



Bryssel 13.2.2017
COM(2017) 69 final

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

**Perusoikeuksia ja kansalaisuutta koskevan ohjelman (2007–2013)
jälkiarviointikertomus**

1	JOHDANTO.....	3
1.1	KERTOMUKSEN TARKOITUS	3
1.2	MENETELMÄT JA TIETOLÄHTEET	3
1.3	YHTEENVETO OHJELMASTA	3
2	ARVIOINNIN TULOKSET	6
2.1	OHJELMAN TARKOITUKSEN MUKAISUUS	6
2.1.1	Toimien tarkoituksen mukaisuus ohjelman tavoitteiden kannalta	6
2.1.2	Ehdotuspyynnöissä ja valituissa toimissa asetetut painopisteet ja niiden poliittinen merkitys	7
2.1.3	Ohjelman tarkoituksen mukaisuus kohderyhmien tarpeiden kannalta.....	7
2.2	JOHDON MUKAISUUS JA TÄYDENTÄVYYS	7
2.2.1	Hankkeiden luonne.....	8
2.2.2	Rahoitetut toimet	8
2.2.1	Hankkeiden välisten synergioiden luominen	9
2.3	Tuloksellisuus	10
2.3.1	Ohjelman ja hankkeiden saavutukset	10
2.3.2	Hankkeiden vaikutus EU:n ja kansallisten politiikkojen ja lainsäädännön täytäntöönpanoon ja kehittämiseen	11
2.3.1	Hankkeiden tuloksellisuus niiden omien tavoitteiden saavuttamisessa	12
2.4	JATKUVUUS JA SIIRRETTÄVYYS	12
2.4.1	Lyhyen aikavälin jatkuvuus: hankkeiden tulosten levittäminen	13
2.4.2	Keskipitkän aikavälin jatkuvuus: tulosten jatkuminen.....	14
2.4.3	Kumppanuuksien jatkuminen hankkeiden päätyttyä.....	14
2.4.4	Pitkän aikavälin jatkuvuus: hankkeen tulosten siirrettävyys.....	15
2.5	TEHOKKUUS JA YKSINKERTAISTAMISMAHDOLLISUUDET	15
2.5.1	Saavutettu vaikutus suhteessa kustannuksiin	15
2.5.2	Eri välineiden välisen määrärahojen jaon tehokkuus	16
2.5.3	Yksinkertaistamismahdollisuudet	17
2.6	EUROOPPALAINEN LISÄARVO	18
2.6.1	Rahoitettujen hankkeiden maantieteellinen kattavuus	18
2.6.2	Kumppanuuksien rakenne	20
2.6.3	Ohjelman maantieteellisen kattavuuden analyysi	21
2.6.4	Lisäarvo EU:lle ja avustusten saajille	22
3	PÄÄTELMÄT	23

1 JOHDANTO

1.1 KERTOMUKSEN TARKOITUS

Perusoikeuksia ja kansalaisuutta koskevan ohjelman, jäljempänä 'ohjelma', perustamisesta tehdyn päätöksen mukaan komission on toimitettava jälkiarviointikertomus vuosilta 2007–2013¹. Tämän jälkiarvioinnin² laati riippumaton ulkopuolinen arvioija asiasta vastaavien komission virkamiesten avustuksella.

Tämä kertomus perustuu edellä mainittuun arviointiin. Se on jäsennelty tärkeimpien arviointiperusteiden ja vastaavien kysymysten perusteella. Niitä ovat tarkoituksenmukaisuus, johdonmukaisuus ja täydentävyys, tuloksellisuus, vaikutukset, jatkuvuus, tehokkuus, yksinkertaistamismahdollisuudet ja eurooppalainen lisäarvo.

1.2 MENETELMÄT JA TIETOLÄHTEET

Tämän loppuarvioinnin perustana on

- perusteellinen tarkastelu, jonka kohteena olivat käytettävissä olleet tiedot vuosien 2007–2013 ohjelmasta rahoitetuista 135 hankeavustuksesta ja 34 toiminta-avustuksesta
- ohjelma-asiakirjojen, kuten perustamispäätöksen, vuotuisten työohjelmien sekä avustuksia ja julkisia hankintasopimuksia koskevien ehdotuspyyntöjen tarkastelu
- verkossa saatavilla olevien muiden tietojen, esim. EU:n toimintapoliittisten asiakirjojen, verkkosivustojen / asiaan liittyvien EU:n ohjelmien perustamispäätösten jne., tarkastelu
- kaikkiaan 169:n (hankeavustuksin ja toiminta-avustuksin rahoitetun) hankkeen määrällinen analyysi
- ohjelmasta rahoitusta saaneiden verkkokyselyyn antamien 71 vastauksen analysointi
- selosteet 17 seuranta-haastattelusta, jotka tehtiin vuosina 2007–2013 ohjelmasta avustuksia saaneiden hankkeiden koordinaattoreille / organisaatioille, ja
- neljä komission virkamiesten selventävää haastattelua.

1.3 YHTEENVETO OHJELMASTA

Ohjelma perustettiin vuosiksi 2007–2013 osana perusoikeuksien ja oikeusasioiden yleisohjelmaa 19 päivänä huhtikuuta 2007 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2007/252/YOS, jäljempänä 'perustamispäätös'.

Perustamispäätöksen 2 artiklan mukaan ohjelmalla on seuraavat neljä yleistä tavoitetta:

- edistää Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan 2 kohdassa määriteltyjen perusoikeuksien sekä unionin kansalaisuudesta johtuvien oikeuksien kunnioittamiseen perustuvan eurooppalaisen yhteiskunnan kehittämistä
- vahvistaa kansalaisyhteiskuntaa ja rohkaista julkista, avointa ja säännöllistä vuoropuhelua perusoikeuksista
- torjua rasismia, muukalaisvihaa ja juutalaisvastaisuutta ja edistää parempaa uskontojen ja kulttuurien välistä ymmärrystä sekä suurempaa suvaitsevaisuutta kaikkialla Euroopan unionissa

¹ Neuvoston päätös 2007/252/YOS, tehty 19 päivänä huhtikuuta 2007, perusoikeuksia ja kansalaisuutta koskevan erityisohjelman perustamisesta vuosiksi 2007–2013 osana perusoikeuksien ja oikeusasioiden yleisohjelmaa.

² Kertomus ulkopuolisen arvioijan tekemästä jälkiarvioinnista on saatavilla osoitteessa

http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/frc_programme_evaluation_final_report.pdf ja sen liitteet osoitteissa

http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/frc_annex_1_2_and_3.pdf ja

http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/frc_annex_4_quantitative_analysis.pdf

Komission jälkiarviointikertomus on saatavilla osoitteessa <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0249:FIN:EN:PDF>

- parantaa oikeus- ja hallintoviranomaisten sekä oikeusalan ammattilaisten välisiä yhteyksiä, tiedonvaihtoa ja verkostoitumista muun muassa tukemalla oikeudellista koulutusta keskinäisen ymmärtämyksen parantamiseksi erityisesti tällaisten viranomaisten ja alan ammattilaisten kesken.

Ohjelman yleisillä tavoitteilla täydennetään asetuksella (EY) N:o 168/2007 perustetun Euroopan unionin perusoikeusviraston tavoitteita eli myötävaikuttamista siihen, että yhteisön politiikkoja kehitetään ja pannaan täytäntöön perusoikeuksia täysimääräisesti noudattaen.

Ohjelmasta, kuten muistakin perusoikeuksien ja oikeusasioden yleisohjelmaan kuuluvista ohjelmista, rahoitetaan toimia seuraavien mekanismien kautta³:

- yhteisrahoituksena myönnettävät hankeavustukset (enintään 80 prosenttia kokonaiskustannuksista) yhteisön edun mukaisille yksittäisille valtioidenvälisille hankkeille, joita jäsenvaltion viranomainen tai muu elin, kansainvälinen järjestö tai valtioista riippumaton järjestö on esittänyt ja joiden kesto voi olla enintään kaksi vuotta
- toiminta-avustukset, joilla annetaan taloudellista tukea (enintään 80 prosenttia kokonaiskustannuksista) yleiseurooppalaista etua ajavien valtioista riippumattomien järjestöjen tai muiden toimijoiden toiminnalle
- toiminta-avustukset sellaisten menojen yhteisrahoittamiseksi, jotka liittyvät oikeusperustassa mainittujen organisaatioiden (Euroopan perustuslakituomioistuinten konferenssin ja Euroopan unionin korkeimpien hallinto-oikeuksien ja ylimpien hallintotuomioistuinten yhdistyksen) pysyvään työohjelmaan sekä
- kilpailutetut sopimukset / julkiset hankinnat, joiden avulla toteutetaan komission käynnistämiä erityistoimia, joita ovat muun muassa selvitykset ja tutkimukset, mielipidemittaukset ja kartoitukset, indikaattoreiden ja yhteisten menetelmien luominen, tietojen ja tilastojen keruu, käsittely ja levittäminen, seminaarit, konferenssit ja asiantuntijakokoukset, yleisökampanjoiden ja -tilaisuuksien järjestäminen, verkkosivujen kehittäminen ja ylläpito, tiedotusmateriaalin laatiminen ja levittäminen, kansallisten asiantuntijoiden verkostojen tukeminen ja hallinnointi, analyysit, seuranta ja arvioinnit jne.

Ohjelmalle oli myönnetty toukokuusta 2007 joulukuuhun 2013 ulottuvaksi täytäntöönpanokaudeksi kaiken kaikkiaan 94,8 miljoonan euron määrärahat (ks. taulukko 1-1).

Taulukko 1-1 Ohjelman suunnitellun talousarvion erittely (2007–2013)

Avustuksia ja sopimuksia varten käytettävissä oleva talousarvio								
Vuosi	Hankkeet (hankeavustukset)		Toiminta-avustukset		Komission aloitteet		Vuotuinen kokonaisbudjetti	
	Arvo (€)	%	Arvo (€)	%	Arvo (€)	%	Arvo (milj. €)	%
2007	5 505 000	51,9 %	2 100 000	19,8 %	2 995 000	28,3 %	10,60	100 %
2008	5 800 000	50,0 %	2 100 000	18,1 %	3 700 000	31,9 %	11,60	100 %
2009	9 200 000	64,8 %	1 300 000	9,2 %	3 700 000	26,1 %	14,20	100 %
2010	10 195 000	73,9 %	1 400 000	10,1 %	2 205 000	16,0 %	13,80	100 %
2011	9 290 000	67,3 %	1 000 000	7,2 %	3 510 000	25,4 %	13,80	100 %
2012	12 235 000	80,0 %	1 000 000	6,5 %	2 065 000	13,5 %	15,30	100 %
2013	10 900 000	70,3 %	1 000 000	6,5 %	3 600 000	23,2 %	15,50	100 %
	63 125 000	66 %	9 900 000	10,4 %	21 775 000	23 %	94,80 m	

Perusoikeuksia ja kansalaisuutta koskeva ohjelma –vuotuiset työohjelmat (2007–2013)

³ Perusoikeuksia ja kansalaisuutta koskevan erityisohjelman perustamisesta vuosiksi 2007–2013 osana perusoikeuksien ja oikeusasioden yleisohjelmaa 19 päivänä huhtikuuta 2007 tehdyn neuvoston päätöksen 2007/252/YOS 4 ja 8 artikla.

Komissio julkaisi vuosina 2007–2013

- viisi hankeavustuksia koskevaa ehdotuspyyntöä: FRC/AG 2007, 2008, 2009–2010, 2011–2012, 2013
- kuusi toiminta-avustuksia koskevaa ehdotuspyyntöä: FRC/OG 2007 varainhoitovuodeksi 2008, FRC/OG 2008 varainhoitovuodeksi 2009, FRC/OG 2009 varainhoitovuodeksi 2010, FRC/OG 2010 varainhoitovuodeksi 2011, FRC/OG 2012 varainhoitovuodeksi 2012 ja FRC/OG 2013 varainhoitovuodeksi 2013.

Komissio myös rahoitti 111:tä komission aloitetta julkisten hankintamenettelyjen kautta.

Taulukko 1-2 esittää ohjelman täytäntöönpanokauden aikana rahoitettujen toimien määrät vuotta kohti.

Taulukko 1-2 Rahoitettujen toimien määrä ohjelmavuotta kohti

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	YHTEENSÄ
Hankeavustukset	18	26	49		42		E/S ⁴	135
Toiminta-avustukset	3	7	4	6	0	10	4	34
Julkiset hankinnat	7	19	14	27	13	16	15	111

Valtaosa avustuksista (46 prosenttia) myönnettiin kansallisille valtioista riippumattomille järjestöille, mukaan lukien valtioista riippumattomien järjestöjen foorumit ja verkostot. Toiseksi suurin osuus hankkeista (19 prosenttia) oli eurooppalaisen verkoston/foorumin johtamia, ja seuraavina olivat kansallisten viranomaisten (esim. ministeriöiden) (6 prosenttia), tutkimuslaitosten (6 prosenttia) ja yliopistojen (6 prosenttia) johtamat hankkeet. Lisäksi 5 prosenttia hankkeista oli paikallisviranomaisten, 4 prosenttia muiden koulutuslaitosten, 3 prosenttia alueviranomaisten ja 5 prosenttia muiden organisaatioiden johtamia. Hankkeista 0,6 prosenttia oli tuomioistuinten, julkishallinnon tai syyttäjälaitoksen johtamia.

