

Asia: VN/24322/2024 UH

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kehitysyhteistyön järjestämisestä

Lausuntopyyntö

- 1. Mikä on näkemyksenne ulkoministeriölle ehdotetusta kehitysyhteistyön toimeenpanoa ja järjestämisestä koskevasta tehtävä- ja toimivaltasääntelystä, mukaan lukien esitys kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten pääomakorotuksia ja lisärahoituksia koskeva toimivalta?**

On hyvä, että ulkoministeriön toimivalta ja vastuu kehitysyhteistyön järjestämisestä säädetään erillisellä lailla. Hallituksen esityksessä ulkoministeriön tehtävät on määritelty tarkkarajaisesti: kehitysyhteistyön valmistelu, päätöksenteko, ohjaus sekä valvonta, valtion talousarviossa myönnettyjen määrärahojen puitteissa. Esitysluonnos kuvaa kattavasti ja tarkasti toimivallan jakamisen.

Ohjauksen osalta luonnoksessa korostetaan yhdenmukaisuutta hallitusohjelman ja talousarvion sekä kulloinkin määriteltyjen Suomen kehityspolitiikan tavoitteiden ja erikseen ihmisoikeusperustaisuuden ja läpileikkaavien tavoitteiden kanssa (s. 60). Lisäksi on huomioitu, että käytännön soveltamisessa on huomioitava toiminnan kansainvälinen luonne ja kansainvälinen oikeus. Tämä on hyvä ja kattava kirjaus. Perustelutekstiin tulee kuitenkin vielä lisätä humanitaarisen avun periaatteiden noudattaminen kaikessa sisällöllisessä ohjauksessa humanitaariseen apuun liittyen. Kaiken kaikkiaan humanitaarisen avun erityisyys ei näy säännöskohtaisissa perusteluissa, vaikka se kuuluu kehitysyhteistyön määritelmään ja lain soveltamisen piiriin (s. 7). Humanitaarista apua koskevat mainittujen periaatteiden lisäksi myös muut erityispiirteet, kuten ennakkoinnin vaikeus, mahdollisesti lyhytkestoisuus sekä pitkäkestoista kehitysyhteistyötä useammin tarve muuttaa suunniteltua toimintaa ja mahdollisesti raportointivaatimuksia, mikä on syytä perusteluissa tunnistaa.

Punaisen Ristin kansainvälinen komitea (ICRC) tai Kansainvälinen Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun Liitto eivät ole hallitustenvälisiä järjestöjä, mutta niiden toiminta pohjautuu Geneven sopimuksille sekä liikkeen peruskirjaan, joiden kautta valtiot ja myös Suomi osallistuvat niiden

toimintaan. Suomi toimii molempien kansainvälisten järjestöjen merkittävänä rahoittajana ja vaikuttaa niissä aktiivisesti mm. humanitaarisen oikeuden noudattamisen edistämässä ja humanitaarisen avun perille saattamisessa kriisialueilla.

Hallituksen esitysluonnoksen nykyiset muotoilut sulkevat molemmat toimijat kansainvälisten järjestöjen ulkopuolelle.

Tästä syystä käsitettä ”hallitustenväliset kansainväliset järjestöt” tulee laajentaa käsittämään myös muut Suomen rahoittamat kansainväliset järjestöt. Tämä koskee sekä ohjausta käsittelevää kappaletta (s. 60) että myös 5 §:n 5-kohtaa, jonka mukaan ulkoministeriö voi myöntää rahoitusta toimialalleen kuuluville kansainvälisille hallitustenvälisille järjestöille ja antaa niihin liittyviä sitoumuksia Suomen valtion nimissä.

