

Siirtolaisuus ja kehitys -työryhmä

ke 14.03.2018 klo 14-16,

Globaalikeskus

Siltasaarenkatu 4 (7 krs.) 00530 Helsinki

Tiedosto	Siirtolaisuus ja kehitys -työryhmän kokous
Tekijä	Anne Peltonen
Dokumentin tila	Muistio
Päivämäärä	14.03.2018
Osallistujat	Sanna Pulkkinen, Ulkoministeriö Hans Rönnslund, Kylväjä Eija Alajarva, Kirkon ulkomaanapu Elina Kokkonen Anu Leinonen, FIME Toni Jokinen, SPR Ida Schauman, Pakolaisapu Jussi Kanner, Kehys Anne Peltonen, Kehys
Jakelu	Siirtolaisuus ja kehitys -työryhmä

1. **Sanna Pulkkinen** ulkoministeriön kehitysevaluoinnin yksiköstä kertoi pakolaisevaluoinnista (Evaluation on Forced Displacement and Finnish Development Policy)

Nykyinen kehityspoliittinen selonteko nostaa yhdeksi keskeiseksi teemaksi pakolaisuuden ja muuttoliikkeen. Taustalla on, se että ennennäkemättömän korkealla pakolais- ja muuttoliikkeellä on ollut vakavia vaikutuksia kehityspolitiikkaan, ihmisoikeuksiin sekä humanitaariseen apuun. Tulevassa evaluoinnissa arvioidaan pakolaisuuden kautta politiikkajohdonmukaisuutta.

Kehitysevaluoinnin yksikkö (EVA-11) arvioi kehityspolitiikkaa ja -yhteistyötä. Mandaatti ei kuitenkaan kata muiden poliitikkojen tai ministeriöiden tuloksellisuuden arviointia. Evaluoinneilla palvellaan yleisesti tilivelvollisuutta ja oppimista. Pakolaisevaluoinnissa korostuu erityisesti oppiminen, koska nykyisen kehityspoliittisen ohjelman tuloksellisuutta on liian aikaista arvioida tässä vaiheessa. Evaluoinnista saadaan myös apuja Agenda 2030:n arviointiin siitä miten voidaan arvioida aiheita, jotka kuuluvat kehityspolitiikan lisäksi muiden politiikan alojen alle ja jotka ovat kuitenkin linkittyneitä toisiinsa.

Pakolaisevaluoinnin Terms of Reference (ToR) on juuri valmistunut, team leader valittu ja ulkopuolisen evaluointitiimin rekrytointi on käynnissä. Seuraavaksi valmistellaan tarkempi evaluointisuunnitelma. Evaluointi käynnistyy huhtikuussa 2018 ja valmistuu alkuvuodesta 2019. Evaluointi on rajattu väestön pakkosiirtoihin (forced displacement) ja siirtolaisuus on jätetty tällä kertaa ulkopuolelle. Käsitteet on ToR:ssa määritelty vielä väljästi, mutta niitä tullaan

tarkentamaan. Evaluoinnin aikarajaus on vuodesta 2012 vuoden 2018 puoleenväliin, mutta pääpaino tulee olemaan vuoden 2016 kehityspoliittisessa selonteossa.

Evaluoinnin päätavoite on selvittää, miten johdonmukaisesti on toteutettu kehityspoliittista ohjelmaa ja tavoitteita tähän tematiikkaan liittyen. Evaluoinnilla on kaksi alatavoitetta 1.) politiikkajohdonmukaisuus sekä 2.) kehitysyhteistyö, humanitaarinen apu ja kriisinhallinta. Poliitiikkajohdonmukaisuuden osalta arvioidaan onnistumisia ja haasteita UM:ssä pakolaisuuteen liittyvissä politiikoissa sekä miten politiikkajohdonmukaisuus UM:ssä näkyy suhteessa multijärjestöihin. Alustavasti on ajateltu tarkasteltavan UNHCR:ää, UNICEF:ia ja EU:ta. Toisessa alatavoitteessa arvioidaan, miten teeman painottaminen on näkynyt yhteistyön määrässä ja suuntautumisessa. Lisäksi arvioidaan keskeisimpiä vahvuuksia ja haasteita integroidun lähestymistavan edistämiseksi, ja annetaan käytännön suosituksia. Afganistan, Somalia, Syyria (sekä naapurimaat) on valittu alustavasti esimerkkipaikoiksi, joita tullaan tarkastelemaan. Sanna Pulkkinen mukaan yleistettävyyttä on kuitenkin vaikea saada, koska maiden tilanteet ovat hyvin erilaisia.

