

Asia: VN/24322/2024

Arviomuistio koskien sääntelyä kehitysyhteistyön järjestämisestä

Kysymykset lausunnonantajalle (arviomuistion luvut suuntaa-antavia)

1. Arviomuistiossa esitetään uuden kehitysyhteistyötä järjestämistä koskevan lain säätämistä ja Laki valtion virastoista ja laitoksista (382/1989, jäljempänä "virastolaki") kumoamista. Virastolain tapaan arviomuistiossa esitetään säädettäväksi viranomaisille kuuluvasta yleistoimivallasta osallistua kehitysyhteistyön toimeenpanoon. Samalla toimivallan soveltamisalaa viranomaisten osalta esitetään yhtenäistettäväksi julkisuuslain 4 §:n kanssa. Millaisia näkemyksiä teillä on esitettyjen muutosten, mukaan lukien vaikutusten, osalta? (luku 2.1)

Pelastakaa Lapset kiittää mahdollisuudesta lausua ja katsoo, että uuden kehitysyhteistyötä järjestämistä koskevan lain säätäminen on esitetysti perusteltua. Lainsäädäntöuudistus vastaa toimintaympäristön ja kehitysyhteistyön käytäntöjen muutoksiin sekä lisää johdonmukaisuutta ja oikeusvarmuutta viranomaisten toimivallan määrittelyssä.

Kannatamme viranomaisten yleistoimivallan säilyttämistä ja sen soveltamisalan laajentamista julkisuuslain 4 §:n mukaisesti. Tämä mahdollistaa tarkoituksenmukaisen ja tehokkaan kehitysyhteistyön toimeenpanon laajalla asiantuntemuksella, myös viranomaisten erityisosaamista hyödyntäen. On kuitenkin tärkeää varmistaa, että toimivallan laajentaminen ei johda hajautettuun tai koordinoimattomaan kehityspolitiikkaan ja että Ulkoministeriön lakisääteisten tehtävien - valtion talousarvion kehitysyhteistyötä koskevien varojen toimeenpano ja kehitysyhteistyön kokonaisuuden järjestäminen tilaavassa ja valvovassa roolissa – lisäksi Ulkoministeriössä on riittävä osaaminen ja ymmärrys kehityspolitiikan edistämiseen osana ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa.

Lisäksi lakimuutosten tulee jatkossakin varmistaa, että kaikessa kehitysyhteistyössä noudatetaan selkeästi OECD:n kehitysapukomitean (DAC) määrittelemiä kriteerejä ja periaatteita, mukaan lukien lahjamuotoisuuden, kehitysmaasuuntautuneisuuden ja kehitysvaikutusten todentamisen edellytykset. Lakimuutoksen valmistelussa ja uuden lain toimeenpanossa on huolehdittava myös hyvän hallinnon periaatteista, kuten avoimuudesta ja riippumattomuudesta ja sen on mahdollistettava sidosryhmien osallistuminen.

2. Millaisia näkemyksiä teillä on uuden kehitysyhteistyön järjestämistä koskevan lain ja sitä koskevan IKI-instrumentin soveltamisalaa koskevasta muutoksesta suhteessa korkeakouluihin? Miten korkeakouluja tulisi kohdella suhteessa julkisuuslain 4 §:n viranomaismääritelmään (luku 2.1)

-

3. Kehitysyhteistyön järjestämistä koskevaan uuteen lakiin esitetään päivitettäväksi IKI-yhteistyötä koskeva maksuperustesäännös. IKI-yhteistyön osalta on tarkoitus yhdenmukaistaa IKI-yhteistyötä koskevia kirjaus- ja kilpailutusnäkökulmia. Millaisia näkemyksiä teillä on esitettyjen muutosten osalta? Millaisia näkemyksiä teillä on esityksen vaikutuksista? (luku 2.1)

-

4. Arviomuistiossa kuvataan ulkoministeriön tahtotila rahoittaa tulevaisuudessa monitoimijahankkeita, joilla rahoitettaisiin konsortioita, jotka muodostuisivat esimerkiksi viranomaisista, korkeakouluista ja säätiöistä ja yrityksistä (luku 2.1.1.4). Millaisia näkemyksiä, hyviä käytäntöjä tai toimintatapoja teillä on monitoimijamallin rahoittamiseen?

Pelastakaa Lapset pitää myönteisenä ulkoministeriön tahtotilaa kehittää monitoimijamallin mukaista rahoitusta kehitysyhteistyössä. Monitoimijamallit voivat lisätä vaikuttavuutta, tuoda yhteen erilaista asiantuntemusta ja vahvistaa kehitysyhteistyön moniulotteista lähestymistapaa, mutta sen tulee olla yksi toimintatapa muiden joukossa.

