutuminen politiikan johdonmukaisuuteen ei EU:ssa ole ainoastaan vuosituhattavoitteisiin liittyvä poliittinen sitoumus. Sillä on myös laillinen perusta EY:n perustamissopimuksen artiklassa 178, jonka mukaan: *”Yhteisö ottaa [kehityspoliittikan] tavoitteet huomioon sellaisessa toteuttamassaan politiikassa, joka on omiaan vaikuttamaan kehitysmaihin”*.

Tavallisesti erotetaan kehityspoliittikan sisäinen ja ulkoinen johdonmukaisuus toisistaan. Edellinen viittaa kehityspoliittikan sisäiseen johdonmukaisuuteen – koordinaatioon taloudellisten instrumenttien, yhteistyösopimusten sekä komission ja jäsenvaltioiden ohjelmien välillä. Ulkoinen johdonmukaisuus puolestaan viittaa ristiriidattomuuteen kehityspoliittikan ja muiden kehitysmaihin vaikuttavien politiikkalohkojen tavoitteiden välillä. Tämä käsikir-

ja keskittyy jälkimmäiseen, politiikan ulkoiseen johdonmukaisuuteen.

EU:n sitoutuminen kehityspoliittiseen johdonmukaisuuteen

Euroopan komissio nimesi vuonna 2005 kehityspoliittisen johdonmukaisuuden avaintekijäksi vuosituhattavoitteiden saavuttamisen tehostamiseksi. Myös muissa Euroopan unionin instituutioissa on alettu entistä paremmin tiedostaa, ettei kehitysmaiden tarpeisiin voida vastata pelkällä kehitysavulla. Merkittäviä sitoumuksia onkin tehty kehityspoliittisen johdonmukaisuuden parantamiseksi. Yksi niistä on komission vuonna 2005 aloittama mittava EU-politiikan rakenteiden arviointi- ja parantamishanke, joka tähtää kehityskysymysten integroimiseen kaikille politiikkasektoreille. On ensiarvoisen tärkeää, etteivät tehdyt sitoumukset jää pelkäksi sanahelinäksi vaan myös toteutuvat politiikoiden toimeenpanossa.



Kehityspoliittinen johdonmukaisuus Euroopan unionissa

Katsaus historiaan

Poliittisen johdonmukaisuuden käsite esiintyi EU-politiikassa ensimmäisen kerran 1970-luvulla. Aluksi aiheesta keskusteltiin pääasiassa epävirallisesti, mutta Maastrichtin sopimuksessa vuonna 1993 siitä säädettiin virallisesti.

EY:n perustamissopimuksen artiklassa 178 lukee: ”Yhteisö ottaa [kehityspoliitiikan] tavoitteet huomioon sellaisessa to-

teuttamassaan politiikassa, joka on omiaan vaikuttamaan kehitysmaihin.”

Euroopan unionin neuvosto vaati toukokuun 2005 yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvoston (YAUN) päätelmissään EU:n politiikkarakenteiden arviointia ja parantamista niin, että kehitykseen liittyvät näkökohdat otetaan huomioon myös muissa kuin kehitysyhteistyöpolitiikkaa koskevissa päätöksentekomenettelyissä. Neuvosto määritteli kaksitoista tärkeintä politiikka-aluetta, joihin komission tulee erityisesti kiinnittää huomiota kehityspoliittisen johdonmukaisuuden parantamiseksi.

Euroopan komissio myös laati kehitykseen vaikuttavien politiikkojen johdonmukaisuutta koskevan työohjelman, jossa hahmoteltiin toimia kehityspoliittisen johdonmukaisuuden sitoumusten tukemiseksi. Edellä mainittujen kahdentoista politiikka-alan lisäksi komissio on myös kohdistanut erityistä huomiota institutionaalsiin mekanismeihin, joiden on määrä auttaa politiikan johdonmukaisuuden soveltamisessa käytäntöön. Nämä mekanismit on kuvailtu yksityiskohtaisesti komission kehityspoliittikan johdonmukaisuuden edistämisen työohjelmassa. Esimerkiksi erityisellä vaikuttavuuden arvioinnin työkalulla on mahdollista tarkastella kaikkia komission säädösaloitteita heti lainsäädäntöprosessin alussa.

Syyskuussa 2007 Euroopan komissio ja jäsenmaat yhdessä tutkivat ensimmäisen kerran vuoden 2005 jälkeen kehityspoliittisen johdonmukaisuuden edistymistä. EU-raportissa kehityspoliittisesta johdonmukaisuudesta käsitellään yksityiskohtaisesti sitä, millaisia politiikan johdonmukaisuuden parantamisen mekanismeja on otettu käyttöön EU:ssa ja sen jäsenvaltioissa. Raportissa myös tarkastellaan, millaista edis-

tystä on saavutettu mainituilla kahdellatoista prioriteettialalla: kauppa, ympäristö, ilmastonmuutos, turvallisuus, maatalous, kalastus, globalisaation sosiaalinen ulottuvuus (työllisyys, ihmisarvoinen työ), siirtolaisuus, tutkimus ja innovaatio, tietoyhteiskunta, liikenne ja energia.

Esimerkkejä epäjohdonmukaisista politiikoista

Kehityspoliittisessa johdonmukaisuudessa on EU:ssa eittämättä edistytty. Tässä käsikirjassa kuitenkin osoitetaan, että monilla politiikka-alueilla on yhä suurta epäjohdonmukaisuutta.

Yleisesti ollaan yksimielisiä siitä, että lääkkeiden tulisi olla niitä kipeimmin tarvitsevien saatavilla. EU kuitenkin rajoittaa kehitysmaiden mahdollisuutta hyötyä patenttilääkkeistä suojelemalla tiukasti immateriaalioikeuksia. Kehitysmaiden ruokaturva on suuressa vaarassa, koska komissio on päättänyt pyrkiä siihen, että 10 prosenttia kaikesta EU:ssa käytettävästä energiasta tulisi uusituvista energialähteistä, esimerkiksi biopolttoaineesta. Maa-alueilla, joilla aiemmin viljeltiin peruselintarvikkeita, on nyt alettu kasvattaa biopolttoaineiden raaka-aineiksi käytettäviä kasveja. Nykyiset EU:n etuuskohteluakuperäsäännöt hankaloittavat merkittävästi Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren alueen maiden (AKT) tuotteiden pääsyä eurooppalaisille markkinoille. Sitä vastoin uhanalaisista ekosysteemeistä laittomasti hakatut puut kyllä pääsevät markkinoille ongelmitta, vaikka eurooppalaisten rahoittamilla luonnonsuojeluohjelmilla nimenomaisesti yritetään estää arvokkaiden alueiden tuhoutumista. Tässä käsikirjassa esitellään nämä ja kaksi muuta tapaustutkimusta.

Euroopan parlamentin jäsenet:

Mahdollisuudet kehityspoliittisen johdonmukaisuuden parantamiseen

Euroopan parlamentin jäsenillä on ainutlaatuinen asema EU:n politiikassa. Parlamentti on EU:n ainoa aidosti demokraattinen instituutio ja se voi halutessaan ottaa avainroolin komission ja jäsenvaltioiden tekemien kehityspoliittiseen johdonmukaisuuteen liittyvien sitoumusten toimeenpanon valvonnassa.

Parlamentin kehitysyhteistyövaliokunta luonnollisesti seuraa tiiviisti, mitä kehityspoliitikassa tapahtuu. Koska lähes kaikki politiikanalat kuitenkin vaikuttavat kehitysmaihin, on jokaisella parlamentin jäsenellä mahdollisuus edistää johdonmukaisuutta – riippumatta siitä, millä politiikanaloilla tai missä valiokunnissa vaikuttaa.

Sekä kuulemismenettelyssä että tavanomaisessa lainsäädäntömenettelyssä parlamentin jäsenten on äärimmäisen tärkeää pitää mielessään kehitysmaiden etu kaikilla niillä politiikan alueilla, jotka todennäköisesti vaikuttavat kehitysmaihin. Myös parlamentaarikkojen aloitteellisuus on tärkeää, kun yritetään ratkaista epäjohdonmukaisuuden ongelmia. Mahdollisuudet kehityspoliittisen johdonmukaisuuden edistämiseksi ovat monet.

Ne parlamentin jäsenet, jotka *eivät* kuulu kehitysyhteistyövaliokuntaan, voivat vaikuttaa paljon asioihin nostamalla johdonmukaisuuskysymykset esiin omalla politiikanalallaan – olipa kyse sitten liikenteestä, terveydestä, energiasta tai maataloudesta.

Toistuvien, voimakkaiden poliittisten julkilausumien merkitystä ei voi koskaan yliarvioida. Aina kun parlamentin jäsen

on tekemisissä mainittuihin kahteentoista politiikanalaan liittyvän mietinnön tai raportin kanssa, on tekstiin mahdollista lisätä viittaus kehityspoliittiseen johdonmukaisuuteen. Tällä tavoin johdonmukaisuuden tarve korostuu perustussopimuksen artiklaan 178 kirjatun laillisen sitoumuksen mukaisesti.

Parlamentin jäsenet voivat myös esittää muutosehdotuksia raporteihin ja päätöslauselmiin, jos he epäilevät niiden aiheuttavan vahinkoa kehitysmaille. Haitallisia esityksiä voisivat olla esimerkiksi artikkelit, joilla pyrittäisiin asettamaan uudelleen vientitukia eurooppalaisille tuotteille. Vastaavasti myönteinen olisi muutos artiklaan, joka sallisi EU:n solmia kalatalous- ja kauppasopimuksia kehitysmaiden kanssa *ainoastaan*, jos ne ovat kehityspoliittikan tavoitteiden mukaisia. Valiokuntakokouksissa parlamentin jäsenet voivat muistuttaa kollegoitaan ja komission edustajia siitä, kuinka tärkeää on estää kaikki kehitysmaille kenties haitalliset päätökset.

Euroopan parlamentin jäsenet ovat myös ainutlaatuisessa asemassa silloin, kun vaikutetaan oman puolueen kansallisiin parlamentaarikkoihin. Tuomalla esiin mahdollisia piileviä vaaroja ja painottamalla kansallisen toimeenpanon tärkeyttä europarlamentaarikot voivat myös edistää kehityspoliittista johdonmukaisuutta jäsenvaltioiden tasolla.

Loppujen lopuksi kyse on Euroopan ja kehitysmaiden intressien välisestä tasapainosta. Euroopan parlamentin jäsenten on mahdollista antaa kerrankin kehitysmaiden etujen voittoa. Jos kaikki europarlamentaarikot huomioisivat jokapäiväisessä työssään kehitysmaiden intressit, tästä käsikirjasta ei tarvittaisi toista painosta – enää ei olisi käytännön esimerkkejä politiikan epäjohdonmukaisuudesta!



Jäsenvaltioiden pyrkimykset kehityspoliittiseen johdonmukaisuuteen

Työskentely johdonmukaisuuden edistämiseksi kehityspolitiikan ja muiden politiikanalojen välillä ei ole ainoastaan komission vastuulla. Perinteisesti myös jäsenvaltioilla on tärkeä rooli EU:n kehityspolitiikassa. Jokainen jäsenvaltio määrittää omat prioriteettinsa ja erityistavoitteensa sekä päättää omista keinoistaan edistää politiikan johdonmukaisuutta. Tällaisia ovat lainsäädäntö, institutionaaliset järjestelyt tai erilaiset palaute- ja arviointijärjestelmät. Ohessa muutama esimerkki:

Ruotsi on ainoa jäsenmaa, jossa eduskunta on hallituksen esityksestä säätänyt erillisen lain kehityspoliittisesta johdonmukaisuudesta. Johdonmukaisuus on täten olennainen osa kaikkea päätöksentekoa. Joka vuosi hallitus laatii parlamentille raportin ja selvittää, kuinka Ruotsi on toiminnassaan huomionnut kehitysmaiden intressit.

Alankomaissa on ulkoasiainministeriöön perustettu erillinen politiikan johdonmukaisuuden yksikkö, joka toimii kolmella eri tavalla. Ensinnäkin yksikkö käsittelee kaikki merkittävät EU-esitykset ja -kannanotot sekä arvioi niiden vaikutukset kehitysmaille. Koska yksikkö on edustettuna EU:n koordinaatiokomiteassa, sen näkemykset pääsevät suoraan Alankomaiden kantoihin ja neuvoston eri tapausiäsiin. Lisäksi yksikkö aktiivisesti seuraa esityslistalla olevia asioita, mikä mahdollistaa kehityksen seuraamisen eri politiikan aloilla pidemmällä aikavälillä.

Iso-Britannia on valinnut täysin erilaisen lähestymistavan. Britit eivät ole perustaneet erillistä institutionaalista viitekehystä kehityspoliittisen johdonmukaisuuden seuraami-

seksi. Sen sijaan useat pysyvät ja ad hoc -järjestelyt helpottavat osastojen välistä yhteistyötä läpileikkaavissa asioissa kuten kehitysapu, kauppa ja siirtolaisuus.

Kehityspoliittinen johdonmukaisuus Suomessa

Kehityspoliittinen johdonmukaisuus nostettiin vahvasti esiin valtioneuvoston kehityspoliittisessa ohjelmassa vuonna 2003. Yhteistyötä ja keskustelua on lisätty ministeriöiden ja eri politiikka-alojen välillä johdonmukaisemman politiikan aikaansaamiseksi. Esimerkiksi vuonna 2006 perustettiin turvallisuus ja kehitys -verkosto, jossa eri ministeriöiden toimijat pohtivat yhdessä turvallisuuden ja kehityksen suhteita. Myös ministeriöiden sisällä on johdonmukaisuuden edistämiseksi perustettu erillisiä yhteistyöfoorumeja, muun muassa ulkoministeriössä vuoden 2005 alusta toiminut kauppa ja kehitys -ryhmä.

