

ULKOASIAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 27/2002 vp

Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2001

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 17 päivänä huhtikuuta 2002 lähettänyt ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen toimenpidekertomuksen vuodelta 2001 (K 3/2002 vp). Valiokunta on tässä yhteydessä käsitellyt myös ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyökertomuksen vuodelta 2001.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja
- alivaltiosihteeri Pertti Majanen, alivaltiosihteeri Pertti Torstila, linjanjohtaja Aapo Pölhö, osastopäällikkö Pekka Wuoristo, yksikön päällikkö Pasi Hellman, lähetystöneuvos Irmeli Mustonen ja neuvonantaja Olli Ruohomäki, ulkoasiainministeriö

- yksikön päällikkö Kaarina Rautala, valtiovarainministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Helena Partanen, puolustusministeriö
- pääsihteeri Merja Hannus, Suomi—Venäjä-Seura
- toiminnanjohtaja Folke Sundman, KEPA - Kehitysyhteistyön palvelukeskus
- valtioneuvos Harri Holkeri
- toimitusjohtaja Mikko Stylman.

Valiokunnan valtuuskunta on mietinnön valmistelun yhteydessä Yhdysvaltoihin 19.—27.10.2002 tekemänsä vierailun aikana perehtynyt kertomukseen liittyviin kysymyksiin tapamalla muun muassa Yhdistyneiden kansankuntien sihteeristön, YK:n erityisjärjestöjen, Yhdysvaltain liittovaltion kongressin ja hallinnon sekä eri tutkimuslaitosten edustajia.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Konfliktien ennalta ehkäisy ja kriisinhallinta

Suomi toimi kertomuksen mukaan vuonna 2001 aktiivisesti EU:n sotilaallisen ja siviilikriisinhallintakyvyn kehittämiseksi. Kriisinhallintaelimet — poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea, sotilaskomitea ja sotilasesikunta — vakiinistettiin. Suomen edustaja valittiin sotilaskomitean johtoon. Laekenin huippukokouksessa unioni julistautui osittain toimintakykyiseksi

kriisinhallintaoperaatioissa. Marraskuussa pidetyssä toisessa voimavarakonferenssissa Suomi laajensi tarjoustaan EU:n joukkopooliin. Suomi pyrki EU:n siviilikriisinhallinnan valmiuksien kehittämiseen poliisitoimessa, oikeusvaltion ja julkishallinnon kehittämisessä ja pelastustoimessa. Valiokunta tukee hallituksen tavoin rinnakkaista etenemistä sekä sotilaallisen että siviilikriisinhallintakyvyn kehittämisessä.

Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa todettiin, että konfliktinesto ja kriisinhallinta säilyvät jatkossakin kes-

keisessä asemassa kansainvälisen turvallisuuden edistämisessä. Ennaltaehkäisyyn todettiin edellyttävän tehokasta ennakkovalvontajärjestelmää, riittävää keinovalikoimaa ja yhteistä arviota tilanteeseen puuttumisesta. Selonteon mukaan konfliktien ennaltaehkäisyyn on paneuduttava aiempaa painokkaammin.

Valiokunta totesi turvallisuus- ja puolustuspoliittista selontekoa koskeneessa lausunnossaan (UaVL 6/2001 vp), että Suomi voi aktiivisella panoksella ja tehokkaalla kansallisella koordinaatiolla kyetä vaikuttamaan merkittävästikin siviilikriisinhallinnan ja konfliktien ehkäisyyn kehittämiseen eri kansainvälisissä järjestöissä. Valiokunta korosti, että Suomen on paneuduttava erityisenä painopistealueena konfliktien ennaltaehkäisyyn. Tämä edellyttää valiokunnan mielestä jatkuvaa tiivistä yhteistyötä YK:n sekä alueellisten järjestöjen, kuten ETYJin ja Euroopan neuvoston kanssa.

Hallituksen toimintakertomuksessa ei tule selvästi esille, millä tavalla konfliktien ennaltaehkäisyä pyritään koordinoimaan kokonaisvaltaisesti valtionhallinnon toimesta. Valiokunta katsoo, että kokonaisvaltaisen koordinaation ja toiminnallistamisen kautta Suomen kokonaispanoksen tehokkuutta voitaisiin lisätä. Valiokunta pitää tärkeänä, että EU:n Sevillassa sovittujen konfliktin ennaltaehkäisyyn painopisteiden määrittäminen osaltaan terävöittää EU:n toimintaa tällä alueella ja tehostaa käytännössä myös Suomen toimintaa. Valiokunta viittaa tässä yhteydessä myös Pohjoismaiden neuvoston teettämään selvitykseen konfliktien ennaltaehkäisystä (Dokument 12; Pohjoismaiden neuvoston 53. istunto 2001) ja Pohjoismaiden yhteistoiminnan tärkeyteen tällä alalla.

