

OHJE – Lokakuu 2022



Kolmoisneksus ja yhteistyö hauraiden valtioiden ja alueiden kanssa

Ulkoministeriö
Utrikesministeriet

Sisältö

1	Johdanto	3
1.1	Tausta.....	3
1.2	Hauraat toimintaympäristöt kolmoisneksuksen ytimessä	6
1.3	Rauhan rakentaminen osana kolmoisneksusta.....	9
2	Kolmoisneksus-lähestymistavan toimeenpano	14
2.1	Konfliktisensitiivinen ja kontekstisidonnainen lähestymistapa.....	14
2.2	Ihmisoikeusperustaisuus ja kehityspolitiikan läpileikkaavat tavoitteet	15
2.3	Kolmoisneksus käytännössä	17
2.3.1	Kolmoisneksus-toimijoiden välinen yhteistyö maatasolla.....	17
2.3.2	UM:n sisäinen ja suomalaisten toimijoiden välinen koordinointi.....	21
2.3.3	Kolmoisneksustoimijoiden yhteinen analyysi.....	22
2.3.4	Interventioiden suunnittelu ja toimeenpano	24
2.3.5	Joustava rahoitus – mitä se tarkoittaa ja mitä se edellyttää?	28
2.3.6	Seuranta	31
3	Kolmoisneksus eri toimijoiden pelikentässä	33
4	Kolmoisneksuksen toimeenpanon resurssit	39
5	Kolmoisneksuksen toimeenpanon seuranta	40
6	Liite	41



1 Johdanto

1.1 Tausta

Humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhanrakentamisen johdonmukaisuuden ja täydentävyyden vahvistaminen sekä eri toimijoiden keskinäisen yhteistyön varmistaminen on välttämätöntä. Näin voidaan entistä paremmin tukea avun tarpeessa olevia ihmisiä eri tilanteissa, ehkäistä kriisien ja konfliktien syntymistä, rakentaa rauhaa sekä vahvistaa valtioiden ja yhteisöjen resilienssiä, ja siten edistämään kestävästä kehitystä Agenda 2030 mukaisesti. Tämän lähestymistavan tärkeys korostuu erityisesti hauraissa ja väkivaltaisista konflikteista kärsivissä maissa ja alueilla.

Humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhanrakentamisen tuloksellisuuden varmistamiseksi OECD DAC hyväksyi helmikuussa 2019 kolmoisneksuksena tunnetun suosituksen. Sen tavoitteena on nivoa humanitaarista apua, kehitysyhteistyötä ja rauhaa koskevat politiikka- ja operatiiviset toimet sekä toimijat toisiaan täydentäväksi kokonaisuudeksi (DAC Recommendation on Humanitarian-Development-Peace Nexus). Kolmoisneksusta koskeva suositus kattaa koko kansainvälisen avunantajayhteisön ml. monenkeskisen järjestelmän, kansalaisyhteiskunnan sekä yksityissektorin toimijat. Suositus nojaa Agenda 2030 ”leave no-one behind”-periaatteeseen.

Suosituksen toimeenpanossa hyödynnetään humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhantyyden toimijoiden erityisosaamista ja vahvuuksia kunkin toimijan peruseriaatteita ja toimivaltuuksia kunnioittaen. Kolmoisneksus edellyttää ennen kaikkea ajattelutavan muutosta ja eri osa-alueiden välisten rajapintojen tunnistamista ja toimien yhteensovittamista. Kolmoisneksus edellyttää myös joustavia rahoitusmuotoja, joiden avulla voidaan varmistaa oikea-aikainen rahoitus eri tilanteisiin.

Eri avustusmuotojen yhteensovittaminen ei ole lineaarinen prosessi, vaan usein myös konfliktitilanteissa kaikki apuinstrumentit ovat samanaikaisesti käytössä. Erityisesti konfliktin jälkeiselle siirtymävaiheelle epälineaariset kehityskulut ovat tyypillisiä maiden horjuessa hätätilanteen ja kehityksen, sodan ja rauhan välillä. Konfliktit tai kriisit voivat myös koskettaa vain osaa maasta, jolloin esimerkiksi kehitysyhteistyötä voidaan muualla toteuttaa edelleen normaalisti. Tämän vuoksi



siirtymävaiheessa toimijoilta vaaditaan joustavuutta niin rahoituksen kuin toimintatapojenkin osalta.

Kolmoisneksus-lähestymistapa velvoittaa kaikkia

OECD:n alaisen Kehitysapukomitean (DAC) kolmoisneksusta koskeva suositus on kaikkia OECD DAC:in jäseniä velvoittava. Sen toimeenpanoa arvioidaan DAC:in jäsenmaita koskevien vertaisarviointien yhteydessä. Suositus nojautuu vahvasti myös Kestävän kehityksen agendaan (Agenda 2030), jonka edistämiseen Suomi on sitoutunut yhdessä kaikkien YK:n jäsenvaltioiden kanssa.¹

Ohjeen tavoite ja rakenne

Tämän ohjeen tavoitteena on tukea kolmoisneksus-lähestymistavan soveltamista toimeenpantaessa Suomen humanitaarista apua, kehitysyhteistyötä sekä konfliktien ehkäisyä ja rauhanrakentamista. Ohje on laadittu käytännön työvälineeksi erityisesti ulkoministeriön ja edustustojen sekä sidosryhmien käyttöön. Se kattaa kahdenvälisen, monenkeskisen sekä kansalaisyhteiskunnan ja muiden toimijoiden kuten julkishallinnollisten toimijoiden, korkeakoulujen ja yksityisen sektorin kanssa tehtävän yhteistyön. Kaikkia toimijoita kannustetaan hyödyntämään ohjetta soveltuvin osin kolmoisneksus-lähestymistavan jalkauttamisessa omaan toimintaan. Ohjeessa kiinnitetään erityistä huomiota toimintaan hauraissa valtioissa ja alueilla. Ohje on osa ulkoministeriön Kehitysyhteistyön tukipakettia (KETTU) ja sitä on tarkoitus päivittää sen toimeenpanosta saatujen kokemusten perusteella. Edustustoja rohkaistaan välittämään kokemuksiaan neksustyöstä.

Luku 1 sisältää kolmoisneksus-lähestymistapaa taustoittavan johdannon, jossa käsitellään myös kolmoisneksuksen merkitystä hauraissa ja konfliktiympäristöissä sekä rauhan rakentamista osana neksuksen toimeenpanoa. Luku 2 määrittelee Suomen lähestymistavan kolmoisneksuksen toimeenpanoon ja sisältää keskeiset kolmoisneksus-lähestymistapaa koskevat ohjaavat periaatteet sekä vastaa kysymyksen, kuinka kolmoisneksus-sisällytetään operatiivisen toiminnan suunnitteluun, toteutukseen ja seurantaan. Lisäksi tarkastellaan kolmoisneksuksen toimeenpanoa

¹ OECD DAC:in kolmoisneksusta koskevaa suositusta on sovellettu Suomen pääkumppanimaiden kanssa tehtävää yhteistyötä ohjaavien maastrategioiden ja -ohjelmien valmistelutyössä. Keväällä 2021 hyväksytyissä strategioissa ja niiden toimeenpanoa tukevilla maaohjelmissä onkin jo pyritty ottamaan huomioon suosituksen periaatteet.



tukevia rahoituskäytäntöjä. Luvussa 3 käsitellään kolmoisneksusta koskevaa vaikuttamistyötä kahdenvälisen ja monenkeskisen yhteistyön näkökulmasta sekä kansalaisyhteiskunnan, yksityisen sektorin toimijoiden, julkishallinnollisten instituutioiden ja korkeakoulujen roolia kolmoisneksuksessa. Luvussa 4 käsitellään kolmoisneksuksen toimeenpanoon tarvittavia henkilöstö- ja koulutustarpeita ja luvussa 5 kuvataan kolmoisneksuksen seurantamekanismi. Lähestymistavan soveltamista käytäntöön havainnollistetaan tapausesimerkein. Kolmoisneksus-lähestymistavan taustalla oleva OECD DAC:in suositus sekä muut kansainvälisen viitekehysten muodostamat sitoumukset kuvataan liitteessä.

Kolmoisneksus-lähestymistapa edellyttää ennen kaikkea uusia tapoja toimia yhdessä olipa kyseessä humanitaarinen avustustyö, kehitysyhteistyö tai rauhanrakentamiseen tähtäävä toiminta. Kyseessä ei ole erillinen työväline tai uusi rahoitusinstrumentti. Keskeiset käsitteet, jotka tukevat kolmoisneksus-lähestymistavan hahmottamista on määritelty alla:

Kolmoisneksus: humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhantyyden välisiä kytköksiä kuvaava käsite.

Kolmoisneksus-lähestymistapa: pyrkimys vahvistaa humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhantyyden yhteistyötä, johdonmukaisuutta ja täydentävyyttä. Lähestymistavassa hyödynnetään eri toimintojen suhteellisia etuja erilaisissa toimintaympäristöissä tavoitteena vähentää haavoittuvuutta, vastata humanitaarisen avun tarpeisiin, puuttua konfliktien juurisyihin sekä vahvistaa riskienhallintakykyä.

Yhteinen toimintatapa: kolmoisneksus-lähestymistavan operationalisoimiseen vaadittava toimintatapa, mikä edellyttää yleisesti hyväksytyihin analyyseihin perustuvaa humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhantyyden johdonmukaista ja täydentävyyttä tukevaa koordinaatiota, ohjelmointia sekä rahoitusta varmistuen samalla humanitaarisen avun tarveperustaisuus ja sitä ohjaavien periaatteiden kunnioittaminen.

Kollektiiviset tulokset: humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhantyyden toimijoiden yhteisesti sopimat, mitattavat tulokset tai kehitysvaikutukset, joiden syntymistä edistetään eri toimijoiden ja toimintojen välistä yhteistyötä, johdonmukaisuutta ja täydentävyyttä vahvistamalla, kunkin toimiessa omien mandaattiansa puitteissa.



Kriisinsietokyky eli resilienssi: kotitalouksien, yhteisöjen ja kansakuntien kyky vastata shokkeihin ja toipua samalla kun ne sopeutuvat tai muuttavat rakenteitaan ja elinkeinojaan pitkän aikavälin paineiden, muutosten ja epävarmuuden keskellä. Kriisinsietokyvyn parantaminen tähtää konfliktien juurisyiden ratkaisemiseen siten, että samalla vahvistetaan kapasiteettia ja resursseja riskien kohtaamiseen.

Siirtymävaiheen yhteistyö: Laajuudeltaan ja aikajänteeltään rajattua kehitysyhteistyötä, jossa tuki kanavoidaan esimerkiksi kansainvälisten järjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kautta, tilanteessa, jolloin yhteistyömaassa ei ole ulkovaltioiden tunnustamaa hallintoa, kehitysyhteistyö on lopetettu ja kansainvälisten kehityspankkien välittämä tuki jäädytetty. Siirtymävaiheen yhteistyöllä tavoitellaan kestävää humanitaarista vaikuttavuutta.

Humanitaarisen avun pitkäjänteinen vaikutus (sustainable humanitarian impact): humanitaariset toimet, joiden vaikutus ulottuu pidemmälle kuin välittömien perustarpeiden kattamiseen mahdollistaen ihmisten pitkän aikavälin tai kroonisesti puutteellisesti toteutuneiden perustarpeiden kattamisen ja -oikeuksien toteutumisen sekä suojeluun liittyvien riskien vähentämisen tai ennaltaehkäisyä, etenkin pitkittyneissä konfliktitilanteissa, joissa kehitysyhteistyön keinot eivät ole käytettävissä. Keskiössä on ihmisten resilienssin ja elintärkeiden palveluiden toimintakyvyn vahvistaminen. Toiminnot kunnioittavat humanitaarisia periaatteita ja tuki on riippumatonta ja tarveperusteista.

1.2 Hauraat toimintaympäristöt kolmoisneksuksen ytimessä

OECD DAC:in vuonna 2007 hyväksymässä ohjeessa koskien kansainvälistä toimintaa hauraissa valtioissa ja tilanteissa (*Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations*²) määritellään kymmenen periaatetta, joita tulisi noudattaa tuettaessa kansallisia reformeja kestävä kehityksen edistämiseksi. Niitä ovat: kontekstin ymmärtäminen, 'Do No Harm'-periaate, toimivien demokraattisten valtion instituutioiden rakentaminen, konfliktien ja kriisien ennaltaehkäisyä priorisoiminen, poliittisten, turvallisuus- ja kehitystavoitteiden välisten linkkien huomioiminen, syrjimättömyys, tuen kohdentaminen paikallisiin

² <https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/38368714.pdf>



prioriteetteihin, yhteistyö ja koordinaatio paikallistasolla, tuen nopeus ja pitkäjänteisyys sekä pyrkimys välttää kansainvälisen tuen ulkopuolelle jäävien väestöryhmien, alueiden ja maiden syntymistä.

International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding-toimijaryhmän ympärille syntynyt hauraiden ja konflikteista kärsivien maiden ryhmä, joka tunnetaan lyhenteellä ”g7+”, hyväksyi vuonna 2011 toimintalinjauksen työlle hauraiden valtioiden tukemiseksi. Tämä ns. *New Deal for Engagement in Fragile States*³ korostaa hauraiden valtioiden erilaisiin toimintaympäristöihin ja paikalliseen johtajuuteen perustuvaa lähestymistapaa sekä hallitusten, kansalaisyhteiskunnan ja avunantajien välistä tilivelvollisuutta.

Myös New Deal määrittelee joukon periaatteita, joita tulisi noudattaa toimittaessa hauraisissa maissa tai konfliktitilanteissa. Periaatteissa korostetaan sitoutumista rauhan- ja valtionrakentamiseen sekä eri toimijoiden keskinäiseen vuoropuheluun paikallinen toimintaympäristö huomioon ottaen. Viisi keskeistä rauhan- ja valtionrakentamista koskevaa periaatetta ovat: legitiimi politiikka, turvallisuus, oikeus, taloudelliset perustat sekä tulot ja palvelut. Lisäksi New Deal kehottaa toimijoita keskittymään kansallisesti johdettuun suunnitteluun ja kansallisesti määriteltyihin prioriteetteihin, joiden perustana on kokonaisvaltainen, myös kansalaiset osallistava arvio maan epävakauden tilasta. Periaatteiden tavoitteena on varmistaa yhteinen vision, yksi toimintasuunnitelma ja eri toimijoiden yhtenäinen toiminta. New Deal pyrkii lisäksi rakentamaan luottamusta kansallisten ja kansainvälisten toimijoiden välillä edistämällä läpinäkyvyyttä, riskienhallintaa, valmiuksien kehittämistä ja kansallisen järjestelmien käyttöä ulkoisen avun toimittamisessa. Luottamuksen rakentamista ohjaavia periaatteita ovat: avun avoimuus; riskin jakaminen; kansallisten järjestelmien käyttö ja niiden vahvistaminen; kapasiteetin vahvistaminen sekä avun oikea-aikaisuus ja ennustettavuus.

