EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 30.4.2020
COM(2020) 162 final

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Turkin-pakolaisavun koordinointivälineen neljäs vuosikertomus

Sisällys

Sisällys 1
1. Johdanto 2
1.1. Turkki ja pakolaiskriisi 2
1.2. EU:n toimet kriisissä ja koordinointivälineen perustaminen 3
2. Koordinointivälineen toiminta 4
3. Rahoituskapasiteetti sekä rahoituksen kesto ja luonne 5
4. Suunnittelu 6
5. Koordinointivälineen täytäntöönpano 8
6. Seuranta ja arviointi 15
7. Tarkastus 17
8. Viestintä ja näkyvyys 17
9. Päätelmät ja seuraavat vaiheet 19

1. Johdanto

Unionin ja sen jäsenvaltioiden toimien yhteensovittamisesta Turkin-pakolaisavun koordinointivälineen avulla 24 päivänä marraskuuta 2015 annetun komission päätöksen[1], jäljempänä ’päätös’, 8 artiklan 1 kohdan mukaan komissio tiedottaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle säännöllisesti välineen, jäljempänä ’koordinointiväline’, täytäntöönpanosta. Päätöksen 8 artiklan 2 kohdan mukaan komissio antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle vuosittain kertomuksen koordinointivälineen täytäntöönpanosta. Koordinointivälineen ensimmäinen vuosikertomus[2] julkaistiin maaliskuussa 2017. Siinä kuvattiin koordinointivälineen toimintaa, sen täytäntöönpanoon tähtääviä ensimmäisiä toimia, seurantaa, arviointijärjestelmää ja koordinointivälineeseen liittyvää viestintää. Toinen kertomus[3] julkaistiin maaliskuussa 2018 ja kolmas[4] huhtikuussa 2019.

Tämän neljännen kertomuksen kattama raportointijakso päättyy helmikuun 2020 lopussa. Se ei näin ollen kata maaliskuun 2020 tapahtumia, vaan niitä tarkastellaan ensi vuoden kertomuksessa.

1.1. Turkki ja pakolaiskriisi

Turkki on maantieteellisen sijaintinsa vuoksi merkittävä vastaanotto- ja kauttakulkumaa pakolaisille ja siirtolaisille. Turkkiin saapuu pääasiassa Syyrian sodan ja Irakin kriisin vuoksi ennennäkemätön määrä ihmisiä, minkä seurauksena maa on ottanut vastaan pakolaisia enemmän kuin mikään muu maa maailmassa, yhteensä noin 4 miljoonaa. Luku sisältää 3,6 miljoonaa rekisteröityä Syyrian pakolaista[5] sekä 370 000 rekisteröityä pakolaista ja turvapaikanhakijaa etupäässä Afganistanista, Irakista, Iranista ja Somaliasta[6].[7] Turkki jatkaa merkittäviä toimia suurten pakolais- ja siirtolaismäärien tukemiseksi ja vastaanottamiseksi, mutta näillä määrillä on ollut huomattava vaikutus tulijoita vastaanottaneisiin yhteisöihin. Syyrian pakolaisten pitkittynyt oleskelu Turkissa asettaa haasteita pakolaisten, siirtolaisten ja vastaanottajayhteisöjen sosiaaliselle yhteenkuuluvuudelle.

Turkki jatkaa merkittäviä toimia lähes neljän miljoonan pakolaisen vastaanottamiseksi ja heidän tarpeidensa täyttämiseksi. Turkki on toistanut sitoutumisensa maaliskuussa 2016

[1] Komission päätös C(2015) 9500, annettu 24.11.2015, unionin ja sen jäsenvaltioiden toimien yhteensovittamisesta Turkin-pakolaisavun koordinointivälineen avulla, sellaisena kuin se on muutettuna 10.2.2016 annetulla komission päätöksellä C(2016) 855.
[2] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0130&qid=1553177322283
[3] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0091&qid=1553177407018
[4] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0174R(01)
[5] Rekisteröityjen ”tilapäistä suojelua saavien syyrialaisten” määrä 31.12.2019 oli 3 576 370; lähde: Turkin sisäministeriön alainen maahanmuuton hallintayksikkö: https://en.goc.gov.tr/temporary-protection27
[6] https://www.unhcr.org/tr/en/unhcr-turkey-stats
[7] Eräs Turkin turvapaikkajärjestelmän erityispiirre liittyy siihen, että Turkki on allekirjoittanut pakolaisten oikeusasemaa koskevan vuoden 1951 yleissopimuksen (Geneven yleissopimus) vuonna 1967 New Yorkissa tehdyn lisäpöytäkirjan varaumin. Valtaosa Turkissa olevista pakolaisista ei näin ollen voi hakea täyttä pakolaisasemaa vaan ainoastaan ”ehdollista pakolaisasemaa”. Jos viimeksi mainittu myönnetään, pakolaiseksi tunnustettu henkilö voi oleskella maassa vain siihen asti, kunnes hänet sijoitetaan uudelleen kolmanteen maahan.

annetun EU:n ja Turkin julkilausuman[8] täytäntöönpanoon ja toiminut keskeisessä roolissa muuttovirtojen tehokkaan hallinnan varmistamiseksi itäisen Välimeren reitillä. Vaikka sääntelemätön maahanmuutto Turkista kasvoi vuonna 2019, julkilausuma tuotti edelleen konkreettisia tuloksia sääntöjenvastaisten ja vaarallisten ylitysten vähentämisessä ja ihmishenkien pelastamisessa Egeanmerellä.

1.2. EU:n toimet kriisissä ja koordinointivälineen perustaminen

Vuonna 2015 Euroopan unioni ja sen jäsenvaltiot päättivät lisätä poliittista ja taloudellista tukeaan Turkille sen pyrkiessä ottamaan vastaan pakolaisia. Komissio vastasi EU:n jäsenvaltioiden pyyntöön lisätä huomattavasti rahoitusta pakolaisten tukemiseksi Turkissa ja perusti 24. marraskuuta 2015 Turkin-pakolaisavun koordinointivälineen komission päätöksellä, jota muutettiin 10. helmikuuta 2016[9] ja uudelleen 14. maaliskuuta ja 24. heinäkuuta 2018. Koordinointiväline on mekanismi niiden varojen koordinoimiseksi, joita saadaan EU:n talousarviosta ja jäsenvaltioiden maksamista EU:n talousarvioon sisällytetyistä ulkoisista käyttötarkoitukseensa sidotuista tuloista. Jäsenvaltiot sitoutuivat poliittisesti suorittamaan kansallisia maksuja EU:n jäsenvaltioiden ja Euroopan komission välisessä yhteisymmärrysasiakirjassa, jonka jäsenvaltioiden hallitusten edustajat hyväksyivät 3. helmikuuta 2016 ja jota päivitettiin koordinointivälineen toisen erän hyväksymisen yhteydessä[10]. Yhteisymmärrysasiakirjassa esitetään myös rahoituksen ehdot. Koordinointivälineen ensimmäiseen erään (vuodet 2016 ja 2017) osoitettiin yhteensä kolme miljardia euroa. Tämä kolmen miljardin rahoitus myönnettiin niiden 345 miljoonan euron[11] lisäksi, jotka komissio oli myöntänyt Turkille Syyrian pakolaiskriisin vuoksi jo ennen koordinointivälineen perustamista, ja sillä täydennettiin jäsenvaltioiden kahdenvälistä apua[12]. Koordinointivälineen toiseen erään (vuodet 2018 ja 2019) osoitettiin toiset kolme miljardia euroa, minkä seurauksena koordinointivälineen kokonaismäärä kasvoi kuuteen miljardiin euroon. Koordinointiväline otettiin käyttöön 17. helmikuuta 2016 sen ohjauskomitean ensimmäisessä kokouksessa, jonka jälkeen komissio teki nopeasti sopimukset koordinointivälineen ensimmäisistä hankkeista.

EU:n jäsenvaltioiden ja Turkin valtion- tai hallitusten päämiehet vahvistivat 18. maaliskuuta 2016 sitoutumisensa yhteisen toimintasuunnitelman täytäntöönpanoon ja sopivat lisätoimista, joilla pyritään syventämään Turkin ja EU:n suhteita ja käsittelemään siirtolaiskriisiä.[13] Turkki ja Euroopan unioni totesivat, että tarvitaan lisää nopeita ja

[8] http://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/

[9] Komission päätös C(2016) 60/03, annettu 10 päivänä helmikuuta 2016, Turkin-pakolaisavun koordinointivälineestä sekä 24 päivänä marraskuuta 2015 annetun komission päätöksen C(2015) 9500 muuttamisesta.

[10] https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11329-2018-INIT/en/pdf

[11] Rahoitus, joka myönnettiin vuosina 2013–2015 eri ulkoisen rahoituksen välineistä, erityisesti humanitaarisen avun välineestä, liittymistä valmistelevasta tukivälineestä (IPA) ja vakautta ja rauhaa edistävästä välineestä, mukaan lukien Syyrian kriisin johdosta perustetun Euroopan unionin alueellisen erityisrahaston (EU:n Syyria-erityisrahasto) varoilla toteutetut toimet.

[12] Kriisin alusta lähtien EU on hyödyntänyt kaikkia käytössään olevia poliittisia ja humanitaarisia välineitä Syyrian väestön tukemiseksi. EU:n jäsenvaltiot ovat antaneet humanitaarista apua, kehitysapua, taloudellista apua ja vakauttamistukea yhteensä 17 miljardia euroa .