Yksi merkittävimmistä kehityspoliittisen johdonmukaisuuden edistäjistä on kuitenkin valtioneuvoston asettama kehityspoliittinen toimikunta, joka toimii Suomen kehityspolitiikan neuvoa-antavana elimenä. Toimikunta muodostuu poliittisten puolueiden, etu- ja kansalaisjärjestöjen sekä korkeakoulujen edustajista. Lisäksi toimikunnassa on mukana asiantuntijajäsenet kaikista ministeriöistä. Toimikunnan tehtävä on ohjata Suomen kehityspoliittista työtä, arvioida kehityspolitiikan laatua ja vaikuttavuutta sekä seurata julkisten kehitysmäärärahojen tasoa. Kehityspoliittinen toimikunta antaa lausuntoja valtioneuvoston ohjelma- ja selontekotyöhön eri politiikan aloilla kehityspoliittisen näkökulman määrittelemiseksi ja sen sisällyttämiseksi kaikkiin politiikkalohkoihin. Konkreettisina toimenpide-ehdotuksina kehityspoliittisen johdonmukaisuuden parantamiseksi toimikunta on muun muassa teettänyt selvityksen kehitysvaikutusten vaikutusarvionalyysin välineistä.

Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella 1.7.–31.12.2006 Suomi nosti kehityspoliittista johdonmukaisuutta vahvasti esiin. Myös Kehys ry:n koordinoiman EU-politiikasta kiinnostuneiden kehitysyhteistyöjärjestöjen yhteinen EU-puheenjohtajuuskampanja keskittyi kehityspoliittiseen johdonmukaisuuteen. Kampanja pyrki herättämään keskustelua ja kehittämään väliä kehityspoliittisen johdonmukaisuuden ja sen seurannan parantamiseksi. Kehityspoliittista johdonmukaisuutta käsiteltiin erityisesti kauppa-, turvallisuus-, ympäristö-, hiv/aids- sekä siirtolaisuuspolitiikan näkökulmista.

Menestystekijät

Vaikka Suomi ja muut EU:n jäsenvaltiot ovat hyvin erilaisia muun muassa kokonsa ja institutionaalisten järjestelmiensä puolesta, on niiden lähestymistavassa kehityspoliittiseen johdonmukaisuuteen tiettyjä yhtäläisyyksiä. Ennen kaikkea poliittinen tahto on menestyksen välttämätön ehto. Toiseksi hallituksen yhteinen lähestymistapa vaikuttaa tehokkaimmalta riittävän poliittisen painoarvon saamiseksi. Lähes kaikissa tapauksissa kansalaisyhteiskunnasta tullutta voimakasta tukea ja painostusta on pidetty hyvin tärkeänä.

OSA II

Konkreettisia esimerkkejä
epäjohdonmukaisesta
politiikasta ja suosituksia
kehityspoliittisen
johdonmukaisuuden
parantamiseksi



Tapaus I

Asekauppaa koskeva politiikka

Vaikka Euroopan unioni on pyrkinyt tiukempaan asevientivalvontaan, se ei ole onnistunut estämään holtitonta asevirtaa kehitysmaiden konfliktialueille. Kyse on selkeästi EU:n kauppaja kehityspolitiikkojen välisestä epäjohtonmukaisuudesta. EU lahjoittaa kehitysapuna merkittäviä summia köyhille, konflikteista kärsiville ja niistä toipuville maille. Samalla se on kuitenkin yksi maailman suurimmista aseviejistä, joka oman viennin lisäksi myös sallii muiden asekaupan kauttakulun alueellaan.

Sen lisäksi, että holtiton asekauppa vaikuttaa suoraan ihmisoikeuksiin, sillä on myös tuhoisia vaikutuksia taloudelliseen kehitykseen moniksi vuosiksi eteenpäin. Otetaan esimerkiksi Nepal, joka käyttää arviolta 10 prosenttia BKT:stään puolustukseen – enemmän kuin terveydenhuoltoon tai koulutukseen. Vuosikymmenen kestänyt aseellinen konflikti on vakavasti heikentänyt Nepaliläisten kehitysnäkymiä. EU käyttää miljoonia euroja kehitysyhteistyöhankkeisiin Nepalissa muun muassa hyvän hallinnon tukemiseen, ihmisoikeuksien edistämiseen ja köyhyyden vähentämiseen¹. Vuosina 2002–2005 Nepal on vastaanottanut suunnattomia määriä aseita, ei ainoastaan Yhdysvalloista ja Intiasta, vaan myös EU:n jäsenvaltioista kuten Yhdistyneestä kuningaskunnasta (monenlaisia perinteisiä aseita ja helikoptereita), Belgiasta (kiväärejä) ja Ranskasta (helikoptereiden osia)². Nämä esimerkit osoittavat, että EU:n kehitys- ja asekauppapolitiikat ovat keskenään ristiriidassa.

Tosiasiat on myös tunnustettu EU:ssa: *”Pienaseiden laaja ja helppo saatavuus sekä niiden nopea kasaantuminen on viime vuosina aiheuttanut suurta inhimillistä kärsimystä, estänyt taloudellista kehitystä sekä lisännyt maailman köyhyyttä.”*³ Tiedostettuaan tarpeen aseventi- ja kehityspolitiikkojen johdonmukaistamiseen jäsenvaltiot sitoutuivat EU:n kehityspoliittisessa julkilausumassa tiukkaan asevientikontrolliin, mukaan lukien kehitysmaavien nin kontrollointi⁴. Valitettavasti johdonmukaisuuteen on kuitenkin vielä pitkä matka.

Euroopan kehityspolitiikka

Euroopan kehityspolitiikan tavoitteet ovat hyvin selvät. Tehdävänä on auttaa köyhyyden vähentämisessä ja viime kädessä sen poistamisessa kehitysmaista edistämällä kestäväää kehitystä, demokratiaa, rauhaa ja turvallisuutta.⁵ EU käyttää lukuisten instituutioidensa⁶ kautta vuosittain arviolta seitsemän miljardia euroa kehitysyhteistyöhön. Vuonna 2010 pelkästään Afrikka saa noin kymmenen miljardia. Monet EU:n kehitysyhteistyön prioriteettimaista kuten Kongon demokraattinen tasavalta, Sudan, Eritrea, Uganda, Liberia, Etiopia, Kolumbia ja Nepal kärsivät konflikteista tai yrittävät toipua niistä.

Osa EU-rahoista on kohdistettu suoraan pienaseiden leviämistä vastustaviin toimiin kuten aseiden tuhoamishankkeisiin, kansallisen lainsäädännön parantamiseen ja lainvalvontaviranomaisten kouluttamiseen.⁷ EU esimerkiksi osallistuu Mosambikissa ja Etelä-Afrikassa operaatio Racheliin, jossa tuhotaan Mosambikin sodassa käytettyjä, Etelä-Afrikkaan salakuljetettavia aseita.

Euroopan asekauppaa koskeva politiikka

Euroopan jäsenvaltiot hyväksyivät vuonna 1998 EU:n asevientä koskevat käytännösäännöt (Code of Conduct).⁸ Säännöt asettavat minimistandardit, jotka säätelevät asevientä EU:sta ja aseiden kauttakulkua EU:ssa. Jäsenvaltioiden tulee pitää kiinni kahdeksasta vaatimuksesta vientilupien myöntämisestä päätettäessä. Aseita ei esimerkiksi saa viedä, jos on syytä epäillä, että ne päätyisivät käytettäväksi sortotoimissa tai ihmisoikeusloukkauksiin. Peruste 8 velvoittaa huomioimaan maan taloudellisen tilanteen.⁹ Vuonna 2005 käytännösääntöjen tarkistusprosessi saatettiin loppuun ja säännöstöstä on nyt tarkoitus saada laillisesti sitovampi EU:n yhteinen kanta.¹⁰

EU:n vuosittaisen asekaupan viennin arvo on noin 360 miljardia euroa. Maailman aseviejien kärkikymmenikössä vuodelta 2006 on useita eurooppalaisia maita: Saksa (3.), Ranska (4.), Alankomaat (5.), Iso-Britannia (6.), Italia (7.), Espanja (8.) ja Ruotsi (10.).¹¹ Osa niiden myymistä aseista päättyy kehitysmaiden konfliktialueille.

EU tiedostaa asekaupan olevan maailmanlaajuinen ongelma. Unioni pyrkii parempaan kansainväliseen valvontaan ja tukee YK:ssa valmistettavaa tiukempaa kansainvälistä asekauppasopimusta.

Johdonmukaisuus vaatii tiukempaa politiikkaa

Maailman kaikkien asetoimitusten arvosta 66,7 % suuntautui vuonna 2002 Aasiaan, Lähi-itään, latinalaiseen Amerikkaan ja Afrikkaan.¹² Näistä toimituksista noin kolmannes oli eurooppalaista alkuperää. Afrikkalaiset, aasialaiset ja latinalaisamerikkalaiset maat käyttävät aseisiin vuosittain arviolta

22 miljardia dollaria.¹³ Samalla rahalla voitaisiin turvata koulutus kaikille näiden maiden lapsille tai vaihtoehtoisesti vähentää lapsikuolleisuutta kahdella kolmasosalla vuoteen 2015 mennessä.¹⁴ Maat kuten Eritrea, Jemen, Burundi, Ruanda, Sierra Leone, Uganda ja Nepal käyttävät enemmän rahaa sotavoimiinsa kuin terveyteen ja koulutukseen yhteensä.¹⁵ Maailmanpankki onkin oikeutetusti kiinnittänyt huomiota vallitsevaan 'perustavanlaatuisen epäsuhtaan' – maailmassa käytetään 900 miljardia Yhdysvaltain dollaria puolustukseen, arviolta 325 miljardia USD maataloustukiin ja ainoastaan 50–60 miljardia kehitykseen¹⁶.

EU:n on saatava asevienti- ja kehityspolitiikkansa johdonmukaisemmiksi¹⁷. Vaikka EU:n asekauppaa koskeva lainsäädäntö onkin tiukentanut valvontaa, se ei vieläkään pysty estämään aseiden pääytymistä EU:n kehitysyhteistyön kohdemaihin. Asekauppa kehitysmaiden kanssa ei sinänsä ole laitonta, mutta EU:n pitäisi voida varmistua siitä, ettei kaupankäynti ole haitaksi kestäväälle kehitykselle tai lisää epävakautta ja konflikteja.

Laillisesti sitovia instrumentteja ei ole

Jäsenvaltiot ovat ilmaisseet aikeensa tehdä käytännesäännöistä EU:n laillisesti sitovan yhteisen kannan, mutta ratkaisevaa askelta ei ole vielä otettu. Tämä toimettomuus horjuttaa EU:n kehityspolitiikkaa. Laillisen sitovuuden puuttuessa voidaan käytännesääntöjä rikkoa ilman vastuuvollisuutta. Vuonna 2005 EU:n jäsenvaltiot myönsivät asevientilupia muun muassa Kiinaan, Kolumbiaan, Etiopiaan, Eritreaan, Indonesiaan, Israeliin ja Nepaliin.¹⁸ Laillisesti sitova instrumentti olisi mahdollisesti estänyt osan näistä siirroista, tai ainakin ne olisi toteutettu vastuullisemmin.

Taloudellisen kehityksen perusteen laiminlyönti

Käytännėsääntöjen peruste 8 mukaan EU:n jäsenvaltioiden tulee ottaa huomioon vastaanottajamaan 'inhimillisten ja taloudellisten voimavarojen vähin mahdollinen ohjautuminen aseistukseen' ja 'oikeutetut puolustustarpeet'. Tämän kriteerin vaikutus on kuitenkin kyseenalainen. Esimerkiksi Iso-Britannia ja Tšekin tasavalta ovat myyneet aseita Bangladeshiin. Puolalaisia ylijäämäaseita on laivattu Jemeniin¹⁹ ja useat Euroopan maat tekivät 6 miljardin asekauppasopimuksen Etelä-Afrikan kanssa vuonna 2003²⁰. Pakistan vastaanottaa aseita lukuisista EU-maista, vaikka se on maailman militarisoitunein valtio ja käyttää enemmän varoja asevoimiinsa kuin terveydenhuoltoon ja koulutukseen yhteensä. Näin ollen peruste 8 ei ole tehokas maastavientilupien epäämisessä. Lisäksi muotoilu, joka velvoittaa jäsenvaltioita ainoastaan 'ottamaan huomioon' kestävän kehityksen näkökohdan, jättää liikaa tilaa erilaisille tulkinnoille. Sen enempää viejä- kuin vastaanottajamaankaan ei tarvitse esittää todisteita oikeutetun puolustustarpeen olemassaolosta tai käytettyjen voimavarojen kohtuullisuudesta.

Vapaa kauttakulku

Käytännėsäännöt sen enempää kuin luonnos yhteisestä kannastakaan ei velvoita jäsenvaltioita valvomaan niiden alueella tapahtuvaa aseiden kauttakulkukauppaa. Tämä on asekauppavalvonnan heikko kohta, sillä aseita kuljetetaan kehitysmaihin jatkuvasti Euroopan kautta. Esimerkiksi Slovenian kautta kulkee aseita Iraniin, Zimbabween ja Angolaan²¹ ja Alankomaiden kautta Israeliin. Osa Israeliin myydyistä aseista luultavasti päättyy käytettäväksi palestiinalaisalueilla, missä EU on käyttänyt vuosien varrella miljoonia kehitysyhteistyöhön.