³ <https://g7plus.org/4/New-Deal-Implementation>



TUKEA HAURAILLE VALTIOILLE YHTEISTYÖSSÄ G7+ -JÄRJESTÖN KANSSA

Vuonna 2010 perustettu g7+-järjestö syntyi tarpeesta tukea konflikteista kärsiviä ja niistä toipuvia valtioita keskinäisen vertaistuen ja -oppimisen keinoin sekä kapasiteettia vahvistamalla. Järjestöön kuuluu tällä hetkellä 20 valtiota Aasiasta, Afrikasta, Karibialta ja Tyynen valtameren alueelta. YK:n yleiskokous myönsi joulukuussa 2019 g7+ -järjestölle YK:n tarkkailijajäsenyyden.

g7+ -järjestö tukee New Deal for Engagement in Fragile States -sopimuksen toimeenpanoa ja kehitysyhteistyöhön liittyvää politiikkavaikuttamistyötä jäsenmaissaan ja laajemmin hauraissa valtioissa. Agenda 2030 toimeenpanossa järjestö keskittyy erityisesti rauhaa ja oikeudenmukaisuutta koskevaan tavoitteeseen 16. g7+-maiden vertaistuki kohdentuu rauhanrakennukseen, oikeudenmukaisuuden edistämiseen sekä julkisen talouden ja luonnonvarojen hallintaan. Viime aikoina g7+ -järjestö on laajentanut vertaistukitoimintaa myös järjestön ulkopuolisiin maihin. Covid-19 -pandemian vuoksi tarve hauraiden valtioiden resilienssin vahvistamiselle on korostunut, mikä heijastuu myös järjestön työn tavoitteissa. g7+ on sitoutunut lisäämään vertaisoppimista pandemiavasteen kannalta keskeisten instituutioiden vahvistamiseksi sekä tiivistämään yhteistyötä jäsenvaltioidensa ja globaalien toimijoiden kanssa tavoitteena lieventää pandemian aiheuttamia riskejä rauhalle ja vakaudelle.

Suomi on tukenut g7+ -järjestöä vuodesta 2019 lähtien painopisteenä mm. naisten poliittisen osallistumisen edistäminen. Suomen rahoitus järjestölle on 250 000 EUR/vuosi. Yhteistyö tukee Suomen toimintaa ja tavoitteita rauhanvälityksen alalla. Lisäksi yhteistyö laajentaa kumppanuuksia Afrikan maiden kanssa, koska järjestön jäsenvaltioista yli puolet (12) on afrikkalaisia valtioita.



1.3 Rauhan rakentaminen osana kolmoisneksusta

Kolmoisneksuksen toimeenpanossa törmätään usein kysymykseen, mitä rauhalla tarkoitetaan ja miten rauhan rakentamisen eri elementit linkittyvät humanitaariseen apuun ja kehitysyhteistyöhön. Kehitysyhteistyön ja rauhan rakentamisen suhde on yleensä toisiaan tukeva. Onnistunut kehitysyhteistyö voi katkaista sellaisen kehityksen, joka muuten saattaisi johtaa väkivaltaisen konfliktin puhkeamiseen. Rauhanprosessissa voidaan tukea siirtymää tasa-arvoisempaan yhteiskuntaan. Sen sijaan suhde rauhan rakentamisen ja humanitaarisen avun välillä on usein jännitteisempi. Rauhan rakentaminen vaatii konfliktin osapuolten tavoitteiden ja vaikuttimien ymmärtämistä sekä keskustelua ja vuoropuhelua useiden toimijoiden välillä ja kanssa. Samalla humanitaarisen avun toimijoiden oletettu tai todellinen yhteistyö konfliktin eri osapuolten, poliittisten tai turvallisuussektorin toimijoiden kanssa voi hämärtää humanitaarisen avun puolueettomuutta koskevia periaatteita ja heikentää avun perille saamista sekä avunsaajien että humanitaarisen avun toimijoiden henkilökohtaista turvallisuutta. Kansainvälisestä humanitaarisesta oikeudesta ei voida tinkiä missään olosuhteissa.

Yhdessä toimittaessa kehitysyhteistyö-, humanitaariset ja rauhantoimijat tarvitsevat yhteisymmärrystä siitä, mitä rauha ja rauhan rakentaminen tarkoittavat kulloissakin toimintaympäristössä ja kyseessä olevan konfliktin eri vaiheissa. Aseellisen konfliktin ollessa käynnissä rauhalla voidaan joskus tarkoittaa pelkästään akuutin väkivallan poissaoloa tai päättymistä, mitä voidaan tukea yhteiskunnallista vakautta ja turvallisuutta lisäävillä toimilla. Tämä on kuitenkin vasta ensimmäisen askel. Kolmoisneksuksen toimeenpanoa ajaa tavoite kestävästä rauhasta, jonka ylläpitäminen tai saavuttaminen edellyttää myös puuttumista konfliktien juurisyihin sekä konflikteja edistäviin ja (uudelleen) laukaiseviin tekijöihin.

Tässä ohjeessa rauhan rakentamisella tarkoitetaan kaikkea tarkoituksellista ja tavoitteellista toimintaa, jonka ensisijaisena tavoitteena on rauhan edistäminen ja ylläpitäminen, ml. väkivaltaisten konfliktien ehkäiseminen ja niiden rauhanomaisen ratkaiseminen. Tämä toiminta voi olla esimerkiksi sotilaallista kriisinhallintaa tai siviilikriisinhallintaa; diplomaattista rauhanvälitystä; asiantuntija-avun ja/tai hyvien palvelujen tarjoamista liittyen mm. rauhanprosesseihin ja kansallisiin tai epävirallisiin vuoropuheluihin sekä aselepo- ja rauhansopimusten neuvotteluihin ja toimeenpanoon; politiikkavaikuttamista, yhteistyötä ja tukea muille rauhaa edistävälle ja välittävälle toimijoille (ml. EU, kansainväliset järjestöt, kansalaisyhteis-



kunnan toimijat); sekä rauhanrakennusta, jolla pyritään mm. identifioimaan ja tukemaan konfliktin uusiutumiseriskiä vähentäviä ja kestäväää rauhaa vahvistavia ja vakiinnuttavia rakenteita ja tekijöitä.

Sotilaallinen kriisinhallinta ja siviilikriisinhallinta ovat osa rauhantyötä. Konfliktialueella voi olla käynnissä samanaikaisesti erilaisia rauhan saavuttamiseen tähtääviä toimia. Suomi on johdonmukaisesti tukenut kansainvälisten toimijoiden työnjakoa ja koordinaatiota, ja kuten vuonna 2009 annetussa Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategiassa on todettu, sotilaallista ja siviilikriisinhallintaa sekä kehitysyhteistyötä ja humanitaarista apua tulisi koordinoida keskenään parhaan mahdollisen yhteisvaikutuksen ja kestävien tulosten aikaansaamiseksi. Myös vuonna 2020 annetussa kriisinhallinnan parlamentaarisen komitean mietinnössä⁴ korostetaan rauhanrakentamisen, humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön yhteensovittamista ja kolmoisneksusta.

Rauhan rakentaminen kattaa siten hyvin monenlaisia toimia aina luottamusta lisäävistä toimista rauhanprosessin kautta konfliktien jälkeiseen rauhanrakennukseen. Väkivaltaisten konfliktien monimutkaistuminen edellyttää myös kumppanuuksia ja rauhan rakentamista kaikilla tasoilla: paikallisella, kansallisella ja kansainvälisellä. Esim. rauhanvälityksessä ja vuoropuheluissa tähdätään moniraitiseen lähestymistapaan sekä inklusiivisuuden ja paikallisen omistajuuden lisäämiseksi että prosessin käynnissä pitämiseksi aina edes yhdellä raiteella. Ylätason poliittisen prosessin ja yhteisötasolla tehtävän työn avulla saadaan kattavampi kuva konfliktin juurisyyistä ja eri väestöosien näkemyksistä.

⁴ Vaikuttavaa kriisinhallintaa: Kriisinhallinnan parlamentaarisen komitean suosituksia Suomen kriisinhallinnan kehittämiseksi, VN 2021:13



SUOMI VAHVISTAA AU:N RAUHANVÄLITYSTYÖTÄ

Suomi on tukenut Afrikan unionin (African Union, AU) rauhanvälityksen tuen vahvistamista vuodesta 2009. Vuosina 2009–2019 Suomi rahoitti AU:n rauhanvälityksen kapasiteetin kehittämishanketta (AU Mediation Support Capacity Project), jossa olivat mukana AU:n komissio, Crisis Management Institute (CMI) ja ACCORD-järjestö. Rahoitus oli yhteensä 7,8 miljoonaa euroa. AU:n lisäksi hyödynsaajina olivat Afrikan alueelliset talousyhteisöt (Regional Economic Communities, RECs) sekä jäsenmaiden valtiolliset, kansalaisyhteiskunnan ja tutkijamaailman toimijat.

Hankkeen tuloksena muun muassa tuettiin AU:n rauhanvälitysmisioita, koulutettiin rauhanvälittäjiä, tuotettiin heidän avukseen käsikirja ja muuta aineistoa, käynnistettiin rauhanvälittäjien vuosittaiset korkean tason retriitit sekä perustettiin AU:n rauhanvälityksen tukiyksikkö ja Afrikan naisrauhanvälittäjien verkosto FemWise-Africa. AU:n rauhanvälityksen tukirakenteet vahvistuivat.

Suomi jatkaa yhteistyötä AU:n komission kanssa CMI:n toteuttamassa hankkeessa (African Union Conflict Prevention and Mediation Support Capacities Project). Ulkoministeriön rahoitus vuosina 2019–2022 on 2,4 miljoonaa euroa. Kehittämiskohteina ovat AU:n tukitoimet ehkäisevää diplomatiaa ja rauhanvälitystä, FemWise-verkostoa sekä rauhanvälitystä koskevaa tiedonhallintaa varten.

Rahoituksen ohella diplomaattinen vuoropuhelu on olennainen osa Suomen vaikuttamista. Suomi on pitänyt johdonmukaisesti esillä naisten roolia rauhan ja turvallisuuden toiminnassa YK:n päätöslauselman 1325 mukaisesti. Yhtenä tuloksena on FemWise-verkoston virallistuminen Afrikan rauhanvälityksen piirissä. Viime vuosina vuoropuhelussa on noussut etualalle myös nuoret, rauha ja turvallisuus -teema YK:n päätöslauselman 2250 mukaisesti.

Paikallisyhteisöjen merkitystä Afrikan rauhanvälityksessä korostetaan yhä enemmän. Jännitteiden purkaminen ruohonjuuritasolla palvelee konfliktinestoa ja rauhanrakennusta. Se on edellytys kestäväälle kehitykselle.



VESIDIPLOMATIA YHDISTÄÄ ENNAKOIVAN RAUHANVÄLITYKSEN JAETTujen VESIVAROJEN KEHITYSPAINEISIIN

Marko Keskinen (Aalto-yliopisto) ja Antti Rautavaara (ulkoministeriö)

Rauhalle, kehitykselle ja humanitaariselle avulle vesi on keskeinen tekijä. Vesivarojen hallinta voi olla yhteistyön siemen, mutta herättää usein poliittisia ambitiesia ja siten myös ristiriitoja maiden välille. Veteen liittyvien jännitteiden liennyttämiseksi valtioiden ja käyttömuotojen välillä tulee olla pelisääntöjä.⁵ Suomi tukee YK:n rajavesisopimuksia⁶ ja niiden mukaista *rajavesistöyhteistyötä* tarpeiden (vesivoima, maatalous, teollisuus yms.) yhteensovittamiseksi ja *vesidiplomatiaa* ennakoivana rauhanvälityksenä geopolittisiin jännitteisiin ja konflikteihin. Suomi yhdistää vesidiplomatiassa laaja-alaisen luonnonvaratietämyksen rauhanvälityksosaamiseen.

Vesidiplomatialle on tarvetta, kun jokilaaksoissa yläjuoksun ja alajuoksun valtiot käyttävät vettä eri tavoin: yläjuoksulla vesivoiman tuotantoa ja alajuoksulla maataloutta ja kalastusta. Suuret vesivoimapaadot ovatkin usein valtioiden välisten kiistojen juurisyytä ja kytkeytyvät alavirran ruokaturvan kautta kansalliseen turvallisuuteen. Vesidiplomatia on ensisijaisesti politiikka- ja diplomatiaprosessi, jonka tavoitteena on veteen liittyvien jännitteiden vähentäminen hyödyntämällä diplomatiata, rauhanvälitystä, veteen ja luonnonvaroihin liittyvää tietoa, kehitysyhteistyötä sekä muita keinoja.

Esimerkki vesidiplomatiasta löytyy Niililtä, jossa on rakenteilla GERD-pato (Grand Ethiopian Renaissance Dam). Pato aiheuttaa poliittisia jännitteitä itäisen Niilin ja Punaisenmeren alueelle ja linkittyy jopa suurvaltapolitiikkaan. Etiopialle pato tarjoaa sähköä kehitykseen, toisaalta Niilin alajuoksun maat Sudan ja Egypti ovat huolissaan mahdollisista vaikutuksista maanviljelylle (food security) ja vesihuollolle (water security). Pitkään jatkuneissa neuvotteluissa ovat olleet mukana mm Afrikan Unioni, Euroopan Unioni, Yhdysvallat, Etelä-Afrikka ja YK jopa turvallisuusneuvostoa myöden. Teknisellä tasolla kaikki on sovittavissa, eikä

⁵ Water Scarcity Atlas 2021: <https://waterscarcityatlas.org>

⁶ UNECE (1992). The Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, United Nations Economic Commission for Europe UNECE; UN (1997). Convention on the Law of the Non navigational Uses of International Watercourses, United Nations UN.



ongelmana ole teknisen ymmärryksen puute vaan poliittisen yhteisymmärryksen löytäminen. Alueen maiden välillä on epäluottamusta ja huolta siitä, kuinka pato ja siihen liittyvät sopimukset mahdollisesti muuttavat alueellisia voimasuhteita. Ainoa mahdollinen tie eteenpäin tulee löytymään vesidiplomatia kautta.



2 Kolmoisneksus-lähestymistavan toimeenpano

Neksus-lähestymistavan jalkauttamisessa on pohjimmiltaan kyse ajattelutavan muutoksesta. Tarkoituksena ei ole suunnitella ja toteuttaa kaikki osa-alueet läpäiseviä neksus-hankkeita, vaan vahvistaa ymmärrystä siitä, miten kehitysyhteistyötä, humanitaarista apua ja rauhanrakennusta toteutetaan samalla alueella ja miten ne voivat tukea toistensa päämääriä. **Tarkoituksena on ensisijaisesti tunnistaa osa-alueiden väliset rajapinnat ja sovittaa toiminnot kolmoisneksuksen kokonaisuuteen, tilanteen antamien mahdollisuuksien ja tarpeiden mukaisesti.**

2.1 Konfliktisensitiivinen ja kontekstisidonnainen lähestymistapa

OECD DAC:in suositus edellyttää toimijoilta konfliktisensitiivistä lähestymistapaa vahinkoja rajoittaen (ns. ”do no harm” -periaate), jotta toiminta ei tahattomasti syventäisi vallitsevia konflikteja. Konfliktisensitiivisellä lähestymistavalla tarkoitetaan toimintaympäristön ja siinä vallitsevia piilevien ja avoimien konfliktien ymmärtämistä ja oman toiminnan suhteuttamista niihin. Lähestymistavan toteuttaminen edellyttää sekä konfliktianalyysiä että läpinäkyvyyden, ennakoitavuuden ja tasapuolisuuden varmistamista niin toimintaa ohjelmoitaessa kuin toimeenpantessa. Konfliktisensitiivinen lähestymistapa ja konfliktianalyysi ovat hyödyllisiä kaikissa konteksteissa.

