

Hallintovaliokunta

Kehityspolitiikan ylivaalikautinen selonteko

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Kehityspolitiikan ylivaalikautinen selonteko (VNS 5/2021 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtava asiantuntija Laura Torvinen, ulkoministeriö
- neuvonantaja Tiina Markkinen, ulkoministeriö
- neuvonantaja Tomi Särkioja, ulkoministeriö
- neuvonantaja Lotta Valtonen, ulkoministeriö
- erityisasiantuntija Sini Kumpulainen, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Kalle Kekomäki, sisäministeriö
- johtaja Kirsi Henriksson, Kriisinhallintakeskus
- kansainvälisen avustustoiminnan johtaja Tiina Saarikoski, Suomen Punainen Risti

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Helsingin yliopiston oikeusvaltiokeskus
- Amnesty International, Suomen osasto ry
- Laajan turvallisuuden verkosto WISE
- suurlähettiläs Matti Kääriäinen

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Kehityspolitiikka on keskeinen osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, ja sen suunnannäyttäjänä on kestävä kehityksen toimintaohjelma Agenda 2030. Käsiteltävänä olevan valtioneuvoston ylivaalikautisen selonteon tarkoituksena on linjata Suomen toimintaa ja tavoitteita kehityspolitiikassa ja kehitysyhteistyössä. Tarkoituksena on erityisesti vahvistaa suomalaisen kehityspolitiikan ja -yhteistyön pitkäjänteisyyttä periaatteiden, arvojen ja tavoitteiden näkökulmasta. Kehi-

Valiokunnan lausunto HaVL 1/2022 vp

tyspolitiikkaa ja kehitysyhteistyötä toteuttaessaan Suomi panostaa erityisesti sellaisiin vahvuus-alueisiin, joissa juuri Suomella on hyvät mahdollisuudet tukea kestävästä kehitystä. Näitä vahvuus-alueita on tuotu selonteossa esiin. Suomi on sitoutunut YK:n tavoitteeseen käyttää 0,7 % bruttokansantulosta (BKTL) kehitysyhteistyöhön. Tavoitevuodeksi selonteossa asetetaan vuosi 2030. Valiokunta toteaa, että kehitysyhteistyömäärärahojen kasvattamiselle asetetun tavoitteen lisäksi tarvitaan selkeä tiekartta ja suunnitelma sen saavuttamiseksi.

Hallintovaliokunta käsittelee selontekoa oman toimialansa osalta.

Oikeusvaltioperiaate ja ihmisoikeudet

Kehityspolitiikalla edistetään oikeusvaltioperiaatetta ja ihmisoikeuksia. Selonteon lähtökohtana on, että kestävästä kehitystä saadaan aikaan parhaiten demokraattisissa maissa, joissa oikeusvaltioperiaatteet toteutuvat, yhteiskunnan instituutiot ja kansalaisyhteiskunta toimivat, ihmisoikeuksia kunnioitetaan ja joissa talouspolitiikka ja kaupallistaloudellinen toiminta tukevat kestävästä kehitystä. Valiokunta pitää tärkeänä, että kehitysyhteistyöllä pyritään kehityspolitiikan kohteina olevien maiden omaehtoiseen kehittymiseen.

Suomelle merkittäviä arvoja ovat demokratia, oikeusvaltio sekä ihmisoikeudet, mukaan luettuna yhdenvertaisuus, sukupuolten välinen tasa-arvo sekä sananvapaus, ja nämä ovat myös Suomen kehityspolitiikan taustalla vaikuttavat arvot. Valiokunta haluaa korostaa toimimista kokonaisvaltaisesti ja johdonmukaisesti rauhanomaisen ja demokraattisen sekä oikeusvaltioperiaatteen ja hyvään hallintoon nojautuvan yhteiskuntakehityksen edistämiseksi.

Valiokunta tuo esiin selonteossakin todetun seikan, että tasa-arvoiset yhteiskunnat, joissa myös naisten ja tyttöjen oikeudet otetaan huomioon ja joissa naisilla ja tytöillä on mahdollisuus osallistua aktiivisesti yhteiskunnan toimintaan, ovat vakaampia ja keskimäärin paremmin toimeen tulevia maita. Yhteiskuntarauhan kannalta olennaista on mm. mahdollisuus kouluttautua ja saada ihmisarvoista työtä. Ihmisarvoisen työn avulla vähennetään köyhyyttä ja epätasa-arvoa, millä on huomattava vaikutus yhteiskuntien hyvinvointiin ja vakauteen sekä esimerkiksi muuttoliikkeeseen. Valiokunta toteaa, että koulutuksen yhteys oikeusvaltioperiaatteen ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistämiseen on merkittävä.

