EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 24.5.2022
COM(2022) 243 final

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Turkin-pakolaisavun koordinointivälineen kuudes vuosikertomus

Sisältö

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

1. Johdanto

Unionin ja sen jäsenvaltioiden toimien yhteensovittamisesta Turkin-pakolaisavun koordinointivälineen avulla 24. 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. Kaikki vuosikertomukset ovat saatavilla pakolaisavun koordinointivälineen verkkosivustolla[3]. Tämän kertomuksen kattama raportointijakso päättyy helmikuussa 2022.

1.1.Turkki ja pakolaiskriisi

Turkki on maantieteellisen sijaintinsa vuoksi merkittävä vastaanotto- ja kauttakulkumaa pakolaisille ja siirtolaisille. Maa on ottanut vastaan pakolaisia enemmän kuin mikään muu maa maailmassa, yhteensä noin neljä miljoonaa. Luku sisältää yli 3,7 miljoonaa rekisteröityä Syyrian pakolaista[4] sekä 330 000 rekisteröityä pakolaista ja turvapaikanhakijaa etupäässä Afganistanista, Irakista, Iranista ja Somaliasta.[5][6] Tällä erittäin suurella määrällä ihmisiä on ollut huomattava vaikutus tulijoita vastaanottaneisiin yhteisöihin. Syyrian pakolaisten pitkittynyt oleskelu Turkissa ja kesän 2021 kriisin jälkeen Afganistanista Turkkiin sääntöjenvastaisesti saapuneiden henkilöiden kasvava määrä asettaa kasvavia haasteita pakolaisten, siirtolaisten ja vastaanottajayhteisöjen sosiaaliselle yhteenkuuluvuudelle, erityisesti tilanteessa, jota leimaavat talouden laskusuhdanne ja covid-19-pandemian vaikutus työmarkkinoihin.

Turkki jatkaa erittäin merkittäviä toimia yli neljän miljoonan pakolaisen ja siirtolaisen isännöimiseksi ja heidän tarpeidensa täyttämiseksi, ja Turkki on toistanut sitoutumisensa maaliskuussa 2016 annetun EU:n ja Turkin julkilausuman[7] täytäntöönpanoon. Vastoin odotuksia Turkkiin ei tullut valtavaa pakolaisten ja siirtolaisten virtaa Afganistanin heikkenevän turvallisuustilanteen vuoksi. Turkin ja Iranin rajalla on kuitenkin edelleen painetta. Julkilausuma tuotti vuonna 2021 edelleen konkreettisia tuloksia vähentämällä sääntöjenvastaisia ja vaarallisia ylityksiä ja pelastamalla ihmishenkiä Egeanmerellä. Vuonna 2021 sääntöjenvastaisesti rajat ylittäneiden määrä kuitenkin kasvoi useimmilla reiteillä vuoteen 2020 verrattuna: 11 865 henkilöllä (92 prosenttia) Kyproksella, 12 916 henkilöllä (yli 200 prosenttia) Italiassa ja 936 henkilöllä (yli 300 prosenttia) Bulgariassa. Kreikkaan

[1] Komission päätös C(2015) 9500, annettu 24 päivänä marraskuuta 2015, unionin ja sen jäsenvaltioiden toimien yhteensovittamisesta Turkin-pakolaisavun koordinointivälineen avulla, sellaisena kuin se on muutettuna 10 päivänä helmikuuta 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://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/negotiations-status/turkey/eu-facility-refugees-turkey_en

[4] https://en.goc.gov.tr/temporary-protection27

[5] https://en.goc.gov.tr/irregular-migration

[6] 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.

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

saapuneiden määrä laski kuitenkin 7 443:een, mikä merkitsee 47 prosentin laskua. Vuoden 2021 kasvu voi johtua osittain siitä, että alueen maiden pandemian hillitsemiseksi vuonna 2020 toteuttamia toimenpiteitä on kumottu. Vaikka pakolaisten uudelleensijoittaminen EU:n jäsenvaltioihin aloitettiin uudelleen covid-19-pandemian aiheuttaman lyhyen tauon jälkeen, Turkki on jatkanut maaliskuussa 2020 määrättyä Kreikan saarilta tehtävien palautusten keskeytystä.

Eurooppa-neuvosto muistutti maaliskuussa ja kesäkuussa 2021 Euroopan unionin strategisesta intressistä siihen, että itäisen Välimeren toimintaympäristö on vakaa ja turvallinen ja että Turkin kanssa kehitetään yhteistyöhön perustuvat, molempia osapuolia hyödyttävät suhteet.[8] EU:n johtajat tarjoutuivat edistämään myönteisempää dynamiikkaa EU:n ja Turkin välisissä suhteissa. Tätä varten ne ilmaisivat olevansa valmiita tekemään Turkin kanssa vaiheittaista, oikeasuhteista ja peruutettavissa olevaa yhteistyötä useilla yhteistä etua koskevilla aloilla, muuttoliike mukaan luettuna. EU:n ja Turkin välinen muuttoliikettä ja turvallisuutta koskeva korkean tason vuoropuhelu järjestettiin Ankarassa lokakuussa 2021.

Kesäkuussa 2021 kokoontunut Eurooppa-neuvosto kehotti komissiota esittämään viipymättä virallisia ehdotuksia rahoituksen jatkamiseksi syyrialaispakolaisille ja heitä vastaanottaville yhteisöille Turkissa, Jordaniassa, Libanonissa ja alueen muissa osissa Eurooppa-neuvoston jäsenten maaliskuussa 2021 antaman julkilausuman mukaisesti ja EU:n yleisen muuttoliikepolitiikan puitteissa. Komissio otti käyttöön kolme miljardia euroa EU:n talousarviosta vuosiksi 2021–2023. Se otti vuoden 2021 lopussa käyttöön 860 miljoonaa euroa perustarpeiden, koulutuksen ja muuttoliikkeen hallinnan tukemiseen. Koordinointivälineen toisen erän tapaan vuosien 2021–2023 kolmen miljardin euron paketin ohjelmasuunnittelussa olisi edelleen otettava huomioon siirtyminen humanitaarisesta avusta kehitysapuun.

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

[8] https://www.consilium.europa.eu/media/50763/2425-06-21-euco-conclusions-en.pdf

[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/fi/pdf

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. 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. Komissio oli tehnyt sopimukset koordinointivälineen kaikista toimintamäärärahoista 31. joulukuuta 2020 mennessä. Yhteensä 6 miljardista eurosta on maksettu yli 4,6 miljardia euroa.

Euroopan unionin 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 hallitsemaan siirtolaiskriisiä. Turkki ja Euroopan unioni totesivat, että tarvitaan lisää nopeita ja päättäväisiä toimia. Tapaamisen jälkeen 18. maaliskuuta 2016 annetussa EU:n ja Turkin julkilausumassa[12], 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. Vuonna 2021 Turkista Kreikkaan, Italiaan ja Bulgariaan saapuneita oli yhteensä 21 295, kun määrä vuonna 2020 oli 18 402 (16 prosentin lisäys). Kreikkaan tulijoita kirjattiin 7 443, kun vuonna 2020 kirjattiin 13 979 (47 prosentin vähennys), Italiaan saapui 12 916 ihmistä, kun vuoden 2020 luku oli 4 191 (yli 200 prosentin lisäys), ja Bulgariaan 936 (232 vuonna 2020, yli 300 prosentin lisäys). Muuttoreitti Turkista Kyprokseen oli edelleen hyvin aktiivinen. Vuonna 2021 Kyproksen hallituksen valvomille alueille tuli sääntöjenvastaisesti yhteensä 11 685 henkilöä (10 918 henkilöä vihreän linjan ylittämisen jälkeen), mikä on 92 prosenttia enemmän kuin vuonna 2020.