Kehityspoliittisen osaston yksiköt ovat olleet mukana kommentoimassa ToR:ia ja myös kansalaisjärjestöiltä otetaan mielellään palautetta vastaan. Jatkossa evaluoinnin etenemisestä voidaan tiedottaa muun muassa siirtolaisuus ja kehitys -työryhmän kautta. Järjestöille saattaa tulla joitain materiaalipyyntöjä, mutta tuskin kovin paljon. Työryhmäläiset kommentoivat auttavansa mielellään, mutta toivoivat, että aikataulut kerrottaisiin mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Kaikkiin esimerkkimaiden hankkeisiin ei pystytä perehtymään vaan evaluoinnissa katsotaan enemmän kokonaisuutta. Paljon tullaan katsomaan myös jo olemassa olevaa evaluointitietoa. Hankkeiden tuloksellisuutta ei myöskään arvioida vaan keskitytään siihen, onko ministeriön asettamia tavoitteita toteutettu johdonmukaisesti.

Työryhmässä todettiin myös, että EU:ssa ja muissa jäsenmaissa pakolaisuuskysymykset ovat todennäköisesti vaikuttaneet käytäntöihin huomattavasti enemmän kuin Suomessa. Olisi mielenkiintoista verrata kuinka paljon Suomen kannat ovat muuttuneet suhteessa johonkin toiseen maahan. Pulkkinen mukaan EU-rahoitus tulee olemaan evaluoinnissa mukana, mutta sen osalta keskitytään siihen mitä Suomi on pyrkinyt edistämään, ei tuloksiin.

Evaluointi valmistuu alkuvuodesta 2019 ja sen olisi tarkoitus vaikuttaa seuraavan kehityspolitiikan valmisteluun. Työryhmässä pohdittiin kuitenkin myös sitä, että evaluointi valmistuu juuri eduskuntavaalien alla ja saattaa ohjata kehityspoliittista keskustelua. Todettiin, että viestinnän osalta olisi hyvä tehdä yhteistyötä ulkoministeriön ja kansalaisjärjestöjen kesken, ettei evaluoinnin tuloksissa pienet yksityiskohdat nouse kohtuuttomiin mittasuhteisiin teeman herkkyyden takia. Päätettiin palata aiheeseen evaluoinnin edetessä.

2. Global Compacts on Migration and Refugees

Kyseessä kaksi YK:n rinnakkain kulkevaa prosessia, jotka liittyvät muuttoliikkeeseen ja pakolaisiin. New Yorkissa pidettiin syyskuussa 2016 korkean tason kokous pakolaisuudesta ja siirtolaisuudesta ja kokouksen julkilausumassa esitettiin neuvotteluja globaaleista kompakteista. Tavoitteena on jaettu näkemys valtioiden välillä siitä, miten vastataan kasvaviin pakolais- ja muuttoliikevirtoihin. Kompakteista ei ole kuitenkaan tulossa jäsenmaita sitovia.

Pakolaishkompakti on tarkoitus hyväksyä syyskuussa YK:n yleiskokouksen yhteydessä ja siirtolaisuuskompakti joulukuussa Global Forum on Migration and Development -kokouksen (GFMD) yhteydessä. Viime vuonna käytiin paljon erilaisia konsultaatiokiertoja, joiden pohjalta julkaistiin nolladraftit vuoden alussa. Nyt käydään valtioiden välisiä neuvotteluja luonnosteksteistä.

Ulkoministeriöllä on ollut referenssiryhmä, jossa on myös kansalaisjärjestöjä mukana. Ryhmän kautta on tullut tietoa prosessien etenemisestä sekä pyydetty kommentteja.

