EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 10.4.2019
COM(2019) 174 final

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Turkin-pakolaisavun koordinointivälineen kolmas vuosikertomus

Sisällys

1. Johdanto ... 3
1.1 Turkki ja pakolaiskriisi ... 3
1.2 EU:n toimet kriisissä ja koordinointivälineen perustaminen ... 3
2. Koordinointivälineen toiminta ... 5
3. Rahoituskapasiteetti sekä rahoituksen kesto ja luonne ... 6
4. Koordinointivälineen toinen erä ... 7
Suunnittelu ... 7
5. Koordinointivälineen täytäntöönpano ... 9
5.1 Humanitaarinen apu ... 9
5.2 Kehitysapu ... 11
6. Seuranta ja arviointi ... 14
7. Tarkastus ... 16
8. Viestintä ja näkyvyys ... 17
9. Päätelmät ja tulevat toimet ... 18

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 julkaistiin maaliskuussa 2017[2]. Siinä kuvattiin koordinointivälineen toimintaa, sen täytäntöönpanoon tähtääviä ensimmäisiä toimia, seurantaa, arviointijärjestelmää ja koordinointivälineeseen liittyvää viestintää. Ensimmäinen kertomus julkaistiin vuonna 2018[3].

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 ja siirtolaisia enemmän kuin mikään muu maa maailmassa, yhteensä yli 4 miljoonaa. Luku sisältää 3,6 miljoonaa rekisteröityä Syyrian pakolaista[4], joista noin 155 000 asuu Turkin hallituksen perustamilla 13 leirillä, sekä yli 296 000 rekisteröityä pakolaista ja turvapaikanhakijaa etupäässä Afganistanista, Irakista, Iranista ja Somaliasta[5]. Turkki jatkaa merkittäviä toimia suurten pakolais- ja siirtolaismäärien tukemiseksi ja vastaanottamiseksi, mutta pakolaismäärillä on ollut huomattava vaikutus vastaanottajayhteisöihin.

1.2 EU:n toimet kriisissä ja koordinointivälineen perustaminen

Vuonna 2015 Euroopan unioni ja sen jäsenvaltiot päättivät lisätä poliittista ja taloudellista tukeaan Turkille pakolaisten vastaanottamiseen liittyvissä toimissa. Euroopan unioni ja Turkki sopivat jaettuun vastuuseen, keskinäisiin sitoumuksiin ja täytäntöönpanoon perustuvan kokonaisvaltaisen yhteistyön tekemisestä osana 18. maaliskuuta 2016 annettua EU:n ja Turkin julkilausumaa[6], jäljempänä ’julkilausuma’. Turkin kanssa 29. marraskuuta 2015 pidetyssä valtion- tai hallitusten päämiesten kokouksessa käynnistettiin EU:n ja Turkin yhteinen toimintasuunnitelma[7], jolla autetaan Turkkia selviytymään Syyrian sodan seurauksista.

---

[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&from=EN

[3] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0091&qid=1553177407018&from=EN

[4] Rekisteröityjen ”tilapäistä suojelua saavien syyrialaisten” määrä 29.11.2018 oli 3 607 563; lähde: Turkin maahanmuuton hallintayksikkö http://www.goc.gov.tr/icerik6/temporary-protection_915_1024_4748_icerik

[5] 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 täysimittaista pakolaisasemaa vaan ainoastaan ”ehdollista pakolaisasemaa”. Jos viimeksi mainittu myönnetään, pakolaiseksi tunnustettu henkilö voi oleskella maassa vain siihen asti, kunnes hänet ”sijoitetaan uudelleen kolmanteen maahan”.

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

[7] http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_fi.htm

Komissio vastasi EU:n jäsenvaltioiden pyyntöön lisätä huomattavasti rahoitusta pakolaisten tukemiseksi Turkissa ja perusti 24. marraskuuta 2015 Turkin-pakolaisavun koordinointivälineen[8]. Koordinointiväline on mekanismi niiden varojen koordinoimiseksi, joita saadaan EU:n talousarviosta ja jäsenvaltioiden maksamista EU:n talousarvioon sisällytetyistä ulkoisista käyttötarkoitukseensa sidotuista tuloista. Jäsenvaltioiden osuus on yhteensä 6 miljardia euroa, josta 3 miljardia euroa sidottiin vuosille 2016–2017 ja 3 miljardia euroa vuosille 2018–2019. EU ja jäsenvaltiot ovat myöntäneet Syyrian sodan vuoksi Turkille vuodesta 2011 yhteensä lähes 10,4 miljardia euroa, joista 4,8 miljardia euroa on EU:n talousarviosta.

Koordinointivälineellä täydennetään EU:n rahoitusta Syyrian kriisin johdosta perustetusta Euroopan unionin alueellisesta erityisrahastosta[9], jäljempänä 'EU:n Syyria-erityisrahasto', vakautta ja rauhaa edistävästä välineestä ja liittymistä valmistelevan tukivälineen kansallisista ohjelmista. Ne kaikki ovat edistäneet keskeisten kumppanien kanssa tehtävää pakolaistyötä. Sillä täydennetään myös demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevaa eurooppalaista rahoitusvälinettä[10].

Julkilausuman täytäntöönpano oli vuonna 2018 edelleen keskeisessä asemassa varmistettaessa, että EU ja Turkki vastaavat muuttoliikkeen aiheuttamiin haasteisiin tehokkaasti ja yhteisvoimin. Julkilausuma tuottaa edelleen konkreettisia tuloksia, kun pyritään vähentämään laittomia ja vaarallisia ylityksiä sekä hukkumisia Egeanmerellä.

Vuonna 2018 Turkista EU:hun saapuneita oli yhteensä 50 789, kun taas vuonna 2017 tulijoiden määrä oli ollut 41 720 (22 prosentin lisäys). Tästä määrästä 47 939 saapui Kreikkaan (32 141 meriteitse ja 15 798 maitse), 2 383 Italiaan, 349 Bulgariaan ja 118 veneellä Turkista Kyproksen hallituksen hallintaan kuuluville alueille. Vuonna 2019 Turkista on saapunut EU:hun yhteensä 5 094 tulijaa (tilanne 5. maaliskuuta 2019), kun taas viime vuonna saman jakson aikana tulijoita oli 3 153. Tästä määrästä 5 054 saapui Kreikkaan (3 509 meriteitse ja 1 545 maitse) ja 40 Bulgariaan[11]. Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön (IOM) mukaan vuonna 2019 itäisellä Välimerellä on menehtynyt tähän mennessä kolme maahanmuuttajaa (menehtyneitä oli yhteensä 174 vuonna 2018, 62 vuonna 2017 ja 434 vuonna 2016).

Muuttajia uudelleensijoitetaan edelleen Turkista EU:hun julkilausumassa esitetyn yksi yhdestä -järjestelyn[12] mukaisesti. Muuttajia on 4. huhtikuuta 2016 alkaen uudelleensijoitettu yhteensä 20 002, joista 1 362 on uudelleensijoitettu vuonna 2019, 6 929 vuonna 2018 ja 8 975 vuonna 2017. Vapaaehtoisen humanitaarisen maahanpääsyn järjestelmän vakiomuotoiset menettelyohjeet hyväksyttiin joulukuussa 2017, minkä seurauksena kaikki julkilausuman mukaiset tekijät ja olosuhteet ovat nyt valmiina järjestelmän käyttöönottoa varten.

[8] Komission päätös C(2016) 855 final, annettu 10 päivänä helmikuuta 2016, Turkin-pakolaisavun koordinointivälineestä sekä 24 päivänä marraskuuta 2015 annetun komission päätöksen C(2015) 9500 muuttamisesta.

[9] https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/syria/madad_en

[10] https://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/eidhr_en.htm_en

[11] Tulijoiden määriä koskevat tiedot on saatu EU:n jäsenvaltioilta ja Euroopan raja- ja merivartiovirastolta (Frontex).

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

Julkilausuman täysimääräinen ja kestävä täytäntöönpano edellyttää jatkuvia toimia ja poliittista päättäväisyyttä kaikilta osapuolilta.

