

Eriyiskertomus

EU:n Afrikka-hätärahasto

Tuki jäi kohdentamattomaksi uusista lähestymistavoista huolimatta



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN

Sisällys

	Kohta
Tiivistelmä	I–X
Johdanto	01–13
Tarkastuksen sisältö ja tarkastustapa	14–21
Huomautukset	22–80
Afriikka-hätärahaston strategia pysyi laajana ja tuki oli joustavaa, mutta rahoitusvalintoja kohdennettu riittävästi	22–40
Afriikka-hätärahaston tavoitteet olivat edelleen liian laajoja, ja tutkimusraporteilla oli vain vähän vaikutusta rahaston strategiaan	22–29
Rahoituspäätösten tekemistä koskevaa mekanismia on nopeutettu, mutta saatuja kokemuksia ja perusteellisia tarvearviointeja ei juuri oteta huomioon	30–40
Ihmisoikeusriskejä ei käsitelty kattavasti niiden tunnistamista vaikeassa ympäristössä koskevasta innovatiivisesta lähestymistavasta huolimatta	41–60
Mahdollisten ihmisoikeusriskien arviointi ei ollut kattavaa	41–47
Ihmisoikeuksien seuranta ja niistä raportointi ei ollut riittävän luotettavaa, vaikka kolmansien osapuolten toteuttamaa seurantaa kokeiltiin	48–60
Seuranta- ja raportointijärjestelmän osatekijät eivät ole tarkkoja eivätkä vielä osoita, mitkä toimintatavat olivat parhaita	61–80
Seurantajärjestelmässä yhdistetään tiedot kaikkien hankkeiden tuotosindikaattoreista, mutta tarkastajat havaitsivat, ettei järjestelmä ole tarkka ja että saavutukset esitetään todellista suurempina	61–64
Tiedot eivät vielä riitä osoittamaan, miten kestävästi Afriikka-hätärahaston avulla puututaan laittoman muuttoliikkeen ja pakkomuuton perimmäisiin syihin	65–80
Johtopäätökset ja suositukset	81–90

Liitteet

Liite I – Erytyiskertomuksen 32/2018 suositusten seuranta

Liite II – Tilintarkastustuomioistuimen otos ja hankkeiden arviointi

Liite III – Erytyiskertomuksen 32/2018 suosituksen 2 seuranta koskeva otos

Liite IV – Seuranta- ja oppimisjärjestelmän tuotosindikaattoreita koskeva otos

Lyhenteet

Sanasto

Komission vastaukset

Tarkastuksen eteneminen

Tarkastustiimi

Tiivistelmä

I Euroopan komissio perusti lokakuussa 2015 Afrikka-hätärahaston vakauden lisäämiseksi sekä sääntelemättömän muuttoliikkeen ja pakkosiirtolaisuuden perimmäisten syiden ehkäisemiseksi Afrikassa.

II Afrikka-hätärahasto keskittyy kriisitilanteeseen kolmella Afrikan alueella: Sahelissa ja Tšad-järven alueella, Afrikan sarvessa ja Pohjois-Afrikassa. Siitä tuetaan vakautta ja muuttoliikkeen hallinnan parantamista sekä puututaan epävakauden, pakkomuuton ja sääntelemättömän muuttoliikkeen perimmäisiin syihin 27 maassa. Vuoden 2023 lopussa Afrikka-hätärahaston viiden miljardin euron varoista oli maksettu 4 508 miljoonaa euroa.

III Tilintarkastustuomioistuin teki Afrikka-hätärahaston tuloksellisuuden tarkastuksen ensimmäisen kerran vuonna 2018. Koska se tehtiin melko pian rahaston perustamisen jälkeen, hankkeet olivat vielä varhaisessa vaiheessa. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että Afrikka-hätärahasto oli joustava työkalu, mutta se olisi pitänyt suunnitella kohdennetummaksi. Tätä kertomusta varten tilintarkastustuomioistuin kohdisti seurantaa aiempiin suosituksiinsa ja havaitsi, että ne oli pantu osittain täytäntöön.

IV Tilintarkastustuomioistuin tutki myös, onko Afrikka-hätärahaston tuki kohdennettu sen tavoitteiden saavuttamiseen siten, että ihmisoikeudet otetaan asianmukaisesti huomioon. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tukea ei edelleenkään kohdennettu riittävästi, koska sillä puututtiin liian monenlaisiin kehitystä, humanitaarista apua ja turvallisuutta koskeviin toimiin. Raportoitujen tulosten tarkkuudessa ja kestävyudessa on lisäksi puutteita, eikä ihmisoikeuksiin kohdistuvia riskejä käsitelty kattavasti.

V Afrikka-hätärahastossa on kehitetty uusia lähestymistapoja, joiden avulla voidaan kerätä tietoja epävakauden, sääntelemättömän muuttoliikkeen ja pakkomuuton perimmäisistä syistä, tunnistaa ihmisoikeuksiin kohdistuvia riskejä epävakaassa ympäristössä ja raportoida rahaston toimien kumulatiivisista saavutuksista. Tilintarkastustuomioistuin toteaa kaiken kaikkiaan, että Afrikka-hätärahaston hankkeissa on raportoitu monien suunniteltujen tuotosten toteutumisesta ja niiden tavoitteet on saavutettu osittain.

VI Kaikissa tarkastetuissa hankkeissa vastattiin tarpeisiin mutta ei aina kiireellisimpiin. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että Afrikka-hätärahaston hallintoelimet eivät olleet analysoineet tai ottaneet riittävästi huomioon edunsaajien tarpeita, aiemmasta tuesta saatuja kokemuksia tai ihmisoikeuksiin kohdistuvia riskejä. Aiempaan kehitysapuun verrattuna Afrikka-hätärahaston tuen kohdentamisessa pyrittiin enemmän hyödyntämään näyttöön perustuvaan tietoa. Sitä varten Afrikka-hätärahastosta on rahoitettu tutkimuspohjaisten raporttien julkaisemista, jotta konfliktien, sääntelemättömän muuttoliikkeen ja pakkomuuton aiheuttajista ja dynamiikasta voidaan kerätä tietoa. Monet näistä raporteista on kuitenkin julkaistu Afrikka-hätärahaston voimassaoloajan loppupuolella. Siksi ne ovatkin merkityksellisempiä vuonna 2021 perustetun naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineen – Globaali Eurooppa -välineen – kannalta.

VII Afrikka-hätärahaston epävakaa toimintaympäristö asettaa haasteita hankkeiden seurannalle. Komissio on aloitellut seurantaan Afrikka-hätärahaston toimien vaikutuksesta ihmisoikeuksiin. Kolmansien osapuolten laatimat seurantaraportit ovat uusi ja mahdollisesti hyödyllinen tietolähde ihmisoikeuksiin kohdistuvista riskeistä, mutta niihin perustuvista jatkotoimista ei ole näyttöä. Komissio ei myöskään ole laatinut virallisia menettelyjä ihmisoikeusloukkauksia koskevien väitteiden raportoimista ja seurantaan varten eikä käytännön ohjeita, jotka selventäisivät, missä tilanteissa EU:n tuki voidaan keskeyttää.

VIII Hankkeiden perinteisen seurannan lisäksi Afrikka-hätärahastossa on otettu käyttöön järjestelmä, jolla mitataan sen toimien yhteisiä saavutuksia. Tässä uudessa seurantajärjestelmässä kootaan yhteen tietoja kaikista Afrikka-hätärahaston hankkeista, mutta se kärsii tietojen tarkkuutta koskevista ongelmista. Tiedot eivät myöskään vielä riitä osoittamaan, ovatko hankkeet auttaneet puuttumaan epävakauden, sääntelemättömän muuttoliikkeen ja pakkomuuton perimmäisiin syihin.

IX Afrikka-hätärahasto toimii vuoteen 2025 asti, mutta sopimusten tekeminen varoista toimia varten päättyi joulukuussa 2021. Uusi naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön väline – Globaali Eurooppa – kohdistuu osittain muuttoliikkeeseen ja pakkomuuttoon liittyviin hankkeisiin, ja sillä on samanlaisia tavoitteita kuin Afrikka-hätärahastolla. Tilintarkastustuomioistuimen johtopäätöksiä ja suosituksia voidaan hyödyntää sen yhteydessä tai muissa tulevilla kehitystoimissa.

X Tilintarkastustuomioistuin antaa tarkastuksen perusteella useita suosituksia. Koska muuttoliike on korkealla sijalla EU:n toimintapoliittisella asialistalla, suositukset olisi pantava täytäntöön mahdollisimman pian. Afrikka-hätärahaston päättämistä ja/tai tulevia kehitystoimia (esimerkiksi naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön väline – Globaali Eurooppa) ajatellen komission olisi

- lisättävä näyttöön perustuvaa toimien kohdentamista maantieteellisiin alueisiin ja edunsaajiin
- sisällytettävä Afrikka-hätärahaston asiakirjat keskustietokantaan tulevia toimia varten ja hyödynnettävä saatuja kokemuksia toiminta-asiakirjoissa
- parannettava ihmisoikeuksiin kohdistuvien riskien tunnistamista ja ryhdyttävä niiden osalta lieventäviin toimiin
- tarkennettava raportointia saavutuksista.

Johdanto

01 Euroopan komissio perusti lokakuussa 2015 aluksi viideksi vuodeksi¹ Afrikka-hätärahaston vakauden lisäämiseksi sekä sääntelemättömän muuttoliikkeen ja pakkosiirtolaisuuden perimmäisten syiden ehkäisemiseksi. Afrikka-hätärahasto on yksi neljästä komission hallinnoimasta [erityisrahastosta](#). Niiden tavoitteena on vahvistaa EU:n roolia hätätoimissa, hätätilaa seuraavissa toimissa tai aihekohtaisissa toimissa erityisesti tuottamalla mittakaavaetuja, kun ne yhdistetään muihin resursseihin². Afrikka-hätärahasto perustettiin vuoden 2015 muuttoliikekriisin ollessa kiivaimmillaan välineeksi, jolla koordinoidaan EU:n jäsenvaltioiden ja muiden rahoittajien, Afrikan kumppanimaiden ja kansainvälisten järjestöjen toimia.

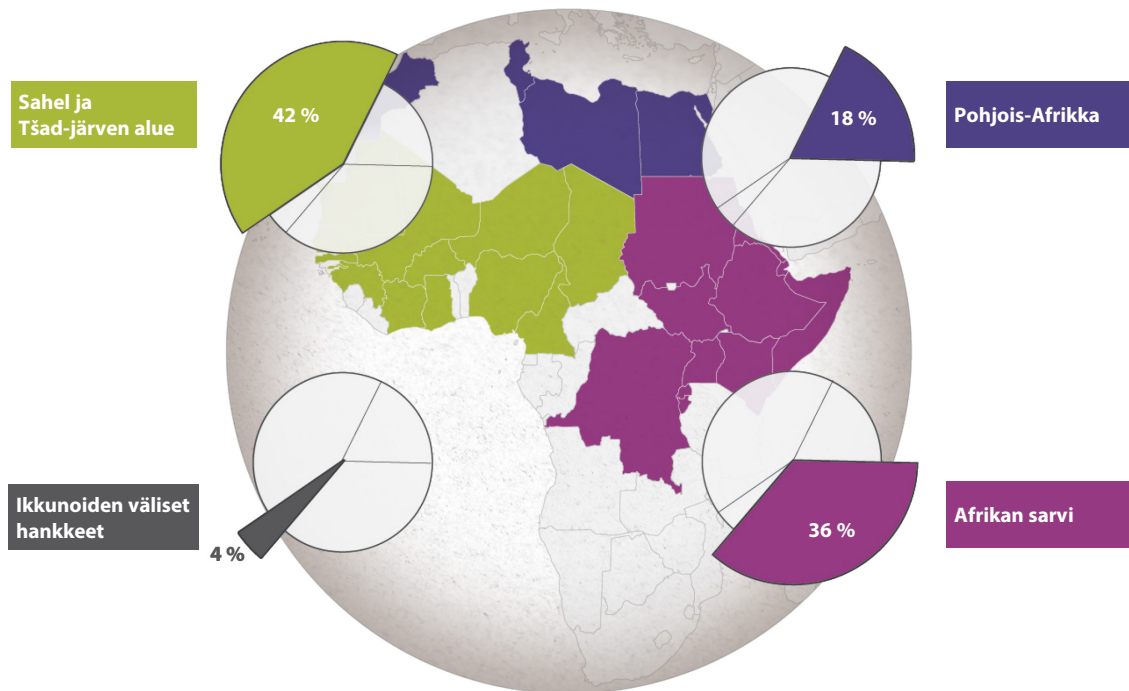
02 Afrikka-hätärahaston yleisenä tavoitteena ja tarkoituksena on puuttua erilaisiin kriiseihin kolmella Afrikan alueella eli niin sanotuissa maantieteellisissä ikkunoissa (ks. [kaavio 1](#)): Sahelissa ja Tšad-järven alueella, Afrikan sarvessa ja Pohjois-Afrikassa. Afrikka-hätärahasto pyrkii edistämään kaikkia vakauden näkökohtia, parantamaan muuttoliikkeen hallintaa ja puuttumaan epävakauden, pakkomuuton ja sääntelemättömän muuttoliikkeen perimmäisiin syihin erityisesti parantamalla selviytymiskykyä, taloudellisia mahdollisuuksia, yhtäläisiä mahdollisuuksia, turvallisuutta ja kehitystä sekä torjumalla ihmisoikeusrikkomuksia³.

¹ Komission päätös (C(2015) 7293).

² Asetus (EU, Euratom) 966/2012, johdanto-osan 68 kappale ja 187 artikla, [asetus \(EU, Euratom\) 2018/1046](#), 234 artikla.

³ Afrikka-hätärahaston perustamista koskeva [sopimus](#), 2 artikla

Kaavio 1 – Afrikka-hätärahaston maantieteellinen kattavuus ja sidotut varat, 2015–2023



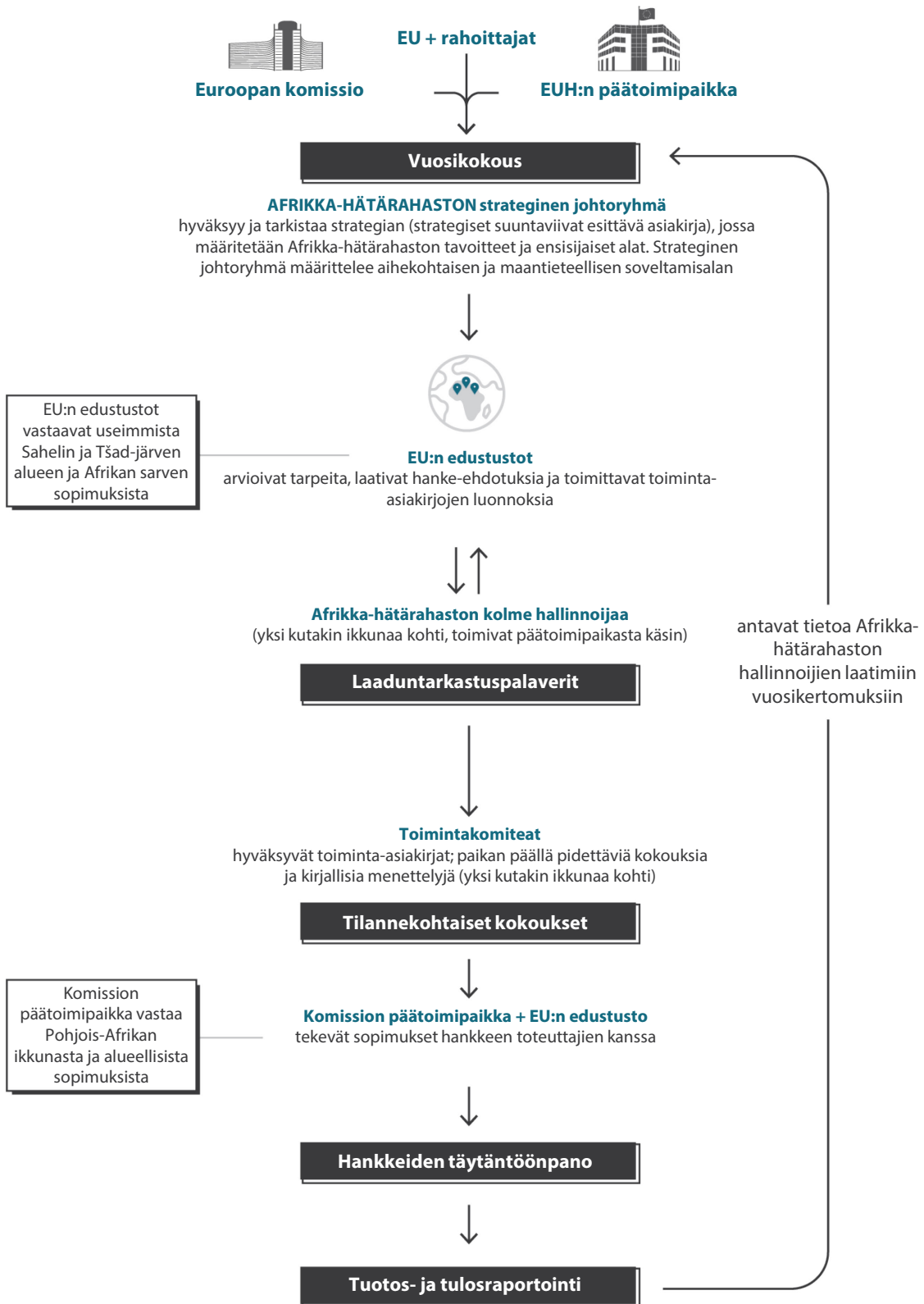
Huom. Tässä kartassa näkyvät rajat ja nimitykset eivät ole virallisesti vahvistettuja tai Yhdistyneiden kansakuntien hyväksymiä.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission taloudellisten tietojen perusteella. Valtaosa varoista on ikkunoita, mutta 4 prosenttia käytetään useissa ikkunoissa (ikkunoiden väliset hankkeet).

03 Afrikka-hätärahaston perustamista koskevalla sopimuksella perustettiin kaksi hallintoelintä, jotka molemmat koostuvat komission, Euroopan ulkosuhdehallinnon, EU:n jäsenvaltioiden ja muiden rahoittajien edustajista. Elimissä on tarkkailijoina Afrikan kumppanimaiden ja alueellisten järjestöjen edustajia.

- o Strateginen johtoryhmä on nimensä mukaisesti vastuussa Afrikka-hätärahaston yleisten tavoitteiden ja painopisteiden asettamisesta. Se kokoontuu yleensä kerran vuodessa.
- o Toimintakomitea kokoontuu erikseen kutakin kolmea maantieteellistä ikkunaa varten arvioimaan ja hyväksymään Afrikka-hätärahastosta rahoitettavia toimia.
- o Komissio (kansainvälisten kumppanuuksien pääosasto ja naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto) hallinnoi Afrikka-hätärahastoa ja vastaa sovittujen toimien täytäntöönpanosta. **Kaaviossa 2** havainnollistetaan prosessia strategisesta suunnittelusta lähtien raportointiin saakka.

Kaavio 2 – Afrikka-hätärahasto strategiasta raportointiin



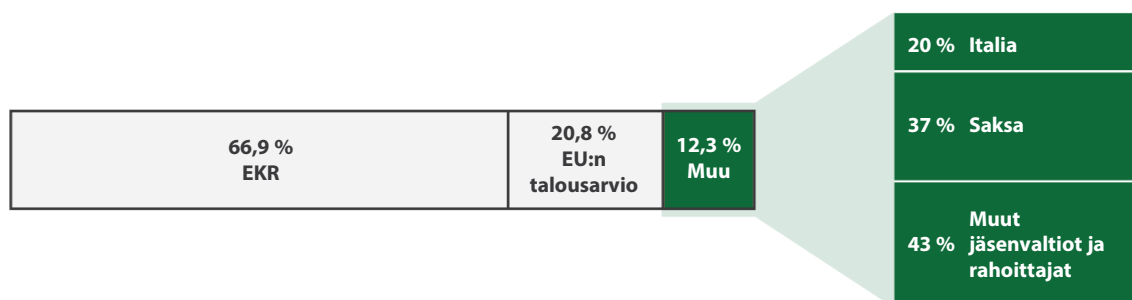
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

04 Johtoryhmä hyväksyi marraskuussa 2015 strategiset suuntaviivat esittävän asiakirjan⁴, jossa määritellään seuraavat strategiset tavoitteet erityisrahastosta tuettaville toimille:

- a) taloudellisten mahdollisuuksien ja työllistymismahdollisuuksien parantaminen
- b) yhteisöjen ja erityisesti haavoittuvimmassa asemassa olevien henkilöiden sekä pakolaisten ja siirtymään joutuneiden ihmisten selviytymiskyvyn parantaminen
- c) muuttoliikkeen hallinnan parantaminen alkuperä-, kauttakulku- ja kohdemaissa
- d) hallinnon parantaminen ja konfliktien ehkäisy sekä pakkomuuton ja sääntelemättömän muuttoliikkeen vähentäminen.

05 EU on tukenut Afrikka-hätärahastosta 27:ää maata 933 sopimuksella 248 ohjelmassa. Alkuperäiset varat olivat 1,8 miljardia euroa, mutta tähän mennessä Afrikka-hätärahasto on saanut yli 5 miljardia euroa rahoitusosuuksia. Suurin osa (4,4 miljardia euroa eli 88 prosenttia kokonaismäärästä) on siirtoja Euroopan kehitysrahastosta (EKR) ja EU:n talousarviosta. Lisäksi EU:n jäsenvaltioista, Yhdistyneestä kuningaskunnasta, Norjasta ja Sveitsistä on saatu 623 miljoonaa euroa (12 prosenttia) (ks. *kaavio 3*).