Turkki kärsi edelleen huomattavasta muuttopaineesta, joka kasvoi jälleen vuonna 2021 sen jälkeen, kun se oli vähentynyt covid-19-pandemian vuoksi vuonna 2020. Maaliskuusta 2021 lähtien kiinniottojen kuukausittaiset määrät Turkin sisällä ovat olleet suuremmat kuin vuoden 2020 raportointikausilla. Julkilausuman mukaisen yksi yhdestä -uudelleensijoittamisjärjestelyn täytäntöönpanoa jatkettiin. Huhtikuun 2016 ja helmikuun 2022 välisenä aikana 32 562 syyrialaispakolaista uudelleensijoitettiin Turkista EU:n alueelle. Vuodesta 2016 alkaen on palautettu julkilausuman mukaisesti 2 140 siirtolaista Kreikan saarilta Turkkiin. Koska Turkin viranomaiset eivät ole kumonneet maaliskuussa 2020 tekemäänsä päätöstä keskeyttää julkilausuman mukaiset palautusoperaatiot covid-19-pandemian vuoksi, palautusoperaatioita ei toteutettu vuonna 2021. Vaikka uudelleensijoittamisia Turkista jatkettiin heinäkuussa 2020, Kreikasta tehtävät palautukset on edelleen keskeytetty. Vastauksena Kreikan viranomaisten ja Euroopan komission toistuviin pyyntöihin, jotka koskevat palautusoperaatioiden jatkamista, Turkki on ilmoittanut, että

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

palautusoperaatiota ei toteuteta, ellei väitettyjä käännytyksiä Turkin ja Kreikan rajalla lopeteta ja ellei Kreikka kumoa päätöstään pitää Turkkia turvallisena kolmantena maana.[13]

Vastauksena Kreikan viranomaisten ja Euroopan komission toistuviin pyyntöihin palautusoperaatioiden jatkamisesta Turkki on korostanut, että operaatioiden uudelleen aloittamisen edellytykset eivät ole täyttyneet.

[13] Kreikan uuden ministeripäätöksen mukaan Turkkia pidetään turvallisena kolmantena maana Pakistanista, Bangladeshista, Syyriasta, Afganistanista ja Somaliasta tuleville turvapaikanhakijoille. Edellä mainittujen maiden kansalaisilta tulleilta hakemuksilta voidaan näin ollen katsoa puuttuvan käsiteltäväksi ottamisen edellytykset, ja hakijat palautetaan Turkkiin, jossa heidän katsotaan olevan turvassa ja jossa heillä on mahdollisuus hakea pakolaisasemaa.

Covid-19

Covid-19-pandemialla on edelleen merkittävä vaikutus Turkissa. Kriisin puhjettua Turkissa maaliskuussa 2020 komissio otti yhteyttä Turkin viranomaisiin ja tiedusteli, tarvittiinko niiden toimille mitään erityistä EU:n tukea. Ne vahvistivat aikomuksensa jatkaa koordinointivälineeseen kuuluvia hankkeita ja säännöllistä kahdenvälistä liittymistä valmistelevan tukivälineen (IPA) tukea alkuperäisen ohjelmasuunnittelun mukaisesti. Komissio hyväksyi tiiviissä yhteistyössä Turkin viranomaisten kanssa koordinointivälineestä säästyneiden varojen käyttöönoton covid-19-pandemiaan liittyviin tarkoituksiin siten, että täydennetään olemassa olevien hankkeiden rahoitusta uusien hankkeiden rahoittamisen sijaan. Komissio on myös ottanut yhteyttä koordinointivälineen täytäntöönpanokumppaneihin saadakseen niiden arvion covid-19-pandemian seurauksista koordinointivälineen hankkeille. Tämän yhteistyön johdosta vuoden 2016 erityistoimenpiteeseen, johon on osoitettu 1,6 miljardia euroa, kuuluvien hankkeiden täytäntöönpanoaikaa pidennettiin kesäkuuhun 2025 saakka, minkä ansiosta kaikissa asiaankuuluvissa hankkeissa pitäisi pystyä saavuttamaan asetetut tavoitteet.

Vuoden 2021 loppuun mennessä noin 83 miljoonaa euroa oli suunnattu uudelleen terveydenhuoltotoimiin ja sosioekonomisiin tukitoimiin covid-19-pandemian vaikutusten lieventämiseksi pakolaisavun koordinointivälineen puitteissa (kaikkiaan 133 miljoonasta eurosta, mikä määrä on suunnattu uudelleen kaikkien EU:n rahoitusvälineiden uudelleensuunnatuissa toimissa). Toimiin kuului SIHHAT I -hankkeen 4,7 miljoonan euron vararahaston aktivoiminen henkilönsuojainten ja desinfiointiaineiden hankkimiseksi maahanmuuttajille tarkoitettuihin terveyskeskuksiin. Lisäksi koordinointivälineen humanitaarisen lohkon puitteissa osoitettiin uudelleen yli 63 miljoonaa euroa humanitaarisen avun toimittamiseen covid-19-pandemian johdosta useissa eri hankkeissa. Varsinkin hätätilanteiden sosiaalisen turvaverkon (ESSN) ja ehdollisia käteissiirtoja koulutuksen tukemiseksi koskevan CCTE-ohjelman puitteissa edunsaajille myönnettiin lisää käteistukea. ESSN:n puitteissa myönnettiin kesä- ja heinäkuussa 2020 kaksi 500 Turkin liiran arvoista korotusta yli 1,75 miljoonalle pakolaiselle (308 000 taloudelle), yhteensä yli 40 miljoonaa euroa. CCTE-ohjelmasta myönnettiin 30. marraskuuta 2020 kaikille tukikelpoisille edunsaajille kertakorvauksena 85 Turkin liiran lisätuki iästä ja luokka-asteesta riippumatta. Yhteensä 518 794 lasta hyötyi tästä ylimääräisestä tuesta. Lisäksi noin 88 779:lle ESSN:n ulkopuoliselle edunsaajataloudelle (414 459 henkilölle) myönnettiin käteisavustusta koko maan kattavassa operaatiossa, jota YK:n pakolaisjärjestö UNHCR toteuttaa yhdessä Turkin maahanmuuton hallintayksikön kanssa. Tässä yhteydessä myönnettiin 16,7 miljoonaa euroa humanitaarista rahoitusta koordinointivälineen ulkopuolella. Syyrian kriisin johdosta perustetun Euroopan unionin alueellisen erityisrahaston covid-19-avussa keskityttiin henkilönsuojainten hankintaan, verkko- ja etäoppimiseen, työnvälitykseen ja psykososiaaliseen tukeen.