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 tai kehitysapua, jonka avulla pakolaisten ja vastaanottajayhteisöjen tarpeet täytetään kattavasti ja koordinoidusti[13].

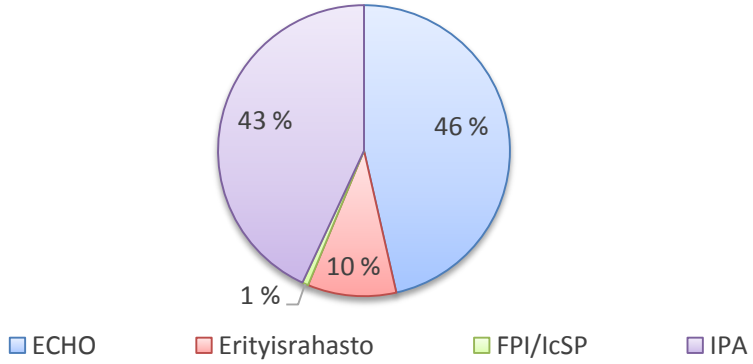
Koordinointivälineen ohjauskomitea antaa strategisia ohjeita painopisteistä, tuettavista toimityypeistä, myönnettävistä rahamääristä ja käytettävistä rahoitusvälineistä sekä tarvittaessa ehdoista, joiden mukaan Turkki panee täytäntöön 29. marraskuuta 2015 hyväksytyn, EU:n ja Turkin yhteisen toimintasuunnitelman[14], jäljempänä 'yhteinen toimintasuunnitelma', mukaiset sitoumuksensa. Vuonna 2018 eli koordinointivälineen kolmantena täytäntöönpanovuonna pidettiin kolme ohjauskomitean kokousta: 9. maaliskuuta, 18. kesäkuuta ja 30. marraskuuta 2018. Seuraava (12.) ohjauskomitean kokous on tarkoitus pitää toukokuussa 2019.

Koordinointivälineen täytäntöönpanon keskeisiä periaatteita ovat nopeus ja tehokkuus, samalla kun varmistetaan moitteeton varainhoito. Koordinointivälineen toimien kestävyys ja Turkin viranomaisten kanssa jaettu vastuu ovat myös tärkeitä. Avun painopistealojen määrittelyn lähtökohtana on perusteellinen ja riippumaton tarvearviointi[15], jossa otetaan huomioon erityisesti haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät. Tarvearviointi päivitettiin vuonna 2018[16].

Koordinointivälineellä koordinoidaan rahoitusta seuraavista ulkoisen rahoituksen välineistä: humanitaarinen apu[17], Euroopan naapuruusväline[18], kehitysyhteistyöväline[19], liittymistä valmisteleva tukiväline[20] sekä vakautta ja rauhaa edistävä väline[21]. Unionin talousarviosta rahoitettavien toimien täytäntöönpanossa noudatetaan sen varainhoitoa koskevia sääntöjä ja asetuksia, jotka kattavat sekä suoran että epäsuoran hallinnoinnin.

[13] Komission päätös C(2015) 9500, annettu 24.11.2015, 2 artikla – koordinointivälineen tavoitteet.
[14] Ks. komission päätöksen C(2015) 9500, sellaisena kuin se on muutettuna komission päätöksellä C(2016) 855, 5 artiklan 1 kohta.
[15] https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2016_needs_assessment_.pdf
[16] https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/updated_needs_assessment.pdf
[17] Neuvoston asetus (EY) N:o 1257/96 humanitaarisesta avusta, EYVL L 163, 2.7.1996, s. 1.
[18] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 232/2014 Euroopan naapuruusvälineen perustamisesta, EUVL L 77, 15.3.2014, s. 27.
[19] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 233/2014 kehitysyhteistyön rahoitusvälineen perustamisesta, EUVL L 77, 15.3.2014, s. 44.
[20] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 231/2014 liittymistä valmistelevan tukivälineen perustamisesta, EUVL L 77, 15.3.2014, s. 11.
[21] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 230/2014 vakautta ja rauhaa edistävän välineen perustamisesta, EUVL L 77, 15.3.2014, s. 1.

Koordinointivälineen ensimmäisessä erässä rahoitus jakautui EU:n rahoitusvälineiden[22] kesken seuraavasti:



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

3. Rahoituskapasiteetti sekä rahoituksen kesto ja luonne

Koordinointivälineen koko talousarvio on kuusi miljardia euroa (kolme miljardia euroa kaudella 2016–2017 ja kolme miljardia euroa kaudella 2018–2019). Ensimmäisessä erässä otettiin käyttöön miljardi euroa EU:n talousarviosta ja kaksi miljardia jäsenvaltioilta[23]. Toisessa erässä EU:n talousarviosta otetaan kaksi miljardia euroa ja jäsenvaltiot myöntävät yhden miljardin[24].

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

Ensimmäisessä erässä jäsenvaltiot osoittivat koordinointivälineeseen 677 miljoonaa euroa vuonna 2016, 847 miljoonaa euroa vuonna 2017 ja 396 miljoonaa euroa vuonna 2018. Loput 80 miljoonaa euroa maksetaan vuonna 2019. Toisessa erässä jäsenvaltiot maksoivat 68 miljoonaa euroa vuonna 2018, ja jäljellä olevat maksut on tarkoitus suorittaa vuosina 2019–2023. Jäsenvaltioiden osuudet maksetaan suoraan EU:n yleiseen 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 suorittaneet maksunsa koordinointivälineeseen edelleen tyydyttävästi, ja maksut on myös käytetty koordinointivälineestä rahoitukseen tyydyttävästi.

[22] Euroopan naapuruusvälineen maksut siirrettiin liittymistä valmistelevaan tukivälineeseen ja kehitysyhteistyön rahoitusvälineen maksut unionin erityisrahastoon, ja maksut myös suoritettiin näiden rahastojen kautta. Periaatteessa kaikki koordinointivälineen kautta (liittymistä valmistelevasta tukivälineestä ja vähemmässä määrin kehitysyhteistyön rahoitusvälineestä) unionin erityisrahastoon ohjatut maksut pantiin täytäntöön muuna kuin humanitaarisena apuna.

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

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

4. Koordinointivälineen toinen erä

Koordinointivälineen ensimmäisen erän varat on otettu käyttöön onnistuneesti. Vuosien 2016 ja 2017 talousarvioista varatuista kolmesta miljardista eurosta tehtiin sopimukset[25] ja ne saatiin täysimääräisesti käyttöön vuoden 2017 loppuun mennessä. Maaliskuussa 2016 annetun EU:n ja Turkin julkilausuman mukaan EU myöntäisi koordinointivälineelle lisärahoitusta vielä kolme miljardia euroa vuoden 2018 loppuun saakka sen jälkeen, kun varat olisi käytetty lähes kokonaisuudessaan, edellyttäen, että kaikkia sitoumuksia noudatettiin.

Ottaen huomioon, että ensimmäisistä kolmesta miljardista eurosta oli tehty sopimukset kokonaisuudessaan vuoden 2017 loppuun mennessä, ja varmistaakseen koordinointivälineen hankkeiden jatkuvuuden ja pakolaisten jatkuvan tuen, komissio hyväksyi maaliskuussa 2018 päätöksen Turkin-pakolaisavun koordinointivälineelle myönnettävästä toisesta kolmen miljardin euron erästä, jossa rahoitusosuudet jakautuvat samalla tavoin kuin ensimmäisessä erässä[26]. Komissio hyväksyi 24. heinäkuuta 2018 jäsenvaltioiden kanssa 18. heinäkuuta 2018 tehdyn, ajantasaistettua yhteistä näkemystä koskevan sopimuksen pohjalta muutetun päätöksen, jonka nojalla unionin talousarviosta otetaan vuosina 2018–2019 käyttöön kaksi miljardia euroa ja jäsenvaltiot maksavat puuttuvat miljardi euroa ulkoisina käyttötarkoitukseensa sidottuina tuloina[27].