Porsaanreikänä ulkomainen lisenssivalmistus

Ulkomailla tapahtuvassa lisenssivalmistuksessa yritys myöntää toiselle yritykselle luvan valmistaa tuotteitaan. Tuotannon ulkoistamisella toiseen maahan on mahdollista välttää aseistuksen maastasiirtojen valvonta. Esimerkiksi vuonna 2003 Intian hallitus saattoi viedä Nepaliin ranskalaisella lisenssillä valmistettuja helikoptereita²². Sama pätee myös eurooppalaisiin yrityksiin, joilla on tytäryhtiöitä höllemmän vientivalvonnan maissa. Tämän seurauksena Etelä-Afrikassa operoiva brittiläinen yritys on voinut viedä aseita Ugandaan. Aseiden maastasiirto olisi mitä todennäköisimmin evätty, mikäli sitä olisi yritetty suoraan Isosta-Britanniasta.

Käytännestä puuttuu jälleenviennin valvonta

Käytännestä puuttuu sen enempiä kuin yhteisen kannan luonnoskaan eivät velvoita kirjaamaan asetoimitussopimukseen lauseketta 'ei jälleenvientiin ilman lupaa'. Näin ollen EU:ssa valmistetut aseet päätyvät usein kolmansien maiden kautta johonkin tiettyyn maahan. Jälleenvientivalvonnan puuttuminen on erityisen vakavaa sellaisten puolustustarvikekomponenttien kohdalla, jotka on rakennettu osaksi isompaa järjestelmää toisessa maassa ja jotka sitten toimitetaan eteenpäin.

Villi asevälitys

Myös yksittäisten asevälittäjien toiminnan valvonta on riittämätöntä. YK on raportti toisensa perään osoittanut kymmenien länsimaalaisten yritysten osallistuneen keinotteluun ja laittomaan asekauppaan Liberiaan, Kongon demokraattiseen tasavaltaan tai Zimbabween. Vaikka EU:lla on asiassa yhteinen kanta, ovat kansalaisjärjestöt kritisoineet toimia riittämättömiksi. Eräs yhteisen kannan pääheikkouksista on se, ettei jäsenvaltioita velvoiteta valtion alueen ulkopuoliseen valvon-

taan. EU:n aseiden välitystä koskeva yhteinen kanta²³ kehottaa jäsenvaltioita harkintansa mukaan valvomaan 'myös rajojen- sa ulkopuolella tapahtuvaa välitystoimintaa, mikäli sitä harjoittavat niiden kansalaiset, joiden asuinpaikka on valtion alueella tai jotka ovat asettuneet sinne'. Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan ole velvoitettuja tekemään tätä – joten suurin osa niistä ei sitä teekään. Näin ollen aseiden välittäjät voivat Euroopassa yksinkertaisesti siirtyä toiseen maahan, ja sieltä käsin jatkaa EU-lainsäädännön vastaista asekauppaa joutumatta edesvastuuseen.

EU:n ulkopuolella ei valvontaa juuri lainkaan

Lopuksi on tärkeää huomata, että asekauppa on maailmanlaajuisesta kauppaa. Tämä tarkoittaa, että myös muiden maiden asevientipolitiikat voivat horjuttaa EU:n kehitysponnisteluja. Hiljattain tehdyt asekaupat Kiinan ja Sudanin välillä – Darfuriin konfliktin aikana – ovat räikeä esimerkki tästä. Siksi EU:n tulisi tehostaa toimia tiukemman asevientä ja aseiden välitystä koskevan kansainvälisen valvonnan aikaansaamiseksi.

Johtopäätös

Monet kehitysmaat käyttävät valtavia summia asevoimiinsa, mutta panostavat merkittävästi vähemmän kehitykseen liittyviin politiikkoihin. Myös EU antaa kehitysapuna miljoonia euroja maille, joille se samanaikaisesti, joko suoraan tai epäsuorasti, myy aseita. Asekauppa- ja kehityspolitiikan johdonmu-kaistaminen vaatii EU:lta lukuisia toimia.

Politiikkasuosituksia

- Kaikkien EU-maiden tulisi työskennellä tehokkaamman asekauppasopimuksen aikaansaamiseksi ja uuden, aseiden välitystä valvovan kansainvälisen instrumentin luomiseksi. Kaikkien EU-maiden tulisi toimeenpanna lainsäädäntö valtion alueen ulkopuolisesta valvonnasta, joka mahdollistaisi puuttumisen myös eurooppalaisten ulkomailta käsin tehtävään välitystoimintaan.
- EU:n tulisi viipymättä hyväksyä asekauppaa koskeva yhteinen kanta ja tehdä käytännesäännöistä siten laillisesti sitova instrumentti
- EU:n tulisi vahvistaa käytännesääntöjä niin, että jäsenvaltiot velvoitetaan valvomaan kaikkea aseiden kauttakulkua alueellaan, soveltamaan käytännesääntöjen kriteeristöä lisenssivalmistukseen ja tytäryhtiöihin ulkomailla, vaatimaan loppukäyttäjätodistukset sekä valvomaan asetarvikkeidensa jälleenvientiä
- EU:n tulisi taata käytännesääntöjen vastaanottajamaan taloudellisen tilanteen huomioivan peruste kahdeksan tehokkaampi käyttö. Peruste tulisi muotoilla uudelleen siten, että siirtolupa voitaisiin myöntää ainoastaan, mikäli on mahdollista varmistaa, ettei siitä ole haittaa kestäväälle kehitykselle. Lisäksi joko luvananojan tai vastaanottajamaan olisi kyettävä todentamaan kyseistä vientiä koskeva oikeutettu puolestustarve
- EU:n tulisi nostaa suuret sotilasmenot esiin kahdenvälisissä neuvotteluissa kehitysapua saavien valtioiden kanssa. Tavoitteena tulisi olla menojen alentaminen ja varojen käyttäminen asevarustelun sijaan kehitykseen
- EU:n tulisi työskennellä johdonmukaisempien politiikkojen luomiseksi; Euroopan unionin neuvoston ja komission asevalvonnan ja kehityspolitiikan työryhmien tulisi tavata säännöllisesti ja keskustella yhteisistä huolenaiheista



Esimerkki epäjohdonmukaisuudesta: rypälepommit

Toinen esimerkki epäjohdonmukaisuudesta

Rypälepommit tuhoisat vaikutukset ihmisten elämään ja peruspalveluihin tunnetaan hyvin. Vaikka jotkin EU-jäsenvaltiot tuntuvat tukevan uutta, tietyn tyyppiset rypälepommit kieltävää instrumenttia, vain muutamat jäsenvaltiot ovat ryhtyneet toimiin rypälepommitin käytön ja kaupan kieltämiseksi.

Samaan aikaan Euroopan komissio ja jäsenvaltiot käyttivät miljoonia euroja räjähtämättömän sotamateriaalin poisraivaamiseen. Vuonna 2005 koko maailma näki, miten järkyttävät vaikutukset rypälepommeilla oli libanonilaisten elämään. Seuraavana vuonna EU käytti arviolta 525 miljoonaa euroa kehitysapuun ja räjähtämättömien ammusten raivaamiseen Libanonissa. Rypälepommitin aiheuttamien tuhojen lievittämiseksi käytettyjen varojen ja toisaalta rypälepommitin kaupan ja käytön täysikiellon edellyttämän poliittisen tahdon puuttuminen on selkeän epäjohdonmukaista.

Rypäleaseiden kieltoon tähtäävä Oslon prosessi jatkui helmikuussa 2008 Wellingtonissa Uudessa-Seelannissa. Neuvotteluihin osallistui yli 110 maata ja 150 rypälepommitin vastaisen verkoston edustajaa 38 maasta. Useimmat rypälepommeista kärsineet maat kannattavat täysikieltoa, mutta rypälepommitin valmistajat ja käyttäjät haluavat kieltoon poikkeuslupia. Muun muassa Suomen valtio haluaa säilyttää rypäleaseet kansallisen puolustuksensa välineenä.

- 1 VUOSINA 2002-2006 KOKONAISUUSNA OLI NOIN 70 MIJOOONAA. KATSO KOMISSIION INTERNETSIVUT: [HTTP://EC.EUROPA.EU/DEVELOPMENT/INDEX_EN.HTM](http://ec.europa.eu/development/index_en.htm)
- 2 RANSKAN KOHDALLA KYSE OLI INTIALAISTEN JA RANSKALAISTEN YRITYSTEN YHTEISTYÖSOPIMUKSISTA, JOTKA MAHDOLLISTIVAT EU-LAINSAÄDÄNNÖN KIERTÄMISEN. KATSO AMNESTY INTERNATIONALIN RAPORTTI UNDERMINING GLOBAL SECURITY 2004 [HTTP://WWW.AMNESTY.ORG/EN/LIBRARY/INFO/ACT30/003/2004](http://www.amnesty.org/en/library/info/act30/003/2004)
- 3 KOMISSIION JULKAISU: SMALL ARMS AND LIGHT WEAPONS - THE RESPONSE OF THE EUROPEAN UNION; (2001) [HTTP://WWW.EC.EUROPA.EU/EXTERNAL_RELATIONS/CFSP/DOC/SMALL_ARMS_EN.PDF](http://www.ec.europa.eu/external_relations/cfsp/doc/small_arms_en.pdf)
- 4 KEHITYSPOLITIikkaa koskeva eurooppalainen konsensus; 2006.
- 5 EUROOPAN KOMISSIION INTERNETSIVUT; [HTTP://EC.EUROPA.EU/DEVELOPMENT/INDEX_EN.HTM](http://ec.europa.eu/development/index_en.htm)
- 6 PÄÄASIASSA EUROPEAID JA ECHO.
- 7 EUROOPAN KOMISSIO, TOIMINTA PIENASEIDEN JA KEVYIDEN ASEIDEN EPÄVAKAUTTAVAN KESKITTÄMISEN JA LEVIÄMISEN TORJUMISEKSI; (2001)
- 8 [HTTP://CONSILIUM.EUROPA.EU/UEDOCS/CMSUPLOAD/08675R2EN8.PDF](http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsupload/08675r2en8.pdf)
- 9 KRITERIIN MUKAAN: PUOLUSTUSTARVIKKEIDEN VIENNIIN YHTEENSOPIVUUS VASTAANOTTAJAMAAN TEKNISEN JA TALOUDELLISEN VALMIUDEN KANSSA PITÄEN SUOTAVANA, ETTÄ VALTIOIDEN OLISI VOITAVA VASTATA OIKEUTETTUIHIN PUOLUSTUS- JA TURVALLISUUSTARPEISIINSA MAHDOLLISIMMAN VÄHIIN INHIMILLISIN JA TALOUDELLISIN VOIMAVARAIN..
- 10 YHTEISTÄ KANTAA EI OLE YIELÄ HYVÄKSYTTY. LUONNOSTEKSTIÄ EI TULTANE KUITENKAAAN ENÄÄ MUUTTAMAAN.
- 11 TUKHOLMAN KANSAINVÄLISEN RAUHANTUTKIMUSINSTITUUTIN VUOSIKIRJA 2007
- 12 CONTROL ARMS, GUNS AND GROWTH (KESÄKUU 2004)
- 13 SAMA LÄHDE
- 14 SAMA LÄHDE
- 15 SAMA LÄHDE
- 16 WOLFENSOHNIN PUHE MAAILMANPANKIN JA KANSAINVÄLISEN VALUUTTARAHASTON KEVÄTKOKOUKSESSA 24-25.4. 2004.
- 17 VAIKKA TÄSSÄ YHTEYDESSÄ ON KESKITYTTY EU:N ASEVIENNIIN JA KEHITYSPOLITIIKAN VÄLISEEN YHTEYTEEN, OSA JOHTOPÄÄTÖKSISTÄ PÄTEE MYÖS MUUHUN EU:N TOIMINTAAN KUTEN KONFLIKTINEHKÄISYYN JA IHMISOIKEUKSIEN VAHVISTAMISEEN.
- 18 KATSO TUKHOLMAN KANSAINVÄLISEN RAUHANTUTKIMUSINSTITUUTIN I. JA 7. VUOSIRAPORTIT EU:N ASEVIENNIÄ KOSKEVIEN KÄYTÄNNESÄÄNTÖJEN TOIMEENPANOISTA: [HTTP://WWW.SIPRI.ORG/CONTENTS/EXPCON/ ANNREPHTML](http://www.sipri.org/contents/expccon/annrpt.html)
- 19 JEMEN JA BANGLADESH OVAT ERITTÄIN MILITARISOITUNEITA JA KÄYTTÄVÄT ASEISIIN ENEMMÄN JULKISIA VÄROJA KUIN KOULUTUKSEEN JA TERVEYDENHUOLTOON.
- 20 VERTAILUN VUOKSI, ETELÄ-AFRIKKA KÄYTTÄÄ VUOSITTAIN NOIN 53 MIJOOONAA AIDSIN TORJUNTAAN.
- 21 AMNESTY INTERNATIONAL, UNDERMINING SECURITY (HELMIKUU 2004).
- 22 AMNESTY INTERNATIONAL, NEPAL: MILITARY ASSISTANCE CONTRIBUTING TO GRAVE HUMAN RIGHTS VIOLATIONS (KESÄKUU 2005).
- 23 YHTEINEN KANTA ASEIDEN VÄLITYKSEN VALVONNASTA 2003/468/YUTP, KESÄKUU 2003



Tapaus 2

Biopolttoaineet

Biopolttoaineet ovat saaneet laajaa julkisuutta, kun ilmaston lämpenemiseen on kohdistettu yhä enemmän huomiota. Ilmaston lämpenemisen torjuminen on noussut politiikan keskiöön kaikkialla maailmassa. Yhtenä maailman suurimmista talousalueista EU:lla on tärkeä rooli, kun fossiilisten polttoaineiden käytölle etsitään vaihtoehtoja. EU:n pitää kuitenkin muistaa myös kehitysmaiden intressit, kun hiilidioksidipäästöjä pyritään vähentämään muun muassa biopolttoaineiden käyttöä lisäämällä. Biopolttoaineiden suosiminen länsimaissa voi vaarantaa kehitysmaiden ruokaturvan, luonnon monimuotoisuuden ja paikallisten elinkeinojen harjoittamisen kehitysmaissa. On riski, että EU:n energiapolitiikka mitätöi kehityspolitiikan saavutukset.