Kolmoisneksus-toimintatavan toimeenpaneminen kumppanimaassa riippuu suuresti maan kontekstista ja maassa olevista avunantajista ja toimeenpanevien järjestöjen kapasiteetista toimia kulloisessakin tilanteessa. Hauraiden ja konfliktimaiden kehitykseen liittyy lisäksi suurta epävakautta ja toimintaympäristössä saattaa tapahtua suuria muutoksia nopeastikin.

Mitä vaikeampi toimintaympäristö sitä tärkeämpää on toimijoiden kokemus ja kyky pitää yllä rauhanrakentamista, kehitysyhteistyötä ja humanitaarista apua. Vai-



keissa tilanteissa toimijoilla tulee olla sekä tilanteen vaativia järjestelmiä ja työvälineitä – rahoitusjärjestelmät, kommunikaatiojärjestelmät, riskien hallinta, turvallisuusohjeistus – että kykyä käydä dialogia kaikkien merkittävien osapuolien ja sidosryhmien kanssa tulematta osapuoleksi poliittisiin ja valtakonflikteihin.

Merkittävä tekijä kolmoisneksus-toimintatavan toteuttamisessa on myös kansainvälisen humanitaarisen oikeuden ymmärrys, joka vaikuttaa esimerkiksi toimijoiden kapasiteettiin välttää konfliktien osapuoleksi joutumista. Kansainvälistä humanitaarista oikeutta olisi hyödyllistä lisätä erilaisiin hauraisiin konteksteissa toimivien toimijoiden koulutukseen ymmärryksen kartuttamiseksi. Suomella olisi tässä erinomainen mahdollisuus samalla vahvistaa yhteistyötä yli organisaatiörajojen sekä näyttäytyä osaavana toimijana.

Eri konteksteissa humanitaarisen työn, kehitysyhteistyön ja rauhanvälityksen merkitys, roolit, kytkökset ja toimintaedellytykset ovat erilaisia. Esimerkiksi joissain konteksteissa kehitysyhteistyö ei ole mahdollista erilaisista kansainvälisistä tai kansallisista toimista, päätöksistä tai rajoituksista johtuen. Toimintaedellytyksiin vaikuttaa myös se miten hyvin Suomi on kyseisessä tilanteessa asemoitunut tukemaan eri osa-alueita. Kolmoisneksuksen toiminnallistamiseen käytettävissä olevia resursseja onkin tarpeen punnita tapauskohtaisesti ja suhteessa kontekstiin.

2.2 Ihmisoikeusperustaisuus ja kehityspolitiikan läpileikkaavat tavoitteet

Kolmoisneksus-lähestymistavan toimeenpanossa tulee huomioida Suomen sitoumus ihmisoikeusperustaiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan⁷. Suomen kansainvälisen ihmisoikeustoiminnan erityinen painopiste on puolustaa ja edistää yhdenvertaisuutta, syrjityimpien väestöryhmien oikeuksia sekä sukupuolten tasa-arvoa. Sukupuolten tasa-arvon ja vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisen

⁷ Human Rights Based Approach in Finland's Development Cooperation – Guidance Note 2015: https://um.fi/documents/35732/48132/human_rights_based_approach_in_finlands_development_cooperation_-_guidance_note_2015_pdf_32_pages_118_mb.pdf/cf2c5d8d-358d-717b-991b-0a4c5a7af2a2?t=1560452724451



ohella Suomen kehityspolitiikan läpileikkaavia tavoitteita ovat lisäksi yhdenvertaisuus, ilmastokestävyys vähäpäästöinen kehitys sekä ympäristön suojelua painottaen luonnon monimuotoisuuden turvaaminen.

Ihmisoikeusperustaisen lähestymistavan ja läpileikkaavien tavoitteiden soveltaminen on mukautettava kuhunkin toimintaympäristöön. Kolmoisneksus-kontekstissa ihmisoikeusperustaisen lähestymistavan ja kehityspolitiikan läpileikkaavien tavoitteiden soveltaminen auttavat kiinnittämään huomion konfliktien taustalla vaikuttaviin ihmisoikeusloukkauksiin, syrjintään ja osallistumiseen liittyviin kysymyksiin, toimintatapoihin sekä valtioiden vastuuvollisuuteen. Ihmisoikeusperustaisuuden soveltamisella voidaan katsoa olevan ennen kaikkea ennaltaehkäisevä vaikutus: jos kaikki toimet suunnitellaan ihmisoikeusnormistoja mittapuuna käyttäen ja toteutetaan ihmisoikeusperiaatteet huomioiden, oletuksena on, että kehitys on oikeudenmukaisempaa ja kestävämpää ja hyödyttää kaikkia väestöryhmiä (ml. naiset, tytöt ja vammaiset henkilöt), mikä puolestaan vähentää konflikteja ja yhteiskunnassa koettua epäoikeudenmukaisuuden tunnetta.

Konflikteilla ja kriiseillä on erityisen suuria vaikutuksia jo valmiiksi syrjityssä tai haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin ja ryhmiin. Sukupuolten epätasa-arvo ja syrjintä ovat suuria haavoittuvuuden tekijöitä. Seksuaalinen ja sukupuolittunut väkivalta voi horjuttaa yhteisöjen vakautta ja vähentää luottamusta valtioon. Naisien aktiivinen yhteiskunnallinen ja poliittinen osallistuminen puolestaan vahvistaa yhteisöjen resilienssiä, tehostaa ennaltaehkäisyä sekä tukee rauhansopimusten kestävyyttä. Kolmoisneksuksen toimeenpanon tulee siis edistää sukupuolten tasa-arvoa ollakseen tehokasta ja kestävä. OECD DAC:n vuonna 2021 julkaisema raportti suosittaaakin DAC-jäsenmaita kiinnittämään erityistä huomiota tasa-arvonäkökulmaan neksuksen toimeenpanossa, vahvistamaan viestintää sen tärkeydestä neksus-työssä sekä korostamaan naiset, rauha ja turvallisuus -työn ja kolmoisneksuksen yhteyksiä.

Vammaiset henkilöt kohtaavat merkittäviä riskejä humanitaarisissa ja aseellisen konfliktin konteksteissa. Erityisesti vammaisiin naisiin, tyttöihin ja lapsiin kohdistuu muita suurempi sukupuolittuneen ja seksuaaliväkivallan riski. Lisäksi he kohtaavat merkittäviä esteitä pääsyssä humanitaarisen avun piiriin. Neksustyössä on tärkeää, että humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhanrakennuksen toimijat jalkauttavat vammaisinklusiivisia toimintamalleja ja vahvistavat omaa osaamistaan vammaisten henkilöiden oikeuksista ja yhdenvertaisuudesta. Vammaisten henkilöiden ja vammaisjärjestöjen osallistuminen valmius- ja katastrofiriskityöhön on huomioitava alusta asti. Kolmoisneksus-työssä on tärkeä ehkäistä myös



moniperusteinen syrjintä, puuttua siihen toiminnan puitteissa, sekä osallistaa työhön eri väestöryhmiä edustavia henkilöitä ja heidän järjestöjään.

Ilmastonmuutos vaikuttaa konfliktien juurisyihin ja toimii uhkien moninkertaistajana. Ilmastonmuutoksen ja ympäristön tilan heikkenemisen vaikutukset elinolosuhteisiin, elinkeinoihin, köyhyyteen, ruokaturvaan ja terveyteen lisäävät ihmisten haavoittuvuutta. Jos ilmastonmuutokseen sopeutumiseen, ympäristön suojeluun sekä luonnonvarojen kestävään käyttöön ja hallintaan ei panosteta, voivat rauhan ja kehityksen edellytykset jäädä lyhytkestoisiksi. Kolmoisneksus-lähestymistavassa ympäristö- ja ilmastokysymykset on nivottava osaksi rauhanrakennusta, humanitaarista apua ja kehitysyhteistyötä.

2.3 Kolmoisneksus käytännössä

Kolmoisneksuksen toiminnallistamista ulkoministeriössä voidaan edistää vahvistamalla toimijoiden välistä koordinaatiota sekä huomioimalla osa-alueiden väliset rajapinnat niin analyyseissä, interventioiden ja operaatioiden suunnittelussa ja toimeenpanossa, rahoituksessa ja seurannassa. Lisäksi kolmoisneksus-lähestymistapaa on tärkeää edistää vaikuttamalla kansainvälisissä järjestöissä. On tärkeää huomioida, miten Suomi on asemoitunut kussakin maassa toimijana suhteessa näihin ulottuvuuksiin. Ollakseen uskottava kumppani, asemoituminen vaatii Suomelta strategista pitkäjänteistä osallistumista dialogiin ja resursointia, erityisesti rauhanrakentamisen ja kehitysyhteistyön sektoreiden osalta.

2.3.1 Kolmoisneksus-toimijoiden välinen yhteistyö maatasolla

Toimijoiden välisen yhteistyön vahvistaminen on yksi kolmoisneksus-lähestymistavan keskeisiä tavoitteita. Vallitsevat koordinaatiohaasteet maatasolla eivät koske vain Suomea ja sen rahoittamia interventioita tai toimijoita, vaan puutteita ja pullonkauloja on myös kansainvälisten toimijoiden työssä. Usein humanitaarista apua, kehitysyhteistyötä ja rauhanrakennusta käsittelevä maataso keskustelu ja tilanneanalyysi käydään eri foorumeilla.

Omistajuuden, kestävyden ja vaikuttavuuden kannalta on tärkeää varmistaa mahdollisuuksien mukaan kumppanimaan hallituksen vetorooli koordinoinnissa. Konfliktitilanteessa on kuitenkin syytä huomioida, että kumppanimaan hallitus saat-



taa olla yksi konfliktin osapuolista, sen legitimiys on kyseenalainen tai rooli muuten kiistanalainen eikä siihen välttämättä voida tukeutua. Onkin tärkeää varmistaa omistajuus konsultoimalla laajemmin eri osapuolten edustajia ja kansainvälisiä toimijoita – niin paljon kuin se on tilanteessa mahdollista. Puolueiden ja muiden poliittisten toimijoiden osallistuminen, sitoutuminen ja omistajuus lisäävät rauhan kestävyttä ja vahvistavat resilienssiä. On tärkeä pohtia tilanteessa vallitsevia valtasuhteita ja pyrkiä huomioimaan ne, jotka mahdollisesti jäävät osallistumismahdollisuuksien ulkopuolelle, huomioiden erityisesti tilanteelle relevantit sukupuolten tasa-arvo- ja syrjimättömyyaspektit.

Avunantajien tiedonvaihtoa ja koordinoitua varten maatasolla on erilaisia koordinaatiomekanismeja, niin hallitusten, YK:n kuin EU:n vetäminä. Tällaisia ovat esimerkiksi kehitysyhteistyön osalta laajemmin avunantajia ja kehitysrahoituslaitoksia yhteen tuovat Development Partners -kokoukset sekä EU-maiden omat Head of Cooperation (HOC) -kokoukset, joihin osallistuu usein myös muita eurooppalaisia maita. Konflikteja ja rauhanrakennusta käsitellään puolestaan EU:n Head of Mission (HOMs) ja Political Counsellors -kokouksissa. Humanitaariselle avulle on kontekstista ja kriisin luonteesta riippuen omat koordinaatioryhmänsä, joita voi olla samaan aikaan useita.

Edustustojen on tärkeää osallistua näihin ryhmiin säännöllisesti. Kriisitilanteissa on tärkeää varmistaa, että ryhmät keskustelevat keskenään. Myös tiedonvaihto alueella mahdollisesti toimivien kriisinhallintaoperaatioiden kanssa on tärkeää ja koostuu kriisitilanteessa. Tiedonvaihto on tärkeää yhtä lailla toimia (niin konkreettisia interventioita kuin vaikuttamistyötäkin) suunniteltaessa kuin niiden seurannassa ja arvioinnissa. Myös kehitysyhteistyön sektoreilla on hyvä huomioida eri toimijoiden koordinaatio. Tyypillisesti esimerkiksi opetus- ja terveyssektoreilla on sekä humanitaarisesta apua että kehitysyhteistyötä.

Suomen toimijoiden on tärkeää olla mukana rauhanrakentamis- ja rauhanvälitysprosesseissa. Osallistuminen näihin prosesseihin on tärkeää rauhan edistämisen kannalta, mutta samalla ne myös takaavat pääsyn luottamuksellisiin keskusteluihin rauhan ja konfliktin kehityssuunnista ja ongelmakohdista, joihin voidaan mahdollisesti vaikuttaa humanitaarisella avulla tai kehitysyhteistyön resursseilla.

YK:n maakoordinaattorin toimisto yleensä vastaa YK-toimijoiden ohjelmoinnista maatasolla ja sillä on usein luontainen rooli koordinoida avunantajien ja rauhanprosessin dialogia maatasolla. Kestävän ja vaikuttavan neksuksen toiminnallistamisen kannalta tärkeää on tukea paikallisten toimijoiden, kuten eri hallinnonalojen



ja kansalaisyhteiskunnan, kapasiteettia osallistua yhteiseen analyysiin ja koordinoituun toimeenpanoon. Tämä edellyttää avunantajilta yhteistä tukea ja vaikuttamistyötä.

Konkreettisia toimenpiteitä:

- Tuetaan kumppanimaan laajan omistajuuden toteutumista koordinaatiossa mahdollisuuksien mukaan
- Konsultoidaan laajemmin eri osapuolia ja kansainvälisiä toimijoita omistajuuden vahvistamiseksi
- Osallistutaan aktiivisesti EU-koordinaatioon ja maatason Development Partners-kokouksiin
- Edistetään vuoropuhelua kehitysyhteistyön, humanitaaristen avun ja rauhanprosessin koordinaatiomekanismien välillä sekä mahdollisuuksien mukaan koordinaatorakenteiden yhdistämistä yhteisen tausta-analyysin ja ohjelman pohjalta
- Osallistutaan rauhanrakentamis- ja rauhanvälitysprosesseihin
- Vahvistetaan paikallista toimijuutta sekä aliedustettujen ryhmien osallistumista kansallisella ja paikallisella tasolla toimivien koordinaatiomekanismien avulla
- Vahvistetaan kansallisten ja paikallisten toimijoiden kapasiteettia osallistua yhteiseen analyysiin ja koordinoituun toimeenpanoon
- Koordinoidaan sotilaallista ja siviilikriisinhallintaa sekä kehitysyhteistyötä, humanitaarista apua ja rauhanvälitystä keskenään parhaan mahdollisen yhteisvaikutuksen ja kestävien tulosten aikaansaamiseksi.