Kaavio 3 – Afrikka-hätärahaston rahoituslähteet joulukuussa 2023



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission taloudellisten tietojen perusteella.

06 Ellei rahoittaja toisin täsmentänyt, komissio jakoi kaikki rahoitusosuudet seuraavissa suhteissa, joista sovittiin etukäteen rahoittajien kanssa:

- 40 prosenttia Sahelin ja Tšad-järven alueen ikkunaan
- 40 prosenttia Afrikan sarven ikkunaan
- 20 prosenttia Pohjois-Afrikan ikkunaan.

⁴ Afrikka-hätärahaston strategiset suuntaviivat esittävä asiakirja.

07 Koska EU:n rahoituksessa on kuitenkin otettava huomioon kunkin rahoitusvälineen aihekohtainen ja maantieteellinen kattavuus ja koska rahoittajat ovat joskus pyytäneet varojensa käyttämistä tietyihin tarkoituksiin (korvamerkintä), suurin osa rahoituksesta kohdennettiin Sahelin ja Tšad-järven alueen ikkunaan (ks. [taulukko 1](#)). Joulukuuhun 2023 mennessä Afrikka-hätärahastosta oli maksettu yhteensä 4 508 miljoonaa euroa. Määrä sisältää 1,5 prosenttia hallintokuluja. Vuoden 2023 lopussa määrärahat oli kohdennettu lähes kokonaan, mutta varoja oli edelleen käytettävissä tarkastuksiin, arviointeihin ja seurantaan.

Taulukko 1 – Afrikka-hätärahaston rahoitusosuudet, sitoumukset ja maksut ikkunoittain (miljoonaa euroa) joulukuuhun 2023 mennessä

	Ei korvamerkitty	Korvamerkitty	Rahoitusosuudet yhteensä	Sidottu	Maksettu
Sahel ja Tšad-järven alue	54	2 228	2 281 (45 %)	2 070	1 952
Afrikan sarvi	54	1 805	1 860 (37 %)	1 774	1 555
Pohjois-Afrikka	27	894	921 (18 %)	867	808
Ikkunoiden väliset hankkeet			ei sovelleta ¹	198	193
Yhteensä	135	4 926	5 062	4 909	4 508¹

¹ Varat kohdennettiin kuhunkin kolmeen ikkunaan, mutta pieni osa kokonaismäärärahoista (neljä prosenttia) käytettiin kaikissa kolmessa ikkunassa toteutettaviin toimiin (ikkunoiden väliset hankkeet).

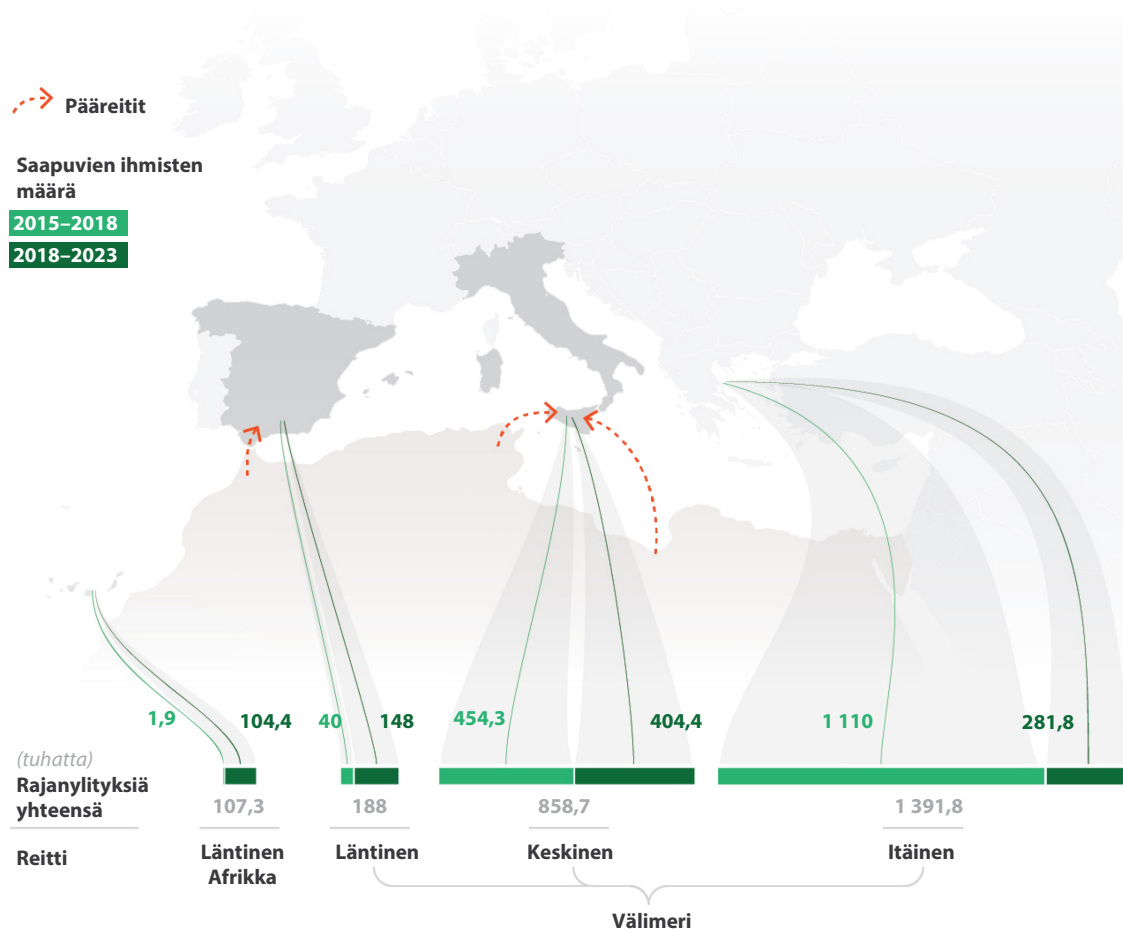
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Afrikka-hätärahaston vuosikertomusten perusteella.

08 Vuonna 2022 yli kolmasosa maailman koko pakolaisväestöstä eli Saharan eteläpuolisessa Afrikassa⁵. Suurimmalla osalla Saharan eteläpuolisista maista on negatiivinen muuttotase: maista lähtee enemmän ihmisiä kuin niihin tulee. Maan sisäinen pakolaisuus on yleistä, mutta Sahel on myös yksi Eurooppaan suuntautuvien muuttajien yleisimmistä kauttakulkureiteistä.

⁵ YK:n pakolaisasiain päävaltuutettu, [Refugee Data Finder](#).

09 Muuttovirrat Afrikasta EU:hun ovat vaihdelleet vuosien mittaan, ja ne olivat huipussaan vuosina 2014–2016. Covid-19-pandemian aikana tapahtuneen laskun jälkeen Eurooppaan suuntautuvaa sääntelemätöntä muuttoliikettä koskevat luvut ovat jälleen kasvaneet tasaisesti. Afrikkalaiset muuttajat saapuvat Eurooppaan yleensä läntisen, keskisen ja itäisen Välimeren sekä läntisen Afrikan reittien kautta. Keskisen Välimeren reitti Pohjois-Afrikan kautta on pääreitti Eurooppaan, ja sen jälkeen yleisin on Sahelin alueen maista lähtevä läntisen Välimeren reitti (ks. [kaavio 4](#)).

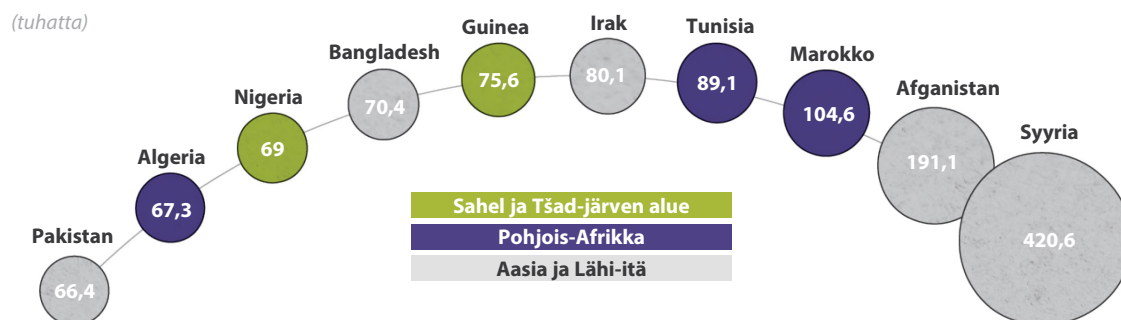
Kaavio 4 – Muuttoreitit ja havaitut laittomat rajanylitykset Afrikasta Eurooppaan



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Frontexin julkaisemien tilastojen perusteella.

10 Valtaosa EU:hun saapuvista laittomista muuttajista tulee Aasiasta ja Lähi-idästä (ks. [kaavio 5](#)). Nämä muuttajat kulkevat pääasiassa itäistä reittiä Balkanin alueen kautta, mutta monet kulkevat Afrikan kautta keskisen Välimeren reittiä.

Kaavio 5 – Laittomasti EU:hun tulevien muuttajien kymmenen pääasiallista lähtömaata, 2016–2023



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Frontexin julkaisemien tilastojen perusteella. Tiedot koskevat laittomia rajanylityksiä eivätkä muuttajien kokonaismäärää, sillä sama henkilö voi ylittää ulkorajan useita kertoja.

11 Suurin osa läntisen Afrikan tai läntisen ja keskisen Välimeren reittejä pitkin meren ylittävistä tulee kuitenkin Afrikan maista. EU:hun Afrikasta vuosina 2016–2023 saapuneiden laittomien muuttajien kymmenen ensisijaista lähtömaata laskevassa järjestyksessä olivat Marokko, Tunisia, Guinea, Norsunluurannikko, Algeria, Nigeria, Bangladesh, Egypti, määrittelemättömät Saharan eteläpuoliset maat ja Mali.

12 Afrikka-hätärahaston täytäntöönpano päättyy vuoden 2025 lopussa, mutta sopimusten tekemisen rahaston varoista toimia varten lopetettiin joulukuun 2021 lopussa. Vuonna 2021 perustetun naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineen – Globaali Eurooppa -välineen (NDICI – Globaali Eurooppa) tavoitteena on kuitenkin osoittaa 10 prosenttia varoistaan muuttoliikkeeseen ja pakkomuuttoon liittyviin hankkeisiin, joilla on samanlaisia tavoitteita kuin Afrikka-hätärahaston hankkeilla.

13 OECD määrittelee virallisen kehitysavun avuksi, jonka päätavoitteena on edistää kehitysmaiden taloudellista kehitystä ja hyvinvointia. Yksi virallisen kehitysavun ohjaavista periaatteista on se, että kehitysyhteistyötä ei pidä käyttää rahoittajan oman muuttoliikettä koskevan asialistan edistämiseen. Lisäksi sotilaspalvelujen tai -laitteiden rahoitus jätetään yleensä virallista kehitysapua koskevan raportoinnin ulkopuolelle. Afrikka-hätärahaston rahoitusosuuksien on oltava sovellettavien EU:n asetusten, myös virallista kehitysapua koskevien sääntöjen, mukaisia.

Tarkastuksen sisältö ja tarkastustapa

14 Tilintarkastustuomioistuin tutki tässä tuloksellisuuden tarkastuksessa, oliko Afrikka-hätärahaston tuki kohdennettu rahaston tavoitteiden saavuttamiseen eli epävakauden, sääntelemättömän muuttoliikkeen ja pakkomuuton perimmäisiin syihin puuttumiseen ja oliko siinä kiinnitetty asianmukaista huomiota ihmisoikeuksiin.

15 Muuttoliike on pysynyt korkealla sijalla EU:n toimintapoliittisella asialistalla, ja edellinen tarkastus⁶ tehtiin vähän sen jälkeen, kun Afrikka-hätärahasto oli perustettu ja hankkeet olivat vielä varhaisessa täytäntöönpanovaiheessa. Siksi tilintarkastustuomioistuin päätti kohdistaa seuranta tuolloin antamiinsa suosituksiin (ks. *liite I*) ja tarkastaa päätökseen saatujen tai pitkälle edistyneiden hankkeiden tulokset. Tilintarkastustuomioistuin totesi Afrikka-hätärahaston vuoden 2018 tarkastuksessa, että rahasto oli joustava työkalu, mutta se olisi pitänyt suunnitella kohdennetummaksi. Uusi naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön väline – Globaali Eurooppa – kohdistuu osittain muuttoliikkeeseen ja pakkomuuttoon liittyviin hankkeisiin, ja sillä on samanlaisia tavoitteita kuin Afrikka-hätärahastolla. Tilintarkastustuomioistuimen johtopäätöksiä ja suosituksia voidaan hyödyntää sen yhteydessä tai muissa tulevilla kehitystoimissa.

16 Tässä tarkastuksessa tilintarkastustuomioistuin arvioi,

- o oliko komissio pannut täytäntöön tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessaan 32/2018 antamat neljä suositusta, ja erityisesti sitä, ehdottiko komissio, että johtoryhmä tarkistaa Afrikka-hätärahaston strategiaa, ja olivatko rahoituspäätökset hyvin kohdennettuja
- o ottiko komissio ihmisoikeudet asianmukaisesti huomioon antaessaan tukea
- o seurattiinko Afrikka-hätärahaston tuloksia tehokkaasti ja raportoitiinko niistä tarkasti ja kestävästi.

17 Työhön sisältyi asiakirjatarkastus (esim. ohjelma-asiakirjat, edistymis-, seuranta- ja hankearviointiraportit, tutkimukset ja tutkimusraportit, hankeasiakirjat, edustuston ja päätoimipaikan raportit, kirjeet ja kokospöytäkirjat). Tarkastuksen kattama ajanjakso ulottui Afrikka-hätärahaston perustamisesta vuoden 2015 lopussa joulukuuhun 2023.

⁶ Erityiskertomus 32/2018.

18 Tilintarkastustuomioistuin valitsi paikalla tehtäviä käyntejä varten vähintään yhden maan kustakin alueellisesta ikkunasta (Etiopia Afrikan sarvesta, Gambia ja Mauritania Sahelista ja Tšad-järven alueelta, Libya ja Tunisia Pohjois-Afrikasta). Valintakriteerit perustuivat kunkin maan rahastosta saaman tuen suuruuteen ja maan turvallisuustilanteeseen sekä logistiikkaan ja resursseihin liittyviin pakottaviin syihin. Tilintarkastustuomioistuin poimi otokseen 16 hanketta, mikä tarkoitti vähintään viittä hanketta ikkunaa kohti, ja sisällytti siihen vähintään yhden alueellisen hankkeen ikkunaa kohti. Hankkeiden valinnassa otettiin huomioon Afrikka-hätärahaston seuranta- ja oppimisjärjestelmässä raportoitujen tuotosten olennaisuus ja määrä (ks. *liite II*). Tilintarkastustuomioistuin poimi valintamenettelyjä koskevan aiemman suosituksensa seuraamiseksi otokseen 11 joulukuussa 2018 tai sen jälkeen hyväksytyä toiminta-asiakirjaa: yhden kustakin maasta, jossa tarkastajat kävivät, ja kaksi kustakin ikkunasta (ks. *liite III*).

19 Tarkastajat haastattelivat henkilöstöä Euroopan ulkosuhdehallinnosta, komissiosta (INTPA-, NEAR-, ECHO- ja HOME-pääosastot, Frontex, yhteinen tutkimuskeskus) ja Euroopan parlamentista. Lisäksi haastateltiin edunsaajia, hankkeiden toteuttajia, kansalaisjärjestöjä, OECD:tä ja seitsemää Afrikka-hätärahaston rahoittajaa.

20 Tarkastuskäynnin kohteena olleissa maissa sijaitsevat EU:n edustustot pyrkivät kaikin tavoin täyttämään tarkastajien pyynnöt. Kaikissa otokseen valituissa edunsaajissa ja hankkeissa ei kuitenkaan voitu käydä, koska hankkeiden toteuttajat, EU:n edustusto tai edunsaaja eivät tavoittaneet otokseen valittuja edunsaajia, ne eivät myöntäneet tarkastajille lupaa käydä toimitiloissa tai koska aika- ja turvallisuusrajoitukset aiheuttivat ongelmia. Viisi hankkeiden toteuttajaa ei toimittanut kaikkia tilintarkastustuomioistuimen pyytämiä tietoja (puuttuvia tietoja olivat muun muassa laskut, läsnäololistat ja edunsaajien nimet). Nämä ongelmat liittyivät puoleen otoksen hankkeista. Näin ollen tilintarkastustuomioistuin ei pystynyt tarkastamaan joidenkin otoksen osien osalta raportoitujen tuotosten tarkkuutta eikä kestävyyttä.

21 Tilintarkastustuomioistuin keräsi näyttöä myös luottamuksellisella kyselyllä, joka lähetettiin 176:lle Afrikka-hätärahastoa täytäntöön panevissa EU:n edustustoissa työskentelevälle työntekijälle. Luottamuksellisen kyselyn tarkoituksena oli saada täydentävää tietoa hanketoimien suunnittelusta, täytäntöönpanosta ja seurannasta sekä raportoitujen mahdollisten ihmisoikeusväitteiden määrästä kaikissa Afrikka-hätärahaston hankkeita toteuttavissa maissa. Vastausprosentti oli 52 (91 vastausta, joista 84 oli peräisin Afrikka-hätärahaston ohjelmavastaavilta). Kysely ei kattanut alueellisista ja Pohjois-Afrikan hankkeista vastaavaa päätoimipaikan henkilöstöä, koska tilintarkastustuomioistuimen tavoitteena oli saada palautetta edustustoilta ja kerätä tietoa Afrikka-hätärahaston hankkeiden käytännön toteuttamisesta.

Huomautukset

Afriikka-hätärahaston strategia pysyi laajana ja tuki oli joustavaa, mutta rahoitusvalintoja kohdennettu riittävästi

Afriikka-hätärahaston tavoitteet olivat edelleen liian laajoja, ja tutkimusraporteilla oli vain vähän vaikutusta rahaston strategiaan

22 Kertomuksen tätä osaa varten selvitettiin, hyödynsikö komissio vastatessaan tutkimusosion tuotoksia (ks. [laatikko 1](#)) ja saatuja kokemuksia ehdottaakseen erityisrahaston johtoryhmälle Afriikka-hätärahaston tavoitteiden ja prioriteettien tarkistamista. Tämä olisi vastannut yhtä tilintarkastustuomioistuimen suosituksista⁷, jonka komissio oli aiemmin hyväksynyt. Tämän jälkeen tarkastettiin, ovatko kyseiset tarkistetut tavoitteet ja prioriteetit aiempaa tarkempia ja saavutettavissa olevia. Kaikkien Afriikka-hätärahastoa koskevien suositusten toimeenpanon tilanne esitetään [liitteessä I](#).

⁷ Erityiskertomus nro 32/2018, suositus 1.

Laatikko 1

Afrikka-hätärahaston tutkimusosio on uusi välineistö tarpeiden arviointiin, ongelmien määrittelyyn ja tilanneanalyysiin

Afrikka-hätärahasto perustamista koskevassa sopimuksessa todetaan, että rahastoa koskevaa strategiaa on tuettava selkeällä näyttöön pohjautuvalla lähestymistavalla. Strategiset suuntaviivat esittävässä asiakirjassa Afrikka-hätärahastosta sitouduttiin rahoittamaan muuttoliikettä koskevaa tutkimusta ja analyysia erityisesti Afrikka-hätärahaston varojen käyttöä koskevien toimintalinjojen ja toimien tueksi. Tutkimusosio perustettiin uudeksi välineeksi, jolla tätä sitoumusta toteutetaan käytännössä.

Afrikan sarven toimintakomitea hyväksyi joulukuussa 2015 ensimmäisen toiminta-asiakirjan tutkimusosion hyödyntämiseksi. Sen yleisenä tavoitteena oli parantaa tietämystä ja ymmärrystä epävakauden, turvattomuuden, sääntelemättömän muuttoliikkeen ja pakkomuuton perimmäisistä syistä tärkeimmillä muuttoreiteillä, niiden aiheuttajista ja taustatekijöistä sekä analysoida ja levittää tehokkaimpia käytäntöjä ja toimintamalleja niihin puuttumiseksi ja vähentämiseksi ja muuttoliikkeen hallinnan parantamiseksi.

Tutkimusosioista pyritään tarjoamaan Afrikka-hätärahastolle aiempaa parempaa näyttöä, jotta sen avulla voidaan tunnistaa ja toteuttaa tarkoituksenmukaisia toimia ja hankkeita. Sillä varmistetaan, että rahaa voidaan käyttää hankkeen tarpeiden arviointiin ennen toiminta-asiakirjojen hyväksymistä.

23 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että Afrikka-hätärahaston perustamisesta lähtien johtoryhmä ei ole koskaan saattanut ajan tasalle perustamista koskevaa sopimusta (lukuun ottamatta toimintakauden jatkamista vuodella 31. joulukuuta 2021 saakka⁸) eikä strategiset suuntaviivat esittävää asiakirjaa.