Jotkut näkevät biopolttoaineet ratkaisuna ilmaston lämpenemiseen ja kehitysmaiden köyhyyteen. Toiset pelkäävät niiden aiheuttavan laajamittaista nälänhätää ja luonnonkatastrofeja. YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestön (FAO) pääjohtaja Jacques Diouf näkee biopolttoaineet mahdollisuutena kehitysmaiden maatalouden elpymiseen ja nykyaikaisten energiamuotojen tarjoamiseen kaikkein köyhimmillekin¹. YK:n erityisraportoija Jean Ziegler puolestaan syyttää länsimaiden in-toilua biopolttoaineista ”täydellisen tekopyhäksi”, koska biopolttoaineet voivat pahimmillaan aiheuttaa satojen tuhansien ihmisten nälkäkuoleman.²

EU:n energiapolitiikka

Vuoden 1979 öljykriisi synnytti suurta kiinnostusta biopolttoaineisiin. Energiamarkkinoiden myllerrys kuitenkin helligti ja mielenkiinto biopolttoaineita kohtaan hiipui. Tällä hetkellä biopolttoaineet ovat taas kiinnostavia öljyn korkean hinnan, ilmastonmuutoksen ja energiavarojen ehtymiseen liittyvien huolien vuoksi. Sokerista, maissista ja vehnästä onkin alettu valmistaa entistä enemmän etanolia ja rypsi- ja palmuöljystä biodieseliä.

EU tukee voimakkaasti biopolttoaineiden valmistusta. Fossiiliin polttoaineisiin verrattuna biopolttoaineita verotetaan merkittävästi vähemmän – jäsenmaasta riippuen 0–45 prosenttia³. Vuoden 2003 CAP-uudistuksessa myönnettiin energiakasvien viljelylle erityistuki. Lisäksi biopolttoaineiden raaka-aineiksi käytettäviä öljykasvien siemeniä tuetaan 1,1 miljardilla ja viljakasveja 10,7 miljardilla eurolla⁴. Komission tammikuussa 2008 hyväksymän ilmasto- ja energiapaketin sisältämällä direktiiviehdotuksella pyritään kasvattamaan EU:n energiomavaraisuutta lisäämällä uusiutuvan energian käyttöä.

Kehityspolitiikka

Euroopan kehityspolitiikan keskeinen tavoite on vuosituhat-tavoitteisiin perustuva köyhyyden vähentäminen. Ensimmäinen tavoitteista on puolittaa nälkää kärsivien ihmisten osuus 16 prosentista kahdeksaan vuoteen 2015 mennessä. Tällä hetkellä joka kuudes maailman ihmisistä – kaikkiaan 854 miljoonaa henkeä – kärsii aliravitsemuksesta⁵. Tyypillisesti nämä ihmiset joutuvat käyttämään 50–80 prosenttia päivittäin käytettävissä olevista varoistaan ruokaan. Heille olisi kohtalokasta, jos ruoan hinta nousisi äkillisesti. OECD:n ja FAO:n arvioiden mukaan biopolttoaineiden aiheuttama kilpailu ruuan- ja

energiatuotannon välillä nostaa ruoan hintoja 20–50 prosenttia seuraavan kymmenen vuoden kuluessa⁶. Tästä seurannee, että nälästä kärsivien ihmisten lukumäärä arviolta lähes kaksinkertaistuu vuoteen 2015 mennessä – eikä suinkaan puolitu vuosituhattavoitteiden mukaisesti⁷.

Toinen vuosituhatjulistuksen kehitystavoitteiden asettama tärkeä päämäärä liittyy kestäväan kehitykseen ja ympäristötuhojen estämiseen (tavoite 7). Biopolttoaineiden tuotannon hallitsematon kasvu on riski luonnon monimuotoisuudelle. Jos sademetsiä kaadetaan maan raivaamiseksi energiakasvien viljelylle, biopolttoaineet lisäävät eivätkä vähennä kasvihuonekaasupäästöjä. Komission toteamus siitä, että kehitysmaiden on mahdollista hyötyä biopolttoainetuotannosta, on kuitenkin totta⁸. Tämä kuitenkin on mahdollista ainoastaan, mikäli kaikki biopolttoaineisiin liittyvät sosiaali- ja ympäristövaikutukset otetaan huomioon, ennen kuin siirrytään ruuantuotannosta laajamittaisesti biopolttoaineiden raaka-aineiden tuotantoon.

Epäjohdonmukaisuus

*Eurooppalaisen kehityspoliittisen julkilausuman mukaan "kehityspoliittikan ohella muilla politiikan aloilla on tärkeää auttaa kehitysmaita saavuttamaan vuosituhattavoitteet. EU ottaa huomioon kehitysyhteistyön tavoitteet kaikkien sellaisten politiikkojen täytännönpanossa, jotka voivat vaikuttaa kehitysmaihin."*⁹

Euroopan unionin energiansaannin turvaaminen ei saa tapahtua ympäristön ja kehityspoliittikan kustannuksella. Moni komissaari on esittänyt tariffien poistoa biopolttoaineiden maahantuonnilta, mutta edelleen niitä verotetaan ankarasti. Kehitysmaiden suotuisat ilmasto-olosuhteet mahdollis-

tavat biopolttoaineiden tehokkaan tuotannon eurooppalaisia pienemmillä ympäristöhaitoilla. Tulliesteiden vuoksi kehitysmaat ovat kuitenkin epäedullisessa asemassa. Vaikeuttamalla kehitysmaiden mahdollisuuksia hyötyä biopolttoaineista käytävästä kaupasta EU toimii vastoin omia köyhydenvähentämistavoitteitaan.

Viimeaikaisten tutkimusten mukaan biopolttoaineet mitä todennäköisimmin syrjäyttävät ravinnon tuotantoa EU:ssa. Tämä aiheuttaa maailmanlaajuisista ruoan hintojen nousua ja vaarantaa kehitysmaiden ruokaturvan.¹⁰ Köyhydenvähentämissuunnitelmat saattavat vesittyä ajattelemattoman biopolttoainerynnistyksen vuoksi.

Hiljattain tehdyn EU:n biopolttoainestrategian vaikutusten arvioinnin mukaan tavoite biopolttoaineiden 10 prosentin osuudesta kokonaiskulutuksesta vuoteen 2020 mennessä ei aiheuttaisi liikaa maa-alueisiin kohdistuvaa painetta, vaan tavoitteen saavuttamiseksi riittäisi 'vaatimattomat' 15 prosenttia viljelykelpoisesta maasta¹¹. Arvion loppupäätelmät kuitenkin nojaavat siihen, että kehitetään biopolttoaineiden uusi, tehokas sukupolvi. Valitettavasti EU ei kuitenkaan ole panostanut vielä tarpeeksi toisen sukupolven polttoaineiden kehittämiseen. Vuoden 2005 biomassaa koskeva toimintasuunnitelma¹² edellyttää myös, että 8 prosenttia EU:n energiasta tulee orgaanisista lähteistä. Myös tämä aiheuttaa kilpailua rajallisista maa-alueista. Tällä hetkellä biopolttoaineiden laajamittainen tuotanto vaikuttaakin yhteensopimattomalta luonnon monimuotoisuuden säilyttämistavoitteiden kanssa ja mahdollisesti vahingoittaa vuosittain tavoitteiden saavuttamispyrkimyksiä.

Uusiutuva energiaa koskeva direktiivi sisältää myös aiemmin päätetyn kaikkia jäsenvaltioita sitovan tavoitteen lisätä liikenteen biopolttoaineiden osuus vähintään 10 prosenttiin vuo-

teen 2020 mennessä. Direktiiviehdotus määrittelee myös liikenteen biopolttoaineiden kestävyyskriteerit. Hyväksyttävien biopolttoaineiden kokonaispäästöjen olisi oltava vähintään 35 prosenttia pienemmät kuin fossiilisilla polttoaineilla. Kestävyyskriteerit ovat tärkeitä, mutta kasvihuonepäästöjen vähentyminen fossiilisiin polttoaineisiin verrattuna on näennäistä ja sosiaalisen kestävyden kriteerit puutteellisia. Lisäksi eurooppalaisesta sertifiointijärjestelmästä on vaarassa tulla susi, jos eri maissa otetaan käyttöön eri kriteerit. Kuten puutuotteiden sertifiointissakin, lainvalvonnasta tulee vaikeaa. Valvonnalla ei myöskään voida puuttua siihen, käytetäänkö maa-alueita ruuantuotantoon vai biopolttoaineiden raaka-aineiden kasvatukseen.

Johtopäätös

Jotta kehitysmaat pääsisivät hyötymään biopolttoaineiden potentiaalisista eduista, EU:n tulisi omaksua hienovarainen yhdistelmä liberalistista ja interventionistista politiikkaa. Kehitysmaiden viennin mahdollistamiseksi tulisi biopolttoaineisiin liittyvistä tukiaisista ja tullimaksuista luopua. Kestävä ja sosiaalisesti vastuullinen tuotanto kehitysmaissa pitäisi myös turvata. Pakollisia tuotantotavoitteita ei pitäisi asettaa ennen kuin minimivaatimusten maailmanlaajuinen järjestelmä on toiminnassa. Tärkeintä kuitenkin on huolehtia siitä, ettei maataloustuotteiden hintojen nousun takia kukaan joudu kärsimään nälkää.

Politiikkasuositukset

- Euroopan unionin tulee huolehtia siitä, ettei energiapolitiikka heikennä kehitysmaiden ruokaturvaa. Biopolttoainei-

den tuotanto ei saa nostaa ruoan hintaa ja lisätä kehitysmaiden köyhimpien ahdinkoa.

- Euroopan unionin tulisi luopua biopolttoaineiden tukiaisista ja tuontitulleista, jotta kehitysmaat pääsisivät hyötymään biopolttoaineiden kaupan mahdollisuuksista.
- EU:n tulisi laatia biopolttoaineiden kattava kestävyyskriteeristö, johon sisältyisi myös kunnianhimoisemmat tavoitteet kasvihuonepäästöjen vähentämiseksi, luonnon monimuotoisuuden suojelemiseksi ja hiilidioksidin talteenottamiseksi.
- Euroopan komission tulisi sisällyttää biopolttoainedirektiiviin sosiaaliset kriteerit sen varmistamiseksi, etteivät haavoittuvat ihmisryhmät kärsisi biopolttoaineiden laajenevasta tuotannosta.
- Euroopan unionin tulisi kannustaa paikallista jatkokäsitelyä ja kestävien biopolttoaineiden käyttöä kehitysmaissa. Pienviljelijöiden välistä yhteistyötä tulisi myös tukea, ettei biopolttoaineiden tuotannosta saatava hyöty menisi kehitysmaissa ainoastaan suurtilallisille.

Suomessa uusiutuvan energian käytön nykytaso on 28,5 prosenttia. Uudessa ilmasto- ja energiapaketissa komissio esittää Suomen kansalliseksi veloitteeksi uusiutuvan energian käytön lisäämistä 38 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä. Suomelle ehdotettu velvoite on vaativa, vaikkakin pienempi kuin EU:n jäsenvaltioille keskimäärin asetetut veloitteet. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää suurta bioenergian, vesi- ja tuulivoiman sekä maalämmön lisäystä sekä merkittäviä energiansäästötoimia. Keinot komission ehdottamiin veloitteisiin pääsemiseksi määritellään parhaillaan valmisteilla olevassa ilmasto- ja energiastrategiassa, joka on tarkoitus antaa eduskunnalle selontekona kesään 2008 mennessä. Suomessa uusiutuvaa energiaa koskevan ehdotuksen kansallinen valmisteluvastuu kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle.