LÄNSIRANNAN SUOJELUKONSORTIO

Kolmoisneksus-yhteistyö vahvistaa palestiinalaisyhteisöjen suojelua: Länsirannan suojelukonsortio on EU:n humanitaarisen avun toimiston ECHOn ja kymmenen EU-maan tukema ohjelma, joka vastaa humanitaarisen suojelun tarpeisiin ja vahvistaa palestiinalaisyhteisöjen kehitysedellytyksiä Israelin hallitsemalla C-alueella. Ohjelman toteuttaa Norjan Pakolaisapu yhdessä neljän kansainvälisen humanitaarisen järjestön kanssa. Suomen rahoitus on 1,5 miljoonaa euroa vuosina 2022–2024, ja se kanavoidaan ECHOn kautta.

Suojelukonsortio toimii perinteistä humanitaarista apua kokonaisvaltaisemmin tunnistamalla humanitaaristen tarpeiden kroonisen luonteen ja vaikuttamalla haavoittuvuutta aiheuttaviin juurisyihin. Ohjelma keskittyy erityisesti kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien 157 palestiinalaisyhteisön tukemiseen. Niissä toteutettuun kokonaisvaltaiseen suojeluun kuuluvat muun muassa oikeusapu, pienimuotoisen välttämättömän infrastruktuurin rakentaminen, välittömiin humanitaarisen suojelun tarpeisiin vastaaminen, yhteisöjen tietoisuuden lisääminen oikeuksistaan ja vaikuttaminen vastuunkantajiin ja kolmansiin osapuoliin. Ohjelman vaikuttavuutta seurataan muun muassa suojeluindeksillä, jolla voidaan mitata haavoittuvuuden tasoa kokonaisvaltaista suojelua saaneissa yhteisöissä.

Suojelukonsortion lainopillisen tuen ja vaikuttamistoimien avulla palestiinalaisen infrastruktuurin tuhoamisia on pystytty estämään. Yli 90 prosenttia konsortion rakentamasta infrastruktuurista on paikallaan. Israelin toteuttamiin kotien ja muiden rakenteiden tuhoamisiin sekä siirtokuntalaisväkivaltaan vastataan välittömällä humanitaarisella avulla. Suojelukonsortion työn ansiosta kansainvälisen oikeuden loukkaukset ovat tulleet entistä näkyvämmiksi. Esimerkiksi YK:n turvallisuusneuvostossa esiin nostetut palestiinalaisrakenteiden tuhoamiset pohjautuvat suojelukonsortion kattavaan monitorointiin ja tiedontuotantoon. Perimmäistä poliittista ongelmaa suojelukonsortio ei pysty ratkaisemaan, vaan siihen puuttuminen vaatisi poliittista rohkeutta kansainväliseltä yhteisöltä. Siitä huolimatta ohjelman lähestymistapa on neksus-ohjelmointia parhaimmillaan ja se tukee hyvin myös Suomen tavoitteita.



2.3.2 UM:n sisäinen ja suomalaisten toimijoiden välinen koordinointi

Ulkoministeriössä kehitysyhteistyömäärärahojen käytöstä sekä rauhan rakentamisesta vastaavat useat eri osastojen yksiköt. Humanitaarista apua myönnetään keskitetysti humanitaarisen avun yksiköstä. Rauhanvälitystyön koordinointia varten on perustettu rauhanvälityskeskus ja kriisinhallintaa hoidetaan turvallisuuspolitiikan ja kriisinhallinnan yksikössä, joka pitää tiivistä yhteyttä myös puolustusministeriöön, sisäministeriöön, Puolustusvoimiin ja kriisinhallintakeskukseen (CMC).

Kolmoisneksuksen näkökulmasta UM:n sisäistä koordinointia tulee entisestään kehittää ja systematisoida, jotta varmistetaan kokonaiskuvan saaminen eri toimijoiden tavoitteista, rooleista ja vastuista, sekä mahdollisista riskeistä. Koordinaatio on tärkeää erityisesti ohjelmoitaessa ja varoja allokoitaessa. Täydentävyys ja riskien hallinta parantavat vaikuttavuutta. Hyvänä toimintatapana voidaan pitää humanitaarisen avun yksikön, rauhanvälityskeskuksen ja eri kehitysyhteistyöinstrumentteja sekä kriisinhallintaa hallinnoivien yksiköiden säännöllisiä katsauksia alueosastojen kanssa.

Vuonna 2021 hyväksytyt Suomen pitkäaikaisia kumppanimaita ja -alueita koskevat kokonaisvaltaiset maastrategiat tarjoavat hyvät puitteet koordinaatiolle. Maastrategioissa tarkastellaan Suomen (ei vain UM:n) koko toiminnan laajuutta yhdessä maassa ja niissä voidaan määritellä myös kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun ja rauhanrakennuksen keskinäistä täydentävyyttä edistäviä yhteisiä tavoitteita.

Maastrategioiden valmistelun yhteydessä toteutettiin laajat sisäiset ja ulkoiset konsultaatiot koskien toimintaympäristön analyysia ja Suomen tavoitteita, huomioiden humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhanrakennuksen näkökulmat. Maastrategiat ja niiden osana kehitysyhteistyön maaohjelmat antavat mahdollisuuden huomioida etenkin pitkittyneet kriisit. Nopeasti ilmenevät kriisit puolestaan vaativat maastrategioilta ja -ohjelmilta joustavuutta ja sopeuttamista. Sidoryhmien kuulemista kannustetaan jatkamaan maastrategioiden seurannassa ja analyysin päivittämisessä tarpeen mukaan. Seurannassa voidaan hyödyntää maafoorumeita, jotka tuovat yhteen tietyn kumppanimaan kanssa yhteisyyttä tekeviä suomalaisia toimijoita. Vuosittain kokoontuvat maafoorumit ovat tärkeitä erityisesti niissä maissa, joissa toimii kehitysyhteistyön lisäksi suomalaisia humanitaarisen avun ja rauhanrakennustyön järjestöjä.

**Konkreettisia toimenpiteitä:**

- Kehitetään ja systematisoidaan UM:n sisäistä koordinaatiota kolmoisneksus-näkökulmasta
- Sovelletaan kolmoisneksus-lähestymistapaa maastrategioissa
- Hyödynnetään kolmoisneksuksen eri osa-alueiden analyyseja maaohjelmien valmistelussa ja välitarkasteluissa
- Järjestetään säännöllisiä katsauksia alueosastojen, humanitaarisen avun yksikön, kansalaisyhteiskuntayksikön ja rauhanvälityskeskuksen kanssa
- Koordinoidaan vuosittain rahoituksen kohdentamista eri osastojen kanssa
- Edistetään tiedonvaihtoa humanitaarisen, kehitysyhteistyön ja rauhanrakennuksen toimijoiden välillä hyödyntämällä esimerkiksi maafoorumeita

2.3.3 Kolmoisneksustoimijoiden yhteinen analyysi

Kolmoisneksus-lähestymistavan tavoittelema parempi koordinaatio, johdonmukaisuus ja täydentävyys edellyttävät jaettua ymmärrystä ja tilannekuvaa toimintaympäristöstä, jotka tukevat myös yhteisten tulosten määrittämistä (collective outcomes). Lähtökohtana on moninaisten, eri sektorien ja kolmoisneksuksen osa-alueiden toimijoiden hyödyntäminen tiedonvaihdossa ja mukaan ottaminen yhteisessä analyysiprosessissa vallitsevasta tai uhkaavasta konfliktitilanteesta ja sen taustalla vaikuttavista syistä, osapuolten tarpeista ja haavoittuvuuksista sekä tilanteeseen liittyvistä riskeistä.

Paikallisen hallinnon, kansalaisyhteiskunnan ja akateemisen yhteisön näkemyksiin tulee kiinnittää erityistä huomiota. Yhteisen maatason tiedon ja analyysin koakoamisessa on suositeltavaa hyödyntää lisäksi YK-järjestöjä, kehitysrahoituslaitoksia, kansainvälisiä kansalaisjärjestöjä (INGO), tutkimuslaitoksia sekä muiden maiden edustustoja. Myös kriisinhallintaa toteuttavien tahojen tuottamaa tietoa hyödynnetään esimerkiksi riskianalyysin osalta. Varsinaisen muodollisen analyysin ohella merkittävää on usein eri kanavien kautta kerättävä hiljainen tieto. Erityisesti kriisitilanteissa kattavien muodollisten analyysien laatiminen voi viedä aikaa, ja



onkin tärkeää luoda kontakteja monipuolisesti ja tuoda yhteen myös hiljaista tietoa yhteiseen keskusteluun ja pohjaksi mahdolliseen päätöksentekoon.

Analyysin tulisi perustua humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhanrakennuksen asiantuntijoiden erityisosaamiseen. Käytännössä eri alojen asiantuntemus ja asioiden käsittely on kuitenkin yleensä jakautunut eri ryhmiin. Humanitaariseen apuun, kehitysyhteistyöhön ja rauhanrakentamiseen sekä kriisinhallintaan on kullunkin kehitetty alojen erityispiirteisiin soveltuvat analyysinsa ja tavat niiden tekoon. Humanitaarisen tarpeen analyysissa hyödynnetään yleensä esimerkiksi YK:n/OCHAN laatimia kattavia alueellisia analyyssejä. Ihmisoikeusperustaisen lähestymistavan kannalta keskeisiä ovat YK:n ihmisoikeusmekanismien raportit ja suositukset. Myös kansalaisjärjestöt ja akateemiset toimijat laativat omia analyyssejään. Kehitysyhteistyön ohjeistuksessa, esim. pitkäaikaisten kumppanimaiden kanssa maaohjelmien laadinnassa tai hanke- ja ohjelmamuotoisessa yhteistyössä, on kullekin yhteistyömuodolle laadittu oma ohjeistuksensa, sisältäen yhteistyömuodossa käytettävät analyysit, kuten erilaiset kontekstianalyysit, ihmisoikeusanalyysit sekä Suomen kehityspolitiikan läpileikkaavia tavoitteita ja kumppaneiden kapasiteettia koskevat analyysit. Rauhanrakennustyössä edellä mainittujen lisäksi keskeisiä ovat erilaiset konfliktianalyysit sekä erilaiset rauhanvälitysaloitteet ja -prosessit, joiden tuottamaa analyysia ei aina ole julkisesti saatavilla sen luotamuksellisuuden takia.

Ihmisoikeuslähestymistavan varmistamiseksi on tarpeen varmistaa, että analyysissä hahmotetaan konfliktin osapuolet vastuunkantajina ja oikeudenhaltijoina ja tunnistetaan heille kuuluvat velvollisuutensa ja oikeutensa. Kolmoisneksusta tukevissa analyysissä on kiinnitettävä huomiota erityisesti naisten, tyttöjen ja vammaisten henkilöiden oikeuksiin. Myös ympäristö- ja ilmatoriskit on huomioitava osana toimintojen suunnittelua.

Konfliktisensitiivinen, tapauskohtainen harkinta on tärkeää. Kolmoisneksus-lähestymistavan edistämässä olennaista on tuoda saatavilla olevat analyysit yhteen konteksti- ja tapauskohtaisen tarpeen mukaisesti.

Konkreettisia toimenpiteitä:

- Kiinnitetään analyysissä huomiota erityisesti paikallisen hallinnon, kansalaisyhteiskunnan ja akateemisen yhteisön näkemyksiin, ml. paikallisten ihmisoikeus-, kehitys- ja rauhanjärjestöjen analyysit, sukupuolten tasa-arvoa ja/tai vammaisinkluusiota koskevat analyysit, ympäristö- ja ilmatoriskejät koskevat analyysit)



- Hyödynnetään kansainvälisen yhteisön (erityisesti YK ja EU) PEA- (Political Economy Analysis) ja muita analyysejä
- Tuodaan yhteen kolmoisneksuksen eri osa-alueiden erityisasiantuntemusta
- Pyritään toimintaympäristön analyyseissä konfliktisensitiivisyyteen ja hyödynnetään tehtyjä konfliktianalyysejä.
- Edistetään kansainvälisen yhteisön (YK, EU) yhteisten analyysien tekoa.

2.3.4 Interventioiden suunnittelu ja toimeenpano

Yksittäisiä interventioita (hankkeita, ohjelmia, allokaatioita, operaatio-osallistumista) suunniteltaessa on huomioitava niiden mahdolliset yhtymäkohdat muihin neksuksen osa-alueisiin ja sisällyttää tarvittaessa joustavuutta, ja ylläpitää tiedonvaihtoa relevanttien toimijoiden kanssa. Erityisesti konflikti- tai haurailta alueilla toimittaessa on syytä kiinnittää huomiota kolmoisneksukseen myös yksittäisiä hankkeita tai ohjelmia tai operaatio-osallistumista suunniteltaessa. Se, miten kolmoisneksus huomioidaan ohjelmoinnissa, on kuitenkin aina tapaus- ja kontekstikohtaista.

Interventioiden (kehitys, humanitäärinen, rauhanrakennus) suunnittelussa on kiinnitettävä huomiota konfliktisensitiivisyyteen, riippumatta siitä onko maassa avointa aseellista konfliktia käynnissä. Hankkeen suunnitteluvaiheessa hyödynnetään mahdollisuuksien mukaan olemassa olevaa yhteistä analyysia sekä hiljaista tietoa monipuolisesti relevanteista tietolähteistä (ks. edellinen kappale). Jos humanitaarisen kriisin riski on ilmeinen tai hanke liittyy rauhanrakennukseen, tulee UM:n humanitaarista yksikköä ja/tai rauhanvälityskeskusta konsultoida. Humanitaarisen avun ja rauhanvälityshankkeiden suunnittelussa on niin ikään tärkeää konsultoida maatiimejä sekä tarvittaessa humanitaarisen avun yksikköä tai rauhanvälityskeskusta ja arvioida mahdolliset neksuksen kannalta olennaiset riskit ja/tai mahdollisuudet yhteistoiminnalle.

Pitkän aikavälin toimet tulisi mahdollisuuksien mukaan kytkeä kumppanimaan ihmisoikeussitoumusten edistämiseen, lähtökohtana ihmisoikeuskysymysten kiireellisyys sekä vastuunkantajien ja oikeudenhaltijoiden kapasiteetti. Nopeasti heikkenevissä tai epävakaisissa tilanteissa tukea voidaan joutua myös ohjaamaan



valtion ja viranomaisten ohella muille väliaikaisesti myös muille toimijoille, jotka voivat toimia esimerkiksi palveluidentarjoajan roolissa. Tästä huolimatta on tärkeää muistaa, että vastuu ihmisoikeusvelvoitteiden toimeenpanosta on aina valtiolla ja sen viranomaisilla. Tuki muille toimijoille tulee kytkeä valtion viranomaisten kapasiteetin vahvistamiseen ja vastuuvollisuuden korostamiseen, aina kun mahdollista.

Konfliktitilanteessa toimiminen edellyttää usein normaalia korkeampaa riskisietokykyä. Joskus toimimatta oleminen muodostaa suurimman riskin ja siksi rahoitukseen liittyviä riskejä tietoisesti hyväksytään. Riskejä voidaan pyrkiä hallitsemaan myös toimimalla yhdessä, esimerkiksi erilaisissa yhteisrahoitteisissa interventioissa. Aktiivinen vaikuttamistyö, poliittinen dialogi, paikallinen omistajuus ja osallisuus sekä toimijoiden välinen koordinaatio ja yhteistyö voivat myös vähentää konfliktista johtuvia riskejä toiminnalle. Siksi on syytä harkita mahdollisuutta näiden sisällyttämistä suunniteltavaan interventioon. Kehitysyhteistyön kestävyys voi konfliktikontekstissa olla haastavaa ja siinä ovatkin esimerkiksi rauhanrakennuspuolen toimet tärkeitä. Samalla humanitaarisia toimia saatetaan tarvita, jotta rauhan tai kehityksen edistämiseksi olisi edellytyksiä. Joissakin tilanteissa toimintaympäristö voi osoittautua niin haasteelliseksi, että tuen tavoitteena on ensisijaisesti estää tilanteen eskaloituminen tai muuta negatiivista kehitystä. Kestävien kehitysvaikutusten saavuttaminen on äärettömän vaikeaa ilman taustalla vaikuttavan konfliktin ratkaisemista.

On syytä muistaa, että suunniteltaessa tai valittaessa interventioita Suomi asemoi itsensä konfliktikentässä ja saattaa vaikuttaa konfliktin dynamiikkaan, mistä syystä konfliktisensitiivisyyden ja konfliktin ymmärtämisen tärkeys korostuu. Tapauskohtaisesti interventioon voi olla tarpeellista sisällyttää mahdollisuuksia joustoille. Aktiviteettien, hankkeen painopisteiden, lähestymistapojen tai budjettien muutokset voivat olla tarpeen esimerkiksi humanitaarisen kriisin tai konfliktin johdosta.

Tapauskohtaisten tarpeiden ja tavoitteiden mukaan kolmoisneksusta huomioivia interventioita voidaan suunnitella eri tavalla. Hanke voi toimia vaikuttamistyön välineenä ja se voi myös olla tärkeä tiedonlähde. Interventiotasolla on mahdollista suunnitella toimintaa, joka aktiivisesti edistää koordinoitua, tiedonvaihtoa ja yhteistyötä eri kentällä olevien kolmoisneksus-toimijoiden välillä. Joskus voi olla järkevää edistää interventioiden välistä konkreettista yhteistyötä jonkun tietyn asian ympärillä. Joissakin interventiossa voi samanaikaisesti olla elementtejä humanitäärisestä avusta, pidempiaikaisesta kehitystoiminnasta, rauhan edistämisestä ja



konfliktiin vaikuttamisesta. Interventioissa toimintaa saatetaan tukea eri rahoituslähteistä, jolloin saman intervention rahoittamiseen käytetään niin humanitäärisiä kuin kehitysyhteistyö tai rauhanrakennusvaroja.

Entistä monimutkaisemmissa toimintaympäristöissä on panostettava kriisi- ja konfliktiviestintään, jotta luotettava tiedonsaanti taataan ja toiminnan tavoitteet ovat selkeät kaikille. Myös väärän tiedon sekä polarisoituneen vihapuheen aiheuttamien vaaratilanteiden lieventämiseen on jatkossa kiinnitettävä enemmän huomiota toimijoiden turvallisuuden ja toimintakyvyn takaamiseksi.

Konkreettiset toimenpiteet:

- Kiinnitetään suunnittelussa huomiota konfliktisensitiivisyyteen, riippumatta siitä onko maassa avointa aseellista konfliktia käynnissä
- Hyödynnetään hankkeen suunnitteluvaiheessa olemassa olevia yhteisiä analyysejä
- Konsultoidaan suunnitteluvaiheessa relevantteja osastoja ja yksiköitä, muun muassa kriisin riskin mukaan
- Sisällytetään interventioon mahdollisuuksien mukaan hallintorakenteet, jotka mahdollistavat joustavan ohjelmoinnin ja muutokset toimintaympäristön tarpeiden mukaan
- Sisällytetään ihmisoikeusperustainen lähestymistapa ja läpileikkaavat tavoitteet suunnitteluun mahdollisimman varhaisessa vaiheessa⁸.
- Sisällytetään interventioon tapauskohtaisesti vaikuttamistyötä, tiedon tuottamista tai koordinaation edistämistä paikallistasolla

⁸ Human Rights Based Approach in Finland's Development Cooperation – Guidance Note 2015: https://um.fi/documents/35732/48132/human_rights_based_approach_in_finlands_development_cooperation_-_guidance_note_2015_pdf_32_pages_118_mb.pdf/cf2c5d8d-358d-717b-991b-0a4c5a7af2a2?t=1560452724451 & Guideline for the Cross-Cutting Objectives in the Finnish Development Policy and Cooperation: <https://um.fi/documents/35732/0/Guideline+for+the+Cross-Cutting+Objectives+in+the+Finnish+Development+Policy+and+Cooperation.pdf/e9e8a940-a382-c3d5-3c5f-dc8e7455576b?t=1618230452564>



”NAISET JA TYTÖT ENSIN” UNFPAN NEXUS-OHJELMA MYANMARISSA (WOMEN AND GIRLS FIRST PROGRAMME, WGF)

Suomi tukee vuodesta 2020 alkaen ”Naiset ja tytöt ensin” -ohjelman toista vaihetta Myanmarissa. Ohjelma toimii maan konfliktialueilla tarjoten tukipalveluja sukupuolittuneen väkivallan uhreille. UNFPA sopii erityisen hyvin toimimaan konfliktialueella kaksoismandaattinsa takia. YK:n humanitaarisena toimijana järjestöllä on mahdollisuus ja kyky toimia keskellä konfliktia ja tehdä humanitaarisiin tarpeisiin perustuvaa monitorointia ja avun priorisointia joustavasti. Samanaikaisesti kehitysmandaattinsa puitteissa UNFPAlla on rooli varmistaa Myanmarin hallituksen omistajuus ohjelmaan liittyvistä kehitystuloksista ja vahvistaa kriittisten toimijoiden kapasiteettia sekä lisätä tietoisuutta yhteisöissä.

Hankkeella onkin vahva ”kaksoisneksus”-luonne. Yhtäältä se pyrkii pelastamaan henkiä ja lievittämään hätää keskellä pitkäaikaista ja pahenevaa konfliktia tässä ja nyt, ja toisaalta sekä vahvistamaan toimijoiden ja viranomaisten kestäväää kapasiteettia tarjota palveluja että lisäämään yhteisöjen tietoisuutta vähentää väkivaltaa. Hankkeen toisessa vaiheessa on siirrytty kohti kolmoisneksusta vahvistamalla yhteyttä rauhanrakennukseen. UNFPA tukee hallitusta 1325- (Women, Peace and Security) ja 2467-päätöslauselmien (Conflict-Related Sexual Violence) toimeenpanossa. Paikallistasolla hankkeessa tuetaan yhteisöjä, jotta myös haavoittuvassa asemassa olevien yhteisön jäsenten oikeudet toteutuvat SRHR:n ja GVB:n saralla. Tämän lisäksi UNFPA osallistuu sekä kehitysavun että humanitaarisen avun koordinaatioon maatasolla.

Vaikka ohjelman alueella osavaltioissa on ollut jo vuosikymmeniä konflikti, on tilanne sotilasjuntan vallankaappauksen ja siitä seuranneiden aseellisten yhteenottojen lisääntymisten myötä huonontunut entisestään. Toimintaympäristö kehitysyhteistyön osalta on lähempänä humanitaarista tilannetta, jossa järjestelmien kehittämisen sijaan nyt keskitytään ihmishenkien pelastamiseen ja elämän edellytysten jatkumiseen väliaikaisin ratkaisuin. Avunantajien yhteisenä poliittisena linjana on, että sotilashallintoa ei tueta millään tavalla ja kaikista toimista, jotka voidaan tulkita sotilashallinnon legitimiuden vahvistamiseksi, pidättäydytään. Tästä syystä UNFPAn tekninen tuki viranomaisten kapasiteetin kasvattamiseksi on lakkautettu ja yhteyksiä liittovaltio- ja osavaltiotasoihin jatketaan vain lupa- ja logistisissa asioissa. Koska humanitaarista apua voidaan jatkaa ja sen osalta UNFPA voi tehdä poikkeuksellisesti yhteistyötä konfliktin osapuolien kanssa ja pystyy näin jatkamaan ohjelmaa paikallistasolla konfliktialueilla.



2.3.5 Joustava rahoitus – mitä se tarkoittaa ja mitä se edellyttää?

OECD DAC suosittaa kolmoisneksukseen joustavaa, ennustettavaa ja monivuotista rahoitusta humanitaariseen apuun, kehitysyhteistyöhön ja rauhanrakennukseen. Konflikti- ja kriisitilanteissa joustavuus on erityisen tärkeää, koska olosuhteet ja tarpeet voivat muuttua hyvin nopeasti. Kyse on siitä, miten konflikteissa sekä hauraisissa, kriiseistä toipuvissa maissa parannetaan avun tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta. Tarve linkittää erilaisia tukimuotoja, rahoitusinstrumentteja ja poliittista vuoropuhelua kasvaa erityisesti konfliktien ja kriisien pitkittyessä ja niiden jälkeisessä toipumis- ja siirtymävaiheessa sekä suurten luonnonkatastrofien yhteydessä. Samalla on tärkeää pitää kiinni rahoitusmuotojen itsenäisyydestä, etenkin humanitaarisen avun resurssien turvaamiseksi.

Ulkoministeriö voi myöntää monivuotista rahoitusta kolmoisneksuksen kaikille osa-alueille niiden omien toimintaperiaatteiden mukaisesti. Kehitysyhteistyön rahoitus on lähtökohtaisesti luonteeltaan pitkäjänteistä, mutta myös humanitaarisen avun osalta ulkoministeriö tekee monivuotisia sopimuksia yleisrahoituksesta kansainvälisille järjestöille ja voi myöntää kaksivuotista hankerahoitusta pitkittyneissä kriiseissä toimiville, suomalaisille kansalaisjärjestöille. Joustavuutta on parannettu viime vuosina pitkittyneisiin tai äkillisiin kriiseihin vastaamiseksi.

Rahoituksen ennakoitavuuden ja joustavuuden kehittäminen on välttämätöntä kolmoisneksuksen toimeenpanon onnistumiselle. Eri osa-alueisiin sidotut, siilomaiset rahoitusmekanismit ja niiden keskinäinen joustamattomuus heikentävät humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhantien toimijoiden yhteistyötä kentällä. Tarvitaankin uusia, innovatiivisia ratkaisuja, jotka tukevat eri toimintamuotojen välisiä synergioita ja täydentävyyttä sekä mahdollistavat ohjelmoinnin ja toimineenpanon mukauttamisen toimintaympäristöstä nousevien tarpeiden mukaan. Mm. erilaiset yhteisrahoitusmekanismit tarjoavat enemmän liikkumavaraa kolmoisneksuksen toimeenpanoon kuin pilarikohtaiset budjetit. OECD DAC peräänkuuluttaa eri pilarit kattavien globaali-, alue- ja paikallistason rahoitusstrategioiden laadintaa tavoitteena varmistaa rahoituksen oikea-aikaisen kohdentamisen eri tarpeisiin. Suosituksessa kehoitetaan myös siirtymään monivuotisiin, ennakoitaviin ja joustaviin rahoitusmekanismeihin aina kun se on mahdollista. Suomi onkin sitoutunut monivuotisen, joustavan rahoituksen myöntämiseen myös humanitaarisen avun osalta. Kolmoisneksuksen toimeenpanon tukemiseksi ulkoministeriössä otettiin toukokuussa 2021 käyttöön uusi eri rahoitusmekanismeja koskeva ohje, jonka



tavoitteena on lisätä rahoituksen joustavuutta pyrittäessä vastaamaan humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön tai pitkittyneiden ja äkillisten kriisien aiheuttamiin rahoitustarpeisiin. Koronapandemian aiheuttama kriisin vuoksi eduskunta vahvisti jo keväällä 2020 periaatteen, joka sallii rahoituksen joustavuuden ja ennakoitavuuden lisäämisen yhtenä keinona koronapandemiaan vastaamisessa. Keväällä 2020 hyväksytyssä toisessa lisätalousarviossa todettiin seuraavasti:

”Erityisen tärkeää on lisätä humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön rahoituksen joustavuutta ja monivuotisuutta. Joustovaraa tarvitaan myös äkillisiin humanitaarisiin ja globaalien terveysuhkien aiheuttamiin kriiseihin vastaamisessa. COVID-19 -pandemian johdosta myös käyttösuunnitelmakohtien 2. (maa- ja aluekohdainen kehitysyhteistyö) ja 8. (tuki kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyölle ja kehitysyhteistyötiedotukselle sekä kuntasektorin kehitysyhteistyölle) määrärahaa voidaan ohjata humanitaariseen apuun maiden tai alueiden pitkittyneiden kriisien tai äkillisten kriisien ja katastrofien hoitamiseen sekä näiden kriisien ja katastrofien ennaltaehkäisyyn tai niistä toipumiseen.

Määrärahaa voidaan ohjata myös Suomen linjauksen mukaiseen humanitaariseen apuun maiden tai alueiden pitkittyneiden kriisien tai äkillisten kriisien ja katastrofien hoitamiseen sekä näiden kriisien ja katastrofien ennaltaehkäisyyn tai niistä toipumiseen.

Ohjelmaturkijärjestöille myönnettyä määrärahaa voidaan ohjata myös Suomen linjauksen mukaiseen humanitaariseen apuun kumppanimaiden tai -alueiden kohdatessa äkillisen kriisin tai katastrofin.”

Uusi ohjeistus on lisännyt ulkoministeriön rahoituksen myöntämistä ja kohdentamista koskevien päätösmenettelyjen joustavuutta, mutta rahoitusmekanismien kehittämistä kolmoisneksuksen toimeenpanon varmistamiseksi jatketaan.

Konkreettiset toimenpiteet:

- Suositetaan monivuotista rahoitusta
- Jatketaan jouston sisällyttämistä humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön tai pitkittyneiden ja äkillisten kriisien aiheuttamiin rahoitustarpeisiin vastaamisessa
- Kehitetään rahoituksen joustoa ja ennakoitavuutta



KORVAMERKITSEMÄTÖN YLEISRAHOITUS HUMANITAARISILLE TOIMIJOILLE

Yli 40 prosenttia Suomen humanitaarisesta avusta on monivuotisiin sopimuksiin perustuvaa yleisrahoitusta. Joustavan rahoituksen avulla humanitaarisilla järjestöillä on mahdollisuus ennakoida ja suunnitella työtään paremmin. Yksi monivuotista yleistukea saavista toimijoista on YK:n keskitetty hätäapurahasto, CERF. Rahasto mahdollistaa sekä nopean reagoinnin kriisin sattuessa, että tuen pitkittyneisiin tilanteisiin. Tukea voidaan myöntää YK-järjestöjen lisäksi epäsuorasti myös kansalaisyhteiskunnan toimijoille, Punaisen Ristin liikkeelle ja valtion hallinnolle.