[13] http://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/

päättäväisiä toimia. Tapaamisen jälkeen 18. maaliskuuta 2016 annetussa EU:n ja Turkin julkilausumassa, jäljempänä ’julkilausuma’, kehotetaan muun muassa pysäyttämään Turkista EU:hun suuntautuva sääntelemätön muuttoliike murtamalla ihmissalakuljettajien liiketoimintamalli ja tarjoamalla siirtolaisille vaihtoehto henkensä vaarantamiselle sekä nopeuttamaan koordinointivälineen täytäntöönpanoa.

Julkilausuman täytäntöönpano oli vuonna 2019 edelleen keskeisessä asemassa pyrittäessä varmistamaan, että EU ja Turkki vastaavat muuttoliikkeen aiheuttamiin haasteisiin tehokkaasti ja yhteisvoimin. Vaikka sääntelemätön maahanmuutto Turkista kasvoi vuonna 2019, julkilausuma tuotti edelleen konkreettisia tuloksia sääntöjenvastaisten ja vaarallisten ylitysten vähentämisessä ja ihmishenkien pelastamisessa Egeanmerellä.

Vuonna 2019 Turkista EU:hun saapuneita oli yhteensä 83 333, kun määrävuonna 2018 oli 56 560 (47 prosentin lisäys). Suuri enemmistö tulijoista kirjattiin Kreikassa. Kreikkaan saapui yhteensä 73 626 ihmistä meriteitse ja maitse vuonna 2019, mikä on 54 prosenttia enemmän kuin vuonna 2018, jolloin heitä oli 47 915. Maitse vuonna 2019 saapuneiden määrä (13 456) laski vuoteen 2018 verrattuna 15 prosenttia, mutta meriteitse saapuneiden määrä (60 151) kasvoi 87 prosenttia. Sääntelemättömän muuttoliikkeen kokonaismäärä itäisen Välimeren reitillä oli vuonna 2019 kuitenkin merkittävästi pienempi kuin reittiä vuonna 2015 sääntöjenvastaisesti saapuneiden määrä (885 386).[14]

Muuttajia uudelleensijoitettiin Turkista EU:hun julkilausumassa esitetyn yksi yhdestä -järjestelyn[15] mukaisesti. EU:n ja Turkin julkilausuman mukaisesti 4. huhtikuuta 2016 lukien uudelleensijoitettujen henkilöiden kokonaismäärä (tilanne joulukuussa 2019) on 25 560 (joista 7 020 vuonna 2019). Turkkiin on julkilausuman nojalla palautettu 1 995 tulijaa (joista 189 vuonna 2019) ja Kreikan ja Turkin kahdenvälisen pöytäkirjan nojalla 601 tulijaa. Vapaaehtoinen humanitaarisen maahanpääsyn järjestelmä on erillinen yksinkertaistettu uudelleensijoittamisjärjestelmä, joka mainitaan EU:n ja Turkin julkilausumassa. Turkki ja EU:n jäsenvaltiot hyväksyivät järjestelmän menettelyohjeet vuonna 2017. EU:n ja Turkin julkilausuman mukaan järjestelmä aktivoidaan, kun sääntöjenvastaiset rajanylitykset Turkin ja EU:n välillä ovat loppuneet tai ainakin vähentyneet huomattavasti ja kestävällä tavalla. Komissio on jatkuvasti kannustanut jäsenvaltioita aktivoimaan vapaaehtoisen humanitaarisen maahanpääsyn järjestelmän.

2. Koordinointivälineen toiminta

Koordinointiväline on järjestely, jonka avulla EU:n apu voidaan ohjata nopeasti ja tehokkaasti Turkissa oleville pakolaisille. Koordinointivälineellä varmistetaan EU:n olemassa olevien rahoitusvälineiden optimaalinen käyttö myönnettäessä humanitaarista ja/tai kehitysapua, jonka avulla pakolaisten ja heitä vastaanottavien yhteisöjen tarpeet täytetään kattavasti ja koordinoidusti.[16]

[14] Frontex: https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map/

[15] EU:n ja Turkin julkilausuman mukaan jokaista Kreikan saarilta Turkkiin palautettavaa syyrialaista kohden yksi syyrialainen uudelleensijoitetaan Turkista EU:hun Yhdistyneiden kansakuntien haavoittuvuuskriteerit huomioon ottaen.

[16] Komission päätös C(2015) 9500, annettu 24.11.2015, 2 artikla – Välineen tavoitteet.

Koordinointivälineen ohjauskomitea antaa strategisia ohjeita painopisteistä, tuettavista toimityypeistä, myönnettävistä rahamääristä ja käytettävistä rahoitusvälineistä sekä tarvittaessa ehdoista, joiden mukaan Turkki panee täytäntöön 29. marraskuuta 2015 hyväksytyn, EU:n ja Turkin yhteisen toimintasuunnitelman[17], jäljempänä 'yhteinen toimintasuunnitelma', mukaiset sitoumuksensa. Vuonna 2019 eli koordinointivälineen neljäntenä täytäntöönpanovuonna pidettiin kaksi ohjauskomitean kokousta: 17. toukokuuta ja 9. joulukuuta.

Koordinointivälineen täytäntöönpanon keskeisiä periaatteita ovat nopeus, tehokkuus ja tuloksellisuus niin, että samalla varmistetaan moitteeton varainhoito. Koordinointivälineen toimien kestävyys ja Turkin viranomaisten kanssa jaettu vastuu ovat myös tärkeitä. Avun painopistealojen määrittelyn lähtökohtana on perusteellinen ja riippumaton tarvearviointi[18], jossa otetaan huomioon erityisesti haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät. Tarvearviointi päivitettiin vuonna 2018.[19]

Koordinointivälineellä koordinoidaan rahoitusta seuraavista ulkoisen rahoituksen välineistä[20]: humanitaarinen apu[21], Euroopan naapuruusväline[22], kehitysyhteistyöväline[23], liittymistä valmisteleva tukiväline[24] sekä vakautta ja rauhaa edistävä väline[25]. Unionin talousarviosta rahoitettavien toimien täytäntöönpanossa noudatetaan sen varainhoitoa koskevia sääntöjä ja määräyksiä, jotka kattavat sekä suoran että välillisen hallinnoinnin.

Avun täytäntöönpanon ehtona on se, että Turkki noudattaa tiukasti yhteisessä toimintasuunnitelmassa ja julkilausumassa esitettyjä sitoumuksia.

3. Rahoituskapasiteetti sekä rahoituksen kesto ja luonne

Koordinointivälineen kokonaismäärärahat ovat kuusi miljardia euroa, jotka otetaan käyttöön kahdessa erässä. Ensimmäisen erän hankkeet kestävät enintään vuoden 2021 puoliväliin ja toisen erän hankkeet enintään vuoden 2025 puoliväliin (suurin osa hankkeista päättyy aiemmin). Molempien erien kaikki toimintamäärärahat on sidottu.

[17] Ks. komission päätöksen C(2015) 9500, sellaisena kuin se on muutettuna komission päätöksellä C(2016) 855, 5 artiklan 1 kohta.
[18] https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2016_needs_assessment_.pdf
[19] https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/updated_needs_assessment.pdf
[20] Euroopan naapuruusvälineen maksut siirrettiin liittymistä valmistelevaan tukivälineeseen ja kehitysyhteistyön rahoitusvälineen maksut unionin erityisrahastoon ja suoritettiin. Periaatteessa kaikki koordinointivälineen kautta (liittymistä valmistelevasta tukivälineestä ja vähemmässä määrin kehitysyhteistyön rahoitusvälineestä) EU:n Syyria-erityisrahastoon ohjatut maksut pantiin täytäntöön muuna kuin humanitaarisena apuna.
[21] Neuvoston asetus (EY) N:o 1257/96 humanitaarisesta avusta, EYVL L 163, 2.7.1996, s. 1.
[22] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 232/2014 Euroopan naapuruusvälineen perustamisesta, EUVL L 77, 15.3.2014, s. 27.
[23] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 233/2014 kehitysyhteistyön rahoitusvälineen perustamisesta, EUVL L 77, 15.3.2014, s. 44.
[24] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 231/2014 liittymistä valmistelevan tukivälineen (IPA II) perustamisesta, EUVL L 77, 15.3.2014, s. 11.
[25] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 230/2014 vakautta ja rauhaa edistävän välineen perustamisesta, EUVL L 77, 15.3.2014, s. 1.

Ensimmäisen erän kokonaismäärä oli kolme miljardia euroa, joista miljardi euroa otettiin käyttöön EU:n talousarviosta ja kaksi miljardia jäsenvaltioilta[26]. Myös toisen erän kokonaismäärä on kolme miljardia euroa, joista kaksi miljardia euroa on peräisin EU:n talousarviosta ja miljardi euroa jäsenvaltioilta[27].

EU:n vuosien 2016–2017 talousarviosta saaduista miljardista eurosta 250 miljoonaa euroa otettiin käyttöön vuonna 2016 ja 750 miljoonaa vuonna 2017. EU:n vuosien 2018–2019 talousarviosta saaduista kahdesta miljardista eurosta 550 miljoonaa euroa otettiin käyttöön vuonna 2018 ja loput vuonna 2019.