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta kiinnitti valtioneuvoston vuoden 2001 turvallisuus- ja puolustuspoliittisesta selonteosta antamassaan lausunnossa huomiota pyrkimykseen kehittää Suomen siviilikriisinhallintaa koskevan yhteistyön koordinaatiota eri viranomaisten välillä. Valiokunta totesi, että siviilikriisinhallintaa koskevalle yhteistyölle tulisi osoittaa valtion talousarviossa määrärahoja samalla tavoin kuin sotilaallisen kriisinhallinnan kehittämiseksi.

Valiokunta pitääkin edistykseenä, että sisäasiainministeriön asettaman työryhmän selvitys siviilikriisinhallinnan kotimaan koordinaation järjestämisestä on saatu valmiiksi ja työnjakoa on sen mukaisesti pyritty selventämään. Myös resursseja on jonkin verran lisätty uusia koordinaatiotehtäviä varten. Saadun selvityksen mukaan uusienkin voimavarojen puitteissa voidaan kuitenkin hoitaa vain pieni osa uusista tehtävistä. Valiokunta toivoo, että perustettu hallintojenvälinen ohjausryhmä ja EU-asioiden komitean alaisuudessa toimiva valmistelun yhteensovittamista hoitava siviilikriisinhallintajaosto voi konkreettisella tavalla edistää hallinnon sisäistä koordinaatiota, niin että Suomen kokonaispanoksen yhdenmukaisuus ja painoarvo nousevat.

Kansallisen koordinaation tiivistämiseksi tulisi valiokunnan mielestä pyrkiä luomaan säännöllinen yhteistyöverkosto ulkoasiainministeriön, sisäasiainministeriön ja puolustusministeriön välille, jotta varmistetaan yhdenmukainen ja suunnitelmallinen politiikka ja toiminta konfliktien ennaltaehkäisyssä ja kriisinhallinnassa konfliktialueilla. Yhteistyöverkoston avulla voitaisiin valmistella myös alueellisia strategioita, joissa otetaan kokonaisvaltaisesti huomioon Suomen kehitys-, kauppa- ja ulko- ja turvallisuuspolitiikka sekä kansalaisjärjestöjen toiminta. Tällaisista yhteistyömuodoista on valiokunnan saaman selvityksen mukaan rohkaisevia kokemuksia muun muassa Isossa-Britanniassa ja Kanadassa.

Kehitysyhteistyö

Valiokunta korostaa, että kehitysyhteistyö on kiinteä osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Valiokunta pitää periaatepääöstä kehityskauppolitiikan tavoitteiden toiminnallistamisesta merkittävänä edistysaskeleena Suomen kehitysyhteistyössä, jotta kehitysyhteistyön poliittiset linjaukset ohjaavat ja vaikuttavat konkreettisesti kahden- ja monenvälisen kehitysyhteistyön sisältöä. Valiokunta pitää edelleen tärkeänä vuoden 2000 hallituksen toimenpidekertomuksen käsittelyn yhteydessä (UaVM 8/2001 vp) esittämäänsä kantaa, jonka mukaan valtio-

neuvoston tulisi esittää eduskunnan hyväksyttäväksi ohjelma, jonka mukaisesti kehitysyhteistyön määrärahojen kasvulle asetetut tavoitteet saavutettaisiin. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä valtioneuvos Harri Holkerin johtaman Kehitysavun taso ja laatu -ryhmän toimintaa. Ryhmän on tarkoitus valmistella esitys siitä, miten Suomi saavuttaa kehitysyhteistyömäärärahoissaan YK:n edellyttämän 0,7 prosentin tason.

Kertomuksen mukaan periaatepäätöksessä esitettiin toimenpiteitä yhteistyön kehittämiseksi selkeyttämällä yhteistyömaiden valintaperusteita, yhteistyöinstrumentteja sekä Suomen tavoitteita ja vaikutuskeinoja kansainvälisissä järjestöissä. Periaatepäätöksen mukaisesti kehitysyhteistyössä pyrittiin kahdenvälisen, EY:n ja monenkeskisen yhteistyön entistä parempaan johdonmukaisuuteen ja täydentävyyteen. Yhteistyön tärkeimpänä tavoitteena oli köyhyyden vähentäminen.