24 Johtoryhmä tiedosti Afrikka-hätärahaston varojen niukkuuden ja hyväksyi huhtikuussa 2018 kolmea ikkunaa koskevat ensisijaiset perusteet⁹. Komissio ei kuitenkaan reagoinut kohdentamalla uudelleen Afrikka-hätärahaston yleisiä tavoitteita ja prioriteetteja, jotka ovat edelleen samat kuin strategiset suuntaviivat esittävässä asiakirjassa (ks. kohta **04**). Komissio hyväksyi johtoryhmän vuoden 2018 ensisijaiset perusteet (ks. **kaavio 6**) lisäohjeeksi, jossa otetaan huomioon muuttuvat tarpeet ja uudet haasteet.

⁸ Komission päätös C(2020) 8701, 10.12. 2020.

⁹ Afrikka-hätärahaston johtoryhmän neljännen kokouksen pöytäkirja.

Kaavio 6 – Johtoryhmän ensisijaiset perusteet

Sahelin ja Tšad-järven alueen sekä Afrikan sarven prioriteetit	Pohjois-Afrikan prioriteetit
Palauttaminen ja uudelleenkotouttaminen	Yhdennetty rajaturvallisuus
Pakolaisasioiden hallinta (pakolaisten tilanteeseen reagointia koskeva kokonaisvaltainen kehys)	Haavoittuvassa asemassa olevien muuttajien suojeleminen
Asiakirjojen ja väestörekisterin turvallisuuden varmistaminen	Työperäinen maahanmuutto
Ihmiskaupan vastaiset toimenpiteet	Vapaaehtoinen paluu ja kestävä uudelleenkotouttaminen
Olellaiset vakauttamispyrkimykset Somaliassa, Sudanissa ja Etelä-Sudanissa sekä, jos varat riittävät, Sahelin alueella	Yhteisön vakauttaminen (muun muassa tukemalla kuntia muuttoreittien varrella)
Muuttoliikettä koskevat vuoropuhelut (Gambia, Etiopia).	

Lähde: Afrikka-hätärahaston johtoryhmän neljännen kokouksen pöytäkirja.

25 Pohjois-Afrikan ikkunassa muuttoliikkeen hallinnan parantamista koskeva strateginen tavoite on edelleen ensisijainen (ks. kohta **04**), kun taas Sahelin ja Tšad-järven alueen sekä Afrikan sarven ikkunoissa ei asetettu erityisiä prioriteetteja. Huhtikuun 2018 jälkeenkin toimintakomiteat jatkoivat sellaisten [toiminta-asiakirjojen](#) hyväksymistä, jotka olivat yhdenmukaisia neljän yleisen strategisen tavoitteen mutta eivät johtoryhmän asettamien tavoitteiden kanssa.

26 Näin ollen sillä, että johtoryhmä tarkisti ensisijaisia perusteita, ei ollut juurikaan vaikutusta huhtikuun 2018 jälkeen hyväksytyjen toiminta-asiakirjojen suunnitteluun. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kyseisen ajankohdan jälkeen hyväksytyistä 105 toiminta-asiakirjasta 32 ei vastannut kaikilta osin vuoden 2018 ensisijaisia perusteita (ks. esimerkki [laatikossa 2](#)).

Laatikko 2

Esimerkki toiminta-asiakirjoista, jotka eivät täysin vastanneet vuoden 2018 ensisijaisia perusteita

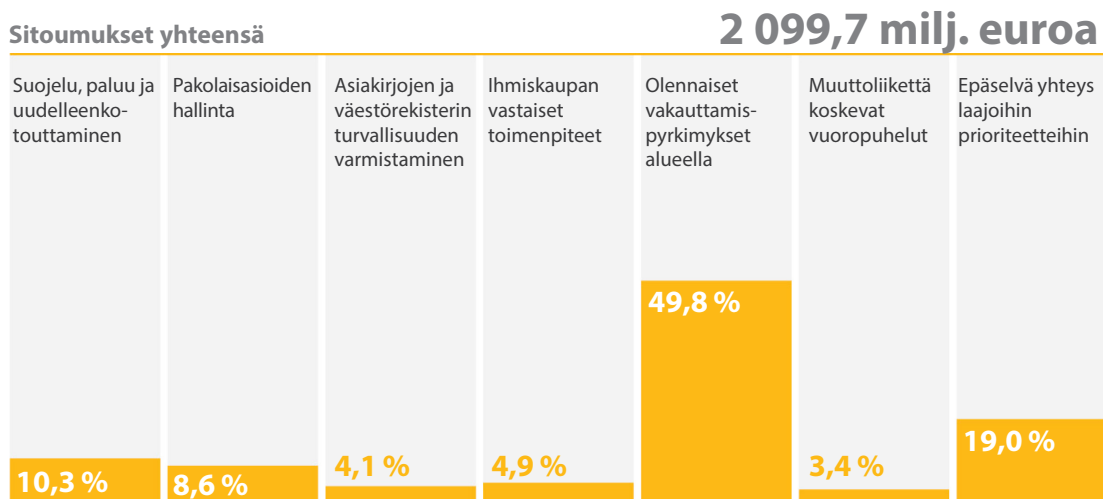
Sahelin ja Tšad-järven alueen yhden toiminta-asiakirjan tarkoituksena oli perustaa Sahelin alueelle radioasema, jotta nuoret voisivat tuoda esiin ajatuksiaan. Käytännössä uusi asema lähettää lähinnä musiikkia. Asiakirja hyväksyttiin vastauksena strategiseen tavoitteeseen ”hallinnon parantaminen ja konfliktien ehkäisy” (ks. kohta **04**). On kuitenkin vaikea nähdä yhteyttä johtoryhmän vuonna 2018 tarkistamiin ensisijaisiin perusteisiin, jotka ovat

1. paluu ja uudelleenkotouttaminen
2. pakolaisasioiden hallinta (pakolaisten tilanteeseen reagointia koskeva kokonaisvaltainen kehys)
3. asiakirjojen ja väestökisterin turvallisuuden varmistaminen
4. olennaiset vakauttamispyrkimykset Somaliassa, Sudanissa ja Etelä-Sudanissa sekä, jos varat riittävät, Sahelin alueella
5. muuttoliikettä koskeva vuoropuhelu (Gambia, Etiopia).

27 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, kuten erityiskertomuksessa 32/2018 kuvataan, että Afrikka-hätärahaston tavoitteet ja prioriteetit pidettiin mahdollisimman laajoina, jotta tukikelpoisiksi voidaan katsoa mahdollisimman monia toimia. Komissio katsoo, että Afrikka-hätärahaston tuki on tasapainoista, ja viittaa neljään strategiseen tavoitteeseen (17 prosenttia rahoituksesta osoitettiin laajempiin taloudellisiin mahdollisuuksiin ja työllistymismahdollisuuksiin, 28 prosenttia yhteisöjen selviytymiskyvyn vahvistamiseen, 31 prosenttia muuttoliikkeen hallinnan parantamiseen ja 22 prosenttia hallinnon ja konfliktien ehkäisyn parantamiseen)¹⁰. Johtoryhmän määrittelemien prioriteettien välillä ei kuitenkaan ole vastaavaa tasapainoa (ks. *kaavio 7* ja *kaavio 8*). Ei ole myöskään ohjeita siitä, mitkä näistä prioriteeteistä olisi asetettava etusijalle. Tämän seurauksena rahoitusta on kohdennettu edelleen suhteettomasti monenlaisiin kehitysyhteistyöhön, humanitaariseen toimintaan ja turvallisuuteen liittyviin toimiin, jotka koskevat Sahelin ja Tšad-järven alueen / Afrikan sarven prioriteettia ”olennaiset vakauttamispyrkimykset alueella” ja Pohjois-Afrikan prioriteettia ”heikommassa asemassa olevien muuttajien, turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten suojelu ja yhteisöjen vakauttaminen”. Vakauttaminen on olennaisen tärkeää, sitä voidaan käsitellä useilla aloilla (koulutus, työllisyys, turvallisuus, rauhanrakennustoimet, hallinto, ravitseminen jne.), ja sitä voidaan rahoittaa muista EU:n välineistä. Se ei siis ole erityinen Afrikka-hätärahaston prioriteetti.

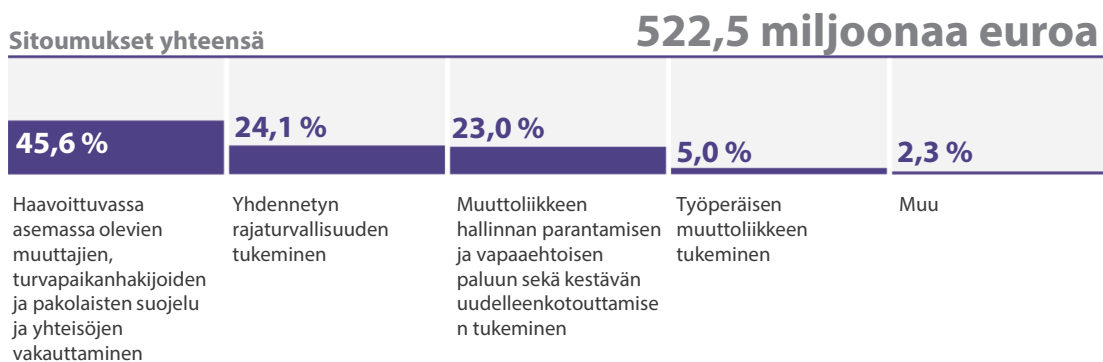
¹⁰ Afrikka-hätärahastoa koskeva vuoden 2023 vuosikertomus, s. 19.

Kaavio 7 – Sahelin ja Tšad-järven aluetta / Afrikan sarvea koskevien sitoumusten arvioitu kohdentaminen johtoryhmän tarkistamiin Afrikka-hätärahaston ensisijaisiin perusteisiin



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin huhtikuusta 2018 lähtien hyväksytyjen Afrikka-hätärahaston toiminta-asiakirjojen perusteella.

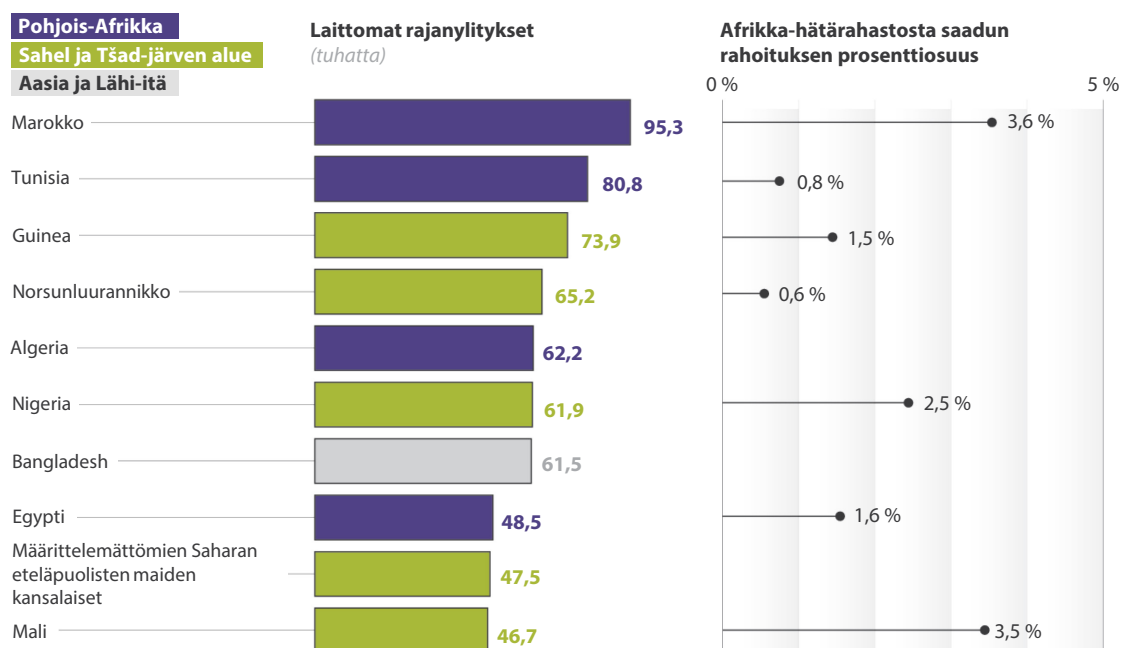
Kaavio 8 – Pohjois-Afrikkaa koskevien sitoumusten arvioitu kohdentaminen johtoryhmän tarkistamiin Afrikka-hätärahaston ensisijaisiin perusteisiin



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin huhtikuusta 2018 lähtien hyväksytyjen Afrikka-hätärahaston toiminta-asiakirjojen perusteella.

28 Perustamista koskevassa sopimuksessa, strategiset suuntaviivat esittävässä asiakirjassa tai toimintakehyksessä ei määritellä, miten rahoitus olisi kohdennettava ikkunan, maan tai prioriteetin mukaan. Vaikka Afrikan sarven toimintakomitea sopi siirtymisestä pois maakohtaisista määrärahoista ja keskittymisestä keskeisiin indikaattoreihin, joissa on muuttoliikkeeseen liittyvä ulottuvuus, Afrikka-hätärahaston rahoituksen kohdentaminen ei perustunut muuttoliikekohtaisiin indikaattoreihin, kuten EU:hun saapuvien laittomien muuttajien määrään (ks. *kaavio 9*), maan sisäisesti siirtymään joutuneiden henkilöiden määrään tai vastaanotetun muuttajajäestön määrään.

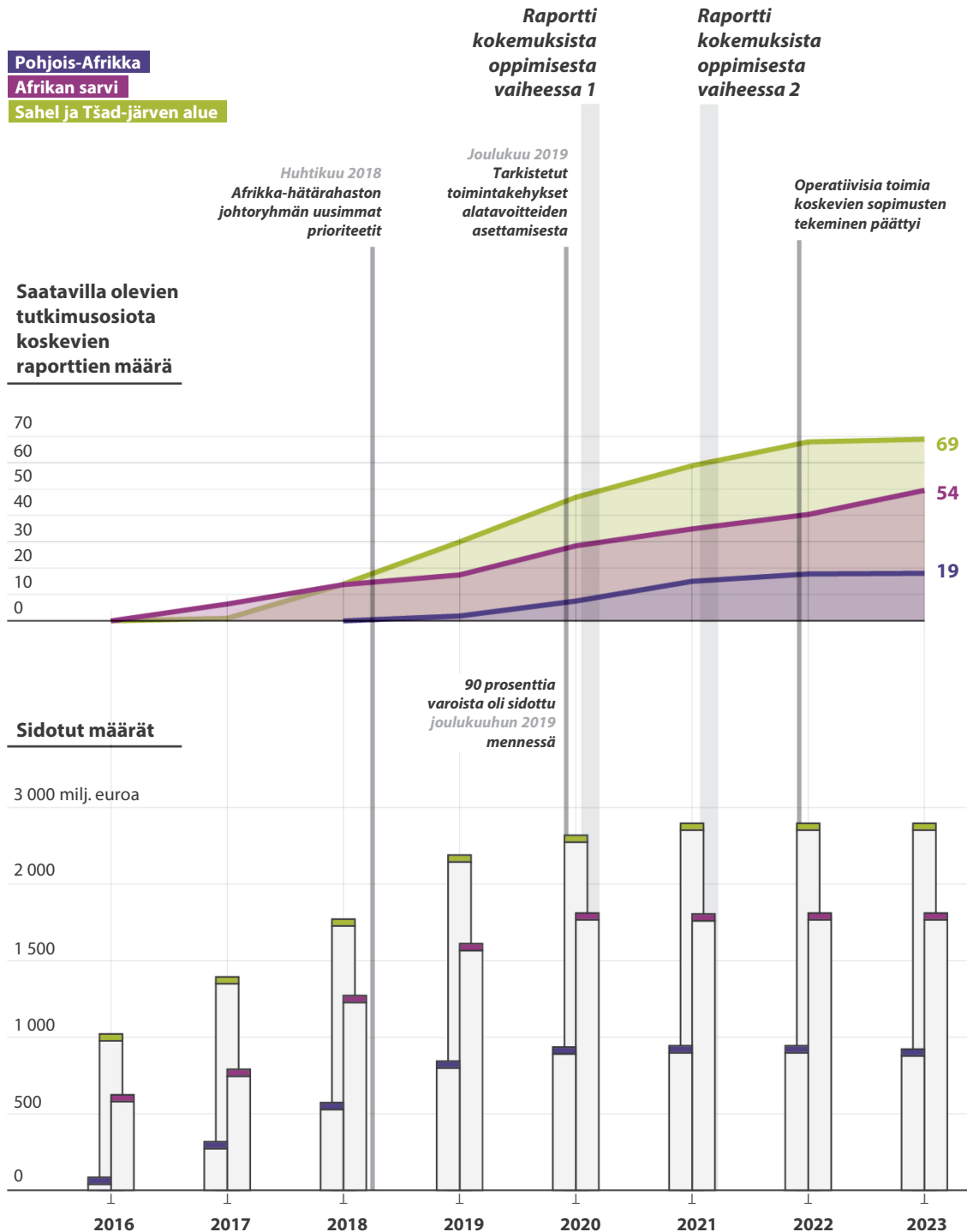
Kaavio 9 – EU:hun läntisen Afrikan sekä läntisen ja keskisen Välimeren reittien kautta saapuvien laittomien muuttajien kymmenen ensisijaista lähtömaata, 2016–2023, ja Afrikka-hätärahastosta saadun rahoituksen prosenttiosuus



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Frontexin ja Afrikka-hätärahaston maksujen perusteella. Tiedot koskevat laittomia rajanylityksiä eivätkä muuttajien kokonaismäärää, koska sama henkilö voi ylittää ulkorajan useita kertoja.

29 Aiempaan kehitysapuun verrattuna Afrikka-hätärahaston tuen kohdentamisessa pyrittiin enemmän hyödyntämään näyttöön perustuvaa tietoa. Afrikka-hätärahastossa kehitettiin tutkimusosio konfliktien, sääntelemättömän muuttoliikkeen ja pakkomuuton aiheuttajia ja dynamiikkaa koskevien tietojen keräämiseksi. Tilintarkastustuomioistuin ei kuitenkaan löytänyt näyttöä siitä, että tutkimusosiota ja saatuja kokemuksia koskevia asiakirjoja olisi hyödynnetty suoraan Afrikka-hätärahaston strategiassa. Afrikka-hätärahaston väliarvioinnin tapaan suurin osa näistä raporteista tuli saataville vasta, kun lähes kaikki rahoitus oli jo sidottu (4,4 miljardia euroa joulukuuhun 2019 mennessä), joten niillä pystyttiin vaikuttamaan Afrikka-hätärahaston hankkeisiin vain vähän (ks. [kaavio 10](#)).

Kaavio 10 – Tutkimusosiota koskevien raporttien saatavuus ja Afrikka-hätärahaston viimeisimpien prioriteettien ja alatavoitteiden hyväksyminen



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission taloudellisten tietojen, Afrikka-hätärahaston johtoryhmän ja toimintakomitean kokospöytäkirjojen, tutkimusosiota koskevien raporttien ja saatuja kokemuksia koskevien raporttien perusteella.

Rahoituspäätösten tekemistä koskevaa mekanismia on nopeutettu, mutta saatuja kokemuksia ja perusteellisia tarvearviointeja ei juuri oteta huomioon

30 Strategiset suuntaviivat esittävässä asiakirjassa vahvistetaan, että Afrikka-hätärahaston toimien olisi perustuttava paikallisten olosuhteiden perusteelliseen ymmärtämiseen¹¹. Tarkoituksena on pystyä tekemään aiempaa täsmällisempiä päätöksiä siitä, mihin investointeja tehdään (esim. konfliktien koettelemille alueille tai alueille, joilla konfliktien, pakkomuuton, ihmiskaupan tai salakuljetuksen riskit ovat kasvussa, alueille, joilla ei ole sosiaalipalveluja ja mahdollisuuksia, laittomien muuttajien alkuperäalueille), keiden olisi hyödyttävä niistä (esim. riskialttiiden nuorten) ja minkä hankkeiden toteuttajien (paikallisten, kansallisten alueellisten tai kansainvälisten) avulla tavoitteita voidaan parhaiten edistää kyseisessä yhteydessä. Näiden perusteiden arvioinnin lisäksi tilintarkastustuomioistuin tarkasti, reagoitiinko Afrikka-hätärahaston toimilla nopeasti kriisiin ja oliko hätätilanteen tukivälineen käyttö perusteltua.

Afrikka-hätärahaston säännöt mahdollistivat nopeat rahoituspäätökset; sopimusten tekeminen oli hitaampaa, mutta sujui kohtuullisessa ajassa

31 Yli puolet Afrikka-hätärahaston ohjelmavastaavista oli tilintarkastustuomioistuimen kyselyssä samaa mieltä tai vahvasti samaa mieltä siitä, että Afrikka-hätärahaston tukemia toimia voitaisiin rahoittaa muista EU:n välineistä. He viittasivat toimiin, jotka olisivat voineet saada myös EKR:n kahdenvälistä tai alueellista rahoitusta taikka rahoitusta vakautta ja rauhaa edistävästä välineestä, kehitysyhteistyön välineestä tai tukea ECHO-pääosastolta.

32 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, että Afrikka-hätärahasto on **joustavampi** ja mukautuvampi covid-19-pandemian kaltaisissa hätätilanteissa. Komissio on myös käyttänyt Afrikka-hätärahastoa muutamissa maissa, joissa EKR:n rahoitus oli mahdotonta, koska poliittista yhteisymmärrystä ei ollut.

¹¹ Afrikka-hätärahaston strategiset suuntaviivat esittävä asiakirja. Osa 2: Principles of Intervention (s. 10).

