

## Evaluointi pakkomuutosta ja kehityspolitiikasta

Pakolaisuus ja pakkomuutto, josta käytetään myös käsitteitä tahdonvastainen muuttoliike ovat yleistyneet ja pitkittyneet globaalisti. Vuonna 2017 arviolta 68,5 miljoonaa ihmistä joutui vasten tahtoaan jättämään kotinsa. Ilmiö on haaste rauhalle ja turvallisuudelle, ihmisten hyvinvoinnille sekä Agenda 2030:n kestävä kehityksen tavoitteiden saavuttamiselle.

Parhaillaan on muodostumassa kansainvälinen yhteisymmärrys siitä, että pakolaisuutta ja pakkomuuttoa koskevaa politiikkaa ja strategioita tulee lähestyä sovittamalla yhteen humanitaarinen apu ja kehitystavoitteet. Tätä humanitaarisen avun ja kehitystavoitteiden välistä kytköstä kutsutaan kaksoissidokseksi ja se on kirjattu kansainväliseen pakolaispöytäkirjaan (Global Compact on Refugees). Kaksoissidoksesta käytetään Suomessa termiä jatkumo, vaikka kyse ei olekaan lineaarisesta ”ensin-sitten” -tyyppisestä prosessista.

Pitkittynyt ja lisääntynyt pakolaisuus on haaste kehitysyhteistyölle. Tavoitteena on helpottaa pakolaisia vastaanottavien maiden ja yhteisöjen tilannetta, kun vähitellen siirytään pakolaisiin kohdistuvasta humanitaarisesta avusta pidemmän aikavälin toimintoihin, joiden avulla parannetaan pakolaisten itsenäistä toimeentuloa.

Ulkoministeriön kehitysevaluoinnin yksikkö teetti pakolaisuutta ja kehityspolitiikkaa käsittelevän evaluoinnin, jonka tavoitteena oli lisätä tietoa ja ymmärrystä humanitaarisen avun ja kehitystavoitteiden yhteyksistä, pakkomuuton käsitteestä sekä auttaa näiden käsitteiden sisällyttämisestä ulkoministeriön käytäntöihin.

Evaluoinnissa tarkasteltiin kuinka johdonmukaisesti Suomen kehityspolitiikan tavoitteet on toteutettu pakkomuuton osalta sekä etsittiin keinoja vahvistaa politiikkajohdonmukaisuutta Suomen kehitysyhteistyössä.

Evaluointi tarkasteli erityisesti kolmea kysymystä:

- 1) Miten ja missä määrin ulkoministeriö on kehittänyt selkeitä pakkomuuttoon kohdistuvia sekä humanitaarisen avun ja kehityspolitiikan yhteen nivovia toimintatapoja vuosien 2012 ja 2018 välisenä aikana?
- 2) Missä määrin ja miten nämä toimintatavat ja -ohjeet ovat olleet riittäviä vastaamaan haasteisiin, joita pakkomuutto sekä humanitaarisen avun ja kehitystavoitteiden yhteensovittaminen (kaksoissidos, neksus) asettaa Suomelle kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun toimijana?
- 3) Missä määrin ja miten vuosien 2012 ja 2016 kehityspoliittisiin ohjelmiin perustuvat toimintatavat ja -ohjeet edistävät johdonmukaisuutta Suomen kehityspolitiikan ja muiden politiikkalohkojen välillä?

Ulkoministeriön politiikkaohjauksen ja toimintatapojen tulisi olla paremmin linjassa pakkomuuton, humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhanrakentamisen kytkösten kanssa.

Evaluoinnin tulokset perustuvat dokumenttianalyysiin, avainhenkilöiden haastatteluihin, kehityshankkeiden ja humanitaarisen avun maksatusten suhteeseen sekä kolmeen tapaustutkimukseen Afganistanista, Somaliasta ja Jordania/Libanon/Syyriasta.

Evaluoinnin mukaan ulkoministeriö pyrkii sovittamaan pakkomuuttoon sekä humanitaarisen avun ja kehitystavoitteiden kaksoissidokseen liittyvät kannanotonsa kansainvälisten suuntausten, normien ja käsitteiden

mukaisiksi. Periaatteet ovat eri osapuolille selvät, mutta toimeenpano on vielä kesken. Humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön selkeämpi yhteensovittaminen edellyttää vielä politiikkaohjausta ja muutoksia yhteistyön ohjelmoinnissa. Evaluoinnissa nähtiin selviä merkkejä siitä, että ulkoministeriöllä on valmius edetä ohjelmoinnissaan jopa niin, että humanitaarinen apu ja kehitystavoitteet kytketään osaksi kokonaisvaltaista rauhanrakennusta (nk. kolmoissidos).

