Ulkoministeriö 23.10.2023

EDUSKUNNAN VALTIOVARAINVALIOKUNNAN HALLINTO- JA TURVALLISUUSJAOSTO 25.10.2023

HE 41/2024 vp, HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE VALTION TALOUSARVIOKSI VUODELLE 2024 JA JULKISEN TALOUDEN SUUNNITELMA VUOSIKSI 2025-2027; Ulkoministeriön pääluokka, ulkoministeri Valtosen kuuleminen

Näkemys edustustojen resursseista työperäisen maahanmuuton aiheuttamiin tehtäviin

- Edustustojen tehtävät työperäisen maahanmuuton osalta liittyvät yhtäältä edustustojen vastuulla olevien oleskelulupaprosessin eri vaiheiden hoitoon ja toisaalta kansainväliseen rekrytoinnin edistämiseen etenkin maakuvatyön kautta. Molempien kokonaisuuksien osalta on huolehdittava edustustojen riittävästä resursoinnista.
- Etenkin työ- ja opiskeluperäiseen maahanmuuttoon liittyvien hakemusten määrän kasvun ennakoidaan jatkuvan myös tulevina vuosina. Edustustojen oleskelulupaprosesseja kehitetään ja sujuvoitetaan edelleen, painopisteenä etenkin työ- ja opiskeluperäisen maahanmuuton sujuvoittaminen. Sujuva ja hallittu oleskelulupaprosessi edellyttää riittäviä henkilöresursseja prosessien hoitamiseksi. Tämä on tärkeää etenkin laittoman maahantulon ja työperäisen hyväksikäytön ennaltaehkäisyn näkökulmasta.
- Maahantuloprosessi on kokonaisuus, jossa maahanmuuttovirastolla ja edustustoilla on oma osuutensa. Jotta tavoitteet työ- ja koulutusperäisen maahantulon lupaprosessien sujuvoittamisen ja laittoman maahantulon torjumisen osalta olisivat saavutettavissa, myös ulkoasianhallinnon maahantuloasioiden resursointiin on panostettava riittävästi. Nykyinen resursointi on monessa tärkeässä maahantuloedustustossa liian ohut ja vahvistamisen tarpeessa.
- Ulkoministeriöllä tulee myös jatkossa olla mahdollisuuksia tukea edustustoja maahantuloasioiden ruuhkatilanteissa. Tässä suhteessa kiertävien työvoimakonsulien työpanos Suomen edustustoissa vireytettyjen oleskelulupahakemusten käsittelyssä on ollut erittäin merkittävä. Ulkoministeriö etsii keinoja erillisrahoituksella rahoitettujen työvoimakonsulien palvelussuhteiden jatkamiseen oman määrärahakehyksensä puitteissa.
- On tärkeää, että eri toimijat Suomessa ja edustustoissa tiivistävät yhteistyötä myös siinä, että yhä useampi kansainvälinen opiskelija jäisi Suomeen töihin.
- Edustustojen rooli voi olla joskus ratkaiseva mahdollisen systeemin hyväksikäytön tai laittoman maahantulon ennalta ehkäisemisessä. Liian ohuet resurssit, kiire tai puutteellinen koulutus voi pahimmassa tapauksessa muodostaa riskin kansalliselle turvallisuudelle.

Suomen suunnitelmat ja näkymät YK:n turvallisuusneuvoston jäsenyyden edistämisen suhteen