Myöhemmin saman kohdan perusteluissa todetaan, että kehitysyhteistyössä Suomelle ”keskeisiä hallitustenvälisiä järjestöjä ovat Yhdistyneiden kansakuntien (YK) peruskirjan nojalla perustetun YK:n yleiskokouksen perustamat YK-järjestöt, valtiosopimuksilla perustetut kansainväliset kehitysrahoituslaitokset ja Pohjoismainen kehitysrahasto NDF sekä kansainvälisten sopimusten toimeenpanoon osapuolten päätöksellä perustetut kansainväliset rahoitusmekanismit” (s. 61). Selkeyden vuoksi perusteluita ei tule rajata näihin toimijoihin, vaan näihin tulee viitata nykytilaa kuvaavana tai esimerkinomaisena listana. Tulevissa talousarvioissa tai kehityspoliittisissa linjauksissa saatetaan linjata esimerkiksi strategisen, toimiala- tai toimijakohtaisen rahoituksen lisäämisestä, jolloin ei ole perusteltua, että lain pykäläkohtaiset perustelut mahdollisesti rajoittavat päätöksentekoa näiltä osin. 5§:n säädösteksti itsessään ei näiltä osin ole ongelmallinen.

Valvonnan osalta (s. 60) tulee tarkentaa miten sekä kehittyvien maiden paikallisille kansalaisjärjestöille tai kansainvälisille järjestöille suoraan myönnettyjen valtionavustusten käyttöä valvotaan silloin, kun välissä ei ole esimerkiksi suomalainen kansalaisjärjestö valtionavustuksen saajana (ns. intermediate), samaan tapaan kuin esityksessä nyt kuvataan toiminta kansainvälisten hallitustenvälisten järjestöjen osalta. Entistä suuremman paikallisen rahoituksen lisääminen on ns. Grand Bargain -sitoumusten mukaista ja niiden toimeenpano kannattaa lainsäädännössä mahdollistaa.

On tärkeää, että ulkoministeriöllä säilyy harkinnanvaraisuutta ja joustavuutta reagoida muuttuvaan toimintaympäristöön tavalla, joka edistää kulloinkin voimassa olevia kehityspoliittisia tavoitteita vaikuttavasti.

2. Mikä on näkemyksenne koskien ehdotettua viranomaisten kehitysyhteistyön toimeenpanoon osallistumista koskevaa sääntelyä, lain viranomaismääritelmästä ja viranomaisyhteistyötä koskevasta hinnoitteluperusteesta, mukaan lukien IKI-instrumenttia koskeva sääntely sekä hankinta- ja kilpailuoikeudelliset näkökohdat?

On hyvä, että viranomaisyhteistyöstä säädetään toimeksiantopykälän ja esim. hinnoittelukäytäntöjen kautta, ja että laissa selkeästi määritellään tämän perustuvan lakisääteisiin tehtäviin ja erityisosaamiseen.

Maksuperusteita, kilpailutusehtoja jne. tulee kuitenkin selkeyttää myös IKI-yhteistyöhön kuuluvan ulkoistamisen osalta. Esimerkiksi Suomen Punainen Risti on tehnyt yhteistyötä Ilmatieteenlaitoksen kanssa osallistuen ennakkoarvotuspalveluiden yhteiskehittämiseen ja testaamiseen viranomaisten ja yhteisöjen / loppukäyttäjien kanssa. Koska monissa kapasiteetin kehittämishankkeissa kohdemaissa voitaisiin hyötyä yhteistyöstä voittoa tavoittelemattomien järjestöjen sekä kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa, kannattaisi ulkoistamisen käytännöt olla selkeät ja ainakin osin osana varsinaista hanketta ja sen budjettia. Tällaisia ulkoistuksia voivat olla esimerkiksi yhteinen suunnittelu, valmiuskoulutukset tai -harjoitukset.

3. Mikä on näkemyksenne koskien ehdotettua monitoimijamalleja koskevaa sääntelyä, mukaan lukien sitä koskevat hankinta- ja kilpailuoikeudelliset näkökohdat?

11 § (s. 67) säädöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että monitoimijayhteistyötä voi tehdä silloin kun tavoitteiden saavuttaminen sitä edellyttää. On hyvä, että perusteluissa huomioidaan erikseen myös ulkomaalaisten toimijoiden mahdollisuus olla mukana monitoimijayhteistyössä. Perusteluissa tulee vielä tarkentaa, että monitoimijayhteistyötä voi koordinoida muukin kuin viranomaistoimija.