Evaluointi kuitenkin osoittaa, etteivät ulkoministeriön linjaukset kata kaikkia pakolaisuuden kannalta merkittäviä osa-alueita. Puuttuvia osa-alueita ovat mm. valtion rajojen sisällä tapahtuva pakolaisuus, ihmisoikeusperustaisuuden toteutuminen pakolaisuudessa, pakolaisuus kaupunkiolosuhteissa (ei pelkästään leiriolosuhteissa), ilmastopakolaisuus, pakolaisten omaehtoinen toimeentulo, haavoittuvat ryhmät ja yksityisen sektorin rooli pakolaisuuskysymyksissä.

Evaluoinnissa nousi esiin Suomen kansainvälisesti merkittävä asema naisten ja tyttöjen sekä vammaisten oikeuksien edistäjänä. Suomen tekemä työ vammaisten aseman parantamiseksi pakolaisolosuhteissa on saanut laajaa kansainvälistä arvostusta ja tunnustusta. Tästä huolimatta evaluointi toteaa, että ulkoministeriön politiikkaohjauksen ja toimintatapojen tulisi olla vielä paremmin linjassa kaksoissidoksen, kolmoissidoksen ja pakkomuuton kanssa myös vammais- ja sukupuolten tasa-arvokysymyksissä.

Suomi on myös kansainvälisesti erittäin arvostettu kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun toimija ja puolestapuhuja. Suomea pidetään periaatteellisena avunantajana ja johtavana kehityksen politiikkajohdonmukaisuuden edistäjänä. Mitä johdonmukaisempi ulkoministeriö on humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön välisessä suhteessa, sitä paremmin se pystyy suunnittelemaan ja toteuttamaan kokonaisvaltaisia toimenpiteitä ja samalla pitämään kiinni kansainvälisistä velvoitteistaan. Kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun tehokkaampi yhteensovittaminen

Suomen tekemä työ vammaisten aseman ja elinolojen parantamiseksi pakolaisolosuhteissa on saanut laajaa kansainvälistä arvostusta ja tunnustusta.

pakkomuuton osalta lisääisi politiikkajohdonmukaisuutta sekä ulkoministeriössä että laajemminkin suhteessa muihin yhteistyötahoihin.

Suomella on runsaasti potentiaalia ja keinoja edistää kansainvälisesti huomiota herättävää kolmoissidosta eli humanitaarisen avun, rauhanrakentamisen ja kehityksen välisiä kytköksiä. Käynnissä oleva ulkoministeriön sisäinen kehitysyhteistyön toimintatapojen uudistus sekä tuore humanitaarisen avun ja kehityksen kaksoissidoksen organisaationlaajuinen toimeenpanosuunnitelma tarjoavat tilaisuuden terävöittää ja vahvistaa näiden välisiä kytköksiä ja luoda johdonmukaisempia, pakkomuuttoon ja kaksoissidokseen kohdistuvia toimintamalleja. Toistaiseksi politiikkaohjaus ei ole onnistunut kattavasti toiminnallistamaan ihmisoikeuksia ja humanitaarisen suojelun periaatteita. Pakkomuuton, humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhanrakentamisen vielä rajoittuneet kytkökset toisiinsa ovat vaikeuttaneet politiikkajohdonmukaisuuden eteenpäin viemistä ulkoministeriössä.

Vaikka Suomi saa tunnustusta politiikkajohdonmukaisuudesta ja tarpeelliset mekanismit ovat olemassa, evaluoinnin mukaan Suomen pitää vahvistaa johdonmukaisuutta tukevia kytköksiä humanitaarisen avun ja kehityspolitiikan tavoitteiden välille. Ulkoministeriö ja laajemminkin Suomen hallitus ei ole vielä täysin pystynyt yhteen sovittamaan keskenään ristiriidassa olevia muuttoliikkeen hallintaa ja kehitysyhteistyön toteutusta tilanteessa, jonka vuoden 2015 Euroopan laajuinen pakolaiskriisi aiheutti.



Ministry for Foreign  
Affairs of Finland