Ohjelmasta hankeavustusta saaneiden hankkeiden toimista 24 prosenttia koskee tietoisuuden lisäämistä, tiedottamista ja tietojen levittämistä. Seuraavaksi suurimmat osuudet ovat keskinäisellä oppimisella, hyvien käytäntöjen vaihdolla ja yhteistyöllä (22 prosenttia), analyttisillä toimilla (20 prosenttia), keskeisille toimijoille annettulla tuella (15 prosenttia) ja koulutustoimilla (13 prosenttia).

Toiminta-avustusta ohjelmasta saaneissa hankkeissa tietoisuuden lisääminen, tiedottaminen ja tietojen levittäminen on 25 prosentin osuudella toimien yleisin laji. Seuraavaksi yleisimmät ovat keskeisille toimijoille annettu tuki (24 prosenttia), keskinäinen oppiminen, hyvien käytäntöjen vaihto ja yhteistyö (23 prosenttia), analyttiset toimet (16 prosenttia) ja koulutustoimet (10 prosenttia)⁵.

⁴ Eivät sisälly tähän arviointiin, koska loppuraportteja ei ollut toimitettu tämän arviointiprosessin aikana.

⁵ *Ex post* evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Fundamental Rights and Citizenship Programme (FRC), ICF, 28. heinäkuuta 2015, s. 4–5
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/frc_programme_evaluation_final_report.pdf

2 ARVIOINNIN TULOKSET

2.1 OHJELMAN TARKOITUKSEN MUKAISUUS

Ohjelman tarkoituksenmukaisuutta arvioidaan sen perusteella, kuinka johdonmukaisesti ohjelman toimet vastaavat ohjelman tavoitteita, EU:n laajempia poliittisia tarpeita ja kohderyhmien tarpeita.

2.1.1 Toimien tarkoituksenmukaisuus ohjelman tavoitteiden kannalta

Komissio määritteli kunkin vuoden työohjelmassa toiminnan painopistealoja varmistaakseen, että ohjelmasta saadaan ohjelman tavoitteiden mukaisia tuloksia. Painopistealoilla puolestaan määriteltiin hankeavustusten avulla rahoitettujen toimien kohdentaminen pyytämällä hakijoita esittämään yhteen tai useampaan painopistealaan kuuluvia toimia. Painopisteet saattoivat muuttua vuosittain EU:n poliittisen ohjelman mukaan ja eri alojen käytännön tarpeiden mukaan.

Vuodelle 2007 laaditussa ensimmäisessä vuotuisessa työohjelmassa otettiin käyttöön painopiste, jossa keskityttiin lapsen oikeuksien suojelemiseen komission tiedonannon ”Tavoitteena lasten oikeuksia koskeva EU:n strategia” johdosta. Tavoitteena oli parantaa lapsen oikeuksia koskevan Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksen mukaisten lasten oikeuksien edistämistä ja kunnioittamista erilaisilla toimilla, kuten tiedotuskampanjoilla ja lasten erityistarpeiden analysoinnilla. Tämä painopisteala kuuluu perusoikeuksien edistämisen laajempaan tavoitteeseen, joten on tarkoituksenmukaista priorisoida tätä alaa johdonmukaisesti vuosien kuluessa⁶.

Vuoden 2007 vuotuisessa työohjelmassa otettiin painopisteeksi myös rasismien, muukalaisvihän ja juutalaisvastaisuuden torjunta. Tämä on ohjelman näitä asioita koskevan yleisen tavoitteen mukaista. Tarkoituksena oli edistää stereotyyppien murtamiseen ja rasististen asenteiden, puheiden ja väkivallantekojen torjumiseen tähtääviä toimia käyttämällä keskinäisen ymmärtämyksen edistämistä ja eri yhteiskuntaryhmiä yhdistävien lähestymistapojen kehittämistä koskevia aloitteita. Vuonna 2008 lisättiin yksi uusi painopiste – homofobian torjunta. Siinä pyritään entistä paremmin tunnistamaan ja torjumaan homofobisia asenteita ja stereotyyppioita. Nämä kaksi painopistettä säilytettiin ohjelman päättymiseen eli vuoden 2013 loppuun saakka⁷.

Perustamispäätöksessä ei mainita tietosuojaa eikä oikeutta yksityisyyteen, mutta komissio teki niistä painopistealan jo vuoden 2007 vuotuisessa työohjelmassa. Tämä painopisteala kuuluu lasten oikeuksien tapaan perusoikeuksien edistämisen laajempaan tavoitteeseen ja on sen vuoksi tarkoituksenmukainen ohjelman tavoitteiden kannalta. Vuonna 2011 asetettiin uusi painopiste tietosuojaviranomaisten välisen yhteistyön parantamiseksi. Ohjelmakauden aikana ei tehty muita muutoksia tämän alan painopisteisiin⁸.

Perustamispäätöksen mukaan yhtenä erityisenä tavoitteena on ”tiedottaa kaikille henkilöille heidän oikeuksistaan, myös niistä, jotka johtuvat unionin kansalaisuudesta, jotta unionin kansalaisia rohkaistaan osallistumaan aktiivisesti demokratian toimintaan unionissa”. Tämä on näin ollen erityisen tärkeä ala, ja se määriteltiinkin painopisteeksi koko ohjelmakauden kattavasti.

Vuoden 2008 vuotuisessa työohjelmassa otettiin käyttöön painopiste, joka koskee Euroopan unionin perusoikeuskirjaan liittyvää koulutusta, jonka tavoitteena on parantaa oikeus- ja hallintoviranomaisten sekä oikeusalan ammattilaisten tietämystä ja ymmärtämystä Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa vahvistetuista periaatteista. Tämä painopiste säilytettiin vuoden 2012 vuotuisen työohjelmaan saakka, jossa otettiin painopisteeksi myös suuren yleisön kouluttaminen. Siinä keskitytään erityisesti hankkeisiin, joissa ohjataan omasta mielestään perusoikeusloukkausten kohteeksi joutuneita ihmisiä ottamaan yhteyttä asianomaisiin viranomaisiin⁹.

⁶ Ks. ed., s. 7.

⁷ Ks. edellinen viite.

⁸ Ks. edellinen viite.

⁹ Ks. ed., s. 8.

2.1.2 Ehdotuspyynnöissä ja valituissa toimissa asetetut painopisteet ja niiden poliittinen merkitys

Ohjelmassa määritellyt ja ehdotuspyynnöissä asetetut painopisteet olivat ohjelman aikana kaiken kaikkiaan EU:n poliittisten toimien mukaisia, ja näyttää siltä, että niissä on asianmukaisesti myötätunto kyseisiä poliittisia toimia¹⁰. Ohjelman painopisteet valitsi pääasiassa toimintapolitiikasta vastaava yksikkö poliittisen ohjelman ja kullakin alalla määriteltyjen käytännön tarpeiden mukaan. Valintaan osallistui koko hierarkiaketju ja sen yhteydessä kuultiin eri pääosastoja. Valintaprosessilla pyrittiin varmistamaan, että painopisteet olivat EU:n poliittisten toimien mukaisia.

Esimerkiksi vuodesta 2010 alkaen EU:n poliittisen ohjelman yhtenä kansalaisuuteen liittyvänä painopisteenä oli sukupuolten tasa-arvon edistäminen Euroopan parlamentin vaaleihin osallistumisessa. Seuraavana vuonna se esitettiin ohjelman vuotuisessa työohjelmassa yhtenä painopisteenä¹¹.

2.1.3 Ohjelman tarkoituksenmukaisuus kohderyhmien tarpeiden kannalta

Ohjelma sai suuren suosion, ja siihen toimitettiin käytettävissä olleeseen rahoitukseen nähden varsin suuri määrä hakemuksia. Hakemusten kokonaismäärä vaihteli hankeavustusten osalta vuoden 2007 kaikkiaan 66 hakemuksesta 257 hakemukseen vuosina 2011–2012. Toiminta-avustuksia koskevia hakemuksia oli vähiten vuonna 2007 eli kaikkiaan 11 ja eniten vuonna 2010 eli kaikkiaan 52¹².

Valtaosa verkkokyselyyn vastanneista oli saanut useampia avustuksia ohjelmasta. He katsoivat, että komission ehdotuspyynnöissä määrittelemät painopisteet olivat tarkoituksenmukaisia sekä kohderyhmän erityistarpeiden (80 prosenttia vastaajista) että oman kotimaansa tarpeiden (86 prosenttia vastaajista) kannalta¹³. Useimmat haastatellut (10 kaikkiaan 17:sta) olivat tyytyväisiä myös ehdotuspyynnöissä esitettyihin painopisteisiin. Ehdotuspyyntöihin tyytymättömiä oli vain kaksi 17 haastatellusta¹⁴.

Ei kuitenkaan pystytty vahvistamaan, oliko kohderyhmän tarpeet mahdollista täyttää hankkeiden toimien, tuotosten ja tulosten avulla ja täytettiinkö ne tosiasiassa. Tarpeiden arvioinnit eivät ole pakollisena vaatimuksena avustusten saajille. Arviointien perusteella olisi kuitenkin voitu saada paljon selkeämpi kuva avustuksen hakijoiden toteuttamien hankkeiden tarkoituksenmukaisuudesta ja parantaa niiden tekemien selvitysten laatua sekä luoda perusta hankkeen menestyksen myöhemmälle arvioinnille. Hankkeet, jotka eivät perustu tarpeiden arviointiin, voivat olla tarkoituksenmukaisia kohderyhmien tarpeiden kannalta. Jätettäessä tarpeet arvioimatta saatetaan kuitenkin menettää mahdollisuus kehittää tarkoituksenmukaisempia menetelmiä tai kohderyhmien tukemiseen käytettäviä keinoja.

2.2 JOHDONMUKAISUUS JA TÄYDENTÄVYYS

Ohjelman painopisteenä oleva yleinen perusoikeuksien suojeleminen käsittää myös lasten oikeuksien suojeleminen. Daphne-ohjelmassa lapset ovat yksi niistä haavoittuvista ryhmistä, joita suojellaan väkivallalta ohjelman puitteissa. Myös rikosten ennalta ehkäisyä ja torjuntaa koskevan erityisohjelman (ISEC) yleisissä tavoitteissa mainitaan lasten suojeleminen, erityisesti rikoksen uhriksi joutumiselta. Euroopan pakolaisrahasto ja Euroopan kotouttamisrahasto keskittyvät pakolaisiin ja siirtymään joutuneisiin henkilöihin. Niiden tavoitteisiin kuuluu myös lasten – tosin vain niiden omiin kohderyhmiin kuuluvien lasten – suojeleminen.

Perusoikeuksien yleistä suojelemaa koskevaan ohjelman tehtäväalueeseen kuuluvat rasismin, muukalaisvihan, juutalaisvastaisuuden ja homofobian torjumisen tavoitteet ovat yhteisiä muun muassa

¹⁰ Ks. ed., s. 11.

¹¹ Ks. edellinen viite.

¹² Ks. ed., s. 13.

¹³ Ks. edellinen viite.

¹⁴ Ks. edellinen viite.

Progress-ohjelman ja seitsemännen tutkimuksen, teknologian kehittämisen ja demonstroinnin puiteohjelman kanssa. Progress-ohjelman tavoitteena on henkilöiden suojelu syrjinnältä. Sen painopiste on kapeampi, koska siinä keskitytään edistämään Eurooppa 2020 -strategiassa asetettuja taloudellisia ja sosiaalisia tavoitteita. Myös Daphne-ohjelma, jossa keskitytään varmistamaan tiettyjen haavoittuvien ryhmien suojelu väkivallalta, on tämän alan osalta täydentävä ohjelma.

Eniten mahdollisuuksia täydentävyyteen, mutta myös päällekkäisyyteen, havaittiin olevan koulutuksen sekä oikeusalan ammattilaisten ja oikeusalan toimijoiden verkostoitumisen tavoitteiden yhteydessä. Ohjelman tavoite on tältä osin varsin laaja. Sen on määrä parantaa oikeus- ja hallintoviranomaisten sekä oikeusalan ammattilaisten välisiä yhteyksiä, tiedonvaihtoa ja verkostoitumista. Tavoitteen saavuttamiseksi tuetaan keskinäisen ymmärtämyksen parantamiseen tähtäävää oikeudellista koulutusta, kuitenkin keskittyen yleensä perusoikeuksiin liittyvään koulutukseen. Mahdollisuuksia täydentävyyteen ja toisaalta päällekkäisyyteen on eniten oikeusasioden pääosaston rikosoikeuden ohjelmassa (JPEN) ja yksityisoikeuden ohjelmassa (JCIV). JPEN- ja JCIV-ohjelman sekä perusoikeuksia ja kansalaisuutta koskevan ohjelman tavoitteena on parantaa kansallisten oikeuslaitosten jäsenten koulutusta. JPEN-ohjelmasta voidaan kuitenkin rahoittaa vain rikosoikeuden alaan ja JCIV-ohjelmasta vain yksityisoikeuden alaan kuuluvia toimia. JPEN- ja JCIV-ohjelmat ovat sen vuoksi tarkemmin kohdennettuja kuin arvioitava ohjelma.

Tämän perusteella eniten mahdollisuuksia täydentävyyteen havaittiin olevan JPEN- ja Progress-ohjelmissa. Myös Daphne- ja ISEC-ohjelmissa todettiin olevan mahdollisuuksia täydentävyyteen. Analyysissa ei havaittu päällekkäisyyttä terrorismin ehkäisemistä, torjuntavalmiutta ja seurausten hallintaa koskevan erityisohjelman (CIPS-ohjelman) tai huumetorjuntaa ja -tiedotusta koskevan erityisohjelman (DPIP-ohjelman) kanssa¹⁵.