Jäsenvaltioiden rahoitusosuuksia tarkasteltaessa ensimmäisessä erässä jäsenvaltiot osoittivat koordinointivälineeseen 677 miljoonaa euroa vuonna 2016, 847 miljoonaa euroa vuonna 2017, 396 miljoonaa euroa vuonna 2018 ja 80 miljoonaa euroa vuonna 2019. Toisessa erässä jäsenvaltiot maksoivat 68 miljoonaa euroa vuonna 2018 ja 202 miljoonaa euroa vuonna 2019. Toisesta erästä jäljellä olevaien maksujen aikataulu ulottuu vuoteen 2023. Jäsenvaltioiden osuudet maksetaan suoraan EU:n talousarvioon ulkoisena käyttötarkoitukseensa sidottuna tulona varainhoitoasetuksen 21 artiklan 2 kohdan a alakohdan ii alakohdan mukaisesti ja ohjataan liittymistä valmistelevan tukivälineen ja humanitaarisen avun budjettikohtiin.

Jäsenvaltiot ovat jatkaneet rahoitusosuuksiensa suorittamista *koordinointivälineeseen* tyydyttävästi ja niillä katetut maksut *koordinointivälineestä* ovat nekin jatkuneet tyydyttävästi.

4. Suunnittelu

Päivitettyä tarvearviointia koskevassa raportissa[28] yksilöitiin pakolaistoimiin liittyvät ensisijaiset tarpeet ja jäljellä olevat puutteet sekä tarjottiin hyödyllisiä ohjeita koordinointivälineen toisen erän suunnittelua varten. Raportissa todettiin, että tärkeimpiä painopistealoja ovat edelleen suojelu, perustarpeet ja toimeentulo, terveydenhuolto, koulutus ja kunnallinen infrastruktuuri.

Päivitetyssä strategia-asiakirjassa[29] esitetään strateginen kehys koordinointivälineen toisen erän suunnittelua ja täytäntöönpanoa varten sekä keskitytään erityisesti tärkeimpiin tavoitteisiin, jotka ovat osallisuus ja omaehtoinen selviytyminen. Asiakirjassa vahvistettiin, että tarvitaan tiivistä koordinointia hallituksen toimien sekä kehitysavun ja humanitaarisen avun välineiden välillä, jotta voidaan määrittää kestävämpiä ja pitkäaikaisempia ratkaisuja pitkittyneeseen kriisiin ja koordinointivälineen voimassaolon jälkeiselle ajalle, kun kuuden miljardin euron tuki on maksettu. Tämä edellyttää strategista siirtymistä humanitaarisesta avusta kehitysapuun koordinointivälineen puitteissa. Erityisesti on kiinnitettävä huomiota siihen, että tarjotaan kestävää sosioekonomista tukea ja toimeentulomahdollisuuksia sekä

[26] Jäsenvaltioiden rahoitusosuuksien jakautuminen esitetään osoitteessa http://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2016/02/03-refugee-facility-for-turkey/

[27] https://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2018/06/29/facility-for-refugees-in-turkey-member-states-agree-details-of-additional-funding/

[28] https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/updated_needs_assessment.pdf

[29] https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/updated_facility_strategic_concept_note.pdf

vahvistetaan yhteisöjen valmiuksia ottaa vastaan pakolaisia sosiaalista yhteenkuuluvuutta tukien. Turkin viranomaiset ja komissio pyrkivät varmistamaan koordinointivälineen hankkeiden kestävyyden koordinointivälineen voimassaolon päätyttyä. Lisäksi Turkin kansallista järjestelmää olisi valmisteltava ottamaan vastuulleen koordinointivälineen tuen täytäntöönpano, jotta varmistetaan kestävät ratkaisut ja tasa-arvoiset mahdollisuudet käyttää oikeuksia ja palveluja.

Toisen erän suunnittelussa pyrittiin ottamaan huomioon Euroopan tilintarkastustuomioistuimen marraskuussa 2018 julkaistussa erityiskertomuksessa[30] esitetyt suositukset (ks. myös jäljempänä oleva tarkastusta koskeva luku). Tilintarkastustuomioistuin korosti erityisesti, että on laadittava yhteinen strategia koordinointivälineen humanitaarista ja kehitysapua koskevien lohkojen käyttöönottoa varten, jotta valmistaudutaan siirtymään koordinointivälineen rahoituksesta kansallisten viranomaisten järjestämään rahoitukseen ja varmistetaan koordinointivälineen saavutusten kestävyys sen voimassaolon päätyttyä.

Ohjauskomitealta toukokuussa 2019 saadun tuen sekä liittymistä valmistelevan tukivälineen hallintokomitealta heinäkuussa saadun myönteisen lausunnon myötä komissio hyväksyi terveydenhuoltoa, suojelua, sosioekonomista tukea ja kunnallista infrastruktuuria koskevan erityistoimenpiteen. Se rahoitetaan koordinointivälineen kehitysapua koskevasta lohkosta, ja sen kokonaisrahoitus on 1,41 miljardia euroa[31]. Tämän ansiosta komissio pystyi käynnistämään neuvottelut eräistä toisesta erästä rahoitettavista toimista (ks. jäljempänä oleva kuvaus painopistealoittain). Erityistoimenpide täydensi koulutusta koskevaa erityistoimenpidettä, jonka komissio hyväksyi heinäkuussa 2018 ja jota muutettiin joulukuussa 2018. Myös koulutusta koskevaa erityistoimenpidettä rahoitetaan koordinointivälineen kehitysapua koskevasta lohkosta, ja sen kokonaismäärä on 500 miljoonaa euroa[32].

Liittymistä valmistelevan tukivälineen hallintokomitea antoi lokakuussa 2019 myönteisen lausunnon koordinointivälineeseen kuuluvasta tukitoimenpiteestä, jolla varmistetaan koordinointivälineen seurantaa, arviointia, tarkastusta ja tiedotusta koskevien toimien jatkaminen. Toimenpide hyväksyttiin virallisesti marraskuussa 2019, ja sen määrärahat olivat 11,34 miljoonaa euroa. Toimenpiteen olisi katettava ensimmäisessä erässä rahoitetun tukitoimenpiteen puitteissa aloitettujen toimien jatkaminen sekä toisessa erässä suunnitellut ja toteutettavat hankkeet.

Koordinointivälineen humanitaarista apua koskevassa lohkossa vuoden 2018 humanitaarisen avun toteutussuunnitelmaan osoitetut 50 miljoonaa euroa on sidottu kokonaan, ja niistä on tehty sopimukset kymmenessä hankkeessa, jotka kattavat terveydenhuolto- ja suojelutoimia. Humanitaaristen määrärahojen jäljelle jäänyt määrä sidottiin vuoden 2019 humanitaarisen

[30] Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_27/SR_TRF_FI.pdf

[31] Komission täytäntöönpanopäätös Turkin-pakolaisavun koordinointivälineestä rahoitettavan, terveydenhuoltoa, suojelua, sosioekonomista tukea ja kunnallista infrastruktuuria koskevan erityistoimenpiteen hyväksymisestä (ainoastaan englanniksi), 18.7.2019 C(2019) 5454 final.

[32] https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/amendment_c_2018_8254_f1_commission_implementing_decision_en_v3_p1_1001796.pdf

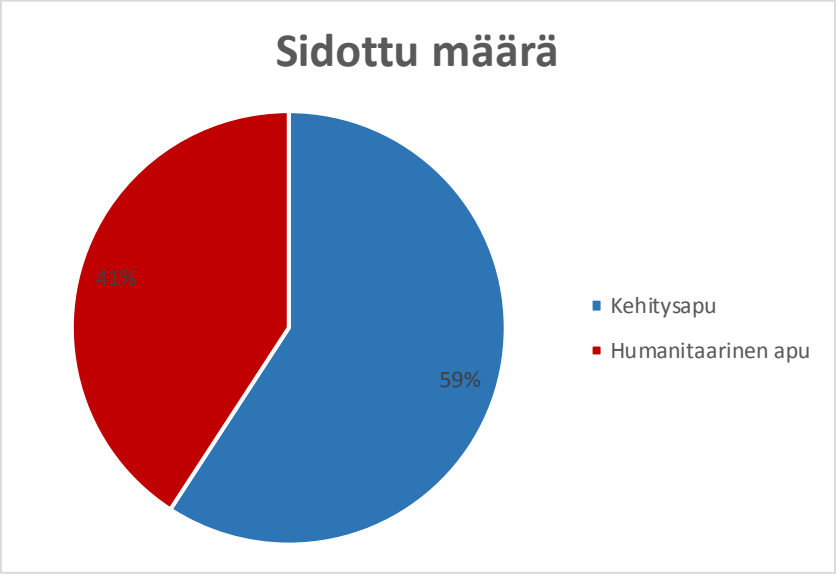
avun toteutussuunnitelman välityksellä. Jäljellä olleista 991,88 miljoonasta eurosta[33] 972 miljoonaa euroa on jo sidottu sopimuksin, mukaan lukien nykyisen hätätilanteiden sosiaalisen turvaverkon (ESSN 2) jatkaminen sekä uuden ESSN 3 -verkkoa koskevan sopimuksen allekirjoittaminen. ESSN 3 -sopimuksen täytäntöönpanon on tarkoitus alkaa huhtikuussa 2020. Jäljelle jääneet 19,50 miljoonaa euroa varattiin puskuriksi uusien Syyriasta saapuvien pakolaisten virtaa koskevien toimien mahdollista rahoittamista varten. Koska puskuria ei käytetty vuonna 2019, näistä määrärahoista olisi tehtävä sopimukset vuoden 2020 ensimmäisten kuukausien aikana. Tämä saattaa päätökseen toisen erän suunnittelun.