Muuttoliikkeen juurisyihin vaikuttaminen

Selonteossa todetaan, että ihmiset joutuvat lähtemään pakolaisiksi tai liikkeelle yhä moninaisemmista syistä. Samalla todetaan, että pakkomuutto on kasvanut voimakkaasti ja pakolaisten sekä kotimaissaan pakenemaan joutuneiden määrä on kansainvälisten tilastojen valossa hälyttävän korkea. Tilanteeseen vastaaminen vaatii monipuolista keinovalikoimaa. Valiokunta katsoo, että muuttoliikkeen hallitsemiseksi on tärkeää puuttua sen juurisyihin lähtömaissa. Mitä varhaisemmassa vaiheessa huolestuttaviin kehityskulkuihin päästään eri osapuolia osallistavasti vaikuttamaan, sitä paremmat mahdollisuudet on päästä korjaaviin tuloksiin. Tavoitteen tulee olla, että kukaan ei joudu lähtemään pakolaiseksi tai hakemaan turvapaikkaa.

Valiokunta painottaa, että kysymys on perimmäisistä syistä, jotka saavat ihmisiä liikkeelle. Selonteossa ei kuitenkaan tuoda esille, mitä nämä muuttoliikkeen juurisyöt ovat. Valiokunta toteaa,

Valiokunnan lausunto HaVL 1/2022 vp

että näitä voivat olla muun muassa väkivaltaiset konfliktit, ilmastonmuutoksen myötä jonkin alueen muuttuminen asumiskelvottomaksi, köyhyys, työpaikkojen tai opiskelumahdollisuuksien puute tai pyrkimys oman ja läheisten paremman elämän rakentamiseen.

Kuten selonteossa todetaan, konfliktinehkäisy ja rauhanvälitys, kriisinhallinta, kehityspolitiikka, ilmastopolitiikka ja kaupallistaloudellinen yhteistyö ovat ulko- ja turvallisuuspolitiikan välineitä, joilla voidaan vaikuttaa monipuolisesti ja kokonaisvaltaisesti muuttoliikkeen perimmäisiin syihin ja tukea alueellista vakautta ja kehitystä olosuhteiden pakosta aiheutuvan muuttoliikkeen vähentämiseksi. Valiokunta on aiemminkin (HaVL 11/2021 vp) todennut, että huomattavista taloudellisista ja muista panostuksista huolimatta tuloksia on saavutettu hitaasti. Työtä on kuitenkin tarpeen jatkaa ja kohdentaa entistä tarkemmin eri kohteisiin positiivisen vaikutuksen aikaansaamiseksi. Juurisyiden poistamiseen annettava tuki ja yhteistyö on kyettävä toteuttamaan niin, ettei ihmisillä juurisyiden vuoksi ole tarvetta laajemmin lähteä pois kotimaastaan. Muuttoliikekysymysten hoitoon liittyy keskeisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaaminen.

Selonteossa kuvataan kehityspolitiikan vaikutusta muuttoliikkeeseen ja erityisesti sen juurisyihin. Valiokunta nostaa tässäkin yhteydessä aiemmin lausunnossaan (mm. HaVL 11/2021 vp) esiin tuomansa laittomaan maahantuloon ja maassa oleskeluun ilman laillista oleskeluoikeutta sekä tehokkaaseen palautuspolitiikkaan liittyvät huomionsa. Turvapaikkajärjestelmän perustavoite on kansainvälisen suojelun antaminen sitä aidosti tarvitseville. Toimivalla järjestelmällä voidaan myös estää väärinkäytökset ja varmistaa kielteisen päätöksen saaneiden tehokas ja viivytyksetön palauttaminen. Palautusjärjestelmä ei tällä hetkellä toimi asianmukaisesti, mikä heikentää koko turvapaikkajärjestelmän legitimitettiin. Valiokunta pitää tärkeänä, että laitonta maahantuloa ja maassa oleskelua ilman laillista oleskeluoikeutta ehkäistään tehokkaammin sekä palautuksia toimeenpannaan nykyistä toimivammin kunnioittaen perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten palautuskieltoja.