2.2.1 Hankkeiden luonne

Ohjelmaan kuului yksinomaan valtioidenvälisiä hankkeita. Kansallisia hankkeita ohjelmaan kuului vain siltä osin, kuin ne olivat osa laajempaa valtioidenvälistä hanketta. Ohjelmaa toteutettiin suoran hallinnoinnin menetelmällä yhdessä muiden rahoitusohjelmien kanssa, joita käytettiin oikeusasioita, perusoikeuksia ja tasa-arvoa koskevien EU:n vuosien 2007–2013 politiikkojen tukemiseen. Suorassa hallinnoinnissa komissio huolehtii ohjelmasuunnittelusta ja operatiivisesta toiminnasta ja on kokonaan vastuussa ohjelmista.

2.2.2 Rahoitetut toimet

Vuotuisten painopisteiden määrittely ohjelman vuotuisessa työohjelmassa on yksi tapa varmistaa ohjelman ja muiden EU:n ohjelmien ja politiikkojen välinen johdonmukaisuus. Näiden ohjelmien ja etenkin vuotuisten painopisteiden määrittelyä tukevat komission monet sisäiset ja ulkopuoliset toimijat. Tässä yhteydessä otetaan huomioon monia poliittisia painopisteitä ohjelman vuotuisten painopisteiden määrittelyssä.

Keskeisille aihealueille määriteltyjen painopisteiden tarkastelussa havaittiin seuraavat tapaukset, joissa painopisteiden asettamisessa oli pyritty johdonmukaisuuteen ja täydentävyyteen sekä päällekkäisyyden estämiseen¹⁶:

- Lapsen oikeuksien suojelu: hankeavustuksia koskevissa ehdotuspyynnöissä mainittiin vuosina 2008 ja 2009–2010 tuki rikoksen uhreiksi joutuneita lapsia koskeville hankkeille, millä täydennettiin Daphne-ohjelmaa.
- Rasismin, muukalaisvihan, juutalaisvastaisuuden ja homofobian torjuminen: vuosina 2008 ja 2009–2010 hankeavustuksia koskevissa ehdotuspyynnöissä mainittiin vastaavasti tuki sellaisten stereotyyppien murtamiseen tähtääville toimille, joiden jatkuvuus tai leviäminen johtaa väkivaltaisuuksiin, millä täydennettiin osittain Daphne-ohjelmaa.

¹⁵ Ks. ed., s. 15.

¹⁶ Ks. ed., s. 16–17.

- Vuoden 2008 ehdotuspyynnön painopisteessä ”homofobian torjunta” suljettiin pois toimet, jotka olisivat olleet päällekkäisiä työssä ilmenevän syrjinnän torjuntaa koskevien toimien kanssa. Samat toimet suljettiin pois myös vuosien 2009–2010 ehdotuspyynnössä. Kummassakin tapauksessa pyrittiin välttämään päällekkäisyys Progress-ohjelman kanssa.
- Kansalaisuus ja aktiivinen osallistuminen demokratian toteuttamiseen unionissa: eri ehdotuspyynnöissä määriteltiin laaja kirjo painopisteitä, kuten tiedottaminen toisessa jäsenvaltiossa asuvien unionin kansalaisten mahdollisuuksista osallistua Euroopan parlamentin vaaleihin sekä unionin kansalaisuuden hankkimista ja menettämistä koskevien parhaiden käytäntöjen vaihto. Tähän painopisteeseen liittyvissä monissa eri ehdotuspyynnöissä ei näytä juurikaan tarjoutuvan mahdollisuuksia täydentävyyteen.
- EU:n perusoikeuskirjaa koskeva koulutus ja oikeusalan ammattilaisten ja oikeusalan toimijoiden verkostoituminen: vuosien 2011–2012 ehdotuspyynnössä suljettiin pois hankkeet, joiden pääasiallisena tavoitteena oli uusien verkkosivustojen luominen; näin pyrittiin estämään päällekkäisyys sellaisten hankkeiden kanssa, joita jo toteutetaan oletettavasti julkisten hankintojen kautta. Vuoden 2013 ehdotuspyynnössä priorisoidaan erityisesti hankkeita, joilla perusoikeuksista tehtyjä kanteluja käsitteleviä viranomaisia kannustetaan laatimaan käsiteltäväksi ottamisen arviointiin käytettäviä tarkistuslistoja, ja vaaditaan hakijoita tuomaan hanke-ehdotuksissa esille hankkeiden täydentävyys ja lisäarvo perusoikeusviraston tekemän työn kannalta.
- Tietosuoja ja oikeus yksityisyyteen: tämän painopistealan vuosien 2011–2012 ehdotuspyynnössä viitataan lasten yksityisyyden suojan vahvistamiseen verkkoympäristössä, mikä merkitsee ohjelman sisäistä täydentävyyttä painopistealan ”lapsen oikeuksien suojele” kanssa.

2.2.1 Hankkeiden välisten synergioiden luominen

Verkkokyselystä kävi ilmi, että synergiaa oli saatu aikaan muista EU:n ja kansallisista ohjelmista rahoitettujen muiden hankkeiden kanssa¹⁷.

Kaikkiaan 29 vastaajasta 14 ilmoitti luoneensa synergiaa muiden ohjelman hankkeiden kanssa. Lisäksi 21 vastaajaa ilmoitti luoneensa synergiaa muista EU:n ohjelmista rahoitettujen hankkeiden kanssa, ja 23 ilmoitti, että synergiaa oli saatu aikaan muiden vastaaviin tavoitteisiin tähtäävien kansallisten/alueellisten ohjelmien kanssa. Seitsemän kyselyyn vastannutta totesi, että synergiaa oli luotu kansainvälisten avunantajien muista ohjelmista rahoitettujen hankkeiden kanssa.

Verkkokyselyyn vastanneet antoivat muun muassa seuraavia esimerkkejä synergioista:

- Ihmiskaupan lapsiuhrien avustamista ja uudelleenkotouttamista koskeneen hankkeen ”Assisting and reintegrating children victims of trafficking: promotion and evaluation of best practices in source and destination countries (ARECHIVIC)” johtaja totesi, että hanke pystyttiin kytkemään tiiviisti yhteen muista EU:n ohjelmista rahoitettujen ja kansainvälisten avunantajien rahoittamien hankkeiden kanssa (esim. Euroopan neuvoston GRETA-hanke). Hankkeessa myös saatiin aikaan synergiaa muissa jäsenvaltioissa toteutettujen hankkeiden ja erityisesti Slovakian kansallisen komission toimien kanssa. Tämän katsottiin olevan hyödyksi rajat ylittävän yhteistyön uusien mekanismien perustamiselle tällä alalla. Saman hankkeen johtaja viittasi myös synergioihin ISEC-ohjelmasta ja Norjan rahaston kautta rahoitettujen hankkeiden kanssa.
- Syrjinnän paljastamista internetissä koskevan hankkeen ”ICUD (Internet: Creatively Unveiling Discrimination)” johtaja totesi, että hankkeen toteutusvaiheen aikana tehtiin tiivistä yhteistyötä muiden arvioitavasta ohjelmasta tai Daphne III -ohjelmasta rahoitettujen vastaaviin tavoitteisiin pyrkivien hankkeiden johtajien kanssa. Hankkeiden johtajat vaihtoivat

¹⁷ Ks. ed., s. 18.

kokemuksia ja tietoja hankkeiden tuloksista, minkä ansiosta hanketyöryhmät pystyivät oppimaan toinen toisiltaan ja tehostamaan tämän syrjinnän muodon torjuntaa. Hankkeen johtaja totesi, että johtoryhmän jäsenet esittelivät hankkeen ja sen tulokset muissa hankkeissa järjestetyissä konferensseissa/seminaareissa/kokouksissa ja pystyivät jakamaan omia menetelmiään ja havaintojaan laajemmalle yleisölle.

2.3 Tuloksellisuus

Ohjelman tuloksellisuus määräytyy ohjelmalle asetettujen tavoitteiden ja ohjelman hankkeissa asetettujen tavoitteiden saavuttamisen mukaan.

2.3.1 Ohjelman ja hankkeiden saavutukset

Useimmat lasten oikeuksien alan tuotokset (102 kaikkiaan 143:sta) liittyivät tiedottamiseen ja analyysitoimintaan. Tuotokset olivat painopistealan tavoitteen mukaisia (esim. lasten oikeuksien edistämiseen liittyvät tapahtumat, kirjat tai muu julkaistu materiaali ja selvitykset tai ohjeet)¹⁸. Esimerkiksi etnisten ryhmien välistä väkivaltaa ja lasten oikeuksia kouluympäristössä selvittäneessä hankkeessa ”Children’s voices: exploring interethnic violence and children’s rights in the school environment” laadittiin tilannekatsauksia, jotka auttavat ymmärtämään etniseen alkuperään liittyvien kysymysten ja entisten ryhmien välisen väkivallan yleistä taustaa viidessä jäsenvaltiossa. Myös kvantitatiiviset tieteelliset tutkimukset ja kvalitatiiviset tieteelliset kenttätutkimukset antoivat tietoja ja käsityksen etnisten ryhmien välisestä väkivallasta kouluympäristössä, väkivallan muodoista ja ilmiön laajuudesta.

Laadukasta oikeusapua ilman huoltajaa oleville lapsille koskeneessa hankkeessa ”Right to Justice: Quality Legal Assistance for Unaccompanied Children” laadittiin yksityiskohtainen tutkimusraportti tästä aiemmin tutkimatta jääneestä aiheesta. Lisäksi kehitettiin pääperiaatteita koskeva väline¹⁹.

Asettamalla rasismia, homofobiaa ja juutalaisvastaisuutta koskevia painopisteitä pyrittiin edistämään hankkeita, joilla torjutaan stereotyyppioita, syrjintää ja väkivaltaa, sekä tukemaan aloitteita, joilla edistetään keskinäistä ymmärtämystä ja kehitetään eri yhteiskuntaryhmiä yhdistäviä lähestymistapoja.

Useilla hankeavustuksilla laadittiin rasismin, homofobian ja juutalaisvastaisuuden torjuntaan liittyviä raportteja, koulutusta ja oppimateriaaleja²⁰. Yksi esimerkki tämän tyyppisistä hankkeista oli vuosien 2009–2010 hankeavustukseen liittynyt German Autonomia Foundationin toteuttama hanke ”One Europe! Transnational Network of Citizens Actions promoting Intercultural Understanding and Mutual Respect”. Hankkeeseen sisältyi yli 20 paikassa eri puolilla osallistujamaita (Tanska, Bulgaria, Unkari ja Saksa) toteutettuja toimia, joiden tavoitteena oli suvaitsevaisuuden viestin välittäminen paikallisille nuorille ja heidän urheiluseuroilleen. Tietoisuutta homofobiaan liittyvistä ongelmista jalkapallossa lisättiin myös rasismin torjuntaa jalkapallon avulla edistäneiden hankkeiden ”Football for Equality- Challenging racist and homophobic stereotypes in and through football” ja ”Football for Equality - Tackling Homophobia and Racism with a Focus on Central and Eastern Europe” tuotoksilla. Niitä olivat muun muassa tarrat, joissa oli teksti ”love football – hate sexism”, neulepuserot, joissa oli logo ”football for equality”, rasisminvastainen tapahtuma Prahassa, kolme tiedotustapahtumaa Hampurissa, No Mantinels -ryhmän komedia, joka käsitteli homofobiaa jalkapallossa, vuosittain järjestetty rasismin ja suvaitsemattomuuden vastainen turnaus, homofobian vastainen konferenssi Budapestin Eurogames-kisoissa ja tiedotustoimintapäivät EURO-turnauksen Fans’ Embassy -neuvontapisteissä.

Komission alustava tavoite tietosuoja koskevan painopisteen määrittelyssä oli edistää toimia, joilla tiedotetaan yleisölle tietosuoja-asioista. Tämä painopisteala on vuosien myötä keskittynyt yhä enemmän lasten yksityisyyden suojan vahvistamiseen ja sähköisten menettelyjen aiheuttamien

¹⁸ Ks. ed., s. 19.

¹⁹ Ks. edellinen viite.

²⁰ Ks. ed., s. 20.

yksityisyyteen kohdistuvien riskien torjuntaan sekä tietosuojaviranomaisten välisen yhteistyön parantamiseen. Ohjelmassa toteutettujen 169 toimen määrällisen analyysin mukaan hankkeissa toteutetut tämän alan toimet olivat pääasiassa tiedotustoimia (esim. julkaistuja aineistoja, esittelymateriaalia ja tapahtumia) sekä tutkimustoimia, kuten tietojen keräämistä ja selvityksiä. Muut tuotokset liittyivät keskinäisen oppimisen toimiin, kuten opintokäynnit ja työpajat. Nuorten tietoisuuden lisäämistä koskeneen hankkeen ”Données personnelles des droits? Sensibiliser et informer les jeunes citoyens européens” tuotoksena oli laadukas nelikielinen sarjakuva, jolla jaetaan nuorille tietoa heidän oikeuksistaan yksityisyyteen ja tietosuojasta verkossa. Tämänkin hankkeen tuloksia pidetään hyödyllisinä²¹.

Myös henkilötietojen suojaa ja yksityisyyttä koskeneessa hankkeessa ”Children Protecting Personal Data and Privacy” tehtiin ”Sheeplive”-sarjakuvia. Ne ovat alakoulun opettajille tarkoitettu pedagoginen verkkotyökalu, jonka avulla opetetaan lapsille tietosuojaa ja yksityisyyttä koskevia lasten oikeuksia. Slovakiassa näille sarjakuville on annettu tunnustusta parhaiten tunnetuina sarjakuvina. Ne on käännetty kaikille EU:n kielille ja niitä on levitetty myös Venäjälle ja Kiinaan²².