Komissio oli kohdentanut koordinointivälineen kaikki toimintamäärärahat 31. joulukuuta 2019 mennessä. Toimintamäärärahojen kokonaismäärä on kuusi miljardia euroa, joista sopimus on tehty 4,7 miljardista eurosta, joista puolestaan on maksettu 3,2 miljardia euroa.

5. Koordinointivälineen täytäntöönpano

Koordinointiväline pannaan täytäntöön humanitaarisena ja kehitysapuna. Humanitaariseen apuun oli ensimmäisessä erässä osoitettu noin 1,4 miljardia euroa ja kehitysapuun 1,6 miljardia euroa. Koska Syyrian kriisi on pitkittynyt, toisen erän toimissa keskitytään entistä enemmän sosioekonomisiin tukitoimiin ja toimeentulomahdollisuuksien luomiseen. Toisessa erässä humanitaariseen apuun on osoitettu 1,04 miljardia euroa ja kehitysapuun 1,9 miljardia euroa.

Koko koordinointivälineessä humanitaarisen avun ja kehitysavun osuudet jakautuvat seuraavasti:



Tarkat tiedot ovat saatavilla verkossa olevasta hanketaulukosta[34].

[33] Loput humanitaarisista määrärahoista on tarkoitettu hallinnollisiin kuluihin ja tukimenoihin, jotka eivät sisälly humanitaarisen avun toteutussuunnitelmiin.
[34] https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/facility_table.pdf

On tärkeää huomata, että koordinointivälineen puitteissa annettu apu on hankeperusteista. Maksut riippuvat koordinointivälineen toimia koskevien sopimusten tekemisessä ja toimien toteuttamisessa saavutetusta edistyksestä.

Erityistä huomiota kiinnitetään muihin kuin syyrialaispakolaisiin ja -turvapaikanhakijoihin. Koordinointivälineen toimiin pyritään aina ottamaan mukaan myös pakolaisia vastaanottavat paikallisyhteisöt.

Humanitaarisella avulla tuetaan kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevia pakolaisia antamalla ennakoitavissa olevaa ja ihmisarvoista apua, joka käsittää perustarpeiden täyttämisen ja suojelun. Sen avulla myös korjataan palvelujen tarjonnassa olevia puutteita hyödyntämällä hätätilanteiden terveydenhuoltoon ja koulutukseen erikoistuneita järjestöjä ja kumppaneita. EU:n humanitaarista apua ohjaa humanitaarista apua koskeva eurooppalainen konsensus vuodelta 2007[35]. Sen mukaisesti EU noudattaa humanitaarisena toimijana humaanisuuden, puolueettomuuden, tasapuolisuuden ja riippumattomuuden periaatteita, jotka vahvistetaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 214 artiklassa ja humanitaarista apua koskevassa asetuksessa (N:o 1257/96)[36].[37]

Koordinointivälineen humanitaarista apua koskevassa lohkossa on toteutettu yhteensä 64 hanketta 19 kumppanin avulla. Hankkeet on toteutettu koordinointivälineen ensimmäisestä ja toisesta erästä. Näiden hankkeiden tarkoituksena on kattaa Turkissa kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien pakolaisten perustarpeet, suojelu, koulutus ja terveydenhuolto. Kaikki ensimmäisen erän sopimukset on saatettu päätökseen, lukuun ottamatta viittä hanketta, jotka päättyvät vuonna 2020. Ensimmäisessä erässä humanitaariseen apuun osoitettiin noin 1,4 miljardia euroa, jotka sidottiin sopimuksin. Määrästä maksettiin 1,3 miljardia euroa. Toisessa erässä sopimukset on tehty 1,022 miljardista eurosta, ja tästä määrästä oli maksettu 590 miljoonaa euroa 31. joulukuuta 2019 mennessä.

Kehitysapu on pidemmän aikavälin tarpeisiin liittyvää tukea pakolaisten terveydenhuollon, koulutuksen ja sosioekonomisen kehityksen aloilla. Käytännössä sillä tuetaan julkisten palvelujen ja kunnallisen infrastruktuurin saatavuutta ja, toimeentulomahdollisuuksia. Siinä myös keskitytään haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin, ja sillä rahoitettavissa toimissa otetaan huomioon sukupuolinäkökohdat, esimerkiksi suojellaan naisia ja tyttöjä seksuaaliselta ja sukupuolistuneelta väkivallalta sekä parannetaan pääsyä seksuaali- ja lisääntymisterveyspalvelujen piiriin.

Koordinointivälineen kehitysapua koskevan lohkon 26 hanketta, joista tehtiin sopimukset ensimmäisessä erässä, etenevät hyvin. Hankkeista 15 pannaan täytäntöön EU:n Syyria-erityisrahastosta. Niiden arvo on yhteensä 293 miljoonaa euroa liittymistä valmistelevasta

[35] Neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien yhteinen julkilausuma.
[36] Neuvoston asetus (EY) N:o 1257/96, annettu 20 päivänä kesäkuuta 1996, humanitaarisesta avusta.
[37] Euroopan komission humanitaarinen apu perustuu vuotuisiin maakohtaisiin humanitaarisen avun toteutussuunnitelmiin. Komission ja sen kumppanien yhteistyökehys humanitaarisen avun alalla vahvistetaan rahoituksesta ja hallinnosta kansainvälisten järjestöjen kanssa tehdyissä puitesopimuksissa ja kansalaisjärjestöjen kanssa tehdyissä kumppanuutta koskevissa puitesopimuksissa.

tukivälineestä suoraan hallinnoitujen määrärahojen[38] lisäksi.

Täytäntöönpanosta vastaaville kumppaneille on maksettu ensimmäisessä erässä 1,59 miljardia euroa kehitysapuun osoitetuista yhteensä 1,6 miljardista eurosta[39]. Koordinointivälineen toisessa erässä on tehty sopimukset yli 700 miljoonasta eurosta ja maksettu 165 miljoonaa euroa.

Seuraavaksi esitetään koordinointivälineen molemmista eristä rahoitetun tuen suunnittelussa ja täytäntöönpanossa saavutettu edistys painopistealoittain:

Koulutus

Koordinointivälineen humanitaarista apua koskevassa lohkossa jatkettiin koulutusta varten myönnettävän ehdollisen rahansiirto-ohjelman menestyksekästä täytäntöönpanoa. Ohjelmalla tuetaan pakolaislasten koulunkäyntiä suorittamalla joka toinen kuukausi maksuja pakolaisperheille sillä ehdolla, että oppilaat osallistuvat säännöllisesti opetukseen. Toisesta koulutusta varten myönnettävästä ehdollisesta rahansiirto-ohjelmasta oli vuoden 2019 loppuun mennessä tuettu yli 500 000:ta pakolaislasta. Sen on tarkoitus jatkua lokakuuhun 2020 asti. Humanitaarisella rahoituksella on koordinointivälineen ensimmäisessä ja toisessa erässä tuettu myös epävirallista koulutusta ja koulutuksen ulkopuolella olevien lasten osallistumista. Tämä tarkoittaa, että koulutuksen tarjoamiseen hätätilanteissa on sidottu yli 180 miljoonaa euroa.

Kehitysavun osalta ensimmäinen suora avustus opetusministeriölle[40] syyrialaislasten koulutusjärjestelmään integroitumisen ja laadukkaaseen koulutukseen pääsyn lisäämiseksi päättyi toukokuussa 2019. Avustus jatkuu kuitenkin PIKTES II -hankkeessa[41], jonka määrärahat ovat 400 miljoonan euroa. Hankkeen täytäntöönpano kestää joulukuuhun 2021 asti. PICTES-hankkeessa on palkattu yli 4 000 turkin kielen opettajaa antamaan kieliopetusta yli 230 000 lapselle. Lisäksi yli 52 000 oppilasta sai valmistavaa opetusta ja tukiopetusta. Kesäkuussa 2019 koulutetun opetushenkilöstön määrä oli yli 170 000. Noin 5 000:ta henkilöstön jäsentä tuettiin maksamalla palkkaa tai muilla kannustimilla. Koordinointivälineestä jatketaan PIKTES II -hankkeessa syyrialaisoppilaiden koulunkäyntiasteen lisäämistä sekä koulutuslaitosten ja opetushenkilöstön toimintavalmiuksien ja koulutuksen laadun parantamista.

Ensimmäisestä erästä on käynnissä kaksi kuudesta EU:n Syyria-erityisrahastosta toteutettavasta hankkeesta. Näiden kahden hankkeen arvo on yhteensä 120 miljoonaa euroa (ja ne kattavat pääasiassa ammatillisen koulutuksen ja korkea-asteen koulutuksen). Ne olisi saatettava päätökseen vuoteen 2020 mennessä.

[38] Koordinointivälineeseen sisältyviä liittymistä valmistelevan tukivälineen varoja hallinnoidaan varainhoitoasetuksen toisen osan IV osaston sisältämien ulkoisia toimia koskevien sääntöjen ja varainhoitoasetuksen soveltamissääntöjen mukaisesti.

[39] Määrä sisältää myös maksut hankkeissa, jotka on pantu täytäntöön EU:n Syyria-erityisrahastosta mutta joita ei vielä ole kirjattu EU:n talousarvioon.

[40] Hankkeen nimi PICTES tulee englannin kielen sanoista ”Promoting Integration of Syrian Children into Turkish Education System” (syyrialaislasten Turkin koulutusjärjestelmään integroitumisen edistäminen).

[41] Hankkeen nimi PIKTES II tulee englannin kielen sanoista ”Promoting Integration of Syrian Kids into Turkish Education System” (syyrialaislasten Turkin koulutusjärjestelmään integroitumisen edistäminen).

Koulujen nykyaikaistamisessa on edistytty hyvin, sillä yli 900 koulua kohteena olleista 970 koulusta on nyt varustettu ja kunnostettu. Koulujen rakentaminen etenee suunnitellusti: tähän mennessä on rakennettu 45 koulua. Koordinointivälineen toisesta erästä myönnetään 100 miljoonaa euroa muuhun koulutusinfrastruktuuriin. EU:n Turkin-edustuston julkaiseman ehdotuspyynnön johdosta elokuussa allekirjoitettiin KfW:n kanssa sopimus noin kymmenen perus- ja keskiasteen koulun, 170 esikoulun ja yhden julkisen koulutuskeskuksen rakentamisesta. Lisäksi EU:n Syyria-erityisrahastosta toteutettava puhdasta energiaa koskeva 40 miljoonan euron hanke etenee. Hankkeen tarkoituksena on tuottaa energiaa kouluihin rakentamalla kaksi aurinkopuistoa ja asentamalla aurinkopaneeleja 120 kouluun.

Suojelu

Koordinointivälineen humanitaarista apua koskevasta lohkosta on tuettu pakolaisten rekisteröintiä ja henkilöllisyyden varmentamista koskevaa toimintaa, jonka tarkoituksena on laillistaa heidän asemansa Turkin maahanmuuton hallintayksikössä[42] ja edistää heidän pääsyään sosiaalipalvelujen piiriin. Ensimmäisessä erässä tähän tarkoitukseen osoitettiin lähes 185 miljoonaa euroa. Tämä kattoi myös suojelun valtavirtaistamisen. Toisessa erässä sopimukset on tehty yli 75 miljoonasta eurosta, joilla tuetaan pakolaisten rekisteröinnin jatkamista ja heidän asemansa päivittämistä sekä helpotetaan heidän pääsyään erityisten suojelupalvelujen sekä valtion tarjoamien sosiaalipalvelujen piiriin.

Kehitysapua koskevasta lohkosta on avustettu EU:n Syyria-erityisrahaston välityksellä pakolaisten vastaanottamista yhteisökeskuksissa sekä haavoittuvassa asemassa olevien pakolaisten ohjaamista asianmukaisten palvelujen piiriin Turkissa. Erityistoimenpide hyväksyttiin heinäkuussa 2019, ja tätä asiakirjaa laadittaessa neuvottelut suorasta 20 miljoonan euron avustuksesta perhe-, työ- ja sosiaalipalveluministeriölle olivat käynnissä. Avustuksen pitäisi parantaa ennaltaehkäisyyn ja suojeluun tähtäävien sosiaalipalvelujen tarjoamista kaikkein haavoittuvimmassa asemassa oleville pakolaisille ja heitä vastaanottaneiden yhteisöjen jäsenille.

Terveydenhuolto

Terveydenhuoltopalvelujen tarjoamista tuetaan yhä enemmän koordinointivälineen kehitysapua koskevasta lohkosta. Siksi humanitaariset kumppanit tarjoavat parhaillaan toisessa erässä rajatun määrän liikkuvia palveluja (joilla vastataan kiireellisiin perusterveydenhuollon, myös seksuaali- ja lisääntymisterveyden, tarpeisiin) ja erityispalveluja, kuten mielenterveyspalveluja ja psykososiaalista tukea sekä fysioterapiaa ja fyysistä kuntoutusta. Terveydenhuollon painopistealalla odotetaan, että siirtyminen kehitysapuun liittyvään suunnitteluun saadaan kaikilta osin päätökseen vuoden 2020 loppuun mennessä.

Kehitysapua koskevassa lohkossa terveysministeriölle SIHHAT-hankkeessa[43] myönnettävän

[42] Turkin sisäministeriön alaisuudessa toimiva yksikkö.

[43] SIHHAT on lyhenne englannin kielen sanoista ”Improving the health status of the Syrian population under temporary protection and related services provided by Turkish authorities” (tilapäistä suojelua saavien syyrialaisten terveydentilan parantaminen ja siihen liittyvät Turkin viranomaisten tarjoamat palvelut). Hanke on

suoran avustuksen täytäntöönpanon on tarkoitus jatkua marraskuuhun 2020 asti. Vuoden 2019 loppuun mennessä tilanne oli se, että maahanmuuttajille tarkoitettuja terveyskeskuksia oli toiminnassa 176 ja niihin oli palkattu 3 181 terveydenhuollon ammattilaista. Hankkeen täytäntöönpanotahti on hyvä, ja alalla on saatu aikaan konkreettisia tuloksia. SIHHAT-hankkeen tavoitetta on vahvistettu, jotta voidaan edistää erikoistuneita tukipalveluja, kuten mielenterveyspalveluja ja psykososiaalista tukea sekä fysioterapiaa ja kuntoutusta, sekä suojelupalvelujen (joita tuettiin aiemmin humanitaarista apua koskevasta lohkosta) integroimista maahanmuuttajille tarkoitettuihin terveyskeskuksiin. Samaan aikaan EU:n Syyria-erityisrahaston välityksellä toteutetaan Maailman terveysjärjestön hanketta, jolla tuetaan maahanmuuttajille tarkoitettuja terveyskeskuksia, syyrialaisen terveydenhuoltohenkilöstön kouluttamista sekä syyrialaisten lääkärien ja sairaanhoitajien ammattipätevyyden tunnustamista, jotta he voivat työskennellä maahanmuuttajille tarkoitetuissa terveyskeskuksissa. Terveysministeriölle myönnetyn 210 miljoonan euron jatkoavustuksen (SIHHAT 2) pitäisi alkaa kesällä 2020. Neuvottelut sopimuksesta ovat vielä kesken. Avustuksella varmistetaan nykyisten terveydenhuoltopalvelujen jatkuminen, minkä lisäksi sillä vahvistetaan erityispalveluja, kuten lisääntymisterveyden, mielenterveyden ja fyysisen kuntoutuksen palveluja. Lisäksi avustuksella tuetaan terveydenhuollon infrastruktuuria rakentamalla sairaalat Kilisiin ja Hatayhin. Sen jälkeen, kun erityistoimenpide hyväksyttiin heinäkuussa 2019, on myönnetty 90 miljoonan euron määrärahat muuhun terveydenhuollon pienimuotoisen infrastruktuurin rakentamiseen ja/tai korjaamiseen. Hankintamenettelyt käynnistetään vuoden 2020 aikana.

Huolta aiheuttaa edelleen pakolaisten pääsy terveydenhuoltopalvelujen piiriin heidän alkuperäisen rekisteröintipaikkansa ulkopuolella tai heidän ollessaan liikkeellä. Tällöin hoito rajoittuu akuuttihoidon palveluihin ja rokotteisiin. Tämä vaikuttaa kielteisesti matkaa tekeviin pakolaisiin, kausityöntekijöihin ja niihin pakolaisiin, jotka on sijoitettu uudelleen muihin maakuntiin. Komissio seuraa toimintapoliittisia muutoksia tiiviisti ja pyrkii tavoittamaan kohderyhmään kuuluvat pakolaiset SIHHAT-hankkeen liikkuvan terveydenhuollon toiminnalla.

Kunnallinen infrastruktuuri

Jäte- ja vesihuoltolaitoksia rakennetaan parhaillaan Kilisissä, Hatayssa, Gaziantepissa ja Sanliurfassa EU:n Syyria-erityisrahaston hankkeessa, jonka täytäntöönpanosta vastaa YK:n kehitysohjelma (UNDP). Paikallisviranomaisten valmiuksia vastata hätätilanteisiin on myös lisätty hankkimalla paloautoja ja antamalla teknistä tukea. Joulukuussa 2018 julkaistun kiinnostuksenilmaisupyynnön johdosta on valittu alustavasti joitakin hankkeita toisesta erästä rahoitettaviksi. Näihin hankkeisiin kuuluu toimia, joilla parannetaan kunnallisten palvelujen saatavuutta ja laatua vesi- ja jätehuollon aloilla pakolaisvirrasta eniten kärsineillä alueilla. Lisäksi pienempi osio liittyy sosiaalista yhteenkuuluvuutta tukevaan virkistysinfrastruktuuriin. Ensimmäinen sopimus Ranskan kehitysyhteistyöviraston (Agence Française de Développement) kanssa allekirjoitettiin joulukuussa 2019. Neuvotteluja muiden

300 miljoonan euron suora avustus Turkin terveysministeriölle, ja sen tarkoituksena on varmistaa pakolaisten pääsy terveydenhuoltopalvelujen piiriin.

täytäntöönpanokumppanien kanssa käydään parhaillaan.

Perustarpeet ja sosioekonominen tuki

Tämän painopistealan toimien tavoitteena on varmistaa tuki kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien pakolaisten perustarpeisiin ja edistää selviytymiskykyä ja omaehtoista selviytymistä. Näin pyritään siirtymään sosiaaliavustusjärjestelmistä riippuvuudesta siihen, että lisätään niiden pakolaisten riippumattomuutta ja toimeentulomahdollisuuksia, joilla on tarvittavat valmiudet ja taidot.

Hätätilanteiden sosiaalinen turvaverkko (ESSN) on humanitaarinen sosiaaliavustusohjelma, jossa haavoittuvassa asemassa olevat pakolaiset saavat vapaasti moniin eri tarkoituksiin kuukausittaista käteisapua. Joulukuussa 2019 tilanne oli se, että ohjelmasta sai tukea perustarpeiden täyttämiseen yli 1,7 miljoonaa haavoittuvassa asemassa olevaa pakolaista. Turvaverkontoisen vaiheen on määrä kestää huhtikuuhun 2020, jolloin on tarkoitus aloittaa uusi 500 miljoonan euron sopimus (ESSN 3) Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun yhdistysten kansainvälisen liiton kanssa. Näin kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevia pakolaisia voidaan tukea vuoden 2021 alkuun saakka. Koordinointivälineen humanitaarista apua koskevasta lohkosta on osoitettu perustarpeiden täyttämiseen yhteensä yli 1,8 miljardia euroa.

Koska Syyrian kriisi on pitkittynyt, toisen erän toimissa keskitytään entistä enemmän toteuttamaan sosioekonomisen tuen toimia ja luomaan toimeentulomahdollisuuksia. Tätä asiakirjaa laadittaessa neuvottelut suorasta avustuksesta perhe-, työ- ja sosiaalipalveluministeriölle olivat kesken. Avustuksen avulla on tarkoitus rahoittaa kaikkein haavoittuvimmassa asemassa oleville pakolaisille myönnettävää tukea, joka on verrattavissa Turkin sosiaaliturvajärjestelmästä myönnettävään sosiaaliavustukseen. Hätätilanteiden sosiaalisen turvaverkon ja suoran avustuksen rinnakkaisuus edellyttää täytäntöönpanojärjestelyjen huolellista suunnittelua ja koordinointia, jotta vältetään kaksinkertainen rahoitus ja varmistetaan synergiaedut ja asteittainen siirtyminen humanitaarisesta avusta kehitysapuun. Samanaikaisesti näiden toimien kanssa olisi pantava täytäntöön ensimmäisen erän sosioekonomista tukea koskeva hankkeet, joiden arvo on yhteensä yli 185 miljoonaa euroa. Työpaikkakohtaisen ja ammatillisen neuvonnan, työpaikalla tapahtuvan kouluttamisen ja työlupaprosessin yksinkertaistamisen kaltaisista toimista hyötyvät niin Syyrian pakolaiset kuin heitä vastaanottaneet yhteisötkin. Tavoitteena on parantaa työllistettävyyttä ja helpottaa pääsyä työmarkkinoille. Maailmanpankki toteuttaa parhaillaan 50 miljoonan euron hanketta yhteistyössä Turkin työvoimatoimiston (İŞKUR) sekä perhe-, työ- ja sosiaalipalveluministeriön kanssa. Lisäksi sekä Syyrian pakolaisten että heitä vastaanottaneiden yhteisöjen startup-yrityksille ja yrittäjinä jo toimiville myönnetään pieniä yritystoimintaan liittyviä koulutusavustuksia yhteistyössä Turkin pk-yritysten kehitysjärjestön (KOSBEG) kanssa. Toisella Maailmanpankin täytäntöönpanemalla hankkeella tuetaan naisjohtoista yhteiskunnallisen yrittäjyyden mallia, jotta voidaan tarjota tuloa jatkuvasti tuottavaa toimintaa sekä haavoittuvassa asemassa oleville syyrialaisille naispakolaisille että turkkilaisille naisille.

Toisesta erästä julkaistiin joulukuussa 2018 kiinnostuksenilmaisupyyntö. Se sisältää useita hankkeita, jotka toteutetaan pilariarvioitujen tahojen kanssa ja joiden arvo on yhteensä

465 miljoonaa euroa. Suunniteltujen toimien tavoitteena on parantaa pakolaisten ja heitä vastaanottaneiden yhteisöjen työllistettävyyttä ja osaamista, kehittää ammatilliseen koulutukseen sekä markkinoiden tarjonnan ja kysynnän yhteensovittamiseen liittyviä palveluja sekä luoda suotuisa ympäristö yritysten kasvulle, rekisteröinnille ja laajentumiselle. Toimet olisi kohdennettava sekä pakolaisille että heitä vastaanottaneille yhteisöille, jotta voidaan edistää sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja torjua sosiaalisia jännitteitä aiheuttavia stereotypioita. Ensimmäiset kaksi hanketta allekirjoitettiin joulukuussa 2019 Expertise Francen ja kansainvälisen siirtolaispolitiikan kehittämiskeskuksen (ICMPD) kanssa.

Sukupuolinäkökohdat koordinointivälineen hankkeissa

Komissio on sitoutunut panemaan täytäntöön sukupuolten tasa-arvon edistämistä koskevan EU:n toimintasuunnitelman (GAP II) ”Sukupuolten tasa-arvo ja naisten vaikutusvallan vahvistaminen: Tyttöjen ja naisten elämän muuttaminen EU:n ulkosuhteiden avulla (2016–2020)”. Tässä yhteydessä EU:n kokonaisvaltaisia painopisteitä ja tavoitteita ovat naisten ja tyttöjen ihmisoikeuksien suojelu ja toteutuminen, sukupuolten tasa-arvo sekä naisten ja tyttöjen vaikutusvallan vahvistaminen. Ne ohjaavat koordinointivälineen toimia.

Koordinointivälineen humanitaarista apua koskevaan lohkoon sovelletaan EU:n pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden (ECHO) pääosaston sukupuolipolitiikkaa, joka vahvistetaan vuonna 2013 sukupuolesta humanitaarisessa avussa julkaistussa valmisteluasiakirjassa ”Gender in Humanitarian Aid: different needs, adapted response”. Tämä tarkoittaa, että kumppaneita kehotetaan tekemään ohjelman alussa sukupuolianalyysi, mukauttamaan ohjelman suunnittelua ja täytäntöönpanoa sukupuoliryhmiin kohdistuvien erilaisten riskien ja mahdollisuuksien perusteella sekä raportoimaan tuloksista siten, että tiedot on eritelty sukupuolen mukaan.

Näin ollen sukupuolinäkökohdat otetaan huomioon kaikissa koordinointivälineen hankkeissa ja ne myös valtavirtaistetaan. Koordinointivälineen toimet on suunniteltu edistämään miesten ja naisten sekä poikien ja tyttöjen yhtäläisten mahdollisuuksien toteutumista. Tämän seuraamiseksi kerätään sukupuolen mukaan eriteltyjä tietoja. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen yhdistetään erityistoimiin, jotka on suunniteltu varmistamaan edistyminen tällä alalla. Koordinointivälineen puitteissa tehdään yhteistyötä sellaisten täytäntöönpanokumppaneiden kanssa, joilla on vankka kokemus tältä alalta ja jotka pystyvät käymään vuoropuhelua Turkin viranomaisten kanssa. Tällaisia ovat muun muassa Yhdistyneiden kansakuntien lastenavun järjestö (Unicef), YK:n tasa-arvojärjestö UN Women ja Kansainvälinen työjärjestö (ILO).

Muuttoliikkeen hallinta

Koordinointivälineen ensimmäisestä erästä rahoitettiin kaksi tämän alan hanketta. Ensimmäisessä hankkeessa myönnetyllä EU:n tuella vahvistettiin Turkin rannikkovartioston valmiuksia suorittaa etsintä- ja pelastusoperaatioita. Vuonna 2018 toimitettiin kuusi pelastusvenettä ja 1 081:lle Turkin rannikkovartioston työntekijälle annettiin humanitaarisia normeja koskevaa koulutusta. Toisessa hankkeessa tuettiin EU:n ja Turkin julkilausuman täytäntöönpanoa avustamalla maahanmuuton hallintayksikköä EU:sta tapahtuvien palautusten hallinnoinnissa ja 21 säilöönottoyksikön päivittäisessä toiminnassa. Koordinointivälineestä

on maksettu 369 syyrialaisen ja 1 605 muun kuin syyrialaisen palautuksen hallinnoinnista (kuljetus, majoitus) aiheutuneet kustannukset sekä 750 hengelle tarkoitetun säilöönottoyksikön rakentaminen. Hanke kattoi rajan sääntöjenvastaisesti ylittäneiden Turkissa kiinni otettujen ja EU:sta palautettujen siirtolaisten lääkkeisiin, ruokaan, hygieniatarvikepakkauksiin, vaatteisiin ja SIM-kortteihin liittyvät kustannukset sekä säilöönottoyksiköiden kaasu-, sähkö- ja vesilaskut. Hankkeessa rahoitettiin myös 21 säilöönottokeskuksessa siirtolaisille palveluja tarjoavien 186 työntekijän palkat. Työntekijöihin lukeutui psykologeja (24), sosiaalityöntekijöitä (17), tulkkeja (54), elintarviketekniikan insinöörejä (15), teknikkoja (43) ja kuljettajia (33). Hanke päättyi joulukuussa 2019. Toisessa erässä ei ole varattu erityisiä määrärahoja tätä alaa varten.

6. Seuranta ja arviointi

Koordinointivälineen seuranta- ja arviointijärjestelmä on suunniteltu otettavaksi käyttöön asteittain, ja sitä on tarkoitus parantaa jatkuvasti.

Tuloskehys

Koordinointivälineen tuloskehys heijastaa koordinointivälineen strategista kehystä sekä koordinointivälineen puitteissa toteutettuja konkreettisia toimia ja niiden loogisia viitekehyksiä. Tuloskehys kehitettiin elokuun 2016 ja maaliskuun 2017 välisenä aikana. Työssä kuultiin keskeisiä sidosryhmiä, muun muassa koordinointivälineen ohjauskomiteaa sekä asiaankuuluvia Turkin viranomaisia ja komission yksiköitä. Ensimmäinen luonnos esitettiin ohjauskomitealle maaliskuussa 2017 ja tarkistettu versio marraskuussa 2018.

Tuloskehystä on tarkistettu edelleen sen varmistamiseksi, että sitä päivitetään koordinointivälineen toisen erän painopistealojen mukaan ja sovitetaan niihin. Päätavoitteena on mahdollistaa tuloksellisuuden seuranta ja tuloksista raportointi koko koordinointivälineen tuotosten ja tulosten tasolla. Tarkistetun tuloskehyksen lopullinen luonnos esitettiin ohjauskomitealle joulukuussa 2019.

Seuranta ja raportointi koordinointivälineen tasolla

Seuranta koordinointivälineen tasolla aloitettiin keväällä 2017. Täytäntöönpanosta vastaavat kumppanit tuottavat tuotostasolla seurantatietoja kussakin sopimuksessa määriteltyjen velvoitteidensa mukaisesti. Ensimmäisen kerran seurantatietoja pyydettiin toukokuussa 2017, minkä jälkeen vuonna 2017 toteutettiin kolme raportointijaksoa. Raportointijaksot jatkuivat vuosina 2018 ja 2019. Niiden perusteella on julkaistu puolivuosittain koordinointivälineen seurantaraportteja, joista uusin kattaa kesäkuuhun 2019 ulottuvan kauden[44].

Ensimmäisten tiedonkeruujaksojen oli tarkoitus toimia tuloskehyksen tuotosindikaattoreiden pilottivaiheena. Ne auttoivat täytäntöönpanosta vastaavia kumppaneita perehtymään koordinointivälineen seuranta- ja raportointivaatimuksiin, ja niiden avulla voitiin testata ehdotettujen indikaattoreiden soveltuvuutta. On tärkeää panna merkille, että merkittävästä

[44] https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/facility_results_framework_monitoring_report.pdf

osasta koordinointivälineen toimia tehtiin sopimukset vuoden 2017 lopulla ja että toimien täytäntöönpano aloitettiin vuonna 2018.

Täytäntöönpanosta vastaavat kumppanit ilmoittavat koordinointivälineen tuloskehyksen indikaattoritiedot hankintaviranomaisille eli EU:n Turkin-edustustolle, EU:n Syyria-erityisrahastolle ja ECHO-pääosastolle yhteisen seurantamallin avulla. Kukin hankintaviranomainen yhdistää tiedot ja toimittaa ne koordinointivälineen sihteeristölle kokoamista ja analysointia varten. Prosessia tuetaan teknisesti sisäisellä tietoteknisellä välineellä (koordinointivälineen seurantajärjestelmä), jonka avulla tiedot voidaan koota, analysoida ja visualisoida automaattisesti. Koordinointivälineen seurantajärjestelmän keskeiset ominaisuudet esiteltiin ohjauskomiteassa joulukuussa 2019.

Seurantaa tukeva tekninen apu

Komissio hyväksyi toukokuussa 2017 ensimmäisen komission täytäntöönpanopäätöksen tukitoimenpiteestä koordinointivälineen seurantaa, arviointia, tarkastusta ja tiedotusta varten. Tämä mahdollisti teknisen avun hankkimisen koordinointivälineen seurannan tueksi sekä toimien/sopimusten että koordinointivälineen tasolla. Sopimus seurannan teknisestä avusta allekirjoitettiin tammikuussa 2018, ja sen täytäntöönpano on meneillään. Toimeksianto jakautuu kahteen erilliseen osaan. Ensimmäinen osa koskee seurannalle ja raportoinnille annettavaa tukea koordinointivälineen tasolla. Se kattaa tuloskehyksen säännöllisen tarkastelun, lähtö- ja tavoitearvojen arvioinnin sekä indikaattoreiden laskentamenetelmät ja niihin liittyvät ohjeet. Teknisen avun ryhmä vastaa myös koordinointivälineen sihteeristölle annettavasta tuesta sihteeristön laatiessa ensimmäisen tason analyysejä koordinointivälineen seurantajärjestelmän avulla neljännesvuosittain kerätyistä seurantatiedoista sekä puolivuosittaisia koordinointivälineen seurantaraportteja. Toimeksiannon toisessa osassa tuetaan EU:n edustustoa koordinointivälineen kehitysapua koskevasta lohkosta rahoitettavien toimien ja sopimusten seurannassa. Tämä kattaa myös tietojen tarkistamisen tekemällä säännöllisiä tai tapauskohtaisia seurantatoimia. Koordinointivälineen joidenkin toimien laajuuden ja maantieteellisen kattavuuden vuoksi tuki on todellakin tarpeen edustuston suorittaessa tarkastuksia paikan päällä. Vuoden 2019 joulukuun loppuun mennessä oli saatettu päätökseen 135 seurantatoimea: tulosperusteisen seurannan asiantuntijat olivat suorittaneet kuusi tulosperusteista seurantatoimea, teknisen avun ryhmä oli suorittanut 31 toimea ja EU:n edustuston asiasta vastaavat ohjelmajohtajat olivat suorittaneet 98 paikalla tehtävää tarkastusta ja seurantatoimea. Yli 28 prosentissa seurantatoimista käsiteltiin Turkin opetusministeriölle ja terveysministeriölle ja maahanmuuton hallintayksikölle myönnettyjä suoria avustuksia.

Komissio hyväksyi marraskuussa 2019 toisen tukitoimenpiteen, jolla täydennetään ja jatketaan ensimmäistä tukitoimenpidettä ja jossa hyödynnetään sen tuloksia. Koordinointivälineen humanitaarista pilaria seurataan siitä annettujen säännösten mukaisesti. Kaikkien humanitaarisen avun toteutussuunnitelmien puitteissa rahoitettujen toimien seurannasta vastasivat ECHO-pääosaston kenttähenkilöstö Turkissa ja aluetoimisto Ammanissa. Lisäksi päätoimipaikan henkilöstö teki seurantakäyntejä. Joulukuun 2019 loppuun mennessä oli saatu päätökseen 177 hanketason seurantatoimea. ECHO-pääosaston kumppanit raportoivat neljännesvuosittain tuloskehyksen indikaattoreiden mukaisesti. Sen

lisäksi ensimmäisessä erässä raportoitiin myös suojelua koskevan painopistealan indikaattoreista, ja ne otettiin huomioon samassa seurantajärjestelmässä, jota käytetään koordinointivälineen tason seurantaan. Tarkistetun tuloskehyksen mukaisesti on luotu nimenomainen suojeluun liittyvä painopisteala, ja kaikki humanitaarista apua koskevan lohkon asiaan liittyvät indikaattorit on sisällytetty yhteen koordinointivälineen laajuiseen kehykseen.

Arviointi

Koordinointivälineen toimia arvioidaan kolmella eri tasolla: toimien tasolla toteutettavat arvioinnit, koordinointivälineen toimintakokonaisuuksien tasolla toteutettavat arvioinnit ja muut koordinointivälineeseen liittyvät arvioinnit. Päätökseen on saatu tai parhaillaan on käynnissä viisi toimien ja toimintakokonaisuuksien tasolla toteutettavaa arviointia ja kuusi muuta koordinointivälineeseen liittyvää arviointia. Komissio otti joulukuussa 2018 käyttöön koordinointivälineen strategisen väliarvioinnin, joka aloitettiin maaliskuussa 2019. Tavoitteena on arvioida rahoitusta, jota koordinointivälineestä on myönnetty koulutuksen, terveydenhuollon, sosioekonomisen tuen ja muuttoliikkeen hallinnan painopistealoille vuosina 2016–2019/2020. Väliarvioinnin pitäisi antaa asiaankuuluville komission yksiköille, koordinointivälineen ohjauskomitealle, muille kiinnostuneille sidosryhmille ja suurelle yleisölle riippumaton kokonaisarvio koordinointivälineen tuloksellisuudesta. Väliarvioinnissa kiinnitetään erityistä huomiota koordinointivälineen välivaiheen tuloksiin sen tavoitteisiin nähden. Arvioinnin tavoitteena on myös kerätä kokemuksia ja antaa suosituksia koordinointivälineen nykyisten ja tulevien toimien parantamiseksi.

7. Tarkastus

Komissio panee parhaillaan täytäntöön marraskuussa 2018 julkaistussa koordinointivälinettä koskevassa Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa[45] annettuja suosituksia. Kaikissa suosituksissa on edistytty hyvin. Erityisesti on onnistuttu lisäämään koordinointivälineen yhteydessä käytettyjen välineiden täydentävyyttä, vähentämään tuen välillisiä kustannuksia ja kehittämään siirtymästrategiaa.

8. Viestintä ja näkyvyys

Näkyvyydelle ja viestinnälle on annettu paljon painoarvoa koordinointivälineen toiminnan alusta alkaen. Koordinointivälineellä on keskeinen merkitys välitettäessä Turkissa oleville pakolaisille ja heitä vastaanottaneille yhteisöille viesti EU:n jatkuvasta vahvasta tuesta. Vuoden 2017 viestintästrategiaa käytetään edelleen tiedotustoimien yleisenä kehyksenä, ja sen tavoitteena on parantaa koordinointivälineestä rahoitettavien toimien näkyvyyttä.

Tapahtumat ja tilaisuudet

Vuonna 2019 järjestettiin useita tapahtumia, jotka liittyivät koordinointivälineen virstanpylväisiin. Lisäksi täytäntöönpanosta vastaavat kumppanit järjestivät eri aloilla hankkeiden käynnistystapahtumia. Sellaisia olivat esimerkiksi Maailmanpankin pitämä

[45] https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_27/SR_TRF_FI.pdf

koulun avajaisseremonia, turvapaikanhakijoiden ja siirtolaisten solidaarisuusyhdistyksen (ASAM) järjestämä mediakoulutus, Ranskan kehitysyhteistyöviraston järjestämä koordinointivälineestä rahoitettavan valtionsairaalan rakennustöiden aloitusseremonia Hatayssa sekä EU:n Syyria-erityisrahastosta rahoitettu yliopisto-opiskelijoiden valmistumistilaisuus. Yleisön kiinnostusta herättivät myös useat muut EU:n edustuston järjestämät tapahtumat, kuten Syyria-konferenssin yhteydessä järjestetty Harmony of the Future -konsertti, EU–Turkey Solidarity Team -jalkapallojoukkueen perustaminen ja sen osallistuminen alle 12-vuotiaiden İzmir Cup -turnaukseen[46] sekä Maailman pakolaispäivänä järjestetty muuttoliikeaiheinen valokuvanäyttely. Koordinointivälinettä esiteltiin myös Genevessä joulukuun 2019 lopussa järjestetyssä Maailman pakolaisfoorumissa. Lisäksi EU:n edustusto, Konyan johto, EU:n suurlähettiläät ja opetusministeriön edustajat osallistuivat uuden koulurakennuksen avajaisiin osana koulutusinfrastruktuurihanketta ”Project on Education Infrastructure for Resilience”.[47]

EU:n humanitaariset kumppanit toteuttivat useita viestintätoimia eri puolilla Eurooppaa ja tiedottivat unionin kansalaisille EU:n tuesta Turkissa oleville pakolaisille. Esimerkiksi Maailman ruokaohjelma järjesti Strasbourgin rautatieasemalla vuoden 2019 heinäkuusta syyskuuhun ulottuvan näyttelyn, joka oli osa hätätilanteiden sosiaalisen turvaverkon (ESSN) tiedotustoimintaa. Näyttelyssä esillä olleiden 52 taideteoksen tekijöitä olivat 12 syyrialaista naista, jotka olivat kaikki ESSN-ohjelman edunsaajia Turkissa. Näyttely pidettiin alun perin Ankarassa ja Istanbulissa vuonna 2018, ja se sai paljon mediahuomiota. Lisäksi Unicef järjesti valokuvanäyttelyn aiheesta ”Dreams of the Future”, joka rahoitettiin ECHO-pääosaston epävirallista koulutusta koskevasta ohjelmasta. Näyttelyssä oli esillä turkkilaisten ja syyrialaisten nuorten ottamia valokuvia, ja se toteutettiin Pariisissa toukokuussa 2019 pidetyssä Ranskan talous-, sosiaali- ja ympäristöneuvostossa. EU:n humanitaarinen kumppani Diakonie järjesti vuonna 2019 näyttelyitä eri puolilla Saksaa, muun muassa Berliinissä ja Hannoverissa. Lisäksi Diakonie toteutti mainostaulukampanjan Saksan evankelisilla kirkkopäivillä Dortmundissa.

Medianäkyvyys

Koordinointivälineen humanitaarisia ohjelmia esiteltiin yli 70 merkittävässä kansainvälisessä painetussa ja audiovisuaalisessa artikkelissa vuonna 2019. Näkyvyyttä tuettiin yhdellä ECHO-pääosaston järjestämällä mediavierailulla Turkkiin sekä kahdella EU:n humanitaaristen kumppanien järjestämällä mediavierailulla. Lisäksi vuoden 2019 mediatapahtumiin kuului EU:n edustuston järjestämä eurooppalaisille toimittajalle tarkoitettu lehdistövierailu, jonka aikana toimittajat tutustuivat koordinointivälineen hankkeisiin Istanbulissa.[48] Lisäksi humanitaarisesta avusta ja kriisinhallinnasta vastaava komissaari vieraili Turkissa tammikuussa 2019 juhlistamassa sitä, että 1,5 miljoonaa pakolaista oli

[46] https://www.avrupa.info.tr/en/news/eu-delegations-eu-tr-solidarity-team-won-hearts-u12-izmir-cup-9452
[47] https://www.avrupa.info.tr/en/eu-and-member-states/eu-delegation-turkey-konya-governorship-eu-ambassadors-and-representatives
[48] https://www.avrupa.info.tr/en/news/european-journalists-visited-eu-funded-facility-projects-istanbul-9976
https://www.avrupa.info.tr/en/news/european-journalists-visited-eu-funded-facility-projects-hatay-9453

saanut tukea ESSN-ohjelmasta. Vierailusta raportoi yli kymmenen kansallista sanomalehteä ja uutistoimistoa sekä yli sata digitaalista kanavaa.

Audiovisuaalisen aineiston käyttö koordinointivälineen toiminnan esittelyssä on ollut tärkeä osa yleistä viestintästrategiaa. Täytäntöönpanosta vastaavia kumppaneita kannustettiin tekemään videoita hankkeiden saavutuksista inhimillistä näkökulmaa painottavien tarinoiden kautta. YK:n virastot, ministeriöt ja kansalaisjärjestöt tekivät vuonna 2019 lähes 50 videota. Turkin kansallisella televisiokanavalla lähetettiin kymmenen jakson sarja, jossa käsiteltiin koordinointivälineen hankkeita inhimillisestä näkökulmasta. Myös Turkin viranomaisia haastateltiin. EU:n edustuston Youtube-kanavalle on koottu ”Hepsi Gerçek” -televisio-ohjelmat[49].

EU:n edustuston ja ECHO-pääosaston Turkin-toimiston tiedotus- ja viestintätiimit tiedottavat säännöllisesti koordinointivälineen hankkeista. Nämä hankkeet saivat laajaa näkyvyyttä keskeisissä kansainvälisissä yleisradiolaitoksissa, mukaan lukien TRT World, Reuters, Deutsche Welle ja Anadolu Agency. Vuoden 2019 kouluvuoden alussa näytettiin televisiomainoksia, joissa esiteltiin koulutusalan infrastruktuurihankkeita. Humanitaarisiin ohjelmiin liittyvä sisältö sai ainakin 200 osumaa kansallisissa tiedotusvälineissä.

Komissio on julkaissut koordinointivälineestä vuonna 2019 kahdeksan lehdistötiedotetta ja Ankarassa sijaitseva EU:n edustusto paikallisesti vielä kymmenen lehdistötiedotetta. ECHO-pääosaston humanitaariset kumppanit julkaisivat vuonna 2019 viisi paikallista lehdistötiedotetta. Humanitaariset kumppanit ja EU:n henkilöstö julkaisivat kymmenen blogikirjoitusta, joita mainostettiin laajasti kumppaniorganisaatioiden kanavilla, naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosaston ja ECHO-pääosaston sosiaalisessa mediassa sekä EU:n sosiaalisen median paikallisilla tileillä Turkissa.[50]

9. Päätelmät ja seuraavat vaiheet

Koordinointivälineen käytössä edistyttiin merkittävästi vuonna 2019. Koordinointivälineen kaikki toimintamäärärahat on sidottu. Niistä yli kahdesta kolmasosasta on tehty sopimukset ja yli puolet on maksettu. Koordinointivälineestä jatkettiin kipeästi kaivatun avun antamista Turkissa oleville pakolaisille ja heitä vastaanottaneille yhteisöille. Seuraavaksi toteutetaan muun muassa seuraavat toimet:

- *jatketaan niin pakolaisia kuin heitä vastaanottaneita yhteisöjä hyödyttävien hankkeiden tuloksellista täytäntöönpanoa moitteettoman varainhoidon periaatteita noudattaen;*
- *jatketaan seurantajärjestelmän käyttöä;*
- *jatketaan viestintätoiminnan laajentamista;*
- *pidetään ohjauskomitean kokoukset vuoden 2020 keväällä ja syksyllä.*

[49] https://www.youtube.com/watch?v=CkMvDJh-478&list=PLw5V7dmdvArQfuY4PNvcy-9BAlw_dslsN

[50] EU:n edustusto julkaisi 49 julkaisua Instagramissa, 77 Facebookissa ja 189 Twitterissä. Facebookissa nämä julkaisut saivat 141 000 näyttökertaa ja Twitterissä yli miljoona näyttökertaa.