Valiokunta on aiemminkin tuonut esiin, että eri politiikkasektoreilla käytössä olevien välineiden käyttö laaja-alaisesti on välttämätöntä myös toimivan palautuspolitiikan kannalta (esim. HaVL 25/2020 vp, HaVL 11/2021 vp). Kuten valiokunta on aiemmin todennut, pelkästään jäsenmaiden sisäministerien ja sisäasiainhallinnon toimin palautussopimusten aikaansaaminen ja toimiva palautusyhteistyö ei ole onnistunut. Tarvitaankin jäsenmaiden ulkoasiainhallintoa ja ulkoministereitä sekä hallituksia ja pääministereitä ajamaan palautusyhteistyötä kolmansien maiden kanssa. Euroopan unioni ja sen jäsenmaat tukevat kolmansia maita suurin taloudellisin panostuksin erimuotoisessa yhteistyössä ja hankkeissa (mm. HaVL 9/2021 vp, HaVL 11/2021 vp). Kauppapolitiikka, kehitysyhteistyö ja muut yhteiskuntien eri toimintaloikat on kytkettävä mukaan toimivan palautuspolitiikan ja palautusyhteistyön toteuttamiseksi viipymättä. Unionin ja jäsenmaiden erilaisen taloudellisen tuen vastineeksi on voitava asettaa velvoite palautettavien oman maan kansalaisten vastaanottamiseen ilman ehtoja. Valiokunta tähdentää lausuntoonsa HaVL 25/2020 vp viitaten, että ilman tehokasta palautuspolitiikkaa ei voi olla myöskään yhtenäistä EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa.

Muuttoliike on merkittävä ja moniulotteinen ilmiö, johon sisältyy yksilöiden ja yhteiskuntien hyvinvointiin ja turvallisuuteen liittyviä kysymyksiä. Säännelty ja ennakoitava muuttoliike voi vaikuttaa lähtö- ja kohdemaiden tilanteeseen ja kehitykseen myönteisesti. Esimerkiksi osaavan työvoiman maahanmuutto voi olla osana ikääntyvien yhteiskuntien huoltosuhteen ylläpitämiseen

Valiokunnan lausunto HaVL 1/2022 vp

liittyvää ratkaisua. Tämä on Suomessakin tunnustettu, ja työperäisen maahanmuuton edistämiseksi on käynnissä useita hankkeita.

Kehitysyhteistyö ja siviilikriisinhallinta

Hallintovaliokunta tähdentää kehitysyhteistyön ja siviilikriisinhallinnan yhteyttä. Siviilikriisinhallinta on kehityspolitiikan tavoin osa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Siviilikriisinhallintatoiminnan ja kehityspolitiikan tavoitteet, periaatteet ja osin toteuttamistavat ovat niin ikään paljolti yhteneväisiä. Selonteon mukaan kehityspolitiikassa Suomi toimii kokonaisvaltaisesti ja johdonmukaisesti rauhanomaisen ja demokraattisen sekä oikeusvaltioperiaatteeseen ja hyvään hallintoon nojautuvan yhteiskuntakehityksen edistämiseksi. Osana kehityspolitiikkaa ja kehitysyhteistyötä Suomi edistää yhteiskuntien demokraattista kehitystä sekä oikeusvaltiokehitystä. Vastavalla tavalla siviilikriisinhallinnassa Suomen tavoitteena on koordinoitu, ihmisoikeuksien kunnioitukseen, demokratiaan, tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen perustuva toiminta, jolla oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti edistetään rauhaa, vakautta ja kestävä kehitystä. Kehitysyhteistyön ja siviilikriisinhallinnan arvopohja on siten yhtäläinen, ja valiokunta toteaa, että useassa kohtaa selontekoa voidaan todeta mainittujen toimintojen läheinen keskinäisriippuvuus.

Selonteon mukaan kestävä kehitys toteutuu parhaiten demokraattisissa maissa, joissa oikeusvaltioperiaatteet toteutuvat. Siviilikriisinhallinnan keinoin tuetaan valtion keskeisten yhteiskunnallisten toimintojen kehittämistä ja toimintaedellytysten vahvistamista, ja yleisenä tavoitteena on vahvistaa julkista hallintoa, oikeusvaltion periaatteita sekä ihmisoikeuksien ja demokratian toteutumista.

Suomen kehitysyhteistyön lähtökohtaisena tavoitteena selonteon mukaan on kehittyvien maiden oman kantokyvyn vahvistaminen sekä laaja ja inklusiivinen omistajuus. Siviilikriisinhallinnassa toiminnan periaatteena, ja toisaalta onnistuneen toiminnan edellytys, on paikallisen osaamisen ja kapasiteetin kasvattaminen sekä paikallisten kumppanien sitoutuminen omien viranomaistensa toimintakyvyn ja kansallisten instituutioidensa vahvistamiseen. Valiokunta toteaa, että kehitettäessä kohdemaiden hallintoa ja yhteiskuntaa turvallisuussektorilla, lainvalvonnassa, rajaturvallisuudessa ja oikeushallinnossa tuetaan samalla kaiken muun kehityksen edellytyksiä mukaan lukien kestävä rauha ja kestävä kehitys.