Luonnoksessa ei viitata mihinkään olemassa olevaan tai uuteen instrumenttiin ja annetaan hyvin vähän tarkennuksia tällaisen mallin hallinnoimiselle. Luonnoksessa tulee kuvata, miten monitoimijayhteistyön alla edistetään yhteistyötä, esim. hakemusprosessien, budjetoinnin ja erityisesti raportoinnin osalta. Ilman tarkennuksia puutteet nykyisissä malleissa eivät poistu. Esimerkiksi Finnpartnership -hakemukset perustuvat pitkälti konsulttityöhön ja matkakuluihin perustuvaan budjetointiin, kun taas kehitysyhteistyössä kulut ovat enemmän ohjelmallisia, kohdemaassa tapahtuvia, jotka istuvat huonosti raportointimalliin. Mikäli näitä ei ole mahdollista lisätä esitykseen tai sen perusteluihin, asiaa tulee edistää ohjauksen kautta hallinnollisin menettelyin.

4. Mikä on näkemyksenne ehdotetusta sääntelystä, joka koskee julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle perustuslain 124 §:n mukaisesti?

Ei kommentteja.

5. Mikä on näkemyksenne koskien ehdotettua kehityspoliittisia lainoja koskevaa sääntelyä?

Ei kommentteja.

6. Mikä on näkemyksenne koskien ehdotettua ilmoittajansuojelua ja väärinkäyttöilmoituksia koskevaa sääntelyä?

Ilmoittajansuojelun menettelyt on kuvattu esityksessä tarkasti, näiltä osin Suomen Punaisella Ristillä ei ole kommentoitavaa.

Hallituksen esitysluonnoksessa kuitenkin säädetään vain luonnollisen henkilön tekemästä ilmoituksesta. Esitys ei käsittele esimerkiksi avustuksensaajan velvoitteita tehdä ilmoituksia tai miten niitä käsitellään. Näistä määrätään nykyään seikkaperäisesti ohjelmatuen ehdoissa ja kuvataan myös esityksessä osana nykytilan arviota (s. 44), mutta esitykseen ei ole sisällytetty tähän liittyvää sisältöä tai perusteltu näiltä osin tehtyä valintaa. Ilmoittajansuojelun tulee kattaa myös kansainväliset ja paikalliset kumppanit sekä järjestöjen työntekijät. Lisäksi on harkittava, tulisiko jo nykyisin käytännössä edellytetty avustuksensaajan velvollisuus ilmoittaa epäilyistä väärinkäytöksistä sisällyttää esitykseen.

7. Muut hallituksen esitykseen liittyvät huomiot ja kommentit

Hallituksen esitys on hyvin laadittu ja selkeyttää laajasti vastuita ja hallintoa. Näin merkittävän lakimuutoksen yhteydessä tulee kuitenkin pyrkiä myös edistämään avun paikallisjohtoisuutta ja aitoa kumppanuutta varmistamalla, että esitykseen ei jää hallinnollisia tai ohjaukseen ja valvontaan liittyviä esteitä rahoittaa suoraan kehittyvien maiden toimijoita. Kansainvälisten järjestöjen, ei siis vain YK-järjestöjen, roolia tulee korostaa ja humanitaarisen avun periaatteiden noudattamista tarkentaa esityksessä. Mahdollista strategisempaa rahoitusta ei tule rajata liian tarkasti nimeltä mainittuihin toimijoiden vaan mahdollistaa tarpeen mukaan kehityspoliittiset painotukset ohjata rahoitusta yksittäisten hakujen ulkopuolella keskeisille toimijoille. Monitoimijayhteistyötä kannattaa edistää lisäarvollisena, ei vain mahdollisena mallina silloin, kun sitä tarvitaan tavoitteiden edistämiseksi.

Vaikka joustavuuden tarve mainitaan luonnoksessa, lainsäädännöllä tulee käytännössä mahdollistaa nopea reagointi äkillisiin humanitaarisiin kriiseihin ja rahoituksen uudelleenkohdentaminen tarpeen mukaan ilman raskasta hallinnollista prosessia.

Holopainen Eeva
Suomen Punainen Risti