- Suomi tavoittelee YK:n turvallisuusneuvoston jäsenyyttä kaudelle 2029-2030. Vaalit pidetään kesäkuussa 2028. Ehdokkuuden tavoittelu on kirjattu hallitusohjelmaan.
- Turvallisuusneuvosto on ensisijainen kansainvälisestä rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisestä vastaava elin. Neuvostolla on valta päättää mm. voimankäytöstä, pakotteista ja uusista rauhanturvaoperaatioista.
- Vaikka suurvaltojen intressit ja veto-oikeus rajoittavat turvallisuusneuvoston toimintakykyä, on se kyennyt toimimaan Venäjän hyökkäyssodasta huolimatta muiden kriisien ja konfliktien osalta.
- Suomi voi jäsenenä vaikuttaa suurvaltapolitiikkaan ja osallistua globaaliin vastuunkantoon. Jäsenyyskausi on mahdollisuus edistää Suomen ulkopoliittisia tavoitteita ja aloitteita.
- Jäsenyys on myös osa pohjoismaista yhteistyötä turvallisuuspolitiikan alalla. Pohjoismaisen rotaation mukaan yksi Pohjoismaa on ehdolla turvallisuusneuvoston vaalissa joka neljäs vuosi.
- Varsinainen avoin kampanjointi voidaan aloittaa Tanskan kampanjan päätyttyä kesäkuussa 2024. Kampanjaa tulee kuitenkin suunnitella jo tätä ennen. Tämä vaihe pyritään hoitamaan uudelleenkohdentamalla nykyisiä henkilöresursseja.
- Varsinaisen kampanjaorganisaation tulisi aloittaa vuoden 2025 alusta. Tämä vaihe edellyttää lisäresursseja työmäärän ja vaikuttamistarpeiden kasvaessa tuntuvasti. Kampanjointi vaatii merkittäviä lisäresursseja etenkin vaalia edeltävinä vuosina 2026-2028.

- Henkilöresursseja tulee varata myös itse jäsenyyteen valmistautumiseen. Valmistautuminen on tarpeen, jotta Suomi kykenee hoitamaan jäsenyyden onnistuneesti ja saavuttaa kaudelle asetettavat tavoitteet.
- Tämän hetkisen arvion mukaan kampanjointiin ja jäsenyyskauteen valmistautumisen tarvittava lisähenkilöstö olisi enimmillään 21-25 henkilötyövuotta. Näihin lukuihin päädyttäisiin maltillisesti asteittain.
- Varsinaisen kampanjaorganisaation lisäksi ehdokkuuden edistämiseen tulee kohdentaa ulkoministeriön eri osastojen ja ulkomaanedustustojen työpanosta. Edustustoverkko on erityisen kriittinen voimavara kampanjan onnistumiseksi.
- Suomen kahdenvälisistä kumppanuuksista ja kehitysyhteistyövaroista saatava etu tulee pyrkiä hyödyntämään kampanjassa.
- Turvallisuusneuvostokampanja edellyttää valtiojohdon poliittista sitoutumista sekä koko valtioneuvoston ja laajemmin valtionhallinnon hyödyntämistä. Ehdokkuus on yhteinen kärkihanke, joten muita näkyvyyttä ja resursseja vieviä hankkeita olisi tärkeää välttää.
- Kampanjaan ja ehdokkuuteen valmistautumiseen on lisäksi varattava myös muutoin riittävät resurssit (mm. matkakulut, koulutus, tilaisuudet, materiaalit).