Kansalaisuutta koskevaan painopistealaan kuuluu painopisteitä, joissa keskitytään kaikkien kansalaisten osallistumiseen demokratian toimintaan unionissa. Osallistuminen koskee myös niitä unionin kansalaisia, jotka eivät ole sen jäsenvaltion kansalaisia, jossa he asuvat. Vuosien myötä painopistealaan on lisätty konkreettisempia painopisteitä, joista esimerkkinä on sukupuolijakauman epätasapaino Euroopan parlamentin vaaleissa. Tälle painopistealalle on ominaista keskittyminen konkreettisiin ja toisinaan teknisiin kysymyksiin (esim. direktiivissä 2004/38/EY säädettyjen kansalaisten vapaata liikkuvuutta koskevien säännösten tuntemus), jotka voivat edellyttää erityistä ja varsin teknistä tietämystä. Tämä tekijä saattaa olla syynä toteutettujen hankkeiden melko pieneen määrään (21) ja tulosten vähäisyyteen²³.

Tällä painopistealalla toteutetut toimet perustuivat enimmäkseen tietoisuuden lisäämiseen, tiedottamiseen ja tietojen levitykseen. Esimerkiksi kansalaisten IT-konsuliavun sääntelyä Euroopassa koskevasta hankkeesta ”Citizens IT Consular Assistance Regulation in Europe” saatiin laadukkaita tuotoksia. Niihin lukeutui vertaileva selvitys konsuliviranomaisten antamaa suojelua koskevasta lainsäädännöstä ja käytännöistä jäsenvaltioissa sekä asianomaista kansallista, eurooppalaista ja kansainvälistä oikeudellista aineistoa sisältävä tietokanta²⁴.

Perusoikeuksia koskevan painopisteen tavoitteena on vuosikausia ollut parantaa oikeus- ja hallintoviranomaisten sekä oikeusalan ammattilaisten ja suuren yleisön tietämystä ja ymmärtämystä Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa vahvistetuista periaatteista. Tämän alan hankkeiden toimet perustuivat ensisijaisesti koulutukseen ja keskinäiseen oppimiseen, hyvien käytäntöjen vaihtoon ja yhteistyöhön tarkoituksena parantaa keskinäistä ymmärtämystä viranomaisten ja alan ammattilaisten kesken²⁵.

2.3.2 Hankkeiden vaikutus EU:n ja kansallisten politiikkojen ja lainsäädännön täytäntöönpanoon ja kehittämiseen

Useat ohjelmasta rahoitetut toimet edistivät politiikan ja lainsäädännön kehittämistä²⁶. Joidenkin hankkeiden tavoitteena oli erityisesti päättäjien tavoittaminen kansallisella ja unionin tasolla. Tähän pyrittiin esimerkiksi järjestämällä kokouksia, joihin osallistui päättäjiä, sekä kutsumalla päättäjiä työpajoihin ja/tai muihin tiedotustapahtumiin tai kutsumalla heitä tiedotustilaisuuksiin/konferensseihin. Hankekumppanien mukaan päättäjien tavoittaminen onnistui hyvin. Valtaosa kyselyyn vastanneista (60 kaikkiaan 65:stä) ilmoitti, että päättäjät ottivat huomioon

²¹ Ks. ed., s. 21.

²² Ks. edellinen viite.

²³ Ks. edellinen viite.

²⁴ Ks. edellinen viite.

²⁵ Ks. ed., s. 22.

²⁶ Ks. ed., s. 23.

hankkeesta/toimista saamansa tiedot. Kyselyyn vastanneista 60 prosenttia ilmoitti, että päättäjät olivat osoittaneet kiinnostusta hanketta kohtaan, ja 32 prosentissa tapauksista he olivat osoittaneet paljon kiinnostusta.

Päättäjien myönteisyys tuli esiin monella eri tavalla. Kyselyyn vastanneet kertoivat yksimielisesti, että päättäjät olivat osallistuneet hankkeeseen liittyviin tapahtumiin. Muita päättäjien osallistumistapoja olivat muun muassa viestintämateriaalin jakaminen (tästä ilmoitti 59 prosenttia vastaajista) ja lisärahoituksen antaminen tukemaan hankkeiden (joidenkin) toimien jatkamista (tästä ilmoitti 30 prosenttia vastaajista). Pienempi mutta silti merkittävä osuus vastaajista (18 prosenttia) totesi, että heidän omien hankkeidensa tulokset olivat saaneet päättäjät luomaan uusia poliittisia toimia tai mukauttamaan olemassa olevia politiikkoja. Näissä tapauksissa voidaan varmastikin katsoa, että hankkeet ovat edistäneet tehokkaasti politiikan ja lainsäädännön kehittämistä²⁷.

On myös syytä huomata, että 51 prosenttia 70 vastaajasta ilmoitti saaneensa päättäjiltä myönteistä huomiota, joka oli ylittänyt heidän odotuksensa. Tämä lisähuomio osoittaa, että koska tietyillä hankkeilla on ollut suurempi vaikutus kuin alun perin odotettiin, niiden voidaan katsoa olleen tuloksellisia²⁸.

2.3.1 Hankkeiden tuloksellisuus niiden omien tavoitteiden saavuttamisessa

Loppuraporttien kartoituksen yhteydessä kerättyjen kvantitatiivisten tietojen mukaan kaikki toimet toteutettiin suunnitelmien mukaan yli puolessa kaikista päätökseen saaduista hankeavustuksilla ja toiminta-avustuksilla rahoitetuista hankkeista (70 niistä 115 avustuksesta, joista oli saatavilla loppuraportti; osa vuosina 2012 ja 2013 tuetuista hankkeista ei toimittanut loppuraporttia tämän arvioinnin aikana). Joissakin tapauksissa tämän edellytti muutoksia henkilöstöön, yhteistyökumppanin vaihtamista tai lisärahoituksen hakemista. Näillä muutoksilla oli kuitenkin vain vähäinen vaikutus rahoitettujen toimien kehitykseen (63 prosenttia 71:stä verkkokyselyyn vastanneesta ilmoitti, että nämä muutokset eivät vaikuttaneet toimien tuloksiin, ja merkittävästä vaikutuksesta ilmoitettiin vain viidessä tapauksessa)²⁹.

Esimerkiksi vuoden 2007 hankeavustuksella rahoitetussa hankkeessa, joka koski urheilun avulla toteutettavaa rasismien torjuntaa, ”ARIES – Against Racism in Europe through Sport” saavutettiin hankkeen kaikki tavoitteet, vaikka yksi alkuperäisistä kumppaneista jouduttiin korvaamaan toisella organisaatiolla ja hankkeen henkilöstöön tehtiin muutoksia.

Erään toisen hankkeen tuloksiin kuului lainvalvontaviranomaisten koulutus. Vuoden 2010 hankeavustuksella rahoitetun perusoikeuskoulutusta koskeneen hankkeen ”Fundamental Rights Education in Europe – F.R.E.E.” johtaja totesi seuranta-aastattelussa, että hankkeen avulla oli pystytty kehittämään poliisien, vanginvartijoiden ja oikeusviranomaisten perusoikeuskoulutusta. Koulutuksella oli hankejohtajan mielestä tärkeä merkitys erityisesti Kreikan, Italian ja Romanian poliiseille. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tapaukset, joissa lainvalvontaviranomaiset loukkaavat ihmisoikeuksia, ovat yleisiä näissä maissa. Edellä mainituissa maissa poliiseille ei kuitenkaan koskaan aikaisemmin ole annettu koulutusta näistä asioista³⁰.

2.4 JATKUVUUS JA SIIRRETTÄVYYS

Jatkuvuuden osalta selvitettiin, olivatko hankkeissa saavutetut tulokset ja vaikutukset kestäviä ja jatkuivatko ne hankkeen rahoituskauden jälkeen. Arvioinnissa havaittiin kolme eri jatkuvuuden tasoa:

- 1) lyhyen aikavälin jatkuvuus, joka saavutetaan pääasiassa hankkeiden tulosten levittämisen avulla
- 2) keskipitkän aikavälin jatkuvuus, joka tarkoittaa hankkeen tulosten ja/tai kumppanuuksien jatkumista

²⁷ Ks. edellinen viite.

²⁸ Ks. edellinen viite.

²⁹ Ks. ed., s. 26.

³⁰ Ks. edellinen viite.

3) pitkän aikavälin jatkuvuus, joka saavutetaan pääasiassa siirtämällä hankkeiden tuloksia muihin yhteyksiin, organisaatioihin ja jäsenvaltioihin ilman lisärahoitusta tai vähäisen lisärahoituksen turvin³¹.

2.4.1 Lyhyen aikavälin jatkuvuus: hankkeiden tulosten levittäminen

Kuten aiemmin todettiin, pääasialliset toimien tyypit liittyvät sekä hankeavustuksin tuetuissa että toiminta-avustuksin tuetuissa hankkeissa tietoisuuden lisäämiseen, tiedottamiseen ja tietojen levittämiseen. Hankekartoituksen aikana kirjatusta kaikkiaan 806 tuotoksesta 346 eli valtaosa hankkeiden tuotoksista liittyi tietoisuuden lisäämiseen ja tietojen levittämiseen. Tuotoksiin kuului muun muassa kirjoja, elokuvia ja muita julkaistuja aineistoja sekä tapahtumia, kuten konferensseja, seminaareja ja lehdistötilaisuuksia, sekä tuki- ja neuvontapalveluja, esimerkiksi tiedotus- ja neuvontasivustoja ja tukipuhelimia³².

Tuensaajien toteuttaman hankkeiden tuotosten ja tulosten levittämisen osalta valtaosa (89 prosenttia) verkkokyselyyn vastanneista ilmoitti, että hankkeen/toimien tuotosten ja tulosten levittämistä varten on laadittu selkeä suunnitelma. Suunnitelmien mukaan tuotoksia ja tuloksia oli määrä levittää useammalla kuin yhdellä kielellä (93 prosenttia vastaajista) ja useammassa kuin yhdessä maassa (100 prosenttia vastaajista)³³.

Hankekumppanit ilmoittivat levittäneensä hankkeiden tuotoksia ja tuloksia ja parantaneensa niiden näkyvyyttä monin eri tavoin, joista esimerkkinä ovat seminaarit, konferenssit ja muut tapahtumat, tiedotteet, verkkosivustot ja sähköiset välineet, (esim. videot ja mobiilisovellukset) sekä toimiin perustuvia päätelmiä ja toimintasuosituksia käsittelevien raporttien ja teemajulkaisujen julkaiseminen.

Valittuja hakemuksia tarkasteltiin levitysstrategioiden laadun arvioimiseksi. Sen jälkeen niitä verrattiin avustusten saajien loppuraporteissaan esille tuomiin hankkeen tulosten levitystä koskeviin asioihin. Hankeavustuksia koskevien hakemusten kuvaukset vaihtelivat. Niissä oli esimerkiksi niukasti tietoja sisältäviä kuvauksia organisaation aiemmista medianäkyvyyteen liittyvistä saavutuksista, mutta myös kuvaus, jonka mukaan yhden toimintalinjan tehtäväksi annettiin tulosten tukeminen ja levittäminen ja jossa annettiin yksityiskohtaisia tietoja levittämisen toteutustavoista hankkeen eri vaiheissa. Tarkastelluissa hakemuksissa ei annettu tietoja levitystavan mukauttamisesta kohderyhmän mukaan. Valtaosassa asianomaisista loppuraporteista ei ilmoitettu selvästi, pystyttiinkö kohderyhmä tavoittamaan.

Hankkeiden tulosten levittämiseen liittyvät komission toimet ovat yleensä olleet rajallisia. Komissiolta on puuttunut tehokkaita keinoja ohjelmaa koskevien tietojen jakamiseen, mistä mainittiin jo väliarvioinnissa. Tässä arvioinnissa ei havaittu, että uusia viestintäresursseja ja -toimenpiteitä olisi otettu käyttöön. Ohjelmalta puuttuu erityisesti keinoja hankkeen tulosten jakamiseen muiden tuensaajien kanssa parhaiden käytäntöjen levittämiseksi³⁴. Komissio antoi useimmiten tuensaajien tehtäväksi tuotosten levittämisen kohderyhmille. Komission omat henkilöresurssit oli varattu enimmäkseen hankkeiden taloushallinnon tehtäviin.

Komission virkamiehet vahvistivat, että ohjelmasta rahoitettujen hankkeiden tuloksista tiedottamista ja tulosten levittämistä varten ei ole asianmukaista mekanismia eikä suunnitelmaa³⁵. Heidän mukaansa tulostenlevitysmekanismista voisi olla hyötyä seuraaville kahdelle ryhmälle:

- ohjelman toimiin osallistuvat sidosryhmät, kuten rahoituksen hakijat ja ohjelman tuensaajat sekä
- EU:n poliittiset päättäjät ja erityisesti komission henkilöstö, mukaan lukien ohjelmaa hallinnoivat työntekijät.

Näillä ryhmillä on erilaiset tarpeet:

³¹ Ks. ed., s. 28.

³² Ks. ed., s. 29.

³³ Ks. edellinen viite.

³⁴ Ks. edellinen viite.

³⁵ Ks. edellinen viite.

- Sidosryhmät voisivat hyötyä muiden hankkeiden toimia ja saavutuksia koskevien tietojen käyttöön saamisesta. Näin ne voisivat selvittää, miten muiden hankkeiden parhaita käytäntöjä voitaisiin ottaa oman hankkeen perustaksi. Tämä saattaa edellyttää järjestelmällisyyden parantamista hankkeiden tulosten levittämisessä.
- Hankkeiden analyttiset tulokset, keskinäisen oppimisen ja muut osatekijät voivat olla avuksi EU:n poliittisille päättäjille sekä komission työntekijöille, kun he suunnittelevat politiikkojen kehittämistä, ja kun ohjelma pannaan täytäntöön. Heille voisi olla hyödyllistä saada tietoja ohjelman kokonaistuloksista ja keskeisten hankkeiden tuloksista.