Valiokunta totesi mietinnössään vuoden 2000 hallituksen kertomuksesta, että osana kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten seurantaan valiokunta aikoo jatkossa kiinnittää erityistä huomiota YK:n sekä Maailmanpankin ja Kansainvälisen valuuttarahaston väliseen yhteistyöhön. Tällä yhteistyöllä voidaan osaltaan tehostaa kehitysrahoituksen tuloksia.

Valiokunta korostaa, että yhteistyön tiivistämisen tulee alkaa kansallisella tasolla. Siksi on tärkeää selvittää, miten Monterreyn kehitysrahoituskokouksen päätösten valossa Suomessa on valtioneuvoston sisäistä ja eri viranomaisten välistä yhteistyötä tiivistetty ja miten sitä on tarkoitus edelleen kehittää. Valiokunta pitää hyvänä, että saadun selvityksen mukaan ulkoasianministeriön ja valtiovarainministeriön välille on perustettu johtoryhmä käytännön yhteistyön tiivistämiseksi.

Valiokunta on tarkastellut myös EU:n koordinaation ja yhteistyön toimivuutta erityisesti kehitysrahoituskysymyksissä. Saadun selvityksen mukaan kansainvälisissä rahoituslaitoksissa käytössä olevan äänestysryhmäjärjestelyn johdosta EU ei ole sellainen yhtenäinen toimija,

joka voisi vaikuttaa painoarvonsa mukaisesti. Valiokunta on jo aikaisemmin kiinnittänyt huomiota siihen, että esimerkiksi G 7 -ryhmä on tiivistänyt yhteistyötä erityisesti talouskysymyksissä ja asiantuntijalausuntojen mukaan tämä on osaltaan kaventanut EU:n vaikutusvaltaa.

Saadun selvityksen mukaan suurimmilla EU-mailla on useimmissa rahoituslaitoksissa oma johtokuntaedustajan paikka. Keskisuuret ja pienemmät EU-maat ovat rahoituslaitosten johtokunnissa tai vastaavissa hallintoelimissä edustettuina usean maan muodostamien äänestysryhmien kautta. Äänestysryhmien kokoonpano vaihtelee. Suomi on esimerkiksi Maailmanpankki-ryhmässä (hoitovastuu VM ja UM) ja Kansainvälisessä valuuttarahastossa (IMF) (hoitovastuu VM ja Suomen Pankki) osa Pohjoismaiden sekä Baltian maiden äänestysryhmää. Koordinaatiota tulisi valiokunnan mielestä paitsi tiivistää myös virtaviivaistaa sekä vahvistaa ulkoasianministeriön asemaa näissä kysymyksissä. IMF-asioista vastuullisten tahojen (yleensä keskuspankkien) kesken on lisätty koordinaatiota. Yhteisen eurovaluutan ryhmällä on yhteisiä etuja ja ongelmia myös kansainvälisellä tasolla. Tämä on johtanut epäviralliseen EU-yhteistyöhön IMF:ssä, mikä ei saadun selvityksen mukaan voi olla vaikuttamatta muihin rahoituslaitoksiin ja niissä tehtäviin päätöksiin, sekä myös koordinaatiotarpeeseen muissakin rahoituslaitoksissa.

Valiokunta pitää kestävämmänä tilannetta, jossa EU koordinoi käytännössä kaikki merkittävät asiakysymykset YK:n puitteissa, mukaan lukien talous- ja sosiaalisektorin kysymykset, mutta ei juuri lainkaan toimintaansa käsiteltäessä samoja kysymyksiä kehitysrahoituslaitoksissa. Myös kansallisen politiikan yhdenmukaistamista on valiokunnan edellä esittämien näkökohtien valossa tarpeen parantaa. Valiokunta pitää tärkeänä, että valtioneuvosto selvittää, millaisia lyhyellä aikavälillä toteuttamiskelpoisia keinoja yhteistyön tiivistämiselle kehitysrahoituslaitoksissa käsiteltävien asioiden suhteen on niin kansallisella kuin EU-tasolla.

Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyö

Edellä mainitun kehityskaupoliittikan tavoitteiden toiminnallistamista koskevassa periaatepää-töksessä selkeytettiin kertomuksen mukaan myös monenkeskistä rahoitusta, tukea eräille pienille erillisrahastoille karsittiin sekä keskeisten YK-järjestöjen osalta pyrittiin monivuotisiin rahoitussitoumuksiin. Kansalaisjärjestöjen kanssa alettiin kehittää uudenlaisia kehitysyhteistyön toteutustapoja. Sen vuoksi valiokunta haluaa kiinnittää erityistä huomiota kansalaisjärjestöjen toimintaan ja sen rahoitukseen.