Edustustoverkon ja -kiinteistöjen ylläpito ja kehittäminen

- Suomen valtiolla on omistuksessaan huomattava kiinteistöomaisuus ulkomailla. Näitä ovat pääasiassa ulkoministeriön edustustot, virka-asunnot ja muutama kulttuuri- ja tiedeinstituuttikiinteistö. Suomella on edustustoja yhteensä 94 maassa. Valtion omistuksessa on 72 kiinteistöä (kansliatiloja 25, virka-asuntoja 47 kiinteistöä). Kulttuuri- ja tiedeinstituuttikiinteistöjä on yhteensä 7 rakennusta. Vuokrakiinteistöjä on lukumäärällisesti 70 kiinteistöä.
- Ulkoministeriön omistajaohjauksen päätavoite on säilyttää Suomen valtion kiinteistöomaisuuden arvo sekä tukea ulkoministeriön tavoitteita ja tehtäviä hyvin erilaisissa toimintaympäristöissä. Tämä edellyttää asiantuntevaa, aktiivisen vuorovaikutteista toimintaa.
- Kiinteistöt arvotetaan edustusverkon aseman, toiminnallisuuden, rakennusteknisen ja turvateknisen näkökulman sekä kulttuurihistoriallisen arvon näkökulmasta. Arvottaminen avaa näkökulman koko edustusverkon hallintaan ja ylläpitämiseen. Sen perusteella luodaan prioriteettijärjestys eri vuosien perusparannus- ja ylläpitohankkeiden toteuttamiselle rajatuissa niukoissa määrärahapuitteissa.
- Edustustojen merkittävä vuokrakiinteistömassa edellyttää asiantuntevaa ja aktiivista vuokratoiminnan hallinnointia. Sopimusneuvottelut, vuokrakiinteistöissä tehtävät muutokset, alivuokraaminen ja vuokrakohteiden ylläpito ovat iso osa omistajaohjauksen työsisältöä.
- Kiinteistöjen peruskorjaukset on ohjelmoitu vuosittaiseen 8 miljoonaan euron määrärahapuitteeseen. Sen toteuttaminen on hiukan jäljessä Covid-19 –pandemian johdosta.
- Kehyskaudelle arvioidaan ajoittuvan useampia merkittäviä peruskorjaushankkeita, joihin jouduttaneen hakemaan erillisrahoitusta.

Miten Suomi on varautunut auttamaan Israelin ja Gazan aluetta?

- Suomen Palestiinan maaohjelman mukaisesti tuki maa- ja aluekohtaiselta momentilta Palestiinalle on virkamiestasolla suunniteltu olevan noin 7 miljoonaa euroa vuonna 2024, jolloin nykyinen maaohjelma päättyy. Tuen on suunniteltu kohdentuvan 1. Palestiinan opetussektorin kehittämiseen ja lasten koulun käynnin edistämiseen; 2. palestiinalaishallinnon instituutioiden, demokratiakehityksen sekä kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseen; sekä 3. haavoittuvimmassa asemassa olevien palestiinalaisyhteisöjen kriisinsietokyvyn tukemiseen kaikista hauraimmilla alueilla (Länsirannan C-alueella, Itä-Jerusalemissa ja Gazan kaistalla).
- Lisäksi Suomen Tel Avin suurlähetystöllä ja Suomen Ramallahin yhteistoimistolla on käytössä vuonna 2023 kaksivuotinen paikallisen yhteistyön määräraha (molemmilla edustustoilla 120 000 euroa), jolla tuetaan paikallisen kansalaisyhteiskunnan toimintaa.
- OECD:n kehitysapukomitean määritelmän mukaisesti Israel ei ole kehitysavun vastaanottajamaa.
- Tilanteen eskalaation seurauksena ulkoministeriö käy läpi Palestiinan maaohjelman ja varmistaa, että Suomen tuki kohdentuu oikein. Yleisesti voidaan todeta, että tuen oikea kohdentaminen on aina osa sitä riskienhallinnan kokonaisuutta, joka varmistetaan jokaista hanketta valmisteltaessa ja säännöllisesti kun niitä toteutetaan.
- Useat suomalaisjärjestöt tekevät kehitysyhteistyötä Palestiinassa ulkoministeriön kansalaisjärjestöille suunnatulla rahoituksella. Hankkeilla tuetaan Palestiinan yhteiskunnallista kehitystä yhdessä paikallisen kansalaisyhteiskunnan kanssa. Järjestöjen tuki kohdistuu erityisesti koulutukseen sekä naisten ja nuorten osallistamiseen. Nyt käynnissä olevat hankkeet jatkuvat vuoteen 2025 (ohjelmatuki) ja 2026 (hanketuki). Tuen taso vaihtelee hieman vuosittain, mutta vuonna 2023 järjestöjen Palestiinassa tehtävään työhön on myönnetty noin 856 000 euroa. Seuraavia hankehakuja valmistellaan parhaillaan.