2.4.2 Keskipitkän aikavälin jatkuvuus: tulosten jatkuminen

Hankkeiden kartoituksen mukaan vähän alle puolessa (81 kaikkiaan 169 avustuksesta) raporteista ilmoitettiin, että oli kehitetty kestäviä tuotoksia, joita käytettiin ohjelman rahoituksen päätyttyä. Seitsemässä raportissa todettiin, että kumppanuudet jatkuivat hankkeen jälkeen. Useissa hankkeissa oli myös saatu aikaan tuotoksia, joiden käyttöä jatketaan nykyisissä ja tulevaisuudessa³⁶. Esimerkiksi kansalaisten osallistumista koskevassa hankkeessa ”Exchanging good citizen participation practices for the promotion of an active citizenship in the European Union (ESPACE)” saatiin aikaan useita tuotoksia, kuten tiedotusmateriaaleja ja -toimia neljällä kielellä, keskinäistä oppimista koskevia aloitteita ja kansallisia verkostoja, joiden käyttöä jatkettiin hankkeen päätyttyä. Myös vankilassa olevien vanhempien lapsia koskeneessa hankkeessa ”When the innocent are punished – Children of imprisoned parents, a vulnerable group” saatiin aikaan useita kestäviä tuotoksia, kuten raportin ja yhteenvedon ”Eurochips” julkaiseminen, jota jaettiin neljällä kielellä ainakin kymmeneen jäsenvaltioon ja jota käytetään edelleen niiden lasten oikeuksien edistämiseen, joiden vanhemmat ovat vankilassa.

Kysely vahvisti, että suuresta osasta hankkeita saatiin kestäviä tuloksia. Kaikkiaan 72 vastaajasta 44 (61 prosenttia) ilmoitti, että heidän hankkeensa vaikuttivat huomattavasti siihen aihealueeseen, jolla he toimivat. He ilmoittivat myös, että päättäjiltä saatiin runsaasti rahoitettuihin hankkeisiin liittyviä näkemyksiä. He totesivat, että päättäjien osallistumisosuus hankkeeseen liittyviin tapahtumiin, kuten seminaareihin, konferensseihin, työpajoihin jne. oli 100 prosenttia. Tarkastelluista hankkeista 59 prosentissa (33 hankkeessa) päättäjien panoksena oli ollut tiedotusaineiston (esim. esitteiden, lehtisten ja mainoslehtisten) jakaminen; 30 prosenttia hankkeeseen osallistuneista päättäjistä (17 päättäjää) oli antanut lisärahoitusta tukemaan hankkeiden (joidenkin) toimien jatkamista; ja 23 prosenttia osallistuneista päättäjistä (13 päättäjää) oli perustanut ja/tai tukenut muita hankkeita, joissa käytettiin tiettyjä osatekijöitä hankkeesta (lähestymistapa/menetelmä, yksi tai useampia toimia jne.). Päättäjistä 18 prosenttia (10 päättäjää) laati uutta politiikkaa/uuden toimintasuunnitelman tai mukautti olemassa olevia politiikkoja hankkeen tuotosten ja tulosten pohjalta³⁷.

2.4.3 Kumppanuuksien jatkuminen hankkeiden päätyttyä

Kun kartoituksessa havaittiin 168 hankkeesta vain 7:ssä selviä merkkejä perustettujen kumppanuuksien jatkumisesta, kyselyn tulokset olivat paljon myönteisemmät. Niistä kävi ilmi, että monissa hankkeissa pystyttiin perustamaan kumppanuuksia tai verkostoja, jotka jatkuivat vielä hankkeiden päättymisen jälkeen. Kaikkiaan 71:stä kyselyyn vastaajasta 48 (61 prosenttia) ilmoitti, että heidän kumppanuutensa jatkuivat tai tulevat jatkumaan hankkeen päätyttyä³⁸.

Haastatellut sidosryhmät ilmoittivat, että kumppanien välillä hankkeen aikana tehty yhteistyö auttoi perustamaan verkoston, jonka kautta yhteistyö jatkuu uusissa hankkeissa. Esimerkiksi etnisten ryhmien välistä väkivaltaa ja lasten oikeuksia kouluympäristössä selvittänyt hanke ”Children’s Voices: Exploring interethnic violence and children’s rights in the school environment” auttoi perustamaan uuden kansainvälisen verkoston etniseen alkuperään ja etnisten ryhmien väliseen väkivaltaan liittyviä kysymyksiä käsittelevien tutkijoiden välille. Verkoston tavoitteena on lisätä tietoisuutta kasvattajien, lasten ja suuren yleisön keskuudessa. Nuorten tietoisuuden lisäämistä koskeneeseen hankkeeseen ”Données personnelles des droits? Sensibiliser et informer les jeunes citoyens européens”

³⁶ Ks. ed., s. 30.

³⁷ Ks. edellinen viite.

³⁸ Ks. ed., s. 31.

osallistuneet kumppanit ilmoittivat myös aikovansa jatkaa hankkeessa perustetun verkoston käyttämistä³⁹.

2.4.4 Pitkän aikavälin jatkuvuus: hankkeen tulosten siirrettävyys

Tässä arvioinnissa käytettiin yksinomaan verkkokyselystä ja seurantahaastattelusta saatuja tietoja, joiden perusteella arvioitiin, oliko hankkeiden tuotosten ja tulosten siirtäminen mahdollista ja siirrettiinkö ne tosiasiallisesti toiseen EU:n jäsenvaltioon. Edellä mainitut tiedot ovat itse ilmoitettuja eivätkä täysin objektiivisia. Niistä käy ilmi, että muihin EU:n jäsenvaltioihin voitaisiin siirtää suuri määrä hankkeissa aikaansaatuja tuotoksia, erityisesti materiaaleja, joita voitaisiin käännettyinä levittää ja käyttää muissa maissa vastaaviin tavoitteisiin tähtäävissä muissa hankkeissa. Muiden kohderyhmien ja tuensaajien käyttöön voidaan siirtää myös lähestymistapoja, erityisesti parhaita käytäntöjä edustavia tuotoksen osatekijöitä, joita voitaisiin käyttää muissa yhteyksissä ja hankkeissa. Useissa tapauksissa kerrottiin vähäisistä edellytyksistä, jotka vaikuttavat hankkeiden tuotosten siirrettävyyteen. Ne liittyvät useimmiten tarpeeseen kääntää tuotokset muille kielille tai muuttaa hankkeen menetelmiä tai tuotoksia tiettyyn maahan tai paikallisiin oloihin sopivaksi konsultoimalla paikallisia sidosryhmiä⁴⁰

Useimmat kyselyyn vastanneista vahvistivat hankkeidensa tuotosten siirrettävyyden muihin EU-maihin. Esimerkiksi perusoikeuskoulutusta koskeneen hankkeen ”Fundamental Rights Education in Europe – F.R.E.E.” yhteydessä laadittua koulutusta voidaan käyttää kaikissa jäsenvaltioissa, koska se on saatavilla verkossa eikä siihen sovelleta tekijänoikeutta. Se on saatavilla niiden maiden kielillä, jotka osallistuvat hanketta varten perustettuun valtioidenväliseen kumppanuuteen. Kääntäminen muille kielille olisi kuitenkin tarpeen, jotta koulutuksia voitaisiin käyttää laajemmin.⁴¹

Rasismin torjuntaa jalkapallon avulla edistäneessä hankkeessa ”Football for Equality – Challenging racist and homophobic stereotypes in and through football” järjestettiin näyttelyjä ja työpajoja, jotka koskivat jalkapalloon liittyvää syrjintää⁴². Eri jäsenvaltioiden hankekumppanit koordinoivat sidosryhmien kanssa tällä alalla toimivissa kansallisissa ja paikallisissa verkostoissa / jalkapalloseuroissa tapahtumien järjestämistä. Seurantahaastattelussa hankkeen johtaja totesi, että hankkeiden tuotokset voitiin helposti siirtää muihin jäsenvaltioihin tekemällä yhteistyötä kansallisten ja paikallisten sidosryhmien kanssa tapahtumien mukauttamiseksi vastaamaan paremmin toiselle jäsenvaltiolle ominaisia olosuhteita.

2.5 TEHOKKUUS JA YKSINKERTAISTAMISMAHDOLLISUUDET

2.5.1 Saavutettu vaikutus suhteessa kustannuksiin

Ohjelmalla oli 94,8 miljoonan euron alustava talousarvio kaudelle 2007–2013 jaettuna 10,6–15,5 miljoonan euron vuosibudjetteihin. Alustavasti suunnitellun talousarvion yksityiskohtainen erittely kutakin täytäntöönpanovuotta ja rahoitusvälinettä kohti vuosina 2007–2013 esitetään jäljempänä (Taulukko 1-1 (Ohjelman suunnitellun talousarvion erittely (2007–2013)).

Ohjelmalle vuosittain myönnetyn rahoituksen kokonaismäärät lisääntyivät vähitellen ohjelmakauden aikana. Tämä oli komission yleisen käytännön mukaista. Vuosittain myönnettävä rahoitus määritellään seitsenvuotisen ohjelmakauden alussa EU:n talousarvion yhteydessä. Sen jälkeen tehdään vuosittain pieniä mukautuksia, ja määrärahat kasvavat ohjelmakauden loppua kohti, kun ohjelmaa jo toteutetaan hyvää vauhtia.

Suurin osa määrärahoista jaettiin hankeavustuksina. Niihin osoitettiin vuosittain keskimäärin 66,3 prosenttia (62,6 miljoonaa euroa) kokonaisrahoituksesta. Loput määrärahoista myönnettiin toiminta-avustuksiin (10 prosenttia eli 9,5 miljoonaa euroa) ja komission aloitteisiin (21 prosenttia eli 20 miljoonaa euroa)⁴³.

³⁹ Ks. edellinen viite.

⁴⁰ Ks. ed., s. 32.

⁴¹ Ks. edellinen viite.

⁴² Ks. edellinen viite.

⁴³ Ks. ed., s. 35.

Ohjelman täytäntöönpanokaudella mukana olleiden kaikkiaan 169 avustushankkeen (näihin eivät kuulu hankkeet, joille myönnettiin avustuksia vuoden 2013 hankeavustuksina) määrällisessä analyysissä havaittiin, että hankeavustuksiin varatut määrärahat olivat yhteensä 46 460 022 euroa eli noin 90 prosenttia 51 675 000 euron kokonaisrahoituksesta, joka oli osoitettu hankeavustuksiin vuosina 2007–2012⁴⁴.

Hankeavustuksiin sidotut määrät vastaavat melko tarkasti alun perin myönnettyjä varoja. Tilanne on toinen toiminta-avustuksilla, jotka saivat huomattavasti vähemmän rahoitusta kuin oli alustavasti suunniteltu. Vuosittain toiminta-avustuksiin sidotut määrärahat olivat 3 459 900 euroa eli noin 39 prosenttia toiminta-avustuksiin vuosina 2007–2012 myönnetystä 8 900 000 euron kokonaisrahoituksesta⁴⁵. Toiminta-avustusten rahoituksen vähäisyyden vuoksi on kyseenalaista, ovatko toiminta-avustukset riittävän tehokas rahoitusväline ohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi.

Myönnettyt, sidotut ja tähän mennessä maksetut määrärahat vastaavat melko tarkasti ohjelmakauden eri ehdotuspyyntöjen mukaisia hankeavustuksia. Vuosina 2007, 2008 ja 2009–2010 tosiasiallisesti maksettujen määrärahojen vertaaminen määrärahoihin, jotka oli sidottu hankeavustuksiin vastaavina ajanjaksoina, osoittaa, että käyttöaste on ollut erittäin korkea, noin 87,5 prosenttia.

Kuten edellä todettiin, vain 39 prosenttia ohjelmakauden aikana toiminta-avustuksiin osoitetusta rahoituksesta sidottiin tosiasiallisesti. Kun tarkastellaan lähemmin vuosina 2007, 2008, 2009, 2010, 2012 ja 2013 toiminta-avustuksia koskevissa ehdotuspyynnöissä tehtyjä sitoumuksia ja verrataan niitä tosiasiallisesti maksettuihin määrärahoihin, voidaan kuitenkin havaita vastaava eli 88 prosentin käyttöaste⁴⁶.

Toinen ohjelmassa käytettävissä ollut rahoitusväline oli julkiset hankinnat. Täytäntöönpanokauden aikana sidottiin tosiasiaa 12 595 652 euroa kaikkiaan 111:een ohjelmakauden aikana tehtyyn julkiseen hankintasopimukseen. Tämä vastaa 56,4 prosenttia kaikkiaan 22 325 000 euron määrärahoista. Yli 10 prosenttia näistä määrärahoista varattiin tietotekniikkapalveluihin ja tarkemmin sanottuna konsuliviranomaisten antamaa suojelua koskevan verkkosivuston⁴⁷ ja lapsen oikeuksia koskevan verkkosivuston⁴⁸ kehittämiseen ja ylläpitoon.