Kansalaisjärjestöistä on muodostunut kiinteä osa globaalia kehityspoliittikkaa. Hallituksen uuden kehityskaupoliittisen linjauksen mukaan järjestöjen roolia lisätään myös toiminnan toteuttamisessa. Tässä yhteydessä on valiokunnan mielestä myös syytä kiinnittää huomiota toimijoiden monilukuisuuteen ja kansalaisyhteiskunnan kokonaispanoksen tehokkuuteen. Valiokunta pitää tärkeänä, että tuki kansalaisjärjestöjen lähialueyhteistyölle varmistetaan myös tulevaisuudessa. Tämä yhteistyö on tullut yhä tarpeellisemmaksi kohdemaiden taloudellisen ja sosiaalisen vakauden tukemisessa. Valiokunta korostaa kehitysmaiden omien kansalaisjärjestöjen tärkeää roolia kehitysavun suunnittelussa ja toimeenpanossa.

Järjestöjen kehitysyhteistyötoiminta on kasvanut nopeasti ja kansalaisjärjestöistä on tullut julkisin varoin rahoitettavien projektien toimeenpanijoita. Järjestöt on luokiteltu valmiuksien mukaisesti eri luokkiin: kehysjärjestöt, kansalaisjärjestöt, YK-järjestöt ja järjestöjen palvelujärjestö Kepa. Valtion avustusten jakoperiaatteet määräytyvät luokan mukaan. Kehitysprosessi on vaikuttanut kansalaisjärjestöjen omaan rahoitusrakenteeseen ja toimintakulttuuriin. Perinteisen kansalaistoiminnan rinnalle on syntynyt hankkeiden ja palveluiden tuottaminen ja toteuttaminen. Kehysjärjestelmään kuulumattomat yhteensä 153 järjestöä ovat toteuttaneet lähes kolmesataa hanketta projektirahoituksella.

Valiokunta pitää huolestuttavana kehitystä, että rahoittajatahojen omat vuosittain määritellyt intressit saattavat myös ohjata kansalaisjärjestön toimintoja. Saadun selvityksen mukaan

kansalaisjärjestöillä ei ole riittäviä resursseja vaativien projektien suunnitteluun ja toteuttamiseen. Riittämättömin resurssein suunnitellut hankkeet ja projektiperusteinen rahoitus saattavat myös vaarantaa emojärjestön normaalin kansalaistoiminnan. Kehitys voi johtaa siihen, että kansalaisjärjestöistä tulee julkisen vallan käyttäjiä ja jatkeita ja että niiden itsenäinen kansalaistoiminta tulee riippuvaiseksi erillisrahoitteisista projekteista.

Valiokunta pitää tarpeellisena, että ulkoasiainministeriö valmistelee, kansalaisjärjestöjä konsultoiden, selvityksen kansalaisjärjestöjen toiminnan rahoituksen kehittämiseksi. Selvityksestä tulisi käydä ilmi käytettävissä olevat tukimuodot ja niiden jakautuminen eri järjestöille. Sen tulisi sisältää kansalaisjärjestöjen toimintaa ja sen vaikuttavuutta koskeva analyysi, josta voitaisiin erotella järjestöjen varsinainen hanke- ja tiedotustoiminta ja toisaalta liiketoimintaperiaatteella järjestetty palveluiden tuotanto. Selvityksen tulisi esittää ratkaisuja, miten kotimaiseen suunnitteluun ja toteutukseen voidaan varata riittävät resurssit ja miten kansalaisjärjestöjen omaehtoinen ja itsenäinen hankesuunnittelu varmistetaan eri rahoitusvaihtoehdoissa.

Eduskunnan lausumat

Lainsäädännön muuttaminen Suomen solmimaan kansainvälistä sitoumusta vastaavaksi

Valiokunta hyväksyy kertomuksesta (s. 113) ilmenevin perusteluin Suomen ja Länsi-Euroopan unionin välisen turvallisuusopimuksen eräiden määräysten hyväksymistä koskevan hallituksen esityksen (HE 179/1997 vp) käsittelyn yhteydessä hyväksytyn lausuman poistamisen. Laki turvallisuus selvityksistä on tullut voimaan 1 päivästä syyskuuta 2002 (177/2002).

Pakolaishakemusten käsittely ja YUTP-asioiden saattaminen ulkoasiainvaliokunnan tietoon (HE 245/1997 vp)

Hallituksen kertomukseen ei sisälly selvitystä pakolaishakemusten käsittelystä. Vuoden 2000 kertomuksessa (K 5/2001 vp) todetaan, että Amsterdamin sopimuksen tultua voimaan Suo-

mi noudattaa sopimuksen julistukseen sisältyvää mahdollisuutta käsitellä muista EU-maista tulleet turvapaikkahakemukset yksilöllisen menettelyn kautta ja lähtökohtaisesti ilmeisen perusteettomina. Toisen jäsenvaltion kansalaisen jättämästä turvapaikkahakemuksesta ilmoitetaan EU:n neuvoston pääsihteeristölle, ellei ulkomaalaisvirasto katso kyseisen valtion olevan hakijalle turvallinen alkuperämaa ja ratkaise asiaa ulkomaalaislain 33 c §:n mukaisesti.

Valiokunta toteaa, että perustuslain 97 §:n nojalla valiokunnalle toimitettavien selvitysten suhteen valtioneuvoston tulee jatkuvasti kiinnittää huomiota tiedon toimittamisen oikea-aikaisuuteen sekä tiedon kattavuuteen.

Valiokunta hyväksyy mainitun lausuman poistamisen kertomuksesta.

Kehitysapu vähiten kehittyneille maille

Valiokunta toteaa vuoden 2000 toimintakertomuksen käsittelyn yhteydessä esittämänsä lausuman (UaVM 8/2001 vp) olevan edelleen ajankohtainen. Valiokunta esitti muun muassa Suomen edellyttävän, että hallitus mahdollisimman pikaisesti toteuttaa asettamansa tavoitteen nostaa vähiten kehittyneille maille osoitettu kehitysapu 0,15 prosenttiin bruttokansantulosta. Vähiten kehittyneille maille osoitettu osuus säilyi kehitysyhteistyökertomuksen mukaan vuonna 2000 entisellään eli 0,08 prosentissa bruttokansantulosta.

Ottaen huomioon köyhyyden vähentämisen merkityksen Suomen kehitysyhteistyön keskeisenä tavoitteena valiokunta pitää tärkeänä, että keskeisissä kehitysyhteistyömäärärahojen käyttöä koskeissa päätöshdotuksissa, kuten valtion talousarvioesityksessä sekä kehitysyhteistyön myöntö- ja sopimusvaltuuksia koskeissa päätöksissä, selvitetään erikseen vähiten kehittyneille maille osoitettavan kehitysavun osuus Suomen kehitysavusta.

Valiokunta pitää mainittuun lausumaan sisältyvän tarttuvien tautien huomioimista Suomen kehitysyhteistyössä koskevan kannan huomioon ottaen hyvänä, että ulkoasiainministeriö on kertomuksen mukaan tammikuussa 2002 laatinut erityisen HIV/AIDS-linjauksen, jonka avulla HIV/AIDS pyritään ottamaan paremmin huomioon kaikkien sektori- ja makrotalouden ohjelmien suunnittelussa ja osana köyhyyden vähentämishoelmia.

Päätösehdotus

Ulkoasiainvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että tämä mietintö lähetetään tiedoksi valtioneuvostolle ja

että hyväksytään kolme lausumaa (Valiokunnan lausumaehdotukset).

Valiokunnan lausumaehdotukset

1. *Eduskunta edellyttää ulkoasiainministeriön valmistelevan selvityksen kansallaisjärjestöjen toiminnan rahoituksen kehittämisestä edellä tässä mietinnössä mainitut perusteet huomioon ottaen.*
2. *Eduskunta edellyttää valtioneuvoston selvittävän, miten yhteistyötä kehitysrahoituslaitoksissa käsiteltävien asioiden suhteen voidaan tiivistää niin kansallisesti kuin EU-tasolla.*
3. *Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto selvittää säännöllisen yhteistyöverkoston luomista ulkoasiainministeriön, sisäasiainministeriön ja puolustusministeriön välille yhdenmukaisen ja suunnitelmallisen politiikan varmistamiseksi konfliktien ennaltaehkäisyssä ja kriisinhallinnassa konfliktialueilla.*

UaVM 27/2002 vp — K 3/2002 vp

Helsingissä 3 päivänä joulukuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Liisa Jaakonsaari /sd	Antero Kekkonen /sd
vpj.	Henrik Lax /r	Juha Korkeaoja /kesk
jäs.	Ulla Anttila /vihr	Outi Ojala /vas
	Tytti Isohookana-Asunmaa /kesk	Kalevi Olin /sd
	Antti Kalliomäki /sd	Martti Tiuri /kok
	Bjarne Kallis /kd	Ben Zyskowicz /kok
	Ilkka Kanerva /kok	Esko-Juhani Tennilä /vas.

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Raili Lahnalampi,
valiokuntaneuvos Antti Pelttari.