Suunnittelu

Jotta voitaisiin käyttää hyväksi koordinointivälineen ensimmäisen erän konkreettisia tuloksia ja varmistaa, että toisen erän suunnittelua jatketaan sujuvasti ja tehokkaasti, jäsenvaltiot hyväksyivät ajan tasalle saatetun strategia-asiakirjan[28] kesäkuussa 2018 pidetyssä ohjauskomitean kokouksessa. Siinä otettiin huomioon ensimmäisen vuosipuoliskon aikana toteutettujen sidosryhmien laajojen kuulemisten[29] pohjalta tehdyssä päivitetyssä tarvearvioinnissa[30] saadut tulokset ja muita asiaankuuluvia asiakirjoja[31].

Päivitettyä tarvearviointia koskevassa raportissa yksilöidään pakolaistoimiin liittyvät ensisijaiset tarpeet ja jäljellä olevat puutteet sekä tarjotaan hyödyllisiä ohjeita koordinointivälineen toisen erän suunnittelua varten. Raportissa esitetään katsaus komission kesäkuussa 2016 teettämään arviointiin. Siinä tarkastellaan pakolaisten ja vastaanottajayhteisöjen tarpeiden kehitystä vuodesta 2016 ja määritetään aloja, joilla tarvitaan lisätukea. Raportissa todetaan, että suojelu, perustarpeet ja toimeentulo, terveydenhuolto, koulutus ja kunnalliset infrastruktuurit ovat edelleen tärkeimpiä painopistealoja.

Strategia-asiakirjassa, jäljempänä ’asiakirja’, luodaan strateginen kehys koordinointivälineen toisen erän suunnittelua ja täytäntöönpanoa varten keskittyen erityisesti tärkeimpiin

[25] Lukuun ottamatta jatkuvia noin 20 miljoonan suuruisia hallintomenoja sekä teknistä tukea, tiedotusta, seurantaa, arviointia ja tarkastusta koskevia menoja, joista voidaan tehdä sitoumuksia ja sopimuksia koordinointivälineen koko voimassaoloajan.

[26] Komission päätös C(2018) 1500 final Turkin-pakolaisavun koordinointivälineestä ja komission päätöksen C(2015)9500 muuttamisesta koordinointivälineelle osoitettavan rahoituksen osalta –14.3.2018.

[27] Komission päätös C(2018) 4959 final Turkin-pakolaisavun koordinointivälineestä ja komission päätöksen C(2015)9500 muuttamisesta koordinointivälineelle osoitettavan rahoituksen osalta –24.7.2018.

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

[29] Päivitetyn tarvearvioinnin loppuraportti julkaistiin 31.10.2018.

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

[31] Erityisesti vuonna 2016 julkaistu, pakkomuuttoa ja kehitystä käsittelevä tiedonanto ’Ihmisarvoinen elämä’ (COM(2016) 234 final) ja siihen liittyvät neuvoston päätelmät (neuvoston päätelmät EU:n lähestymistavasta pakkomuuttoon ja kehitykseen, toukokuu 2016.

tavoitteisiin, jotka ovat osallisuus ja omaehtoinen selviytyminen. Asiakirjassa vahvistettiin, että tarvitaan hallituksen sekä kehitysavun ja humanitaarisen avun välineiden välistä tiivistä yhteistyötä, 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 vahvistetaan vastaanottajayhteisöjen valmiuksia ottaa vastaan pakolaisia, samalla kun tuetaan sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Turkin viranomaiset ja komissio pyrkivät varmistamaan koordinointivälineen hankkeiden kestävyyden koordinointivälineen voimassaolon päätyttyä. Lisäksi Turkin kansallista järjestelmää olisi valmisteltava ottamaan vastuulleen tehtävät, joita on toteutettu koordinointivälineen avulla, jotta varmistetaan kestävät ratkaisut ja tasa-arvoiset mahdollisuudet oikeuksien ja palvelujen käyttämiseen.

Toisen erän suunnittelussa on tarkoitus ottaa huomioon Euroopan tilintarkastustuomioistuimen marraskuussa 2018 julkaistussa erityiskertomuksessa[32] esitetyt suositukset (katso myös jäljempänä 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 koordinointivälineen voimassaolon päätyttyä.

Valmistauduttaessa ottamaan käyttöön lisätukea koordinointivälineen toisessa erässä komissio hyväksyi liittymistä valmistelevan tukivälineen (IPA) hallintokomiteaa kuultuaan heinäkuussa 2018 ensimmäisenä toimenpiteenä koulutusta koskevan erityistoimenpiteen. Erityistoimenpiteen kautta osoitettavilla 400 miljoonalla eurolla tarjotaan pakolaisille jatkuva pääsy laadukkaaseen koulutukseen[33]. Tavoitteena on lisätä Turkissa asuvien pakolaisten, myös aikuisten, mahdollisuuksia saada laadukasta ja osallistavaa koulutusta ja tukea heidän sopeutumistaan Turkin koulutusjärjestelmään edistäen näin sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Erityistoimenpide perustuu koulutusalan aikaisempaan tukeen, etenkin opetusministeriölle osoitettuun 300 miljoonan euron suuruiseen ensimmäiseen suoraan tukeen, jolla edistettiin syyrialaislasten integroitumista Turkin koulutusjärjestelmään (Promoting Integration of Syrian Children into the Turkish Education System – PICTES).

Erityistoimenpidettä muutettiin marraskuussa 2018, jotta kipeästi kaivattua kouluinfrastruktuuria varten voitiin osoittaa 100 miljoonaa euroa lisärahoitusta luokka- ja koulutustilatarpeisiin vastaamiseksi[34]. Joulukuussa 2018 käynnistettiin kaksi kiinnostuksenilmaisupyyntöä sosioekonomisen tuen ja kunnallisen infrastruktuurin aloilla, joista ensin mainitulle varattiin 465 miljoonaa euroa ja jälkimmäiselle 380 miljoonaa euroa. Komissio käynnisti vuoden 2018 humanitaarisen avun toteutussuunnitelman (HIP)[35], jossa kartoitetaan koordinointivälineen humanitaarista lohkoa varten saatavilla olevaa rahoitusta ja mahdollisia kumppaneita. Sosioekonomisen tuen ja terveydenhuollon aloilla valmisteltiin edelleen samanaikaisesti lisätukea, joka on tarkoitus vahvistaa vuoden 2019 toisen vuosineljänneksen aikana, kiinnittäen erityistä huomiota siihen, että varmistetaan siirtyminen

[32] Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_27/SR_TRF_FI.pdf
[33] Koulutusta koskeva erityistoimenpide C(2018) 4960 final, 24.7.2018.
[34] Koulutusta koskeva muutettu erityistoimenpide C(2018) 8254 final, 11.12.2018.
[35] https://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/echo_tur_bud_2018_91000_v2.pdf

rahansiirtoihin perustuvasta tuesta omaehtoiseen selviytymiseen ja aktiiviseen osallistumiseen työmarkkinoilla.

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.

Humanitaarisella avulla tuetaan 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.

Kehitysapu on pidemmän aikavälin tarpeisiin liittyvää tukea pakolaisten terveydenhuollon, koulutuksen ja sosioekonomisen kehittämisen aloilla, ja sillä tarjotaan erityisesti mahdollisuus käyttää julkisia palveluja ja hyödyntää toimeentulomahdollisuuksia. Siinä myös keskitytään haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin, ja sen yhteydessä toteutettavissa toimissa otetaan huomioon sukupuolinäkökohdat, esimerkiksi suojellaan naisia ja tyttöjä seksuaaliselta ja sukupuoleen perustuvalta väkivallalta sekä parannetaan pääsyä seksuaali- ja lisääntymisterveyspalvelujen piiriin.

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

Koordinointivälineen ensimmäisen, vuosia 2016–2017 koskevan erän kolme miljardia euroa on sidottu kokonaan ja niistä on tehty sopimukset[36]. Määrärahoilla käynnistettiin 72 hanketta, joissa on saavutettu konkreettisia tuloksia. Kolmesta miljardista eurosta oli vuoden 2018 lopussa maksettu yli 2,072 miljardia euroa, ja loppuosa on määrä maksaa koordinointivälineen hankkeiden täytäntöönpanon aikana vuoden 2021 puoliväliin mennessä.