Selonteossa on tuotu esille Suomen kehityspolitiikan toimeenpanoa ohjaava lähestymistapa, jonka mukaan kansainvälisen yhteisön toimia konfliktissa tarkastellaan kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun ja rauhantyön kokonaisuutena (ns. kolmoisneksus). Valiokunta toteaa, että myös Suomen siviilikriisinhallintatoimissa ja kriisinhallinnassa laajemmin pyritään kriisinhallinnan kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan ja eri toimijoiden väliseen koordinaatioon. Yhteistoiminnan ja koordinaation — sekä kansallisesti että kansainvälisesti — tuoma lisäarvo onkin laajasti tunnustettua, ja mahdollisuudet kokonaisvaltaisuuden vahvistamiseen ovat valiokunnan käsityksen mukaan siten hyvät. Valiokunta pitää tärkeänä, että kriisinhallintaan osallistumista suunniteltaessa otetaan huomioon ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden yhteys ja että osallistuminen keskitehtään niille alueille, joilla on suurimmat vaikutukset Euroopan ja Suomen turvallisuuteen.

Valiokunnan lausunto HaVL 1/2022 vp

Hyvän hallinnon kehittäminen ja korruption torjunta

Yhtenä selonteon kestäväen kehityksen tavoitteena on edistää rauhanomaisia yhteiskuntia ja taata kaikille pääsy oikeuspalveluiden pariin sekä rakentaa tehokkaita ja vastuullisia instituutioita kaikilla tasoilla. Suomi tukee julkishallinnon toimintakykyä ja hyvää hallintoa, ml. julkisen sektorin avoimuutta ja läpinäkyvyyttä, tehokkuutta ja vastuullisuutta sekä vero- ja budjettijärjestelmien ja -hallintojen kehittämistä. Avoin hallinto rakentaa kansalaisten luottamusta, turvallisuutta ja uskoa tulevaisuuteen. Valiokunta toteaa, että tässä avainasemassa on oikeusvaltioperiaatteiden, ihmisoikeuksien ja kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen. Hyvää hallintoa ja oikeusvaltioperiaatetta toteuttava kehityspolitiikka edesauttaa edellä todettua muuttoliikkeen juurisyyhin vastaamista edistämällä maiden ihmisoikeustilannetta, kansalaisyhteiskunnan tilaa ja kansalaisten toimintamahdollisuuksia sekä läpinäkyvää ja yhdenvertaista yhteiskuntajärjestelmää.

Selonteossa tuodaan esiin myös tehokas korruption torjunta yhtenä hyvän hallinnon keskeisenä tekijänä. Monessa, erityisesti kehityspolitiikan kohteena olevassa maassa oikeusjärjestelmä toimii heikosti ja korruptio on yleistä. Tämän voidaan sanoa olevan keskeinen uhka oikeusvaltiokehitykselle tai demokratialle. Sillä on myös merkitystä talouden toimivuuden kannalta. Valiokunta katsoo, että kestäväen kehityksen tavoitteiden toteuttaminen ja toimien vaikuttavuuden parantaminen edellyttävät riittävää panostusta kehittyvien maiden korruption torjuntaa tukevien rakenteiden kehittämiseen. Valiokunta kiinnittää toisaalta huomiota siihen, että korruptio ei ole käytännössä vähentynyt riittävästi kehittyvissä maissa viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana avunantajien pyrkimyksistä huolimatta.

Muuta

Valiokunta pitää tärkeänä selonteosta esiin nousevaa keskeistä tavoitetta, jonka mukaan kehitysyhteistyöllä ei tahallisesti tai tahattomasti aiheuteta haittaa, kuten heikennetä ihmisoikeuksia tai vaikeuteta ilmastollisesti ja ympäristöllisesti kestäväää kehitystä (ns. do no harm -periaate). Eri-tyisesti kriisialueilla on välttämätöntä huolehtia do no harm -periaatteen noudattamisesta.