- 1 FINANCIAL TIMES (13.8.2007)
- 2 REUTERS, BIOPOLTTOAINEET SAATTAVAT JOHTAA LAAJOIHIN NÄLKÄKUOLEMIIN:YK:N ERITYISLÄHETILÄS(16.6.2007)
- 3 JANK ET AL, EU:N JA THDYSVALTOJEN BIOPOLTTOAINEPOLITIIKKA, MAHDOLLISET VAIKUTUKSET KEHITYSMAILLE (2007)
- 4 YK ENERGIA, KESTÄVÄ BIOENERGIA: PÄÄTÖKSENTEON VIIITEKEHYS (2007)
- 5 OECD/FAO, AGRICULTURAL OUTLOOK 2007-2016 (2007)
- 6 C. FORDRUNGE AND B. SENAUER. HOW BIOFUELS COULD STARVE THE POOR. FOREIGN AFFAIRS MAY/JUNE 2007
- 7 BIOPOLTTOAINEITA KOSKEVAN EU-STRATEGIAN MUKAAN EU:N KASVAVISTA BIOPOLTTOAINEMARKKINOISTA TULEE HYÖTYÄ SEKÄ KOTIMAISTEN ETTÄ ULKOMAISTEN TUOTTAJIEN
- 8 KEHITYSPOLITIIKKAA KOSKEVA EUROOPPALAINEN KONSENSUS; 2006.
- 9 YK ENERGIA, KESTÄVÄ BIOENERGIA: PÄÄTÖKSENTEON VIIITEKEHYS (2007)
- 10 FESKETT ET AL, BIOFUELS, AGRICULTURE AND POVERTY REDUCTION (KESÄKUU 2007)
- 11 EU:N BIOPOLTTOAINESTRATEGIA - VAIKUTUSTEN ARVIOINTI KOM(2006)34 LOPULLINEN
- 12 BIOMASSAA KOSKEVA TOIMINTASUUNNITELMA KOM (2005) 628



Tapaus 3

Kalastuskumppanuus-sopimukset

Yli 150 miljoonaa maailman köyhää elää kalastuksesta. Monissa köyhissä maissa ruokaturva nojaa kalaan, mutta kestämätön kalavarojen käyttö uhkaa kaikkein köyhimpien elantoa. EU:n kalastuslaivasto on maailman kolmanneksi suurin ja sen käytön on oltava vastuullista. Kehitysmaiden kotimaista kulutusta on vahingoittanut kasvanut kalan vienti ulkomaille muun muassa eläinten rehuksi ja kalaöljyjen raaka-aineeksi. Vastuuton kalavarojen käyttö on vaarassa viedä yli miljardin ihmisen pääproteiininlähteen 40 kehitysmaassa.¹

Kehityspolitiikan päämäärä

EU:n kehityspolitiikan keskeinen tavoite on vähentää köyhyyttä kaikkialla maailmassa. Kehityspoliittisen julkilausuman mukaan EU:n tulee auttaa kehitysmaiden pyrkimyksiä vuosituhattavoitteiden saavuttamiseksi ja ottaa huomioon kehityspolitiikan tavoitteet kaikilla kehitysmaihin todennäköisesti vaikuttavilla politiikan aloilla.²

Koska kalastussektorilla voi olla merkittävä myönteinen vaikutus köyhyyden vähentämisessä, se on mukana myös kehityspolitiikan alasektoreissa. Kalastuksen kehitysyhteistyön ohjaava periaate on edistää kestävästä kalastuksesta kehitysmaissa aiheuttamatta lisävahinkoja ympäristölle.³ Siksi EU selkeästi lu-

paa kehityspoliittisessa julkilausumassaan kiinnittää erityistä huomiota niiden maiden kehitystavoitteisiin, joiden kanssa sillä on nyt tai jatkossa kalastuskumppanuussopimuksia.⁴

Eurooppalainen kalastuspolitiikka ja kauppapolitiikka

Euroopan unioni on vuodesta 1979 alkaen solminut kalastuskumppanuussopimuksia 30 maan kanssa, joista 20 on kehitysmaita. Näitä sopimuksia on kritisoitu rajusti muun muassa vastuuttomasta kalavarojen käytöstä sekä ristiriidoista paikallisten toimijoiden ja kalatalousalan kanssa. Eurooppalaiset alukset ovat aiheuttaneet vahinkoja Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren alueen maiden (AKT) kalavaraille. Esimerkiksi Länsi-Afrikan vesillä kalamäärät ovat vähentyneet arviolta puolella viimeisten kolmen vuosikymmenen aikana.⁵

Kalastuskumppanuussopimusten oikeudellinen pohja on Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksessa (UNCLOS), joka allekirjoitettiin vuonna 1982 kalavarantojen alettua dramaattisesti hupeta kaikkialla maailmassa. Sopimuksen tarkoitus oli estää valtioita yksinkertaisesti vain siirtymästä toisten aluevesille, kun ne ovat tyhjentäneet ensin omat kalakantansa. Rannikkovaltioille annettiin hallintaoikeus 200 meripeninkulmaan asti ulottuville yksinomaisille talousalueille. Käytännössä näin määriteltiin 90 prosenttia maailman kalastusvesistä eri rannikkovaltioille kuuluviksi. UNCLOS kuitenkin vaatii, että niiden rannikkovaltioiden, joiden ei ole mahdollista hyödyntää kalavarojaan täysimääräisesti, on päästettävä muut valtiot pyytämään 'ylijäämäkaloja' aluevesiltään⁶. Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan (YKP) avaintavoite on turvata EU:n läsnäolo kaukaisilla kalastusvesillä ja turvata eurooppalaisen kalastussektorin intressit⁷. Tässä kalastus-

kumppanuussopimukset ovat olleet ratkaisevassa asemassa, ja niihin on käytetty lähes 30 prosenttia yhteisen kalastuspolitiikan budjetista vuosina 1993–2000. Eurooppalaiset alukset ovat päässeet hyödyntämään (enimmäkseen) kehitysmaiden meren luonnonvaroja hallituksille maksettuja taloudellisia korvauksia vastaan. Kalastuskumppanuussopimuksia on käytetty piilotukiaisina EU-laivueille myymällä pyyntilisenssejä alle markkinahintojen.⁸ Käytäntö vahingoittaa paikallisia kalastajia, jotka joutuvat kilpailemaan rikkaampia, tukiaisia nauttivia eurooppalaisia vastaan.

Alkuperäiset kalastuskumppanuussopimukset ovat saaneet paljon kritiikkiä osakseen niiden kestättömyyden ja paikalliselle kalastuselinkeinolle aiheuttaman haitan vuoksi. EU:n teettämän selvityksen mukaan kalastuskumppanuussopimukset ja niihin liittyvä toiminta ei nykysäännöillä yksinkertaisesti ole kestävällä pohjalla.⁹ Vuoden 2002 tarkastetun kalastuspolitiikan (YKT) ja EU:n kalastuskumppanuussopimusten käyttöönoton myötä tilanne on parantunut. Monia tärkeitä kehitysnäkökohtia on otettu huomioon pyrkimällä kestävämpään kalatalouteen, avustamalla paikallista kalataloustoimintaa ja rohkaisemalla yhteistyöhankkeita paikallisten jalostusteollisuuksien kanssa. Kantojen virheellisestä arvioinnista ja sääntöjen puutteellisesta täytäntöönpanosta johtuen yritykset luultavasti kuitenkin raukeavat tyhjiin. Vaikka jotain tosiasiallista edistystä onkin tapahtunut, aiheuttavat kalastuskumppanuussopimukset edelleen paikallisten kalastajien ja tulevien sukupolvien elinkeinon vaarantavaa kalavarantojen liikakäyttöä. Myös jalostusteollisuudesta saatava suurin lisäarvo kertyy Eurooppaan AKT-maiden jäädessä ilman tärkeitä kehitysmahdollisuuksia.

EU:lla on tällä hetkellä kahdenväliset sopimukset 16 AKT-maan kanssa. Solomon saarten kanssa solmittu ensimmäinen kalastuskumppanuussopimus tuli voimaan maaliskuus-

sa 2006. Viimeiset vanhanmalliset, Mauritiuksen ja Guinean kanssa solmitut sopimukset vaihdettaneen uusiin kalastuskumppanuussopimukseen vuoden 2008 kuluessa. Tämänhetkiset EU:n AKT-maille kahdenvälisten sopimusten perusteella maksamat korvaukset ovat vuositasolla 146 miljoonaa euroa, kun ne vuonna 1997 olivat 290 miljoonaa. Mukana olevien EU-alusten pyynnin arvo on noin 2 miljardia euroa, 20 prosenttia koko eurooppalaisesta kalansaaliista.¹⁰

Kalastuskumppanuussopimukset ovat astuneet voimaan vasta hiljattain, joten niiden vaikutusta on vielä liian aikaista varmuudella arvioida. Tosiasia kuitenkin on, että sopimukseen sisältyy kaksi kilpailevaa päämäärää: kestävämmän kalastuspolitiikan toimeenpano ja EU:n kalastuslaivastojen etujen suojeleminen yhteisön vesialueiden ulkopuolella¹¹. Näitä tavoitteita on vaikea sovittaa yhteen, mutta unionin yhteinen kalastuspolitiikka määrittää prioriteetin: "on ennen kaikkea puolustettava oman kalastusalan perusteltu tavoitteita".¹²

Epäjohdonmukaisuus

Aiempiin kalastussopimukseen verrattuna tiettyä edistystä on tapahtunut. Erityisesti on edistytty laittoman kalastuksen ja yksittäisiä kalalajeja koskevien sopimusten osalta, joista jälkimmäinen on useita kalalajeja koskevia sopimuksia vähemmän haitallinen ympäristölle. On kuitenkin luultavaa, että monet aiotuista parannuksista jäävät toteutumatta. Loppujen lopuksi kalastuskumppanuussopimukset eivät eroa paljon aiemmista kalastussopimuksista¹³. Liikakalastus jatkuu niin kauan kuin suurimmasta kestävästä saaliskoosta ei ole olemassa luotettavaa tutkimustietoa. Paikallisilla kalastajilla ei ole etuoikeutta alueensa vesiin ja he kärsivät valtiontukia nauttivien eurooppalaisten kalastusalausten toimista.

Merkittävintä on se, että paikalliset jalostusteollisuudet, joissa tuotantoketjun suurin potentiaali on, saavat vain vähän tukea. Yleisesti vain 10 prosenttia kalastuskumppanuussopimuksiin liittyvästä työllisyydestä ja lisäarvosta jää AKT-maihin ja 90 prosenttia menee EU-laivueille ja jalostusteollisuudelle¹⁴. Tässä valossa EU tuntuu näkevän kalastuskumppanuussopimukset kaupallisina sopimuksina eikä välineenä kehitystavoitteiden saavuttamiseksi. On kuitenkin huomattava, että puutteistaan huolimatta kalastuskumppanuussopimukset ovat kehityksen kannalta huomattavasti yritysten ja kehitysmaiden välisiä yksityisiä järjestelyitä parempi ratkaisu. Sopimukset ovat myös paljon parempia kuin muiden maiden, esimerkiksi Kiinan, vastaavat sopimukset.¹⁵

Politiikkasuosituksia

- EU:n tulisi kunnioittaa UNCLOSin ylijäämäperiaatetta; EU:n ei tulisi kalastaa alueilla, joilla ylijäämää ei ole todistettu eikä liikakalastuksen vaaraa voida varmasti välttää.
- Ennen sopimusten solmimista tulisi olla luotettavaa tietoa kestävän pyynnin suurimmasta sallitusta saaliskoosta ja paikallisten toimijoiden kapasiteetista. Ilman kantojen teollista arviointia ei kalastusta tulisi sallia.
- Kalastuskumppanuussopimuksissa tulisi luopua vanhentuneesta aluksen vetoisuuteen perustuvasta mittaustavasta kalastuskiintiöitä laskettaessa.
- Euroopan unionin täytyy aktiivisemmin sallia kehitysmaiden paikallisten jalostusteollisuuksien kehitys.
- Etuoikeus kala-alueille tulisi varata köyhien rannikkovaltioiden laivueille ja varsinkin pienimuotoisen kalastustoiminnan harjoittajille.

- Liikakalastuksen välttämiseksi EU:n tulisi entistä paremmin tukea AKT-maita niiden pyrkiessä kehittämään tehokkaita kansallisia hallintajärjestelmiä, niitä tukevia politiikkoja ja instituutioita. Tällä hetkellä köyhillä mailla ei usein ole ollenkaan valvontaa.
- EU:n tulisi nostaa kalastuslupiansa hintaa lopettaakseen köyhiä kalastajia syrjivän piilotukiaistoiminnan.

Suomen kalastus rajoittuu pääosin Itämereen eikä Suomi ole panostanut aktiivisesti kalastuspolitiikan kehitysulottuvuuksiin. Suomessa kuitenkin myydään paljon uhanalaisia ja kestäättömästi pyydettyjä kalalajeja. Greenpeacen mukaan Suomessa kyseenalaisista lajeista myydään ainakin turskaa, puna-ahventa, ankeriasta, haita, miekkakalaa ja tonnikalaa. Näitä kalalajeja joko kalastetaan liikaa tai niihin liittyy suurta sivusaaliiden haaskausta. Lisäksi kalatuotteiden pakkausmerkintöjen puute aiheuttaa ongelmia. Esimerkiksi vain yhden, ei-uhanalaisen tonnikalalajin syöminen on mahdotonta, koska myytävissä purkeissa ei ole mainintaa käytetystä lajista.¹⁶

- 1 UNDR, INHIMILLISEN KEHITYKSEN RAPORTTI . UUSI TEKNOLOGIA JA INHIMILLINEN KEHITYS (WASHINGTON 2001).
- 2 KEHITYSPOLITIIKKAA KOSKEVA EUROOPPALAINEN KONSSENSUS; 2006.
- 3 KALASTUSYHTEISTYÖ KEHITYSMÄIDEN KANSSA
- 4 KEHITYSPOLITIIKKAA KOSKEVA EUROOPPALAINEN KONSSENSUS; 2006.
- 5 WALL STREET JOURNAL, GLOBAL FISHING TRADE DEPLETES AFRICAN WATERS (23.7. 2007).
- 6 "RANTAVALTION TULEE MÄÄRITELLÄ, MILLAISET EDELLYTYKSET SILLÄ ON PYYTÄÄ TALOUSVYÖHYKKEEN ELOLLISIA LUONNONVAROJA. SILLOIN KUN RANTAVALTIOLLA EI OLE EDELLYTYKSIÄ PYYTÄÄ SALLITTUA SAALISTA KOKONAAN, SEN TULEE () PÄÄSTÄÄ MUUT VALTIOT PYYTÄMÄÄN SALLITUN SAALIIN YLJÄÄMÄÄ. TÄLLÖIN TULEE ERITYISESTI OTTAA HUOMIOON 69 JA 70 ARTIKLAN MÄÄRÄYKSET, VARSINKIN NIISSÄ MAINITTUJEN KEHITYSMÄIDEN OSALTA. " (UNCLOS, ARTIKLA 62)
- 7 KOM (2002) 0637 LOPULLINEN: 5
- 8 MAAOHJELMIEN JA KALASTUSSOPIMUSTEN EVALUAATION LOPPURAPORTTI (2002)
- 9 SAMA LÄHDE