Arviomuistiossa mainittuun listaukseen toivomme selkeytystä: kansalaisjärjestöt, joilla on pitkä kokemus kehitysyhteistyöstä, humanitaarisesta avusta ja erityisasiantuntemusta esimerkiksi lasten oikeuksien ja haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien parissa tehtävästä työstä, tulee tunnistaa keskeisinä toimijoina monitoimijakonsortioissa. On tärkeää, että kansalaisyhteiskunnan rooli tunnustetaan tulevassa lakiesityksessä laajasti.

Rahoituksen ja käytännön toteutuksen osalta katsomme, että konsortiomalli, joka on mm käytössä EUlla, toimii hyvin. Tässä mallissa yksi toimija (lead applicant) solmii sopimuksen rahoittajan kanssa ja on vetovastuussa koko hankkeesta. Kumppanit eivät solmi suoraan erillisiä sopimuksia rahoittajan kanssa, mutta samat sopimuksen säännöt velvoittavat myös kumppaneita. Rahoitus voi tulla suoraan kumppaneille tai rahoittaja voi velvoittaa sopimuksen allekirjoittajan (lead applicant) jakamaan rahoituksen kumppaneille. Malli, jossa jokainen toimija solmii oman erillisen sopimuksensa rahoittajan kanssa vaikuttaa melko raskaalta hallinnollisesti.

5. Arviomuistiossa selvitetään tarvetta säätää EU:lle tai muiden valtioiden kehitysyhteistyötoimijoille siirrettäviä tehtäviä koskien sekä selvennetään teknisen siirron mahdollisuutta (luku 2.1.3.1). Millaisia näkemyksiä teillä on selvitystä koskien?

Pelastakaa Lapset suhtautuu varauksella arviomuistiossa esitettyyn tehtävien siirtämiseen EU:lle tai muiden valtioiden kehitysyhteistyötoimijoille. Vaikka yhteiseurooppalaisen vaikuttavuuden tavoittelu voi joissain tapauksissa olla perusteltua, nykyinen kehityssuunta — erityisesti Global

Gateway –strategian tuomat muutokset — voivat kaventaa kansalaisjärjestöjen mahdollisuuksia osallistua kehitysyhteistyöhön ja vähentää toiminnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä.

Kansainvälisen kattojärjestömme CONCORDin syyskuussa 2023 julkaisema raportti kuvaa hyvin nykytilannetta: EU:n kehitysyhteistyövaroista yli 60 % kanavoituu YK-järjestöjen tai valtioiden kehitystoimijoiden (esim. GIZ, ENABEL, AICS) kautta. Avoimesti haettavana on vain noin kolmasosa rahoituksesta, ja siitäkin suuri osa on ennalta määriteltyjen toimijoiden saatavilla. Kansainvälisille kansalaisjärjestöille suunnattua suoraa rahoitusta on saatavilla lähinnä hauraissa konteksteissa, ja tällöinkin usein suoran rahoituksen mekanismeilla, joista tieto ei ole julkisesti saatavilla vaan edellyttää vahvaa paikallistason verkostoitumista EU-delegaatioiden kanssa.

Tämän kehityskulun myötä vaarana on, että apu politisoituu ja avoimuus heikkenee. Läpinäkyvyyden ja tasapuolisen pääsyn rahoitukseen heikentyessä myös kehitysyhteistyön vaikuttavuus ja kansalaisyhteiskunnan rooli kärsivät. Järjestöjen rooli on tärkeä erityisesti kaikkein heikoimmassa asemassa olevien ryhmien, kuten lasten, oikeuksien edistämisessä. On välttämätöntä, että tehtävien siirtojen mahdollisia seurauksia arvioidaan kriittisesti ja että järjestöille turvataan näkyvä ja merkityksellinen rooli myös tulevisissa rahoitusmalleissa.

Jää epäselväksi, mitä konkreettista hyötyä Suomelle olisi siitä, että se kanavoisi omaa kehitysyhteistyörahoitustaan esimerkiksi GIZ:n kaltaisille toimijoille, jotka jo nyt saavat huomattavia osuuksia suoraan EU:n budjetista. Tällainen kaksoiskanavointi saattaa lisätä hallinnollista kerroksellisuutta ilman selkeää lisäarvoa.

Yhteenvetona katsomme, että tähän asiakohtaan liittyy merkittäviä riskejä liittyen avoimuuteen, osallistavuuteen ja Suomen omiin mahdollisuuksiin vaikuttaa rahoituksen kohdentumiseen. Suomi ei saa jäädä passiiviseksi vastaanottajaksi, vaan sen tulee aktiivisesti varmistaa, että kansallinen rahoitus tukee myös kansalaisyhteiskunnan osallistumista ja lapsen oikeuksien edistämistä globaalissa etelässä.