Concordista on tulossa ulos politiikkalinjaukset kompakteista ja siinä on taustoitusta kompakteista sekä suosituksia. Kehyksen eurooppalaisista sisärjestöistä erityisesti Espanja ja Italia ovat seuranneet kompakteja tarkasti ja kontribuoineet paperiin. Concordin paperissa kiinnitetään erityisesti huomiota muuttoliikkeen ja kehityspolitiikan välisiin yhteyksiin, kompaktien seurantaan ja siihen mitä niistä halutaan saada irti, EU:n muuttoliikepolitiikan ulkoistukseen kolmansille maille sekä palautuksiin kauttakulkumaihin. Kehys välittää linjauksen työryhmän sähköpostilistalle, kun se on valmistunut.

Työryhmän kautta voi välittää viestejä UM:n referenssiryhmälle tai ryhmään voi varmasti liittyä myös suoraan ottamalla yhteyttä ulkoministeriöön (Noora Rikalainen tai Riitta Resch). Keväällä tulee vielä useita luonnostekstejä kommentoitavaksi. Kehyksen kautta voi välittää myös viestejä Concordille ja eurooppalaisille kansalaisjärjestöille.

3. EU:n ajankohtaiset asiat

Monivuotinen rahoituskehys (Multi-annual Financial Framework, MFF)

EU:n monivuotinen rahoituskehys neuvotellaan aina useammaksi vuodeksi kerrallaan. Nykyinen rahoituskehys päättyy vuonna 2020 ja parhaillaan on käynnissä neuvottelut EU:n budjetista vuodesta 2021 eteenpäin. Samaan aikaan on ollut käynnissä myös nykyisen rahoituskehysten väliarviointi. Uudet rahoituskehykset tulevat olemaan erityisesti muuttoliikkeenäkökulmasta mielenkiintoiset. Komissio on työstänyt omia ehdotuksiaan ja komission puheenjohtajalta Jean-Claude Junckerilta tuli helmikuussa ensimmäinen ehdotus rahoitusinstrumenteista. Ehdotuksessa esitetään kaikkien ulkosuhteiden instrumenttien yhdistämistä ja tähän tulisi vahva muuttoliikepainotus. Toteutuessaan tämän tulisi olemaan suuri muutos, koska tällä hetkellä on olemassa hyvin paljon erilaisia ulkosuhdeinstrumentteja. Erillisillä instrumenteilla on ollut tarkemmat korvamerkinnot. Nyt yhdistäminen tuo koko potin yhteen ja se mahdollistaa paljon suuremman joustavuuden. Taustalla on se, että jäsenmaat ovat toivoneet suurempaa joustavuutta, erityisesti kehitysyhteistyön ja muiden poliittikkojen kuten turvallisuuden välillä. Koko prosessi on venynyt brexitin takia, mutta komissiolta on tulossa toukokuun alussa ehdotus siitä, minkälaiset summat eri instrumenteille annettaisiin. Vasta tämän jälkeen, toukokuun lopussa, tulee ehdotukset instrumenttien ja ohjelmien sisällöistä, eli siitä mitä instrumenteilla halutaan rahoittaa.

Yleensä tavoitteena on saada neuvottelut valmiiksi vuotta ennen edellisen rahoituskehysten päättymistä, jotta siirtymään ehditään varautua. Tämä tarkoittaisi, että neuvottelut vietäisiin loppuun Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella, vuoden 2019 loppupuolella. Neuvottelut ovat tällä hetkellä siirtymässä komissiolta parlamentille. Parlamentti on pyytänyt EU:ta ottamaan vahvempaa roolia muuttoliike- ja turvapaikkakysymyksissä, ulkorajojen vahvistamisessa sekä kansalaisten turvallisuudessa. Parlamentissa ulkosuhdeinstrumenttien yhdistäminen todennäköisesti hyväksytään, mikäli läpinäkyvyys toteutuu. Parlamentti on kuitenkin ainakin aikaisemmin ollut tarkka siitä mihin kehitysyhteistyövaroja käytetään.