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 vastaanottaneiden yhteisöjen tarpeet täytetään kattavasti ja koordinoidusti.[14]

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[15], jäljempänä 'yhteinen toimintasuunnitelma', mukaiset sitoumuksensa. Vuonna 2021 eli koordinointivälineen kuudentena täytäntöönpanovuonna pidettiin kaksi ohjauskomitean kokousta: 30. kesäkuuta ja 17. joulukuuta. Covid-19-pandemian vuoksi kokoukset pidettiin virtuaalisesti.

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[16], jossa otetaan huomioon erityisesti haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät. Tarvearviointi päivitettiin vuonna 2018.[17]

Koordinointivälineellä koordinoidaan rahoitusta seuraavista ulkoisen rahoituksen välineistä[18]: humanitaarinen apu[19], Euroopan naapuruusväline[20], kehitysyhteistyöväline[21], liittymistä valmisteleva tukiväline[22] sekä vakautta ja rauhaa edistävä väline[23]. 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 yhteisen toimintasuunnitelman ja julkilausuman sitoumuksia.

---

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

[15] Ks. komission päätöksen C(2015) 9500, sellaisena kuin se on muutettuna komission päätöksellä C(2016) 855, 5 artiklan 1 kohta.

[16] https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2016_needs_assessment_.pdf

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

[18] Euroopan naapuruusvälineen maksut siirrettiin liittymistä valmistelevaan tukivälineeseen ja kehitysyhteistyön rahoitusvälineen maksut unionin erityisrahastoon, ja ne suoritettiin. Periaatteessa kaikki koordinointivälineen kautta (liittymistä valmistelevasta tukivälineestä ja vähemmässä määrin kehitysyhteistyön rahoitusvälineestä) EU:n Syyria-erityisrahastoon ohjatut rahoitusosuudet käytettiin muuna kuin humanitaarisena apuna.

[19] Neuvoston asetus (EY) N:o 1257/96 humanitaarisesta avusta, EYVL L 163, 2.7.1996, s. 1.

[20] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 232/2014 Euroopan naapuruusvälineen perustamisesta, EUVL L 77, 15.3.2014, s. 27.

[21] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 233/2014 kehitysyhteistyön rahoitusvälineen perustamisesta kaudelle, EUVL L 77, 15.3.2014, s. 44.

[22] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 231/2014 liittymistä valmistelevan tukivälineen (IPA II) perustamisesta, EUVL L 77, 15.3.2014, s. 11.

[23] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 230/2014 vakautta ja rauhaa edistävän välineen perustamisesta, EUVL L 77, 15.3.2014, s. 1.

3. Rahoituskapasiteetti sekä rahoituksen kesto ja luonne

Koordinointivälineen kokonaismäärärahat ovat kuusi miljardia euroa, jotka otetaan käyttöön kahdessa erässä. Ensimmäisen ja toisen erän hankkeet kestävät enintään vuoden 2025 puoliväliin (useita ensimmäisen erän hankkeita on jo saatu päätökseen, ja suurin osa hankkeista päättyy aiemmin).

Poikkeuksellisesti covid-19-pandemian takia vuoden 2016 erityistoimenpiteeseen, johon on osoitettu 1,6 miljardia euroa, kuuluvien hankkeiden täytäntöönpanoaikaa pidennettiin vielä kesäkuuhun 2025 saakka, minkä ansiosta kaikissa asiaankuuluvissa hankkeissa pystytään saavuttamaan asetetut tavoitteet.

Ensimmäisen erän kokonaismäärä oli kolme miljardia euroa, joista miljardi euroa otettiin käyttöön EU:n talousarviosta ja kaksi miljardia euroa kahdenvälisinä maksuina jäsenvaltioilta[24]. Myös toisen erän kokonaismäärä on kolme miljardia euroa, joista kaksi miljardia euroa on peräisin EU:n talousarviosta ja miljardi euroa jäsenvaltioilta[25].

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, 202 miljoonaa euroa vuonna 2019, 265 miljoonaa vuonna 2020 ja 166 miljoonaa euroa vuonna 2021. Toisesta erästä jäljellä olevien maksujen aikataulu ulottuu vuoteen 2023. Jäsenvaltioiden osuudet maksetaan suoraan EU:n talousarvioon ulkoisina käyttötarkoitukseensa sidottuina tuloina 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 *koordinointivälineestä* katetut maksut ovat nekin jatkuneet tyydyttävästi.

Koordinointivälineen humanitaarisen lohkossa 19,50 miljoonaa euroa varattiin puskuriksi uusia Syyriasta saapuvia pakolaisia koskevien toimien mahdollista rahoittamista varten vuonna 2019. Koska puskuria ei käytetty vuonna 2019, tästä määrästä tehtiin sopimus vuonna 2020 terveydenhuolto- ja suojelutoimien rahoittamiseksi. Toisen erän ohjelmasuunnittelu saatettiin näin päätökseen.

Komissio oli tehnyt sopimukset koordinointivälineen kaikista toimintamäärärahoista 31. joulukuuta 2021 mennessä. Yhteensä 6 miljardista eurosta yli 4,6 miljardia oli maksettu.

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

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

Koordinointivälineen ulkopuolinen EU:n lisäapu Turkissa oleville pakolaisille

Vuonna 2020 komissio osoitti 535 miljoonaa euroa humanitaaristen toimien tukemiseen Turkissa koordinointivälineen ulkopuolella. Tähän summaan kuului 50 miljoonaa euroa suojelun, terveydenhuollon ja koulutuksen alalla annettavan avun jatkamiseen ja 485 miljoonaa euroa lisätalousarviosta hätätilanteiden sosiaalisen turvaverkon (ESSN) ja ehdollisia käteissiirtoja koulutuksen tukemiseksi koskevan CCTE-ohjelman jatkamiseen. Lisäksi vuonna 2020 vakautta ja rauhaa edistävän välineen puitteissa hyväksyttiin yhteistyössä Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön (IOM) kanssa 11 miljoonan euron ohjelma, jonka tarkoituksena on edistää sellaisten siirtolaisten aseman yhdenmukaistamista, joilla on erilainen oikeudellinen asema, Turkin yhdenmukaistamista koskevan kansallisen toimintasuunnitelman ja EU:n lähestymistapojen mukaisesti.