- 10 MRAG, VERTAILEVA TUTKIMUS KALASTUSKUMPPANUUSSOPIMUSTEN VAIKUTUKSISTA (2007)
- 11 "UNIONI HALUAA HARJOITTA A KESTÄVÄÄ KALASTUSTOIMINTAA SAMALLA TURVATEN KAUKAISTEN KALASTUSLAIVUEIDENSA EDUT" FACT SHEET.
- 12 KOMISSIION TIEDONANTO YHDENNETYSTÄ TOIMINTAKEHYKSESTÄ KOLMANSIEN MAIDEN KANSSA TEHTÄVIÄ KALASTUSKUMPPANUUSSOPIIMUKSIA VARTEN KOM (2002) 0637
- 13 L. BARTELS, L. DE LA FAYETTE ET AL., KEHITYSPOLIITTINEN JOHDONMUKAISUUS JA EU:N KALASTUSPOLIITIIKAN VAIKUTUKSET LÄNSI-AFRIKAN KEHITYKSELLE (2007).
- 14 MWIKIYA, S. M., KALASTUSVYÖHYKKEELLEPÄÄSYSOPIMUKSET: KAUPPA JA KEHITYS. (ICTSD, 2006).
- 15 MRAG, VERTAILEVA TUTKIMUS KALASTUSKUMPPANUUSSOPIMUSTEN VAIKUTUKSISTA (2007).
- 16 HELSINGIN SANOMAT 12.3.2007



Tapaus 4

Laiton puunhakkuu

Laiton puunhakkuu ja maailmanlaajuinen laittoman puutavarankaupan kauppa on laajalti tunnustettu merkittäväksi uhkaksi metsille, biodiversiteetille ja kehitykselle kaikkialla maailmassa. Euroopan unioni on yksi suurimmista laittomasti hakatun puutavaran käyttäjistä ja on siksi avainasemassa biodiversiteetin turvaamisessa ja laittoman puunhakkuun vastustamisessa. Valitettavasti tähän asti EU:n politiikat tällä saralla ovat olleet epä johdonmukaisia. Kansainvälisesti asetettuja tavoitteita metsien häviämisen pysäyttämiseksi, luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseksi ja köyhyyden vähentämiseksi ei tulla saavuttamaan, ellei EU ryhdy tarvittaviin toimiin laittoman puunhakkuun lopettamiseksi ja maailmanlaajuisen kestävä metsätalouden tukemiseksi.

Laiton puunhakkuu rehottaa sellaisissa puutavarantuottajamaissa, joissa hallinto on heikkoa ja korruptio yleistä. Yritykset havittelevat suurempia voittoja laittomin keinoin: hakkuilla suojelualueilla, rikkomalla niille annetut hakkuurajat, prosessoimalla puutavaraa luvatta tai viemällä sitä maasta maksamatta veroja.

Laittomat hakkuut vaikuttavat vahingollisesti ympäristöön ja yhteiskuntaan. Ensinnäkin ne aiheuttavat puuvarojen haaskausta ja epäoikeudenmukaista käyttöä ja usein myös korvaamattomia metsätuhoja. Toisekseen uhanalaisissa metsissä asuu arviolta 60 miljoonaa suoraan metsästä toimeentulonsa saavaa

alkuperäiskansojen ihmistä.¹ Metsillä on tärkeä kulttuurinen ja sosiaalinen rooli useissa maissa. 1,2 miljoonaa ihmistä saa niistä tärkeitä hyödykkeitä ja palveluita, muun muassa puuenergiaa, ruokaa ja muita ei-puutuotteita. Arviolta 90 prosenttia näistä ihmisistä elää köyhyysrajan alapuolella.²

Maailmanpankin arvion mukaan joidenkin maailman köyhimpien maiden hallitukset menettävät laittomien hakkuiden vuoksi vuosittain vähintään 15 miljardin Yhdysvaltain dollarin liikevaihdon³. Verovaroina tämä tarkoittaa valtavia resursseja, joita tarvittaisiin kipeästi investointeihin terveydenhuollossa, koulutuksessa ja infrastruktuurissa. Laiton puunkorjuu on myös lisännyt korruptiota, vienyt pohjaa hyvältä hallinnolta ja laillisuusperiaatteelta sekä synnyttänyt väkivaltaan, rikollisuuteen ja ihmisoikeusrikkomuksiin johtaneita konflikteja alkuperäisväestön ja paikallisten asukkaiden välillä. Vaikka päävastuu laittomien puunhakkuiden lopettamisessa on puuntuottajavaltioilla, myös suurimpien puutavarankäyttäjien tulee jakaa vastuu laittoman puunkorjuun ja sen aiheuttamien vakavien ympäristö- ja sosiaalihaittojen torjumiseksi.

Euroopan ympäristöpolitiikka – FLEGT

EU on nostanut kestäväen kehityksen ja erityisesti metsien katoamisen näkyvästi poliittiselle agendalleen. EU on monissa yhteyksissä osoittanut, että se on sitoutunut globaalin metsäkriisin lopettamiseen⁴. Esimerkiksi Johannesburgin kestäväen kehityksen huippukokouksessa laittoman puunhakkuun lopettaminen nostettiin esiin prioriteettina, jonka avulla maailman metsävarojen katoaminen saataisiin loppumaan⁵.

Merkittävänä globaalina puuvarojen ja puutuotteiden kuluttajana EU jakaa vastuun laittomasta ja kestäättömästä metsä-

varojen käytöstä puutavarantuottajavaltioissa. EU on tunnustanut monimutkaisen ongelman vakavuuden ja yhtenä kestävän kehityksen huippukokoukseen liittyvänä jatkotoimenpiteenä EU sääti metsälainsäädännön soveltamisen valvontaa, metsähallintoa ja puukauppaa koskevan FLEGT-toimintaohjelman (Forest Law Enforcement, Governance and Trade, FLEGT 2003).⁶

FLEGT-toimintaohjelma keskittyy puuntuottajamaiden hallinnon vahvistamiseen tukemalla niiden lainsäädäntö- ja sääntöeläjärjestelmien uudistamista sekä luomalla mekanismeja laittoman puutavaran EU-markkinoille pääsyn estämiseksi. Huomion kohdistaminen laillisuuskysymykseen ei kuitenkaan ole FLEGT-ohjelman itsetarkoitus, vaan pyrkiminen yhteistyöhön kumppanimaiden kanssa paremman hallinnon ja kestävämmän globaalin metsävarojen hallinnan luomiseksi. EU:n valitsemassa kolmeen tukipilariin nojaavassa kestävän metsävarojen hallinnan laillisuusmääritelmässä (taloudelliset, ympäristölliset ja sosiaaliset päämäärät) näkyy halu sitoa laillisuus ja kestävyys entistä lähemmin yhteen.⁷ FLEGT-ohjelman avaintekijät ovat:

- 1 keskustelut vapaaehtoisista FLEGT-kumppanuussopimuksista puuntuottajamaiden kanssa
- 2 jäsenvaltioiden nykyisen lainsäädännön tarkastelu ja vaihtoehtojen miettiminen laittomasti korjatun puutavaran tuonnin estämiseksi
- 3 tuki yksityissektorin aloitteille laittoman puutavaran markkinoilta poissulkemiseksi
- 4 julkisia hankintoja koskevan politiikan tukeminen

FLEGT-kumppanuussopimuksia koskevat neuvottelut

FLEGT-toimintaohjelman ytimessä ovat keskustelut vapaaehtoisista kumppanuussopimuksista EU:n ja puuntuottajamaiden välillä. Sopimukseen sisältyy laillisten tuotteiden todentamisjärjestelmä EU-vientilupien myöntämiseksi (lisenssittömiä tuotteita ei enää päästettäisi EU:hun), kumppanimaiden hallinnon ja valmiuksien kehittäminen lupajärjestelmien luomiseksi ja valvomiseksi sekä tarvittaessa lainsäädännön uusimiseksi. Vuoden 2007 puoliväliin mennessä neuvottelut Ghanan, Indonesian ja Malesian kaltaisten merkittävien puuntuottajamaiden kanssa oli käynnistetty ja muut maat olivat ilmaisseet kiinnostuksensa.

Jäsenvaltioiden lainsäädännön tarkastelu ja lisävaihtoehdot

Toinen FLEGT:n avaintekijöistä liittyy EU-jäsenvaltioiden laittontaa puutavaran tai -tuotteiden tuontia ja kauppaa koskevien kansallisten lainsäädäntöjen tarkasteluun. Vaikka jotkin lait ovatkin luultavasti laajemmin sovellettavissa, on niissä vielä monia käytännön ongelmia muun muassa puutavaran jäljittämiseen ja laillisuuden todentamiseen liittyen.⁸

Lisäksi Euroopan komissio esitti osana FLEGT-toimintaohjelmaa, että se ”*tarkastelee mahdollisuuksia toteuttaa muita toimenpiteitä, mukaan luettuna – mikäli monenvälisellä tasolla ei tapahdu edistymistä – lainsäädännön käyttö laittomasti korjatun puun EU:hun tapahtuvan tuonnin valvomiseksi, ja arvioi kyseisten toimenpiteiden vaikutuksia*”.⁹ Tämä sisältää vaatimuksen kaiken markkinoilla olevan puutavaran laillisuuden todistamiseksi tai laittoman puutavaran maahantuonnin kieltämisestä.

Yksityissektorin aloitteiden tukeminen laittoman puutavaran poissulkemiseksi markkinoilta

Kestävien, sertifioitujen puutuotteiden markkinoiden tukeminen kannustaa ja lisää tuottajien kiinnostusta sekä sosiaalisesti että ekologisesti kestävään puutavaratuotantoon. Yksityisellä sektorilla on tässä tärkeä tehtävä, ja se voi vaikuttaa myönteisesti metsistä markkinoille ulottuvien verkostojensa kautta. Yksityissektorilta onkin tullut aloitteita laittomien puutuotteiden poistamiseksi niiden jakeluketjuista. Sekä lainsäädäntö että kansalaisjärjestöjen painostus on ollut tässä taustalla.

Kestävät julkiset hankinnat

Myös julkisilla hankinnoilla voidaan vaikuttaa markkinoihin¹⁰. Viranomaiset käyttävät vuosittain arviolta 1 500 miljardia euroa – noin 16 % EU:n koko bruttokansantuotteesta – erilaisten tuotteiden ja palveluiden hankintaan. Maaliskuussa 2004 hyväksyttiin EU:n uudistettu hankintalainsäädäntö, jonka tarkoitus on lisätä kestävästi tuotetun puutavaran kysyntää ja sitä kautta tukea maailmanlaajuisia kestävä metsävarojen hallintaa. Uudistetut direktiivit tarjoavat selviä mahdollisuuksia sosiaali- ja ympäristökriteerien sisällyttämiseksi julkisiin hankintamenettelyihin¹¹. Euroopan komissio ei kuitenkaan voi ryhtyä sitoviin toimenpiteisiin, vaan vastuu suositusten siirtämistä kansallisiin lainsäädäntöihin jää jäsenvaltioille. Tähän mennessä vain muutamat jäsenvaltioista ovat huolehtineet hankintojensa kestävydestä

Euroopan kehityspolitiikka

EU:n kehityspolitiikan ensisijainen ja kaikenkattava päämäärä on poistaa köyhyys osana kestävästä kehityksestä ja pyrkiä toteuttamaan vuosituhattavoitteet¹². YK:ssa hyväksytyistä vuosituhattavoitteista seitsemäs velvoittaa EU:n turvaamaan ympäristön kestävä kehityksen ja peruuttamaan luonnonvarojen hupenemisen.

EU antaa ulkosuhdeohjelmiansa kautta kehitysmaille suoraa taloudellista apua tukeakseen niiden metsävarojen kestävä hallintaa ja metsien suojelua. Näihin toimiin kuuluu mittavia kehitysyhteistyöohjelmia Brasiliassa, keskisessä Afrikassa, Indonesiassa sekä monissa muissa maissa. Kaiken kaikkiaan Euroopan yhteisö on viimeisten kymmenen vuoden aikana myöntänyt yli 700 miljoonaa euroa kestäväan metsävarainhallintaan Aasiassa, keskisessä Afrikassa ja Etelä-Amerikassa¹³.

Kehityspoliittinen johdonmukaisuus

EU:lla on laillinen velvollisuus ottaa kehitysmaiden etu huomioon kaikilla kehitysmaita koskevilla politiikanaloillaan¹⁴. Tätä tarkoittaa kehityspoliittinen johdonmukaisuus, jonka edistämiseen EU on lukuisia kertoja todennut olevansa sitoutunut. Esimerkiksi vuonna 2005 Euroopan komissio totesi politiikan johdonmukaisuuden olevan avainroolissa vuosituhattavoitteiden saavuttamisen tehostamiseksi.

EU on nimennyt 12 politiikanalaa, joissa johdonmukaisuuden parantaminen on kaikkein tärkeintä, kun autetaan kehitysmaita vuosituhattavoitteiden saavuttamisessa¹⁵. Yksi näistä on ympäristö.

Epäjohdonmukaisuus

EU on nostanut kestäväen kehityksen, metsien hävittämisen ja siihen liittyvän luonnon monimuotoisuuden hupenemisen, ilmastomuutoksen ja köyhyden vähentämisen vahvasti asialistallensa. FLEGT-toimintaohjelman hyväksyminen sisältää kaikki ainekset johdonmukaiseen kestäväen kehityksen politiikkaan.