2.5.2 Eri välineiden välisen määrärahojen jaon tehokkuus

Edellä esitetyn perusteella näyttää siltä, että hankeavustusten määrärahat on jaettu tehokkaalla tavalla, etenkin, kun otetaan huomioon saavutetut tuotokset ja tulokset, edellä esitetyn ohjelman panosten ja tuotosten analyysin tulokset sekä se, että ohjelma on uusi. Toiminta-avustukset saivat huomattavasti vähemmän määrärahoja, kuin niille oli alun perin myönnetty (3,5 miljoonaa euroa 9,9 miljoonan euron sijaan). Niiden käyttöaste oli kuitenkin kaiken kaikkiaan hyväksyttävä. Toiminta-avustusmäärärahojen jakaminen näyttää hankeavustusmäärärahojen tapaan olleen tehokasta⁴⁹.

Vaikka kullakin rahoitusvälineellä oli selkeä painopiste, oli mahdollista, että hankinnat olivat jossain määrin päällekkäisiä näiden avustusten puitteissa toteutettujen toimien kanssa. Täytäntöönpanokauden aikana komissio satoi 12,6 miljoonaa (56,4 prosenttia alun perin myönnettyistä 22,3 miljoonan euron määrärahoista) euroa kaikkiaan 111:een julkiseen hankintasopimukseen. Noin 55,6 prosenttia hankintoihin liittyneistä menoista varattiin selvityksiin; 34,2 prosenttia tapahtumiin ja 10,2 prosenttia tietotekniikkaan liittyviin sopimuksiin. Tosiasiallisesti sidottujen määrärahojen osuus myönnettyistä määrärahoista on suurempi kuin toiminta-avustusten rahoitusvälineessä. Niitä käytettiin kuitenkin

⁴⁴ Vuoden 2013 tiedot eivät olleet käytettävissä arvioinnin aikana. Ks. edellinen viite.

⁴⁵ Ks. edellinen viite.

⁴⁶ Ks. edellinen viite.

⁴⁷ Saatavilla osoitteessa <http://ec.europa.eu/consularprotection/index.action>, ks. edellinen viite.

⁴⁸ Saatavilla osoitteessa <http://ec.europa.eu/0-18/>, ks. edellinen viite.

⁴⁹ Ks. ed., s. 40.

paljon suunniteltua vähemmän, mikä on voinut vaikuttaa haitallisesti komission etuun esimerkiksi ohjelman seurannassa ja ohjelman tulosten levittämisessä unionin tasolla⁵⁰.

Sidosryhmien kuulemisen mukaan tehottomuus näiden määrärahojen sitomisessa liittyy pääasiassa siihen, että komission resurssit ja valmiudet hankintojen asianmukaiseen suunnitteluun, hankkeiden toteutuksen seurantaan ja niiden tulosten käyttöön olivat riittämättömät. Tämän arvioinnin aikana ei ilmoitettu hankintasopimusten täytäntöönpanon puutteellisuudesta⁵¹.

2.5.3 Yksinkertaistamismahdollisuudet

Komission toteuttaman haku- ja täytäntöönpanovaiheen hallinnoinnin katsottiin kaiken kaikkiaan onnistuneen hyvin. Käynnistyskokousten käyttöönotto ja poliittisen työryhmän osallistuminen keskusteluun hankkeiden tuotoksista ja avustusten hallinnointia koskevien ohjeiden parantamisesta katsottiin myönteiseksi kehitykseksi. Vastaajista 20 prosenttia ei kuitenkaan osannut vastata tai ei ilmoittanut kantaansa. Tämän perusteella voidaan päätellä, että jotkut hakijat eivät tienneet mahdollisuudesta saada komissiolta tukea hakumenettelyn aikana. Useat haastatellut toivat esiin seikkoja, joita voitaisiin tulevaisuudessa parantaa ja yksinkertaistaa. Niistä merkittävin oli haastateltujen liian monimutkaisina pitämät taloudelliset vaatimukset, joita on heidän mielestään yksinkertaistettava.

Vaatumuksiin liittyy muutamien vastaajien esiin tuoma huoli siitä, että komissio itse ei aina noudata hankkeiden aikatauluja, millä oli toisinaan kerrannaisvaikutuksia asianomaiseen hankkeeseen ja mikä haittasi hankkeen toteuttamista. Se, että komissio pitää kiinni hankkeen aikataulusta, katsottiin ratkaisevan tärkeäksi hankkeen tehokkaan toteuttamisen kannalta. Aiemmin mainittuihin seikkoihin liittyen vastaajat ilmoittivat myös, että aikaväli ehdotuspyyntöön vastaamisen ja avustuksen myöntämistä koskevan ilmoituksen vastaanottamisen välillä on turhauttavan pitkä. He pyysivät komissiota kehittämään esimerkiksi nykyistä tietojärjestelmää parantamalla tehokkaamman ja nopeamman tavan ottaa yhteyttä komissioon jo ennen avustuksen myöntämistä.

Valtaosa verkkokyselyyn vastanneista oli sitä mieltä, että hakijoille ehdotuspyyntö- ja hakumenettelyn aikana toimitetut tiedot olivat selkeitä, helppotajuisia ja yksinkertaisia. Tähän kysymykseen saatiin 71 vastausta. Suurin osa avustuksen saajista (50 prosenttia) oli vahvasti ja 44 prosenttia oli osittain sitä mieltä, että ehdotuspyynnöissä olleet tiedot olivat selkeitä ja helppotajuisia. Ohjelmasta avustusta hakevien käytettävissä oli lisäksi yksityiskohtaisia ohjeita oikeusasioiden pääosaston internetsivustolla.

Kaikkiaan 70:stä verkkokyselyyn vastanneesta 18 prosenttia ilmoitti tarvitseensa apua henkilöiltä, joilla oli menettelyjä koskevaa erityisasiantuntemusta ja tietämystä, jotta he olivat pystyneet vastaamaan ehdotuspyyntöön. Vastaajista 37 prosenttia ei tarvinnut apua. Neljännes vastaajista vahvasti tietävänsä organisaatioita/hankkeita/toimijoita, jotka eivät vastanneet ehdotuspyyntöön sen monimutkaisuuden ja/tai sen hankalien vaatimusten vuoksi.

Koska EU antaa rahoitusta näihin avustuksiin, avustusten saajat katsoivat, että oli aiheellista antaa tietoja toimista, jotka ne olivat toteuttaneet saamallaan rahoituksella. Yli puolet kyselyyn vastanneista katsoi, että raportointijärjestelyt olivat asianmukaiset. Kaikkiaan 71 vastaajasta 39 prosenttia katsoi, että hankkeen/toimien edistymistä ja saavutuksia koskevat raportointijärjestelyt olivat asianmukaiset, ja 35 prosenttia oli osittain samaa mieltä. Järjestelyihin suhtautui myönteisesti näin ollen kaikkiaan 74 prosenttia vastaajista. Monet vastaajat kuitenkin valittivat työläistä raportointivaatimuksista.

Samalla myönnettiin, että määrärahojen muuttumisen tarkempi dokumentointi olisi avuksi tilinpäätösraportoinnille. Lisäksi pidettiin tärkeänä, että kumppanit osallistuisivat nykyistä vahvemmin näihin asioihin. Tämä voitaisiin toteuttaa esim. tiedottamalla niille ajoissa, mitä taloudellisia tietoja on raportoitava.

⁵⁰ Ks. edellinen viite.

⁵¹ Ks. edellinen viite.

Kaikkiaan 72 vastaajasta 39 prosenttia katsoi, että komission seurantajärjestelyt olivat osittain hyviä ja hyödyllisiä hankkeen/toimien toteuttamisen aikana. Kuitenkin 14 prosenttia vastaajista oli osittain eri mieltä tai jopa vahvasti eri mieltä toteutuksesta, jonka mukaan komission seurantajärjestelyt ovat hyviä ja ovat olleet hyödyllisiä. Vahvasti eri mieltä oli 5 prosenttia vastaajista. Vastaajat katsoivat, että olisi erityisen tärkeää saada komissiolta ajoissa palautetta hankkeen edistymisestä / väliraporteista, jotta voitaisiin tarvittaessa toteuttaa korjaavia toimenpiteitä.

2.6 EUROOPPALAINEN LISÄARVO

Eurooppalainen lisäarvo tarkoittaa sitä, missä määrin ohjelman eurooppalainen luonne tuo arvoa sidosryhmille ja missä määrin EU:lla on suhteellisia etuja alalla toimiviin kansallisiin tai kansainvälisiin toimijoihin verrattuna. Ensin käsitellään ohjelman eurooppalaista luonnetta ja sen maantieteellistä kattavuutta. Tämä on lähtökohta eurooppalaisen lisäarvon määrittämiselle. Sen jälkeen analysoidaan eurooppalainen lisäarvo niiden tuotosten osalta, jotka ovat tuoneet arvoa EU:lle ja tuensaajille. Vaikutusten eurooppalaista lisäarvoa ei kuitenkaan ole ollut mahdollista määrittää ja mitata.

Ohjelmasta oli määrä yleisesti ottaen rahoittaa vain toimia, jotka tuottivat selkeää eurooppalaista lisäarvoa. Ohjelma perustettiin edistämään perusoikeuksien sekä Euroopan unionin kansalaisuudesta johtuvien oikeuksien kunnioittamiseen perustuvan eurooppalaisen yhteiskunnan kehittämistä. Tällaisilla tavoitteilla on vaikutuksia, joita jäsenvaltiot eivät pysty itse käsittelemään. Ohjelma suunniteltiin sen vuoksi niin, että se edellyttää kansainvälisiä toimia, jotka käsittävät koordinoitua ja monialaisen lähestymistavan, johon kuuluu tietojenvaihto unionin tasolla ja hyvien käytäntöjen laajan levittämisen varmistaminen kaikkialla EU:ssa. Eri maiden välinen yhteistyö on sen vuoksi ratkaisevan tärkeää ohjelman täytäntöönpanolle.

Ohjelman eurooppalainen luonne näkyy sen oikeusperustassa, jossa kuvataan ohjelman tavoitteet, sekä ehdotuspyyntöjen mukaisissa rahoituksen saamisen perusteissa. Perustamispäätöksen mukaan yksi ohjelman yleisistä tavoitteista on myötävaikuttaa siihen, että ”yhteisön politiikkoja kehitetään ja pannaan täytäntöön perusoikeuksia täysimääräisesti noudattaen”. Ohjelman eurooppalaista luonnetta tuodaan lisäksi esille rahoituksen saannin perusteissa ja hankkeiden aiheissa⁵², joista määrätään perustamispäätöksessä, vuotuisissa työohjelmissa ja ehdotuspyynnöissä.

2.6.1 Rahoitettujen hankkeiden maantieteellinen kattavuus

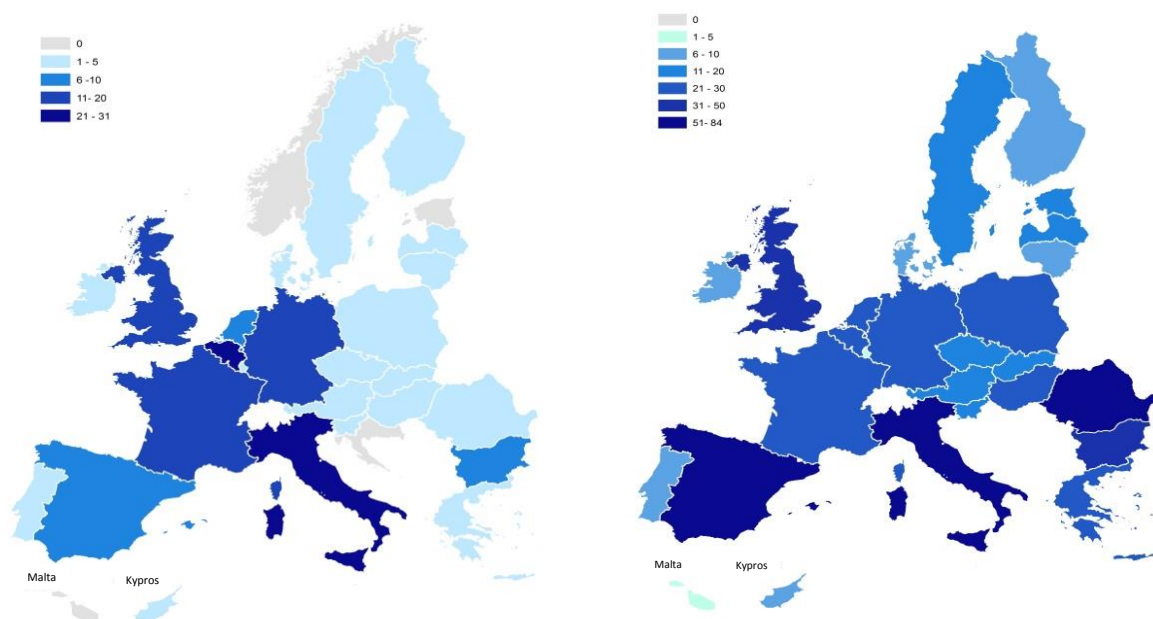
Johtavien organisaatioiden määrä ja sen myötä toteutettujen hankkeiden määrä vaihtelee huomattavasti jäsenvaltioittain. Esimerkiksi kuva 2-1 osoittaa, että valtaosaa ohjelman hankeavustusta saaneista hankkeista johtivat Italiaan sijoittautuneet organisaatiot. Seuraavina olivat Belgiaan, Ranskaan, Espanjaan ja Yhdistyneeseen kuningaskuntaan sijoittautuneet organisaatiot. Pienin osuus oli muun muassa Kyprokseen, Romaniaan ja Luxemburgiin sijoittautuneilla organisaatioilla. Tämän johdosta ohjelman hankkeita on usein johtanut valikoitu ryhmä jäsenvaltioita, kun muut jäsenvaltiot ovat olleet mukana vain rajoitetusti.