33 Tilintarkastustuomioistuin totesi vuoden 2018 kertomuksessaan, että Afrikka-hätärahasto tarjoaa lisämahdollisuuden nopeampaan reagointiin, koska siinä oli lyhennetty aikaa, joka kului toimien määrittämisestä ja laatimisesta sopimuksetekoon¹². Tarkastajat havaitsivat kuitenkin, että viidessä otokseen kuuluneessa hankkeessa sopimukset tehtiin erittäin nopeasti (eli enintään kaksi kuukautta toimintakomitean antaman hyväksynnän jälkeen), mutta neljässä muussa tapauksessa sopimuksen tekeminen kesti huomattavasti kauemmin (keskimäärin 14 kuukautta). Muissa seitsemässä hankkeessa sopimukset tehtiin kohtuullisessa ajassa, noin kuudessa kuukaudessa. Lisäksi havaittiin, että 11 toiminta-asiakirjaa, jotka hyväksyttiin sen jälkeen, kun ensisijaisia perusteita tarkistettu vuonna 2018, oli myöhemmin peruutettava, koska suunniteltuja toimia ei voitu toteuttaa.

Aiemmin saatuja kokemuksia ei hyödynnetty riittävästi Afrikka-hätärahaston toimien suunnittelussa

34 Toiminta-asiakirjojen on määrä sisältää yleiskuvaus aiemmista hankkeista saaduista kokemuksista sekä yleinen tilanne ja selvitys erityistarpeista. Yhtä lukuun ottamatta kaikissa tilintarkastustuomioistuimen otokseen kuuluneissa toiminta-asiakirjoissa oli nimenomainen osio saaduista kokemuksista, mutta niissä ei viitattu haasteisiin, sudenkuoppiin, suosituksiin tai esimerkillisiin parhaisiin käytäntöihin. Osiot olivat lyhyitä (enintään pyydetyt puoli sivua) ja yleisluontoisia. Vastaavista toimista eri maissa saatuja kokemuksia ei tuotu esiin. Saatuja kokemuksia ei myöskään otettu järjestelmällisesti huomioon hankkeen suunnittelussa (ks. [laatikko 3](#)).

¹² Erytyiskertomus 32/2018, kaavio 3.

Laatikko 3

Esimerkki saaduista kokemuksista, joita ei otettu riittävästi huomioon

Eräissä Sahelin ja Tšad-järven alueen toiminta-asiakirjassa korostettiin, että yksi nuorten, nuorten aikuisten ja entisten muuttajien kanssa tehdyssä työssä opituista asioista on se, että tulojen huomattava kasvu ei välttämättä automaattisesti vähennä sääntelemättömän muuttoliikkeen houkuttelevuutta, vaan se voi jopa aiheuttaa riskin, että sääntelemättömään muuttoliikkeeseen johtavia jo pidempään mielessä olleita aikeita aletaankin toteuttaa. Tämä johtuu siitä, että lähtemisen kustannukset ovat suuret, ja siitä, että muuttoliikettä pidetään avaimena menestykseen ja parempaan tulevaisuuteen huolimatta sääntelemättömän muuttoliikkeen riskeistä ja vaaroista. Samanlaisia vaikutuksia liittyy ammattitaidon parantamiseen.

Vaikka tähän kiinnitettiin toiminta-asiakirjassa huomiota saatuna kokemuksena, tiedostetun riskin lieventämiseksi ei tehty juuri mitään. Yhdessä otokseen kuuluneessa hankkeessa seurattiin valittuja avustusta saaneiden edunsaajien ryhmiä (viljelijöitä), jotta pystyttiin seuraamaan tuotannon ja markkinoinnin edistymistä sekä arvioimaan haasteisiin vastaamista. Lisäksi annettiin teknistä neuvontaa. Seurantakertomukset osoittivat, että useat edunsaajat olivat poissa yrityksestään tai jopa saavuttamattomissa, ja jotkut olisivat tarvinneet enemmän valmennusta. Tarkastajat havaitsivat saman ongelman paikan päälle tekemillään käynneillä.

Tämän kysymyksen seuranta rajoittui edunsaajien otokseen vain kahdessa hankkeessa, eikä sitä toistettu viidessä muussa hankkeessa.

Kahdessa hankkeessa käytettiin kuitenkin erityisiä valintaperusteita, kuten halukkuutta investoida henkilökohtaista pääomaa, keinona ehkäistä sääntelemättömään muuttoliikkeeseen johtavien jo pidempään mielessä olleiden aikeiden toteuttamista.

35 Tulosperusteinen seuranta on ulkopuolisten toimeksisaajien tekemä arviointi, jossa on määrä arvioida ohjelmien ja hankkeiden tuloksellisuutta. Tulosperusteisen seurannan raportteihin on vuodesta 2020 lähtien sisältynyt kysymys saaduista kokemuksista ja hyvistä käytännöistä. Vaikka näissä raporteissa todettiin, että 85 prosentissa toimista otettiin huomioon aiemmat kokemukset ja niistä saadut opit, niistä kävi myös ilmi, että vain 10 prosentissa hankkeista oli tuotu esiin saatuja kokemuksia tai annettu esimerkkejä hyvistä käytännöistä, joiden jakamisesta voisi olla hyötyä hankkeen välittömän toimintaympäristön ulkopuolella.

Ehdotetuissa Afrikka-hätärahaston toimissa ei otettu riittävästi huomioon kiireellisiä tarpeita

36 Afrikka-hätärahaston hallinnon mukaan EU:n edustustot, päätoimipaikka ja hankkeiden toteuttajat kävivät sujuvia epävirallisia keskusteluja suunnittelun ja toiminta-asiakirjojen laatimisen aikana, ja silloin otettiin huomioon tutkimusosiota koskevissa raporteissa yksilöidyt kiireelliset tarpeet. Vaikka noin 40 prosenttia tutkimusosiota koskevista raporteista saatiin valmiiksi joulukuuhun 2019 mennessä, loput 60 prosenttia julkaistiin, kun sopimukseen käytettävissä olevat varat oli lähes käytetty (ks. [kaavio 10](#) ja kohta [29](#)). Vain viisi EU:n edustustojen 31 työntekijästä, jotka vastasivat kyselyymme ja osallistuivat Afrikka-hätärahaston toiminta-asiakirjojen laatimiseen, katsoi raporttien olevan laadintaprosessissa hyödyllisiä. NDICI – Globaali Eurooppa -välineen toiminta-asiakirjojen laatimisen osalta raportteihin viitattiin kuitenkin useammin (ks. kohta [12](#)). Tilintarkastustuomioistuimen Afrikka-hätärahaston 16 hankkeen otoksesta vain yhdessä viitattiin nimenomaisesti tutkimusosiota koskevaan raporttiin.

37 Useimmat tutkimusosiota koskevat raportit ovat julkisesti saatavilla, mutta niitä kaikkia ei ole keskitetty yhdelle alustalle. Jotkin raportit luokitellaan Afrikka-hätärahaston verkkosivustolla¹³ ikkunan mukaan mutta ei tavoitteen, aiheen tai toiminnan mukaan. Afrikan sarven osalta tutkimusosion toimeksisaaja hallinnoi verkkosivustoa¹⁴, jossa nämä luokitukset ovat käytettävissä. Jaettu avoin pääsy kaikkiin raportteihin ja muihin näyttöön perustuviin tietoihin, kuten kenttätutkimuksiin (esim. hydrologisiin, topografisiin tai ympäristötutkimuksiin), nostaisi hankkeen onnistumisastetta. Yhdessä otokseen kuuluneessa hankkeessa hyödynnettiin Afrikka-hätärahaston toisessa hankkeessa tehtyä pitkälle edistynyttä hydrologista tutkimusta veden onnistuneeseen poraamiseen Etiopiassa (ks. [kuva 1](#)). Samasta hankkeesta rahoitettiin Keniassa samanlaista työtä, käyttäen perinteisiä, vähemmän luotettavia menetelmiä. Kahdessa tapauksessa Keniassa porakaivojen toteuttaminen epäonnistui.

¹³ [Afrikka-hätärahaston verkkosivusto](#).

¹⁴ Afrikan sarven raportteja koskevan [tutkimusosion verkkosivusto](#).

Kuva 1 – Aurinkoenergialla toimiva porakaivo Dassenechissa, Etiopiassa



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

38 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamissa toiminta-asiakirjoissa vastattiin erityistarpeisiin. Ne laadittiin suuntaviivoissa edellytetyllä tavalla, mutta tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että ehdotetut toimet eivät aina olleet täysin johdonmukaisia seuraavien osatekijöiden kanssa:

- o tilanteen kiireellisyys
- o toteuttajien valmiudet
- o niiden edunsaajien realistinen määrä, joita voitaisiin tukea
- o paikalliset olosuhteet (esim. nuorten kiinnostus, työmahdollisuuksia tarjoavat alat, olemassa olevat rakenteet, aiempi tuki)

- o kohteena olevien kansallisten viranomaisten valtuudet, vastuut, sitoutuminen ja valmiudet
- o kumppanimaiden painopisteet (ks. [laatikko 4](#)).

Laatikko 4

Hankkeen tavoitteissa ei otettu huomioon kumppanimaan prioriteetteja

Afrikan sarven toimintakomitealle ilmoitettiin, että Etiopiassa toteutettavalla hankkeella tuettaisiin Euroopasta palaavien Etiopian kansalaisten kestävää uudelleenkotouttamista ja viime kädessä autettaisiin kehittämään kansallinen uudelleenkotouttamisen operatiivinen hallinnointijärjestelmä. Muuttovirrat osoittavat, että etiopialaisten muuttajien ensisijainen kohde oli Saudi-Arabia (79 prosenttia), sen jälkeen Kuwait (20 prosenttia) ja Dubai (1 prosentti).

Etiopian viranomaisten ensisijaisena tavoitteena oli palauttaa nämä muuttajaryhmät, ei tuoda laittomia muuttajia takaisin Euroopasta. Toimintakomitea kuitenkin hyväksyi toiminta-asiakirjan, jossa keskitytään ainoastaan Euroopasta palaaviin henkilöihin. Tämän seurauksena muutama kuukausi ennen hankkeen päättymistä alle 10 prosenttia alun perin suunnitellusta Euroopasta palaavien määrästä oli saanut uudelleenkotouttamistukea. Myöhemmin sopimuksen lisäyksessä pienennettiin Euroopasta palaavien henkilöiden tavoitemäärää ja mahdollistettiin Persianlahden valtioista palaavien henkilöiden tukeminen.

39 Tilintarkastustuomioistuin totesi, että tämän vuoksi toimet eivät enää olleet kestäviä, niitä oli vaikea toteuttaa (ks. kohta [79](#)) tai niillä ei ollut suoraa yhteyttä muuttoliikekriisin kiireellisimpiin näkökohtiin. Esimerkkejä:

- Al Shabbin ranta-alueen kunnostaminen Benghaziassa
- roomalaisen teatterin ennallistaminen Sabrathassa Libyassa
- urheilu- ja keittiölaitteita kouluihin, joissa on kiireellisiä perusinfrastruktuuritarpeita (ks. [kuva 2](#)).

Kuva 2 – Sähkötön koulu sai tehosekoittimen elintarvikkeiden valmistusta ja säilyttämistä koskevan koulutuksen täydentämiseen



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

40 Tarkastajat tutkivat, täyttyikö Afrikka-hätärahaston vaatimus virallisen kehitysavun sääntöjen noudattamisesta. Komissio on raportoinut OECD:lle, että Afrikka-hätärahaston tukiosuudet ovat täysin virallisen kehitysavun vaatimusten mukaisia (ks. kohta 13). Toisin kuin muiden kehitysyhteistyövälineiden (esim. NDICI) yhteydessä, virallisen kehitysavun mukaisia tukiosuuksia ei raportoitu suoraan hanketasolla. Komissio laati kuitenkin sisäisiä luetteloita Afrikka-hätärahaston yksittäisistä hankkeista ja vastaavista virallisen kehitysavun vaatimuksista. Tarkastajat totesivat, että luetteloihin sisältyi yksi Pohjois-Afrikan ikkunan hanke, joka ei täytä virallisen kehitysavun vaatimuksia. Lisäksi tarkastajat havaitsivat, että kolmessa otokseen poimitussa hankkeessa, jotka koskivat kahta ikkunaa, oli toimia, jotka eivät vastaa virallisen kehitysavun vaatimuksia. Komissio oli pitänyt niitä kaikkia kaikilta osin tukikelpoisina. Näillä kolmella hankkeella tuetaan rajaturvallisuutta/rajavaivontaa koskevia toimia, jotka ovat ainakin osittain rahoittajan edun mukaisia tai joista on saatu tukeen oikeuttamattomia tuotoksia. Afrikka-hätärahaston rahoituksen on näin ollen raportoitu täyttävän kaikki virallisen kehitysavun vaatimukset, vaikka näin ei tosiasiassa ole. Komissio ei epäselvissä tapauksissa soveltanut ennalta varautuvaa lähestymistapaa virallisen kehitysavun raportointiin.

Ihmisoikeusriskejä ei käsitelty kattavasti niiden tunnistamista vaikeassa ympäristössä koskevasta innovatiivisesta lähestymistavasta huolimatta

Mahdollisten ihmisoikeusriskien arviointi ei ollut kattavaa

41 Yksi Afrikka-hätärahaston strategian kahdeksasta periaatteesta¹⁵ ja strategisen johtoryhmän jäsenten painottama prioriteetti on se, että vahingon välttämisen periaatetta on noudatettava (ks. *laatikko 5*). Komissio on sitoutunut vaalimaan tätä periaatetta ja YK:n ihmisoikeusperustaista lähestymistapaa koko Afrikka-hätärahaston hankesyklin ajan. Tilintarkastustuomioistuin tutki siksi, tuotiinko otokseen valituissa Afrikka-hätärahaston toimissa esiin mahdollisia ihmisoikeusriskejä ja sisältyikö niihin asianmukaisia lieventämistoimenpiteitä.

Laatikko 5

Vahingon välttämisen periaate

Uusi kehityspolitiikkaa koskeva eurooppalainen konsensus: ”Meidän maailmamme, meidän ihmisarvomme, meidän tulevaisuutemme” sitouttaa erityisesti EU:n ja sen jäsenvaltiot soveltamaan ”kaikki ihmisoikeudet käsittävää oikeusperustaista lähestymistapaa kehitysyhteistyöhön”. Oikeusperustaisen lähestymistavan kattama oikeuksien luokka on ihmisoikeuksia laajempi. Siinä pyritään noudattamaan kahta periaatetta: ”älä aiheuta haittaa” ja ”tuota mahdollisimman paljon hyvää”¹⁶.

Vahingon välttämisen periaatteen mukaan kehitysyhteistyöstä ei saa aiheutua kohtuutonta haittaa tai ihmisoikeusloukkauksia¹⁷.

¹⁵ Strategiset suuntaviivat esittävä asiakirja, s. 10.

¹⁶ Oikeusperustaisen lähestymistavan välineistö, SWD(2014) 152, s. 5–7 ja 15.

¹⁷ Oikeusperustaisen lähestymistavan välineistö, s. 15.

42 Toiminta-asiakirjoille tehdään komissiossa sisäinen laaduntarkastus ennen kuin ne toimitetaan toimintakomiteoille. Komissio antoi tilintarkastustuomioistuimelle muistionsa kahdeksan sellaisen toiminta-asiakirjan laaduntarkastuksesta, jotka liittyivät kahdeksaan hankkeeseen tilintarkastustuomioistuimen otokseen sisältyneistä 16 hankkeesta. Muiden kahdeksan hankkeen osalta ei ollut näyttöä tarkastusten tekemisestä. Tarkastusten puuttuminen koski vähintään yhtä hanketta kussakin kolmessa ikkunassa. Tarkastusprosessissa esitettyjä huomautuksia ei otettu järjestelmällisesti huomioon. Kun toiminta-asiakirjoja hyväksytään tai muutetaan, niihin liittyviä riskejä ei tunneta eikä niitä siksi välttämättä lievennetä nimenomaisten toimien avulla. Kun toimintakomitea on hyväksynyt yksittäisen toimen, se on toteutettava toiminta-asiakirjan mukaisesti. Afrikka-hätärahaston hallinnoija ilmoittaa toimintakomitealle ainoastaan merkittävistä muutoksista (esimerkiksi talousarvion kasvu yli 20 prosentilla tai toimen luonteen ja tavoitteiden merkittävät muutokset). Alle 20 prosentin muutoksia talousarvioon tai ihmisoikeustakeita koskevia muutoksia ei kuitenkaan pidetä merkittävinä muutoksia (ks. [laatikko 6](#)).

Laatikko 6

Esimerkki hankkeen toteutuksen aikaisista muutoksista, joita ei pidetty merkittävinä

Yhdellä Marokossa ja Tunisiassa toteutetulla alueellisella hankkeella, jonka osalta tarkastajat tarkastivat Tunisiaa koskevia toimia, pyrittiin vahvistamaan viranomaisten valmiuksia merivalvonnan ja muuttoliikkeen hallinnan aloilla. Toiminta-asiakirjassa esitettiin Pohjois-Afrikan toimintakomitealle luettelo mahdollisista rahoitusmoduuleista ja rahoituksen tuotoksista. Elokuussa 2018 tehdyssä komission alkuperäisessä sopimuksessa hankkeen toteuttajan kanssa keskiytettiin kuuden ensisijaisen merivalvonta-alueen tukemiseen.

Täytäntöönpanon viivästyksistä (15 prosenttia Tunisian osasta oli myönnetty syyskuuhun 2020 mennessä, mutta kaikkia ei ollut maksettu) huolimatta komissio päätti vuonna 2020 kasvattaa Tunisian osaa hankkeen talousarviosta 10 miljoonalla eurolla. Lisävaroja oli pyydetty koko rannikon kattavaan valvontajärjestelmään. Hankkeen toteuttaja ymmärsi myöhemmin, että kyseisestä osasta ei pystyttäisi tekemään hankintoja tai sitä ei saataisi päätökseen ennen Afrikka-hätärahaston voimassaolon päättymistä. Vuonna 2022 käynnistetty tarjouskilpailu peruutettiin siksi vuonna 2023, ja jäljellä olevat varat (5 miljoonaa euroa) annettiin saataville muiden laitteiden ostoon.


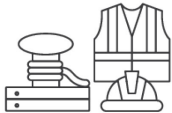
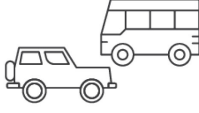

Tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että tätä hanketta koskevaa alustavaa toiminta-asiakirjaa muutettiin, jotta voidaan ottaa huomioon ihmisoikeuslottuvuutta koskevat EU:n jäsenvaltioiden huomautukset. Muutetussa toiminta-asiakirjassa poistettiin viittaukset tarpeeseen edistää muuttoliikkeen hallinnan oikeusperustaista lähestymistapaa. Tämä koskee erityisesti sitä, että on tuettava rajavirastojen ja kansallisten ihmisoikeusviranomaisten ja uhrien suojeluviranomaisten välistä koordinointia, lisättävä rajaviranomaisten valmiuksia tunnistaa ja ehkäistä mahdollisia ihmisoikeusloukkauksia, kuten ihmiskauppatapauksia, rajanylityspaikoilla ja vahvistettava rajoilla havaittujen ihmisoikeusloukkausten uhrien auttamisväyliä. Näitä tietoja ei siis annettu toimintakomitealle.

43 Riskejä koskevat toiminta-asiakirjojen osiot ovat yleensä vakiomuotoisia ja vakioidun pituisia riippumatta siitä, että vaikutukset ihmisoikeuksiin ovat hyvin erilaisia. Esimerkiksi työpaikkojen luomiseen ja turvallisuustoimiin liittyvien riskinarviointien välillä ei ole olennaista eroa. Tilintarkastustuomioistuimen otokseen kuuluneista 16 hankkeesta kolmen toiminta-asiakirjoissa ei luokiteltu riskitasoa (matala/keskitaso/korkea) tai viitattu lieventäviin toimenpiteisiin.

44 Otokseen liittyvistä toiminta-asiakirjoista viidessä nostettiin esiin vähintään yksi ihmisoikeusriski, mutta muissa ei. Näistä viidestä kolmessa mainittiin riski siitä, että paluumuuttajien/pakolaisten ja vastaanottavien yhteisöjen välille syntyy jännitteitä. Tämä riski koski kuitenkin aivan yhtä hyvin tilintarkastustuomioistuimen otoksen muitakin hankkeita.

45 Riskit ovat luonnollisesti suurempia silloin, kun toimia toteutetaan erittäin epävakailta alueilla, ja niihin liittyy rajaturvallisuuden ylläpitämistä tai turvallisuustoimia. Tilintarkastustuomioistuimen otokseen sisältyneisiin viiteen toiminta-asiakirjaan liittyi tällainen suurempi riski. Kahdessa niistä ei kuitenkaan mainittu mahdollista riskiä ihmisoikeuksille, ja kolmessa muussa tuotiin esiin vähäinen määrä riskejä. Analyysiin eivät sisältyneet myöskään useiden toimien toteuttamisesta samassa maassa aiheutuvat monialaiset riskit, jotka esitetään *kaavion 11* toisessa sarakkeessa.