EU ei kuitenkaan ole onnistunut muuttamaan näitä hyviä sitoumuksia käytännöiksi. FLEGT-toimintaohjelman tämänhetkinen toimeenpano ei merkittävästi vaikuta laittomien ja tuhoisien puunhakkuiden vastaiseen taisteluun. Tämä heikentää niiden kehitysyhteistyöinvestointien vaikutusta, joita eurooppalaiset ovat tehneet kestäväen kehityksen edistämiseksi. Tarvitaan siis lisätoimia Eurooppa-neuvoston Göteborgissa vuonna 2001 asettaman päämäärän – biologisen monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttäminen vuoteen 2010 mennessä – saavuttamiseksi¹⁶.

Ensimmäinen FLEGT -toimintaohjelmaan liittyvä ongelma on vapaaehtoisten kumppanuussopimusten riittämätön laajuus; ne kattavat ainoastaan suoran puutavarakaupan kumppanimaiden ja EU:n välillä. Sopimusten ulkopuolelle jää Kiinan ja Venäjän kaltaisten korkean riskin kolmansien maiden kautta tuodut puutavara ja -tuotteet. Näin ollen sopimukset kattavat ainoastaan noin 4 prosenttia kaikesta EU:hun tuotavasta puutavarasta¹⁷. Laittomat tuotteet on helppo kuljettaa sopimusten ulkopuolisten valtioiden kautta, jolloin sääntöjen kiertäminen ja laittomaan puutavaraan liittyvä rahanpesu vie pohjaa investoinneilta kestäväen puutavarakauppaan ja -hallintaan. Toinen puute liittyy FLEGT-ohjelman kattavien puutuotteiden vähyyteen. Jalostetut puutuotteet kuten selluloosa, paperi ja huonekalut jäävät ainakin aluksi vapaaehtoisen järjestelmän ulko-

puolelle. Tämän seurauksena EU:n ei ole mahdollista tehokkaasti torjua laittonta puunkorjuuta.

Tärkein puute on kuitenkin se, ettei nykymuotoisen FLEGT:n tehostuutta laittoman ja kestäättömän puutavaran EU-markkinoille pääsyn torjunnassa ole tunnustettu. Vaikka Euroopan komissio on sanonut teettävänsä tutkimuksen lisälainsäädännön vaihtoehtoista, se ei ole vielä tehnyt vaadittua vaikuttavuuden arviointia. Sen sijaan vuonna 2007 järjestettiin uusi julkinen kuuleminen, jonka lopputuloksena suurin osa vastaajista totesi kahdenvälisen FLEGT-lähestymistavan riittämättömäksi laittoman puunhakuun lopettamiseksi¹⁸. Tämä on selkeästi ristiriidassa EU:n kehityspoliittisen toiminnan kanssa. Laittoman ja kestäättömän puutavaran tarjonnan ja kaupan kitkemiseksi eurooppalaisilta markkinoilta tarvitaan vahvaa johtajuutta ja lisätoimenpiteitä lainsäädännössä.

Myös EU:n hankintalainsäädännön saralla FLEGT:n toimeenpano laahaa jäljessä. FLEGT-toimintaohjelmassa luvataan jäsenvaltioille kanava sertifioidujen ja kestävien tuotteiden markkinoiden tukemiseen ja tien tasaamiseen kestävä puutavaran kaupalle. Uudistetut direktiivit mahdollistavat sosiaali- ja ympäristökriteerien käytön jäsenvaltioissa. Monet hallitukset ovat ottaneet kestävien julkisten ostojen haasteen vastaan, mutta silti toimeenpanon takarajan umpeuduttua tammikuussa 2006 vain alle puolella alkuperäisistä viidestätoista EU-jäsenvaltiosta oli uudistettuihin direktiiveihin pohjaava kansallinen lainsäädäntö voimassa syyskuuhun 2006 mennessä¹⁹. Tarvitaan Euroopan komission vahvaa johtajuutta, jotta uudistetut direktiivit ja kestävät julkiset hankinnat toimeenpannaan jäsenmaissa²⁰.

Johtopäätös

EU:n toimet eivät ole riittäviä laittoman puunhakkuun, biologisen monimuotoisuuden köyhtymisen ja metsien hävittämisen lopettamiseksi. Tämä vahingoittaa EU:n ympäristötavoitteita ja heikentää köyhyiden vastustamiseksi tehtäviä kehitysyhteistyöinvestointeja.

Politiikkasuosituksia

- Euroopan komission tulisi hyväksyä lainsäädäntö, joka sallisi ainoastaan kestävään metsänhoitoon perustuvan ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti hakatun puun ja puutavaran pääsyn eurooppalaisille markkinoille. Pakotteita sisältävän lainsäädännön tulisi olla kustannustehokasta, oikeudenmukaista ja valvottavissa. Toimintakentän tasaukseksi ja WTO-säädösten huomioimiseksi laillisuuden todentamisvelvoitteen tulisi ensisijaisesti olla yrityksillä, jotka joko tuovat tai myyvät tuotteita EU:ssa.
- Komission tulisi vahvistaa FLEGT-prosessin mukaista puuntuottajamaiden metsälainsäädännön valvomisen tukemista, kamppailla korruptiota vastaan ja edistää sosiaalisesti kestävää ja mahdollisimman vähän luonnonvaroja haaskaavaa metsävarainhallintaa.
- EU:n tulisi nostaa tuottajamaiden kanssa solmittavien vapaaehtoisten kumppanuussopimusten määrää. Sopimusten ytimessä tulisi olla osallistava, myös paikalliset yhteisöt ja alkuperäisväestöt huomioiva monenvälinen prosessi.
- EU:n tulisi laajentaa kumppanuussopimuksia kattamaan kaikki puutavaratuotteet.
- Jäsenvaltioiden tulisi nopeuttaa puutuotteiden kestävä julkisten hankintojen toimeenpanoa, jossa myös sosiaaliset ja ympäristökriteerit otetaan huomioon.

- Komission tulisi kerätä jäsenmaiden parhaat käytännöt yhteen ja ohjeistaa jäsenvaltiot kestävien hankintojen toimeenpanemiseksi luomalla suuntaviivoja ja välineitä sosiaalisten ja ympäristökriteerien käyttämiseksi julkisissa hankinnoissa.

Suomen laittomien hakkuiden torjuntaohjelma ja ympäristönäkökulma julkisissa hankinnoissa

Suomeen on tuotu 2000-luvulla vuosittain noin 15–20 miljoonaa kuutiometriä raakapuuta. Tämä vastaa noin viidennes-tä suomalaisten yritysten puuraaka-ainetarpeesta. Suurin osa raakapuusta tulee Venäjältä. Trooppista, mekaaniseen jalostukseen tarkoitettua raakapuuta tuodaan Suomeen vain vähän. Merkittävin trooppista puuta sisältävä tuoteryhmä ovat puutarhahuonekalut. Suurimmilla raakapuun tuojilla on käytössä puun alkuperän varmentamiseksi riippumattoman ulkopuolisen osapuolen sertifioima laatu- ja ympäristöjärjestelmä (ISO 9001, ISO 14001).

Julkisten hankintojen arvo on Suomessa 22 miljardia euroa vuodessa eli noin 15 prosenttia bruttokansantuotteesta. Ympäristönäkökulman sisällyttämiseksi kaikkien julkisten hankintojen perusteisiin Suomessa laadittiin vastikään Kestävät hankinnat –toimintaohjelma, joka luovutettiin helmikuussa 2008 ympäristöministeri Kimmo Tiilikaiselle ja työministeri Tarja Cronbergille. Toimintaohjelma pyrkii pienentämään hankintojen ilmastovaikutusten lisäksi jätemäärää sekä ympäristön kemikalisoitumista, edistämään luonnonvarojen kestävää käyttöä ja ympäristömyönteisiä innovaatioita.

- 1 MAAILMANPANKKI, MAAILMANPANKKIRYHMÄN TARKISTETTU METSÄSTRATEGIA (31.10. 2002).
- 2 FAO, KAUPPA JA KESTÄVÄ METSÄVARAINHALLINTA – VAIKUTUS JA VUOROVAIKUTUS. GCP/INT/775/JPN (ROOMA 2004).
- 3 MAAILMANPANKKI, METSÄLAINVALVONNAN JA HALLINNAN VAHVISTAMINEN (2006).
- 4 MAAILMANLAAJUINEN METSIEN KATOAMINEN VUOSINA 2000– 2005 OLI 7.3 MILJOONAA HEHTAARIA VUODESSA – SIERRA LEONEA TAI PANAMAA VASTAAVA MAA-ALUE – TAI 200 KM² METSÄÄ PÄIVÄSSÄ (WWW.FAO.ORG/FORESTRY/SITE/FRA2005/EN/).
- 5 JOHANNESBURGIN TOIMINTAOHJELMAN KOHTA 45, HTTP://WWW.YMPARISTO.FI/DOWNLOAD.ASP?CONTENTID=15148&LAN=FI
- 6 KOMISSIION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE, METSÄLAINVALVONTA, HALLINTA JA KAUPPA. EHDOTUS EU:N TOIMINTAOHJELMAKSI (2003).
- 7 FLEGT-TIEDOTE 2, MITÄ ON LAILLINEN PUUTAVARA?, HTTP://WWW.LOGGINGOFF.INFO/MEDIA/ARTICLES/ARTICLE_358.PDF
- 8 CHATHAM HOUSE, TIEDOTE LAITTOASTA PUUNHAKKUUSTA (HEINÄKUU 2007).
- 9 KOM (2003)251 LOPULLINEN.
- 10 OECD, JULKISTEN HANKINTAMARKKINOIDEN SUURUUS (2003) 30.
- 11 DIREKTIIVI 2004/17/EY JA DIREKTIIVI 2004/18/EY
- 12 KEHITYSPOLITIIKKAA KOSKEVA EUROOPPALAINEN KONSENSUS; 2006.
- 13 PARLIAMENTARY QUESTIONS JOINT ANSWER GIVEN BY MR. MICHEL ON BEHALF OF THE COMMISSION, WRITTEN QUESTIONS: E-0430/07, E-0431/07, E-0432/07.
- 14 ARTIKLA 178 EY SOPIMUS
- 15 KOMISSIION KEHITYSPOLITIIKKAA KOSKEVAAN TIEDONANTOON SISÄLTYY NÄITÄ ALOJA KOSKEVIA YKSITYISKOHTAISIA TOIMINTAEHDOTUKSIA.
- 16 EUROOPPA-NEUVOSTO, LOPPUPÄÄTELMÄT, GÖTEBORG (15.-16.6. 2001).
- 17 AIDENVIRONMENT, FACTSHEET EFFECTIVITEIT VAN DE FLEGT VRJWILLIGE PARTNERSCHAPPEN (VPAS) COMMISSIONED BY MILIEUDEFENSIE, GREENPEACE AND ICCO (2006).
- 18 EUROOPAN KOMISSIO, ANALYYSI JA RAPORTTI JULKISESTA KONSULTAATIOSTA 'LISÄVAIHTOEHDOT LAITTOAMAN PUUNHAKKUUN TORJUMISEKSI' (HEINÄKUU 2007) HTTP://EC.EUROPA.EU/ENVIRONMENT/FORESTS/PDF/ADDLOPTIONSSYNTHFINAL.PDF
- 19 THE EUROPEAN COALITION FOR CORPORATE JUSTICE, SUSTAINABLE PROCUREMENT IN THE EUROPEAN UNION (HELMIKUU 2007).
- 20 SAMA LÄHDE



Tapaus 5

TRIPS-sopimus ja lääkkeet

Vuosittain kehitysmaissa kuolee tarpeettomasti 14 miljoonaa ihmistä köyhyyteen liittyvistä syistä ja malarian, ripulin, tuberkuloosin ja hiv/aidsin kaltaisiin tartuntatauteihin. Näitä tauteja vastaan on usein olemassa lääke, mutta lääkepatenttien vuoksi ne ovat kehitysmaiden asukkaiden ulottumattomissa. Poliittisesta johdonmukaisuudesta ei ole tietoaakaan, kun komission kehitysyhteistyön pääosasto asettaa etusijalle edullisten lääkkeiden pääsyn kehitysmaiden markkinoille samalla kun kauppapolitiikan pääosasto tukee pääsyn estävää asetusta.

Lääkepatentit ovat osasyllisiä lääkkeiden kohtuuttomaan kalleuteen kehitysmaissa. Yli 96 % näistä patenteista kuuluu länsimaisille yrityksille. Lääketeollisuuden mukaan patenttisuojaa tarvitaan lääkekehittelyn rahoittamiseksi, sillä uusien lääkkeiden kehittäminen vaatii vuosien tutkimustyön. Lääketeollisuuden mukaan tutkimuksen edellyttämää investointeja ei tehtäisi ilman patenteista saatavia katteita. 'Innovaatioita edistävillä' keinotekoisilla, 20 vuotta kestävillä monopoleilla lääkehinnat nousevat kuitenkin pilviin.

Tutkimushankkeista määräävät pääasiassa länsimaiden lääkefirmat, joten uusia lääkkeitä kehitellään lähinnä länsimaisille markkinoille. Tutkimus trooppisista taudeista ja niiden lääkitsemisestä on melko olematonta, koska siitä saatava taloudel-

linen hyöty olisi häviävän pieni. Kannattavien markkinoiden puuttuessa ei miljoonia kehitysmaiden ihmisiä kiusaavien tautien torjumiseen investoida juuri ollenkaan.