Johtavia organisaatioita oli keskittynyt erityisesti kahteen jäsenvaltioon: Italiaan ja Belgiaan. Nämä kaksi jäsenvaltiota johtivat kaikkiaan 33:a prosenttia hankkeista (57:ä hanketta). Jotkut jäsenvaltiot, kuten Viro, eivät johtaneet yhtäkään ohjelman hanketta. Jäsenvaltioiden osallistuminen on kuitenkin tasaisempaa, kun tarkastellaan kumppaniorganisaatioita. Kaikista jäsenvaltioista vain Malta ja Luxemburg osallistuivat alle viidellä kumppaniorganisaatiolla⁵³.

⁵² Perusoikeuksia ja kansalaisuutta koskevan erityisohjelman perustamisesta vuosiksi 2007–2013 osana perusoikeuksien ja oikeusasiantuntijoiden yleisohjelmaa 19 päivänä huhtikuuta 2007 tehdyn neuvoston päätöksen 2007/252/YOS 4 ja 9 artikla.

⁵³ Ex post evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Fundamental Rights and Citizenship Programme (FRC), ICF, 28. heinäkuuta 2015, s. 45
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/frc_programme_evaluation_final_report.pdf

Kuva 2-1 Ohjelman hankkeisiin osallistuneiden organisaatioiden kokonaismäärä, joka käsittää johtavat organisaatiot (vasemmalla) ja kumppaniorganisaatiot (oikealla)



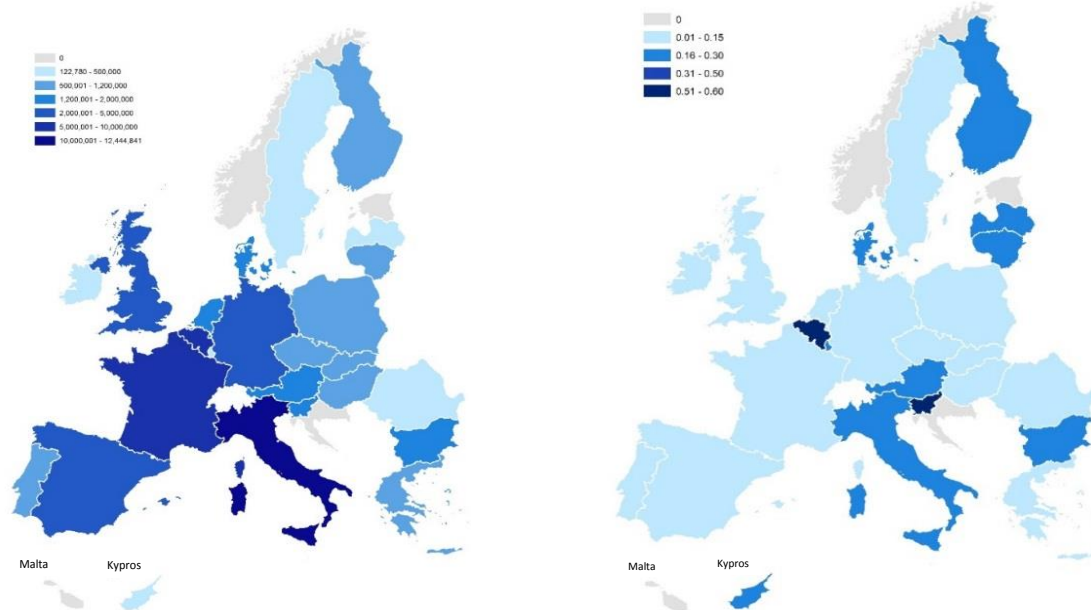
Suuri osa ohjelman rahoituksesta sidottiin hankkeisiin, joissa johtava organisaatio oli italialainen (25 prosenttia). Seuraavaksi tulivat belgialaiset (13 prosenttia) ja ranskalaiset (10 prosenttia) johtavat organisaatiot. Tämä määrärahojen jakautuminen noudattaa tarkasti jäsenvaltioiden johtaminen hankkeiden määrän jakautumista. Kuva 2-2 esittää johtavan organisaation sijoittautumisjäsenvaltion toteuttaman määrärahojen jakamisen (vasemmalla). Kuvassa ei kuitenkaan esitetä sidottujen määrärahojen jakautumista hankekumppaneiden kesken, vaan lähtökohtana on, että kaikki sidotut määrärahat jaettiin johtavan organisaation sijoittautumismaahan. Koska asia ei todellisuudessa ollut näin (hankkeet olivat valtioidenvälisiä ja myös hankekumppanit saivat osan määrärahoista), kuvaa olisi tulkittava varauksellisesti⁵⁴.

Sidotut määrärahat johtavan organisaation sijoittautumisjäsenvaltiota kohti jaettiin edelleen asukasmäärällä jäsenvaltioiden välisten kokoerojen huomioon ottamiseksi (ks. kuva 2-2 oikealla). Olettaen, että johtaviin organisaatioihin sidottuja määrärahoja ei jaettu johtavan organisaation sijoittautumisjäsenvaltion ulkopuolisten kumppanien kanssa, Belgiaan ja Sloveniaan varattiin 0,50–0,60 euroa yhtä asukasta kohti. Muut jäsenvaltiot saivat alle 0,30 euroa asukasta kohti⁵⁵.

⁵⁴ Ks. ed., s. 46.

⁵⁵ Ks. edellinen viite.

Kuva 2-2 Ohjelman sidottujen määrärahojen jakautuminen johtavan organisaation mukaan (vasemmalla) ja johtavan organisaation mukaan yhtä asukasta kohti (oikealla)



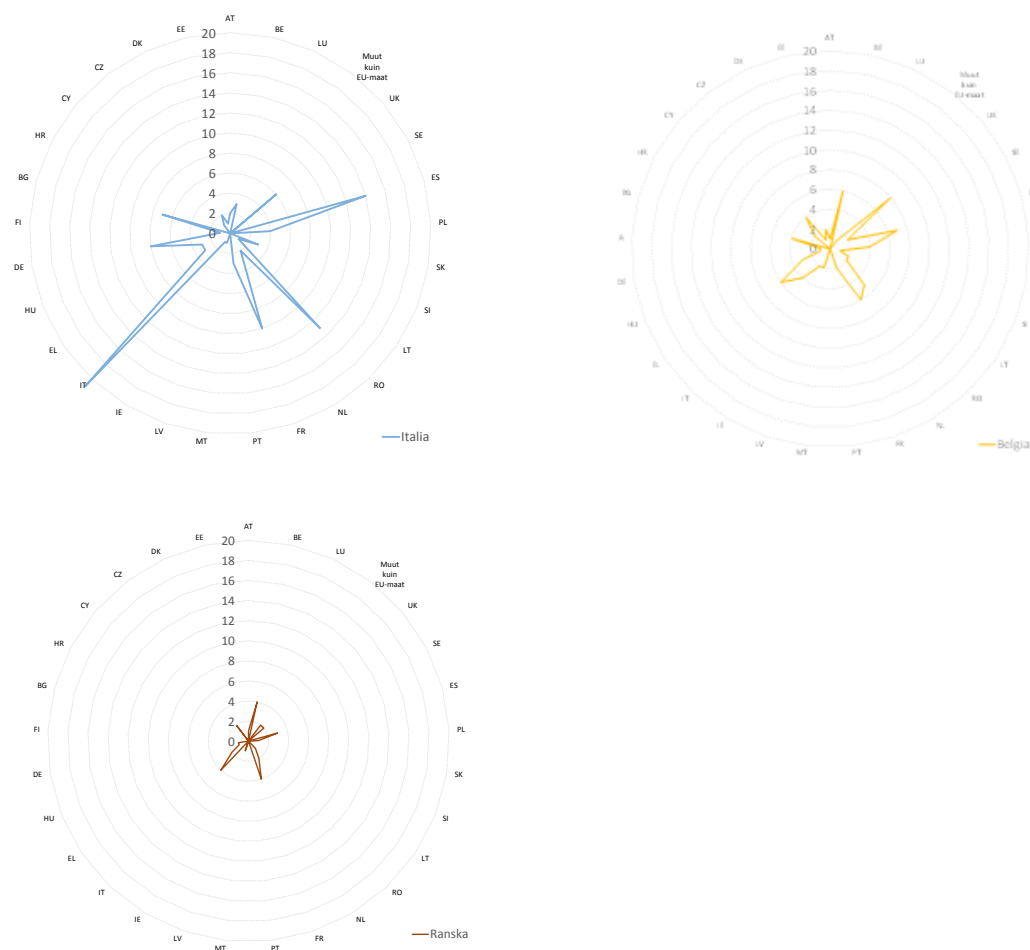
2.6.2 Kumppanuuksien rakenne

Kuva 2-3 esittää kumppanuuksien rakenteen niissä kolmessa jäsenvaltiossa, joissa oli eniten johtavia organisaatioita, eli Italiassa, Belgiassa ja Ranskassa. Kuvat osoittavat, että italialainen johtava organisaatio solmi kumppanuuksia todennäköisemmin italialaisten kumppanien kanssa (21 hanketta), sekä seuraavaksi useimmin espanjalaisten (14 hanketta) ja romanialaisten (13 hanketta) kumppanien kanssa. Tämä voi viitata siihen, että kumppanuuksia solmitaan mieluiten niiden maisen kanssa, joissa puhutaan samankaltaista kieltä. Italia teki kuitenkin yhteistyötä kaikkiaan 22 jäsenvaltion kanssa.

Belgialaiset johtavat organisaatiot tekivät yleensä yhteistyötä Yhdistyneen kuningaskunnan (kahdeksan hanketta), Espanjan (seitsemän hanketta), Belgian (kuusi hanketta) Kreikan (kuusi hanketta) ja Romanian (viisi hanketta) organisaatioiden kanssa. Kaiken kaikkiaan Belgia teki yhteistyötä 24 jäsenvaltion kanssa.

Ranska teki usein yhteistyötä Italian (neljä hanketta), Belgian (neljä hanketta) ja Ranskan (neljä hanketta) kanssa. Kaiken kaikkiaan Ranska teki yhteistyötä 14 jäsenvaltion kanssa.

Kuva 2-3 Kumppanuusrakenne niissä kolmessa jäsenvaltiossa, joissa oli eniten johtavia organisaatioita

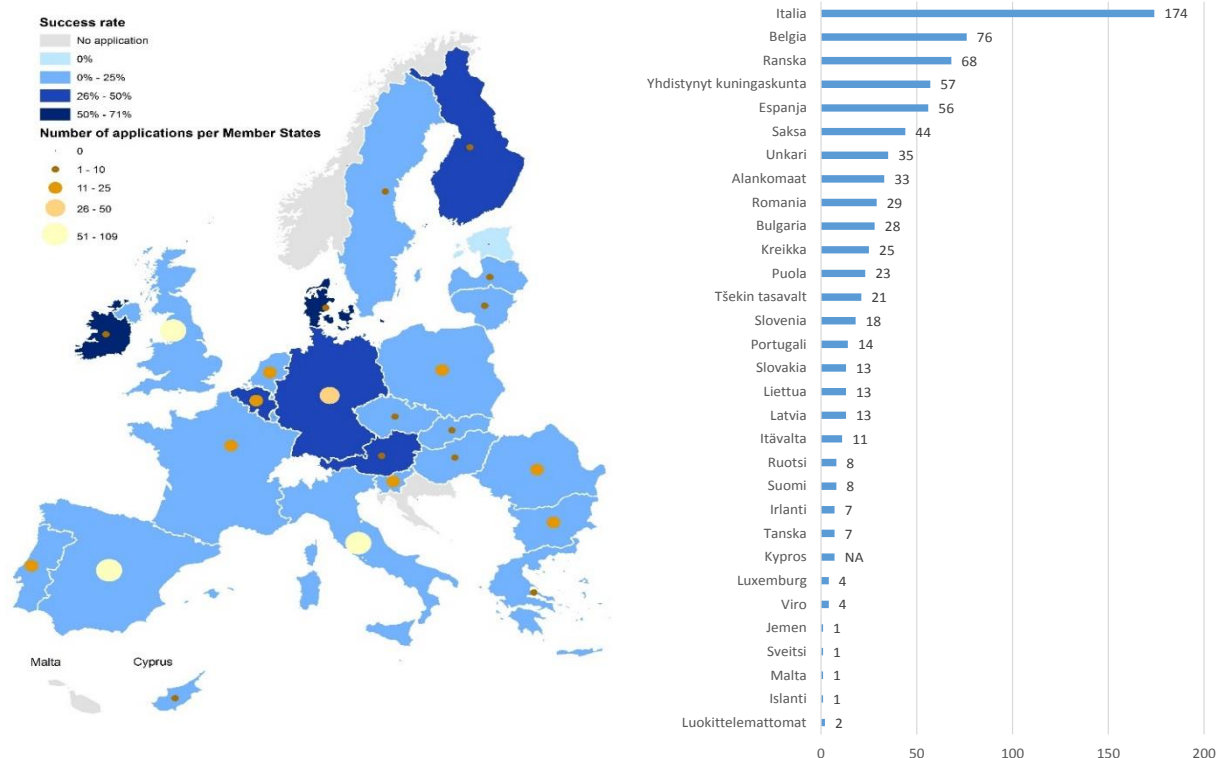


2.6.3 Ohjelman maantieteellisen kattavuuden analyysi

Ohjelma ei kattanut tasaisesti kaikkia jäsenvaltioita. Se, miten laajalti ohjelma kattoi jäsenvaltion, määräytyi pääasiassa jäsenvaltion vastaanottamien hakemusten määrän mukaan. Ohjelmasta myönnettävää hankerahoitusta koskevia hakemuksia saatiin kaikkiaan 804. Suurimman määrän hakemuksia toimittivat italialaiset organisaatiot (174) sekä seuraavaksi belgialaiset (77) ja ranskalaiset (69) organisaatiot. Nämä eniten hakemuksia esittäneet kolme jäsenvaltiota toimittivat 39 prosenttia kaikista ohjelmasta myönnettävää rahoitusta koskevista hakemuksista (ks. kuva 2-4)⁵⁶).