Kaavio 11 – Useiden Afrikka-rahaston toimien toteuttamisesta Libyassa aiheutuvat mahdolliset ihmisoikeusriskit

EU:n aikomukset	Annettu Afrikka-hätärahaston tuki	Tilintarkastustuomioistuimen arvio mahdollisista riskeistä, joita ei ole tuotu esiin suunnitteluasiakirjoissa
<ul style="list-style-type: none"> • Merialueiden valvonnan tehostaminen • Kuolemien vähentäminen merellä 	 <p>Laitteet, veneet ja koulutukset</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Laitteet voivat olla muiden kuin aiottujen edunsaajien käytössä • Koulutettu henkilökunta ei ehkä ole sitoutunut vahingon välttämisen periaatteeseen • Edunsaajat eivät ehkä hyväksy kolmannen osapuolen tekemää seuranta
<ul style="list-style-type: none"> • Säilönnötkeskusten elinolojen parantaminen ihmishenkiä säästävien toimien avulla ja muuttajien ihmisoikeustilanteen parantaminen 	 <p>Työt/laitteet maihinnousupaikoilla</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Libyan rannikkovartiosto / yleinen rannikkoturvallisuushallinto voi menettää maihinnousupaikan hallinnan ja rahoittajien pääsyä voidaan rajoittaa • Muut epäviralliset toimijat voivat käyttää maihinnousupaikkoja muihin kuin aiottuihin tarkoituksiin • Valvonta puuttuu: tilintarkastustuomioistuin ei pystynyt käymään yhdessä rahoitetuissa maihinnousupaikassa, koska omistaja oli vaihtunut
<ul style="list-style-type: none"> • Peruspalvelujen perustaminen etsintä- ja pelastusoperaatioiden, rajavalvonnan ja valvontaoperaatioiden järjestämisen parantamiseksi • Maarajojen valvonnan tehostaminen 	 <p>Autot ja linja-autot</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Afrikka-hätärahaston tuki on saattanut helpottaa maahanmuuttajien siirtoa säilönnötkeskuksiin ja pahentaa tilanahtautta • Aiotut edunsaajat eivät ehkä käytä autoja tai linja-autoja tai niitä ei käytetä aiottuihin tarkoituksiin
<ul style="list-style-type: none"> • Säilönnötkeskusten elinolojen parantaminen ihmishenkiä säästävien toimien avulla ja muuttajien ihmisoikeustilanteen parantaminen 	 <p>Työt/laitteet säilönnötkeskuksissa</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Humanitaarisen avun tai kehitys yhteistyön toimijat eivät ehkä pääse tuettuihin säilönnötkeskuksiin säännöllisesti • Sääntelemättömän muuttoliikkeen torjunnasta vastaavan osaston sulkemia säilönnötkeskuksia voivat hallita muut salakuljetukseen osallistuvat niin sanotut epäviralliset toimijat • Laitteita ei ehkä käytetä aiottuihin tarkoituksiin tai ne on voitu myydä • Alihankinnat ovat mahdollisesti hyödyttäneet rikollisjärjestöjä

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

46 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että toimien toteuttamisessa ei puututtu riittävästi vahingon välttämisen periaatteeseen liittyviin riskeihin:

- o Yhdeksän toiminta-asiakirjaa (10 hankkeesta otokseen valituista 16 hankkeesta) ei sisältänyt erityisiä toimenpiteitä vahingon välttämistä koskevien riskien välttämiseksi. Kymmenestä hankkeesta kuudessa kuitenkin toteutettiin kyseistä periaatetta vaalivaa toimintaa (heimojen johtajien kuuleminen, luonnonvarojen kartoitus paikallisyhteisöjen kanssa, kohdentaminen naisille miehiä enemmän, samanlainen tuki paikallisille ihmisille ja palaajille, ihmisoikeuskoulutus jne.). Yhdellä hankkeella vähennettiin jännitteiden riskiä vastaanottavien yhteisöjen ja taloudellista tukea saavien palaajien välillä järjestämällä yhteisön vuoropuheluintuntoja ja uudelleenkotouttamistoimia.
- o Viisi toiminta-asiakirjaa (kuudesta muusta hankkeesta) sisälsi toimenpiteitä, joilla puututaan vahingon välttämiseen liittyviin riskeihin. Niitä ei järjestelmällisesti toteutettu hanketasolla erityisinä toimina tai indikaattoreina, jotka vahvistaisivat niiden asianmukaisen täytäntöönpanon (ks. [laatikossa 7](#) oleva esimerkki).

Laatikko 7

Esimerkkejä ehdotetuista lieventävistä toimenpiteistä, joiden toteuttamisesta hankkeen aikana on vain vähän näyttöä

Libyassa toteutetun rajaturvallisuushankkeen ensimmäistä vaihetta koskevassa toiminta-asiakirjassa todettiin, että Italian lainvalvontaviranomaiset valvoisivat meri- ja maalaatteiden asianmukaista käyttöä ja että hankkeesta hyötyvien Libyan virkamiesten valitsemiseksi ja tarkastamiseksi otetaan käyttöön tiukat kriteerit. Tilintarkastustuomioistuin ei havainnut riittävästi näyttöä siitä, että näitä lieventäviä toimenpiteitä olisi toteutettu koskaan sen jälkeen, kun hanke aloitettiin vuonna 2018.

Hankkeen toisen vaiheen toiminta-asiakirjassa viitattiin erityiskoulutukseen, joka koskee YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston ihmisoikeuksia kansainvälisillä rajoilla koskevia suositeltavia periaatteita ja suuntaviivoja. Tilintarkastustuomioistuimen haastattelemat edunsaajat kertoivat saaneensa ihmisoikeuskoulutusta muilta sidosryhmiltä mutta eivät hankkeen toteuttajalta.

Hankkeen toteuttajan vuosien 2022–2024 koulutusohjelmaan sisältyi kansainvälisen meri- ja ihmisoikeuslainsäädännön sekä kansainvälisten etsintä- ja pelastussopimusten moduuleja. Tilintarkastustuomioistuin ei kuitenkaan havainnut virallista näyttöä näiden kurssien laajuudesta ja sisällöstä (esim. kurssin luonnos, Powerpoint-esitys, annettu opetus tai läsnäololista), koska useimmat niistä koostuivat merellä annettavasta käytännön koulutuksesta. Tilintarkastustuomioistuimelle lähetettiin 30 minuutin esitys sellaisten vakioimuotoisten operatiivisten etsintä- ja pelastusmenettelyjen laatimisesta, joilla on oikeudellisia vaikutuksia ihmisoikeuksiin. Tämä koulutus järjestettiin Roomassa maaliskuussa 2023 kuudelle Libyan korkean tason virkamiehelle. Maarajojen valvontatoimiin liittyvä kansainvälisiä standardeja, myös ihmisoikeuksia, koskeva koulutus alkoi vasta vuonna 2023.

47 Kaikkien rahoitussopimusten yleisissä ehdoissa määrätään, että toimi keskeytetään, jos EU havaitsee virallisesti ihmisoikeusrikkomuksen. Yhdestä hankkeesta tehty sopimus sisälsi uuden lausekkeen, jonka mukaan laitteiden toimituksen edellytyksenä oli vahingon välttämisen periaatteen ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen. Lauseke lisättiin hankkeen toteutuksen aikana, eikä se koskenut aiemmin luovutettuja laitteita. Toisessa hankkeessa oli samanlaisia mutta ei niin tiukkoja käyttörajoituksia. Sopimuksen yleisissä ehdoissa kuitenkin viitattiin siihen, että EU:n rajoituksia on noudatettava. Tätä lauseketta ei kuitenkaan sovellettu järjestelmällisesti kaikkiin hankkeisiin, etenkin turvallisuuteen, rajaturvallisuuteen tai muihin arkaluonteisiin toimiin liittyviin hankkeisiin.

Ihmisoikeuksien seuranta ja niistä raportointi ei ollut riittävän luotettavaa, vaikka kolmansien osapuolten toteuttamaa seurantaä kokeiltiin

48 Tilintarkastustuomioistuin arvioi, oliko komissio

- o yksilöinyt luotettavat kumppanit toteuttamaan ihmisoikeuksiin keskittyvien Afrikka-hätärahaston toimien lisäseurantaä
- o ottanut käyttöön menettelyjä Afrikka-hätärahaston hankkeisiin liittyvien ihmisoikeusloukkauksia koskevien väitteiden kirjaamiseksi ja tarkistamiseksi
- o laatinut selkeät linjaukset arkaluonteisia hankkeita koskevien tutkimusten käsittelemiseksi
- o vahvistanut selkeät perusteet Afrikka-hätärahaston toimien keskeyttämiselle.

Vahingon välttämisen periaatteen noudattamista koskevat tarkastukset aloitettiin vuonna 2020, mutta niistä ei ollut riittävästi näyttöä komission omista kertomuksissa

49 Komissio katsoo, että hankkeiden toteuttajilla (jäsenvaltioiden kehitysvirastoilla, YK:n järjestöillä tai kansalaisjärjestöillä) on ensisijainen vastuu ihmisoikeuksien kunnioittamisen ja vahingon välttämisen periaatteen varmistamisesta toteuttamisen aikana. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että täytäntöönpanokumppanit olivat ottaneet käyttöön menettelyohjeita, mutta tarkastajille ei esitetty todisteita dokumentoiduista tarkastuksista.

50 Afrikka-hätärahaston epävakaa toimintaympäristö asettaa haasteita hankkeiden seurannalle. Komissiolla, hankkeiden toteuttajilla ja muilla toimeksisaajilla on ollut samanlaisia esteitä kuin tilintarkastustuomioistuimella, esimerkiksi pääsemisessä säilöönottokeskuksiin ja muihin virallista lupaa edellyttäviin paikkoihin. Somaliassa ja Libyassa komissio palkkaa tulosten arviointiin ulkopuolisia toimeksisaajia, jotka seuraavat tiettyjen hankkeiden toteuttamista. Suurin osa kyselyn kohteena olleista ohjelmavastaavista pystyi tekemään kenttäkäyntejä vastuullaan oleviin hankkeisiin, mutta neljännes heistä ilmoitti, että se ei ollut mahdollista. Tämä johtui pääasiassa rajallisista resursseista (henkilöstö, budjetti, ajoneuvot) ja/tai turvallisuusongelmista. Tilintarkastustuomioistuin tutki tarkastuksen kohteena olleista viidestä maasta 58 Afrikka-hätärahaston hankkeita koskevaa matkaraporttia ja havaitsi vain yhden, joka osoitti, että vahingon välttämisen periaatteen noudattamisesta oli tehty tarkastuksia. Yhdestäkään muista 57:stä ei saatu mitään näyttöä tällaisista tarkastuksista eikä niissä selitetty, miksi tarkastukset eivät olleet tarpeen.

51 Konsultit ovat vuodesta 2020 lähtien sisällyttäneet tulosperusteisen seurannan raportteihin ihmisoikeuksia ja vahingon välttämisen periaatetta koskevia tarkastuksia. Näiden tarkastusten mukaan 130 hankkeesta 121:ssä (93 prosenttia) ei ollut ihmisoikeusongelmia. Tulosperusteisen seurannan konsultit havaitsivat, että vahingon välttämiseen liittyviä riskejä ei ollut lievennetty yhdeksässä hankkeessa.

Ihmisoikeusriskien seuranta Libyassa on uutta, mutta jatkotoimista ei ollut näyttöä

52 Komissio ryhtyi joulukuussa 2019 ensimmäistä kertaa tekemään Libyassa sopimusta ulkoisesta konsultoinnista, jossa oli määrä seurata,

- o missä määrin Afrikka-hätärahaston hankkeilla on edistetty ja suojeltu edunsaajien ihmisoikeuksia sen lähestymistavan mukaisesti, johon EU on sitoutunut, ja
- o miten Afrikka-hätärahaston koulutustoimet ovat vaikuttaneet ihmisoikeuksien kunnioittamiseen.

53 Kolmansien osapuolten tekemä ihmisoikeuksien seuranta on monimutkainen ja herkkä mekanismi. EU on käyttänyt tätä toimintamallia ensimmäistä kertaa Libyassa. Mekanismia ei kuitenkaan ole otettu käyttöön muissa maissa, joissa ihmisoikeudet voivat olla vaarassa. Libyassa tehty sopimus ei koskenut Afrikka-hätärahastoa koskevien sopimusten koko täytäntöönpanokautta. Vaikka Afrikka-hätärahaston hankkeiden täytäntöönpano Libyassa aloitettiin vuonna 2016 ja toimet jatkuvat vuoteen 2025 asti, toimeksisaaja laati 27 kuukausiraporttia syyskuun 2020 ja joulukuun 2022 välisenä aikana. Raporttien laatimisessa oli siis yhdeksän kuukauden tauko ennen toisen sopimuksen allekirjoittamista syyskuussa 2023.

54 Kussakin kuukausittaisessa seurantaraportissa kuvataan monenlaisia tapahtumia ja mahdollisia riskejä, joita Libyassa havaittiin edellisen kuukauden aikana. Seurannan laajuus riippuu tilanteesta, eikä siihen sisälly kaikkien tuotosten ja toimintojen (esim. sähkögeneraattorien tai koulutuskurssien) ihmisoikeusvaikutusten tiivistä valvontaa. Afrikka-hätärahaston henkilöstö saa raporteista hyödyllistä tietoa paikan päällä vallitsevasta monimutkaisesta tilanteesta.

55 Kuukausittaiset seurantakertomukset ovat mahdollisesti hyödyllinen uusi tietolähde komission henkilöstölle, mutta komissio ei ole ottanut käyttöön prosessia, jossa raportteihin sisältyvien tietojen perusteella toteutettaisiin jatkotoimia. Komission henkilöstö, jolla ei ole syvällistä tietämystä Afrikka-hätärahaston Libyassa rahoittamista toimista, etenkin niiden sijaintipaikoista, ei osaa yhdistää esiin tuotuja riskejä

Afrikka-hätärahaston hankkeisiin eikä arvioida, käytetäänkö EU:n rahoittamia laitteita aiotulla tavalla ja vahingon välttämisen periaatteen mukaisesti.

56 Tilintarkastustuomioistuin pani tarkastustyössään merkille, että osa komission henkilöstöstä Brysselissä ja edustustossa ei ollut täysin perehtynyt Afrikka-hätärahaston Libyassa toteuttamien toimien yksityiskohtiin tai sijaintipaikkoihin. Kaikkien eri ikkunoiden ohjelmavastaaville kohdistettu kyselytutkimus osoitti, että monet heistä eivät olleet täysin selvillä tuotosten ja toimien sijainnista.

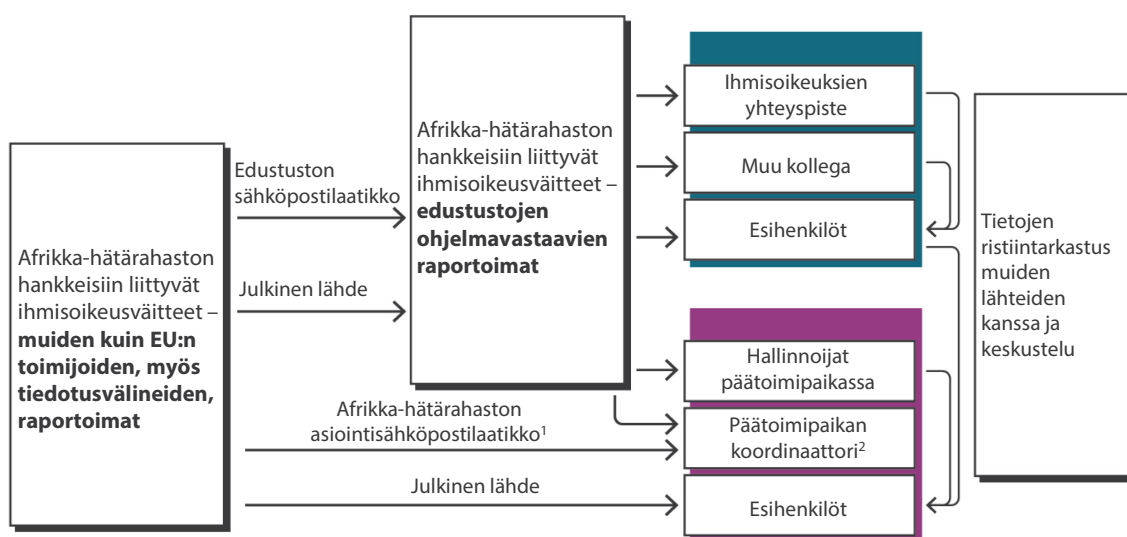
57 Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto eivät ole jakaneet kuukausittaisia seurantaraportteja Afrikka-hätärahaston rahoittajien tai hankkeiden toteuttajien kanssa. Hankkeiden toteuttajat saivat kuitenkin kopiot viidestä aihekohtaisesta raportista, jotka sisälsivät yksityiskohtaisia tietoja Afrikka-hätärahaston toimintaan kohdistuvista konkreettisista riskeistä ja joissa ehdotettiin suosituksia. Raporteissa huomautettiin, että konfliktiherkkyttä ei arvioitu järjestelmällisesti ja perusteellisesti. Komissio, toimeksisaaja ja hankkeiden toteuttajat sopivat toimintasuunnitelmasta, jota seurataan toisen sopimuksen mukaisissa seurantaraporteissa (ks. kohta [54](#)).

Väitettyjen ihmisoikeusloukkausten ilmoittamiseen ja arviointiin ei ole virallisia menettelyjä

58 Komissio katsoo, että sopimuslausekkeet, jotka mahdollistavat toiminnan keskeyttämisen EU:n päätöksen perusteella, ovat osa riittäviä takeita, joilla lievennetään vahingon välttämistä koskevia riskejä tai ihmisoikeuksiin kohdistuvia riskejä. Tarkastajat eivät kuitenkaan havainneet yksiselitteisiä tai dokumentoituja esimerkkejä tai käytännön ohjeita, joista ilmenisi, minkä toimien vuoksi EU päättäisi keskeyttää toiminnan. Komissio on todennut, että se keskeyttäisi tuen, jos EU:n varainkäytön ja ihmisoikeusloukkauksia koskevan väitteen välillä on suora yhteys. Keskeytys tehtäisiin tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta koskevan erillisen arvioinnin perusteella ottaen huomioon myös maakohtainen tilanne. Ihmisoikeusloukkauksia koskevien väitteiden olemassaolosta huolimatta komissio ei kyennyt esittämään esimerkkejä niihin liittyvistä virallisista arvioinneista, joita olisi tehty Afrikka-hätärahaston toimien yhteydessä. Komissio on kuvaillut tarkastajille esimerkkitalanteita, jotka johtaisivat tiettyjen toimien keskeyttämiseen Libyassa. Tarkastajat havaitsivat selviä merkkejä siitä, että yksi näistä tilanteista oli toteutunut. Komissio ei kuitenkaan ole toistaiseksi keskeyttänyt mitään Afrikka-hätärahaston toimia Libyassa vaan on katsonut, että tukea on edelleen jatkettava, jotta ihmishenkiä voitaisiin pelastaa ja muuttamien kärsimystä lievittää.

59 Kymmenen luottamukselliseen kyselyyn vastannutta Afrikka-hätärahaston ohjelmavastaavaa kolmessa ikkunassa kertoi ilmoittaneensa muille kollegoilleen väitetyistä ihmisoikeusloukkauksista. Komission päätoimipaikassa oli kirjattuna kuitenkin vain yksi väite. Komissio selitti tilintarkastustuomioistuimelle, että väitteistä voidaan kertoa ilmoittavan henkilön esihenkilölle (toimialapäällikölle, yhteistyöpäällikölle, rahoitus- ja hankintapäällikölle, edustuston päällikölle) tarpeen mukaan, jotta voidaan varmistaa ilmoitettujen tietojen luottamuksellisuus. Kaikkia kolmea Afrikka-hätärahaston ikkunaa varten ei ole yhteisiä virallisia kirjallisia raportointimenettelyjä. Väitteistä voidaan siten ilmoittaa eri henkilöille eri keinoin (ks. *kaavio 12*). Lähes kolme neljäsosaa vastaajista sanoi, etteivät he olleet saaneet ohjeita ihmisoikeusloukkauksia koskevien väitteiden välittämisestä.

Kaavio 12 – Ihmisoikeusloukkauksia koskevista väitteistä ilmoittaminen ja niiden käsittely Afrikka-hätärahaston hankkeiden yhteydessä vaihtelevat



Ei erityistä omaa asiointisähköpostiosoitetta ihmisoikeusväitteiden ilmoittamiseen
Ei erityistä rekisteriä

¹ INTPA-EUTF-AFRICA@ec.europa.eu

² Koordinoi kolmea ikkunaa

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin kyselyvastausten ja komission kanssa käytyjen keskustelujen perusteella.

60 Vaarana on, että väitteitä ei välttämättä dokumentoida ja käsitellä kokonaisuudessaan, etenkin henkilöstön vaihtuessa. Tarkastuksen ajankohtana komissiolla ja Euroopan ulkosuhdehallinnolla ei ollut yhteistä luottamuksellista tietokantaa, joka auttaisi varmistamaan, että väitteet kirjataan ja että niitä hallinnoidaan asianmukaisesti. Näin ollen tilintarkastustuomioistuin ei pysty vahvistamaan, että kaikkiin väitteisiin on kohdistettu seuranta.