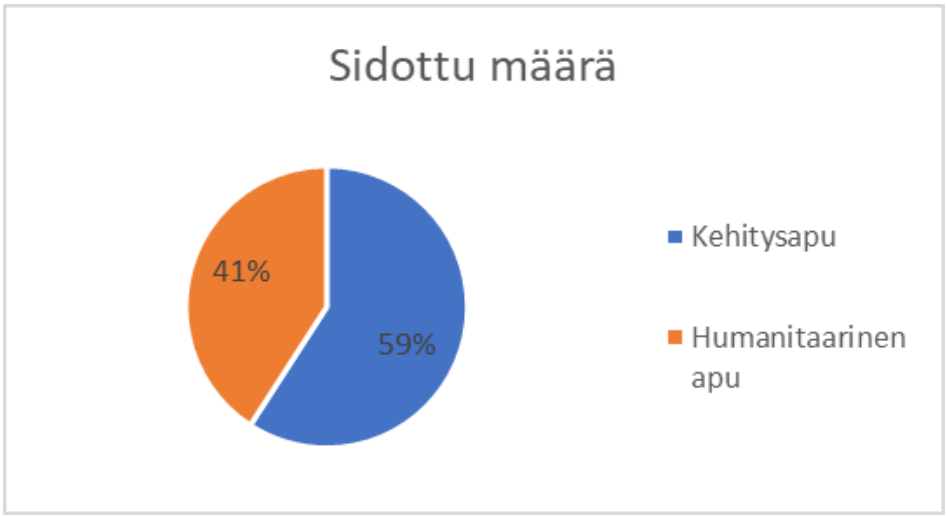
Eurooppa-neuvoston kesäkuussa 2021 antamien päätelmien pohjalta komissio ehdotti, että Turkissa otetaan käyttöön vielä 3 miljardia euroa pakolaisia ja heitä vastaanottavia yhteisöjä varten vuosina 2021–2023. Tästä rahoituksesta ensimmäinen 860 miljoonan euron erä sidottiin vuoden 2021 lopulla tuen jatkamiseen perustarpeiden ja koulutuksen sekä muuttoliikkeen hallinnan ja rajavalvonnan painopistealoilla. IPA-välineen vuoden 2021 määrärahoista 90 miljoonaa euroa ja muuttoliike- ja sisäasioiden alan vuoden 2021 määrärahoista 50 miljoonaa euroa on siirretty vuodelle 2022. Lisäksi vuodelle 2022 on osoitettu 125 miljoonaa euroa humanitaariseen tukeen. Jäljellä oleva noin 2 miljardin euron summa on tarkoitus ohjelmoida vuosina 2022 ja 2023.

Turkissa oleville pakolaisille on vuodesta 2011 myönnetty yhteensä lähes 10 miljardia euroa EU:n tukea. Tähän sisältyy koordinointivälineestä myönnetyt 6 miljardia euroa, joka käsittää 3 miljardia euroa EU:n talousarviosta ja 3 miljardia euroa jäsenvaltioiden rahoitusosuuksia, jotka on sisällytetty EU:n talousarvioon ulkoisina käyttötarkoitukseensa sidottuina tuloina.

4. Koordinointivälineen täytäntöönpano

Koordinointiväline pannaan täytäntöön humanitaarisena ja kehitysapuna. Humanitaariseen apuun oli ensimmäisessä erässä osoitettu noin 1,4 miljardia euroa ja kehitysapuun noin 1,6 miljardia euroa. Koska Syyrian kriisi on pitkittynyt, toisen erän toimissa keskitytään entistä enemmän sosioekonomisiin tukitoimiin ja toimeentulomahdollisuuksien luomiseen. Toisessa erässä humanitaariseen apuun osoitettiin 1,04 miljardia euroa ja kehitysapuun 1,9 miljardia euroa.[26]

Koko koordinointivälineessä humanitaarisen avun ja kehitysavun osuudet jakautuvat seuraavasti:



Tarkat tiedot ovat saatavilla verkossa olevasta hanketaulukosta[27].

Koordinointivälineen ohjelmasuunnittelu saatiin päätökseen joulukuussa 2019, ja vuoden 2020 lopussa oli tehty sopimukset kaikista 6 miljardin euron toimintamäärärahoista, joista oli vuoden 2021 loppuun mennessä maksettu 4,6 miljardia euroa.

On tärkeää huomata, että koordinointivälineen puitteissa annettu apu on hankeperusteista. Maksut riippuvat koordinointivälineen 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 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[28]. Sen mukaisesti EU noudattaa humanitaarisena toimijana humaanisuuden, puolueettomuuden, tasapuolisuuden ja riippumattomuuden periaatteita, jotka vahvistetaan

[26] Yhteensä 60 miljoonan euron loppusumma osoitetaan koordinointivälineen täytäntöönpanon hallinnolliseen ja operatiiviseen tukeen.
[27] https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2022-02/Facility%20table_January%202022.pdf
[28] Neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien yhteinen julkilausuma.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 214 artiklassa ja humanitaarista apua koskevassa asetuksessa (N:o 1257/96)[29].[30]

Koordinointivälineen humanitaarista apua koskevassa lohkossa on toteutettu yhteensä 65 hanketta 21 kumppanin avulla. Hankkeet on rahoitettu koordinointivälineen ensimmäisestä ja toisesta erästä. Näiden hankkeiden tarkoituksena on kattaa Turkissa kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien pakolaisten perustarpeet, suojelu, koulutus ja terveydenhuolto. Ensimmäisessä erässä humanitaariseen apuun osoitettiin noin 1,4 miljardia euroa, joista tehtiin sopimukset. Määrästä maksettiin 1,3 miljardia euroa. Toisessa erässä sopimukset on tehty 1,04 miljardista eurosta, ja tästä määrästä oli maksettu 964 miljoonaa euroa 31. tammikuuta 2021 mennessä.

Kehitysapu on pidemmän aikavälin tarpeisiin liittyvää tukea pakolaisten terveydenhuoltoon, koulutukseen ja sosioekonomisen kehitykseen. Käytännössä sillä tuetaan julkisten palvelujen ja kunnallisen infrastruktuurin saatavuutta sekä 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, etenivät hyvin. Hankkeista 15 pantiin täytäntöön EU:n Syyria-erityisrahastosta. Niiden arvo oli yhteensä 293 miljoonaa euroa liittymistä valmistelevasta tukivälineestä suoraan hallinnoitujen määrärahojen[31] lisäksi.

Täytäntöönpanosta vastaaville kumppaneille maksettiin koordinointivälineen molemmissa erissä 2,22 miljardia euroa kehitysapuun osoitetuista yhteensä 3,5 miljardista eurosta[32]. Toisessa erässä osoitetuista 1,9 miljardista eurosta tehtiin sopimukset joulukuussa 2020, ja joulukuun 2021 loppuun mennessä summasta oli maksettu 730 miljoonaa euroa. Koordinointivälineen kehitysapua koskevassa lohkossa on 17 sopimusta.

Koordinointivälineen toimet painopistealoittain

Koordinointivälineen molemmista eristä rahoitetun tuen täytäntöönpanossa saavutettu edistys painopistealoittain esitetään puolivuosittaisissa koordinointivälineen seurantaraporteissa[33].

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

[30] 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.

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

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

[33] https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/negotiations-status/turkey/eu-facility-refugees-turkey_en

Koulutus

Koordinointivälineestä on osoitettu yli 1,5 miljardia euroa koulutuksen painopistealaan, mukaan lukien 545 miljoonaa euroa[34] koulutusinfrastruktuuriin.

Koordinointivälineen humanitaarista apua koskevassa lohkossa koulutukseen osoitettiin yli 181 miljoonaa euroa. CCTE-ohjelman menestyksekästä täytäntöönpanoa jatketaan. Sillä tuetaan pakolaislasten koulunkäyntiä suorittamalla joka toinen kuukausi maksuja pakolaisperheille sillä ehdolla, että oppilaat osallistuvat säännöllisesti opetukseen. CCTE-ohjelmaa rahoitetaan tällä hetkellä elokuuhun 2022 saakka, koska EU:n budjettivallan käyttäjä hyväksyi heinäkuussa 2020 lisätalousarvion, josta saatiin 85 miljoonan euron lisärahoitus. Joulukuuhun 2021 mennessä 760 858 lasta oli hyötynyt CCTE-ohjelman maksuista vähintään kerran. Lisäksi lapset saivat lastensuojelupalveluja, joilla varmistettiin koulunkäynnin jatkuminen, 11 567 lasta osallistui sosioemotionaalisten taitojen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden parantamiseen tähtääviin toimiin ja 351 koulujen työntekijää ja 849 vanhempaa osallistui Unicefin kiusaamisen vastaiseen koulutukseen.

Koordinointivälineeseen kuuluvan kehitysavun osalta jatkettiin opetusministeriölle myönnetyn 400 miljoonan euron suoran jatkoavustuksen (PIKTES[35]) täytäntöönpanoa. PIKTES-hankkeella tuetaan ministeriön pyrkimyksiä lisätä syyrialaislasten koulutukseen osallistumista ja mahdollisuuksia saada korkealaatuista koulutusta. Kesäkuun 2021 loppuun mennessä viralliseen koulutukseen osallistui hieman yli 701 000 syyrialaislasta. Heistä yli 30 000 oli esiopetuksessa, yli 322 000 alemman perusasteen opetuksessa, 251 323 ylemmän perusasteen opetuksessa ja 96 361 toisen asteen koulutuksessa. Vuoden 2021 puoliväliin mennessä 46 766 pakolaislasta oli saanut valmistavaa opetusta ja 60 472 pakolaislasta oli saanut tukiopetusta koordinointivälineen tuella. Koulutusjärjestelmän opetusvalmiuksien tukemiseksi palkattiin lähes 7 000 opetus- ja tukihenkilöstön jäsentä tai heille maksettiin palkkaa PIKTES-hankkeesta tammi–kesäkuussa 2021. Vuoden 2021 alkupuoliskolla PIKTES-hankkeessa 3 500 opettajaa sai koulutusta verkko-opetuksesta ja digitaalisen koulutusmateriaalin valmistelusta.

Niiden pakolaisopiskelijoiden ja vastaanottavien yhteisöjen opiskelijoiden määrä, jotka saivat koordinointivälineestä tuettuja stipendejä tekniseen ja ammatilliseen koulutukseen tai korkea-asteen koulutukseen osallistumista varten, kasvoi 3 700:sta lähes 13 300:aan. Suurin osa näistä opiskelijoista oli pakolaisia. Sukupuolten tasapuolinen edustus säilytettiin. Suurin osa stipendeistä (noin 12 000) antoi toisen asteen opiskelijoille mahdollisuuden osallistua teknisille ja ammatillisille kursseille niihin erikoistuneissa lukioissa ja ammatillisen koulutuksen keskuksissa.

Koordinointivälineestä on edelleen tuettu koulutusinfrastruktuurien kehittämistä ja vähennetty koulujen liikakansoitusta. Nykyaikaistettujen ja valmiiksi saatujen oppilaitosten määrässä tapahtui merkittävää edistystä. Yksi merkittävä nykyaikaistamiseen liittyvistä saavutuksista oli 8 700 älytaulun asentaminen perus- ja keskiasteen kouluihin. Tähän mennessä koordinointivälineen tuella on nykyaikaistettu yli 12 000 oppilaitosta. Lisäksi rakennettiin yhteensä 117 koulua, ja koulutuspalvelujen tarjoaminen aloitettiin 108 koulussa. Puhdasta

[34] Tähän sisältyy EU:n Syyria-erityisrahastoon kuuluva 40 miljoonan euron puhtaan energian hanke (FRIT 1).
[35] Hankkeen nimi PIKTES tulee englanninkielisestä nimestä ”Promoting Integration of Syrian Kids into Turkish Education System” (syyrialaislasten Turkin koulutusjärjestelmään integroitumisen edistäminen).

energiaa koskevassa 40 miljoonan euron hankkeessa, josta tehtiin sopimukset ensimmäisessä erässä, pyritään tuottamaan energiaa rakentamalla kaksi aurinkopuistoa ja asentamalla aurinkopaneeleja 120 kouluun. Paneelien asennus saatiin päätökseen kolmessa koulussa, ja 48 koulussa on saatu valmiiksi keskimäärin 90 prosenttia asennustöistä. Lisäksi aloitettiin kunnostustyöt 41 muun koulun energiatehokkuuden parantamiseksi; vuoden loppuun mennessä töistä oli saatu valmiiksi 70 prosenttia.

Suojelu

Suojeluun on osoitettu koordinointivälineestä yhteensä noin 212 miljoonaa euroa pääasiassa humanitaarista apua koskevan lohkon hankkeiden kautta.

Koordinointivälineen humanitaarista apua koskevasta lohkosta on tuettu pakolaisten rekisteröintiä ja henkilöllisyyden varmentamista, jonka tarkoituksena on laillistaa heidän asemansa Turkissa ja edistää heidän pääsyään palvelujen piiriin. Niiden erillisten suojelutoimien lisäksi, joilla pyritään korjaamaan puutteita ja vastaamaan vaarassa olevien henkilöiden erityistarpeisiin, suojelu on valtavirtaistettu humanitaarisen avun strategian muissa pilareissa (perustarpeet, terveys ja koulutus). Yleisenä tavoitteena on ottaa paremmin huomioon pakolaisten haavoittuvuus, laillistaa heidän asemansa ja yhdistää heidät julkisten palvelujen sekä YK:n ja kansalaisjärjestöjen tarjoamien palvelujen laajempaan verkostoon. Lisäksi EU:n Syyria-hätärahastosta rahoitettuihin hankkeisiin sisältyi pakolaisten vastaanoton tukeminen yhteisökeskuksissa sekä haavoittuvassa asemassa olevien pakolaisten ohjaaminen asianmukaisiin palveluihin.

Kehitysapua koskevassa lohkossa heinäkuussa 2019 käyttöön otetun erityistoimenpiteen puitteissa perhe-, työ- ja sosiaalipalveluministeriölle myönnettiin vuoden 2020 lopussa 20 miljoonan euron suora avustus. Hankkeen tavoitteena on parantaa ennaltaehkäisyyn ja suojeluun tähtäävien sosiaalipalvelujen tarjoamista kaikkein haavoittuvimmassa asemassa oleville pakolaisille ja heitä vastaanottavien yhteisöjen jäsenille.

Terveydenhuolto

Koordinointivälineestä on osoitettu 800 miljoonaa euroa terveydenhuollon painopistealaan.

Koordinointivälineen tuen pääpilari on SIHHAT-hanke eli Turkin terveysministeriölle myönnettävä suora avustus, joka maksetaan kahdessa erässä (300 miljoonaa euroa ja 210 miljoonaa euroa). SIHHAT-hankkeella ministeriötä tuetaan sen pyrkimyksissä tarjota neljälle miljoonalle pakolaiselle maksuton ja tasa-arvoinen pääsy terveydenhuollon piiriin Maahanmuuttajille tarkoitettuja terveyskeskuksia on toiminnassa 180, ja hankkeeseen on tällä hetkellä palkattuna 4 091 terveydenhuollon ammattilaista, joista 79 prosenttia on syyrialaistaustaisia. Hankkeen täytäntöönpanotahti on edelleen hyvä, ja sillä on saatu aikaan konkreettisia tuloksia. SIHHAT 1 -hankkeen covid-19-pandemiaan liittyviin tarpeisiin vastaava 4,75 miljoonan euron vararahasto vapautettiin huhtikuussa 2020, ja SIHHAT 2 -hankkeesta osoitettiin vielä 1,6 miljoonaa euroa covid-19-tilanteen korjaamiseen.

Vuoden 2021 alusta asti käynnissä ollut terveysministeriön kanssa toteutettava SIHHAT 2 -jatkohanke (210 miljoonaa euroa) jatkuu edelleen. Tarkoituksena on varmistaa yhteensovittaminen SIHHAT 1:n päättymisen kanssa ja pakolaisten terveydenhuoltopalvelujen jatkuminen vuoden 2023 loppuun saakka.

Hankkeet sairaaloiden rakentamiseksi Dörtyoliin/Hatayyn ja Kilisiin ovat lähes valmiit (yli 95 prosenttia töistä on saatu päätökseen). Maaliskuussa 2021 aloitettiin myös 90 miljoonan euron sopimuksen täytäntöönpano täydentävien pienimuotoisten terveydenhuoltoinfrastruktuurien ja -varusteiden hankkimiseksi osana Euroopan neuvoston kehityspankin (CEB) kanssa toteutettavaa hanketta.

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

Kunnallinen infrastruktuuri

Tähän painopistealaan osoitettiin 380 miljoonaa euroa koordinointivälineen toisesta erästä.

AFD:n (Agence Française de Développement), Maailmanpankin, Euroopan investointipankin (EIP) ja Illbankin kanssa toteutettavilla EU:n Syyria-erityisrahaston hankkeilla pyritään parantamaan kunnallisten vesi- ja jätehuoltopalvelujen saatavuutta ja laatua pakolaisvirrasta eniten kärsivillä alueilla. Lisäksi Kreditanstalt für Wiederaufbaun (KfW) kanssa toteutettavalla 25 miljoonan euron hankkeella tarjotaan virkistysinfrastruktuuria sosiaalisen yhteenkuuluvuuden tukemiseksi. Yhden mekaanis-biologisen jätteenkäsittelylaitoksen rakentaminen Gaziantepiin YK:n kehitysohjelman (UNDP) toteuttamassa EU:n Syyria-erityisrahaston hankkeessa saatiin päätökseen lokakuussa 2021. EIP:n kanssa allekirjoitetun valtuutussopimuksen mukaisesti vuonna 2021 allekirjoitettiin 15 rakennusurakkasopimusta, joiden kokonaisarvo on 42,4 miljoonaa euroa. Niiden täytäntöönpano on aloitettu. Kaikki muut hankkeet ovat vielä valmisteluvaiheessa (suunnitelmien arviointi, tarjouskilpailuasiakirjojen valmistelu jne.).

Perustarpeet ja sosioekonominen tuki

Koordinointivälineestä on osoitettu yli 2,83 miljardia euroa perustarpeisiin ja sosioekonomiseen tukeen.

Tämän painopistealan toimien tavoitteena on täyttää kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien pakolaisten perustarpeet ja vahvistaa selviytymiskykyä ja taloudellista riippumattomuutta. Näin pyritään siirtymään vähitellen sosiaaliavustuksesta riippuvuudesta siihen, että lisätään omaehtoista selviytymistä ja toimeentulomahdollisuuksia.

Koordinointivälineen perustarveavun puitteissa yli 2,6 miljoonaa pakolaista on saanut tukea ihmisarvoiseen elämään. Suurin osa tuesta on vuoden 2016 lopusta lähtien myönnetty ESSN:n kautta. Se on humanitaarinen sosiaaliavustusohjelma, jossa tällä hetkellä yli 1,5 miljoonaa haavoittuvassa asemassa olevaa pakolaista saa kuukausittaista käteisapua maksukorttijärjestelmän avulla.[36] Tähän lippulaivaohjelmaan osoitettiin 500 miljoonaa euroa

[36] Heinäkuusta 2021 alkaen ESSN on siirtänyt haavoittuvimmassa asemassa olevat edunsaajat (eli yksinhuoltajat, kotitaloudet, joissa on yksi tai useampi vammainen henkilö, ja kotitaloudet, joissa pääasiallinen elättäjä on vanhus) naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosaston rahoittamaan täydentävään ESSN-ohjelmaan (C-ESSN). Huhtikuussa 2022 C-ESSN-ohjelmasta oli autettu 363 419:ää edunsaajaa.

koordinointivälineen toisesta erästä, ja sen täytäntöönpanosta vastaa Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun yhdistysten kansainvälinen liitto (huhtikuusta 2020). ESSN-tuen jatkaminen on varmistettu ainakin vuoden 2023 ensimmäiseen neljännekseen asti, koska budjettivallan käyttäjä hyväksyi heinäkuussa 2020 osana edellä mainittua lisätalousarviota 400 miljoonan euron lisärahoituksen koordinointivälineen ulkopuolelta ja koska vuoden 2021 lopussa osoitettiin 325 miljoonaa euroa lisärahoitusta vuosien 2021–2023 kolmen miljardin euron paketista.[37]

Komissio allekirjoitti toisen erän määrärahoista perhe-, työ- ja sosiaalipalveluministeriön kanssa sopimuksen 245 miljoonan euron suorasta avustuksesta, jotta voidaan myöntää kuukausittaista taloudellista tukea, joka on verrattavissa Turkin sosiaaliturvajärjestelmässä haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille annettavaan sosiaalitukeen (C-ESSN). Valmisteluvaiheen jälkeen aloitettiin maksut edunsaajille heinäkuussa 2021, ja ne jatkuvat vähintään vuoden 2022 puoliväliin saakka. Hanketta toteutetaan rinnakkain ESSN-verkoston kanssa, ja siinä tuetaan yksinhuoltajatalouksia, iäkkäitä sekä vammaisia ja vaikeavammaisia henkilöitä. EU:n edustusto ja ECHO-pääosaston kenttätoimistojen henkilöstö pitävät säännöllisiä kokouksia koordinoidakseen ESSN:n ja C-ESSN:n rinnakkaista toteutusta.

Sellaisille pakolaisille, joiden profiili mahdollistaisi pääsyn työmarkkinoille, tarjotaan edelleen sosioekonomista lisätukea. Tällä tuella pyritään parantamaan pakolaisten työllistettävyyttä, ja sen puitteissa tarjotaan ammattikoulutusta, kieliopetusta, työllistymisneuvontaa, työssäoppimisohjelmia ja työlupaprosessin yksinkertaistamista niin syyrialaispakolaisten kuin vastaanottavien yhteisöjenkin tukemiseksi. Sekä Syyrian pakolaisten että heitä vastaanottavien yhteisöjen startup-yrityksille ja yrittäjinä jo toimiville myönnetään pieniä yritystoimintaan liittyviä koulutusavustuksia yhteistyössä Turkin pk-yritysten kehitysjärjestön (KOSBEG) ja Turkin kehitys- ja investointipankin (TKYB) kanssa. Toisella Maailmanpankin parhaillaan täytäntöönpanemalla hankkeella tuetaan naisjohtoista yhteiskunnallisen yrittäjyyden mallia, jotta voidaan tarjota tuloa jatkuvasti tuottavaa toimintaa sekä haavoittuvassa asemassa oleville syyrialaispakolaisille että turkkilaisille naisille. Kahdella muulla hankkeella pyritään tukemaan työllisyyttä maatalouden alalla. Hankkeiden toteutuksen pitäisi jatkua enintään vuoden 2025 puoliväliin asti.