Tarkat tiedot ovat saatavilla verkossa olevasta hanketaulukosta[37].

Koordinointivälineen toisen, vuosia 2018–2019 koskevan erän kolmesta miljardista eurosta oli helmikuussa 2019 sidottu 1,2 miljardia euroa, sopimuksia oli tehty 450 miljoonasta eurosta ja 150 miljoonaa euroa oli maksettu vuoden 2018 lopussa.

Koordinointivälineestä annettavaa apua käytetään kaikkialla Turkissa, mutta pääasiassa se on keskittynyt kymmeneen eniten pakolaisia vastaanottaneeseen maakuntaan, jotka ovat Istanbul, Sanliurfa, Hatay, Gaziantep, Mersin, Adana, Bursa, Kilis, Izmir ja Kahramanmaras[38]. Koordinointivälineestä annettavaa apua tarjotaan ennen kaikkea leirien ulkopuolella oleville pakolaisille ja maahanmuuttajille.

5.1 Humanitaarinen apu

EU:n humanitaarista apua ohjaa humanitaarista apua koskeva eurooppalainen konsensus[39] vuodelta 2007. Sen perusteella EU noudattaa humanitaarisena toimijana humaanisuuden,

[36] Lukuun ottamatta jatkuvia noin 20 miljoonan suuruisia hallintomenoja sekä teknistä tukea, tiedotusta, seurantaa, arviointia ja tarkastusta koskevia menoja, joista voidaan tehdä sitoumuksia ja sopimuksia koordinointivälineen koko voimassaoloajan.
[37] https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/facility_table.pdf
[38] Tietoja syyrialaispakolaisten jakautumisesta maakuntiin on esitetty osoitteessa http://www.goc.gov.tr/icerik6/temporary-protection_915_1024_4748_icerik
[39] Neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien yhteinen julkilausuma.

puolueettomuuden, tasapuolisuuden ja riippumattomuuden periaatteita, jotka vahvistetaan SEUT-sopimuksen 214 artiklassa ja humanitaarista apua koskevassa asetuksessa (N:o 1257/96)[40].[41]

Koordinointivälineen humanitaarisen lohkon ensimmäisestä erästä on kohdennettu 1,389 miljardia euroa ja kaikista 45 humanitaarisesta hankkeesta on tehty sopimukset 19 kumppanin kanssa. Hankkeet kattavat Turkissa kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien pakolaisten perustarpeet, suojelun, koulutuksen ja terveydenhuollon. Tähän mennessä maksetuista 1,11 miljardista eurosta on saanut tukea yhteensä 1 561 940 pakolaista[42]. Toisesta erästä on tähän mennessä kohdennettu 690 miljoonaa euroa perustarpeisiin, suojeluun, koulutukseen ja terveydenhuoltoon. Vuonna 2018 tehtiin ensimmäisestä 50 miljoonan euron erästä sopimukset terveydenhuollon ja suojelun aloilla toteutettavista 11 hankkeesta. Vuoden 2018 humanitaarisen avun toteutussuunnitelmaan sisältyi 51,17 miljoonaa euroa koordinointivälineen humanitaarista rahoitusta (50 miljoonaa euroa toisesta erästä ja 1,17 miljoonaa euroa uudelleen kohdennettuja käyttämättä jääneitä ensimmäisen erän hankkeiden varoja)[43]. Jäljempänä on esitetty eräitä tärkeimpiä humanitaarisen avun saavutuksia vuonna 2018[44].

Hätätilanteiden sosiaalinen turvaverkko

EU on huolehtinut edelleen sosioekonomisesti erittäin haavoittuvassa asemassa olevien pakolaisten tarpeista hätätilanteiden sosiaalisen turvaverkon avulla. Kyseessä on humanitaarinen sosiaaliavustusohjelma, jossa haavoittuvassa asemassa olevat pakolaiset saavat vapaasti moniin eri tarkoituksiin kuukausittaista käteisapua suoraan maksukortilla. Tammikuuhun 2019 mennessä yli 1,5 miljoonaa pakolaista oli saanut tukea ohjelmasta rahoitetuista kuukausittaisista rahansiirroista.

Koulutus hätätilanteissa

EU jatkaa toimintaa, jolla helpotetaan pakolaisten pääsyä virallisiin koulutusjärjestelmiin vähentämällä esteitä ja tarjoamalla riskiryhmiin kuuluville lapsille keinoja koulunkäynnin mahdollistamiseen. Vuonna 2017 käynnistetty koulutusta varten myönnettävän ehdollisen rahansiirron ohjelma[45] on kaikkien aikojen suurin EU:n rahoittama ohjelma koulutuksen tarjoamiseksi hätätilanteissa, ja se ylittää sille alun perin asetetut tavoitteet. Koulutusta varten myönnettävän ehdollisen rahansiirron ohjelmasta oli helmikuuhun 2019 mennessä saanut taloudellista tukea yli 470 000 kouluikäisen lapsen perheet. Lisäksi joulukuussa 2018 keskimäärin 6 768 lasta kuukaudessa sai koulukuljetuksiin myönnettyä tukea ja 9 267 pakolaislasta osallistui epävirallliseen koulutustoimintaan. Tällaiseen toimintaan kuuluu muun muassa turkin ja/tai arabian kielen epävirallista opetusta, nopeutetun oppimisen ohjelmia, kotiopetusta ja kotitehtäväkerhoja. Näillä ohjelmilla tuetaan virallisen koulutuksen aloittamista lapsen ikää vastaavalla tasolla.

[40] Neuvoston asetus (EY) N:o 1257/96, annettu 20 päivänä kesäkuuta 1996, humanitaarisesta avusta.

[41] 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.

[42] Mukaan lukien sekä hätätilanteiden sosiaalisesta turvaverkosta että aiemmista vastaavista ohjelmista tukea saaneet pakolaiset.

[43] Saatavilla osoitteessa https://ec.europa.eu/echo/financing-decisions-hips-2018_en

[44] Pakolaiset ovat voineet saada useampaa kuin yhtä palvelua, ja kokonaismäärissä ei oteta huomioon päällekkäisyyksiä.

[45] https://ec.europa.eu/echo/blog/turkey-conditional-cash-transfer-education-programme-increases-school-attendance-syrian-and_en

Terveydenhuolto

EU on pyrkinyt korjaamaan perusterveydenhuoltopalvelujen tarjoamiseen mahdollisesti liittyviä puutteita sekä tarjoamaan pakolaisten ja muiden erityistuen tarpeessa olevien erityisesti tarvitsemia palveluja. Koordinointivälineen perustamisesta alkaen pakolaisille oli tarjottu lokakuuhun 2018 mennessä perusterveydenhuollossa yhteensä 873 365 lääkärikäyntiä maakunnissa, joissa pakolaisia on paljon. Lisäksi 40 705 raskaana olevaa naista käytti raskaudenaikaisia terveydenhuoltopalveluja 84 714 kertaa, 105 315 pakolaiselle tarjottiin mielenterveyspalveluja ja psykososiaalista tukea ja 13 075 pakolaista sai leikkausten jälkihoitoon ja kuntoutukseen liittyviä palveluja.

Suojelu

EU rahoittaa edelleen hankkeita, joilla tuetaan pakolaisten rekisteröintiä ja heidän mahdollisuuksiaan käyttää palveluja sekä huolehditaan riskiryhmien ja -henkilöiden tarpeista. Esimerkiksi Turkin maahanmuuton hallintayksikkö oli koordinointivälineen tuella tarkistanut yli 2,6 miljoonan Turkissa asuvan pakolaisen tiedot.