6. Arviomuistioon on kuvattu ulkoministeriön ulkoistamat asiantuntijahankinnat perustuslain 124 §:n arvion valossa. Uudessa laissa kehitysyhteistyön järjestämisestä on tarkoitus säätää muulle kuin viranomaiselle siirrettävien tehtävien osalta niiden asiantuntijahankintojen osalta, jotka nykytilassa arvioidaan julkisen hallintotehtävän siirtämiseksi. Arviomuistiossa esitetään myös mahdollinen tahtotila laajentaa asiantuntijapalveluhankintoja tiettyjen yhteistyömuotojen osalta. Millaisia näkemyksiä teillä on esityksestä ja sen vaikutuksista (luku 2.2)?

Pelastakaa Lapset katsoo, että mikäli arviointimuistiossa kuvatut kriteerit, kuten hallinnon oikeusperiaatteet, hyvän hallinnon periaatteet, yksityisen oikeusturvan ja perusoikeuksien toteutuminen sekä toiminnan säännöspohjaisuus ja riippumattomuus – otetaan tosiasiallisesti huomioon, ulkoistettujen asiantuntijapalveluiden käyttö voi tietyissä tilanteissa olla perusteltua. Tällöin on kuitenkin varmistettava, että kyseessä on aidosti ODA-kelpoinen toiminta, ja että ulkoistus ei heikennä kehitysyhteistyön vaikuttavuutta tai sen eettistä ja oikeusperustaista luonnetta.

Pidämme tärkeänä, että ulkoistuksia tarkastellaan erityisesti julkisen vallan ydinalueen – kuten lupien, avustusten tai muiden etuuksien myöntämisen – näkökulmasta. Kehitysyhteistyön toimeenpanossa ei pääsääntöisesti ole kyse tällaisista julkisen vallan ydinalueen tehtävistä, vaan esimerkiksi valtion varojen suuntaamisesta, hankinnoista tai asiantuntijatuesta. Näin ollen osa asiantuntijahankinnoista voidaan perustuslain 124 §:n näkökulmasta katsoa olevan luonteeltaan etäisiä julkisista hallintotehtävistä.

Kuitenkin muistutamme, että julkisten kehitysyhteistyövarojen käyttöön liittyy merkittävä vastuu erityisesti oikeuksien toteutumisen näkökulmasta, mukaan lukien lasten oikeudet. Tältä osin ulkopuolisten asiantuntijapalveluiden käyttöön liittyy riskejä, kuten:

- Poliittinen värittyneisyys asiantuntijatoimijoiden valinnassa, jolloin rahoituksen tai arvioinnin riippumattomuus voi vaarantua.
- Hallinnon monimutkaistuminen, kuten esimerkiksi IKI-instrumentin kaltaisissa malleissa, joissa hakemus- ja raportointivaiheisiin liittyvä tekninen monimutkaisuus edellyttää ulkopuolisten toimijoiden käyttämistä. Tämä voi rajoittaa pienten tai paikallisten toimijoiden osallistumismahdollisuuksia ja kaventaa kansalaisyhteiskunnan roolia.
- Julkisen ohjaus- ja asiantuntijatoiminnan heikentyminen: OECD DAC:n vuoden 2024 vertaisarvioinnissa korostetaan, että ulkoministeriön on huolehdittava riittävästä omasta kehityspoliittisesta asiantuntemuksesta ja ohjauskyvykkyydestä, vaikka tehtäviä ulkoistettaisiinkin. Asiantuntijuuden ulkoistaminen ei saa johtaa pysyvään osaamisvajaukseen hallinnossa.

Kahdensivolisessä kehitysyhteistyössä asiantuntijapalveluiden käyttö on tietyissä vaiheissa perusteltua, kuten hankkeiden identifiointi- tai suunnitteluvaiheissa. Kuitenkin identifikaatiovaihe voi sisältää myös julkisen vallan käyttöä, jolloin on oltava erityisen tarkkana ulkoistuksen rajaamisen ja ohjauksen suhteen. OECD DAC vertaisarviossa vuonna 2024 tämä nostettiin yhdeksi tärkeäksi huomioksi ulkoistamista käsiteltäessä.

Asiantuntijapalveluiden käyttö ei saa heikentää kehitysyhteistyön osallistavuutta, läpinäkyvyyttä eikä vaikuttavuutta lasten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien oikeuksien näkökulmasta. Kehitysyhteistyön on edelleen perustuttava ihmisoikeusperustaisuuteen ja paikalliseen kontekstiin sovitettuun asiantuntemukseen. Asiantuntijapalveluiden käyttöä suunniteltaessa on varmistettava, että se tukee – eikä syrjäytä – tätä tavoitetta.