KANSALAIJÄRJESTÖJEN OHJELMATUKI ON MONIVUOTISTA JA JOUSTAVAA RAHOITUSTA

Suomalaisille kansalaisjärjestöille suunnattu monivuotinen ohjelmatuki mahdollistaa järjestöjen toiminnan kolmoisneksus-periaatteen edistämiseksi. Ohjelmatuki on monivuotista rahoitusta, joka luonteestaan ja kestostaan johtuen lähtökohtaisesti sisältää jouston mahdollisuuden ja liikkumavaraa toiminnan sopeuttamiseen hauraissa maissa ja konfliktialueilla. Ohjelmatukeen tukikaudella 2022-25 sisältyy 10 prosentin joustavan budjetoinnin mahdollisuus, minkä lisäksi nykyinen rahoituksen joustot mahdollistava UM:n käytäntö, joka sallii perustellut käyttötarkoituksenmuutokset kehitysyhteistyöstä humanitaariseen apuun. Joustojen käyttö edellyttää ulkoministeriön erillistä hyväksyntää ja perusteltuja muutosehdotuksia.

Vuoden 2021 ohjelmatuen hakukierroksella rahoitusta myönnettiin yhteensä 276 miljoonaa euroa vuosille 2022–2025. Hakemusten kokonaistarkastelussa katsottiin muiden kriteerien ohella tarkoituksenmukaisuutta ja lisäarvoa suhteessa neksus-toimintatapaan. Useat rahoitusta saaneet kansalaisjärjestöt huomioivatkin ohjelmissaan vuosille 2022-2025 kolmoisneksuksen.

Esimerkiksi *Suomen Punaisen Ristin* (SPR) ohjelmassa kaksoisneksus on yksi ohjelman neljästä fokusalueesta. SPR vahvistaa humanitaaristen ja kehitystoimien yhteyttä omassa ja paikallisten yhdistysten työssä tulosten saavuttamiseksi erityisesti hauraissa, toistuvien tai pitkäaikaisten kriisien konteksteissa.



Abilis-säätiön tavoitteena on tukea vammaisia ja heidän järjestöjään kaikissa tilanteissa, myös konfliktien aikana ja niiden jälkeen. Uudella ohjelmakaudella Abilisen ohjelma sisältää kokonaan uuden temaattisen alaohjelman “Resilience of Persons with disabilities in Crises”, jonka tavoitteena on edistää neksuksen ja vammaisuuden valtavirtaistamisen kehitysprosessia kaikissa kansainvälisissä asioissa.

Suomen pakolaisavun ohjelma sijoittuu humanitaarisen ja kehitysyhteistyön neksukseen. Ohjelmassa tuetaan moniperusteisesti syrjittyjen ryhmien resilienssiä pitkittyneissä pakolaistilanteissa ja haurailta pakkomuutto alueilla. Ohjelman kolmas päätulosalue painottuu rauhantyöhön yhteisötasolla.

Suomen YMCA Liiton kehitysyhteistyöohjelma puolestaan tunnistaa humanitaaristen, kehitysyhteistyö- ja rauhantoimien väliset keskinäiset yhteydet ja huomioi linkitykset ja pyrkii yhteistyöhön muiden toimijoiden kanssa läpi ohjelman. Yksi ohjelman kolmesta päätulosalueesta on rauha.

Lähetysseura on kumppaneidensa kanssa vahvasti paikallinen toimija, jolla on kyky toimia kestävän kehityksen, rauhan ja humanitaarisiin tarpeisiin vastaamisessa kontekstista riippuen kolmoisneksuksen lähestymistapaa noudattaen. Lähetysseura ja sen kumppanit toimivat kontekstin ehdoilla paikallisyhteisön tarpeet ja resilienssi työnsä keskiössä.

2.3.6 Seuranta

Kolmoisneksuksen seurannassa keskeistä on varmistaa ns. ’do no harm’ -periaatteen noudattaminen ja että toiminta on konfliktisensitiivistä. Seurannan tehtävä on varmistaa, että vältetään negatiiviset vaikutukset ja maksimoidaan positiiviset vaikutukset. Yhteistyö ulkoministeriön sisällä on tärkeää, mutta myös muiden toimijoiden kanssa. Jatkuva vuoropuhelu on kolmoisneksus-lähestymistavan onnistumisen edellytys. Tavoitteena olisi yhteinen tilannekuva, näkemys oletuksista ja riskeistä, jotta toiminta olisi riskit huomioivaa ja joustavaa.

Eri osastojen ja/tai yksiköiden yhteisiä seurantamatkoja tulee kehittää, jotta voidaan edistää suunnitelmallisuutta ja koordinoitua yhteistyötä eri toimijoiden päävastuulla olevien hankkeiden ja ohjelmien seurannassa ja raportoinnissa. Yhteiset



seurantamatkat toimivat myös vuoropuhelun välineenä. Yksi keino parantaa yhteistä seuranta on perustaa maakohtaisia, laajempia keskustelufoorumeita (maafoorumit), jotka säännöllisin väliajoin kokoavat yhteen humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhantien toiminnan asiantuntijoita pohtimaan yhteisesti asetettujen tavoitteiden saavuttamista.

Seurannan ja raportoinnin tavoitteena on parantaa yhteistä oppimista. Yhteisten analyysien, kenttäseurannan ja vuoropuhelun kautta voidaan jakaa parhaita käytäntöjä ja kehittää innovatiivisia tapoja esimerkiksi seurantatiedon keräämiseksi, mukaan lukien sukupuolen, iän ja vammaisuuden mukaan eriteltyt tilastot ja seurantamittarit sekä eri ryhmien mukaan eritelty tieto, joka parhaiten tukee kolmoisneksus-työn tavoitteita, tuloksellisuutta ja täydentävyyttä. Seurannassa eri hankkeille yhteisiä nimittäjiä ovat Suomen kehityspolitiikan läpileikkaavat tavoitteet (sukupuolten tasa-arvo, yhdenvertaisuus ja vammaisinkluisio, ilmastokestävyys, vähäpäästöinen kehitys ja ympäristön suojeleminen painottaen luonnon monimuotoisuuden turvaamista), ihmisoikeusperustainen lähestymistapa ja konfliktisensitiivisyys. Raporttien jakaminen ulkoministeriön ja muiden neksustoimijoiden kesken tukee yhteistä tilannekuvaa ja lähestymistapaa. Samoin yhteinen evaluointi edesauttaa yhteistä näkemystä kontekstista ja tavoitteista ja parantaa tilivelvollisuuden toteutumista.

Konkreettiset toimenpiteet:

- Toteutetaan kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun ja rauhanrakentamisen asiantuntijoiden yhteisiä seurantamatkoja
- Päivitetään riskianalyysijä säännöllisesti (ml. riskit naisten, tyttöjen ja vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumiselle sekä ympäristö- ja ilmatoriskit)
- Raportoidaan kolmoisneksus-lähestymistavan toteuttamisesta ja jaetaan parhaita käytäntöjä ja innovatiivisia toimintatapoja
- Eritellään seurantamittarit sukupuolen, iän ja vammaisuuden mukaan
- Toteutetaan tarpeen ja mahdollisuuksien mukaan yhteisiä evaluointeja



3 Kolmoisneksus eri toimijoiden pelikentässä

Kolmoisneksusta koskeva suositus kattaa OECD:n kehitysapukomitean jäsenten lisäksi koko kansainvälisen avunantajayhteisön ml. monenkeskisen järjestelmän, kansalaisyhteiskunnan, yksityissektorin toimijat sekä julkishallinnon instituutiot ja korkeakoulut.

Kolmoisneksuksen toimeenpano eri mandaattien ja periaatteiden pohjalta työskentelevien toimijoiden kesken sisältää kuitenkin monia haasteita, jotka koskevat niin koordinaatiota, yhteistä ohjelmointia kuin rahoitusmekanismeja. Humanitaarisilla, kehitysyhteistyön ja rauhantyön toimijoilla on toisistaan poikkeavat toimivaltuudet, painopisteet, kohderyhmät, työkuultuurit, suunnittelu- ja toimeenpanoaikataulut, rahoitusvälineet jne., mitkä vaikeuttavat niiden keskinäistä yhteistyötä. Yksityissektorin toimijoiden työ on usein hyvin linkittynyt kehitysyhteistyön tavoitteisiin, mutta luonteeltaan niiden toiminta poikkeaa monin tavoin kehitysyhteistyöstä.

Eri toimijoiden keskinäisen johdonmukaisuuden vahvistamiseen käytännön työssä vaikuttaa myös se, että osalla toimijoista on laajempi, toiminnan eri ulottuvuuksia kattava mandaatti ja sen vuoksi paremmat valmiudet vastata erilaisiin avuntarpeisiin. Useat monenkeskisistä toimijoista sekä EU ovat jo vahvistaneet noudattavansa suositusta.

Paikallisilla yhteistyökumppaneilla on ratkaisevan tärkeä rooli kolmoisneksuksen toimeenpanossa, koska humanitaarista työtä, kehitysyhteistyötä ja rauhanrakennusta tehdään aina tietyssä toimintaympäristössä yhdessä paikallisten toimijoiden kanssa ja heidän johdolla. Paikallisten yhteistyökumppaneiden kapasiteetti ja perehtyminen kolmoisneksus-lähestymistapaa ohjaaviin periaatteisiin ja käytäntöihin on keskeinen edellytys kolmoisneksuksen toteutumiselle.

Haasteena onkin luoda uusia, neksus-lähestymistapaa tukevia käytäntöjä, jotka ottavat huomioon kansainvälisen avunantajayhteisön, yhteistyökumppaneiden sekä toimintaympäristöjen moninaisuuden. Humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhantyön täydentävyyden turvaaminen ja yhteisten tavoitteiden saavuttaminen edellyttävät kokonaisvaltaista, jaettua näkemystä toimintaympäristöstä sekä kollektiivista työskentelytapaa.



Suomen tavoitteena on edistää kolmoisneksuksen toimeenpanoa sekä kahdenvälisessä että monenkeskisessä työssä. Edustustoja rohkaistaan, resurssiensa puitteissa, osallistumaan humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhantyyden koordinaatioon kaikissa kumppanimaissa riippumatta Suomen rahoituspanostuksista. Suomen toimiessa rahoittajana, edustustoja kehoitetaan johdonmukaisesti edistämään eri toimijoiden välistä yhteistyötä, koordinaatiota ja täydentävyyttä synergioiden vahvistamiseksi. Kolmoisneksuksen toimeenpanon edistäminen on jo monenkeskisen ja EU:ssa tapahtuvan vaikuttamistyön keskeinen painopiste useissa eri edustustoissa ja jatkossa se on otettava huomioon johdonmukaisesti kaikessa vaikuttamistyössä.

Kansalaisyhteiskuntatoimijoilla on keskeinen rooli neksuksen toteuttamisessa. Monet kansalaisjärjestöt toimivat kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun ja rauhantyyden rajapinnoilla ja ovat olleet uranuurtajia suosituksen toimeenpanoa koskevan ohjeistuksen laadinnassa sekä neksuksen käytännön toimeenpanossa. Kansalaisjärjestöjen vahvuuksia ovat toimintaympäristöjen tuntemus, kokemus hauraisissa konteksteissa toimimisesta, eri toimijoiden ja sidosryhmien kanssa tehtävä yhteistyö, paikallisten toimijoiden osallistumisen tukeminen sekä kapasiteetin vahvistaminen ja haavoittuvassa asemassa olevien systemaattinen huomioiminen.

Kansalaisyhteiskuntatoimijoiden tekemän työn kerrannaisvaikutukset ovat moninaiset. Esimerkiksi ihmisten tietoisuus oikeuksistaan, mutta myös kyky toimia niiden puolesta, on todella tärkeä kestävien tulosten mahdollistaja. Kansalaisyhteiskuntien vahvistaminen on myös luonut vahvoja linkkejä ja verkostoja kansalaisjärjestöjen ja kansalaisyhteiskuntien välille, mikä kriisitilanteissa edistää tiedon-saantia, kansainvälistä huomiota, vaikuttamista ja tukea sekä joissain tapauksissa konkreettista suojelua paikalliselle kansalaisyhteiskunnalle ja ihmisille.

Kolmoisneksuksen toteutuksen keskiössä on hyödynsaajien tarpeisiin vastaaminen tuloksetta ja merkityksellisellä tavalla sekä kontekstisidonnaisuuden huomiointi. Kansalaisjärjestöt voivat työssään omista lähtökohdistaan käsin määritellä tavoitteet neksuksen toteuttamiselle: oli sitten kyse kaksois- tai kolmoisneksuksen toteutuksesta. Kansalaisyhteiskunnan toteuttama kolmoisneksusta edistävä työ keskeisellä tavalla tukee kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun ja rauhantyyden tavoitteiden saavuttamista hauraisissa konteksteissa. Työn tuloksellisuutta ilmentää saavutetut tulokset.

Agenda 2030 korostaa yksityissektorin toimijoiden merkitystä työssä kestävästä kehityksen tavoitteiden saavuttamiseksi itsenäisinä toimijoina, yhteistyökumppa-



neina sekä rahoittajina. OECD DAC:in suositus viittaa yksityissektoriin ensisijaisesti vain rahoittajana. OECD DAC:in suosituksessa korostetaan tarvetta laatia kokonaisvaltaisia rahoitusstrategioita neksuksen eri osa-alueiden rahoituksen turvaamiseksi sekä rahoitusmekanismien joustavuuden parantamiseksi. Lisäksi suosituksessa kehoitetaan käyttämään ennakoivia, monivuotisia ja joustavia rahoitusmekanismeja, jotka tuovat yhteen humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhanrakentamisen toimijoita sekä identifioimaan mahdollisuuksia yksityissektorin osallistumiselle rahoitukseen. Rahoituksen ohella yksityissektorin toimijat ovat avainasemassa neksuksen toimeenpanossa myös uusien ratkaisumallien ja innovaatioiden lähteenä, teknologian kehittäjinä, kapasiteetin vahvistajina sekä työpaikkojen luojina. Tämän vuoksi on tärkeää, että yksityissektorin sitoutuvat neksus-lähestymistapaan omassa toiminnassaan. Kolmoisneksus on tärkeää huomioida myös Suomen laajemmissa kaupallis-taloudellisissa suhteissa. Kolmoisneksus-lähestymistapaa ohjaavat periaatteet, erityisesti konfliktisensitiivisyys, kontekstispesifisyys ja ihmisoikeusperustaisuus, sekä tavoitteet vahvistaa humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhan rakentamisen välisiä yhteyksiä velvoittavat myös yksityissektorin toimijoita.

