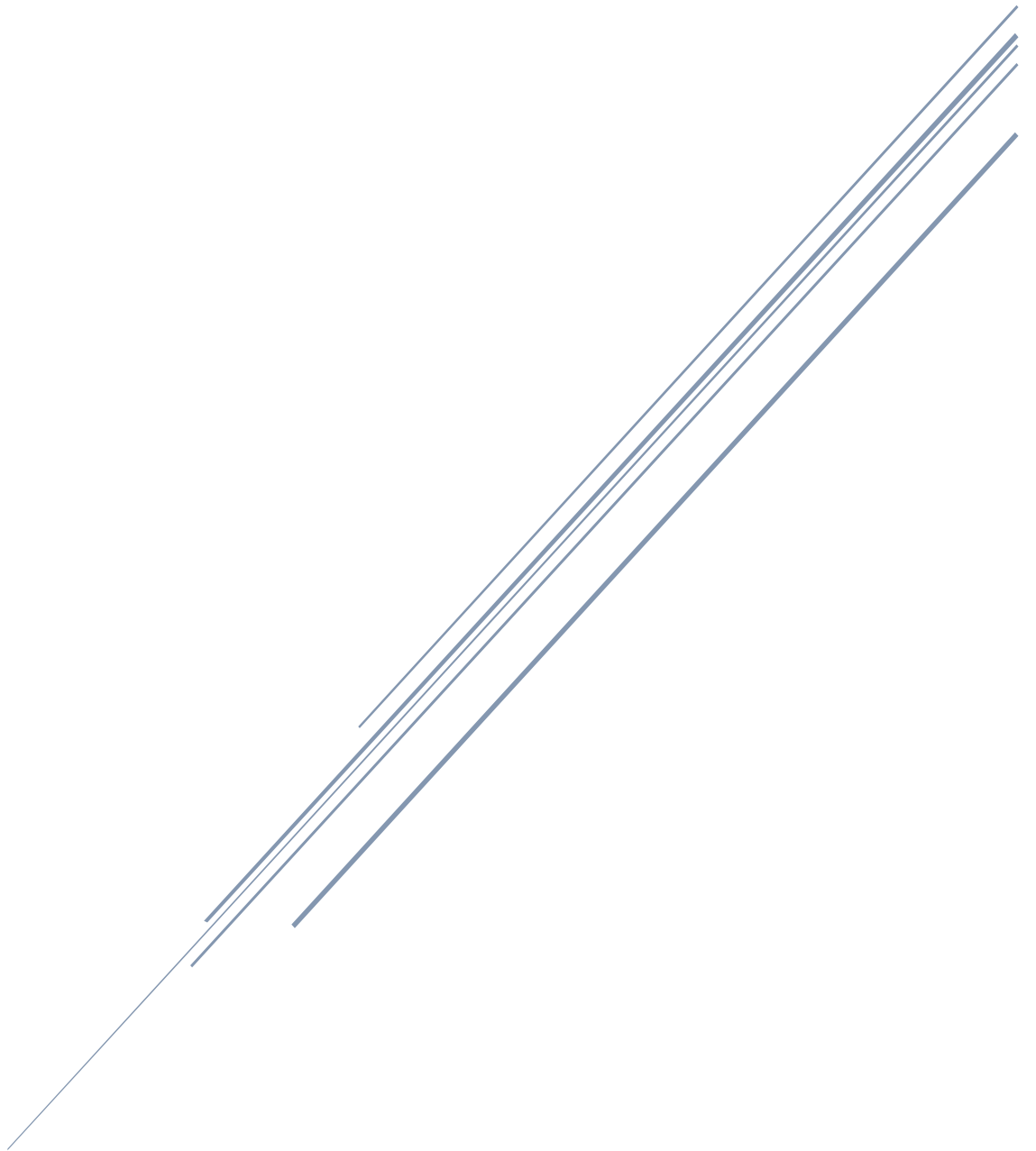


# SELVITYS KEHITYSYHTEISTYÖN SÄÄTELYSTÄ LAILLA

Selvitys Kepalle



Elina Huttunen  
13.11.2017

## Sisällys

1. Keskustelu kehitysyhteistyön sääntelystä lailla.....	3
2. Lain säätämisessä ja kampanjoinnissa huomioitavaa .....	1
3. Lain hyvät ja huonot puolet kehitysyhteistyön ohjauskeinona.....	3
4. Lain sisältö ja kriteerit.....	4
5. Muut ohjauskeinot .....	7
6. Johtopäätökset .....	8

## TIIVISTELMÄ

### Selvitys kehitysyhteistyölaista – pääpointit:

- Muissa maissa kehitysyhteistyötä on säädelty lailla sekä vaihtoehtoisilla ohjauskeinoilla. **Yhteistä ohjauskeinoille on parlamentin roolin lisääminen kehitysyhteistyön sääntelyssä.** (ks. sivu 1)
- Kansainväliset poliittiset sitoumukset ja suositukset eivät velvoita Suomea oikeudellisesti. Tästä huolimatta ne ovat hyvä pohja kehitysyhteistyölain laatimiselle, kuten muissakin maissa on tehty. (ks. sivut 1 ja 4)
- **Kehitysyhteistyölakia on lähes mahdotonta edistää, ellei ajatusta siitä saada hallitusohjelmaan.** Jos Kepa päättää kampanjoida lain puolesta, kannattaa sen ensi sijaisesti tavoitella lain saamista hallitusohjelmaan, ja jos se ei onnistu, kampanjoida kansalaisaloitteen puolesta. (ks. sivu 2)
- Kepan ja sen jäsenten olisi sitouduttava panostamaan resursseja kampanjointiin ja vaikuttamiseen myös eduskuntavaalien yli, sillä lainsäätämisen prosessi kestää vuosia. **Kepan tulisi ensimmäiseksi selvittää jäseniensä valmiutta lähteä mukaan kampanjaan varmistaakseen niiden sitoutuneisuus pitkään prosessiin.** (ks. sivu 3)
- **Lain etu on, että se on sitovin ja pysyvin tapa säädellä kehitysyhteistyötä.** Muissa maissa lailla on onnistuttu lisäämään kehitysyhteistyön johdonmukaisuutta, pitkäjänteisyyttä ja tehokkuutta. Lain säätäminen olisi hyvä tilaisuus vahvistaa Suomen sitoutumista kansainvälisiin velvoitteisiin kehitysyhteistyön leikkauksien jälkeen. (ks. sivu 3)
- Vasta-argumentit liittyvät yleensä siihen, että laki heikentäisi kehitysyhteistyön joustavuutta, ja että laissa tehtyjä sitoumuksia olisi vaikea muuttaa. Nämä haasteet ovat vältettävissä hyvällä lainvalmistelulla. (ks. sivu 3)
- **Selvityksen suositus on, että Kepa lähtee tukemaan kehityslakia.** Kampanjan mittakaavaa suunniteltaessa on hyvä huomioida työtaakkaan liittyvät haasteet. (ks. sivu 3)
- Lain säätäminen on aina kompromissien tekoa, minkä takia keskustelun käynnistyttyä laista voi tulla mitä vain. **Parhaiten hyvän lain voi taata selkeällä omalla lakiehdotuksella.** Tämä vaatii resursseja, asiantuntemusta ja juridista tukea. Hyvän lain varmistaminen on helpompaa silloin, kun ehdotus on suhteellisen yksinkertainen. (ks. sivut 2 ja 6)
- **Lain puolesta kampanjoimiseen sisältyvät seuraavat riskit:** a) Kampanja ei onnistu, jolloin Kepalla on mennyt paljon resursseja ja työaikaa hukkaan. Kampanjointi on vienyt huomiota pois muulta vaikuttamistyöltä. b) Lain säätäminen onnistuu, mutta se ei olisi sisällöllisesti hyvä. Todennäköisempää, että laki olisi liian löyhä ja jäisi liian tehottomaksi kuin, että laki olisi liian tiukka. (ks. sivu 8)
- Toisaalta, Britannian kansalaisyhteiskunnan mukaan laissa tehdyistä myönnytyksistä ja tulkinnanvaraisista kohdista huolimatta laki on ollut hyödyllinen vaikuttamistyön väline. Ainakaan viimeisintä 0,7-lakia ei olisi saatu aikaan ilman kansalaisyhteiskunnan kampanjaa. (ks. sivu 3 ja 7)
- **Kepan kannattaa olla yhteydessä islantilaisiin järjestöihin ja selvittää** sitä kautta, a) miten parlamentaarinen komitea toimii ja voisiko se toimia erillään laista eli itsenäisenä ohjauskeinona, b) miten kehitysyhteistyölaki toimii ilman velvoitusta 0,7 prosenttiin. (ks. sivut 7-8)