- Lisäksi Suomi antaa yleistukea yhdelle kansainväliselle kansalaisjärjestölle, jonka palestiinalainen jäsenjärjestö tuottaa seksuaali- ja lisääntymisterveyspalveluita Itä-Jerusalemissa, Länsirannalla ja Gazan kaistalla. Tuki tähän työhön vuonna 2023 on yhteensä noin 7 000 euroa ja jatkuu vuoteen 2025.
- Suomella on YK:n palestiinalaispakolaisten avustusjärjestö UNRWA:n kanssa monivuotinen humanitaarisen avun rahoitussopimus (2023-2026) 5 miljoonaa euroa/vuosi. Rahoitus on yleistukea, jolla tuetaan UNRWA:n työtä miehitetyillä palestiinalaisalueilla (Gaza, Länsiranta), sekä Jordaniassa, Libanonissa ja Syyriassa.
- Suomi on myös YK:n hätäapurahasto CERF:in (Central Emergency Response Fund) merkittävä tukija: monivuotinen humanitaarisen avun rahoitussopimuksemme on (2021-2024) 8 miljoonaa euroa/vuosi. CERF mm. myönsi 12.10.2023 9 miljoonaa dollaria humanitaarista apua miehitetyn palestiinalaisalueen humanitaariseen kriisiin.
- Muun mahdollisen humanitaarisen tuen osalta tutkitaan parhaillaan erilaisia tukikanavia.

Näkemys rauhantyön merkityksestä

- Rauhanvälityksen asema osana Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan keinovalikoimaa on viime vuosina vahvistunut. Poliittiselle osastolle perustettu rauhanvälityskeskus kehittää Suomen valtiotason toimintaa. Edustustoverkko on merkittävä voimavara tässä työssä.
- Suomalaisten järjestöjen tuloksellinen rauhanvälitystoiminta tukee Suomen hyvää kansainvälistä mainetta. Valtiotason ja järjestötason yhteistoimintaa kehittämällä voidaan edelleen vahvistaa tuloksellista toimintaa.
- Suomen toimijuudelle on kysyntää, johon vastaamalla vahvistetaan Suomen kansainvälistä asemaa, parannetaan strategisesti valittuja kahdenvälisiä suhteita ja tuetaan konfliktien rauhanomaisia ratkaisuyrityksiä.
- Rauhanvälityspanostuksilla tuetaan myös Suomen ETYJ-puheenjohtajuuskauden valmistelua. Vaikeasta tilanteesta huolimatta Etyj pysyy tärkeänä dialogialustana. Suomen Turkin kanssa puheenjohtaman YK:n rauhanvälityksen ystäväryhmän toiminta tukee Suomen vahvaa rauhanvälitysprofiilia YK:ssa. Tulevaa kampanjaa YK:n turvallisuusneuvoston vaihtuvaksi jäseneksi (v. 2029-2030) voidaan jo nyt pohjustaa rauhanvälityksen keinoin.