Julkishallinnolliset instituutiot ja korkeakoulut ovat kolmoisneksuksen kannalta olennaisia toimijoita niin kapasiteetin vahvistamisen kuin tutkimusyhteistyön (ml. kehitystutkimus, konfliktien ja rauhan tutkimus + sektoritutkimuslaitosten tutkimus) saralla. Esimerkiksi kehitystutkimus, konfliktien ja rauhan tutkimus sekä sektoritutkimuslaitokset tuottavat arvokasta tietoa niin toimintaympäristöistä kuin toimintatavoista. Lisäksi kumppanuudet paikallisten julkisten instituutioiden tai korkeakoulujen kanssa voivat toimia vakauttamisen välineinä. Suomalaiset kumppanikorkeakoulut voivat toimia akateemisen vapauden ja integriteetin vahvistajina ja edistää ilmaisun ja ajattelun vapautta laajemmin.

PYRITTÄESSÄ VARMISTAMAAN KOLMOISNEKSUKSEN TOIMEENPANO ERI TOIMIJOIDEN PELIKENTÄSSÄ ON TÄRKEÄÄ KIINNITTÄÄ HUOMIOTA ERITYISESTI SEURAAVIIN KYSYMYKSIIN:

Koordinaatio: Onko kaikilla toimijoilla yhteinen tavoite? Ovatko eri toimijat tietoisia toistensa työstä? Minkälaisia tiedonvaihdon käytäntöjä hyödynnetään? Kuka johtaa/vastaa yhteisesti sovitun ohjelman eri osa-alueista? Miten humanitaarisen avun tarve ja toimijat on otettu huomioon maa-analyysissä tai konfliktitilanteen analysoinnissa?



Ohjelmointi: Onko arvioitu, kuinka suunnitteilla oleva hanke/ohjelma tukee kriisien ennaltaehkäisyä? Onko toimija valmis sitoutumaan pitkän aikavälin yhteistyöhön? Tukeeko yhteistyö kansallisten mekanismien vahvistamista?

Rahoitus: Onko rahoitus ennakoitavaa, joustavaa ja monivuotista?

LIIKETOIMINTOJEN JATKUMINEN KONFLIKTITILANTEESSA

Konflikti Etiopiassa voimistui vuonna 2021. Finnfund rahoittaa Etiopiassa EthioChicken-nimistä siipikarjaryitystä, jolla on toimintaa useissa osavaltioissa, mukaan lukien konfliktialueilla kuten Tigrayssa ja osassa Amharaa ja Oromiaa.

Epävarmuus aiheutti konfliktialueilla haasteita markkinoille pääsyyn ja henkilöstöön liittyen. Vaikka tietyt liiketoiminnot ja viestintäyhteydet katkaistiin ajoittain, kansallisesti vahvan markkina-asemansa sekä ympäri Etiopiaa hajautettujen tuotantokeskusten ansiosta EthioChicken onnistui säilymään kannattavana ja vakaana konfliktin ajan sekä lieventämään konfliktin vaikutuksia työntekijöihinsä vahvan markkina-asemansa ja ympäri Etiopiaa hajautetun tuotantonsa ansiosta.

Etiopian makrotaloudellinen ja poliittinen ympäristö pysyy epävakaana, mutta yritys on osoittanut merkittävää kriisinsietokykyä haastavassa tilanteessa ja on valmis toteuttamaan tulevaisuuden kasvusuunnitelmaansa.

TOIMINTAA KOLMOISNEKSUKSESSA SOMALIASSA

Somaliassa rakennetaan valtiota uudelleen pitkittyneen konfliktin jälkeen. Maa on hauras ja osaa siitä hallitsee Al Shabaab. Heikon turvallisuustilanteen ohella maata koettelevat jatkuvat humanitaariset kriisit.

Suomen kehitys yhteistyön maaohjelman tavoitteena Somaliassa on valtionrakennuksen ja kansalaisten ja valtion välisen yhteiskuntasopimuksen vahvistaminen. Tähän pyritään edistämällä kansallista sovintoprosessia sekä vahvistamalla hallinnon inklusiivisuutta ja kapasiteettia tuottaen palveluita. Pitkittyneen konfliktin, heikon turvallisuustilanteen ja jatkuvien humanitaaristen



kriisien kontekstissa kolmoisneksus on olennaisessa osassa maaohjelman toimeenpanoa ja maaohjelma pyrkii edistämään niin kestäväää rauhaa, kehitystä kuin kriisikestävyttäkin.

Rauhanprosessia Suomi tukee edistämällä Kirkon Ulkomaanavun hankkeen kautta kansallisesti hyväksytyin sovintokehikon toimeenpanoa hallinnon eri tasoilla. Hankkeessa on tärkeässä osassa uusien demokraattisesti valittujen kunnanhallitusten perustamisen tukeminen ja paikallistason kiistojen sovittelu.

Paikallishallinnon legitimitettiin ylläpitämiseksi ja siirryttäessä samanaikaisesti sovinto- ja demokratiatyöstä maan kehittämiseen ja palvelujen tuottamiseen tulee varmistaa, että uusilla kunnanhallituksilla on resurssit aloittaa edes pienessä mittakaavassa infrastruktuurihankkeiden toimeenpano ja peruspalveluiden tuottaminen. Suomi tukee kuntien hallintokapasiteetin vahvistamista Maailmanpankin hallinnoiman rahaston kautta. Uusi tuki paikallishallinnon kehittämiseen on valmistelussa.

Suomen tukemissa ohjelmissa kriisikestävyiden vahvistaminen on tärkeässä asemassa. Paljolti järjestöjen varassa ollutta palvelujen tarjontaa pyritään tuomaan systemaattisemmin kansallisten järjestelmien piiriin ja vahvistamaan niiden toimintakykyä myös kriisitilanteissa. Ohjelmiin on myös sisällytetty mahdollisuuksia mukauttaa aktiviteetteja vastaamaan humanitaarisiin kriiseihin ja konflikteihin.

Jotta humanitaariset kriisit eivät eskaloituisi, pyrkii kansainvälinen yhteisö varmistamaan oikea-aikaisten ja riittävien humanitaaristen interventioiden toimeenpanon siten, että käynnissä olevia kehitys- ja sovintohankkeita voidaan samanaikaisesti viedä eteenpäin. Suomen YK-järjestöille myöntämän tuen lisäksi muun muassa Suomen Pelastakaa Lapset on tehnyt humanitaarista lastensuojelutyötä Suomen varoilla Somaliassa. Humanitaarista rahoitusta on myönnetty kahdeksi vuodeksi kerrallaan, joka on mahdollistanut hyödynsaajien siirtymän kehitysyhteistyövaroin tuetun sosiaaliturvajärjestelmän piiriin, akuutin kriisin jälkeen. Lisäksi Punaisen Ristin liike on Suomen rahoituksella edesauttanut humanitaarisista kriiseistä kärsineiden perheiden elinkeinojen elvyttämistä, perustarpeiden saannin varmistamisen ohessa. Mahdollisuuksien mukaan käytetäänkin olemassa olevia mekanismeja sairaanhoidon ja raha-avun perille pääsyn varmistamiseksi. Sosiaaliturvan rahansiirtojen kehittäminen ja käyttäminen humanitaaristen rahansiirtojen toimeenpanoon on myös konkreettista toimintaa kolmoisneksuksessa.



Suomi osallistuu Somaliassa myös EU:n kriisinhallintaoperaatioihin. Suomi osallistuu Somaliassa EU:n European Union Training Mission in Somalia (EUTM Somalia) operaatioon sekä EU:n siviilikriisinhallinnan EUCAP Somalia – operaatioon. EU:n sotilaallisen koulutusoperaation tavoitteena on koulutuksella ja neuvonannolla tukea Somalian turvallisuusjoukkojen kehittämistä. EUCAP Somalia tukee Somalian merivartioston kapasiteetin kehittämistä. Osallistumalla EUTM-operaatioon Suomi tukee EU:n kokonaisvaltaisia toimia Afrikan sarven alueella.



4 Kolmoisneksuksen toimeenpanon resurssit

Kolmoisneksuksen toimeenpano vaatii paitsi ajattelu- ja toimintatapojen sekä käytäntöjen muutosta, myös asiantuntevaa henkilöstöä ja koulutusta. Lisäksi tutkimustiedon hyödyntäminen ja kolmoisneksuksen toimeenpanon kriittinen tarkastelu voivat viedä työtä eteenpäin. Ulkoministeriön mahdollisuudet rekrytoida lisähenkilöstöä kolmoisneksuksen toimeenpanoon ovat rajalliset, mutta tavoitteeksi tulisi asettaa tarvittavan erityisasiantuntemuksen omaavien henkilöiden rekrytoiminen alueosastoille tai vaihtoehtoisesti, alueellisten asiantuntijoiden rekrytoiminen. Erityisasiantuntijoiden ensisijaisena tehtävänä olisi tukea ohjelmointityöstä vastaavia kolmoisneksus-lähestymistavan integroimisessa ohjelmoinnin eri vaiheissa sekä vahvistaa koordinaatiota eri yhteistyötahojen kanssa. Lisäksi ulkoministeriön tulee panostaa henkilöstön kouluttamiseen ja sisällyttää kolmoisneksuksen toimeenpano osaksi ministeriön normaalia sisäistä koulutusta. Koulutustarjontaa tulee avata myös kansalaisjärjestötoimijoille sekä muille keskeisille yhteistyökumppaneille.

Kolmoisneksuksen toimeenpanoa voidaan tukea myös viestinnän keinoin. On tärkeää välittää tietoa Suomen sitoutumisesta neksus-lähestymistapaan ja rohkaista kaikkia toimijoita noudattamaan sen periaatteita kestävien kehitysvaikutusten saavuttamiseksi.



5 Kolmoisneksuksen toimeenpanon seuranta

Kolmoisneksus-suosituksen menestyksellinen toimeenpano perustuu yhteiseen tahtotilaan sekä pitkäjänteiseen kehittämistyöhön. Kehittämistyön tueksi on luotava mekanismi, jonka avulla voidaan kerätä tietoa, kokemuksia ja oppeja kolmoisneksuksen toimeenpanossa tapahtuneesta edistymisestä sekä siinä mahdollisesti esiintyvistä ongelmista. Seurantamekanismi tulisi linkittää jo käytössä oleviin maa- ja hankekohtaisiin prosesseihin, jotka tuottavat tietoa hankkeiden ja ohjelmien edistymisestä päällekkäisten seurantamekanismien rakentamisen sijaan. Lisäksi tulisi seurata kolmoisneksuksen edistymistä ja kehittymistä kansainvälisillä foorumeilla, erityisesti YK:n, OECD:n ja EU:n piirissä, ja ottaa aktiivisesti hyviä käytäntöjä mukaan Suomen toimintaan.

Kolmoisneksusohjetta päivitetään sen toimeenpanosta saatujen oppien ja kokemusten perusteella.



6 Liite

OECD DAC-SUOSITUS: HUMANITAARINEN APU – KEHITYSYHTEISTYÖ – RAUHA (RECOMMENDATION ON HUMANITARIAN-DEVELOPMENT-PEACE NEXUS (2019) ⁹

OECD:n kehitysapukomitea (Development Assistance Committee, DAC) hyväksyi suosituksen humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhantyön välisen johdonmukaisuuden vahvistamisesta, lyhyesti ”kolmoisneksuksesta”, helmikuussa 2019. Suositus nojaa Agenda 2030:n ”leave no-one behind”-periaatteeseen ja edellyttää eri toimijoiden osallistumista yhteisen tavoitteen saavuttamiseen niiden omien vahvuuksien ja mandaattien mukaisesti. Kolmoisneksus-lähestymistavan toimeenpano edellyttää myös joustavia rahoitusmuotoja, joiden avulla voidaan varmistaa oikea-aikainen rahoitus eri tilanteisiin.

Humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhantyön johdonmukaisuuden vahvistamiseksi kolmoisneksus-suosituksessa määritellään kehittämishdotuksia eri toimijoiden toimintatapojen uudistamiseksi 1) koordinaation, 2) ohjelmoinnin ja 3) rahoituksen osalta.

- 1. Koordinaation** parantamiseksi suositus kehottaa humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhantyön toimijoita laatimaan yhteisiä sukupuolinäkökulmat huomioivia analyyskejä, joiden avulla arvioidaan kulloisenkin toimintaympäristön riskejä, konfliktien juurisyitä sekä niiden rakenteellisia taustatekijöitä samoin kuin väestön resilienssiä vahvistavia tekijöitä. Yhteisten tavoitteiden ja/tai pitkän aikavälin kehityspäämäärien identifioiminen muodostaa osan yhteistä analyysiä. Koordinaatioprosessien johtamisen tehostaminen sekä poliittinen vaikuttaminen eri menetelmin kriisien ja konfliktien estämiseksi sekä rauhan rakentamiseksi määritellään myös keinoina parantaa koordinaatiota.
- 2. Ohjelmoinnin** kehittämiseksi suosituksessa kehoitetaan eri toimijoita priorisoimaan kriisien ja konfliktien ennaltaehkäisyä, niiden välittämistä ja rauhanrakentamista, investoimaan kehitysyhteistyöhön aina kun se on mahdollista sekä samalla turvaamaan välitön humanitaarinen apu. Toiminnan lähtökohtana tulee olla tukea tarvitsevat ihmiset ja väestöryhmät (*”put people at the centre”*), sukupuolten tasa-arvon edistäminen ja syrjintään puuttuminen ja sen

⁹ <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/643/643.en.pdf>



ehkäiseminen. Kaiken toiminnan tulee olla konfliktisensitiivistä ja noudattaa ”do no harm”-periaatetta, jotta varmistetaan, että toiminta ei aiheuta ennakoimattomia kielteisiä vaikutuksia vaan maksimoi humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhantien positiivisia vaikutuksia. Suosituksessa korostetaan tarvetta vahvistaa kansallisen ja paikallistason yhteistyökumppaneiden kapasiteettia sekä lisätä tiedonkeruuta, vaihtoa ja yhteistä oppimista eri toimijoiden työstä.

- 3. Rahoituksen** turvaamiseksi kolmoisneksuksen toimeenpanoa varten suositus kehottaa laatimaan eri toimintamuodot kattavia globaali-, alue- ja paikallistason rahoitusstrategioita, jotka mahdollistavat rahoituksen oikea-aikaisen kohdentamisen eri tarpeisiin. Suosituksessa kehoitetaan käyttämään ennakoitavia, joustavia ja monivuotisia rahoitusmekanismeja aina kun se on mahdollista.

Suositus on kaikkia OECD DAC:in jäseniä velvoittava ja sen toimeenpanoa seurataan DAC:in *International Network on Conflict and Fragility* -verkoston mekanismien puitteissa ja DAC:in jäsenten vertaisarviointien yhteydessä. Suosituksen toimeenpanosta raportoidaan DAC:ille viiden vuoden kuluttua sen hyväksymisestä.