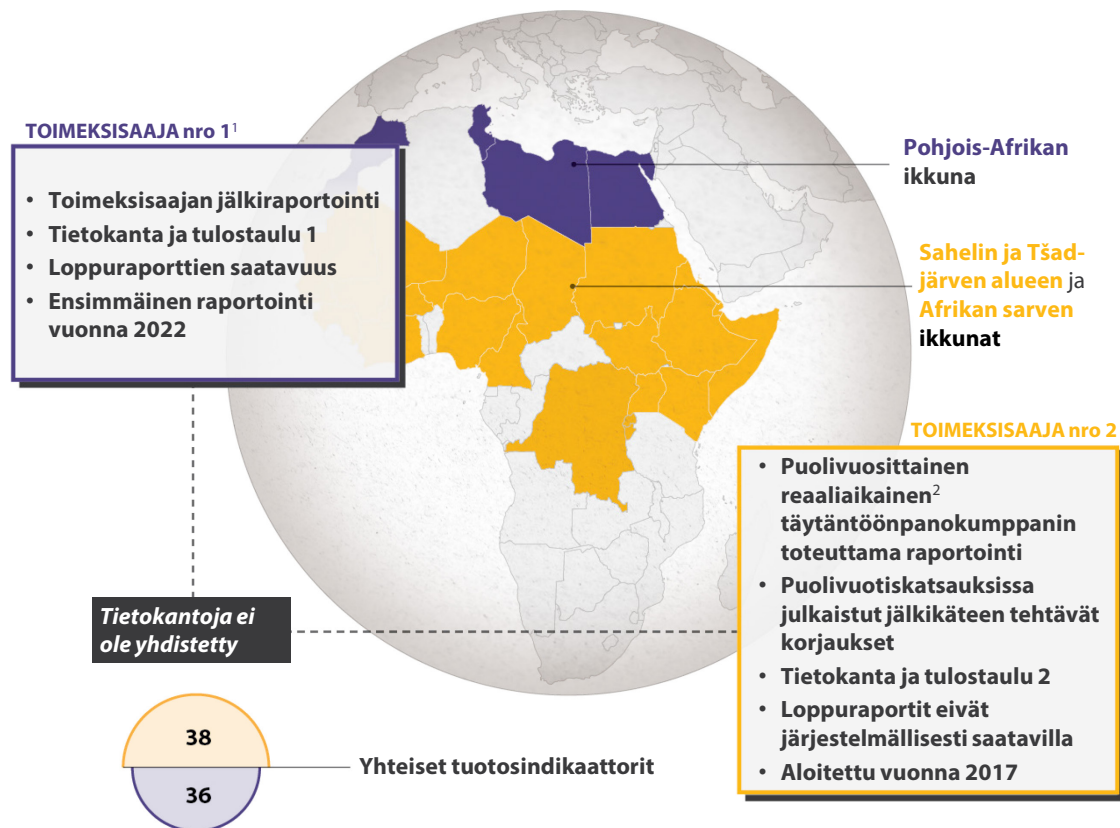
Seuranta- ja raportointijärjestelmän osatekijät eivät ole tarkkoja eivätkä vielä osoita, mitkä toimintatavat olivat parhaita

Seurantajärjestelmässä yhdistetään tiedot kaikkien hankkeiden tuotosindikaattoreista, mutta tarkastajat havaitsivat, ettei järjestelmä ole tarkka ja että saavutukset esitetään todellista suurempina

61 Tilintarkastustuomioistuin arvioi, seurattiinko Afrikka-hätärahaston tuloksia tehokkaasti hanke- ja rahastotasolla. Hanketaso seurannasta huolehtivat täytäntöönpanokumppanit sekä Afrikka-hätärahaston operatiiviset hallinnoijat EU:n edustustoissa, ja siinä hyödynnetään tulosperusteisen seurannan raportteja ja kolmansien osapuolten laatimia seurantaraportteja. Afrikka-hätärahaston yhteyteen on perustettu uusi erityinen järjestelmä, jolla mitataan yhteisiä saavutuksia. Tilintarkastustuomioistuin suositteli vuonna 2018, että komissio parantaisi Afrikka-hätärahaston seurantaa. Vuonna 2017 Afrikka-hätärahastossa oli jo aloitettu uuden seuranta- ja oppimisjärjestelmän käyttöönotto, jotta tietoja voitaisiin kerätä kaikista Afrikka-hätärahaston hankkeista Sahelia ja Tšad-järven aluetta ja Afrikan sarvea koskevan 38:n ja Pohjois-Afrikkaa koskevan 36 tuotosindikaattorin avulla (ks. [liitteessä IV](#) olevat esimerkit). Seuranta- ja oppimisjärjestelmä on Afrikka-hätärahaston tärkein väline näiden yhteisten tuotosindikaattorien seurannassa ja tulosten jakamisessa sidosryhmien kanssa. Tuotosluvut esitetään Afrikka-hätärahaston vuosikertomuksessa, strategisen johtoryhmän kokouksissa ja Afrikka-hätärahaston [verkkosivustolla](#), mutta mikään ulkoinen riippumaton taho ei ole todentanut niitä.

62 Kolme erillistä ulkopuolista toimeksisaajaa on kerännyt ja koostanut tietoja sekä tehnyt tutkimuksia ja analyyskejä seuranta- ja oppimisjärjestelmää varten vuodesta 2016 lähtien, ja kustannukset ovat olleet noin 18 miljoonaa euroa. Tällä hetkellä yksi hallinnoi Afrikan sarven sekä Sahelin ja Tšad-järven alueen ikkunoiden tietoja ja toinen vastaa Pohjois-Afrikasta (ks. [kaavio 13](#)).

Kaavio 13 – Toimeksisaajien tiedonkeruu seuranta- ja oppimisjärjestelmän raportoinnin perustana



¹ Vuosien 2017–2021 luvut raportoitiin alun perin eri toimeksisaaja, mutta toimeksisaajan nro 1 soveltamat menetelmät mahdollistivat kumulatiivisten tulosten raportoinnin vuodesta 2017 alkaen.

² Reaaliaikainen raportointi ei välttämättä perustu saatavilla oleviin (virallisiin) kertomuksiin, vaan sen tavoitteena on kertoa tilanteesta neljännesvuosittain tai puolivuositain, toisin kuin näihin kertomuksiin perustuvan jälkiraportoinnin.

Huom. Tässä kartassa näkyvät rajat ja nimitykset eivät ole virallisesti vahvistettuja tai Yhdistyneiden kansakuntien hyväksymiä.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin seuranta- ja oppimisjärjestelmän perusteella.

63 Tilintarkastustuomioistuin käytti *liitteeseen IV* sisältyvää 11 indikaattorin otosta varmistaakseen, että seurannan ja oppimisen järjestelmän raportointi oli tarkkaa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi virheitä ja epätarkkuuksia kaikissa otokseen valituissa hankkeissa. Sahelia ja Tšad-järven aluetta sekä Afrikan sarvea koskevassa raportoinnissa oli enemmän epäjohtonmukaisuuksia kuin Pohjois-Afrikkaa koskevassa raportoinnissa. Tämä johtuu osittain siitä, että Pohjois-Afrikan ikkunan konsultti luotti tietoihin, jotka hankkeiden toteuttajat raportoivat komission operatiivisten hallinnoijien antaman vahvistuksen jälkeen. Konsultti yritti myös välttää kaksinkertaista laskentaa ja noudatti varovaisempaa lähestymistapaa. Muissa ikkunoissa tiedot sisällytettiin seuranta- ja oppimisjärjestelmään neljännesvuosittain ennen kuin hallinnoijat komissiossa vahvistivat raportit. Epäjohtonmukaisuudet johtuivat

- o menetelmän muutoksista (seuranta- ja oppimisjärjestelmä perustettiin vuonna 2017 ensimmäisten hankkeiden hyväksymisen jälkeen)
- o menetelmän puutteista (ks. *laatikko 8*)

Laatikko 8

Esimerkki virheelliseen raportointiin johtaneesta menetelmän puutteesta

Etiopiassa toteutettiin hanke, jossa lisättiin käsienspesupisteitä covid-19-taudin leviämisen hidastamiseksi. Hankkeen toteuttaja ilmoitti sadasta käsienspesuasemasta, mutta seuranta- ja oppimisjärjestelmä ilmoitti nämä tuotokset sadaksi erilliseksi yksiköksi eikä yhdeksi rakennetuksi ja/tai kunnostetuksi sosiaalisesti infrastruktuuriksi. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että nämä laitteet olisi pitänyt ilmoittaa mikroinfrastruktuureina (käymälät, kaivot, sähkö) peruspalvelujen indikaattorissa ja laskea yhdeksi yksiköksi.



© Project implementers. Kaikki oikeudet pidätetään.

- o tuotosten raportoinnista liian suurina 13:ssa 16 hankkeesta (yleisempää kuin aliraportointi; esimerkiksi edunsaajien, infrastruktuurin tai alueen laskeminen kahteen kertaan (ks. [laatikko 9](#)))
- o siitä, että hankkeiden toteuttajat eivät jakaneet yksityiskohtaisia tietoja, minkä tarkastajat havaitsivat paikalla tehdyissä tarkastuksissa.
- o siitä, että seuranta- ja oppimisjärjestelmästä vastaavien toimeksisaajien oli vaikea saada täytäntöönpanokumppaneilta tarkkoja tietoja oikea-aikaisesti.

Laatikko 9

Esimerkkejä teollisuuspuistojen ja yritysinfrastruktuurien lukumäärän raportoimisesta liian suurina ja virheellisesti

Neljässä tilintarkastustuomioistuimen otokseen sisältyneessä hankkeessa ilmoitettiin yhteensä 62 rakennettua, laajennettua tai parannettua teollisuuspuistoa ja/tai yritysinfrastruktuuria. Tarkastajat havaitsivat, että neljässä hankkeessa ei ollut kyse teollisuuspuistoista. Tuotokset, jotka tarkastajat pystyivät tarkastamaan, liittyivät yritysinfrastruktuuriin tai laitteisiin.

Tilintarkastustuomioistuin ei saanut riittävästi tietoja vahvistaakseen, että ilmoitetuista 62 yksiköstä 33 oli olemassa, tai ne oli ilmoitettu virheellisesti seuranta- ja oppimisjärjestelmässä.

Yhdessä hankkeessa ilmoitettiin tässä indikaattorissa 12 tuotosta. Tarkastajat kävivät yhdessä tukea saaneista rakennelmista ja havaitsivat, että se oli ollut olemassa jo useita vuosia ja että paikallisviranomaiset olivat rakentaneet sen. Afrikka-hätärahaston tukea oli myönnetty vain pieninä tietoteknisinä laitteina: kannettavana tietokoneena, tulostimena, kuulokemikrofonina ja muistikirjana.

64 Tilintarkastustuomioistuin suositteli vuoden 2018 kertomuksessa, että hankkeiden suunnitteluasiakirjat, joita sanotaan käsitekehyyksiksi, sisältävät täsmällisiä, mitattavia, saavutettavia, relevantteja ja aikasidonnaisia (SMART) tavoitteita (ks. *liite I*). Komissio totesi kertomukseen antamissaan vastauksissa varmistavansa myös, että indikaattorit ovat SMART-indikaattoreita. Käsitekehyyksiä on sittemmin päivitetty. Yleisten ja erityisten tavoitteiden mittaamiseen käytettävät indikaattorit eivät kuitenkaan ole vielä täysin täsmällisiä, relevantteja, mitattavissa tai saavutettavia (ks. *laatikko 10*). Edistymisen mittaamista hankaloittaa se, että lähes puolella indikaattoreista ei ole selkeää perustasoa ja kolmanneksella tavoitteet ovat epäselviä tai niitä ei ole lainkaan. Afrikka-hätärahaston hankkeiden tulosperusteista seurantaa tekevät toimeksisaajat ovat vuodesta 2020 lähtien havainneet käsitekehyyksiin liittyviä ongelmia yli puolessa seuratuista hankkeista.

Laatikko 10

Esimerkki indikaattorista, joka ei ole SMART

Yhdessä hankkeessa otettiin käyttöön indikaattori ”kansallisten ja kansainvälisten asiantuntijoiden näkemykset ja niiden asiantuntijoiden osuus, joiden mielestä sääntelemätön muuttoliike vähenee ja sen aiheuttamat haavoittuvuudet lieventyvät”, jotta voidaan mitata edistymistä kohti tavoitetta ”sääntelemättömän muuttoliikkeen aiheuttamien haavoittuvuuksien lieventäminen ja sääntelemättömän muuttoliikkeen torjunta”.

Indikaattori ei ole täsmällinen: sen lisäksi, että se perustuu mielipiteeseen, siinä ei myöskään ilmoiteta, keitä asiantuntijoita on kuultava ja mitä lähteitä tiedonkeruussa käytetään. Siinä ei aseteta perustason arvoa, ja ainoa tavoite on ”vähentäminen”.

Tiedot eivät vielä riitä osoittamaan, miten kestävästi Afrikka-hätärahaston avulla puututaan laittoman muuttoliikkeen ja pakkomuuton perimmäisiin syihin

65 Tilintarkastustuomioistuimien tarkasti, onko Afrikka-hätärahaston raportointi täsmällistä ja saadaanko siitä tasapuolinen kuva saavutuksista (tehokkuus, vaikuttavuus, vaikutus) ja haasteista. Lisäksi tarkastettiin, ovatko tarkastuskäynnin kohteena olleiden hankkeiden tuotokset pysyneet paikoillaan tai käytössä valmistumisen jälkeen ja onko hankkeista saatu myönteisiä kehitystä koskevia tuotoksia ja vaikutuksia.

Raportoidut saavutukset ovat myönteisiä, mutta niissä ei yksilöidä parhaita lähestymistapoja sääntelemättömän muuttoliikkeen ja pakkomuuton vähentämiseksi

66 Tuloperusteisen seurannan raporttien mukaan puolet kaikista Afrikka-hätärahaston tuotoksista vastaa laadultaan odotuksia. Tarkastuksen ajankohtana tilintarkastustuomioistuimen otokseen kuuluneiden hankkeiden ilmoitettiin tuottaneen merkittävän osan niiden suunnitelluista toimista, laitteista tai töistä mutta ei kaikkia (ks. [liite II](#)). Viidessä näistä 16 hankkeesta toteutus oli kuitenkin vielä kesken. Paikalla tehdyissä tarkastuskäynneissä tarkastajat havaitsivat kolmen hankkeen toteuttajien ilmoittaneen liikaa tuotoksia (ks. esimerkki valmiiksi ilmoitetun käsityöpajan rakentamisesta [kuvassa 3](#)).

Kuva 3 – Käsityöpajan rakennus kesken sopimuksen päättyessä



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

67 Afrikka-hätärahastossa ei ole määritelty perustasoja eikä tavoitteita yleisten parannusten ja saavutusten mittaamiseksi. Lisäksi Afrikka-hätärahaston koko toiminta-alan tulostietoja ei ole mahdollista yhdistää samalla tavalla kuin tuotostietoja pääasiassa siksi, että Afrikka-hätärahastossa ei ole laadittu yhteisiä tulosindikaattoreita ennen ohjelmasuunnittelua¹⁸. Afrikka-hätärahaston seurantaraportteihin sisältyy kuitenkin hankekohtaisia analyyseja Sahelin ja Tšad-järven alueen sekä Pohjois-Afrikan ikkunoista. Afrikan sarven ikkunassa on koottu yhteen pieni määrä indikaattoreita samankaltaisista hankkeista ja keskitytty siinä hyötyihin, joita Afrikka-hätärahaston tuesta saadaan kotitalouksien tuloille, elintarviketurvalle, ravitsemukselle ja terveydelle, sääntelemättömän muuttoliikkeen vähentämiselle ja muuttoliikkeen hallinnalle.

¹⁸ Afrikka-hätärahaston Afrikan sarven seuranta- ja oppimisjärjestelmä, joulukuu 2023, s. 14.

68 Lukuisia ongelmallisempia Afrikka-hätärahaston hankkeita (tarkastusajankohtana 220) oli seurattu tulosperusteisen seurantajärjestelmän raporteissa, joista kahdessa kolmasosassa todettiin, että suunnitellut tulokset olivat vaarassa. Saaduista kokemuksista ja väliarvioinnista huolimatta komissio ei vielä seitsemän vuoden jälkeenkään pysty määrittämään tehokkaimpia ja vaikuttavimpia lähestymistapoja sääntelemättömän muuttoliikkeen ja pakkomuuton vähentämiseksi Afrikassa ja raportoimaan niistä.

69 Tilintarkastustuomioistuin totesi, että yhdessä otokseen kuuluneista hankkeista on saavutettu sen yleiset ja erityiset tavoitteet ja 11:ssä ne on saavutettu osittain (ks. *liite II*). Tietopuutteet ja SMART-indikaattorien puuttuminen vaikeuttavat kuitenkin täsmällisten tulosten ja vaikutusten mittaamista (ks. esimerkki *laatikossa 10*). Muissa neljässä hankkeessa toimia toteutetaan edelleen.

Kestävyyteen ja yliarviointiin liittyvät ongelmat vaikuttavat raportoituihin tuloksiin

70 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti Mauritaniassa yhden turvallisuushankkeen, joka koski liikkuvien turvallisuusjoukkojen kouluttamista ja varustamista erityisesti syrjäisemmillä alueilla yleisen turvallisuuden parantamiseksi ja maan vakauden edistämiseksi. Turvallisuusjoukot ovat evakuoineet ihmisiä ja omaisuutta tulvien alta ja pysäyttäneet salakuljetettuja aseita, huumausaineita, polttoaineita ja laittomia muuttajia. Ne ovat myös auttaneet pidättämään vankiloista karanneita tuomittuja terroristeja. Hanke on onnistunut, mutta ei ylikansallisten tavoitteidensa osalta (alueellista koordinaointia muiden maiden kanssa ei ollut).

71 Kolmella otokseen kuuluneista hankkeista tuettiin rajaturvallisuutta ja erityisesti rajavalvontaa, mutta yhdelläkään niistä ei ollut tulosindikaattoria, jolla voitaisiin mitata pelastettujen/pysäytettyjen henkilöiden määrää tai vaikutusta muuttovirtoihin. Kaiken kaikkiaan ei ole riittävästi tietoja, jotka osoittaisivat Afrikka-hätärahaston tuen vaikutuksen erityisesti keskisen Välimeren reitin kautta kulkevien muuttajien määrän vähenemiseen (ks. yksi esimerkki kolmesta hankkeesta *laatikossa 11*).

Laatikko 11

Parannuksista huolimatta tiedot eivät vielä riitä osoittamaan, onko olemassa selvä yhteys Afrikka-hätärahaston tuen ja rajaturvallisuutta ja muuttoliikkeen hallintaa koskevien Libyan viranomaisten valmiuksien välillä

Libyan yleinen rannikkoturvallisuushallinto on saanut vuodesta 2018 lähtien koulutusta ja varusteita, erityisesti korjattuja aluksia, mutta sen rooli etsintä- ja pelastusoperaatioissa on huomattavasti pienempi kuin Libyan rannikkovartiostolla. Libyan tärkein toimija merellä on rannikkovartiosto, joka sai ensimmäisen Afrikka-hätärahastosta rahoitetun veneen kesäkuussa 2023.

Vuosia 2019 ja 2020 lukuun ottamatta Libyaan on raportoitu palanneen enemmän ihmisiä kuin vuonna 2016. Libyaan palanneiden ja sieltä lähteneiden suhdeluku kääntyi laskuun vuonna 2019 huolimatta siitä, että Eurooppaan keskisen Välimeren reitin kautta saapuvien ihmisten määrä on kasvanut tasaisesti vuodesta 2019. Libyasta lähtevien ja Italiaan saapuvien muuttajien lukumäärä on kuitenkin edelleen paljon pienempi kuin vuonna 2016.

Libyalla ei myöskään ole kansallista etsintä- ja pelastustoiminnan koordinoitikeskusta, eikä sen meripelastuskeskus ole vielä toiminnassa, vaikka Afrikka-hätärahastosta rahoitetut laitteet toimitettiin joulukuussa 2021 (ks. [kuva 4](#)).

Kuva 4 – Tulevaan Tripolin meripelastuskeskukseen tarkoitettuja lukittuja ja käyttämättömiä kontteja



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Komissiota varten laadituissa ihmisoikeuksien seurantaraporteissa (ks. kohta 54) on todettu, että Libyan rannikkoviranomaiset eivät aina reagoi merellä tapahtuviin hätätilanteisiin eivätkä tiedota niistä järjestelmällisesti humanitaarisille järjestöille, jotka voivat tarjota apua maihinnousussa. Raporteissa on myös kiinnitetty huomiota etsintä- ja pelastustoimien suorittamiseen merellä tavalla, joka mahdollisesti rikkoo kansainvälistä oikeutta.

72 Tilintarkastustuomioistuimen otokseen sisältyi viisi hanketta, joiden tarkoituksena oli tarjota suojelua pakolaisille ja muuttajille. Kahdessa hankkeessa Etiopiassa ja yhdessä hankkeessa Gambiassa tuettiin toimia palaajien uudelleenkotouttamisen parantamiseksi ja kansallisten rakenteiden vahvistamiseksi. Arvokkaasta logistisesta ja aineellisesta tuesta huolimatta Gambian kansallinen muuttoliikkeen koordinoitelin kokoontui harvoin mutta laati toimintasuunnitelman vuosiksi 2023–2024, ja muuttoliikkeiden tietokeskusten verkosto lakkasi toimimasta, kun rahoitus lopetettiin. Sekä Etiopian että Gambian hankkeissa suunniteltiin ohjausjärjestelmää, jotta muuttajia koskevat tiedot voitaisiin välittää muille kumppaneille lisäapua varten. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kaikki Gambiassa toimivat rahoittajat eivät järjestelmällisesti käyttäneet verkkoalustaa ja että ohjaamiset perustuivat tapauskohtaisiin keskusteluihin (sähköpostitse tai puhelimitse), mikä aiheutti tuen päällekkäisyyden riskin (ks. [laatikko 12](#)). Verkkoalusta ei ollut lainkaan toiminnassa Etiopiassa.