Talousarvioesitystä täydentävän esityksen ennakointi

- Toimintamenojen osalta talousarvioesityksen täydennykseen ehdotetaan vain hallinnonalojen välisiä määrärahasiirtoja, erityisesti VNKlle siirtyvien toimintojen osalta (EU-tuomioistuinasioiden valmistelu, Eurooppatiedotus, valtioneuvoston yhteinen toiminta ja hankkeet sekä Dohan edustuston tietoliikennemenot). Eurooppatiedotuksen siirron yhteydessä myös Eurooppatiedotuksen valtionavut siirretään VNKn hoidettaviksi.
- Ulkoministeriön täydennysehdotus sisältää myös sotilaallisen kriisinhallinnan käyttösuunnitelman tarkennuksia. Merkittävimmät muutokset suunnitteluperusteissa ovat EU:n taisteluosastojen koulutus- ja valmiusmenoissa, Irakin koulutusoperaation menoissa, Libanonin kriisinhallintaoperaation menoissa sekä EUMAM/Ukrainan koulutusoperaation menoissa. Lisäksi Malin YK-operaatioon (MINUSMA) osallistuminen on päättynyt.
- Kehitysyhteistyön osalta ehdotus sisältää 25 miljoonan euron siirron Tuki Ukrainalle -momentilta Finnfundin pääomittamiseen. Tuki Ukrainalle –momentille ehdotetaan myös mahdollisuutta Finnfundin tappioiden korvaamista enintään 20 miljoonaan asti sekä valtuutta antaa Finnfundille sitoumuksia erityisriskirahoitukseen liittyvien tappioiden korvaamisesta samaan summaan asti. Finnfundin pääomakorotus ja erityisriskirahoitus Ukrainassa ovat hallitusohjelman mukaisesti Suomen kansallisen Ukrainan jälleenrakentamissuunnitelman valmistelun yhteydessä identifioituja rahoitusratkaisuja, joilla helpotetaan suomalaisten yritysten osallistumista Ukrainan jälleenrakentamiseen.
- Jäsenmaksumomentille ehdotetaan lisäystä 3,2 miljoonaa euroa, mikä aiheutuu jäsenmaksujen ja rahoitusosuuksien tarkentumisesta talousarvioesityksen laadinnan jälkeen. Korotus koskee erityisesti Suomen maksuosuuksia Pohjoismaiselle ministerineuvostolle, YK:n sääntömääräiseen talousarvioon ja Euroopan neuvoston jäsenmaksuun. Lisäksi Euroopan rauhanrahaston maksuosuutta on tarkennettu alaspäin, maksuosuuden arvioinnissa ei ole otettu huomioon Euroopan ulkosuhdehallinnon elokuussa 2023 antamaa alustavaa ehdotusta rahaston yhteyteen perustettavasta erillisestä 21,02 miljardin euron (vuoden 2023 hinnat) Ukraina-tukirahastosta vuosille 2024-2027. Valuuttakurssitappio verrattuna talousarvioesityksen laadintahetkeen on 1,1 miljoonaa euroa.

Vastuualueen haasteet ja kipukohdat talousarvioesityksessä

- Vaikka hallitusohjelmassa ei leikattu ulkoministeriön toimintamenoja, joutuu myös ulkoministeriö sopeuttamaan toimintaansa. Varsinkin edustustoverkon menot ovat kasvaneet. Tähän ovat vaikuttaneet mm. kasvavat turvallisuusuhat, ml. tietoturva, kiinteistökannan rapistuminen sekä inflaatio. Verkon toimintakyvyn ylläpitäminen nykyisessä ulko- ja turvallisuuspoliittisessa tilanteessa on erityisen tärkeää ottaen huomioon myös turvaneuvostokampanja. Edustustoverkkoa tarkastellaan hallitusohjelman mukaisesti pitkällä aikavälillä suunnitelmallisesti.

- Sotilaallisen kriisinhallinnan osalta on huomattava, että talousarvioesityksen täydennyksenkin jälkeen momentin varalla olo –raha on varsin pieni ja mahdolliset päätökset Suomen osallistumisesta uusiin operaatioihin tai nykyisten operaatioiden kasvattamiseen vaativat lisätalousarviokäsittelyn.
- Jäsenmaksumomentin osalta valuuttakurssimuutokset vaikuttavat huomattavasti momentin määrärahatarpeeseen, sillä maksujen kokonaissummasta noin puolet on dollaripohjaista. Lisäksi EU:n mahdolliset päätökset Euroopan rauhanrahaston mahdollisesti lisärahoituksesta voivat merkittävästi lisätä momentin määrärahatarvetta. Tulevaisuudessa paineet erilaiselle vapaaehtoisrahoitukselle nousevat myös Suomen turvaneuvostokampanjan myötä.
- Muita kipupisteitä on käsitelty jaoston esittämien kysymysten yhteydessä.