NEKSUSLÄHESTYMISTAVAN KANNALTA KESKEISIÄ SITOUKUKSIA

Kolmoisneksus-lähestymistapa nojaa kestävän kehityksen toimintaohjelman Agenda 2030:n toimeenpanoon, sillä Agenda 2030 perustana on kestävän kehityksen ja rauhan kytkeytyminen toisiinsa. Erytisen hyvin tämä näkyy kestävän kehityksen tavoitteessa 16 rakentaa rauhanomaisia ja oikeudenmukaisia yhteiskuntia sekä tavoitteessa 17 edistää kumppanuuksia ja purkaa toimijoiden siiloutumista. Kolmoisneksuksen toteuttaminen vahvistaa kaikkien kestävän kehityksen tavoitteiden toteutumista hauraisissa konteksteissa.

Suomen osallistumista kolmoisneksuksen toimeenpanoon ohjaavat myös useat muut YK:ssa hyväksytyt kansainväliset sitoumukset kuten esimerkiksi YK:n turvallisuusneuvoston *Naiset, rauha ja turvallisuus*-päätöslauselmat 1325¹⁰ Nuoret, rauha ja turvallisuus-päätöslauselma 2250¹¹, vammaisten henkilöiden suojelua

¹⁰ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UN-DOC/GEN/N00/720/18/PDF/N0072018.pdf?OpenElement>

¹¹ <http://unoy.org/wp-content/uploads/SCR-2250.pdf>



koskeva päätöslauselma 2475¹² sekä valtioiden kansalaisten suojelua kansanmurhalta, sotarikoksilta, etniseltä puhdistukselta ja rikoksilta ihmisyyttä vastaan koskevat velvoitteet (Responsibility to Protect, R2P)¹³.

Kolmoisneksus nojautuu myös useisiin EU:n hyväksymiin asiakirjoihin, jotka ohjaavat EU-jäsenvaltioiden toimintaa. Vuonna 1996 hyväksytty komission tiedonanto *Linking Relief, Rehabilitation and Development (LRRD)*¹⁴ poikkesi lähestymistavaltaan aiemmasta jokseenkin lineaarisesta näkemyksestä humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön välisestä suhteesta luoden perustan uuden viikehkyksen syntymiselle. EU:n neksus-lähestymistavan kehityksen kannalta keskeisiä asiakirjoja ovat mm.: *The EU Global Strategy for Foreign and Security Policy*¹⁵, *The New European Consensus on Development*¹⁶, *Communication on a Strategic Approach to Resilience in the EU's External Action*¹⁷ sekä *The Integrated Approach to External Conflicts and Crises*¹⁸. Vuonna 2021 julkaistu Euroopan komission tiedonanto EU:n humanitaarisesta avusta, *Commission Communication on the EU's humanitarian action: New challenges, same principles*¹⁹ velvoittaa EU:ta tehostamaan humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhanrakentamisen linkittämistä toisiinsa. Tarve lähestymistavan tehokkaammalle ja johdonmukaisemmalle toimeenpanolle vahvistetaan tiedonantoa seuranneissa päätelmissä.

Kolmoisneksuksen toimeenpanoa ohjaa sekä kansainvälinen ihmisoikeus että kansainvälinen humanitaarinen oikeus (*International Humanitarian Law*) ja humanitaariset periaatteet.¹² Kansainvälinen ihmisoikeus ja humanitaarinen oikeus täydentävät toisiaan ja määrittävät yhdessä oikeudenhaltijoiden oikeudet ja vastuunkantajien velvollisuudet. Vaikka monia ihmisoikeuksia on mahdollista rajoittaa

¹² [https://documents-dds-ny.un.org/doc/UN-](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UN-DOC/GEN/N19/186/60/PDF/N1918660.pdf?OpenElement)

[DOC/GEN/N19/186/60/PDF/N1918660.pdf?OpenElement](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UN-DOC/GEN/N19/186/60/PDF/N1918660.pdf?OpenElement)

¹³ <https://www.un.org/en/genocideprevention/about-responsibility-to-protect.shtml>).

¹⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51996DC0153&from=IT>

¹⁵ https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

¹⁶ <https://www.consilium.europa.eu/media/24011/european-consensus-for-development-st09459en17.pdf>

¹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017JC0021&from=en>

¹⁸ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5413-2018-INIT/en/pdf>

¹⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0110&from=EN>



poikkeustilanteissa tietyin edellytyksin, ei ns. ehdottomia (non-derogable) ihmisoikeuksia – kuten syrjimättömyys ja kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto – voi sivuuttaa edes konfliktin aikana. Kansainvälinen humanitaarisen oikeuden sopimuksilla pyritään rajoittamaan aseellisten selkkauksen vaikutuksia sekä sodankäyntitapoja ja aseiden käyttöä. Sopimukset suojaavat henkilöitä, jotka eivät osallistu vihollisuuksiin: siviilejä, erityisesti naisia ja lapsia, sekä haavoittuneita ja antautuneita sotilaita. Haitallisten ympäristövaikutusten ehkäisemiseksi Punaisen Ristin kansainvälinen komitea (ICRC) on julkaissut “Suuntaviivat luonnonympäristön suojelemiseksi aseellisissa selkkauksissa: kansainvälisen humanitaarisen oikeuden luonnonympäristön suojelua koskevat säännöt ja suositukset selityksineen”²⁰.

Myös Suomen humanitaarinen toiminta pohjautuu kansainväliseen humanitaariseen oikeuteen, ihmisoikeussopimukseen ja pakolaisoikeuteen sekä Yhdistyneiden kansakuntien (YK) vahvistamiin humanitaarisiin periaatteisiin, joita ovat inhimillisuus, tasapuolisuus, puolueettomuus ja riippumattomuus. Suomi on lisäksi sitoutunut noudattamaan avunantajien yhdessä sopimia hyvän humanitaarisen avun periaatteita (Good Humanitarian Donorship), jotka myös EU, OECD DAC ja Punaisen Ristin kansainvälinen komitea (ICRC) ovat hyväksyneet.²¹

Myös avun tuloksellisuutta koskevat sitoumukset vaikuttavat neksus-lähestymistavan toimeenpanoon, koska siinä on kyse toimintojen täydentävyyden ja synergioiden varmistamisesta. Pariisin julistus (2005) ja sitä seurannut Busanin sopimus (2011) avun tuloksellisuusperiaatteiden toimeenpanosta sekä Busanin seuranta-kokousten päätöslauselmat sisältävät sitoumuksia, jotka liittyvät neksuksen toimeenpanon kannalta tärkeisiin periaatteisiin. Omistajuuden varmistaminen, tulosperustaisuus, kaikki osapuolet huomioon ottavat kumppanuudet, avoimuus ja läpinäkyvyys sekä kaikkia osapuolia koskeva tilivelvollisuus ovat keskeisiä avun tuloksellisuuteen liittyviä periaatteita.

²⁰ <https://um.fi/documents/35732/0/ICRC+suuntaviivat+luonnonymp%C3%A4rist%C3%B6n+suojelemiseksi+aseellisissa+selkkauksissa+final.pdf/26f9393e-17a2-af78-7b73-e2c43c6386f7?t=1622185158780>

²¹ Suomi humanitaarisen avun antajana, Ulkoministeriö 2019



KOLMOISNEKSUS-TOIMENPITEIDEN TARKASTUSLISTA

Oheiseen listaan on koottu tässä ohjeessa esitetyt, kolmoisneksus-lähestymistavan toimeenpanoa koskevat keskeiset toimenpiteet erikseen luettavaksi tarkastuslistaksi. Toimenpiteiden jaottelu seuraa ohjeessa käytettyä otsikointia.

Kolmoisneksus-toimijoiden välinen yhteistyö maatasolla (luku 2.3.1.)

- 1.** Tuetaan kumppanimaan laajan omistajuuden toteutumista koordinaatiossa mahdollisuuksien mukaan
- 2.** Konsultoidaan laajemmin eri osapuolia ja kansainvälisiä toimijoita omistajuuden vahvistamiseksi
- 3.** Osallistutaan aktiivisesti EU-koordinaatioon ja maatasoon Development Partners -kokouksiin
- 4.** Edistetään vuoropuhelua kehitysyhteistyön, humanitaaristen avun ja rauhanprosessin koordinaatiomekanismien välillä sekä mahdollisuuksien mukaan koordinaatorakenteiden yhdistämistä yhteisen tausta-analyysin ja ohjelman pohjalta
- 5.** Osallistutaan rauhanrakentamis- ja rauhanvälitysprosesseihin
- 6.** Vahvistetaan paikallista toimijuutta sekä aliedustettujen ryhmien osallistumista kansallisella ja paikallisella tasolla toimivien koordinaatiomekanismien avulla
- 7.** Vahvistetaan kansallisten ja paikallisten toimijoiden kapasiteettia osallistua yhteiseen analyysiin ja koordinoituun toimeenpanoon
- 8.** Koordinoidaan sotilaallista ja siviilikriisinhallintaa sekä kehitysyhteistyötä, humanitaarista apua ja rauhanvälitystä keskenään parhaan mahdollisen yhteisvaikutuksen ja kestävien tulosten aikaansaamiseksi.

UM:n sisäinen ja suomalaisten toimijoiden välinen koordinointi (luku 2.3.2.)

- 9.** Kehitetään ja systematisoidaan UM:n sisäistä koordinaatiota kolmoisneksus-näkökulmasta
- 10.** Sovelletaan kolmoisneksus-lähestymistapaa maastrategioissa



- 11.** Hyödynnetään kolmoisneksuksen eri osa-alueiden analyyseja maaohjelmien valmistelussa ja välitarkasteluissa
- 12.** Järjestetään säännöllisiä katsauksia alueosastojen, humanitaarisen avun yksikön, kansalaisyhteiskuntayksikön ja rauhanvälityskeskusten kanssa
- 13.** Koordinoidaan vuosittain rahoituksen kohdentamista eri osastojen kanssa
- 14.** Edistetään tiedonvaihtoa humanitaarisen, kehitysyhteistyön ja rauhanrakennuksen toimijoiden välillä hyödyntämällä esimerkiksi maafoorumeita

Kolmoisneksustoimijoiden yhteinen analyysi (luku 2.3.3.)

- 15.** Kiinnitetään analyyseissä huomiota erityisesti paikallisen hallinnon, kansalaisyhteiskunnan ja akateemisen yhteisön näkemyksiin, ml. paikallisten ihmisoikeus-, kehitys- ja rauhanjärjestöjen analyysejä, sukupuolten tasa-arvoa ja/tai vammaisinklusiota koskevat analyysejä, ympäristö- ja ilmatoriskejä koskevat analyysejä
- 16.** Hyödynnetään kansainvälisen yhteisön (erityisesti YK ja EU) PEA- (Political Economy Analysis) ja muita analyysejä
- 17.** Tuodaan yhteen kolmoisneksuksen eri osa-alueiden erityisasiantuntemusta
- 18.** Pyritään toimintaympäristön analyyseissä konfliktisensitiivisyyteen ja hyödynnetään tehtyjä konfliktianalyysejä.
- 19.** Edistetään kansainvälisen yhteisön (YK, EU) yhteisten analyysien tekoa.

Interventioiden suunnittelu ja toimeenpano (luku 2.3.4.)

- 20.** Kiinnitetään suunnittelussa huomiota konfliktisensitiivisyyteen, riippumatta siitä onko maassa avointa aseellista konfliktia käynnissä
- 21.** Hyödynnetään hankkeen suunnitteluvaiheessa olemassa olevia yhteisiä analyysejä



- 22.** Konsultoidaan suunnitteluvaiheessa relevantteja osastoja ja yksiköitä, muun muassa kriisin riskin mukaan
- 23.** Sisällytetään interventioon mahdollisuuksien mukaan hallintorakenteet, jotka mahdollistavat joustavan ohjelmoinnin ja muutokset toimintaympäristön tarpeiden mukaan
- 24.** Sisällytetään ihmisoikeusperustainen lähestymistapa ja läpileikkaavat tavoitteet suunnitteluun mahdollisimman varhaisessa vaiheessa²²
- 25.** Sisällytetään interventioon tapauskohtaisesti vaikuttamistyötä, tiedon tuottamista tai koordinaation edistämistä paikallistasolla

Joustava rahoitus – mitä se tarkoittaa ja mitä se edellyttää? (luku 2.3.5.)

- 26.** Suositetaan monivuotista rahoitusta
- 27.** Jatketaan jouston sisällyttämistä humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön tai pitkittyneiden ja äkillisten kriisien aiheuttamiin rahoitustarpeisiin vastaamisessa
- 28.** Kehitetään rahoituksen joustoa ja ennakoitavuutta

Seuranta (luku 2.3.6.)

- 29.** Toteutetaan kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun ja rauhanrakentamisen asiantuntijoiden yhteisiä seurantamatkoja
- 30.** Päivitetään riskianalyysjä säännöllisesti (ml. riskit naisten, tyttöjen ja vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumiseksi sekä ympäristö- ja ilmatoriskit)

²²Human Rights Based Approach in Finland's Development Cooperation – Guidance Note 2015: https://um.fi/documents/35732/48132/human_rights_based_approach_in_finlands_development_cooperation_-_guidance_note_2015_pdf_32_pages_118_mb.pdf/cf2c5d8d-358d-717b-991b-0a4c5a7af2a2?t=1560452724451 & Guideline for the Cross-Cutting Objectives in the Finnish Development Policy and Cooperation: <https://um.fi/documents/35732/0/Guideline+for+the+Cross-Cutting+Objectives+in+the+Finnish+Development+Policy+and+Cooperation.pdf/e9e8a940-a382-c3d5-3c5f-dc8e7455576b?t=1618230452564>



- 31.** Raportoidaan kolmoisneksus-lähestymistavan toteuttamisesta ja jaetaan parhaita käytäntöjä ja innovatiivisia toimintatapoja
- 32.** Eritellään seurantamittarit sukupuolen, iän ja vammaisuuden mukaan
- 33.** Toteutetaan tarpeen ja mahdollisuuksien mukaan yhteisiä arvioita

Kolmoisneksus eri toimijoiden pelikentässä (luku 3)

- Koordinaatio:** Onko kaikilla toimijoilla yhteinen tavoite? Ovatko eri toimijat tietoisia toistensa työstä? Minkälaisia tiedonvaihdon käytäntöjä hyödynnetään? Kuka johtaa/vastaa yhteisesti sovitun ohjelman eri osa-alueista? Miten humanitaarisen avun tarve ja toimijat on otettu huomioon maa-analyysissä tai konfliktitilanteen analysoinnissa?
- Ohjelmointi:** Onko arvioitu, kuinka suunnitteilla oleva hanke/ohjelma tukee kriisien ennaltaehkäisyä? Onko toimija valmis sitoutumaan pitkän aikavälin yhteistyöhön? Tukeeko yhteistyö kansallisten mekanismien vahvistamista?
- Rahoitus:** Onko rahoitus ennakoitavaa, joustavaa ja monivuotista?