Valiokunta pitää myös myönteisenä, että useassa kohtaa selontekoa tuodaan esille kehitysyhteistyön tuloksellisuus ja vaikuttavuus ja toisaalta niiden mittaamista varten tarvittavat indikaattorit. Kehitysyhteistyön vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta tulee pystyä arvioimaan. Monessa kohtaa selontekoa nostetaan esille kansainväliset kestäväen kehityksen tavoitteet Suomen kehityspolitiikkaa ohjaavina tavoitteina, ja toisaalta mainitut tavoitteet tarjoavat lähtökohdan arvioida kehitysyhteistyön tuloksellisuutta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Hallintovaliokunta esittää,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto HaVL 1/2022 vp

Helsingissä 3.2.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Hanna Huttunen kesk (osittain)
jäsen Mikko Kärnä kesk (osittain)
jäsen Aki Lindén sd
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Kari Tolvanen kok
jäsen Heidi Viljanen sd
varajäsen Jussi Halla-aho ps
varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

istuntoasiainneuvos Sanna Helopuro

Valiokunnan lausunto HaVL 1/2022 vp Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä katsoo, että valtioneuvoston selonteko on kokonaisuudessaan huonosti laadittu. Kysymyksessä on jonkinlainen kehityspolitiikkaan liitettyjen hyvien käytäntöjen luettelo ilman analyysia niiden toimivuudesta tai yhteydestä vallitsevaan nykytilanteeseen.

Kuvaus kehittyvien maiden tilanteesta ja sen muutoksista on paitsi puutteellinen myös harhaanjohtava. Selonteossa annetaan muun muassa ymmärtää demokratiakehityksen vahvistuneen, vaikka viime vuosi oli valiokunnan saaman selvityksen mukaan viides vuosi peräkkäin, jolloin autoritaaristen hallintojen suuntaan siirtyvien maiden määrä ylittää demokratian suuntaan siirtyvien maiden määrän. Myöskään korruptio ei tutkimusten mukaan ole käytännössä vähentynyt lainkaan kehittyvissä maissa viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana avunantajien pyrkimyksistä huolimatta. Samaan aikaan merkittävät rakenteelliset kysymykset (esimerkiksi laitton pääomapako kehittyvistä maista rikkaisiin maihin) ovat jääneet selonteossa joko kokonaan käsittelemättä tai ne on vajavaisesti esitetty. Pidämme niin ikään valitettavana, ettei selonteossa käsitellä kehitysavun kohdemaiden valintaa millään tavalla.

Valtioneuvoston selonteon mukaan Suomen kehityspolitiikka tuottaa tuloksia, ja kehityspolitiikan tavoitteiden edistymistä ja tuloksia mitataan, seurataan ja analysoidaan systemaattisesti. Perussuomalaisten valiokuntaryhmä kiinnittää tähän liittyen huomiota siihen, ettei selonteossa kuitenkaan anneta yhtään esimerkkiä yhdestäkään konkreettisesta tuloksesta, joka Suomen maksamalla kehitysapumäärärahoilla olisi tuotettu. Katsommekin, että kehitysyhteistyövarojen käytön tulisi olla nykyistä läpinäkyvämpää, minkä lisäksi vaikutusarvioiden laatuun tulisi panostaa entistä enemmän. Rahankäytön tavoitteiden toteutumiselle olisi myös asetettava nykyistä selvästi tiukemmat reunaehdot.

Selonteon mukaan Suomen tarkoituksena on lisätä kehitysyhteistyörahoitusta siten, että vuonna 2030 0,7 prosenttia bruttokansantulosta käytettäisiin kehitysyhteistyöhön. Tämän lisäksi 0,2 prosenttia bruttokansantulosta tulisi käyttää kaikkein vähiten kehittyneiden maiden tukemiseen. Vähiten kehittyneitä maita koskeva tavoite pyritään selonteon mukaan saavuttamaan mahdollisimman pian.

Turvapaikkaperusteisen ja muun kehitysmaista saapuvan maahanmuuton kustannukset suomalaiselle yhteiskunnalle lasketaan tällä hetkellä miljardeissa euroissa. Olennaista onkin välttää yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti haitallinen muuttoliike Eurooppaan ja Suomeen. Nykymuotoisen kehitysavun lisääminen ei tässä tarkoituksessa kuitenkaan ole valiokunnan saaman selvityksen mukaan vaikuttavuudeltaan perusteltua. Koska auttaminen on aina lisäksi edullisempaa lähi-alueilla, tulisi painopisteiden perussuomalaisten näkemyksen mukaan olla jatkossa kriisinhallinnassa ja pakolaisleirien olojen parantamisessa.

**Valiokunnan lausunto HaVL 1/2022 vp
Eriävä mielipide**

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 3.2.2022

Riikka Purra ps
Mauri Peltokangas ps
Jussi Halla-aho ps