Laatikko 12

Esimerkki toistuvasta tuloksettomasta Afrikka-hätärahaston tuesta

Vuonna 2018 yksi Gambiassa toimiva edunsaaja sai koulutusta ja avustusta siipikarja-alan yrityksen perustamiseen osana Afrikka-hätärahaston hankkeesta myönnettävää uudelleenkotouttamistukea. Hän oli saanut kanoja, rehua, lääkkeitä ja välineitä.

Vuonna 2022 hän sai samaa tukea kuin vuonna 2018, vaikka hän vahvisti suullisesti, ettei hänellä ollut aiempaa toimintaa.

Vuoteen 2023 mennessä, kun tarkastajat kävivät hänen luonaan, hän oli myynyt kaikki eläimensä, ja tämä toinen EU:n rahoittama hanke ei myöskään ollut enää toiminnassa.

73 Libyassa toteutettavassa hankkeessa tarjotaan monialaista apua muuttajille ja pakolaisille eri paikoissa. Humanitaarisilla järjestöillä on kuitenkin hyvin rajoitettu pääsy näihin paikkoihin. Se rajoittaa apua, jota ne voivat tarjota sitä tarvitseville. Jotkut haastatellut palaajat olivat saaneet muita kuin elintarvikkeita (hammasharja, hammastahna, saippua), joita he eivät voineet käyttää, koska heillä ei ollut vettä, mutta he kehuivat muita tarvikkeita, kuten vaatteita ja huopia. Afrikka-hätärahosta rahoitetuissa ihmisoikeuksien seurantaraporteissa on kiinnitetty huomiota aineellisen avun väärinkäyttöön. Virallisia säilöönottokeskuksia hallinnoiva Libyan viranomaisen on sulkenut osan keskuksista, eikä se osannut kertoa tarkastajille, kuka on nyt vastuussa Afrikka-hätärahoston tukea saaneista rakennuksista. Tarkastajat eivät päässeet käymään missään Afrikka-hätärahosta rahoitetuissa säilöönottokeskuksissa, koska Libyan viranomaiset eivät antaneet heille siihen lupaa. Ihmisoikeuksien seurantaraporttien mukaan säilöönottokeskusten elinolot paranivat hieman töiden aikana, mutta säilössä pidettyjen kohtelu ei muuttunut.

74 Tilintarkastustuomioistuimen otokseen kuuluneista hankkeista kymmenen koostui työllisyysmahdollisuuksien ja taloudellisten mahdollisuuksien luomiseen tähtäävistä toimista. Hankeraporteista käy ilmi, että tukea saaneiden edunsaajien tulot ovat kasvaneet. Tarkastajat tapasivat edunsaajia kaikissa kymmenessä hankkeessa, ja he olivat yleisesti ottaen tyytyväisiä saamaansa tukeen, vaikka jotkut valittivat, että se ei vastannut täysin heidän tarpeitaan.

75 Näistä kymmenestä hankkeesta kahdeksassa oli raporttien mukaan luotu yhteensä 14 028 työpaikkaa. Tilintarkastustuomioistuimen otoksen perustana olevat asiakirjat osoittavat kuitenkin, että lukua on paisuteltu huomattavasti. Tarkastajien paikalla tekemistä käynneistä kävi ilmi, että monet toiminnot ja siten väitetyt työpaikat eivät olleet kestäviä (ks. [laatikko 13](#)). Pitkän aikavälin tarpeisiin on hankala vastata hankkeen elinkaaren aikana. Edunsaajille annettiin vain vähän tukea ja riittämätöntä ohjausta tai valmennusta uskottavan liiketoimintasuunnitelman laatimiseen, markkina-analyysin tekemiseen tai kirjanpidon perusteiden oppimiseen. Yhdessä otokseen kuuluneessa toiminta-asiakirjassa todetaan, että pienten elinkeinojen koulutus ja tukeminen eivät aina ole osoittautuneet onnistuneiksi myöhemmän työllisyyden tai omaehtoisuuden parantamisen kannalta. Tätä riskiä ei ole kuitenkaan tuotu esiin muissa vastaavia toimia toteuttavissa hankkeissa.

Laatikko 13

Esimerkkejä kestävämmistä saavutuksista

Etiopiaan eräissä hankkeissa luodut työpaikat eivät olleet kestäviä

Sääntelemättömän muuttoliikkeen ehkäisemistä Etiopiassa työllisyyttä parantamalla koskeva hanke laski työttömyysastetta viidellä muuttoherkällä alueella vain 0,32 prosenttia. Osuus on vain 3,61 prosenttia asetetusta tavoitteesta. Vuonna 2021 kolmen kuukauden työsuhteen jälkeen 5 422 työpaikasta oli edelleen olemassa arviolta 3 335. Vuonna 2023 tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen ajankohtana luoduista työpaikoista ei kuitenkaan ollut saatavilla seurantatietoa. Näin ollen on epäselvää, kuinka kestäviä työpaikat olivat ja missä määrin hanke auttoi saamaan palaajat luopumaan yrityksestä lähteä uudelleen.

Teurastamo ja kanala käyttämättöminä odottamassa, koska ne eivät ole taloudellisesti kannattavia

Yhdessä hankkeessa Sahelin ja Tšad-järven alueella rahoitettiin vuonna 2021 siipikarjankasvatuksen mallitilaa, johon kuului aurinkovoimalla toimiva tuhannen linnun kanala, konttiteurastamo, hallintotoimisto, varastoja, yleisiä käymälöitä ja 60 kilovolttiampeerin generaattori. Siitä rahoitettiin myös maatilaa hoitavan nuorisoyhdistyksen tiloja.

Tarkastuskäynnin ajankohtana edunsaaja selitti, ettei liiketoiminnan harjoittaminen ollut taloudellisesti kannattavaa. Tilat olivat tyhjillään (ks. [kuva 5](#)), ja yhdistys oli yhteydessä EU:n ulkopuolisiin sijoittajiin, jotta nämä ottaisivat vuokran hoitaakseen.

Kuva 5 – Käyttämätön teurastamo



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

76 Kyläyhdistysten / lainaa antavien yhdistysten ja tuloa tuottavan toiminnan tukeminen voidaan laskea luoduiksi työpaikoiksi. Menetelmien mukaisesti luvut olisi ilmoitettava työpaikkoina vasta, kun tulokset on tarkastettu kuuden kuukauden kuluttua. Koska onnistumisasteita ei kuitenkaan mitata, ei ole mahdollista selvittää tarkasti, kuinka monta uutta työpaikkaa on luotu. Menetelmissä todetaan, että hankkeen ohessa luotuja työpaikkoja (välillisiä ja niin sanottuja hankkeesta johtuvia) ei pitäisi lähtökohtaisesti ottaa huomioon. Tilintarkastustuomioistuimen otoksen 16 hankkeesta kahdessa kuitenkin raportoitiin myös välillisistä tai hankkeesta johtuvista työpaikoista.

77 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti 57 edunsaajaa, jotka saivat taloudellista tukea liiketoiminnan aloittamiseen tai laajentamiseen. Kolmea toimea ei ollut vielä saatettu päätökseen, mutta 42 yritystä oli tarkastusajankohtana edelleen kokonaan tai osittain toiminnassa, vaikka 21 yrityksen kestävyys kohdistui riskejä. Kahdesta Etiopiassa toteutetusta hankkeesta myönnettiin avustuksia edunsaajille sillä edellytyksellä, että he jakoivat taloudellisen riskin. Tarkastajat kävivät yhdessä tällaisessa pienavustuksen saajassa, jonka osuus kokonaisinvestoinnista oli 40 prosenttia ja jonka yritys oli edelleen käynnissä (ks. [kuva 6](#)).

Kuva 6 – Kauppa Kebribeyahin pakolaisleirillä Etiopiassa



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

78 Yhdessä Tunisiassa toteutetussa hankkeessa onnistuttiin luomaan startup-yrityksiä, koska siitä tarjottiin laajaa valmennusta, annettiin 27 000 euroa startup-yrityskohtaista avustusta ja kunnioitettiin edunsaajien henkilökohtaisia valintoja. Hanke kohdistettiin myös huomattavasti harvemmillä edunsaajille ja siitä myönnetyn tuen tasot olivat muita hankkeita suurempia.

79 Afrikka-hätärahaston toimintaympäristöt ovat herkkiä ja epävakaita ja vaarantavat tuen kestävyden. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kaiken kaikkiaan, että tarkastetuista 115 investoinnista (yritykset, rakennelmat ja laitteet) 33 ei ollut enää toiminnassa käynnin ajankohtana, ja lisäksi 66 investoinnin kestävyys oli vaarassa. Yli puolet kyselytutkimukseen vastanneista katsoi, että Afrikka-hätärahastossa on painotettu riittävästi pitkän aikavälin tuloksia ja hankkeiden kestävyttä. Yli 60 prosenttia oli kuitenkin samaa mieltä siitä, että kansalliset viranomaiset eivät seuranneet tai ottaneet vastuulleen hanketoimia järjestelmällisesti. Saatuja kokemuksia koskevassa toimenpiteessä raportoitiin vuonna 2021 myös irtautumisstrategioiden puutteesta, mikä herätti huolta Afrikka-hätärahaston tulosten kestävydestä¹⁹.

80 Jäsenvaltioiden kehitysvirastojen ja EU:n edustustojen henkilöstön mukaan Afrikka-hätärahasto on auttanut EU:n jäsenvaltioita käymään muuttoliikettä koskevia vuoropuheluja kumppanimaiden kanssa. Se on avannut ovia erityisesti muille kuin kehitysyhteistyön sidosryhmille, kuten sisäministeriöille ja puolustus- tai turvallisuusjoukoille. Afrikka-hätärahaston yhtenä tavoitteena oli edistää muuttoliikettä koskevia vuoropuheluja erityisesti Gambiassa ja Etiopiassa. Näitä vuoropuheluja oli käynnissä tarkastuksen aikana, ja Etiopiassa ne aloitettiin uudelleen Tigrayn konfliktin päätyttyä.

¹⁹ ALTAI, [Learning Lessons from the EUTF](#), vaihe 2, 2021, s. 25 ja 28.

Johtopäätökset ja suositukset

81 Euroopan unionin Afrikka-hätärahastossa on kehitetty sen kahdeksan toimintavuoden aikana uusi lähestymistapa, jonka avulla voidaan kerätä tietoja epävakauden, sääntelemättömän muuttoliikkeen ja pakkomuuton perimmäisistä syistä, tunnistaa ihmisoikeuksiin kohdistuvia riskejä epävakaassa ympäristössä ja raportoida rahaston toimien kumulatiivisista saavutuksista. Afrikka-hätärahaston hankkeissa on ilmoitettu monien suunniteltujen tuotosten toteutumisesta ja niiden tavoitteet on saavutettu osittain. Tästä huolimatta Afrikka-hätärahaston tuesta myönnettävä rahoitustuki ei edelleenkään riittävällä tavalla kohdennu sovittuihin prioriteetteihin. Myös raportointiin, tulosten kestävyden varmistamiseen ja ihmisoikeuksien turvaamiseen liittyy haasteita.

82 Afrikka-hätärahasto on osaltaan edistänyt muuttoliikkeen pitämistä kehityksen ja toimintapoliittisen asialistan kärjessä. Tilintarkastustuomioistuin totesi Afrikka-hätärahaston aiemmassa tarkastuksessa, että rahasto oli joustava työkalu, joka kuitenkin olisi pitänyt suunnitella kohdennetummaksi. Siksi tilintarkastustuomioistuin suositteli muun muassa tutkimukseen ja näyttöön perustuvien raporttien käyttämistä Afrikka-hätärahaston laaja-alaisten tavoitteiden ja prioriteettien kohdentamisen terävöittämiseksi. Strategisella tasolla ei ole kuitenkaan tapahtunut paljon muutosta eikä tukea ole kohdennettu riittävästi. Johtoryhmä hyväksyi tarkemmat prioriteetit vuonna 2018, mutta niillä ei juuri ollut vaikutusta strategiaan valintoihin tai rahoitettaviin toimiin. Ks. kohdat [23–26](#) ja [80](#).

83 Kaikissa tarkastetuissa hankkeissa vastattiin tarpeisiin mutta ei kiireellisimpiin. Rahoituksen kohdentaminen ei perustunut erityisesti muuttoliikettä koskeviin indikaattoreihin. Afrikka-hätärahastoa koskevat päätökset pystyttiin tekemään nopeasti, mutta siitä tuettiin edelleen monenlaisia aloja ja toimia, eikä sopimusten tekeminen ollut kovin nopeaa. Ks. kohdat [27–28](#).

84 Aiempaan kehitysapuun verrattuna Afrikka-hätärahaston tuen kohdentamisessa pyrittiin enemmän hyödyntämään näyttöön perustuvaa tietoa. Afrikka-hätärahastosta on rahoitettu yli sadan tutkimukseen perustuvan raportin julkaisemista tarpeiden tunnistamisen tueksi. Suurin osa näistä kertomuksista tuli kuitenkin saataville vasta, kun lähes kaikki Afrikka-hätärahaston rahoitus oli sidottu. Ne olivat kuitenkin hyödyllisiä laadittaessa toimintasuunnitelmia naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineen – Globaali Eurooppa -välineen – ohjelmakaudelle 2021–2027. Komissio on myös saanut niistä hyödyllistä tietoa konfliktien, sääntelemättömän muuttoliikkeen ja pakkomuuton syistä ja dynamiikasta Afrikassa. Ks. kohdat [29–37](#).

Suositus 1 – Parannetaan näyttöön perustuvaa maantieteellisten alueiden ja edunsaajien kohdentamista

Jotta komissio voi priorisoida ja kohdentaa sääntelemättömän muuttoliikkeen ehkäisemiseen ja hallintaan antamaansa tulevaa tukea, sen olisi kohdennettava toimet merkityksellisimpiin maantieteellisiin alueisiin ja tarpeisiin hyödyntämällä erityisesti muuttoliikettä koskevia ja tutkimukseen perustuvia tietoja.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2025 loppu

85 Toiminta-asiakirjojen viittaukset saatuihin kokemuksiin olivat lyhyitä ja yleisluontoisia, eikä niissä tuotu esiin aiempia haasteita, sudenkuoppia tai parhaita käytäntöjä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi hanketoimia, joilla ei vastattu muuttoliikkeen hätätilanteisiin liittyviin tarpeisiin, ja muita toimia, jotka eivät enää olleet kestäviä. Afrikka-hätärahasto on tilannut kaksi raporttia saaduista kokemuksista, mutta ne tulivat saataville juuri ennen kuin rahasto lopetti sopimusten tekemisen. Ks. kohdat [34–39](#).

Suositus 2 – Sisällytetään Afrikka-hätärahaston asiakirjat keskustietokantaan tulevia toimia varten ja laajennetaan saatuja kokemuksia koskevaa osiota toiminta-asiakirjoissa

Tulevia kehitystoimiaan, myös naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välinettä – Globaali Eurooppa -välinettä, varten komission olisi sisällytettävä Afrikka-hätärahaston hankkeista saadut kokemukset keskustietokantaan ja laajennettava toiminta-asiakirjojen saatuja kokemuksia koskevaa osiota siten, että siinä mainitaan hyödynnetyt asiakirjat ja luetellaan kyseisessä maassa ja muualla samankaltaisissa toimissa havaitut sudenkuopat tai parhaat käytännöt.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2026 loppu

86 Afrikka-hätärahaston hankkeita toteutetaan vaikeissa ympäristöissä, joissa tukea voi ohjautua muihin kuin aiottuihin tarkoituksiin. Tässä yhteydessä hankkeen mahdollisten ihmisoikeusvaikutusten ennakkotarkastukset eivät olleet riittävän kattavia. Jos toiminta-asiakirjaan sisältyi lieventäviä toimenpiteitä, niitä ei järjestelmällisesti toteutettu hanketason erityisinä toimina tai indikaattoreina, jotka vahvistaisivat toimenpiteiden asianmukaisen täytäntöönpanon. Ks. kohdat [42–46](#).

87 Afrikka-hätärahaston epävakaata toimintaympäristö asettaa haasteita hankkeiden seurannalle. Libyan kasvaneiden riskien vuoksi komissio valitsi kolmansia osapuolia tekemään seurantaa, jotta Afrikka-hätärahaston toimien ihmisoikeusvaikutusten valvontaa maassa voidaan tehostaa. Tämä toimenpide on ensimmäinen laatuaan. Tämän käytännön avulla saadaan hyödyllistä tietoa Libyan ihmisoikeuksiin kohdistuvista riskeistä, mutta jatkotoimista ei ole näyttöä. Ks. kohdat [52–57](#).

88 Komissio katsoo, että sopimuslausekkeet, jotka mahdollistavat toiminnan keskeyttämisen tuomioistuimen tuomion tai EU:n päätöksen perusteella, ovat osa riittäviä takeita, joilla lievennetään vahingon välttämistä koskevia riskejä tai ihmisoikeuksiin kohdistuvia riskejä. Komissiolla ei ole virallisia sisäisiä menettelyjä EU:n rahoittamiin hankkeisiin liittyviä ihmisoikeusloukkauksia koskevien väitteiden ilmoittamiseksi, kirjaamiseksi ja seuraamiseksi. Riippumatta siitä, mistä väitteet ihmisoikeusrikkomuksista tai vahingon välttämisen periaatteen rikkomisista ovat peräisin, ei ole olemassa järjestelmää, jonka avulla voitaisiin osoittaa, että tällaiset tiedot on tutkittu asianmukaisesti ja otettu huomioon päätettäessä EU:n tuen jatkamisesta tai keskeyttämisestä. Ks. kohdat [58–60](#).

Suositus 3 – Parannetaan ihmisoikeuksiin kohdistuvien riskien tunnistamista ja ryhdytään lieventäviin toimiin

Jotta mahdollisista tulevista kehitystoimista tehtävässä päätöksenteossa noudatettaisiin paremmin vahingon välttämisen periaatetta, komission olisi

- a) arvioitava järjestelmällisesti ihmisoikeuksiin kohdistuvien riskien nimenomaista tasoa suunnittelu- ja laadintavaiheessa ja muunnettava ehdotetut lieventävät toimenpiteet erityisiksi toiminto- tai tuotosindikaattoreiksi, jos hankkeeseen liittyy merkittäviä ihmisoikeuksiin kohdistuvia riskejä
- b) laadittava ja levitettävä selvennettyjä sisäisiä menettelyjä ihmisoikeusväitteiden raportointia ja seurantaa varten EU:n rahoittamien hankkeiden yhteydessä
- c) analysoitava ihmisoikeusriskeihin liittyviä tietoja, jotka on saatu kolmannen osapuolen tekemän ihmisoikeuksien seurannan tai muiden keinojen, kuten väitteiden, avulla; yksilöitävä tällaisten analyysien tekemisestä vastaava taho; pidettävä kirjaa kaikista niiden vuoksi toteutetuista toimista ja syistä, joiden vuoksi EU:n tukea on päätetty jatkaa tai se on päätetty keskeyttää.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2025 loppu

89 Vaikka otokseen kuuluneiden hankkeiden toteuttajat ilmoittivat saavuttaneensa suurimman osan suunnitelluista tuotoksistaan mutta eivät kaikkia sekä saavuttaneensa monet tavoitteistaan, kestävyys oli usein epävarmaa. Afrikka-hätärahasto on kuitenkin helpottanut muuttoliikekysymyksiä koskevaa vuoropuhelua. Kaikki Afrikka-hätärahaston tukiosuudet raportoitiin OECD:lle ehdot täyttävänä virallisena kehitysapuna. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että joitakin toimintoja ei olisi pitänyt luokitella kuuluviksi niiden joukkoon. Ks. kohdat [40](#) ja [66–80](#).

90 Hanketason seurannan lisäksi komissio on perustanut järjestelmän, jolla mitataan sen toimien yhteisiä saavutuksia yhdistämällä kaikkien Afrikka-hätärahaston hankkeiden tulokset. Järjestelmässä on lähes 40 tuotosindikaattoria, mutta siinä ei oteta huomioon tuotosten kestävyyttä eikä raportteja siitä, ovatko hankkeet auttaneet puuttumaan epävakauden, sääntelemättömän muuttoliikkeen ja pakkomuuton perimmäisiin syihin. Tilintarkastustuomioistuimen otokseen kuuluneiden hankkeiden osalta raportoidut tuotokset eivät olleet täysin tarkkoja ja usein niitä liioiteltiin, mikä johtui osittain menetelmän puutteista ja siitä, etteivät hankkeiden toteuttajat jakaneet yksityiskohtaisia tietoja. Ks. kohdat [61–64](#).

Suositus 4 – Parannetaan saavutuksia koskevien raporttien tarkkuutta

Saavutuksia koskevan raportoinnin tarkkuuden parantamiseksi komission olisi

- a) selvitettävä, miten voidaan varmistaa mahdollisten tulevien kehitystoimien osalta, että hankkeiden toteuttajat jakavat aiempaa yksityiskohtaisempaa informaatiota taustatiedoista, joita on käytetty raportoitaessa indikaattoreista (esimerkiksi informaatiota laiteluetteloista, lopullisista edunsaajista, sijaintipaikoista ja osoitettavan tuen määrästä)
- b) mahdollisia tulevia kehitystoimia ajatellen sisällytettävä tulosperusteiseen seurantaan tai hankearviointeihin tarkastuksia, joissa selvitetään raportoitujen tulosten tarkkuutta ja kestävyyttä yhdistettyjen NDICI-indikaattoreiden perusteella
- c) yksilöitävä ne Afrikka-hätärahaston hankkeet, joiden kohdalla on riskinä, että ne on virheellisesti arvioitu virallisen kehitysavun vaatimusten mukaisiksi kaikilta osin, ja tarvittaessa oikaistava kyseisiä OECD:lle osoitettuja raportteja.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2025 loppu

Tilintarkastustuomioistuimen III jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Bettina Jakobsenin johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 9. heinäkuuta 2024 pitämässään kokouksessa.