Järjestöjen puolella suhtaudutaan komission ehdotukseen varauksella. Yleisesti ottaen pelätään erityisesti kehitysyhteistyörahojen kokonaismäärän laskua, kehitysyhteistyörahojen käyttämistä muuttoliikkeen hallintaan sekä yksityissektorin vahvempaa roolia. Järjestöjen rahoituksesta ei vielä osata sanoa, koska neuvotteluissa ei ole menty vielä yksityiskohtiin. Järjestöjen kautta tullaan todennäköisesti edelleen rahoittamaan kehityspolitiikkaa entiseen tapaan. Myös suomalaiset

järjestöt saavat rahoitusta EU:lta ja kiinnostus on ollut kasvussa kotimaan leikkausten jälkeen. EU:n budjetti tulee joka tapauksessa pienenemään brexitin takia, mutta vielä ei tiedetä kuinka suuria leikkauksia tulee kohdistumaan kehitysyhteistyöhön. Osa EU:n kehitysyhteistyövaroista on ollut budjetin ulkopuolella Euroopan kehitysrahastona (EKR). Mikäli EKR jäisi edelleen virallisen budjetin ulkopuolelle, Britannia saattaisi myös pysyä mukana.

Suomen hallitus linjasi viime vuoden lopulla, että EU:n rahoitusta tulisi suunnata kauttakulkumaihin ja juurisyihin vaikuttamiseen, joten vaikuttaminen tätä kautta EU:n kantoihin tulee myös olemaan vaikeaa.

Suomen EU-puheenjohtajuuskausi ja europarlamenttivaalit

Suomen EU-puheenjohtajuuskausi on heinäkuusta 2019 vuoden loppuun. Europarlamenttivaalit käydään puolestaan joko toukokuun lopussa tai kesäkuun alussa. Kehys järjesti viime vuoden lopulla yhdessä ulkoministeriön kanssa työpajan, jossa pohdittiin mahdollisia kehityspoliittisia painopisteitä puheenjohtajuuskaudelle. Tietyt pidempikestoiset prosessit, kuten MFF ja Post-Cotonou tulevat olemaan agendalla joka tapauksessa. EU:lla on ollut erityisjärjestely Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren maiden kanssa (Cotonoun sopimus) ja sen rahoitus on ollut virallisesta budjetista erillistä (EKR). Tällä hetkellä pohditaan, onko tämä edelleen toimiva ratkaisu ja halutaanko erillisjärjestelyä jatkaa. Näyttää siltä, että EU haluaisi tehdä yhden sateenvarjosopimuksen ja sen alla kolme erillistä sopimusta. Edellinen sopimus solmittiin 20 vuodeksi, joten kyseessä on ollut erittäin pitkä sopimus.

Suomella on kuitenkin mahdollisuus tehdä muitakin avauksia. Viime vuoden työpajassa esille nousseita teemoja olivat gender, Agenda 2030, eriarvoisuuden vähentäminen ja katastrofikestävyys. Seuraava [järjestötapaaminen](#) Suomen EU-puheenjohtajuuskaudesta pidetään maanantaina 26.3 klo. 14-16. Mikäli siirtolaisuus ja kehitys -työryhmän jäsenillä on omia järjestöissään jotain puheenjohtajuuskausuunnitelmia niin Kehys mielellään kuulisii niistä.

4. Muut ajankohtaiset asiat

CONCORD julkaisee ensi viikolla lyhyen AidWatch-raportin ODA-rahoituksen käytöstä muuttoliikeasioissa. Välitämme raportin myös siirtolaisuus ja kehitys -työryhmän listalle.

Kehys lähetti [lausunnon](#) suurelle valiokunnalle ja ulkoasiainvaliokunnalle [Suomen EU-vaikuttamisstrategiasta](#), johon tuli kommentteja myös työryhmältä. Ulkoasiainvaliokunnan lausunnossa korostui erityisesti turvallisuusasiat ja pohdittiin miksi Afrikka puuttuu strategiasta kokonaan. Suuren valiokunnan lausuntoa ei ole vielä tullut.

Seuraavan kokouksen agendalle pyritään ottamaan EU:n turvapaikkajärjestelmän uusiminen sekä Global Forum on Migration and Development (GFMD).

Kehys ja Kepa valmistelevat parhaillaan uutta kattojärjestöä, jonka työ käynnistyy kesäkuussa. Parhaillaan mm. yhdistellään molempien järjestöjen ohjelmia. Prosessilla saattaa olla vaikutuksia työryhmän toimintaan jatkossa, mutta kevät tullaan työryhmien osalta jatkamaan entiseen tapaan.

5. Kokouksen päätös

Seuraava kokous pidetään loppukeväästä, työryhmälle laitetaan doodle-kysely sopivasta ajankohdasta.