5.2 Kehitysapu

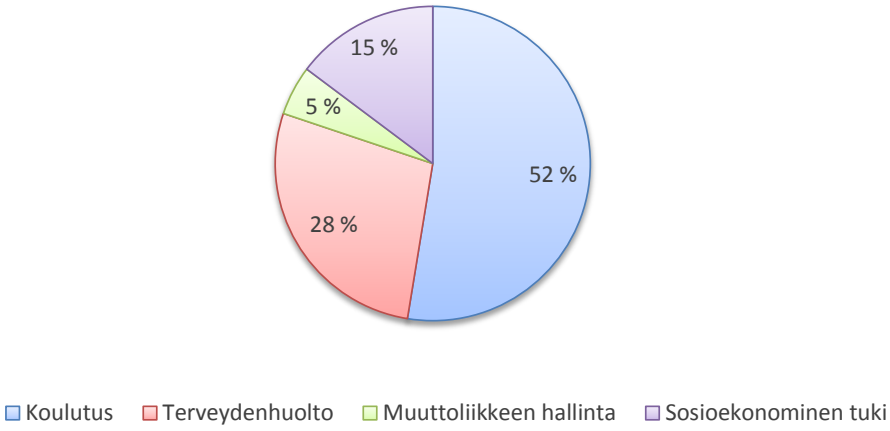
Koordinointivälineen kehitysapua koskevan lohkon 26 hanketta, joista tehtiin sopimukset ensimmäisessä erässä, etenevät edelleen hyvin, ja kahden sopimuksen täytäntöönpano on jo saatu päätökseen. Täytäntöönpanosta vastaaville kumppaneille on maksettu 943 miljoonaa euroa ensimmäisessä erässä kehitysapuun osoitetuista yhteensä 1,6 miljardista eurosta[46]. Koordinointivälineen toisessa erässä on tehty sopimukset 400 miljoonasta eurosta. Niillä jatketaan toimia, joilla lisätään Turkissa asuvien pakolaisten mahdollisuuksia saada laadukasta ja osallistavaa koulutusta, tuetaan heidän sopeutumistaan Turkin koulutusjärjestelmään ja edistetään sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Lisäksi on tehty 100 miljoonan euron maksusitoumukset kouluinfrastruktuurien tukemiseksi, jotta voidaan vastata luokka- ja koulutustilatarpeisiin. Sosioekonomisen tuen alalle on kohdennettu 465 miljoonaa euroa ja kunnallisen infrastruktuurin alalle 380 miljoonaa euroa.

Liittymistä valmistelevan tukivälineen[47] puitteissa suoraan hallinnoitujen määrärahojen lisäksi koordinointivälineen kehitysapua koskevasta lohkosta tuetaan useita alhaalta ylöspäin suuntautuvia toimenpiteitä 15 hankkeessa. Ne rahoitetaan EU:n Syyria-erityisrahastosta, ja niiden arvo on yhteensä 293 miljoonaa euroa.

[46] Luku sisältää myös maksut hankkeissa, jotka EU:n Syyria-erityisrahasto on pannut täytäntöön mutta joita ei vielä ole kirjattu EU:n talousarvioon.

[47] Koordinointivälineeseen sisältyviä liittymistä valmistelevan tukivälineen varoja hallinnoidaan varainhoitoasetuksen toisen osan IV osaston sisältämien ulkoisia toimia koskevien sääntöjen ja varainhoitoasetuksen soveltamissääntöjen mukaisesti. Lisätietoja esitetään koordinointivälineen toisessa vuosikertomuksessa.

Koordinointivälineen muuta kuin humanitaarista apua koskevan lohkon määrärahat jakautuvat painopistealoittain seuraavasti:



Koulutus

EU tukee koulutusjärjestelmän kaikkia vaiheita aina varhaiskasvatuksesta korkea-asteen koulutukseen. Näin pyritään välttämään kokonaisen nuorten sukupolven menettämisen vaara.

PICTES-hankkeen[48] kautta myönnetään Turkin opetusministeriölle suora 300 miljoonan euron avustus syyrialaislasten Turkin koulutusjärjestelmään integroitumisen edistämiseksi, ja hankkeen täytäntöönpanoa jatkettiin lukuvuonna 2018. Hankkeelle asetetut indikaattoritavoitteet ylitettiin monilla aloilla. Esimerkiksi turkin kielen opetuksen päätteeksi järjestettiin kielitutkinto, johon osallistui lähes 400 000 opiskelijaa vuoden 2018 syyskuun lopussa. Yhteensä yli 16 000 opiskelijalle annettiin valmistavaa opetusta ja yli 43 000:lle tukiopetusta. Hankkeessa koulutettuja opettajia ja opetusministeriön virkamiehiä oli vuoden 2018 syyskuun lopussa yli 19 000. Näitä toimia jatketaan joulukuussa 2018 allekirjoitetun PIKTES II[49] -sopimuksen puitteissa. Toimen kokonaisarvo on 400 miljoonaa euroa, ja sillä pyritään varmistamaan, että Turkissa asuville pakolaislapsille tarjotaan laadukasta ja osallistavaa koulutusta kolmen lisävuoden ajan. Lisäksi sillä tuetaan lasten integroitumista Turkin koulutusjärjestelmään ja edistetään samalla sosiaalista yhteenkuuluvuutta, myös aikuisten osalta. Toisessa, 100 miljoonan euron arvoisessa toimessa laajennetaan kouluinfrastruktuureihin liittyviä toimia alueilla, joille on keskittynyt paljon pakolaisia. Nykyisten ohjelmien puitteissa käynnistetyt koulurakennusten rakennustyöt edistyvät. Parhaillaan on rakenteilla 136 kiinteärakenteista ja 50 tehdasvalmisteista koulua. Joulukuussa 2018 valmistui 33 tehdasvalmisteista koulua. Lisäksi kolmen kiinteärakenteisen koulun rakennustyöt ovat edenneet pitkälle.

Joulukuuhun 2018 mennessä lähes 6 000 vapaaehtoiselle syyrialaisopettajalle oli maksettu kuukausittaisia kannustuspalkkioita ja yli 14 000 lasta oli osallistunut yhteisöpohjaiseen tai kotiopetuksena tarjottavaan varhaiskasvatukseen.

[48] Lyhenne PICTES tulee englanninkielisestä nimestä ”Promoting Integration of Syrian Children into Turkish Education System” (syyrialaislasten Turkin koulutusjärjestelmään integroitumisen edistäminen). Hankkeessa myönnetään Turkin opetusministeriölle suora 300 miljoonan euron avustus, jolla edistetään syyrialaislasten integroitumista Turkin koulutusjärjestelmään.

[49] Lyhenne PIKTES tulee englanninkielisestä nimestä ”Promoting Integration of Syrian Kids into Turkish Education System” (syyrialaislasten Turkin koulutusjärjestelmään integroitumisen edistäminen). Hankkeessa myönnetään Turkin opetusministeriölle suora 400 miljoonan euron avustus, jolla edistetään syyrialaislasten integroitumista Turkin koulutusjärjestelmään.

Jotta pakolaiset voisivat osallistua korkeakouluopintoihin, kolmesta eri hankkeesta myönnetään apurahoja 476 opiskelijalle korkeakouluopiskelua varten. Tukea saavien opiskelijoiden määrää aiotaan lisätä lukuvuonna 2019.

Terveydenhuolto

Terveydenhuollon painopistealalle annettavan avun tärkein tukipilari on SIHHAT-hanke[50], jossa myönnetään 300 miljoonan euron suora avustus Turkin terveysministeriölle. Hankkeella pyritään varmistamaan pakolaisten pääsy terveydenhuoltopalvelujen piiriin. Koordinointivälineen toimien ansiosta joulukuuhun 2018 mennessä oli työllistetty 2 569 terveydenhuollon ammattilaista[51] (joista 69 prosenttia on syyrialaispakolaisia). He tarjoavat palveluja 178:ssa maahanmuuttajien terveyskeskuksessa, joista 45 tarjoaa laajempia perustason erikoissairaanhoitopalveluja. Terveydenhuollon infrastruktuurihankkeiden täytäntöönpano etenee myös, ja tarjouskilpailuja on käynnistetty kahden valtiollisen sairaalan rakentamisesta (Kilisiin ja Hatayhin). Sairaaloiden on tarkoitus aloittaa toimintansa kesäkuussa 2021, ja niissä on yhteensä 500 vuodepaikkaa.

Sosioekonominen tuki

Toimeentuloon ja sosioekonomiseen tukeen liittyvällä työllä on ratkaisevan tärkeä rooli pakolaisten kotouttamisessa Turkin yhteiskuntaan. Sillä edistetään kipeästi kaivattua sosiaalista ja taloudellista yhteenkuuluvuutta. Koska kielimuuri on merkittävä tehokasta kotoutumista haittaava tekijä, pakolaisille tarjotaan koordinointivälineen avulla turkin kielen kursseja. Koordinointivälineen ensimmäisessä erässä myönnettiin tukea yhteensä 196,6 miljoonaa euroa kahdeksaan hankkeeseen[52]. Tämän alan tukea olisi toisessa erässä lisättävä huomattavasti kestävyyden varmistamiseksi ja kotouttamisen tehostamiseksi. Joulukuussa 2018 julkaistiin sosioekonomisen tuen alalla kiinnostuksenilmaisupyyntö[53], jonka avulla kohdennetaan 465 miljoonaa euroa pakolaisten selviytymiskykyä ja omaehtoista selviytymistä edistäville hankkeille.

Kreditanstalt für Wiederaufbaun (KfW) johtamalla 50 miljoonan euron hankkeella lisätään pakolaisten ja turkkilaisten nuorten mahdollisuuksia saada osallistavaa ja laadukasta ammatillista koulutusta sellaisilla ammatillisen koulutuksen aloilla, joilla on paljon kysyntää työmarkkinoilla. Samanaikaisesti Maailmanpankin 50 miljoonan euron hankkeella pyritään parantamaan pakolaisten ja vastaanottajayhteisöjen jäsenten työllistettävyyttä ja työmarkkinoille pääsyä Turkissa. Työvoimapalvelujen institutionaalisella tuella vahvistetaan Turkin työvoimatoimiston valmiuksia tarjota neuvontaa ja työpaikkatukea sekä Turkin perhe-, työ- ja sosiaalipalveluministeriön valmiuksia seurata työlupien myöntämistä ja työvoimapalvelujen tarjoamista. Lisäksi Turkin viranomaiset saavat tukea, jotta voidaan parantaa valmiuksia arvioida osaamisen kysyntää tietyissä maakunnissa, joissa on paljon pakolaisia, sekä edistää työpaikkojen luomista ja yrittäjyyttä.

EU:n Syyria-erityisrahastosta rahoitettavat monet hankkeet kattavat keskeisiä aloja, joita ovat muun muassa aikuisille suunnattu turkin kielen opetus, pätevyyden vahvistaminen ja

[50] SIHHAT on lyhenne englanninkielisestä nimestä ”Improving the health status of the Syrian population under temporary protection and related services” (tilapäistä suojelua saavien syyrialaisten terveydentilan parantaminen ja siihen liittyvät palvelut), ja se koskee Turkin viranomaisten tarjoamia palveluja.

[51] 118 erikoislääkäriä, 482 yleislääkäriä, 754 kätilöä/sairaanhoitajaa, 892 kaksikielistä potilasavustajaa ja 323 avustavaa työntekijää.

[52] Ks. hanketaulukko Euroopan naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosaston verkkosivustolla lukuun ottamatta koulutukseen/sosioekonomiseen tukeen liittyviä hankkeita.

[53] https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/call_for_expression_of_interest_-_socio-economic_support.zip

ammatinvalinnanohjaus, työnhakijoiden ja työpaikkojen yhteensaattaminen, pk-yrityksille tarkoitettu tuki, yrittäjyys ja työpaikkojen luominen.

Koordinointivälineestä rahoitettavat yhteisökeskukset tarjoavat myös monia erilaisia palveluja koulutuksesta tiedotus- ja ohjauspalveluihin sekä kulttuuri- ja verkostoitumistapahtumiin. Palvelujen tavoitteena on parantaa pakolaisten ja vastaanottajayhteisöjen selviytymiskykyä ja omatoimisuutta. Tammikuussa 2019 järjestettiin lisäksi konferenssi siitä, miten voitaisiin vahvistaa sukupuolinäkökohdat huomioon ottavaa pakolaistoimintaa Turkissa. Hanke liittyy käynnissä olevaan YK:n UN Women -järjestön hankkeeseen, jonka tarkoituksena on vahvistaa syyrialaisnaisten ja -tyttöjen asemaa ja parantaa heidän selviytymiskykyään sekä lisätä sosiaalista yhteenkuuluvuutta heidän vastaanottajayhteisöissään Turkissa.

Sukupuolinäkökohdat koordinointivälineen hankkeissa

Sukupuolinäkökohdat on tärkeää ottaa huomioon Turkin-pakolaisavun koordinointivälineen hankkeiden suunnittelussa. Koordinointivälineen toimilla pyritään edistämään miesten ja naisten sekä poikien ja tyttöjen yhtäläisiä mahdollisuuksia aina, kun se on mahdollista. Tämän seuraamiseksi kerätään sukupuolen mukaan eriteltyjä tietoja, ja alalla on kehitetty joitakin erityistoimia. Koordinointivälineen toimia on pyritty mukauttamaan sukupuolten tasa-arvon edistämistä koskevan vuosien 2016–2020 toimintasuunnitelman temaattisten tavoitteiden mukaisesti. Näitä ovat muun muassa naisiin ja tyttöihin kohdistuvan väkivallan torjunta, tyttöjen ja naisten yhtäläinen pääsy laadukkaaseen koulutukseen ja ammatilliseen koulutukseen ilman syrjintää sekä tuen antaminen naisten organisaatioille ja kansalaisjärjestöille, jotka pyrkivät edistämään sukupuolten tasa-arvoa ja vahvistamaan naisten ja tyttöjen asemaa. Koordinointivälineen puitteissa tehdään yhteistyötä sellaisten täytäntöönpanosta vastaavien kumppaneiden kanssa, joilla on vankka kokemus tältä alalta. Tällaisia ovat muun muassa Yhdistyneiden kansakuntien lastenavun järjestö (Unicef), YK:n tasa-arvojärjestö UN Women ja Kansainvälinen työjärjestö (ILO). Esimerkiksi Unicef tarjoaa keskeisiä sosiaalipalveluja lapsille, erityisesti tytöille ja naisille sekä heidän perheilleen, noudattaen sellaista lähestymistapaa, joka antaa kokonaisvaltaisemman käsityksen sukupuolirooleista perheissä ja yhteiskunnassa.

Muuttoliikkeen hallinta

Koordinointivälineestä on maksettu 212 syyrialaisen ja 1 076 muun kuin syyrialaisen palautusten hallinnoinnista (kuljetus, majoitus) aiheutuneet kustannukset sekä 750 hengelle tarkoitettujen tilojen logististen varusteiden ja töiden kustannukset. Vuoden 2017 elokuun ja vuoden 2018 syyskuun lopun välisenä aikana 119 173 muuttajaa sai tällä tavoin koordinointivälineestä rahoitettua apua. EU on auttanut koordinointivälineen kautta myös parantamaan Turkin merivartioston valmiuksia suorittaa etsintä- ja pelastusoperaatioita. Vuonna 2018 toimitettiin kuusi pelastusvenettä ja 1 081:lle Turkin merivartioston työntekijälle annettiin humanitaarisia vaatimuksia koskevaa koulutusta. Molemmat hankkeet rahoitettiin koordinointivälineen ensimmäisestä erästä. Toisessa erässä ei ole varattu määrärahoja tähän tarkoitukseen.

6. Seuranta ja arviointi

Koordinointivälineen seuranta- ja arviointijärjestelmä on suunniteltu otettavaksi käyttöön asteittain.