⁵⁶ Ks. ed., s. 47–48.

Kuva 2-4 Hakemusten kokonaismäärä ohjelman hankkeissa (oikealla) ja hyväksymisosuus jäsenvaltioittain (vasemmalla)



Toimitettujen hakemusten hyväksymisosuus oli suurin Tanskassa ja Irlannissa sekä sen jälkeen Suomessa, Itävallassa, Belgiassa ja Saksassa. Viro ja Malta hakivat rahoitusta ohjelmasta, mutta niiden hakemuksia ei hyväksytty. On huomattavaa, että nämä hyväksymisosuudet laskettiin vain niiden hakemusten perusteella, joista pystyttiin määrittelemään jäsenvaltio.

2.6.4 Lisäarvo EU:lle ja avustusten saajille

Verkkokyselyyn ja seuranta haastatteluihin vastanneiden avustusten saajien organisaatioille aiheutui valtioidenvälisistä kumppanuuksista konkreettista hyötyä, jota mikään muu rahoituslähde ei olisi voinut mahdollistaa samassa määrin. Useimmat kyselyyn vastanneet (88 prosenttia) totesivatkin, ettei hanketta/toimia olisi toteutettu ilman EU:n rahoitusta⁵⁷. Merkittävää osaa ohjelman puitteissa kehitetyistä toimista ei myöskään olisi kehitetty, jollei ohjelmaa olisi ollut, koska ohjelma sinänsä oli saanut aikaan uusia toimia koskevan tarpeen.

Kumppanuuteen perustuvasta lähestymistavasta on ollut tuloksena osallistujaorganisaatioiden tietopohjan laajeneminen, kuten kyselyn tulokset osoittavat. Valtaosa 59 vastaajasta vahvisti, että kumppanuudet johtivat tiedon/asiantuntemuksen lisääntymiseen kyseisellä aihealueella, mahdollistivat (useampien) kansainvälisten kumppanien verkostoitumisen ja paransivat tietämystä muiden maiden politiikoista ja käytännöistä. Kumppanuus edisti myös, vaikkakin vähemmin, tietämyksen lisäämistä asiaan liittyvistä EU:n politiikoista ja EU:n lainsäädännöstä⁵⁸.

⁵⁷ Ks. ed., s. 48.

⁵⁸ Ks. edellinen viite.

3 PÄÄTELMÄT

Ohjelman tarkoituksenmukaisuus⁵⁹

- Ehdotuspyyntöjen ja rahoitettujen toimien painopisteiden voidaan kaiken kaikkiaan katsoa olevan tarkoituksenmukaisia ohjelman tavoitteiden kannalta ja EU:n politiikkojen ja lainsäädännön kehittämisen ja täytäntöönpanon kannalta.
- Hankeavustuksia ja toiminta-avustuksia koskevat ehdotuspyynnöt täyttivät yleensä pääasiallisen kohderyhmän tarpeet. Joissakin haastatteluissa tuli kuitenkin esille tarve selkeyttää ehdotuspyyntöjä.
- Suurelle yleisölle tai oikeus- ja hallintoviranomaisille tai oikeusalan ammattilaisille annettavaa Euroopan unionin peruskirjaan liittyvää koulutusta koskevia painopisteitä ei määritelty johdonmukaisesti vuosien mittaan.
- Tässä arvioinnissa ei voitu arvioida hankkeissa suoritettujen tarpeiden arvioinnin menetelmän luotettavuutta. Tarpeiden arvoinnit eivät ole pakollisena vaatimuksena avustusten saajille. Ilman tarpeiden arviointia on hankala arvioida, olisiko tiettyjä painopisteitä hylättävä tai mitä seikkoja olisi priorisoitava tulevaisuudessa.

Johdonmukaisuus ja täydentävyys

- Ohjelma on yhteensopiva muiden eurooppalaisten poliittisten aloitteiden kanssa. Lisäksi se täydentää tavoitteiden, aihealueiden ja kohderyhmien osalta muita EU:n rahoitusohjelmia, joista esimerkkinä ovat Daphne III, Progress ja JPEN. Täydentävyyteen liittyy kuitenkin myös mahdollinen päällekkäisyys kyseisten ohjelmien kanssa.
- Jotkut ohjelmasta rahoitetut hankkeet olivat täydentäviä muiden EU:n rahoitusohjelmien kohteena olevien tavoitteiden ja tuensaajien osalta. Ohjelman vahvuutena on, että se mahdollistaa niiden hankkeiden rahoituksen, jotka eivät välttämättä sovi yhteen muiden EU:n rahoitusohjelmien kapeamman painopisteen kanssa.
- Hankkeen tasolla saatiin aikaan synergiaa kansainvälisten avunantajien muiden samankaltaiseen tavoitteeseen pyrkivien ohjelmien kanssa EU:n ja kansallisella tasolla sekä ohjelmasta rahoitettujen hankkeiden kanssa.

Tuloksellisuus

- Ohjelmasta rahoitetut hankkeet ovat edistäneet merkittävästi ohjelmalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Ohjelma on erityisesti edistänyt EU:n politiikan ja lainsäädännön täytäntöönpanoa ja kehittämistä.
- Loppuraporteissa ja haastatteluissa annetut tiedot eivät kuitenkaan olleet riittäviä, jotta niiden perusteella olisi voitu arvioida, miten tuloksellisia nämä toimet olivat olleet ohjelman tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Esimerkiksi loppuraporttilomakkeessa tai sen täyttämistä koskevissa ohjeissa ei selitetty selkeästi tuotosten ja tulosten välistä eroa. Sen vuoksi arvioiduissa loppuraporteissa ei yleensä tehty eroa hankkeiden tuotosten ja tulosten välillä.
- Valtaosassa hankkeista pystyttiin saavuttamaan ajoissa suunnitelmien mukaiset tulokset ja tavoittamaan suunniteltu kohderyhmä. Hankkeen tulosten tai tavoitteiden täytäntöönpanoon vakavasti vaikuttavia esteitä ei havaittu.
- Hankkeiden seurantaan niiden toteutuksen aikana käytetyt mekanismit eivät kaikissa tapauksissa varmista palautteen antamista avustusten saajille eivätkä saatujen kokemusten, hyvien käytäntöjen, menestystekijöiden jne. tunnistamista.

⁵⁹ Ks. ed., s. 50–51.

Jatkuvuus

- Avustusten saajien toteuttama hankkeen tulosten levittäminen oli yleensä tehokasta joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta. Ilman hankekumppanien hankkeen päättymisen jälkeen toteuttamaa jatkuvaa seurantaa on kuitenkin vaikea arvioida niiden levittämistoimien pitkän aikavälin vaikutuksia. Komissio on toteuttanut vain harvoin toimia hankkeiden tulosten levittämiseksi. Komissiolta on puuttunut tehokkaita keinoja ohjelmaa koskevien tietojen jakamiseen, mistä mainittiin jo väliarvioinnissa. Tässä arvioinnissa ei havaittu, että uusia viestintäresursseja ja -toimenpiteitä olisi otettu käyttöön.
- Ohjelmassa on puutteita hankkeiden tuotosten ja tulosten välittämisessä ja jakamisessa EU:n päättäjille ja muille hankkeiden johtajille, jotka voisivat hyötyä tuloksista. Hankkeiden aineistot ja välineet edellyttivät toisinaan pieniä muutoksia, kuten kääntämistä tai hankkeen menetelmän mukauttamista paikallisiin oloihin, jotta vastaavia asioita käsittelevät organisaatiot pystyivät hyödyntämään niitä.
- Monien hankkeiden tuotosten ja tulosten katsottiin olevan siirrettävissä toiseen kohderyhmään tai toisiin maihin. Hankkeista runsaassa puolessa tuotoksia oli jo käytetty onnistuneesti jossain muussa maassa.
- Ohjelman hankkeissa saatiin kaiken kaikkiaan aikaan kestäviä tuloksia toimien jatkumisen ja kumppanuuksien perustamisen osalta. Todisteet hankekumppanuuksien jatkumisesta hankkeen päättymisen jälkeen olivat vahvat. Hankkeiden toimien jatkuminen riippui kuitenkin toimen tyypistä ja siitä, edellyttikö jatkuminen lisärahoitusta.

Tehokkuus

- Hankeavustuksin ja toiminta-avustuksiin annettu rahoitus näyttää kaiken kaikkiaan olleen riittävää. Hankeavustuksiin vuosina 2007–2012 myönnettyistä kokonaismäärärahoista noin 90 prosenttia sidottiin ja sidotuista määrärahoista 88 prosenttia käytettiin tosiasiallisesti, joten käyttöaste oli hyväksyttävä näiden avustusten osalta. Toiminta-avustusten osalta vain 39 prosenttia kaikista myönnettyistä määrärahoista sidottiin tosiasiallisesti. Näistä määristä käytettiin kuitenkin sama prosenttiosuus kuin edellä (88 prosenttia), joten näidenkin avustusten käyttöaste oli hyväksyttävä.
- Eri rahoitusvälineiden välisen määrärahojen jakautumisen tehokkuus oli kaiken kaikkiaan asianmukainen. Hankekohtaisesti käytettävissä olleita määriä pidettiin riittävinä hankkeiden toimien toteuttamisen ja tavoitteiden saavuttamisen kannalta.
- Yksinkertaistamismahdollisuuksien osalta ohjelman hallinnointi oli kaiken kaikkiaan tehokasta ottaen huomioon hakijoille ja tuensaajille asetetut vaatimukset sekä saatu tuki. Osalla organisaatioista oli kuitenkin hakemukseen ja täytäntöönpanoprosessiin liittyviä ongelmia. Raportointivaatimuksia pidettiin toisinaan työläinä, etenkin tilinpäätösraportointia. Vaikka komission seurantajärjestelyt katsottiin kaiken kaikkiaan hyödyllisiksi, osalla vastaajista oli niihin liittyviä ongelmia.

Eurooppalainen lisäarvo

- Ohjelma on tarjonnut eurooppalaista lisäarvoa. Se on edistänyt EU:n toimien kehittämistä ja vahvistamista vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alalla sekä vastannut erityisesti tarpeeseen suojella perusoikeuksia ja edistää EU:n kansalaisuutta. Vaikutusten eurooppalaista lisäarvoa ei kuitenkaan vielä ole voitu määrittää ja mitata.
- Hankkeiden aihe oli EU:n kannalta merkittävä, ja hankkeet toteutettiin jäsenvaltioiden välisten kumppanuuksien avulla. Valtiodenvälisistä kumppanuuksista on ollut konkreettista hyötyä. Ne ovat esimerkiksi laajentaneet osallistujaorganisaatioiden tietopohjaa ja edistäneet hyvien käytäntöjen laajaa levittämistä.

- Hankkeiden ja hankeavustuksiin ja toiminta-avustuksiin rahoitusta saavien hankekumppanien maantieteellinen kattavuus on epätasainen. Osa jäsenvaltioista sai suhteettoman paljon avustuksia ja toiset taas suhteettoman vähän.

Keskeiset suositukset

- Painopisteiden määrittelyn parantaminen: komission olisi käytettävä enemmän aikaa ja henkilöresursseja painopisteiden asettamiseen, jotta se voi varmistaa ensisijaisten tavoitteiden asianmukaisen saavuttamisen ohjelmalle osoitettujen määrärahojen puitteissa.
- Hankkeiden riskien realistinen arviointi ja paremmat riskien vähentämisstrategiat: komission olisi entistä paremmin seurattava riskejä koko hankkeen ajan esimerkiksi pyytämällä lyhyitä edistymiskertomuksia, joissa tunnistetaan hankkeen toteuttamisen aikana mahdollisesti aiheutuvat riskit.
- Seurannassa ja arvioinnissa olisi tuotoksiin keskittymisen sijasta painotettava vahvemmin vaikutusten arviointia. Tähän liittyy erottamattomasti tarve kerätä, analysoida ja käyttää objektiivista ja riippumatonta näyttöä hankkeiden ja ohjelman arviointeja varten. Olisi keskityttävä vahvemmin niiden tarpeiden arviointiin, joihin kussakin hankkeessa on määrä vastata.
- Olisi selvitettävä, miten hankkeiden tuotoksia ja tuloksia sekä parhaita käytäntöjä voitaisiin hyödyntää paremmin muissa organisaatioissa, myös muissa jäsenvaltioissa, ja miten voitaisiin lisätä resursseja kääntämistä, tiedottamista ja tietojen levittämistä varten.
- Ohjelman toimintalogiikan hiominen; komissio pyrkii parantamaan ohjelman toimintalogiikkaa ohjelman soveltamisalan sekä sen yleisten ja erityisten tavoitteiden ja painopisteiden, toimien ja toiminnan tyyppien ja täytäntöönpanotoimenpiteiden osalta⁶⁰ sekä parantamaan perusteiden, tavoitteiden, panosten, tuotosten, tuensaajien, odotettujen tulosten ja vaikutusten välisten suhteiden selkeyttä, täsmällisyyttä ja konkreettisuutta ohjelman mahdollisen jatkumisen tapauksessa.

⁶⁰ Ks. esimerkiksi *Ex post* evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Fundamental Rights and Citizenship Programme (FRC), ICF, 28. heinäkuuta 2015, s. 1–2.
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/frc_programme_evaluation_final_report.pdf **Error! Reference source not found.**