Lain osa	Vahva laki	Heikko laki
<b>Soveltu- vuusala</b> ks. sivut 4-5	<p>Laki kattaa kaiken kehitysyhteistyön ja määrittää sen suuntalinjat huolimatta siitä, mikä hallinnon ala sitä hoitaa.</p> <p>Lailla olisi haasteellista säätää kaikesta kehityspolitiikasta, joka vaikuttaa kehitysmaihin. Laissa voidaan kuitenkin säätää, että kaiken kehityspolitiikan on huomioitava siinä asetetut periaatteet.</p>	<p>Heikoin laki pitäisi sisältää vain kahdenvälisen kehitysyhteistyön. Se olisi epätodennäköistä, koska laajemman lain puolesta puhuvat muiden maiden lait ja Kehityspoliittisen toimikunnan (KPT) keskustelut.</p> <p>Huono laki kattaisi vain varsinaisen kehitysyhteistyön, jolloin esimerkiksi 0,7 vaatimusta olisi vaikea sisällyttää siihen.</p>
<b>Kehitysyhteistyön tarkoitus ja periaatteet</b> ks. sivut 5-6	<p><b>Johdetaan parhaimmillaan tiukimmista kansainvälisistä periaatteista.</b></p> <p>Kehitysyhteistyön tarkoituksena määritetään ainakin köyhyyden vähentäminen (vrt. EU-oikeus ja Britannian laki). Sen kohteeksi on määriteltävä kehitysmaat.</p> <p>Kehitysyhteistyön pääperiaatteiksi on määriteltävä jollain sanamuodoin ihmisoikeuksien, sukupuolten tasa-arvon, demokratian ja hyvän hallinnon, ilmaston ja ympäristön suojelun edistäminen sekä kehitysmaiden oman talouden ja verotuskyvyn kehittäminen.</p> <p>Agenda2030:n tärkeimmät teemat (esim. Ilmasto, 0,7 prosenttia) heijastuvat lakiin, mutta laissa ei suoraan viitata Agenda 2030 -tavoitteisiin.</p>	<p><b>Johdetaan kansainvälisistä vähimmäisvaatimuksista.</b></p> <p>Tavoite on esimerkiksi OECD:n mukaisesti kehitysmaiden talouksien ja hyvinvoinnin kehittäminen, jolloin kehitysyhteistyöksi voidaan laskea laajemmin asioita.</p> <p>Myöskään kehitysyhteistyön kohdetta ei ole kunnolla määriteltävä, vaan pakolaiskuluja voidaan edelleen laskea kehitysyhteistyöhön.</p> <p>Painopisteet ovat pitkälti samat kuin Suomen kehitysyhteistyön periaatteet yleensäkin (naiset, hyvä hallinto jne.), mutta esimerkiksi ilmaston suojeluun ei sitouduta tarpeeksi.</p>
<b>Kehitysyhteistyön säännöt</b> ks. sivut 6-7	<p>Lain mukaan <b>kehitysyhteistyön on oltava 0,7%/BKTL</b>. Mahdollista kampanjoida myös vain tämän puolesta. (Voidaan hyödyntää Kepan materiaaleja ja suosituksia.)</p> <p>Ongelma on, että tätä on vaikea saada läpi ilman jonkinlaista myönnytystä.</p> <p><b>Myös vaatimus kaiken kehitysyhteistyön avoimuudesta sisällytettävä lakiin</b> (ks. alla).</p>	<p>Laki sisältää heikompia vaatimuksia kehitysyhteistyölle (esim. OECD:n DACin suositukset), mutta 0,7 prosenttia ei mainita, tai se mainitaan, mutta ei tarpeeksi sitouttavasti.</p> <p><b>Lain on mahdollista tällöinkin olla hyvä, jos kaikki muut kolme taulukon osaa on laadittu erittäin hyvin.</b></p>
<b>Eri elinten roolit ja yhteistyötahot</b> Ks. sivut 7-8	<p>Eri elinten roolit ja yhteistyötahot on määriteltävä hyvin, muttei liian tiukasti.</p> <p><b>Eduskunnan ja sidosryhmien roolia on kasvatettu siten, että avoimuus lisääntyy.</b> Hallituksen raportointi- ja selvitysvelvollisuuksia täsmennetään ja lisätään.</p> <p>Perustetaan mahdollisesti <b>parlamentaarinen komitea</b> ja/tai vakiinnutetaan KPT:n mandaatti.</p>	<p>Heikoimmillaan laki olisi, jos se ei laajentaisi hallituksen ulkopuolisten elinten roolia ja siten avoimuutta, vaan vain vahvistaisi nykyiset roolit.</p> <p>Pahimmillaan laki voisi asettaa tiukkoja vaatimuksia kansalaisjärjestöjen työlle (vrt. Belgia). Tämä on kuitenkin hyvin epätodennäköistä Suomen järjestelmässä.</p>

## 1. Keskustelu kehitysyhteistyön sääntelystä lailla

Tämä selvitys käsittelee mahdollisen kehitysyhteistyölain etuja ja haittoja sekä pohtii, mitä mahdolliseen lakiin olisi hyvä sisällyttää, ja mitä muita ohjauskeinoja kehitysyhteistyön kohdalla voidaan harkita. Ajatus kehitysyhteistyölaista on noussut esiin päättäjien<sup>1</sup> ja Kehityspoliittisen toimikunnan (KPT) toimesta. KPT esitti lakia ensimmäisen kerran vuoden 2015 arvioreportissaan.<sup>2</sup>

Suomessa ei ole kehitysyhteistyön sääntelystä lakia. Kehitysyhteistyötä ja kehityspoliitikkaa ohjaa 2016 hyväksytty valtioneuvoston selonteko<sup>3</sup>, jossa linjataan painopisteistä ja tavoitteista. Kehitysyhteistyö kuuluu ulkoministeriön toimialaan, ja sitä säännellään ministeriön, valtioneuvoston ja hallintoon liittyvällä yleisellä sääntelyllä, kehitysyhteistyöhankkeiden toteuttamiseen liittyvillä yleisillä laeilla kautta sekä eduskunnan budjettivallalla.<sup>4</sup>

Nykysääntely on nähty liian pirstaleisena. Suomen kehitysyhteistyötä on kritisoitu pitkäjänteisyyden puutteesta, mikä heikentää sen tehokkuutta ja johdonmukaisuutta.<sup>5</sup> Hallituskausiin sidotun kehitysyhteistyön painopisteet ovatkin vaihdelleet huomattavasti, mikä hankaloittaa myös kansalaisjärjestöjen työtä. Kehitysyhteistyölakia on ehdotettu yhdeksi keinoksi tehdä kehityspoliitikasta johdonmukaisempaa ja pitkäjänteisempää.<sup>6</sup>

Islannilla, Belgiassa, Ranskalla, Itävallassa, Italiassa, Espanjalla, Tanskalla ja Britannialla on jo ns. kehitysyhteistyölaki. Ruotsi, Viro ja Saksa taas ovat säädelleet kehitysyhteistyötä muilla mekanismeilla.<sup>7</sup>

### **Yhteistä ohjauskeinoille on parlamentin roolin lisääminen kehitysyhteistyön sääntelyssä.**

Selvityksen toisessa luvussa käsitellään lain säätämisessä ja sen puolesta kampanjoitaessa huomiotavia asioita, kolmannessa pohditaan kehitysyhteistyölain etuja ja haittoja, neljännessä mietitään, mitä mahdolliseen lakiin tulisi sisällyttää. Viimeinen osa pohtii vaihtoehtoisia ohjauskeinoja, ja lopuksi esitetään johtopäätökset.

## 2. Lain säätämisessä ja kampanjoinnissa huomioitavaa

Lakia vastaan on usein argumentoitu sanomalla, ettei kehitysyhteistyön sääntelyyn Suomessa sopisi puitelaki<sup>8</sup>, mutta KPT:n teettämän selvityksen mukaan kehitysyhteistyöstä on Suomessa mahdollista säätää myös ns. tavallisella lailla.<sup>9</sup> Lakia taas voidaan täsmentää asetuksella. Asetuksen täytyy olla sidoksissa johonkin lakiin, eikä sillä voi muuttaa lakia. Yleensä asetuksenantovalta on valtioneuvostolla, mutta yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmissä asioissa tai selvästi teknisluonteisissa ja toimeenpanoa koskeissa asioissa sen voi antaa ministeriölle. Asetuksia on mahdollista muuttaa tai kumota, mutta muutosasetus ei voi kumota edellistä asetusta.<sup>10</sup>

Lakiehdotus tulee laatia perustuslain mukaiseksi, ja samalla pitää selvittää nykyisen lainsäädännön suhde uuteen lakiin ja sen mahdolliset muutostarpeet. Lainsäätäjän ohjeiden mukaan uutta lakia kehittäessä tulee huomioida: 1) minkälainen on vallitseva tilanne ja onko laki tarpeellinen (ks. 1. luku), 2) mitä kansainvälisiä velvoitteita ja EU-velvoitteita Suomella on, 3) onko laki oikea sääntelyntapa vai voidaanko käyttää muita ohjauskeinoja?<sup>11</sup>

Kansainvälisistä velvoitteista vain kansainväliset sopimukset ovat oikeudellisesti sitovia. Koska kehitysyhteistyötä sääntelevää kansainvälistä sopimusta ei ole, sitovat Suomen kehityspoliitikkaa oikeudellisesti eniten kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Lisäksi Suomi on sitoutunut YK:n Agenda2030-tavoitteisiin ja OECD:n DACin suosituksiin. **Kansainväliset poliittiset sitoumukset ja suositukset eivät velvoita Suomea oikeudellisesti, mutta ne ovat hyvä pohja mahdollisen kehitysyhteistyölain laatimiselle. Myös muissa maissa niitä on käytetty lain laatimisen viitekehystenä.**<sup>12</sup>

EU:lla ja sen jäsenvaltioilla on pitkälti oma toimivalta kehitysyhteistyössä<sup>13</sup>. EU-oikeuden mukaan niiden kehitysyhteistyöpolitiikan tulisi kuitenkin tukea ja konsultoida toisiaan (Maastrichtin sopimus

Art. 130v ja Art. 130x). EUT-sopimuksen artikkelit 208 ja 210 asetetaan osapuolille neuvotteluelvoite kehitysyhteistyöpolitiikan tehokkuuden ja täydentävyyden takaamiseksi. Suomen täytyy kehittää kehityspolitiikkaa koskevaa sääntelyä ottamalla huomioon neuvotteluelvoite ja unionin kehitysyhteistyötavoitteet. Artiklassa 208 tavoitteeksi<sup>14</sup> määritetään köyhyyden poistaminen.<sup>15</sup>

Lakia kehitettäessä tulee pohtia muissa maissa omaksuttuja ratkaisuja.<sup>16</sup> Selvitystä varten on perehdytty Suomessa vuonna 2015 voimaan tulleeseen ilmastolakiin<sup>17</sup> sekä Britannian ja Islannin kehitysyhteistyölakeihin. Islannin laki (*Act on Iceland's Development Cooperation*) tuli voimaan 2008<sup>18</sup>. Britanniassa on neljä lakia 1) *International Development Act 2002*, 2) läpinäkyvyyttä lisäävä ja hallituksen raportointivelvollisuutta selkeyttävä *International Development Reporting and Transparency Act 2006*, 3) sukupuolten tasa-arvon kehitysyhteistyön painopisteeksi asettava *Gender Equality Act 2014* ja 4) *Official Development Assistance Target Act 2015*, joka velvoittaa Britannian kehitysyhteistyön osuudeksi 0,7 prosenttia BKT:sta (jatkossa viitataan 0,7-lakiin). Selvityksessä viitataan myös Belgian lakiin, mutta sen kohdalla on käytetty vain toissijaista lähdettä.<sup>19</sup>

Uuden lain puolesta kampanjoissa tulee huomioida, että **kehitysyhteistyölakia on lähes mahdotonta edistää, ellei hallitusohjelmassa ole vähintään kirjausta tavoitteesta selvittää sen mahdollisuuksia**. Kun Polttava Kysymys -kampanja ilmastolain puolesta aloitettiin syksyllä 2007, oli hallitusohjelma jo laadittu, eikä lakia enää voitu edistää sillä hallituskaudella. Seuraavat vuodet tulivat tarpeeseen, jotta ajatus laista saatiin vuoden 2011 hallitusohjelmaan. Kehitysyhteistyölakikampanja olisikin käynnistettävä heti, jotta sille ehditään hankkia puoluerajoja ylittävää kannatusta ennen seuraavia hallitusneuvotteluita.<sup>20</sup>

Toinen etenemistapa on kansalaisaloite, mutta sen eteneminen on epävarmempaa. Lisäksi tarvitaan laajaa kampanjointia vaadittujen allekirjoitusten (50 000 kuudessa kuukaudessa) keräämiseksi. Toisaalta, kansalaisaloitteet saavat hyvin julkisuutta, ja siksi se olisi hyvä tapa ylläpitää keskustelua laista, jos sitä ei saada hallitusohjelmaan.<sup>21</sup> Lisäksi Kepalla olisi tarvittavaa kokemusta ja kontakteja kampanjoimista varten. **Jos Kepa päättäisi kampanjoida lain puolesta, kannattaisi sen ensisijaisesti kampanjoida sen saamiseksi hallitusohjelmaan. Jos se ei onnistu, Kepa voi aloittaa kampanja kansalaisaloitteen puolesta.**

Lakialoitetta seuraa pitkä ja monimutkainen valmisteluprosessi<sup>22</sup>, joka vaatii aktiivista kampanjointia, prosessin seuraamista ja sidosryhmäkuulemisiin osallistumista. Lain sisältöön ja yksityiskohtiin on pystyttävä paneutua tarkasti. Polttava Kysymys loi hallitukselle malliksi oman ilmastolakiesityksen, mikä auttoi hyvän lain edistämisestä, mutta oli suuri ponnistus. Juristikontaktit olisivat hyödyllisiä, jos kehitysyhteistyölaista haluttaisiin laatia oma lakiesitys.<sup>23</sup>

**Hyvän lain varmistaminen on myös helpompaa silloin, kun lakiehdotus on lyhyt ja yksinkertainen.** Britanniassa eniten tulkintahaasteita on aiheuttanut pisin laki vuodelta 2002. Yksi syy voi olla se, ettei järjestöillä ollut aikaa perehtyä jokaiseen kohtaan ja tehdä niistä "tulevaisuusvarmoja". Laki esimerkiksi laadittiin olettaen, että kaikki kehitysyhteistyön määrärahat tulevat DFID:ltä (Department for International Development), mutta viime vuosina rahoitus on alkanut siirtyä muille hallinnon osille, mikä on aiheuttanut epäselvyyksiä lain tulkinnan suhteen. Humanitaarisen avun taas olisi pitänyt määrittää koskevan kehitysmaita eikä vain "Britannian ulkopuolisia maita".<sup>24</sup> Myös suomalaisessa laissa olisi tärkeää pyrkiä huomioimaan muut hallinnon osa-alueet ja kehitysyhteistyön "valuminen" niille esimerkiksi pakolaiskuluina.

Kampanjan organisoiminen on keskitettävä yhdelle taholle. Britanniassa 0,7-lakikampanjaan osallistui useita järjestöjä, mutta kampanjaa organisoivat Bond<sup>25</sup>. Johtajuuden keskittyminen mahdollisti sen, että kampanjaa lähestyttiin strategisesti ja organisoituneesti. Mikään vaikuttamismahdollisuus ei

jäänyt käyttämättä, koska yksi taho koordinoi työtehtäviä ja seurasi kokonaiskuvaa. Työtehtäviä järjestöjen välillä koordinoitiin esimerkiksi luomalla eri osa-alueisiin keskittyviä työryhmiä (esim. sosiaalinen media, suuri yleisö, päättäjät). Näin pystyttiin myös hyödyntämään mahdollisimman monen järjestön panos.<sup>26</sup> Polttava Kysymys -kampanjan ohjausvastuu oli Maan ystävät ry:llä.<sup>27</sup>

Kampanjaa harkittaessa on siis tiedostettava siihen liittyvä työtaakka, joka keskittyisi todennäköisesti Kepalle. Polttava Kysymys -kampanja kesti kaiken kaikkiaan yli seitsemän vuotta (2007-2015). Britanniassa kansalaisyhteiskunta joutui lobbaamaan 0,7-lain puolesta niin pitkään ja suurella intensiteetillä, että se vei resursseja muulta vaikuttamistyöltä. Kampanjoiden työmäärää lisäsi se, että niissä lähestyttiin äänestäjiä ja päättäjiä. Toisaalta, ilman kampanjoita lakeja ei olisi saatu aikaan.<sup>28</sup>

Jos Kepa valitsee lain eduskuntavaaliteemakseen, olisi sen ja sen jäsenten sitouduttava panostamaan resursseja kampanjointiin ja vaikuttamiseen myös eduskuntavaalien yli, sillä lainsäätämisen prosessi kestää vuosia. **Koska pitkä prosessi vaatii merkittäviä resursseja, olisi Kepan ensimmäiseksi selvitettävä jäseniensä valmiutta lähteä mukaan kampanjaan.**

### 3. Lain hyvät ja huonot puolet kehitysyhteistyön ohjauksena

Laki on kaikkein pysyvin tapa säädellä kehitysyhteistyötä. Mikään muu ohjauksena ei pysty takaamaan samaa sitovuutta ja ohjaavuutta. Muissa maissa lailla on onnistuttu lisäämään kehitysyhteistyön johdonmukaisuutta, pitkäjänteisyyttä ja tehokkuutta. Lain säätäminen olisi myös hyvä tilaisuus vahvistaa Suomen sitoutumista kansainvälisiin velvoitteisiin, mikä nostaisi Suomen kansainvälistä profiilia kehitysyhteistyön leikkauksien jälkeen.<sup>29</sup>

Britannian kansalaisyhteiskunta suhtautuu positiivisesti kehitysyhteistyölakeihin. Lakien etu on niiden tarjoama viitekehys, joka lisää kehitysyhteistyön ennakoitavuutta, suunnittelua ja tuloksia. 0,7-lakia on pidetty menestyksenä, sillä sen takia hallituksen on vaikeaa olla pääsemättä tavoitteeseen.<sup>30</sup> Myös ilmastolain etu on sen määrittämä sitova viitekehys, jonka toivotaan vähentävän ilmastopolitiikan ailahtelua hallituskausittain, sekä ilmastopolitiikan avoimuuden lisääntyminen.<sup>31</sup>

Britanniassa ei koeta, että laeilla olisi negatiivisia vaikutuksia, vaikka ensimmäisten lakien muotoilu olisikin voinut mieltä tarkemmin (ks. yllä). Lait ovat antaneet vääntövoimaa kaikkia hallinnonaloja lähestyttäessä siitä huolimatta, että lain velvoittavuus DFID:n ulkopuolelta tulevaa rahoitusta kohtaan on välillä ollut keskustelun aiheena. Lait ovat siis tehokkaita vaikuttamistyön työkaluja.<sup>32</sup>

Lakia vastaan on argumentoitu sillä, että se heikentäisi kehitysyhteistyön joustavuutta. Joustavuus voidaan kuitenkin turvata hyvällä lainvalmistelulla. Britanniassa joustavuuden ei ole koettu vaarantuneen, mutta lait ovatkin suhteellisen yksinkertaisia verrattuna esimerkiksi Belgian lakiin. On vaikeaa nähdä, että mikään taho Suomessa ajaisi kovin yksityiskohtaista lakia.<sup>33</sup>

Toisena haasteena on pidetty sitä, että laissa määritetyt päämäärät ja sääntöjä on vaikeaa ja työlästä muuttaa. KPT:n selvityksen mukaan tämä ei ole este lain säätämiseksi, koska kansainvälisesti säädetyt periaatteet kehitysyhteistyölle ovat laajasti hyväksytyjä, ja koska tulevia muutostarpeita voidaan lieventää antamalla lain tarkennuksista asetuksia.<sup>34</sup> Kansainväliset sitoumukset ovat hyvin yleisellä tasolla määritetyjä, eivätkä ne ole muuttuneet radikaalisti viime vuosina. Muutostarpeita voidaan vähentää myös muotoilemalla laki hyvin ja välttämällä suoria viittauksia (ks. 5-6).

Vasta-argumentit ovat siis kumottavissa sillä, että niissä esitetyt haasteet ovat korjattavissa hyvällä lainvalmistelulla ja toisaalta Suomeen on vaikea kuvitella tulevan niin yksityiskohtaista lakia, että haasteet toteutuisivat. **Niinpä suositukseni on, että Kepa lähtee tukemaan kehityslakia huomioiden seuraavan kappaleen suositukset.** Kampanjan mittakaavaa suunniteltaessa on hyvä huomioida edellisessä kappaleessa esitetyt haasteet.

#### 4. Lain sisältö ja kriteerit

Tärkeintä lain sisältöä pohdittaessa on miettiä, mikä olisi tarpeellista hyvän kehitysyhteistyön toteuttamiseksi Suomessa. Selkein parannus Suomen kehitysyhteistyölle olisi johdonmukaisuuden ja pitkäjänteisyyden parantaminen.<sup>35</sup> Muiden maiden kehitysyhteistyölakien sekä Suomen ilmastolain ja liikuntalain<sup>36</sup> perusteella lain sisällön suhteen on pohdittava ainakin seuraavia seikkoja:

- Lain soveltamisala/laajuus
- Lain tavoite
- Kehitysyhteistyön toimintaperiaatteet (perustuu kansainvälisiin velvoitteisiin)
- Säännöt, joilla päämääriin pyritään (perustuu kansainvälisiin velvoitteisiin)
- Eri elinten roolit ja toimivaltuudet sekä yhteistyötahojen määrittäminen

KPT:n teettämässä selvityksessä tarkastellaan vain ulkoministeriön tekemän kahdenvälisen kehitysyhteistyön säätelemistä lailla. Muiden maiden lakien ja KPT:ssä käytyjen keskusteluiden perusteella näin kapea laki olisi kuitenkin epätodennäköinen Suomessa.<sup>37</sup> KPT:ssä on käyty keskustelua kattavamman lain puolesta, jolloin laki asettaisi kehityspolitiikan suuret toimintalinjat ja pysyvät periaatteet. Keskusteluissa mikään puolue ei ollut täysin ajatusta vastaan tai innokas ajamaan sitä.<sup>38</sup>

Hyvä peruste laajemman lain puolesta onkin, että muissa maissa laki kattaa yleensä kahdenvälisen ja monenvälisen kehitysyhteistyön sekä humanitaarisen avun ja kansalaisjärjestöjen kautta kanavoidun avun. Esimerkiksi Islannissa vuoden 1981 laki kattoi vain kahdenvälisen kehitysyhteistyön, mutta vuonna 2008 sitä laajennettiin kattamaan myös yllä mainitut osa-alueet.<sup>39</sup>

Islannissa ja Britanniassa kehitysyhteistyölaki kattaa kaiken virallisen kehitysyhteistyön. **Myös Suomessa laki olisi hyvä ylettää kattamaan kaikki virallinen kehitysyhteistyö.** Jos laki kattaisi vain varsinaisen kehitysyhteistyön, sen vaatimukset jäisivät heikoiksi. Laki, joka kattaisi kaiken kehitysyhteistyön, voisi asettaa periaatteita kaikelle kehitysyhteistyöksi lasketut menoerille, eli se kattaisi myös esimerkiksi laina- ja pääomamuotoista kehitysrahoituksen ja pakolaiskulut. Tällöin laki velvoittaisi myös niitä hallinnon aloja, joiden käyttöön kehitysyhteistyön määrärahoja voisi valua.<sup>40</sup>

Belgiassa lailla säädetään myös laajemman kehityspolitiikan johdonmukaisuudesta. Periaatteessa lailla voitaisiin asettaa viitekehystä kaikelle kehityspolitiikalle, jolloin sen voidaan katsoa ulottuvan kaikkeen politiikkaan, jolla on vaikutuksia kehitysmaihin (esim. talous-, kauppa, energia-, verotus- ja ympäristösektorit). Tällainen laki voisi antaa vääntövoimaa Kepan vaikuttamistyölle.<sup>41</sup>

Toisaalta, näin laaja laki alkaisi muistuttaa enemmän puitelakia kuin tavallista lakia, jolloin riski olisi, ettei se menisi läpi tai että siitä tehtäisiin tahallaan yleisluontoinen. Yleisluontoinen laki ei onnistuisi lisäämään kehitysyhteistyön johdonmukaisuutta, minkä tulisi olla lain päätavoite. Belgian laki ei muutenkaan ole hyvä esimerkki, koska laki menee liiankin yksityiskohtaiseksi esimerkiksi kansalaisjärjestöjen roolin suhteen.<sup>42</sup>

Vaikka puitelakia ei kannata lähteä ajamaan, voisi tavalliseen lakiin koittaa sisällyttää jonkinlaisen lisäyksen, että ”kaikessa kehityspolitiikassa tulee ottaa huomioon tässä laissa määritellyt suuntalinjat”. Tällainen lisäys ei olisi sitova tai kovin tarkka, joten se voisi mennä läpi. Samalla se voisi tuoda kuitenkin vaikuttamistyölle lisää vääntövoimaa talous-, energia-, verotus- ja ympäristöasioissa.

Eri maissa on vaihtelua sen suhteen, määritetäänkö laissa vain kehitysyhteistyön laaja viitekehys ja suuret linjat (Islanti, Britannia), vai säädelläänkö siinä yksityiskohtaisemmin sen sisältöä (Belgia).<sup>43</sup> Haastavinta on tehdä laista tarpeeksi spesifi, jottei se jätä liikaa tulkinnanvaraa ja jää ohjauskeinona liian heikoksi, muttei liian spesifi, jottei se rajaa toimintaa liikaa ja heikennä joustavuutta. Esimerkiksi Belgian pikkutarkkaa lakia on jouduttu muuttamaan useasti poliittisista syistä. On kuitenkin

vaikea nähdä, että Suomessa laista tulisi liian spesifi. Parhaiten mallina toimii Islannin laki oikeusjärjestelmän samankaltaisuuden takia.<sup>44</sup>

Britanniassa yllä esitetty haaste on ratkaistu niin, että laissa on määritelty ensin kehitysyhteistyön suuret toimintalinjat, ja sitä on täsmennetty tarpeen mukaan uusilla laeilla. Esimerkiksi Gender Act ja 0,7-laki tarkentavat sitä, miten kehitysyhteistyötä tehdään ja mihin tulee kiinnittää huomiota, mutteivat sido tekemään mitään tiettyä asiaa.<sup>45</sup> Suomessa lakia voidaan täsmentää asetuksilla, joita voidaan myöhemmin kumota tai muuttaa.

- ➔ **Lain olisi määritettävä kaiken kehitysyhteistyön suuntalinjat ja viitekehys huolimatta siitä, mikä hallinnon ala sitä hoitaa.**
- ➔ **Laki palvelee parhaiten tarkoitustaan keskittymällä kehitysyhteistyöhön eikä kehityspolitiikkaan laajemmin. Laissa voidaan kuitenkin säätää, että kaiken kehityspolitiikan on huomioitava siinä asetetut periaatteet.**

**Lain tavoite olisi todennäköisesti Suomen kehitysyhteistyön pitkäjänteisyyden lisääminen määrittämällä kehityspolitiikan toimintaperiaatteet.** Belgian lain tavoite on kestävän kehityksen tukeminen ja johdonmukaisuuden toteuttaminen.<sup>46</sup> **Laeissa määritellyt kehitysyhteistyön periaatteet ja päämäärät on yleensä johdettu kansainvälistä velvollisuuksista.** Niinpä tämä olisi hyvä lähtökohta myös Suomessa.

Britannian lain mukaan kehitysavun tarkoitus on köyhyyden vähentäminen (vrt. SEUT, art. 208). Gender Actin takia etusija on toimilla, jotka vähentävät sukupuolten välistä epätasa-arvoa.<sup>47</sup> Islannissa kehitysyhteistyön päätarkoitus on ”köyhyyden ja nälän vähentäminen sekä taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen tukeminen, mukaan lukien ihmisoikeudet, koulutus, terveydenhuolto, sukupuolten tasa-arvo, kestävä kehitys ja luonnonvarojen kestävä käyttö”. Periaatteet on johdettu YK:n vuosituhattavoitteista ja ovat siten Islannin tulkinta kansainvälisistä velvollisuuksistaan.<sup>48</sup>

Suomen valtioneuvoston selonteon mukaan Suomen kehityspolitiikan keskeinen tavoite on köyhyyden ja eriarvoisuuden poistaminen. Tämä olisi hyvä nostaa laissa kehitysyhteistyön pääasialliseksi tarkoitukseksi, sillä esimerkiksi pelkkiin OECD:n DACin suosituksiin viittaamalla se voisi olla mitä vain, mikä ”edistää kehitysmaiden taloudellista kehitystä ja hyvinvointia”. Köyhyyden vähentäminen on asetettu kehitysyhteistyön tavoitteeksi myös Britannian laissa (2002) ja EU-oikeudessa (SEUT, art. 208), mitä voi käyttää perusteena Suomen lakia muotoillessa.<sup>49</sup> Lisäksi olisi hyvä, että kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun kohteeksi määriteltäisiin laissa kehitysmaat. Tällöin pakolaiskulujen laskeminen kehitysyhteistyöksi vaikeutuisi ja samalla vältettäisiin määrittelyongelmat (vrt. Britannia).

Suomen nykyisen kehityspoliittisen selonteon ja Kehityspoliittisessa toimikunnassa käytyjen keskusteluiden perusteella kehityspolitiikan pysyviksi periaatteiksi säädettäisiin todennäköisesti ihmisoikeudet, naisten ja tyttöjen oikeudet, demokratia ja hyvä hallinto, luonnonvarojen kestävä käyttö, ruoan, veden ja energian saatavuus sekä kehitysmaiden omien talouksien vahvistaminen.<sup>50</sup> Seuraava hallitus saattaisi muotoilla painopisteitä eri tavoin, mutta monet näistä ovat olleet jo pitkään Suomen kehityspolitiikan keskiössä, eli on oletettava, että ne huomioitaisiin lain laatimisesta keskusteltaessa.

Laissa määritellyt kehitysyhteistyön periaatteet voidaan perustaa kansainvälisiin tavoitteisiin joko tulkitsemalla niitä epäsuorasti (vrt. Islannin laki yllä) tai viittaamalla niihin suoraan. Britannian laissa

(2006) viitataan suoraan vuosituhattavoitteisiin (MDG<sup>51</sup>), minkä ansiosta Britannian kehityspoliittikan strateginen fokus linjattiin uudelleen niiden mukaiseksi. Viittauksella oli siis selkeitä vaikutuksia, vaikka kohta jättää tulkinnanvaraa eikä sido konkreettisiin toimiin.<sup>52</sup>

Toisaalta, suora viittaus kansainvälisiin tavoitteisiin tarkoittaa sitä, että lakia pitäisi muuttaa säännöllisesti. Tämä on työlästä ja haastavaa, koska lain sisällöstä keskusteltaessa on huomioitava myös vallitseva ilmapiiri. Britannialainen kansalaisyhteiskunta ei ole halunnut aloittaa keskustelua lain päivittämisestä, koska pelkää, että keskustelun avaamisesta nykyilmapiirissä<sup>53</sup> voisi seurata aivan mitä vain. Vuosituhattavoitteiden vanhentumista ei toisaalta ole pidetty suurena ongelmana, koska uudet kestävän kehityksen tavoitteet ovat tavallaan niiden perillisiä.<sup>54</sup>

Britannian oppien perusteella lainvalmistelussa olisi tärkeää varmistaa, että tärkeimmät Agenda 2030 -teemat (esim. ilmaston ja ympäristön suojelu, 0,7% BKT:stä) on huomioitu laissa ja siten Suomen kehitysyhteistyön linjauksissa. Esimerkiksi nostamalla ilmaston suojelu yhdeksi kehitysyhteistyön periaatteeksi laki velvoittaisi myös finanssisijoitusilta ilmastokestävyyttä (olettaen, että laki kattaisi kaiken kehitysyhteistyön). Agenda2030-tavoitteita ei kuitenkaan kannata kirjata sellaisinaan lakiin, koska lakia olisi vaivalloista ja riskialtista muuttaa myöhemmin (vrt. Britannia).

Myös ilmastolakikampanjassa opittiin, **että keskustelun alettua on aina vaarana, että joku muu taho muokkaa konseptia ei-toivottuun suuntaan**. Lain sisällön suhteen on oltava tarkkana, koska lopullinen laki on aina kompromissi.<sup>55</sup> Tämän takia Kepalla täytyy olla tiukat vähimmäisvaatimukset laille ja mielellään oma lakiehdotus, jota esittää. Tämä taas vaatii teknistä osaamista, resursseja ja jäsenistön laajaa kuulemista sekä mobilisoimista.

- ➔ **Laissa olisi hyvä määritellä kehitysyhteistyön tarkoitukseksi ainakin köyhyyden vähentäminen.**
- ➔ **Kepan kannattaa varmistaa, että Agenda2030:n tärkeimmät kohdat (esim. ilmasto) heijastuvat lakiin. Suoraa viittausta Agendan tavoitteisiin ei kannata tehdä, koska lakia olisi tulevaisuudessa vaikeaa ja riskialtista muuttaa.**

Kansainvälisiä sitoumuksia on huomioitu myös määrittäessä sääntöjä kehitysyhteistyölle. Britannian 0,7-laki velvoittaa ODA:n vähimmäistasoksi 0,7 % BKT:stä<sup>56</sup>. Tämä olisi hyvä lähtökohta myös Kepan kampanjalle, sillä 0,7 prosentin velvoitteen saaminen lakiin olisi selvä konkreettinen voitto. Numeerinen tavoite varmistaa sen, että laki sitouttaa tarpeeksi eikä jää vain symboliseksi eleeksi (vrt. Britannia ja Suomen ilmastolaki).<sup>57</sup>

Selkeä ja yksinkertainen tavoite myös helpottaa kampanjointia. Koska aikataulullisesti ison kampanjan rakentamisen suhteen aletaan olla jo hieman myöhässä (ks. 2. kappale), on yksi vaihtoehto lobata pelkästään 0,7 prosentin sitoumusta lakiin. Britanniassa kansalaisjärjestöjen 0,7-lakikampanjaa helpotti se, että kaikki voimavarat keskitettiin yhdestä aiheesta keskustelemiseen. Keskustelua ja kannatusta oli myös helpompaa saada aikaan selkeän aiheen kohdalla (myös Gender Act-kampanja).<sup>58</sup>

Valitsemalla tavoitteeksi 0,7 prosentin sitoumus lakiin, Kepa voisi hyödyntää jo tehtyä pohjatyötä, materiaaleja ja Agentti 0,7 hahmoa. Britanniassakin kampanjoimista helpotti vuosia kestänyt vaikuttamistyö sitoumuksen puolesta. 0,7-laille on myös helppo kerätä kannatusta kansalaisyhteiskunnasta. Britanniassa konsensus auttoi mobilisoimaan riittävästi ihmisiä kampanjan tueksi.<sup>59</sup>

Argumentit 0,7-lakia vastaan olivat Britanniassa pitkälti samoja kuin muuallakin<sup>60</sup>. Kampanja onnistui vastaamaan niihin positiivisilla argumenteilla avun hyödystä ja äänestäjien tuesta. Keskeisin vasta-argumentti oli, että on epätavallista säätää budjettivaatimuksia laissa. Pelättiin, että laki pakottaa tulevat hallitukset käyttämään kehitysyhteistyöhön tietyn verran rahaa silloinkin, kun se olisi

epätehokasta tai väärin. Tästä syystä ainoa tapa saada laki läpi oli lisätä siihen lievennys, että jos 0,7-sitoumus ei täyty, tulee ministerin tehdä eduskunnalle asiasta selvitys. Toinen tärkeä lisäys lain läpiajamiseksi oli se, että se velvoittaa itsenäiseen evaluaatioon, jolla ODA:n tehokkuus varmistetaan.<sup>61</sup>

On mahdollista, että 0,7-velvoitetta ei saataisi lakiin, koska budjetista on epätavallista säätää lailla. Tällöin laki jäisi selvästi heikommaksi, mutta se voisi silti edistää kehitysyhteistyön johdonmukaisuutta ja olla hyödyllinen vaikuttamistyön työkalu kansalaisjärjestöille. Tämä edellyttäisi sitä, että laki on muilta osin (soveltuvuusala, kehitysyhteistyön periaatteet ja eri elinten rooli) erityisen hyvin muotoiltu.

➔ **Kepan kannattaa edistää 0,7 prosentin sitoumuksen kirjaamista lakiin. Kepan esityksessä voidaan hyödyntää Kepan olemassa olevia suosituksia<sup>62</sup> kehitysrahoituksesta.**

**Vastaavissa laeissa on usein määritelty eri elinten toimivaltuuksia.** Ilmastolaki vakiinnutti ilmasto-paneelin aseman ja paransi avoimuutta tuomalla keskustelua enemmän eduskunnan piiriin. Muiden maiden kehitysyhteistyölaeissa säädetään ministeriön ja parlamentin suhteesta sekä ministerin raportointivelvollisuudesta koskien kehitysyhteistyön toimeenpanoa. Esimerkiksi Islannin laki vakiinnutti parlamentin ja parlamentaarisen kehityskomitean täydentävän toimivallan.<sup>63</sup>

**Lisäksi kehitysyhteistyölaeissa on usein täsmennetty yhteistyötahoja.** Islannin lain mukaan kehitysyhteistyötä toteutetaan yhteistyössä kumppanimaiden, kansainvälisten järjestöjen ja kansalaisjärjestöjen kanssa. Belgian laissa taas erilaisia yhteistyön muotoja säädellään tarkasti ja esimerkiksi kansalaisjärjestöjä koskee yksityiskohtainen sääntely, jolla määrätään, mitkä järjestöt hyväksytään järjestöiksi ja mitä kriteerejä niiltä vaaditaan.<sup>64</sup> Tämä on suurin riski, mitä lain laatimiseen voi liittyä. Toisaalta, Belgian oikeudellinen järjestelmä ja kehityspolitiikka eroavat siinä määrin suomalaisista, että on vaikeaa nähdä yhtä yksityiskohtaisen lain toteutuvan Suomessa.

**Parhaimmillaan eri elinten toimivaltuuksien ja yhteistyötahojen roolin määrittäminen laissa voi lisätä avoimuutta. Lakiin olisi hyvä kirjata myös yleinen avoimuuden velvoite kaikelle kehitysyhteistyölle.** Esimerkiksi finanssisijoituksina tapahtuvan kehitysyhteistyön avoimuutta olisi tärkeä parantaa (ks. suosituksia KPT:n tiedotteesta<sup>65</sup>). Yleisesti kehitysyhteistyön avoimuutta voidaan lisätä myös selkeyttämällä ja lisäämällä hallituksen raportointi- ja selvitysvelvollisuuksia.

➔ **Kepan kannattaa hyödyntää lain mukanaan tuoma tilaisuus lisätä avoimuutta ja määrittää eri elinten toimivaltuuksia. Eduskunnan ja sidosryhmien roolia voidaan kasvattaa ja hallituksen raportointi- ja selvitysvelvollisuuksia lisätä (ks. lisää 5.luku).**

## 5. Muut ohjauskeinot

Mikään muu ohjausvaihtoehto ei tuo lain tarjoamaa sitovuutta, eikä siten voi taata kehitysyhteistyön johdonmukaisuutta. Muiden ohjauskeinojen rooli voi olla järkevää kirjata lakiin, jotta niiden asema voidaan vahvistaa lailla. Laki on hyvä tilaisuus tarkentaa eri elinten roolia ja lisätä avoimuutta jakamalla toimivaltaa niiden kesken. **Ohjauskeinoista on tarpeen laatia jatkoselvitys. Esimerkiksi Islannin mallia tulisi selvittää lisää,** sillä tässä selvityksessä tehtyä katsausta rajoittaa kielimuuri.<sup>66</sup>

Ruotsin ja Viron parlamentit ovat hyväksyneet ns. pitkänvälin kehityspolitiikkalinjauksen. Suomessa ei kuitenkaan ole vastaavaa parlamentaarista ohjauskeinoja. Lain ja asetuksen sekä valtioneuvoston periaatepäätösten väliin ei jää muita ohjauskeinoja, mikä myöskin puoltaa lain kannattamista.<sup>67</sup>

KPT:n selvityksessä ehdotetaan, että valtioneuvoston kehityspoliittinen selonteko valmisteltaisiin parlamentaarisesti tai asiantuntijaelimen kanssa, jolloin kansalaisjärjestöjen osallistaminen olisi

mahdollista. Selvityksestä ei käy ilmi, miten tämä eroaisi ulkoasiainvaliokunnan ja KPT:n nykyisestä roolista ja siitä, että kansalaisjärjestöjä voidaan nykyäänkin kuulla. Kehitysyhteistyön pitkäjänteisyys tuskin myöskään lisääntyisi, sillä se olisi edelleen sidottu hallituskauteen. Ulkoministeriö taas on ehdottanut, että kehitysyhteistyötä ohjaisi 8-10 vuodelle määritetty strateginen toimintasuunnitelma. Se ei kuitenkaan lisää velvoittavuutta virkamiehiä ja hallitusta kohtaan eikä siksi takaisi kehitysyhteistyön katkonaisuuden loppumista.<sup>68</sup>

Yhtenä hyvänä vaihtoehtona on nähty parlamentaarisen ryhmän perustaminen, mutta epäselvää on, miten ryhmä toimisi tai suhteutuisi ulkoasiainvaliokuntaan. Esimerkiksi Islannin laissa määritetään parlamentaarisen kehitysyhteistyökomitean rooli. Komiteaan valitaan seitsemän edustajaa neljäksi vuodeksi. Tarkoitus on varmistaa parlamentaarinen osallistuminen kehitysyhteistyötä koskevaan keskusteluun, seurantaan ja pitkänaikavälin päätöksiin. Komitea antaa lausuntonsa ministerin esitykseen Islannin kehitysyhteistyöohjelmasta. Se ei siis välttämättä eroa kovin paljon valiokunnasta tai jaostosta. Tosin sen valitsemistavasta ja toiminnasta on vaikea löytää tietoa englanniksi.<sup>69</sup>

Islannin kehitysyhteistyökomitean edustajat ovat jäseniä myös *Council of International Development Cooperation* -neuvostossa. Se on neuvoo-antava elin, joka ottaa kantaa kehitysyhteistyöpolitiikan tekoon ja kehitysyhteistyöohjelmaan. Siihen kuuluu myös kansalaisyhteiskunnan, yliopisto-maailman ja muiden sidosryhmien edustajia (vrt. KPT). Vakituksia jäseniä on 17, joista viisi tulee kansalaisjärjestöistä. Ministerillä on asetuksenantovalta neuvoston roolin tarkentamisesta.<sup>70</sup>

Islannin malli on hyvä esimerkki siitä, miten eri toimijoiden roolia ja toimivaltuuksia voidaan sitovasti määrittää lailla ja täsmentää asetuksilla. Lakia säädettäessä kannattaa siis hyödyntää tämä tilaisuus. Sillä voitaisiin esimerkiksi vakinaistaa KPT:n mandaatti (nyt 2016-2019). Keskustelua aiheesta on käyty, ja on muun muassa esitetty, että KPT:lla olisi tärkeää olla pysyvä mandaattia, kuten Kestävän kehityksen toimikunnallakin on.<sup>71</sup> Myös kansalaisjärjestöjen osallistamisen selonteon valmistelussa voisi kirjata lakiin, jolloin siihen olisi velvollisuus, eikä vain mahdollisuus, kuten nyt.

Kepan kannattaa jatkossa selvittää, olisiko Islannin kaltaisen parlamentaarisen komitean mahdollista toimia Suomessa ilman lakia, vai onko se toimivampi ja vetävämpi ajatus päättäjille, jos se yhdistetään lakiin. Myös sen suhde ulkoasiainvaliokuntaan olisi selvitettävä.

## 6. Johtopäätökset

Laki on paras tapa lisätä kehitysyhteistyön johdonmukaisuutta pitkällä aikavälillä. Näin ollen **Kepan on valittava, haluaako se aktiivisesti kampanjoida lain puolesta vai valmistella myönteisen kannan lakiin, jota se voi hyödyntää lähestyessään päättäjiä ja sidosryhmäkuulemisissa. Lakiin kannattaa pyrkiä ajamaan ainakin sitoumus 0,7 prosentista.**

Muut ohjauskeinot kaipaavat lisäselvitystä. Kepan kannattaa yrittää hankkia lisätietoja Islannin parlamentaarisesta komiteasta ja siitä, miten laki toimii ilman 0,7-sitoumusta.

KPT aikoo jatkaa kehityspolitiikan johdonmukaisuuden edistämistä esittämällä vuoden 2019 arvioraportissaan kehityspolitiikan pysyvän perustan kuvaamalla, miten kehityspolitiikkaa pitäisi tehdä pitkäjänteisesti Agenda 2030 -maailmassa. Kestävän kehityksen laista ei sen sijaan ole ollut isompaa keskustelua, vaikka ajatus siitäkin on mainittu.<sup>72</sup>

Jos Kepa päättää kampanjoida lain puolesta, eikä se toteudukaan, on suurin riski se, että Kepalla on mennyt resursseja ja työaikaa hukkaan. Kampanjointi olisi todennäköisesti vienyt huomiota pois muulta vaikuttamistyöltä. Toisaalta, jos kampanjan tavoitteet valitaan jo olemassa olevien vaikuttamistyön tavoitteiden mukaisesti, ei kampanja mene täysin hukkaan, vaan sillä voidaan saavuttaa

tärkeää keskustelua Kepan ajamista teemoista. Joka tapauksessa hyöty-työpanos -suhde on tärkeä harkinnan aihe.

Toinen riski on, että laki saataisiin luotua, mutta se ei olisi sisällöllisesti hyvä. Tällöin olisi todennäköisempää, että laki olisi liian löysä ja jäisi liian tehottomaksi kuin, että laki olisi liian tiukka. Toisaalta, Britannian esimerkki opettaa, että laissa tehdyistä myönnytyksistä (esim. hallituksen selvitysvelvollisuus jos 0,7 prosenttiin ei päästä) ja tulkinnanvaraa herättävistä kohdista huolimatta laki on ollut tärkeä ja hyödyllinen vaikuttamistyön väline. Se antaa britannialaisten järjestöjen argumenteille lisäpontta huolimatta siitä, mitä hallinnon alaa ne lähestyvät.

---

<sup>1</sup> Esimerkiksi SDP suhtautuu myönteisesti kehitysyhteistyölakiin, myös Pekka Haavisto on puhunut kehitysyhteistyölain puolesta, ks. lisää: <https://www.maailmakylassa.fi/uutiset/20964>

<sup>2</sup> Blank (2017); Marikki Stocchetti ja Katja Kandolin (haastattelu).

<sup>3</sup> Valtioneuvosto (2016). *Suomen kehityspoliittikka – yhteinen maailma, yksi tulevaisuus, kohti kestävästä kehitystä 2016*. Valtioneuvoston selonteko, <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=341631>.

<sup>4</sup> Blank (2017, 4-5).

<sup>5</sup> Suomen kehitysyhteistyön pitkäjänteisyyden puute on todettu mm. OECD:n arviointiraporteissa (2007, 2012 ja väliraportti 2014) sekä ulkoministeriön teettämässä ulkopuolisessa evaluaatiossa (*Suomen kehityspoliittisten toimenpideohjelmien evaluointi tulosjohtamisen näkökulmasta 2003-2013*) (Blank, 2017, 3-5.)

<sup>6</sup> Blank (2017, 3-5); Marikki Stocchetti ja Katja Kandolin (haastattelu).

<sup>7</sup> Blank (2017, 3, 12).

<sup>8</sup> Puitelaki pyrkii laajempaan ohjaavuuteen yleisellä tasolla, jolloin toimintasääntöjen sisältö jätetään auki tai muualla säädettäväksi. Ilmastolaki on laaja tavoitteellinen puitelaki, joka säätelee ilmastopoliittikkaa ja koskee koko valtionhallintoa. Sitä säädettäessä ei ollut mahdollista muuttaa kaikkea sen alaan kuuluvaa lainsäädäntöä, joten se jätettiin koskematta ja säädettiin laaja puitelaki. (Blank, 2017, 6.)

<sup>9</sup> Blank (2017, 6).

<sup>10</sup> Finlex, Lainkirjoittajan opas: <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/>.

<sup>11</sup> Blank (2017, 4).

<sup>12</sup> Ibid. (7-8).

<sup>13</sup> Kehitysyhteistyön kohdalla toimivaltaa koskee erityissäännös (SEUT, Art. 4(4)), jolloin jäsenvaltioiden toimivalta säilyy, vaikka unioni olisi jo käyttänyt omaansa, toisin kuin yleensä.

<sup>14</sup> Lisäksi kehitysyhteistyötä määrittävät unionin ulkopoliittikan päämäärät: kestävä taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen edistäminen, kehitysmaiden talouden integroiminen maailman talouteen ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen.

<sup>15</sup> Blank (2017, 9-11).

<sup>16</sup> Ibid. (4).

<sup>17</sup> Eduskunta hyväksyi ilmastolakia koskevan lakiehdotuksen 6.3.2015. Laissa säädetään vähintään 80 prosentin kasvihuonekaasujen päästövähennystavoite vuodelle 2050 verrattuna vuoteen 1990. Ks. lain tarkemmat elementit ympäristöministeriön verkkosivuilta: [http://www.ym.fi/fi-FI/Ymparisto/Lainsaadanto\\_ja\\_ohjeet/Ilmastolainsaadanto](http://www.ym.fi/fi-FI/Ymparisto/Lainsaadanto_ja_ohjeet/Ilmastolainsaadanto).

<sup>18</sup> Lakia on päivitetty vuonna 2015, mutta vain vuoden 2008 versiosta löytyy englanninkielinen versio, joten selvityksen lähteenä on käytetty sitä. Vuoden 2015 lisäyksen pääasiallinen tarkoitus oli sulattaa ICEIDA osaksi ulkoministeriötä.

<sup>19</sup> Blank (2017, 14).

<sup>20</sup> Katja Hintikainen (haastattelu); Maan ystävät ry (2015) (liitteenä); ks. myös [www.kansalaisaloite.fi](http://www.kansalaisaloite.fi).

<sup>21</sup> Katja Hintikainen (haastattelu); Maan ystävät ry (2015) (liitteenä); ks. myös [www.kansalaisaloite.fi](http://www.kansalaisaloite.fi).

<sup>22</sup> Lainsäätämisen vaiheet: aloite, esivalmistelu, perusvalmistelu, lausuntonenettely, jatkovalmistelu, eduskuntakäsittely ja lainvahvistaminen. Ks. tarkemmin Finlexin sivuilta, <http://lainvalmistelu.finlex.fi>.

<sup>23</sup> Katja Hintikaisen haastattelu; Maan ystävät ry (2015, 8-22) (liitteenä); Pukarinen & Meller (2012) (liitteenä).

<sup>24</sup> Amy Dodd (haastattelu); ks. myös Cullenin ja Manjin juttu Guardianissa: <https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2016/jun/19/uk-needs-stronger-legal-framework-aid-spending> ja Amy Doddin blogi: <https://www.bond.org.uk/news/2017/10/oecd-dac-reform-changing-the-rules-for-the-better-not-worse>.

<sup>25</sup> Bond on britannialainen kansainväliseen kehitykseen erikoistuneiden järjestöjen verkosto, johon kuuluu yli 450 kansalaisjärjestöä.