Tuloskehys

Koordinointivälineen tuloskehys heijastaa koordinointivälineen toimintalogiikkaa. Sen tiedot ovat peräisin koordinointivälineen strategisesta kehyksestä sekä suunnitelluista toimista ja niiden loogisista viitekehyksistä. Tuloskehys kehitettiin elokuun 2016 ja maaliskuun 2017 välisenä aikana keskeisiä sidosryhmiä, muun muassa koordinointivälineen ohjauskomiteaa, asiaankuuluvia Turkin viranomaisia ja komission yksiköitä, kuullen. Viimeistelty luonnos esitettiin ohjauskomitealle maaliskuussa 2017.

Tuloskehystä kehitettiin edelleen vuonna 2018 seurannan pilottivaiheen tulosten ja päätökseen saatetun sopimuksentekoprosessin pohjalta operatiivisia sidosryhmiä kuullen, ja päivitetty versio esitettiin koordinointivälineen ohjauskomitealle marraskuussa 2018.

Seuranta ja raportointi koordinointivälineen tasolla

Seuranta aloitettiin koordinointivälineen tasolla keväällä 2017. Täytäntöönpanosta vastaavat kumppanit tuottavat toimintakohtaisia seurantatietoja kussakin sopimuksessa määriteltyjen velvollisuuksiensa mukaisesti. Ensimmäisen kerran seurantatietoja pyydettiin toukokuussa 2017, minkä jälkeen vuonna 2017 käynnistettiin kolme seurannan ja raportoinnin pilottijaksoa. Ohjauskomitean 11. kokouksessa esitettiin seurantaraportti, jossa käsiteltiin koordinointivälineen saavutuksia 30. kesäkuuta 2018 saakka[54].

Ensimmäisten tiedonkeruujaksojen oli tarkoitus toimia tuloskehyksen tuotosindikaattoreiden pilottivaiheena. Ne auttoivat täytäntöönpanosta vastaavia kumppaneita perehtymään koordinointivälineen seuranta- ja raportointivaatimuksiin, ja niiden avulla saatettiin testata ehdotettujen indikaattoreiden soveltuvuutta. On tärkeää panna merkille, että merkittävästä osasta koordinointivälineen hankkeita tehtiin sopimukset vuoden 2017 lopulla ja niihin liittyvien toimien täytäntöönpano aloitettiin vasta vuonna 2018.

Täytäntöönpanoviranomaiset ilmoittavat koordinointivälineen tuloskehyksen indikaattoritiedot hankintaviranomaisille eli EU:n Turkin-edustustolle, EU:n Syyria-erityisrahastolle ja komissiolle yhteisen seurantamallin avulla. Tietojen yhdistämisprosessin teknisenä tukena käytetään sisäistä tietoteknistä välinettä (koordinointivälineen seurantajärjestelmä), jonka avulla tiedot voidaan koota, analysoida ja visualisoida automaattisesti. Seurantajärjestelmän lopputestaus on parhaillaan käynnissä.

Hankintaviranomaisten ja koordinointivälineen sihteeristön on tarkoitus yhtenäistää tiedonkeruuprosesseja. Tiettyjen tulosten ja koordinointivälineen toimien välisen yhteyden arvioiminen on myös ongelmallista, sillä toimet ovat laajoja ja monipuolisia ja niihin osallistuu monia sidosryhmiä. Yhteenvetona voidaan todeta, että koordinointivälineen tiettyjen tulosten mittaaminen on edelleen haastavaa.

Seurantaa edistävä tekninen apu

Toukokuussa 2017 hyväksyttiin komission päätös tukitoimenpiteestä Turkin-pakolaisavun koordinointivälineen seurantaa, arviointia, tarkastusta ja tiedotusta varten[55]. Sen ansiosta voidaan hankkia teknistä apua, jolla tuetaan koordinointivälineen tuloskehyksen ja rahoitettujen eri toimien seurantaa ja raportointia. Sopimus seurannan teknisestä avusta allekirjoitettiin tammikuussa 2018, ja se on kaikilta osin täytäntöönpanovaiheessa. Toimeksianto jakautuu kahteen erilliseen osaan. Ensimmäinen osa koskee seurannalle annettavaa tukea koordinointivälineen tasolla. Se kattaa tuloskehyksen säännöllisen tarkistamisen, lähtö- ja tavoitearvojen tarkistamisen sekä indikaattoreiden laskentamenetelmät

[54] Koordinointivälineen tuloskehys – Seurantaraportti

[55] Commission Implementing Decision C(2017) 3378 final of 23.5.2017 on the support measure on monitoring, evaluation, audit and communication of the Facility for Refugees in Turkey.

ja niihin liittyvät ohjeet. Teknisen avun ryhmä vastaa myös koordinointivälineen sihteeristölle annettavasta tuesta laadittaessa ensimmäisen tason analyysejä koordinointivälineen seurantajärjestelmän kautta neljännesvuosittain kerätyistä seurantatiedoista sekä koordinointivälineen seurantaraportteja. Toimeksiannon toisessa osassa tuetaan EU:n edustustoa koordinointivälineestä rahoitettujen toimien ja sopimusten seurantatehtävissä, muun muassa tarkistettaessa tietoja paikan päällä suoran hallinnon alaisten sopimusten yhteydessä. Koordinointivälineen joidenkin toimien laajuuden ja maantieteellisen kattavuuden vuoksi tuki on todellakin tarpeen edustuston suorittaessa tarkastuksia paikan päällä. Vuoden 2018 joulukuun loppuun mennessä oli saatettu päätökseen 50 seurantatehtävää: näistä 16 toteutettiin vuonna 2017 (muun muassa kaksi tulosperusteista seurantatehtävää) ja 34 vuonna 2018 (muun muassa kolme tulosperusteista seurantatehtävää ja kahdeksan teknisen avun ryhmän suorittamaa tehtävää). Yli 35 prosentissa seurantatehtävistä käsiteltiin Turkin opetusministeriölle ja terveysministeriölle myönnettyjä suoria avustuksia.

Kaikkien humanitaarisen avun toteutussuunnitelmien puitteissa rahoitettujen toimien seurannasta vastasi komissio, etenkin komission kenttähenkilöstö Turkissa ja komission aluetoimisto Ammanissa. Vuoden 2018 marraskuuhun mennessä päätökseen oli saatu 148 hanketason seurantatehtävää. Kumppaneiden raportoinnissa käyttämän tuloskehyksen indikaattoreiden lisäksi raportoidaan säännöllisesti myös suojelua koskevista täydentävistä indikaattoreista, mikä otetaan huomioon myös koordinointivälinetason seurannassa seurantafoorumissa.

Arviointi

Koordinointivälineen toimien ja toimintakokonaisuuksien tasolla on saatu päätökseen kahdeksan arviointia ja kolme on parhaillaan käynnissä[56]. Lisäksi on saatu päätökseen yksi koordinointivälineeseen liittyvä arviointi ja kaksi muuta koordinointivälineeseen liittyvää arviointia on yhä käynnissä. Arvioinneissa käsitellään pääasiassa humanitaarista apua ja EU:n Syyria-erityisrahastosta annettavaa apua. Komissio käynnisti joulukuussa 2018 koordinointivälineen strategisen väliarvioinnin, joka toteutetaan vuosien 2019–2020 aikana. Tavoitteena on arvioida rahoitusta, jota koordinointivälineestä on myönnetty koulutuksen, terveydenhuollon, sosioekonomisen tuen ja maahanmuuton hallinnan painopistealoille vuosina 2016–2019/2020. Väliarvioinnin on tarkoitus tarjota riippumaton kokonaisarvio välivaiheen tuloksista koordinointivälineen tavoitteisiin verrattuna ja kartoittaa tähänastisia kokemuksia sekä esittää suosituksia koordinointivälineen nykyisten ja tulevien toimien parantamiseksi.