7. Arviomuistiossa esitetään muutoksia valtionavustuslakiin (688/2001) niiltä osin, kun niihin liittyy ulkoministeriön toimintaa koskevia erityispiirteitä (luku 2.3). Muilta osin valtionavustusten myöntämiseen sovellettaisiin valtionavustuslakia. Millaisia näkemyksiä teillä on esitettyjen säännösten osalta?

Pelastakaa Lapset kannattaa ehdotettuja muutoksia koskien velvollisuutta määrätä valtionavustuksen maksaminen lopetettavaksi.

8. Arviomuistiossa selvitetään tarvetta säätää kehitysyhteistyövarojen väärinkäytöstä ilmoittavien henkilöllisyyden suojasta nykyistä lainsäädäntöä kattavammin (luku 2.4). Ulkoministeriön arvion mukaan uuteen lakiin kehitysyhteistyön järjestämisestä voitaisiin säätää ilmoittajien henkilöllisyyden suojelemisesta esimerkiksi laki finanssivalvonnasta (878/2008) 71 a-c §:n tapaan. Millaisia näkemyksiä teillä on esitettyjen säännöstarpeiden osalta?

Pelastakaa Lapset pitää tärkeänä, että kehitysyhteistyövarojen väärinkäytöksistä ilmoittavien henkilöllisyyden suojaa vahvistetaan säädösten avulla. Tämä tukee hyvää hallintoa, madaltaa ilmoittamiskynnystä ja vahvistaa luottamusta kehitysyhteistyöhön.

Nykyinen ulkoministeriön ilmoituskanava ei mahdollista anonyymiä ilmoittamista, mikä on ongelmallista erityisesti kansainvälisessä kehitysyhteistyössä, jossa toimijoiden ketjut voivat olla pitkiä ja monitasoisia. On tärkeää täsmentää, keiden henkilöllisyyttä suojataan ja missä vaiheessa suoja astuu voimaan.

Järjestöillä on jo käytössä valitus- ja palautemekanismeja, jotka mahdollistavat nimettömän ilmoittamisen paikallisella tasolla. Uuden sääntelyn tulisi tukea näitä käytäntöjä.

9. Muut mahdolliset kommentitne arviomuistiossa esitetyistä arvioinneista ja esityksistä?

Pelastakaa Lapset pitää tärkeänä, että mahdollisessa uudessa laissa varmistetaan kehitysyhteistyövarojen käytön selkeä sääntely, asianmukainen valvonta sekä vaikutusten arviointi. Kehitysyhteistyön päätöksenteon, säätelyn ja valvonnan on säilyttävä ulkoministeriöllä, ja kaiken toiminnan tulee olla ODA-kelpoista.

Kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun ja rauhanrakentamisen välinen yhteys (nexus) on tunnistettava entistä vahvemmin erityisesti tilanteissa, joissa tehtäviä ulkoistetaan eri toimijoille. Tämä vaatii riittävää asiantuntemusta, jota ei tule heikentää. Esimerkiksi humanitaarisen avun erityisluonteen ymmärtäminen ja siihen liittyvä päätöksenteko edellyttävät nopeutta, eettisyyttä ja osaamista, joka on jo nykyisellään haavoittuvaa.

Valmistelun ja päätöksenteon eriyttäminen – esimerkiksi valmistelu ulkopuolella ja päätös ulkoministeriössä – voi johtaa vastuukysymysten hämärtymiseen. Päätöksenteon läpinäkyvyys ja avoimuus ovat välttämättömiä edellytyksiä luottamuksen säilyttämiseksi.

Yksityisen sektorin kasvava rooli kehitysyhteistyössä on ymmärrettävä osana laajempaa kokonaisuutta, jossa tarvitaan kaikkien toimijoiden panosta. Samalla on huolehdittava siitä, että myös suomalaiset järjestöt tunnustetaan keskeisiksi asiantuntijoiksi ja toimeenpanijoiksi. Järjestöt toimivat monesti juuri niissä ympäristöissä, joihin yksityistä sektoria pyritään nyt mukaan tuomaan.

YK:n Agenda 2030 ja kestävä kehityksen tavoitteet korostavat kumppanuuksia ja yhdessä toimimista globaalien haasteiden ratkaisemiseksi. Tätä linjaa tukee myös Suomen kehityspoliittinen selonteko (2024). On tärkeää, että yksityisen sektorin osallistumisen vahvistaminen ei tapahdu muiden toimijoiden kustannuksella, vaan osana laajaa, toisiaan täydentävää yhteistyötä.

Pakkala Emmi
Pelastakaa Lapset ry