Muuttoliikkeen hallinta

Koordinointivälineen ensimmäisestä erästä on rahoitettu kahta tämän painopistealan hanketta yhteensä 80 miljoonalla eurolla.

Ensimmäisessä hankkeessa myönnetyllä EU:n tuella vahvistettiin Turkin rannikkovartioston valmiuksia suorittaa etsintä- ja pelastusoperaatioita. Toisen hankkeen tavoitteena oli tukea maahanmuuton hallintayksikköä EU:sta tapahtuvien palautusten hallinnoinnissa. Molemmat hankkeet on saatettu päätökseen.

Sukupuolinäkökohdat koordinointivälineen hankkeissa

Komissio on sitoutunut panemaan täytäntöön sukupuolten tasa-arvon edistämistä ja naisten vaikutusvallan lisäämistä EU:n ulkoisissa toimissa koskevan kolmannen EU:n toimintasuunnitelman ”Tavoitteena sukupuolten tasa-arvoon perustuva maailma 2021–

[37] https://www.europarl.europa.eu/news/fi/press-room/20200706IPR82727/meps-approve-EU585-million-to-support-syrian-refugees-in-neighbouring-countries

2025”[38]. Tässä yhteydessä EU:n painopisteitä ja perimmäisiä 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 pelastus-palveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden 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 liittyvien 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. Humanitaarista apua koskevassa lohkossa on otettu käyttöön sukupuoli–ikä-indikaattori. Koordinointivälineen toimet on suunniteltu edistämään miesten ja naisten sekä poikien ja tyttöjen yhtäläisten mahdollisuuksien toteutumista. Tämän seuraamiseksi kerätään sukupuolen mukaan eriteltyjä tietoja. Vuonna 2020 käyttöön otetussa tarkistetussa tuloskehyksessä tiedot kaikista asiaankuuluvista indikaattoreista (76 indikaattoria) eritellään edelleen sukupuolen mukaan. Niistä raportoidaan puolivuosittain koordinointivälineen seurantakertomuksessa. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen yhdistetään erityistoimiin, jotka on suunniteltu varmistamaan asian edistyminen. Koordinointivälineen puitteissa tehdään yhteistyötä sellaisten täytäntöönpanokumppaneiden kanssa, joilla on runsaasti kokemusta tällaisesta toiminnasta ja jotka pystyvät käymään vuoropuhelua Turkin viranomaisten kanssa. Tällaisia kumppaneita ovat muun muassa Yhdistyneiden kansakuntien lastenavun järjestö (Unicef), YK:n tasa-arvojärjestö UN Women, YK:n väestöohjelmarahasto (UNFPA) ja Kansainvälinen työjärjestö (ILO).

Koordinointivälineellä tuettiin erityisesti seksuaali- ja lisääntymisterveyteen liittyviä oikeuksia, ja raskauden aikaisia vastaanottokäyntejä koskevat välineen tavoitteet ylitettiin. Yhteensä 97 prosenttia pakolaisnaisista pääsi raskauden aikana vastaanotolle vähintään kerran, suurin osa heistä vähintään kolme kertaa. Lisäksi vähintään kerran synnytyksen jälkeen vastaanotolle päässeiden naisten osuus on koordinointivälineen tuen ansiosta kasvanut 50 prosenttia vuodesta 2018, kun taas niiden lisääntymisikäisten pakolaisnaisten osuus, jotka ilmoittivat tarvitsevansa lisääntymisterveyspalveluja, väheni 18 prosenttia. Pakolaisille tarjotaan terveyspalveluja osana SIHHAT-hanketta. Hankkeella on noin 180 maahanmuuttajille tarkoitettua terveyskeskusta eri puolilla Turkkia.

5. Seuranta ja arviointi

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

Seuranta

Koordinointivälineen tuloskehys heijastaa koordinointivälineen strategiakehystä sekä koordinointivälineen puitteissa toteutettuja toimia ja niiden logiikkaa. Viimeisin tuloskehys ja koordinointivälineen muutosteoria toimitettiin koordinointivälineen ohjauskomitealle

[38] https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/join-2020-17-final_fi.pdf

joulukuussa 2021. Koordinointivälineen saavutuksista raportoitiin edelleen puolivuosittain koordinointivälineen seurantaraporteissa. Viimeisin raportti, joka koskee kesäkuuhun 2021 ulottuvaa ajanjaksoa, on saatavilla naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosaston verkkosivustolla[39].

Teknisen avun ryhmä (SUMAF[40]) tukee edelleen komissiota koordinointivälineen seuranta- ja raportointitehtävissä.

Vuoden 2021 joulukuun loppuun mennessä oli saatettu päätökseen 193 seurantatoimea: kuusi tulosperusteista seurantatoimea, 72 teknisen avun toimea ja 115 paikalla tehtävää tarkastusta ja seurantatoimea. Kaikista näistä toimista 65 prosenttia kohdistui sopimuksiin, joita hallinnoidaan suoraan.[41]

Humanitaarisen avun toteutussuunnitelmien puitteissa rahoitettujen toimien seurannasta vastasivat ECHO-pääosaston kenttähenkilöstö Turkissa ja aluetoimisto Ammanissa. Lisäksi päätoimipaikan henkilöstö teki seurantakäyntejä. Vuoden 2021 helmikuun loppuun mennessä oli saatettu päätökseen 90 seurantatoimea.

[39] https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/negotiations-status/turkey/eu-facility-refugees-turkey_en

[40] Tekninen apu Turkin-pakolaisavun koordinointivälineestä rahoitettujen toimien seurannan tukemiseksi – IPA/2018/393–877.

[41] Kumulatiivisia lukuja vuodelta 2017.

Arviointi

Strateginen väliarviointi

Koordinointivälineen strateginen väliarviointi kattoi ensimmäisen erän suunnittelu- ja täytäntöönpanokauden vuoden 2015 lopusta vuoden 2021 alkuun, jolloin arviointi saatiin päätökseen. Kokonaisarvioinnissa todettiin, että koordinointiväline oli ennennäkemättömän laaja ja kattava, se otettiin käyttöön nopeasti ja sillä vastattiin suurelta osin pakolaisten tarpeisiin. Se edisti merkittävästi pakolaisten perustarpeiden täyttymistä, ja sen myötä hallitus pystyi laajentamaan terveydenhuolto- ja koulutuspalveluja nopeammin kuin muutoin olisi ollut mahdollista. Arvioinnissa todettiin, että yhteistyö hallituskumppanien kanssa toimi hyvin, vaikka menettelyt ovat toisinaan haastavia, ja että koordinointivälinettä voidaan pitää mallina pakolaisoperaatioille, koska sillä osoitetaan käytännön tukea ja solidaarisuutta Turkissa oleville pakolaisille. Arvioinnissa todettiin, että vaikka siirtyminen hätätilanteesta kehitysyhteistyöhön on suurelta osin sujunut hyvin, epävarmuus tulevasta rahoituksesta on heikentänyt kykyä tehokkaaseen suunnitteluun. Raportissa todetaan, että lisätoimet ovat tarpeen niiden pakolaisten tavoittamiseksi, jotka saavat apua epätodennäköisimmin, ja suositellaan palvelujen saatavuuden parantamista niiden pakolaisten osalta, jotka eivät saa riittävästi palveluja, ja toimenpiteitä, joilla lievennetään sosiaalisia jännitteitä pakolaisten keskuudessa. Raportti sisältää myös suppean tiivistelmän ja osion, jossa käsitellään koordinointivälineen covid-19-toimia. Raportti esiteltiin ohjauskomitealle kesäkuussa 2021 ja suurelle yleisölle heinäkuun alussa järjestetyssä tapahtumassa. Tarkemmat tiedot arvioinnista ovat saatavilla seuraavassa osoitteessa:

https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/strategic-mid-term-evaluation-facility-refugees-turkey-2016-201920_en