- 
- <sup>26</sup> #turnupsavelives (2015b) (Liitteenä); Amy Dodd (haastattelu); Tom Baker (2015): <http://thoughtfulcampaigner.org/11-lessons-from-turnupsavelives/>.
- <sup>27</sup> Ks. kampanjan tarkempi organisaatorakenne: Maan ystävät ry (2015) (liitteenä).
- <sup>28</sup> #turnupsavelives (2015b) (Liitteenä); Amy Dodd (haastattelu); Maan ystävät ry (2015) (liitteenä); Tom Baker (2015): <http://thoughtfulcampaigner.org/11-lessons-from-turnupsavelives/>.
- <sup>29</sup> Blank (2017, 15); Marikki Stocchetti ja Katja Kandolin (haastattelu); myös Amy Dodd (haastattelu).
- <sup>30</sup> Amy Dodd (haastattelu); ks. myös Doddin blogi (2015): <https://www.devex.com/news/aid-and-beyond-85672> sekä Bondin uutiset (2015): <https://www.bond.org.uk/news/2015/03/queen-signs-07-aid-commitment-law> & <https://www.bond.org.uk/news/2015/03/uk-commitment-to-07-aid-budget-enshrined-in-law>.
- <sup>31</sup> Maan ystävät ry (2015) (liitteenä); ks. myös Polttavan Kysymyksen verkkosivut: [http://www.polttavakysymys.fi/?page\\_id=2](http://www.polttavakysymys.fi/?page_id=2).
- <sup>32</sup> Amy Dodd (haastattelu).
- <sup>33</sup> Blank (2017, 16), Amy Dodd (haastattelu).
- <sup>34</sup> Blank (2017, 16); Finlex, Lainkirjoittajan opas: <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/>.
- <sup>35</sup> Marikki Stocchetti ja Katja Kandolin (haastattelu).
- <sup>36</sup> KPT:n taustaselvityksen mukaan liikuntalaki on hyvä esimerkki, koska se on lyhyt ja melko yleinen laki, jolla säädetään yhden ministeriön toimialaan kuuluvasta tavoitteellisesta toiminnasta. Siinä määritetään soveltamisala, kansainväliset velvoitteet ja käsitteet sekä asetetaan sääntöjä, tavoitteita ja eri elinten toimivaltuuksia. Liikuntaneuvoston roolin selvitys rinnastaa KPT:n rooliin. Sen tehtävistä säädetään tarkemmin asetuksella. Laissa säädetään myös opetus- ja kulttuuriministeriön vastuista ja yhteistyöstä muiden kanssa, ml. kansalaisjärjestöjen rooli. (Blank, 2017, 7.)
- <sup>37</sup> Blank (2017); Marikki Stocchetti ja Katja Kandolin (haastattelu).
- <sup>38</sup> Marikki Stocchetti ja Katja Kandolin (haastattelu).
- <sup>39</sup> Blank (2017, 11-5).
- <sup>40</sup> Ibid.
- <sup>41</sup> Blank (2017, 14-5).
- <sup>42</sup> Blank (2017, 6, 14-5).
- <sup>43</sup> Blank (2017).
- <sup>44</sup> Blank (2017, 16); Marikki Stocchetti ja Katja Kandolin (haastattelu).
- <sup>45</sup> Amy Dodd (haastattelu).
- <sup>46</sup> Lisäksi lailla säädetään Belgian kehityspolitiikan prioriteettialueet ja täsmällisemmät painopisteet (Blank, 2017, 14-15).
- <sup>47</sup> International Development Cooperation Act 2002. (Liitteenä); International Development (Gender Equality Act) 2014 (Liitteenä).
- <sup>48</sup> Blank (2017); Act on Icelands International Development Cooperation, 2008, No. 121, 17. syyskuuta (liitteenä).
- <sup>49</sup> International Development Cooperation Act 2002. (Liitteenä)
- <sup>50</sup> Marikki Stocchetti ja Katja Kandolin (haastattelu); Valtioneuvosto (2016): <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=341631>.
- <sup>51</sup> Hallituksen on raportoitava, miten vuosituhattavoitteiden suhteen ollaan edistytty. (International Development (Reporting and Transparency) Act 2006 (liitteenä)).
- <sup>52</sup> Amy Dodd (haastattelu).
- <sup>53</sup> Britannian hallituksen viime vuosien strategiat ovat viitanneet haluun käyttää kehitysyhteistyövaroja yhä enemmän kansallisten intressien määrittämällä tavalla, esimerkiksi pakolaiskuluihin ja turvallisuuteen (Amy Dodd, haastattelu).
- <sup>54</sup> Amy Dodd (haastattelu).
- <sup>55</sup> Katja Hintikainen (haastattelu); ks. myös Polttavan Kysymyksen verkkosivut: [http://www.polttavakysymys.fi/?page\\_id=2](http://www.polttavakysymys.fi/?page_id=2).
- <sup>56</sup> 0,7 prosenttia BKT:sta on kirjattu myös Belgian lakiin, mutta ilmeisesti muotoilu ei ole kovin sitova (ranskaksi).
- <sup>57</sup> Maanystävät ry (2015, 5) (Liitteenä); Marikki Stocchetti ja Katja Kandolin (haastattelu); Polttavan kysymyksen verkkosivut: [http://www.polttavakysymys.fi/?page\\_id=2](http://www.polttavakysymys.fi/?page_id=2).
- <sup>58</sup> #turnupsavelives (2015b) (Liitteenä); Amy Dodd (haastattelu); myös Katja Hintikainen (haastattelu).
- <sup>59</sup> Osa myös pelkäsi, että keskustelu laadusta hukkuu määrän rinnalla (ja näin kävikin). Amy Dodd (haastattelu); #turnupsavelives (2015b) (Liitteenä).
- <sup>60</sup> Yleisiä vasta-argumentteja 0,7-tavoitetta vastaan Britanniassa: ”kehitysapu ei toimi”, ”riippuvuus avusta kasvaa”, ”ongelmat kotimaassa ratkaistava ensin”, ”järjestöt haluavat vain itselleen rahoitusta”, ”kehitysyhteistyörahoitusta ei voida lisätä niin nopeasti” ja ”ei muutkaan maat” (Amy Dodd, haastattelu).
- <sup>61</sup> #turnupsavelives (2015b) (liitteenä); Amy Dodd (haastattelu); International Development (ODA Target) Act 2015. (liitteenä).
- <sup>62</sup> Ks. Kepan verkkosivut: <https://www.kepa.fi/vaikuttamisty/kehitysrahoitus>.

---

<sup>63</sup> Act on Iceland's International Development Cooperation, 2008, No. 121, 17. syyskuuta (liitteenä); Blank (2017, 15); Polttavan kysymyksen verkkosivut: [http://www.polttavakysymys.fi/?page\\_id=2](http://www.polttavakysymys.fi/?page_id=2).

<sup>64</sup> Act on Iceland's International Development Cooperation, 2008, No. 121, 17. syyskuuta (liitteenä); Blank (2017, 15).

<sup>65</sup> KPT:n 5/2017 tiedote, Avoimuutta finanssisijoitusten kohdentamiseen ja käyttöön, 7.6.2017. <https://www.kehityspoliittinetoimikunta.fi/julkaisut-ja-materiaalit/lausunnot-ja-tiedotteet/kehityspoliittinen-toimikunta-avoimuutta-finanssisijoitusten-kohdentamiseen-ja-kayttoon/>

<sup>66</sup> KPT:n pääsihteeri Marikki Stocchetti on islantilainen kontakti, jota voisi mahdollisesti lähestyä asian tiimoilta.

<sup>67</sup> Blank (2017, 17).

<sup>68</sup> Blank (2017, 17); Marikki Stocchetti ja Katja Kandolin (haastattelu).

<sup>69</sup> Act on Iceland's International Development Cooperation, 2008, No. 121, 17. syyskuuta (liitteenä); Marikki Stocchetti ja Katja Kandolin (haastattelu).

<sup>70</sup> Act on Iceland's International Development Cooperation, 2008, No. 121, 17. syyskuuta (liitteenä).

<sup>71</sup> Marikki Stocchetti ja Katja Kandolin (haastattelu), ks. myös KPT:n täysistunnon pöytäkirja 1.12.2016.

<sup>72</sup> Marikki Stocchetti ja Katja Kandolin (haastattelu).

## LIITTEET:

Blank, Anja (2017). Taustaselvitys: voidaanko kehitysyhteistyötä säädellä lailla? Taustaselvitys KPT:lle, 31.1.2017.

Islannin laki:

- Act on Iceland's Development Cooperation. 2008. No. 121, 17 September. [https://www.mfa.is/media/MFA\\_pdf/Act-on-Iceland's-International-Development-Cooperation.pdf](https://www.mfa.is/media/MFA_pdf/Act-on-Iceland's-International-Development-Cooperation.pdf) (10.11.2017)

Iso-Britannian lait:

- International Development Act 2002. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/1/contents>
- International Development (Reporting and Transparency) Act 2006. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/31/contents>
- International Development (Gender Equality Act) 2014. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/9/contents>
- International Development (Official Development Assistance Target) Act 2015. [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/12/pdfs/ukpga\\_20150012\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/12/pdfs/ukpga_20150012_en.pdf)

Maan ystävät ry (2015). Polttava kysymys -kampanjan tarina 2007-2015 – miten kansanliike sai Suomeen ilmastolain. <http://www.polttavakysymys.fi/hallinta/wp-content/uploads/2015/12/Polttava-Kysymys-ilmastolakikampanja.pdf> (10.11.2017).

Ministry for Foreign Affairs (2013). Icelandic Development Cooperation. Power Point-esitys. 28.6.2013.

Pukarinen, Meri & Laura Meller (2012). Polttava Kysymys -kampanjakoalition esitys ilmastolaiksi eduskunnalle. [http://www.polttavakysymys.fi/hallinta/wp-content/uploads/2014/01/polttava\\_kysymys\\_esitys\\_ilmastolaiksi\\_eduskunnalle.pdf](http://www.polttavakysymys.fi/hallinta/wp-content/uploads/2014/01/polttava_kysymys_esitys_ilmastolaiksi_eduskunnalle.pdf) (10.11.2017).

#turnupsavelives (2015a). The "Turn Up Save Lives" Campaign for 0,7%. Evaluation Report, October 2015.

#turnupsavelives (2015b). The "Turn Up Save Lives" Campaign for 0,7%. Evaluation Summary, October 2015.

---

**HAASTATTELUT:**

Amy Dodd (UK Aid Network). Haastattelu 7.11.2017.

Katja Hintikainen (Polttava Kysymys -kampanja/Kepa). Haastattelu sähköpostitse 7.11.2017.

Marikki Stocchetti ja Katja Kandolin (KPT). Haastattelu 9.11.2017. Haastattelijat Elina Huttunen ja Niina Mäki.