7. Tarkastus

Euroopan tilintarkastustuomioistuin käynnisti koordinointivälineen tuloksellisuuden tarkastuksen virallisesti 17. lokakuuta 2017. Tilintarkastustuomioistuimen lopullinen kertomus julkaistiin 13. marraskuuta 2018. Tarkastus koski koordinointivälineen avun täydentävyyttä, toimittamista ja seurantaa, ja siinä käsiteltiin kymmenen humanitaarisen hankkeen otosta. Tilintarkastustuomioistuin keskittyi ensimmäisten koordinointivälineestä rahoitettujen hankkeiden hallintaan ja koordinointivälineen humanitaarisessa lohkossa tähän mennessä saavutettuihin tuloksiin. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että koordinointivälineessä oli otettu haastavassa tilanteessa nopeasti käyttöön varoja, jotta kriisin pystyttiin vastaamaan nopeasti. Se katsoi kuitenkin, että humanitaaristen hankkeiden ja

[56] Esimerkkejä: Euroopan unionin humanitaarisia toimia Turkin pakolaiskriisissä koskeva arviointi 2016–2017; PO ECHOn rahoittamaa hätätilanteiden sosiaalista turvaverkkoa Turkissa koskeva arviointi, marraskuu 2016 – helmikuu 2018; EU:n Syyria-erityisrahaston strateginen väliarviointi.

erityisesti käteisavustushankkeiden tehokkuudessa oli vielä parantamisen varaa ja että koordinointivälineen olisi tarjottava enemmän vastinetta rahoille[57]. Tilintarkastustuomioistuin esitti komissiolle useita suosituksia, jotka komissio on hyväksynyt täysin ja joiden täytäntöönpanon se on jo aloittanut, etenkin toimien siirtämiseksi kehitysavun piiriin (ks. suunnittelua koskeva luku).

8. Viestintä ja näkyvyys

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

Vuonna 2018 toteutettiin useita näkyvyyttä lisääviä toimia, muun muassa lehdistömatka eurooppalaisten toimittajien ja jäsenvaltioiden edustajien kanssa Istanbuliin ja Gaziantepiin marraskuussa 2018. Matka sai paljon näkyvyyttä tiedotusvälineissä. Matkan aikana tehtiin monia vierailuja koordinointivälineestä rahoitettujen hankkeiden kohteisiin sekä järjestettiin sosioekonomisen tuen alalla toteutettavan hankkeen avajaisseremonia. Lisäksi EU:n Turkin-edustusto osallistui yhdessä Turkin Punaisen Puolikuun ja jalkapalloseura Galatasarayn kanssa näkyvyyttä lisäävään tapahtumaan, jossa syyrialaiset ja turkkilaiset lapset harjoittelivat yhdessä kuuluisien jalkapalloilijoiden kanssa ja katsoivat sen jälkeen kansallisen sarjan jalkapallo-ottelun. Tapahtuma tavoitti tiedotusvälineiden välityksellä 100 miljoonaa ihmistä, ja edustuston sosiaalisen median kanavien kautta jaettiin kaksi videota[58].

Turkissa ja Euroopassa järjestettiin myös tärkeitä tapahtumia ja seremonioita yhdessä humanitaarisen alan kumppaneiden kanssa. Heinäkuussa järjestettiin yhteistyössä Unicefin kanssa Brysselin lentokentällä koulutusta ja tulevaisuutta käsittelevä näyttely (’Education – Our Future’). Näyttelyssä oli esillä kuvia lapsista, jotka saavat tukea Turkissa EU:n rahoittamasta koulutusta varten myönnettävän ehdollisen rahansiirron ohjelmasta. Näyttelyä käsiteltiin laajasti sekä Turkin että Euroopan lehdistössä, ja sosiaalisessa mediassa siihen tutustui 260 000 ihmistä. Maailman ruokaohjelma (WFP) käynnisti syyskuussa 2018 EU:n rahoittaman ’Incredible Ordinary’ -tiedotuskampanjan, jolla lisätään EU:n kansalaisten tietoisuutta hätätilanteiden sosiaalisesta turvaverkosta. Tämän tuen vaikutuksia esiteltiin EU:n kansalaisille #IncredibleOrdinary-pop-up-liikkeissä Pariisissa, Milanossa, Varsovassa, Berliinissä ja Amsterdamissa, ja niissä kerrottiin kahdeksan turvaverkosta apua saaneen pakolaisperheen tarinat. Perheet kertoivat omin sanoin, miten turvaverkon tuella hankituilla tuotteilla, jotka päällepäin vaikuttivat tavallisilta, oli heille uskomattoman suuri merkitys[59].

Inhimillistä näkökulmaa painottavien hankkeiden edistämiseksi tehtiin 25 videota, joissa pakolaiset saivat mahdollisuuden kertoa oman tarinansa. Ne julkaistiin edustuston ja komission YouTube-kanavilla, ja niitä jaettiin sosiaalisessa mediassa monissa eri yhteyksissä[60]. Viime syksynä Euronewsin AidZone-ohjelmassa esitettiin jakso, joka käsitteli

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

[58] 180 000 katsojaa Facebookissa, 65 000 katsojaa Twitterissä, 1 000 tykkäystä YouTubessa ja 6 000 tavoitettua käyttäjää Instagramissa.

[59] Incredible Ordinary -verkkosivusto ja esimerkkitarina: https://www.incredibleordinary.org/ https://www.youtube.com/watch?v=80IhP3g4PiY&list=PL3xTi8eO-wuv5sFdgYdrGeI-DK7FtZz2f

[60] Edustuston aiheeseen liittyvä YouTube-kanava ja joitakin esimerkkivideoita: https://www.youtube.com/channel/UC6FP0xxlSG8xtesxTG_xjkg

sodasta kärsiville syyrialaispakolaisille tarkoitettuja, EU:n rahoittamia terveydenhuoltopalveluja, ja se oli mahdollista nähdä kaikkialla Euroopassa[61].

Komissio on lisäksi julkaissut viisi lehdistötiedotetta ja edustusto 17. Ohjauskomitean jäsenille jaettiin neljännesvuosittain koordinointivälineen uutiskirjeitä, joissa esitettiin ajankohtaista tietoa koordinointivälineen toimista, sekä erilaista videomateriaalia. Lisäksi julkaistiin inhimillistä näkökulmaa painottavia artikkeleita ja blogikirjoituksia[62], ja lehdistössä käsiteltiin laajasti koordinointivälineestä rahoitettuihin hankkeisiin liittyviä EU:n korkean tason vierailuja.

9. Päätelmät ja tulevat toimet

Koordinointivälineen ensimmäisen erän kaikista toimintamäärärahoista on tehty sopimukset, ja niistä oli maksettu 2 miljardia euroa maaliskuuhun 2019 mennessä. Toisen erän käyttöönotossa on edistytty merkittävästi, ja sitoumukset on tehty 1,2 miljardista eurosta, sopimukset on tehty 450 miljoonasta eurosta ja maaliskuuhun 2019 mennessä määrärahoista oli maksettu 150 miljoonaa euroa. Koordinointivälineestä annetaan edelleen kipeästi kaivattua apua Turkissa oleville pakolaisille ja vastaanottajayhteisöille. Tulevia toimia ovat seuraavat:

- moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukainen kaikkien hankkeiden tehokas täytäntöönpano, josta hyötyvät niin pakolaiset kuin vastaanottajayhteisöt
- toisen erän käyttöönotto ja hankkeiden täytäntöönpano vuoden 2025 puoliväliin mennessä
- kattavan seurantajärjestelmän käyttöönotto kaikilta osin
- viestintätoimien jatkuva toteuttaminen
- ohjauskomitean säännölliset kokoukset, joista seuraavat on tarkoitus pitää vuoden 2019 keväällä ja syksyllä.

https://www.youtube.com/watch?v=ofRVziiCVss
https://www.youtube.com/watch?v=BR6AgSF8AJ4
https://www.youtube.com/watch?v=McaZl5tZAOM
https://www.youtube.com/watch?v=HQXZUPgl6Hk

[61] Euronewsin AidZone-ohjelman jakso: https://youtu.be/Sq3xkKXjBoc

[62] https://www.avrupa.info.tr/en/news/looking-inspiration-start-over-7487
https://www.avrupa.info.tr/en/learning-language-key-new-life-7410