6. Tarkastus

Komissio jatkaa marraskuussa 2018 julkaistussa koordinointivälinettä koskevassa Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa[42] annettujen suositusten täytäntöönpanoa. Kaikissa suosituksissa on edistytty hyvin. Erityisesti on onnistuttu kehittämään siirtymästrategiaa, lisäämään koordinointivälineen yhteydessä käyttöön otettujen välineiden täydentävyyttä ja vähentämään välillisiä tukikustannuksia.

7. Viestintä ja näkyvyys

Vuoden 2017 viestintästrategiaa käytetään edelleen tiedotustoimien yleisenä kehyksenä. Sen tavoitteena on parantaa koordinointivälineestä rahoitettavien toimien näkyvyyttä.

CNNTurk-kanavalla esitettiin usean jakson sarja, jossa käsiteltiin koordinointivälineen hankkeita inhimillisestä näkökulmasta. Jaksot julkaistiin EU:n edustuston YouTube-kanavalla englanninkielisellä tekstityksellä, ja ne ovat saatavilla myös soittolistana. EU:n Turkissa oleville pakolaisille antamaa tukea koskevista kansalaisten (myös pakolaisten) käsityksistä toteutettiin kvantitatiivinen tutkimus. Koordinointivälineeseen kuuluvalla EU:n

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

humanitaarisella avulla tuotettiin ja levitettiin yhteistyössä kumppaniorganisaatioiden kanssa erilaisia EU:n ja Turkin yleisöille suunnattuja viestintätuotteita, mukaan lukien kahdeksan videota, kolme paikallista lehdistötiedotetta, jotka saivat näkyvyyttä Turkin tiedotusvälineissä, ja yksi blogitarina.

Tapahtumat ja tilaisuudet

Koordinointivälineen sihteeristö isännöi maailman pakolaispäivän yhteydessä viikon mittaista verkkoelokuvafestivaalia, jossa esitettiin pakolaisten elämää käsitteleviä elokuvia. Niissä tuotiin esiin useita pakolaisten elämään liittyviä näkökohtia: asettuminen uuteen ja vieraaseen paikkaan, esteet ja hankaluudet, joita pakolaiset ovat kohdanneet aloittaessaan uutta elämää ja pyrkiessään säilyttämään identiteettinsä uudessa maassa, sekä pakolaisten kokemukset uusien suhteiden luomisesta ja uusiin haasteisiin ryhtymisestä. Elokuvat olivat saatavilla suoratoistona kaikkialla Belgiassa 20.–26. kesäkuuta 2021, ja niihin sisältyi dokumentteja ja live action -tuotantoja, ja niiden pituus vaihteli lyhytelokuvista keskimittaisiin ja täyspitkiin teoksiin.[43] Samaan aikaan EU:n Ankaran-edustusto järjesti videoprojektiotapahtuman Galata-tornissa Istanbulissa. Tapahtuman videot sekä elokuvafestivaalin mainoksia esitettiin EU:n edustuston ja naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosaston sosiaalisen median kanavilla.

Useissa kaupungeissa järjestettiin tapahtumia, joissa oli läsnä edustuston päällikkö, apulaispäällikkö ja operaatiopäällikkö. Lisäksi täytäntöönpanokumppanit tuottivat tapahtumia, tarinoita, videoita ja julkaisuja. Niihin kuului puunistutusseremonia EU:n varoilla rakennetussa koulussa, ambulanssien luovutus terveysministeriölle, SIHHAT-hankkeessa tuotetut videot sekä Euroopan neuvoston kehityspankin (CEB), Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun yhdistysten kansainvälisen liiton (IFRC), YK:n kehitysohjelman (UNDP), Maailmanpankin ja muiden kumppaneiden koordinointihankkeita koskevat tarinat. Täytäntöönpanokumppanit julkaisivat tarinoita sosiaalisen median kanavissaan, ja EU:n edustusto jakoi ne omissa kanavissaan.

Medianäkyvyys

Vuoden 2021 Syyria-konferenssia varten järjestettiin sosiaalisen median kampanja, johon sisältyi videoita, joissa käsiteltiin koordinointivälineen osa-alueita, sekä suoratoistoa Facebookissa ja Twitterissä englanniksi ja turkiksi. Lisäksi tuotettiin viisi videota, jotka käsittelivät viittä koordinointivälineen osa-aluetta. Videot jaettiin sosiaalisen median tileillä. Lisäksi EU:n edustuston verkkosivustolla on julkaistu kaksi tarinaa terveyspalveluista ja sairaaloiden rakentamisesta.

Tammikuussa 2022 Turkissa, Saksassa, Italiassa, Puolassa, Portugalissa ja Ruotsissa toteutettiin laajamittainen digitaalinen kampanja #PowerToBe, jossa esiteltiin hätätilanteiden sosiaalista turvaverkkoa (ESSN). Kampanja toteutettiin sosiaalisessa mediassa, mutta siinä hyödynnettiin myös vaikuttajia, mikrovaikuttajia ja PR-/mediakumppaneita.

[43] https://unheardstories.eu/

8. Päätelmät ja seuraavat vaiheet

Koordinointivälineen käytössä edistyttiin merkittävästi vuonna 2021. Koordinointivälineen kaikista toimintamäärärahoista tehtiin sopimukset, ja yli 4,6 miljardia euroa maksettiin. Koordinointivälineestä jatkettiin kipeästi kaivatun avun antamista Turkissa oleville pakolaisille ja heitä vastaanottaville yhteisöille.

Seuraavaksi toteutetaan muun muassa seuraavat toimet:

- *Jatketaan niin pakolaisia kuin heitä vastaanottavia yhteisöjä hyödyttävien hankkeiden tuloksellista täytäntöönpanoa moitteettoman varainhoidon periaatteita noudattaen.*
- *Pannaan väliarvioinnin suositukset täytäntöön.*
- *Jatketaan koordinointivälineeseen liittyvän viestinnän laajentamista.*
- *Pidetään ohjauskomitean kokoukset vuoden 2022 keväällä ja syksyllä.*
- *Ohjelmoidaan Turkin pakolaisille ja vastaanottaville yhteisöille tarkoitettu lisätuki ja otetaan se käyttöön koordinointivälineen saavutusten kestävyyden varmistamiseksi*