'Kyse ei ole markkinoiden epäonnistumisesta, vaan epäonnistuminen johtuu markkinoiden puuttumisesta', sanoo OECD:n pääsihteeri Angel Gurría¹. 'Lääkepatentit eivät juurikaan hyödytä kehitysmaita; ne vain pitävät lääkkeet köyhien ulottumattomissa, toteaa Maailman terveysjärjestö WHO².

TRIPS-sopimus

Lääkepatentit kuuluvat WTO:ssa teollis- ja tekijänoikeudet kattavan TRIPS-sopimuksen pariin. Patentti antaa yritykselle maailmanlaajuisen yksinoikeuden uuden lääkkeen tuottamiseen ja myyntiin vähintään 20 vuodeksi. Patentinhaltijan ei tarvitse pudottaa hintojaan ennen kuin patentti umpeutuu ja generiset (kopio-)lääkkeet pääsevät markkinoille.

Tammikuusta 2005 lähtien on WTO:n jäsenvaltioiden (poislukien vähiten kehittyneet maat, joilla siirtymäaika vuoteen 2016 asti) pitänyt sopeuttaa kansalliset patenttilainsäädäntönsä TRIPS-sopimuksen vähimmäisvaatimuksiin. Esimerkiksi Intia, jolla viime aikoihin asti oli löyhempi patenttilainsäädäntö, on nykyisin velvoitettu noudattamaan tiukempia TRIPS-sääntöjä. Kilpailun puuttuessa köyhien mahdollisuudet saada huokeita lääkkeitä ovat merkittävästi heikommat.

Alkuperäinen TRIPS-sopimus (artiklat 30 ja 31) sisältää lääkepatenttien tunnustamista koskevan poikkeuksen; hätätilanteessa tai kansanterveydellisistä syistä maat voivat myöntää pakkolisenssejä patentoitujen lääkkeiden kotimaiseen tuo-

tantoon. Pakkolisensoinnilla hallitukset tekevät kopiolääkkeen valmistamisen mahdolliseksi ilman patentinhaltijan lupaa. Koska kehitysmailla ei usein kuitenkaan ole valmiuksia omaan lääketuotantoon, ei poikkeuslupamahdollisuudesta ole ollut käytännön hyötyä. Kehitysmaat ovat pakotettuja hankkimaan lääkkeensä ulkomailta, mutta tuottajamailla ei ole lupaa viedä kopiolääkkeitä maasta.

Vastatakseen köyhimpien tarpeisiin WTO päätti elokuussa 2003 Dohan julistukseen liittyen sallia tietyin ehdoin halpojen kopiolääkkeiden viennin kehitysmaihin, joilla ei ole kotimaista lääkkeiden valmistuskapasiteettia. Tällä tavoin myös kehitysmaat voivat hyötyä pakkolisenssin nojalla valmistetuista lääkkeistä. Väliaikaisen poikkeusluvan vakiinnuttamiseksi se lisättiin vuonna 2005 pöytäkirjana TRIPS-sopimukseen. Pöytäkirjan oli tarkoitus astua voimaan joulukuussa 2007 kahden kolmasosan (noin sadan) jäsenmaista ratifioitua sen. Ratifiointi velvoittaisi kaikki WTO:n jäsenvaltiot sisällyttämään sopimusehdot myös kansallisiin lainsäädäntöihinsä, mikä lisäisi sen käytön todennäköisyyttä. Euroopan parlamentti päätti³ heinäkuussa 2007 siirtää äänestystä pöytäkirjasta myöhemmäksi ja vaati, että EU lisää poliittista ja taloudellista tukea kehitysmaiden lääkkeiden saannin turvaamiseksi.

Tästä huolimatta väliaikainen poikkeuslupa on voimassa myös, mikäli sen ehdot on sisällytetty sekä viejä- että tuojamaan kansallisiin lainsäädäntöihin – pöytäkirjan ratifioinnista riippumatta. Euroopan unioni sisällytti poikkeusluvan säännöt eurooppalaiseen lakiin vuonna 2006 hyväksymällä ehdotuksen kansanterveysongelmista kärsiviin maihin vietävien lääkkeiden valmistusta koskeviin patentteihin liittyvästä pakkolisenssoinnista⁴. Se siis sisällytti TRIPS-pöytäkirjan ehdot lainsäädäntöönsä, mikä voi parantaa geneeristen lääkkeiden saatavuutta kehitysmaissa.

Tämä oli tärkeä askel kehitysmaiden auttamiseksi väliaikaisen poikkeuslupan hyödyntämisessä, vaikka EU ei olekaan vielä ratifioinut lisäpöytäkirjaa. Säännös ei kuitenkaan riitä – kului peräti neljä vuotta, ennen kuin poikkeuslupaa käytettiin ensimmäisen kerran. On selvää, että lisäponnisteluita tarvitaan köyhien maiden sairaiden auttamiseksi.

Ruanda oli heinäkuussa 2007 ensimmäinen kehitysmaa, joka käytti väliaikaista poikkeuslupaa, vaikka luvan edellyttämiä kansanterveydellisiä syitä löytyy kehitysmaista vaikka kuinka. Poikkeuslupaa ei ole käytetty, koska se on monimutkainen ja epäselvä – kehitysmaan muun muassa pitää ensiksi neuvotella patentinhaltijan kanssa tarkemmin määrittelemättömästi 'kohtuullisesta ajasta' sekä 'kohtuullisesta kauppahinnasta'. Toinen vakava poikkeuslupaan liittyvä heikkous on sen tapaus- ja maakohtaisuus, mikä estää samanlaisista ongelmista kärsivien maiden halvemmän massatuotannon. Näin ollen köyhät kärsivät edelleen, kun hinnat pysyvät korkeina laajamittaisten markkinoiden puuttuessa. Myös tuottajapuolella on yhä esteitä; eurooppalaiset yritykset pidättyvät geneeristen lääkkeiden tuottamisesta poikkeuslupaan liittyvien monimutkaisten sääntöjen vuoksi.

Euroopan kehitys- ja terveystoimitukset

Terveys on yksi YK:n vuonna 2000 hyväksymien vuosittain kehitystavoitteiden prioriteettialueista. EU on sitoutunut vähentämään alle 5-vuotiaiden kuolleisuutta kahdella kolmasosalla (tavoite 4) ja kääntämään laskuun hiv/aidsin, malarian ja muiden yleisimpien tartuntatautien leviämisen (tavoite 6) vuoteen 2015 mennessä. Välttämättömien lääkkeiden saanti on keskeisessä asemassa näiden tavoitteiden saavuttamisessa.

Euroopan unioni painottaa sekä terveys- että kehityspolitiikassaan toimivan terveydenhuollon tärkeyttä talouskasvulle ja kehitykselle. Komissio tunnustaa, että tärkeiden lääkkeiden hinta on yksi merkittävimpiä esteitä köyhimpien ihmisten paremmalle terveydelle ja terveydenhuollon piiriin pääsulle kehitysmaissa.

Toimintaohjelmassaan hiv/aidsin, malarian ja tuberkuloosin torjumiseksi⁵ EU asettaa yksiselitteisesti etusijalle välttämättömien lääkkeiden saatavuuden. Komissio haluaa parantaa kohtuuhintaisen lääkkeiden tarjontaa porrastetun hinnoittelun järjestelmällä, jossa lääkeyritykset myisivät *vapaaehtoisesti* kehitysmaissa tuotteitaan halvemmalla. Asiantuntijat epäilevät järjestelmän tehokkuutta, ja toimintaohjelman arvioinnin mukaan asiassa onkin edistytty vain vähän. Myös tulevaisuus näyttää synkältä niin kauan kun komissio ei kannusta kehitysmaita hyödyntämään – tai edes salli niiden hyödyntää – TRIPS-sopimusten joustavuutta.

EU:n kauppapolitiikka

Euroopan unioni oli yksi TRIPS-sopimuksen arkkitehteistä. Tukemalla kauppapolitiikassaan 'tiukimpia mahdollisia teollis- ja tekijänoikeusstandardeja' EU pyrkii suojelemaan kotimaista teollisuutta köyhien maiden kustannuksella. Kuitenkaan vuoteen 2006 asti EU ei ole pyrkinyt voimakkaasti tukemaan kansainvälisiä teollis- ja tekijänoikeusstandardeja WTO-neuvotte- luiden ulkopuolella.

Viimeaikoina EU näyttää liittyneen Yhdysvaltojen TRIPS-plus -pyrkimyksiin painostaa kehitysmaita noudattamaan 'tiukimpia mahdollisia teollis- ja tekijänoikeusstandardeja'. Kauppapoliittisiin päämääriin liittyen Euroopan komissio toteaa avoimesti, että "tulevissa kahdensivuisissa sopimuksissa EU pyrkii vah-

vistamaan immateriaalioikeuksien sopimusehtoja”⁶. Lukuisten AKT-maaryhmien (ECOWAS, CARIFORUM ja SADC) kanssa solmittavien kauppakumppanuussopimusten luonnoksiin sisältyy TRIPS-sopimuksen edellyttämiä tiukempia immateriaalioikeuksia koskevia lausekkeitä. Oikeustieteen professori Frederic Abbottin mukaan näiden kumppanuussopimusten voimaantuminen aiheuttaisi AKT-maille merkittävän lisätaakan ja niillä voisi olla haitallisia kansanterveydellisiä vaikutuksia⁷.

Euroopan parlamentti ilmaisi heinäkuussa 2007 huolensa kansanterveyteen ja lääkkeiden saatavuuteen vaikuttavista TRIPS-plus –sopimussäännöistä liittyen patenttiaikojen pidentämiseen, pakkolisensoinnin rajaamiseen ja tietojen yksinoikeuteen. Parlamentin hyväksymässä päätöslauselmassa vaaditaan komission mandaatin rajoittamista neuvoteltaessa AKT-maiden ja EU:n välisistä EPA-sopimuksista sekä muiden kehitysmaiden kanssa solmittavista muista kahdenvälisistä ja alueellisista kauppasopimuksista.

Epäjohdonmukaisuus

EU painottaa terveys- ja kehityspolitiikassaan välttämättömiin lääkkeiden saatavuuden tärkeyttä kehitysmaissa. Lääkealalla unioni kuitenkin edistää aktiivisesti teollisuutensa intressejä lääkkeiden saatavuuden kustannuksella kehitysmaissa. Lääkepatentit eivät lisää köyhyyteen liittyvien sairauksien tutkimusta ja kehitysmaissa ne ainoastaan huonontavat jo olemassa olevien, tärkeiden lääkkeiden saatavuutta. EU:n pitäisi tukea pakollisten lääkelisenssien käyttöä kehitysmaiden polttavissa kansanterveysongelmissa. Ajaessaan TRIPS-plus -lausekkeitä AKT-maiden kanssa tehtäviin kahdenvälisiin sopimuksiin komissio jättää häpeämättömästi huomioimatta kehitysmaiden terveysnäkökohdat.

Politiikkasuosituksia

- Euroopan unionin tulisi ratifioida TRIPS-sopimuksen poikkeuslupapöytäkirja. Ratifioinnin jälkeen tulisi ajaa pöytäkirjan selkeyttämistä ja siihen liittyvän hallinnon keventämistä.
- EU:n tulisi pyrkiä vaikuttamaan kehitysmaiden pakkolisensoinnin voimaansaattamiseen samalla kertaa kaikille vastaavassa tilanteessa oleville puutteellisten tuotantovalmiuksien kehitysmaille tapaus- ja maakohtaisen lähestymistavan sijaan
- EU:n tulisi puhua WTO:ssa sen puolesta, että tietyt maat – pääasiassa Yhdysvallat – luopuisivat TRIPS-sopimuksen salliman jouston horjuttamisesta omilla kahdenvälisillä sopimuksillaan (TRIPS-plus)
- EU:n tulisi aktiivisesti vastustaa eurooppalaisia lääkeyrityksiä, jotka pyrkivät rajoittamaan pakkolisensoinnin käyttöä kehitysmaissa
- EU:n tulisi kannustaa lääkeyrityksiä antamaan teknistä tukea kehitysmaiden lääkevalmistajille
- Euroopan komission tulisi välittömästi lopettaa pyrkimyksensä sisällyttää tiukempia immateriaalioikeuksia koskevia lausekkeita (TRIPS-plus) kehitysmaiden kanssa solmittaviin kahdenvälisiin sopimuksiin

1 WWW.IP-WATCH.ORG, 27-6-07, "OECD:N KOKOUKSESSA KANNATETTIIN UUTTA LÄÄKEOSTOMALLIA KANSALAI SJÄRJESTÖJEN HUOLESTA VÄLITTÄMÄTTÄ"

2 WHO, TEOLLIS- JA TEKIJÄNOIKEUKSIA, INNOVAATIOITA JA KANSANTERVEYTTÄ KOSKEVA TYÖRYHMÄ (JOUULUKUU 2006)

3 EUROOPAN PARLAMENTIN TRIPS-SOPIMUSTA JA LÄÄKKEIDEN SAATAVUUTTA KOSKEVA PÄÄTÖSLAUSELMA 12.7. 2007

4 EY N:O 816/2006

5 KOMISSIION TIEDONANTO 21.2.2001

6 EUROOPAN KOMISSIO, GLOBAL EUROPE: COMPETING IN THE WORLD. YHTEISÖN POLITIIKAN TARKASTELU (4.10. 2006)

7 WWW.IPWATCH.ORG, 6.6.2007





**Kehitysyhteistyöjärjestöjen
EU-yhdistys Kehys ry**

Töölöntorinkatu 2 B
00260 Helsinki
www.kehys.fi
info@kehys.fi

TUETTU ULKOMINISTERIÖN
KEHITYSYHTEISTYÖVAROIN

Julkaistu ei välttämättä edusta
ulkoministeriön virallista kantaa.