Tilintarkastustuomioistuimen puolesta







Tony Murphy
presidentti

Liitteet

Liite I – Erityiskertomuksen 32/2018 suositusten seuranta

Pantu täytäntöön  kokonaisuudessaan  suurimmaksi osaksi  joiltakin osin  ei ole pantu täytäntöön.

Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Komission hyväksynyt suosituksen	Täytäntöönpanoaste
<p>Suositus 1</p> <p>Komission olisi ehdotettava erityisrahaston johtoryhmälle, että Afrikka-hätärahaston nykyisiä tavoitteita ja prioriteetteja tarkistetaan tarkemmiksi ja saavutettavissa oleviksi. Tällöin komission olisi otettava huomioon erityiset haasteet, jotka kullakin kolmesta ikkunasta on, määrittäen mahdollisuuksien mukaan myös tavoitearvot ja lähtötasot. Komission olisi tässä yhteydessä hyödynnettävä etenkin seuraavia:</p>		
a) tutkimusosion tuotokset	hyväksytty	
b) kaikkien rahoittajien valmiudet	hyväksytty	ei ole pantu täytäntöön
c) mekanismit kokemuksista oppimiseen koko erityisrahastossa.	hyväksytty	
<p>Suositus 2</p> <p>Komission olisi</p>		
a) laadittava selkeät yhteiset perusteet, joita sovelletaan kaikissa ikkunoissa, ja dokumentoitava kyseisten perusteiden mukaan tehty hanke-ehdotusten arviointi	hylätty	

Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Komission hyväksynyt suosituksen	Täytäntöönpanoaste
b) annettava operatiivisille johtoryhmille luettelo saaduista ehdotuksista, joista ei ole laadittu toimia koskevaa lomaketta, ja ilmoitettava syyt siihen, miksi erityisrahaston hallinnoija on hylännyt nämä ehdotukset	hylätty	
c) tiedotettava operatiivisille johtoryhmille kaikista huomattavista muutoksista jo hyväksytyihin hankkeisiin (eli tavoitteiden, talousarvion ja keston muutokset)	hyväksytty	
d) luotava toimia koskevaan lomakkeeseen erityinen osio, jossa osoitetaan etu, joka saadaan hankkeen tukemisesta nimenomaan Afrikka-hätärahastosta eikä muista EU:n tukimuodoista	hyväksytty	
<p>Suositus 3</p> <p>Komission olisi määritettävä kaikki nopeutetut menettelyt, joita voidaan soveltaa Afrikka-hätärahastoon, ja soveltuviissa tapauksissa edistettävä niiden käyttöä yhteistuumin mahdollisten täytäntöönpanokumppanien kanssa.</p>	hyväksytty	
<p>Suositus 4</p> <p>Komission olisi</p>		
a) tehtävä yhteisestä seurantajärjestelmästä täysin toimiva	hyväksytty	
b) sisällytettävä SMART-tavoitteet hankkeiden käsitekehyksiin ja parannettava indikaattorien laatua asettamalla määrälliset lähtötasot ja tavoitteet.	hyväksytty	

Liite II – Tilintarkastustuomioistuimen otos ja hankkeiden arviointi

Nro	Sopimuksen nimi	Afriikka-hätärahaston ikkuna	Maa	Tarkastuksen kohteena ollut maa	Sidottu määrä	Maksettu määrä, tilanne joulukuussa 2023	Tuotosten saavuttaminen tilintarkastustuomioistuimen mukaan	Tuloksen saavuttaminen tilintarkastustuomioistuimen mukaan	Otokseen valittujen toimien kestävyys
1	Better Migration Management Programme	Afrikan sarvi	Etiopia, Kenia, Sudan, Somalia	Etiopia	40 000 000	40 000 000			
2	Omo Delta Project: Expanding the Rangeland to achieve Growth & Transformation in Turkana (Kenya) and South Omo (Ethiopia)	Afrikan sarvi	Etiopia, Kenia	Etiopia	12 000 000	11 807 731			
3	Sustainable reintegration support to Ethiopian returnees from Europe and support to vulnerable displaced populations affected by COVID-19	Afrikan sarvi	Etiopia	Etiopia	15 000 000	13 500 000			
4	Stemming Irregular Migration in Northern & Central Ethiopia-SINCE (IDC)	Afrikan sarvi	Etiopia	Etiopia	19 844 494	19 844 494			

Nro	Sopimuksen nimi	Afriikka-hätärahaston ikkuna	Maa	Tarkastuksen kohteena ollut maa	Sidottu määrä	Maksettu määrä, tilanne joulukuussa 2023	Tuotosten saavuttaminen tilintarkastustuo mioistuimen mukaan	Tuloksen saavuttaminen tilintarkastustuo mioistuimen mukaan	Otokseen valittujen toimien kestävyys
5	Strengthened Socio-Economic Development and Better Employment Opportunities for Refugees and host communities in the Jigjiga Area	Afrikan sarvi	Etiopia	Etiopia	10 000 000	9 000 000			
6	Renforcement des capacités pour une meilleure gestion de la migration afin de protéger les enfants migrants contre l'exploitation et la traite	Sahel ja Tšad-järven alue	Mauritania	Mauritania	2 905 772	2 905 772			
7	GAR-SI SAHEL (Groupes d'Action Rapide – Surveillance et Intervention au Sahel)	Sahel ja Tšad-järven alue	Niger, Mauritania, Burkina Faso, Mali, Tšad, Senegal	Mauritania	17 986 073	17 383 993			

Nro	Sopimuksen nimi	Afriikka-hätärahaston ikkuna	Maa	Tarkastuksen kohteena ollut maa	Sidottu määrä	Maksettu määrä, tilanne joulukuussa 2023	Tuotosten saavuttaminen tilintarkastustuo mioistuimen mukaan	Tuloksen saavuttaminen tilintarkastustuo mioistuimen mukaan	Otokseen valittujen toimien kestävyys
8	Renforcement de la résilience et de la capacité d'autonomisation des réfugiés des rapatriés et des personnes déplacées internes liés au conflit du Nord Mali	Sahel ja Tšad-järven alue	Mauritania	Mauritania	4 900 000	4 900 000			
9	Strengthening the management and governance of migration and the sustainable reintegration of returning migrants in the Gambia	Sahel ja Tšad-järven alue	Gambia	Gambia	3 900 000	3 900 000			
10	Make it in The Gambia - Building a Future – Promoting agribusiness and strengthening social cohesion	Sahel ja Tšad-järven alue	Gambia	Gambia	5 000 000	4 990 299			
11	Make it in The Gambia - Rural Infrastructure for Employment Creation in The Gambia (RIEC)	Sahel ja Tšad-järven alue	Gambia	Gambia	7 000 000	7 000 000			

Nro	Sopimuksen nimi	Afriikka-hätärahaston ikkuna	Maa	Tarkastuksen kohteena ollut maa	Sidottu määrä	Maksettu määrä, tilanne joulukuussa 2023	Tuotosten saavuttaminen tilintarkastustuo mioistuimen mukaan	Tuloksen saavuttaminen tilintarkastustuo mioistuimen mukaan	Otokseen valittujen toimien kestävyys
12	Support to Integrated border and migration management in Libya (vaihe I)	Pohjois-Afrikka	Libya	Libya	42 223 927	27 279 629			
	Support to Integrated border and migration management in Libya (vaihe 2)	Pohjois-Afrikka	Libya	Libya	16 800 000	15 632 088			
13	Protecting vulnerable migrants and stabilizing communities	Pohjois-Afrikka	Libya	Libya	70 800 000	70 603 804			
14	Strengthening Local Capacities for Resilience and Recovery	Pohjois-Afrikka	Libya	Libya	18 000 000	17 083 270			Tarkastus- käynti vain yhden tuotoksen osalta
15	Border Management Programme for the Maghreb region (BMP-Maghreb)	Pohjois-Afrikka	Tunisia	Tunisia	65 000 000	60 395 998			Ei tarkastus- käyntiä

Nro	Sopimuksen nimi	Afrikka-hätärahaston ikkuna	Maa	Tarkastuksen kohteena ollut maa	Sidottu määrä	Maksettu määrä, tilanne joulukuussa 2023	Tuotosten saavuttaminen tilintarkastustuo mioistuimen mukaan	Tuloksen saavuttaminen tilintarkastustuo mioistuimen mukaan	Otokseen valittujen toimien kestävyys
16	Développement des opportunités d'emploi et d'investissement à travers la mobilisation de la diaspora	Pohjois-Afrikka	Tunisia	Tunisia	4 000 000	4 000 000			

Selite	Tuotokset ja tulokset	Kestävyys
Saavutettu	Yli 75 prosenttia suunnitelluista tavoitteista saavutettu	Useimmat otokseen valitut toiminnot olivat kestäviä käynnin ajankohtana ja todennäköisesti pysyvät kestävinä
Saavutettu osittain	Yli 50 prosenttia suunnitelluista tavoitteista saavutettu	Useimmat otokseen valitut toiminnot olivat kestäviä käynnin ajankohtana, mutta niissä on riskejä
Epättydyttävä	Alle 50 prosenttia suunnitelluista tavoitteista saavutettu	Useimmat otokseen valitut toiminnot eivät olleet kestäviä käynnin ajankohtana
Ei vielä mahdollista tehdä johtopäätöksiä	Hanketta ei ole saatu päätökseen	Ei mahdollista tehdä johtopäätöksiä, koska tarkastuskäyntiä ei ole tehty

Liite III – Erityiskertomuksen 32/2018 suosituksen 2 seurantaan koskeva otos

T05-EUTF-SAH-GM-04: Digitalising The Gambia – Technical assistance to strengthen the ICT sector
T05-EUTF-SAH-MR-09: Partenariat Opérationnel Conjoint pour la Mauritanie
T05-EUTF-SAH-REG-25: Radio Jeunesse Sahel
T05-EUTF-SAH-REG-26: Contribution au financement du Secrétariat de la Coalition pour le Sahel
T05-EUTF-NOA-LY-11: Managing mixed migration flows: protection, health assistance, resilience and community engagement
T05-EUTF-NOA-TN-03: Action pour la protection des personnes migrantes en situation de vulnérabilité
T05-EUTF-NOA-REG-16: Fast track emergency response to COVID-19 in NoA countries for the most vulnerable populations
T05-EUTF-NOA-REG-14: Durable solutions for Refugee Unaccompanied and Separated Children (Libya and Egypt) and Family Reunification
T05-EUTF-HOA-ET-77: Stability and basic services Gambella
T05-EUTF-HOA-REG-81: Enhancing protection, lifesaving assistance and sustainable solutions for evacuees from Libya through the Emergency Transit Mechanism (ETM) in Rwanda
T05-EUTF-HOA-REG-67: CRRF Urban Development and Mobility

Liite IV – Seuranta- ja oppimisjärjestelmän tuotosindikaattoreita koskeva otos

Afrikka-hätärahaston indikaattorit
1.1 Afrikka-hätärahastosta rahoitetuilla hankkeilla luotujen tai tuettujen välittömien työpaikkojen määrä
1.2 Perustettujen tai tuettujen mikroyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten määrä
1.3 Tuloja tuottavan toiminnan kehittämisessä avustettujen henkilöiden määrä
1.5 Rakennettujen, laajennettujen tai parannettujen teollisuuspuistojen ja/tai yritysinfrastruktuurien määrä
2.1 a Rakennettujen ja/tai kunnostettujen sosiaalisten infrastruktuurien määrä
2.6 Niiden maatalous- ja laidunekosysteemien hehtaarimäärä, joilla on otettu käyttöön kestäviä hoitokäytäntöjä EU:n tuella
4.1 Hallinnon vahvistamiseksi tuettujen infrastruktuurien määrä
4.1 a Hallinnon vahvistamiseksi toimitettujen laitteiden määrä
4.2 Sellaisen valtionhallinnon instituutioiden, sisäisten turvallisuusjoukkojen ja asiaankuuluvien valtiosta riippumattomien toimijoiden henkilöstön määrä, joka on saanut koulutusta hallinnosta, konfliktien ehkäisemisestä ja ihmisoikeuksista
4.6 Laadittujen ja/tai suoraan tuettujen strategioiden, lakien, toimintapolitiikkojen ja suunnitelmien määrä (kansallinen taso)
6.1 Annettujen ja/tai jaettujen covid-19-pandemiaan liittyvien tarvikkeiden määrä

Lyhenteet

ECHO-pääosasto: EU:n pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosasto

EUH: Euroopan ulkosuhdehallinto

EUTF: Euroopan unionin Afrikka-hätärahasto

Frontex: Euroopan raja- ja merivartiovirasto

HoA: Afrikan sarvi

HOME-pääosasto: Muuttoliike- ja sisäasioiden pääosasto

INTPA-pääosasto: Kansainvälisten kumppanuuksien pääosasto

JRC: Yhteinen tutkimuskeskus

MLS: Seuranta- ja oppimisjärjestelmä

NDICI: Naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön väline

NEAR-pääosasto: Naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto

NoA: Pohjois-Afrikka

ODA: Virallinen kehitysapu

OECD: Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö

ROM: Tulospohjainen seuranta

SLC: Sahel ja Tšad-järven alue

Sanasto

Hankkeesta johtuva työpaikka: Työllisyys, joka syntyy suorasta ja välillisestä työllisyydestä saatavien tulojen lisäkäytöstä.

Laiton muuttaja: Henkilö, joka saapuu maahan tai oleskelee maassa ilman, että hänellä on siihen tarvittava lupa.

Looginen viitekehys: Yksityiskohtainen suunnittelutyökalu, joka kattaa hankkeen toteuttamisen, hallinnoinnin, seurannan ja arvioinnin. Sanotaan myös **käsitekehyykseksi**.

Ohjausjärjestelmä: Useiden sidosryhmien välinen yhteistyöprosessi suojele- ja avustuspalvelujen tarjoamiseksi haavoittuvassa asemassa oleville muuttajille.

Tulos: Hankkeen aiheuttama välitön tai pitkäaikainen muutos, joka yleensä liittyy sen tavoitteisiin; esimerkiksi hyödyt työvoiman paremmasta koulutuksesta.

Tulosperusteinen seuranta: Riippumattomien asiantuntijoiden arvio käynnissä olevien hankkeiden tuotoksista ja tuloksista esimerkiksi merkityksellisyyden, tehokkuuden, vaikuttavuuden, vaikutusten ja kestävyiden kriteerien perusteella.

Tuotos: Jotakin hankkeessa tuotettua tai saavutettua, esimerkiksi koulutuskurssin järjestäminen tai tien rakentaminen.

Unionin erityisrahasto: EU:n hallinnoima rahasto, joka kokoaa varoja useista lähteistä rahoittaakseen kansainvälisiä toimia hätätilanteessa tai meneillään olevassa kriisissä, yleensä kehitysmaissa.

Vaikutus: Loppuun saatetun hankkeen tai ohjelman laajemmat pitkän aikavälin seuraukset, kuten koko väestölle koituvat sosioekonomiset hyödyt.

Komission vastaukset

<https://www.eca.europa.eu/fi/publications/sr-2024-17>

Tarkastuksen eteneminen

<https://www.eca.europa.eu/fi/publications/sr-2024-17>

Tarkastustiimi

Euroopan tilintarkastustuomioistuin esittää erityiskertomuksissaan tulokset tarkastuksista, joita se kohdistaa EU:n toimintapolitiikkoihin ja ohjelmiin tai yksittäisten talousarvioalojen hallinnointiin liittyviin aihealueisiin. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät tavoitteenaan mahdollisimman suuri vaikuttavuus. Se ottaa huomioon tuloksellisuuteen tai sääntöjen noudattamiseen kohdistuvat riskit, tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuuntaukset sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tästä tuloksellisuuden tarkastuksesta vastasi III tarkastusjaosto, jonka erikoisalana ovat ulkoiset toimet, turvallisuus ja oikeus. Tarkastusjaoston puheenjohtaja on Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen Bettina Jakobsen. Tarkastusta johti alun perin tilintarkastustuomioistuimen jäsen Hannu Takkula, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Turo Hentilä ja kabinettiaavustaja Nita Tennilä.

Tarkastuksen vei päätökseen tilintarkastustuomioistuimen jäsen Bettina Jakobsen apunaan kabinettipäällikkö Katja Mattfolk, toimialapäällikkö Michael Bain, tehtävävastaava Aurelia Petliza sekä tarkastajat Loulla Puisais-Jauvin ja Edwin van Veen. Kieliasiantuntijana toimi Thomas Everett. Graafista tukea antoi Giuliana Lucchese. Britta Middelberg antoi kyselyä varten menetelmätukea ja Terje Teppan-Niesen ja Ramune Šarkauskiene antoivat hallinnollista tukea.



Bettina Jakobsen



Katja Mattfolk



Michael Bain



Edwin van Veen



Giuliana Lucchese



Britta Middelberg



Terje Teppan-Niesen



Ramune Šarkauskiene

TEKIJÄNOIKEUDET

© Euroopan unioni, 2024

Datan ja asiakirjojen uudelleenkäyttöä koskevat Euroopan tilintarkastustuomioistuimen periaatteet vahvistetaan avoimen datan politiikkaa ja asiakirjojen uudelleenkäyttämistä koskevassa [Euroopan tilintarkastustuomioistuimen päätöksessä 6-2019](#).

Ellei toisin ilmoiteta (esimerkiksi yksittäisissä tekijänoikeusilmoituksissa), Euroopan tilintarkastustuomioistuimen sisältöihin, jotka EU omistaa, myönnetään käyttöoikeudet [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licence](#) -käyttöoikeuden nojalla. Tämä merkitsee, että uudelleenkäyttö on yleensä sallittua, jos sisällön tuottaja mainitaan asianmukaisesti ja sisältöön tehdyistä muutoksista ilmoitetaan. Euroopan tilintarkastustuomioistuimelle kuuluvan sisällön uudelleenkäyttäjä ei saa vääristää asiakirjojen alkuperäistä merkitystä tai sanomaa. Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa mistään seurauksista, jotka johtuvat uudelleenkäytöstä.

Uudelleenkäyttäjän on hankittava tarvittavat lisäoikeudet, jos tietyssä sisällössä (esimerkiksi Euroopan tilintarkastustuomioistuimen henkilöstöstä otetuissa valokuvissa) esitetään tunnistettavissa olevia henkilöitä tai jos sisällössä on mukana kolmansien tahojen töitä.

Jos tällainen lisäoikeus saadaan, se kumoaa ja korvaa yllä mainitun yleisen käyttöoikeuden. Lisäoikeutta koskevassa luvassa on selvästi ilmoitettava käyttöoikeuden rajoitukset.

Jos sisällöt eivät ole EU:n omaisuutta, voi olla, että lupa niiden käyttöön tai jäljentämiseen on pyydyttävä suoraan asianomaisilta tekijänoikeuksien haltijoilta.

Kuva laatikossa 8: © Project implementers. Kaikki oikeudet pidätetään.

Kaaviot 11 ja 12 sekä liite I – Kuvakkeet: Nämä kaaviot on suunniteltu käyttäen sivustolta Flaticon.com saatua aineistoa. © Freepik Company S.L. Kaikki oikeudet pidätetään. Tietokoneohjelmistot tai asiakirjat, joihin kohdistuu teollisoikeuksia, kuten patentteja, tavaramerkkejä, rekisteröityjä malleja, logoja ja nimiä, eivät kuulu Euroopan tilintarkastustuomioistuimen uudelleenkäyttöperiaatteiden piiriin.

EU:n toimielinten verkkosivuilla (joiden verkkotunnuksen loppuosa on europa.eu) on linkkejä ulkopuolisille Internet-sivustoille. Koska Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa näistä sivustoista, on suositeltavaa, että tutustutte niiden tietosuoja- ja tekijänoikeusperiaatteisiin.

Tilintarkastustuomioistuimen logon käyttö

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen logoa ei saa käyttää ilman tilintarkastustuomioistuimen ennakkosuostumusta.

HTML	ISBN 978-92-849-2787-6	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/633656	QJ-02-24-016-FI-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2758-6	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/95543	QJ-02-24-016-FI-N

EU pyrkii vuonna 2015 perustetulla Euroopan unionin Afrikka-hätärahastolla (EUTF) ehkäisemään muuttoliikkeen, epävakauden ja sisäisen pakolaisuuden perimmäisiä syitä Afrikassa.

Tilintarkastustuomioistuin kohdisti seurantaan vuonna 2018 esittämiinsä suosituksiin ja arvioi, onko Afrikka-hätärahaston tuki kohdennettu paremmin ja siten, että ihmisoikeudet otetaan asianmukaisesti huomioon. Tarkastajat havaitsivat, että tuetuissa hankkeissa on raportoitu useiden tulosten saavuttamisesta. Afrikka-hätärahaston tukea ei silti edelleenkään ole kohdennettu sovittuihin prioriteetteihin riittävällä tavalla. Raportoitujen tulosten tarkkuuden ja kestävyiden osalta on myös havaittu puutteita, eikä ihmisoikeusloukkauksia koskevia väitteitä varten ole menettelyjä ja seuranta.

Tilintarkastustuomioistuin esittää neljä suositusta Afrikka-hätärahaston päättämistä ja/tai tulevia kehitystoimia ajatellen.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus, annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN



Euroopan unionin
julkaisutoimisto

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/contact

Verkkosivut: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors