



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 08.04.2002  
KOM(2002)169 lopullinen

**KOMISSION KERTOMUS  
EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE**

**Daphne-ohjelmasta (2000–2003)**

**tammikuu 2002**

**(SEK(2002) 338)**

## Sisällys

TIIVISTELMÄ.....	3
1. Kertomuksen tarkoitus .....	5
2. Taustaa.....	5
2.1. Taustaa.....	5
2.2. Lyhyt historia.....	6
2.3. Yhteydet muihin ohjelmiin.....	7
2.4. Ohjelmaan liittyvät toimenpiteet ja tapahtumat vuosina 2000 ja 2001 .....	7
3. Ohjelman elinkaari .....	9
3.1. Ehdotuspyyntö .....	10
3.2. Määrärahat .....	13
3.3. Ohjeet ja neuvot .....	14
3.4. Vuosina 2000 ja 2001 hyväksytyt hankkeet .....	14
3.5. Seuranta ja arviointi .....	15
3.6. Tiedon levitys.....	17
4. Daphne-aloitteen Tulokset ja vaikutukset .....	18
5. Päätelmät .....	24
6. Liitteet (SEK(2002) 338).....	26

## TIIVISTELMÄ

Tässä kertomuksessa kuvataan tammikuussa 2000 käynnistyneen Daphne-ohjelman edistymistä ja esitetään yhteenveto sen merkittävimmistä saavutuksista ohjelmaa koskevan päätöksen 9 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Daphne-ohjelman tavoitteena on käsitellä kansalaisten ja poliittisten päättäjien parissa esiintyvää laajaa ja jatkuvasti lisääntyvää huolta väkivallasta. Ohjelma perustettiin vuonna 1996 Tukholmassa pidetyn, kaupallisessa tarkoituksessa tapahtuvaa lasten seksuaalista hyväksikäyttöä käsitelleen maailmankonferenssin perusteella. Se kattaa kaikki väkivallan lajit, joita ovat muun muassa perheväkivalta, kouluväkivalta sekä vähemmistöihin, kuten homoseksuaaleihin, vammaisiin ja etnisiin vähemmistöihin kohdistuva väkivalta jne.

Daphne-ohjelma on osa Euroopan komission toimintaa rikollisuuden torjumiseksi ja liittyy tavoitteeseen luoda vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue. Muissa ohjelmissa ja toimissa käsitellään muita erityisiä rikollisuuden muotoja. Daphne toimii yhteistyössä niiden kanssa asianmukaisen koordinoinnin ja yhtäpitävyyden takaamiseksi.

### *Ohjelma*

Kahden ensimmäisen toimintavuoden aikana Daphne-ohjelma on saanut paljon odotettua enemmän vastakaikua. Vuonna 2000 komissiolta pyydettiin yli 1 500 hakulomaketta ja sille toimitettiin 415 hanke-ehdotusta; vuonna 2001 hakulomakkeita pyydettiin yli 1 000 ja hanke-ehdotuksia esitettiin 207. Rahoitusta haettiin yhteensä 40 miljoonaa euroa (vuonna 2000) ja 22 miljoonaa euroa (vuonna 2001) (budjettikohdan määrärahat olivat 5 miljoonaa euroa). Näin laaja kiinnostus osoittaa, että ohjelma vastaa vapaaehtoisectorilla koettuun suureen toiminnan tarpeeseen. Daphne-ohjelman edeltäjästä, Daphne-aloitteesta on jo rahoitettu 149 hanketta (yhteensä 11 miljoonalla eurolla) vuosina 1997–1999. Daphne-ohjelman kahden ensimmäisen toimintavuoden jälkeen uusia hankkeita on tullut 73. Kahden ensimmäisen vuoden aikana väkivallan torjumiseen liittyvien toimintatapojen ja käytännön sovellusten kehittäminen on parantunut merkittävästi.

Jotta toiminta jatkuisi edelleen parhain mahdollisin edellytyksin, komissio kiinnittää erityistä huomiota rahoitettujen hankkeiden edistymisen seurantaan sekä niissä aikaansaatuisten tulosten arviointiin. Kaikkia hankkeita seurataan ja arvioidaan yksittäin niiden toteutusvaiheen aikana, ja vuosittain laaditaan yhteenvetoraportti.

### *Tulokset*

Jokohamassa joulukuussa 2001 pidetyssä, kaupallisessa tarkoituksessa tapahtuvaa lasten seksuaalista hyväksikäyttöä käsitelleessä toisessa maailmankonferenssissa todettiin selvästi, että Daphne-ohjelman hankkeet ja tulokset tunnetaan sekä Euroopassa että sen ulkopuolella väkivallan torjunnan ohjelmasuunnittelun merkittävänä apuvälineenä. Hankkeisiin liittyvillä lukuisilla toimilla, joihin sisältyy innovatiivisia torjuntakeinoja, yhteistyötä, tietojen vaihtoa, verkostoitumista, uusien mallien kehittämistä ja parhaiden käytäntöjen jakamista, on jo ollut kerrannaisvaikutusta kansalaisjärjestöjen ja viranomaisten toimintaan Euroopassa.

Hankkeiden loppu-, seuranta- ja jälkiarviointiraporttien perusteella toimintaan osallistuneet järjestöt ovat hyötäneet siitä paljon. Erityisen hyödyllistä on ollut yhteistyö eurooppalaisten kumppanien kanssa. Oppimalla lisää aiheesta tai parantamalla koordinoitua ja johtamistaitoja tai ulkoista kuvaansa ne ovat kaikki saaneet lisää painoarvoa. Verkostoitumisella itsellään on jo vaikutusta: se saattaa järjestöt yhteyteen keskenään ja tekemään yhteistyötä, millä on ollut ratkaiseva merkitys niiden työn kannalta, sillä tavallisesti järjestöt ovat pikemminkin kilpailleet keskenään. Yhteistyökumppanuus on vuorostaan tehostanut suunnittelua ja vähentänyt päällekkäisyyksiä ja parantanut siten voimavarojen käyttöä. Daphne-ohjelma on siis onnistunut saamaan kansalaisjärjestöjä kaikilta tasoilta mukaan toimintaan. Sen ansiosta on syntynyt useita uusia kumppanuuksia ja liittoja, joissa pyritään yhteistyössä luomaan entistä laaja-alaisempia väkivaltaa koskevia toimintatapoja Euroopassa.

Kahden ensimmäisen toimintavuoden aikana tästä Euroopan unionin ohjelmasta (joka tosin perustuu jo vuosina 1997–1999 toteutettuun Daphne-aloitteeseen) on tuettu merkittävästi toimintatapojen kehittämistä väkivallan, ihmiskaupan, seksuaalisen hyväksikäytön ja pornografian torjumiseksi Euroopan unionissa ja laajalti sen ulkopuolellakin.

## **1. KERTOMUKSEN TARKOITUS**

Daphne-ohjelmasta tehdyn Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 293/2000/EY<sup>1</sup> 9 artiklan 2 kohdan mukaan komissio esittää ohjelman toisena toimintavuonna Euroopan parlamentille ja neuvostolle arviointikertomuksen.

Tässä kertomuksessa kuvataan Daphne-ohjelman edistymistä sen jälkeen kun se hyväksyttiin tammikuussa 2000 ja esitetään yhteenveto ohjelman merkittävimmistä saavutuksista. Erityisesti painotetaan ohjelman rakenteen ja hallinnon kuvausta. Daphne-ohjelmasta (2000–2003) rahoitettavat hankkeet valittiin syksyllä 2000 ja ne käynnistyivät joulukuussa 2000 tai tammikuussa 2001 vähintään yhden vuoden toiminta-ajaksi. Tätä kertomusta laadittaessa hankkeet eivät siis olleet vielä päättyneet eikä niiden tuloksia näin ollen voida arvioida tässä asiakirjassa. Näitä hankkeita arvioidaan loppukertomuksessa, joka annetaan Daphne-ohjelman päättyessä (vuoden 2003 lopussa).

Tämä kertomus sisältää sen sijaan perusteellisen arvion ohjelmaa edeltäneen Daphne-aloitteen (1997–1999) tuloksista, ja näin se jopa ylittää päätöksen N:o 293/2000/EY 9 artiklan 2 kohdassa esitetyt vaatimukset. Syynä tähän on komission pyrkimys täydelliseen avoimuuteen. Aiemmin toteutettujen hankkeiden esittely on hyödyllistä myös siksi, että aloite ja ohjelma vastaavat toisiaan, ja aiemmin toteutetuista Daphne-hankkeista saadut kokemukset pätevät myös vuosiin 2000 ja 2001. Esimerkit vuosina 1997–1999 toteutetuista hankkeista kuvaavat hyvin myös vuosiksi 2000–2001 valittuja hankkeita.

## **2. TAUSTAA**

### **2.1. Taustaa**

Daphne-ohjelman tarkoituksena on tukea järjestöjä ja paikallisviranomaisia, jotka pyrkivät suojelemaan naisia ja lapsia väkivallalta ja ehkäisemään sitä. Ohjelma tuo työhön yhteisön tason lisäarvoa ja kannustaa vaihtamaan ideoita ja parhaita käytänteitä verkostojen, kumppanuussuhteiden ja pilottihankkeiden välityksellä.

Daphne-ohjelmalla pyritään vastaamaan väkivallan kansalaisissa ja poliittisissa päättäjissä herättämään laajaan ja jatkuvasti lisääntyvään huoleen. Ohjelma perustettiin Tukholmassa vuonna 1996 pidetyn, kaupallisessa tarkoituksessa tapahtuvaa lasten seksuaalista hyväksikäyttöä käsitelleen maailmankonferenssin jälkeen ja samana kesänä Belgiassa paljastuneiden tapahtumien jälkeen. Koko Euroopan huomio kiinnittyi tuolloin yhteen väkivallan ilmenemismuotoon: lapsiin ja nuoriin kohdistuvaan seksuaaliseen väkivaltaan, johon liittyy sieppauksia, seksuaalista hyväksikäyttöä sekä ihmiskauppaa, jonka tarkoituksena on uhrien seksuaalinen hyväksikäyttö. Tällainen seksuaalinen väkivalta kohdistuu aivan liian usein myös naisiin ja se tuomittiin Beijingissä vuonna 1995 pidetyssä, naisten asemaa käsitelleessä YK:n neljännessä maailmankonferenssissa annetussa julistuksessa ja toimintaohjelmassa. Komissio antoi vuonna 1996 tiedonannon seksuaalista hyväksikäyttöä varten tapahtuvasta naiskaupasta, jossa se korosti kansalaisjärjestöjen tärkeää asemaa ihmiskaupan ehkäisemisessä ja uhrien auttamisessa. Seksuaaliseen väkivaltaan liittyy myös muita väkivallan muotoja; esimerkiksi perheväkivalta johtaa usein siihen, että lapset ja nuoret ajautuvat seksibisnekseen tai heistä itsestään tulee hyväksikäyttäjiä.

---

<sup>1</sup> EYVL L 34, 9.2.2000, s. 1.

Daphne-ohjelma ei kuitenkaan käsittele ainoastaan seksuaalista väkivaltaa. Toiminta kattaa kaikki väkivallan lajit: perheväkivallan, vertaisiin kohdistuvan väkivallan ja väkivallan laitoksissa, esimerkiksi asuntoloissa ja kouluissa, sekä vähemmistöryhmiin, esim. homoseksuaaleihin, vammaisiin ja etnisiin vähemmistöihin kohdistuvan väkivallan.

Väkivallan kulttuuri on levittäytynyt yhteiskunnan eri osiin. Se on yleistä esimerkiksi kouluissa ja sitä esiintyy sekä kaupungeissa että maaseudulla. Se kohdistuu usein vähemmistöihin ja muita heikommassa asemassa oleviin ryhmiin. Seksuaalinen, psyykinen ja fyysinen väkivalta ovat yhdessä tappavan vaarallinen hyväksikäytön yhdistelmä, joka vaikuttaa vakavasti väkivallan uhrien terveyteen sen laajimmassa merkityksessä eli heidän fyysiseen, psyykkiseen ja sosiaaliseen hyvinvointiinsa. Väkivalta heikentää yhteisön mahdollisuuksia toimia tehokkaasti ja kaikkien edellytyksensä mukaisesti nyt ja tulevaisuudessa.

## 2.2. Lyhyt historia

Euroopan parlamentti käynnisti **Daphne-aloitteen** vuonna 1997 kolmen miljoonan euron määrärahojen turvin. Tarkoituksena oli myöntää rahoitusta lapsiin, nuoriin ja naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaan. Rahoitusta myönnettiin kansalaisjärjestöjen ja vapaaehtoissektorin toimintaan kyseisellä alalla. Komissio ohjasi Daphne-aloitteen täytäntöönpanoa kolmen vuoden ajan (1997–1999). Vuosina 1997 ja 1998 aloitteen määrärahat olivat 3 miljoonaa ecua ja vuonna 1999 niitä lisättiin 5 miljoonaan euroon.

Toiminnan jatkamiseksi hyväksyttiin 24. tammikuuta 2000 Daphne-ohjelma. Sen talousarvioksi vuosiksi 2000–2003 hyväksyttiin 20 miljoonaa euroa.

Daphne-ohjelman perusajatuksena on, että väkivalta tunnustetaan rikokseksi ja vakavaksi uhaksi yhteiskunnan hyvinvoinnille. Ilmiötä käsitellään uhrin näkökulmasta.

**Daphne-ohjelma** (2000–2003) eroaa sitä edeltäneestä aloitteesta kolmessa suhteessa:

- ohjelmaa ei enää rajata ainoastaan kansalais- ja vapaaehtoisjärjestöjen käyttöön, vaan tukea voivat nyt hakea myös paikallistason julkiset elimet,
- ohjelma on avoin myös Keski- ja Itä-Euroopan ehdokasmaille sekä Kyprokselle, Maltalle, Turkille ja ETA-/EFTA-maille,
- myös monivuotisia (kaksi tai kolme vuotta kestäviä) hankkeita voidaan rahoittaa. Vuoteen 1999 saakka hankkeiden kesto oli rajattu 12 kuukauteen.

Daphne-ohjelmaan sisältyy toimenpiteitä kolmen edunsaajaryhmän (lapset, nuoret ja naiset) suojelemiseksi ja niihin kohdistuvan väkivallan torjumiseksi. Toimenpiteet kattavat:

- kansalaisjärjestöjen välisten verkostojen perustamisen Euroopan tasolla sekä kansalaisjärjestöjen ja toimivaltaisten viranomaisten välisen yhteistyön edistämisen,
- toimenpiteet kohderyhmien suojelemiseksi sekä niihin kohdistuvan väkivallan torjumiseksi,
- väkivallan syitä sekä sen torjuntaa, uhrien tukemista ja uudelleensopeuttamista koskevia toimintatapoja koskevat tutkimukset,
- tiedon ja parhaiden käytäntöjen vaihdon,

- tiedon levittämiseen tähtäävät seminaarit ja konferenssit sekä kirjallinen ja audiovisuaalinen aineisto,
- tietoisuuden lisäämiseen tähtäävien kampanjoiden järjestämisen sekä suurelle yleisölle että uhreille, mahdollisille uhreille ja heidän parissaan työskenteleville.

### 2.3. Yhteydet muihin ohjelmiin

Daphne-ohjelma on osa Euroopan komission toimintaa rikollisuuden torjumiseksi ja liittyy tavoitteeseen luoda vapautteen, turvallisuuden ja oikeuteen perustuva alue. Muissa ohjelmissa ja toimissa käsitellään muita erityisiä rikollisuuden muotoja. Daphne toimii yhteistyössä niiden kanssa asianmukaisen koordinoinnin ja yhtäpitävyyden takaamiseksi.

Daphne täydentää **STOP-ohjelmaa**<sup>2</sup> siten, että siinä tunnustetaan kansalais- ja vapaaehtoisjärjestöjen ruohonjuuritasolla tekemä työ julkisen sektorin tai väkivaltaa ja ihmiskauppaa käsittelevien viranomaisten (kuten oikeusalan ammattilaisten, poliisien jne.) työn lisäksi ja pyritään luomaan yhteistyöverkkoja näiden eri tahojen kesken Euroopan tasolla. Lisäksi Daphne kattaa kaikki väkivallan muodot, kun STOP keskittyy ihmiskaupan ja lasten seksuaalisen hyväksikäytön torjuntaan. Daphnen tarkoituksena onkin auttaa kaikkia väkivallan uhreja ja mahdollisia uhreja, olipa väkivalta luonteeltaan seksuaalista tai ei.

Ohjelman yhteydessä on toteutettu **lapsiseksimatkailua** koskevia toimia, esimerkiksi osallistumalla matkailumessuille, järjestämällä tiedotuskampanjoita, laatimalla matkanjärjestäjille sertifioituja menettelysääntöjä jne.

**Kansanvaltaa ja ihmisoikeuksia koskevan eurooppalaisen aloitteen (EIDHR)** perusteella tuetaan myös lastensuojelutoimia – tosin unionin ulkopuolella – ja siitä myönnettiin esimerkiksi vuonna 2000 yli miljoona euroa lapsikaupan, orjuuden uusien muotojen sekä lasten hyväksikäytön torjuntaa koskeviin hankkeisiin Gabonissa, Beninissä, Togossa ja Nigeriassa.

**Internetin käyttöturvallisuuden** parantamista koskevaan yhteisön toimintasuunnitelmaan (1999–2002) sisältyy toimia lapsipornografian torjumiseksi.

**Odyseus-ohjelmalla**<sup>3</sup> pyritään laajentamaan ja lujittamaan Euroopan unionin jäsenvaltioiden yhteistyötä turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan alalla. Odyseus täydentää Daphne-ohjelmaa, joka käsittelee niin ikään turvapaikka- ja maahanmuuttoasioita, mutta maahanmuuttajiin Daphnen kohderyhmissä kohdistuvan väkivallan kannalta.

Kukin näistä ohjelmista käsittelee merkittävää osaa väkivaltaiseen käyttäytymiseen liittyvistä tekijöistä. Daphnessa kaikki aiheet kuitenkin yhdistyvät mielenkiintoisella tavalla. Ohjelmassa otetaan käyttöön yhteinen lähestymistapa ja paljastetaan väkivallan eri alueiden väliset suhteet.

### 2.4. Ohjelmaan liittyvät toimenpiteet ja tapahtumat vuosina 2000 ja 2001

EU:ssa on Daphne-ohjelman hyväksymisestä tammikuussa 2000 alkaen otettu vuosina 2000–2001 käyttöön useita erilaisia väkivaltarikoksiin liittyviä välineitä ja toimia. Ne osoittavat, että lapsiin ja naisiin kohdistuvan väkivallan torjunta on yhä tärkeällä sijalla Euroopan unionin poliittisella asialistalla.

<sup>2</sup> STOP-ohjelma, EYVL L 322, 12.12.1996, ja STOP II -ohjelma, EYVL L 186, 7.7.2001.

<sup>3</sup> Yhteinen toiminta 98/244/YOS, EYVL L 99, 31.3.1998.

Euroopan parlamentti kehotti 30. maaliskuuta 2000 antamassaan päätöslauselmassa<sup>4</sup> toteuttamaan komission esittämät lapsiseksimatkailemisen torjuntatoimenpiteet ja totesi, että lapsiseksimatkaileminen on rikollinen teko, joka liittyy läheisesti lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön ja lapsipornoon.

Parlamentti vaati huhtikuussa 2000 antamassaan lainsäädäntöpäätöslauselmassa<sup>5</sup> lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja lapsipornon vastaisia lainsäädäntötoimia, joita ovat muun muassa yhteiset määritelmät, syytötoimet ja seuraamukset.

Euroopan unionin neuvosto teki toukokuussa 2000 päätöksen Internetissä välitettävän lapsipornografian vastaisista toimenpiteistä<sup>6</sup>. Tavoitteena on tukea rikosten tehokasta tutkintaa ja syytteen nostamista. Päätöksessä käsitellään erityisyksiköiden perustamista rikosten torjunnasta vastaavien viranomaisten yhteyteen ja vaaditaan jäsenvaltioita ilmoittamaan toisilleen tähän mennessä perustetut yhteyspisteet, jotka toimivat 24 tuntia vuorokaudessa. Lisäksi päätöksessä käsitellään jäsenvaltioiden ja alan teollisuuden välistä yhteistyötä lapsipornografian poistamiseksi Internetistä.

Euroopan unionin puheenjohtajamaa Portugali järjesti 4.–6. toukokuuta 2000 Lissabonissa konferenssin aiheesta "Naisiin kohdistuva väkivalta: nollatoleranssi – eurooppalaisen kampanjan loppuunsaattaminen". Konferenssissa annettiin komissiolle suosituksia naisiin kohdistuvaa väkivaltaa koskeissa asioissa erityisesti seuraavilla keskeisillä aloilla: koulutus ja ehkäisevät toimet, väkivallan lopettaminen, sen uusiutumisen välttäminen ja uhrien tukeminen<sup>7</sup>.

Kesäkuussa 2000 pidettiin New Yorkissa YK:n yleiskokouksen erityisistunto, jossa tarkasteltiin Beijingin konferenssin seurantatoimien edistymistä. Istunnossa saavutettiin joitakin merkittäviä tuloksia ja sen loppuasiakirjaan<sup>8</sup> sisältyy useita EU:n ehdotuksia<sup>9</sup>, joista yksi koskee valtioiden velvollisuutta torjua naisiin kohdistuvaa väkivaltaa.

Vuoden 2000 jälkipuoliskon tapahtumista erityisen merkittävä oli Euroopan unionin perusoikeuskirjan juhlallinen julistaminen Nizzassa 7. joulukuuta 2000 pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa. Perusoikeuskirjan 3, 5, 20, 21, 24 ja 32 artiklaan<sup>10</sup> sisältyy erityissäännöksiä, jotka koskevat sukupuolten välisen tasa-arvon edistämistä sekä orjuuden, pakkotyön ja ihmiskaupan kieltämistä sekä lasten suojelua.

Komissio antoi joulukuussa 2000 tiedonannon "Ihmiskaupan torjuminen ja lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja lapsipornografian torjuminen; kaksi puitepäätösehdotusta"<sup>11</sup>. Toinen ehdotuksista koskee ihmiskauppaa ja toinen lasten seksuaalista hyväksikäyttöä ja lapsipornografiaa. Ehdotuksilla pyritään lähentämään jäsenvaltioiden rikoslainsäädäntöä ja rikosoikeudellisia menettelyjä. Euroopan unionin neuvosto pääsi syyskuussa 2001 sopimukseen ihmiskauppaa koskevasta ehdotuksesta. Siinä mm. määritellään ihmiskauppa Yhdistyneiden Kansakuntien vuoden 2000 yleissopimukseen liitetyn ihmiskauppaa koskevan lisäpöytäkirjan mukaisesti ja säädetään vankeusrangaistuksen enimmäiskestoksi vähintään

---

<sup>4</sup> Euroopan parlamentti, A5-0052/2000.

<sup>5</sup> Euroopan parlamentti, A5-0090/2000.

<sup>6</sup> EYVL L 138, 9.6.2000, s. 1.

<sup>7</sup> Naisiin kohdistuva väkivalta: nollatoleranssi. Eurooppalainen konferenssi, Lissabon 2000.

<sup>8</sup> Päätöslauselmaluonnos II. Further actions and initiatives to implement the Beijing Declaration and Platform for Action. YK 2000.

<sup>9</sup> EU kehotti YK:n jäseniä torjumaan kaikkea sukupuoleen perustuvaa väkivaltaa sekä tekemään siitä rangaistavaa niin yksityisellä kuin julkisella tasolla.

<sup>10</sup> EYVL C 364, 18.2.2000, s. 1.

<sup>11</sup> KOM (2000) 854 lopullinen, 21.12.2000, EYVL C 62, 27.2.2001.



kahdeksan vuotta. Puheenjohtajakaudellaan vuoden 2001 jälkipuoliskolla Belgia vei voimakkaasti eteenpäin lasten seksuaalista hyväksikäyttöä ja lapsipornografiaa koskevaa ehdotusta, ja määritelmiä koskevista artikloista päästiinkin poliittiseen yhteisymmärrykseen. Espanja jatkaa seuraamuksia koskevien artiklojen käsittelyä puheenjohtajakaudellaan vuoden 2002 alkupuoliskolla.

Komissio ja Euroopan unionin 15 jäsenvaltiota allekirjoittivat lisäksi joulukuussa 2000 Palermossa pidetyssä tapaamisessa YK:n pöytäkirjan, joka koskee sekä seksuaaliseen että työvoiman hyväksikäyttöön tähtävään ihmiskauppaan liittyviä rikoksia.<sup>12</sup>

Syyskuussa 2001 perustettiin kadonneiden ja seksuaalisesti hyväksikäytettyjen lasten asioita hoitava eurooppalainen kattojärjestö, jonka suojelijoina toimivat komission jäsen António Vitorino ja Belgian oikeusministeri Marc Verwilghen. Kattojärjestöön kuuluu 18 kansalaisjärjestöä EU:sta ja KIE-maista. Se pyrkii edistämään yhteistyötä kadonneiden lasten etsimisessä yli rajojen sekä ohjaamaan esiin tulevat lasten seksuaaliset hyväksikäyttötapaukset viranomaisten käsiteltäväksi.

Niin ikään syyskuussa 2001 Euroopan unionin neuvosto antoi päätöslauselman kansalaisyhteiskunnan panoksesta kadonneiden ja seksuaalisesti hyväksikäytettyjen lasten etsinnöissä<sup>13</sup>. Siinä kannustetaan viranomaisia ja kansalaisyhteiskuntaa edustavia järjestöjä toimimaan yhteistyössä ja käsitellään eri työmuotoja, kuten auttavaa puhelinta, kadonneiden lasten perheiden tukemista, tietojen vaihtoa sekä tietojen keräämistä, jotta voitaisiin ymmärtää paremmin ongelman laajuutta ja sen eri suuntauksia.

Oikeus- ja sisäasioiden neuvoston kokouksessa 6. joulukuuta 2001 saavutettiin poliittinen yhteisymmärrys eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä, jonka merkitys tehokkaan yhteistyön kannalta korostui vuoden 2001 syyskuun 11. päivän tapahtumien vuoksi. Asiakirjassa mainitaan mm. lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön, ihmiskauppaan ja lapsipornografiaan liittyvät rikokset ja sallitaan niihin syyllistyneiden luovuttaminen mistä tahansa jäsenvaltiosta siihen valtioon, jossa tekijää näistä rikoksista syytetään.

Jokohamassa Japanissa pidettiin 17.–20. joulukuuta 2001 kaupallisessa tarkoituksessa tapahtuvaa lasten seksuaalista hyväksikäyttöä käsittelevä toinen maailmankonferenssi. Daphne- ja Stop-ohjelmien edustajat olivat tiiviisti mukana työryhmässä, joka käsiteli Tukholmassa vuonna 1996 pidetyn ensimmäisen konferenssin jälkeen tehdyn työn saavutuksia EU:n tasolla.

### **3. OHJELMAN ELINKAARI**

Monien yhteisön ohjelmien tavoin Daphne-ohjelman täytäntöönpano etenee vaiheittain kolmen vuoden ajan. Aluksi laaditaan vuotuinen työsuunnitelmaa (jonka ohjelmakomitea hyväksyy), minkä jälkeen julkaistaan ehdotuspyynnöt. Ensimmäisen vuoden aikana valitaan vielä hankkeet, allekirjoitetaan sopimukset ja maksetaan ensimmäiset ennakkomaksuerät. Toisen vuoden aikana hankkeet toteutetaan (tavallisesti ne käynnistyvät ehdotuspyynnön esittämistä seuraavassa joulukuussa), ja komission virkamies tai ulkopuolinen arvioija tekee tarkastuskäyntejä. Vuoden pituisen täytäntöönpanovaiheen jälkeen hankkeiden vetäjillä on

---

<sup>12</sup> Kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen lisäpöytäkirja, joka koskee ihmiskaupan, erityisesti naisten ja lasten kaupan ehkäisemistä, torjumista ja rankaisemista, 2000.

<sup>13</sup> EYVL C 283, 9.10.2001.

kolme kuukautta aikaa esittää loppuraporttinsa ja hankkeen kirjanpito. Viimeiset maksut suoritetaan ja Daphne-sivustoa päivitetään hankkeiden osalta vuonna n+2, kun ehdotuspyyntö on julkaistu vuonna n. Kuuden kuukauden kuluttua hankkeen päättymisestä suoritetaan ulkopuolisten arvioijien toimesta jälkiarvointi, jonka tarkoituksena on laatia kokonaiskuva saavutetuista tuloksista (ks. katsaus ohjelman elinkaareen liitteessä 3).

### 3.1. Ehdotuspyyntö

Ehdotuspyynnöt julkaistaan vuoden ensimmäisen neljänneksen aikana, ja hankkeiden esittämiseen annetaan aikaa noin kolme kuukautta. Ehdotuspyynnön sisältöä muokataan tarvittaessa vuosittain työsuunnitelman mukaisesti sekä aiempina vuosina saatujen kokemusten perusteella.

Vuonna 2000 ei valittu erityistä painopistealaa, koska kyseessä oli ohjelman ensimmäinen vuosi ja haluttiin ehdotuksia kaikista ohjelman aihepiireistä. Vuonna 2001 painopisteitä olivat 1) Daphne-hankkeista saatujen tulosten käyttäminen, muokkaaminen ja levittäminen sekä 2) tiedotuskampanjat ja toimet tietoisuuden lisäämiseksi lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja pedofilian torjumiseksi. Viimeksi mainittu tavoite vastasi Euroopan parlamentin ehdotuksesta perustettua uutta budjettikohtaa (B5-804)<sup>14</sup>, joka koskee lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja pedofilian torjuntaa.

Kahdesta ensimmäisestä ehdotuspyynnöstä saadut kokemukset vaikuttavat vuoden 2002 ehdotuspyyntöön siten, että nyt painopisteitä ovat 1) Daphne-hankkeista saatujen tulosten hyödyntäminen, muokkaaminen ja levittäminen, 2) naisten sukuelinten silpominen, 3) lasten seksuaalinen hyväksikäyttö ja pedofilia sekä 4) miesten väkivaltaisuus. Myös näistä kohdat 2 ja 3 vastaavat Euroopan parlamentin vuoden 2002 talousarvion esittämiä tarkistuksia<sup>15</sup>.

Seuraavat luvut kuvaavat Daphne-ohjelman tähänastista toimintaa. Taulukon perusteella käy ilmi, että määrärahoja kysytään jatkuvasti enemmän kuin niitä on käytettävissä.

Daphne (B5-802)	1997		1998		1999		2000		2001		2001 B5-804	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%		%
<b>Hanke-ehdotukset</b>	428	100	270	100	354	100	415	100	207	100	68	100
Haettu tuki (miljoonaa €)	26,3		19,2		32,0		40,7		22,1		11,5	
<b>Tukikelpoiset ehdotukset</b>	286	67	194	72	273	77	308	74	157	76	43	63
<b>Hyväksytyt hankkeet</b>	47	11	49	18	53	15	47	11	26	13	9	13
Haettu tuki (miljoonaa €)	2,88		3,48		4,79		4,59		4,64		1,70	
Kumppanien määrä	230		256		320		361		303		90	
Joista ehdokasmaista	e.s.		e.s.		e.s.		17	5	16	5	3	3

Vuoden 2001 valintamenettelyn jälkeen Daphne-ohjelmasta on nyt myönnetty tukea kaikkiaan 222 hankkeelle (ja lisäksi yhdeksälle hankkeelle budjettikohdasta B5-804 vuonna 2001). Kokonaismäärärahat ovat olleet viiden vuoden aikana noin 20,4 miljoonaa euroa.

<sup>14</sup> Euroopan parlamentin tarkistus 1046 komission talousarvion vuodelle 2001: uusi budjettikohta B5-804N: "Eurooppalainen tiedotuskampanja lasten hyväksikäytön ja pedofilian torjumiseksi".

<sup>15</sup> Euroopan parlamentin tarkistus 0129 komission talousarvion vuodelle 2002: 1 000 000 euron lisäys Daphne-ohjelman määrärahoihin pedofilian, seksuaalisen hyväksikäytön ja naisten sukuelinten silpomisen torjumiseksi.

Maantieteellinen hajonta on hyvin tasainen; hankkeisiin osallistuu järjestöjä kaikista 15 jäsenvaltiosta sekä yhteistyökumppaneita EFTA- ja KIE-maista (ks. tilastotiedot liitteessä 5). Vuodesta 2000 alkaen hankkeet ovat voineet kestää yli vuoden (enintään kolme vuotta) ja toimintaa voidaankin nyt toteuttaa johdonmukaisemmin.

Vuonna 2001 rahoitusta myönnettiin 26 uudelle hankkeelle. Määrä on aiempia vuosia pienempi siksi, että hankkeet voivat nyt kestää jopa kolme vuotta. Tämä edellyttää varainhoidon järjestämistä uudella tavalla. Vuonna 2001 hyväksytyille kaksi- tai kolmivuotisille hankkeille tarjottiin heti koko ajanjakson kattavaa sopimusta. Tämän vuoksi näiden hankkeiden vuoden 2001 talousarvioon kohdistama rasite on kaksinkertainen yksivuotisiin hankkeisiin verrattuna. Toisaalta tämä antaa kumppaneille mahdollisuuden käyttää määrärahoja joustavammin hankkeen toteutusvaiheessa. Tämä helpottaa myös komission asemaa, sillä hankkeiden määrärahat sidotaan kerralla eivätkä ne rasita seuraavan vuoden talousarviota. Vuonna 2000 määrärahat sen sijaan sidottiin ensimmäistä toimintavuotta varten ja ne oli sidottava uudelleen vuonna 2001 toista toimintavuotta varten jne. Vuonna 2001 oli osoitettava 1 301 045 euroa vuonna 2000 hyväksytyjen 13 monivuotisen hankkeen jatkamiseksi: tämä summa oli pois vuonna 2001 hyväksytyiltä uusilta hankkeilta, minkä vuoksi rahoitusta voitiin vuonna 2001 tarjota edellisvuotta harvemmillä uusilla hankkeilla. Tämä ongelma poistuu vuosina 2002 ja 2003, minkä jälkeen voidaan taas hyväksyä vuosittain 45–50 uutta hanketta.

**Tukikelpoisuus** edellytti useiden vaatimusten täyttymistä: (a) ehdotettujen toimien on kuuluttava Daphne-ohjelman alaan, (b) ehdotus on toimitettava asianmukaisella lomakkeella, (c) se on allekirjoitettava ja jätettävä määräaikaan mennessä ja (d) hakemuksen mukana on toimitettava erilaisia asiakirjoja, jotka osoittavat järjestöjen olevan olemassa ja luotettavia. Hakuoppaassa annetuista yksityiskohtaisista ohjeista ja määräaikoja koskevista muistutuksista huolimatta noin 25 prosenttia hakemuksista ei valitettavasti vielääkään täytä näitä perusedellytyksiä.

**Valintamenettely** perustuu ulkopuolisten asiantuntijoiden ryhmän arvioon. Asiantuntijat valitaan kiinnostuksenilmaisupyynnön avulla<sup>16</sup> Daphne-ohjelman eri alojen yleisen asiantuntemuksen perusteella. Vuosittain tehdään sopimus noin 10 asiantuntijan kanssa, joista kaksi kolmasosaa on uusia näkökantojen monipuolisuuden takaamiseksi. Asiantuntijat ja komission virkamiehet arvioivat hanke-ehdotuksia seuraavien tekijöiden perusteella:

- Daphne-ohjelman tavoitteiden noudattaminen
- Hankkeen tavoitteiden selkeys ja asiaankuuluvuus
- Hankkeelta odotettavien tulosten hyödyllisyys
- Lähestymistavan, menetelmien ja aikataulun käyttökelpoisuus ja toteutettavuus
- Yhteistyöorganisaatioiden soveltuvuus ja kokemus
- Hankkeen tuottama lisäarvo EU:n tasolla
- Saatujen tulosten, asiantuntemuksen ja taitotiedon hyödyntäminen ja niistä tiedottaminen

---

<sup>16</sup> Kiinnostuksenilmaisupyyntö Daphne-ohjelmassa, EYVL S 40, 26.2.2000.

- Seuranta ja tulosten ja vaikutusten pysyvyyttä koskevat suunnitelmat
- Kustannus-hyöty -suhde.

Vuonna 2001 on lisäksi voitu tarkastella vuonna 2000 perustetun tietokannan avulla kaikkien vuoden ehdotuspyyntöön osallistuneiden aiempia töitä. Arvioijille on toimitettu pelkkien hanke-ehdotusten lisäksi muitakin asiakirjoja, kuten päätyneiden hankkeiden loppuraportteja, aiempia hakemuslomakkeita (hyväksytyjä tai hylättyjä) sekä tarkastusraportteja. Arvioijat ovat arvostaneet lisätietoja, joiden avulla asiasta saadaan laajempi käsitys.

Ehdotukset jaetaan kahteen ryhmään, vuoden kestäviin ja monivuotisiin hankkeisiin. Kuten edellä todettiin, monivuotiset hankkeet rasittavat Daphnen talousarviota suhteessa enemmän ja supistavat siten yksivuotisille hankkeille jaettavia määrärahoja, minkä vuoksi hyväksyttävien monivuotisten hankkeiden määrää on rajoitettava. Tämän vuoksi ryhmiä käsitellään erikseen.

Jokaisen ehdotuksen lukee kolme asiantuntijaa, jotka antavat niistä arvosanoja ja kommentteja, niin että ehdotukset voidaan panna paremmuusjärjestykseen. Tämän jälkeen kummankin ryhmän ehdotukset pannaan paremmuusjärjestykseen sen mukaan, miten ne kattavat ohjelman eri alat ja miten ne jakautuvat edunsaajien (lasten, nuorten ja naisten) kesken. Tätä seuraa asiantuntijoiden yleinen keskustelu, jonka tuloksena laaditaan luettelo hyväksytyistä hankkeista, joiden kesken käytettävissä olevat määrärahat jaetaan. Luettelo toimitetaan Daphnen ohjelmakomitealle lausuntoa varten. Vuosina 2000 ja 2001 lausunnot olivat *yksimielisesti* myönteisiä.

Hankkeen hylkäämisen pääasialliset syyt ovat:

- ehdotetut toimet ovat selvästi huonolaatuisia tai niitä ei ole kohdistettu selkeästi; monet ehdotukset ovat epämääräisiä tai liian kunnianhimoisia,
- suurin osa hylätyistä hankkeista on paikallisia, vaikka hakuoppaassa selvästi korostetaan kansainvälisen yhteistyön ja eurooppalaisen ulottuvuuden merkitystä,
- monet hakijat solmivat kumppanuuksia, jotka *vaikuttavat* kansainvälisiltä (niihin osallistuu useita jäsenvaltioita), mutta jotka asiaan liittyvien tehtävien huolellisen tarkastelun jälkeen paljastuvat näennäisiksi, koska kumppanit eivät juuri osallistu hankkeen toteuttamiseen (vaikka usein matkustavat ahkerasti kokouksiin "kuultaviksi"),
- usein kumppanit näyttävät osallistuvan aktiivisesti hankkeeseen, mutta niiltä puuttuu asianmukainen tausta tai asiantuntemus hankkeen erityisaiheesta. Vaarana on, että toiminnan tulokset jäävät heikoiksi tai muodostuvat peräti harhaanjohtaviksi.
- ehdotettu lähestymistapa ja keinot asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi eivät ole vakuuttavia, tai
- ehdotettua toimintaa on jo toteutettu laajasti.

### 3.2. Määrärahat

Hankkeiden määrärahoista keskimäärin 6,8 prosenttia kuluu hallintoon (asiantuntijat, teknisen avun toimisto<sup>17</sup>, kokoukset) ja loput käytetään hankkeiden toteuttamiseen. Vuonna 2000 hankkeiden käyttöön jäi 96,4 prosenttia määrärahoista, ja vuonna 2001 luku oli 97,5 prosenttia.

Vuosi	2000		2001	
	Hankkeet	Hallinto	Hankkeet	Hallinto
<b>Käytettävissä olevat määrärahat (Daphne-ohjelman budjettikohta B-802)</b>	<b>5 000 000</b>		<b>5 000 000</b>	
josta:	4 640 000	360 000	4 640 000	360 000
Euroopan parlamentin tarkistus 0961	-	-	+36 000	-36 000
EFTAn rahoitusosuus	0	0	+87 909	+6 091
Käytettävissä hankkeiden rahoitukseen	4 640 000		4 763 909	
Osoitettu hankkeisiin	4 470 890		4 646 851	
<i>monivuotisiin hankkeisiin (vuonna 2000):</i>	<i>1 365 982</i>		<i>1 301 045</i>	
<i>monivuotisiin hankkeisiin (vuonna 2001):</i>	<i>-</i>		<i>1 110 893</i>	
<i>yksivuotisiin hankkeisiin:</i>	<i>3 104 908</i>		<i>2 111 074</i>	
Ei käytetty vuonna 2000, sidottu vuonna 2001	-123 839		123 839	

Taulukkoon ei sisälly budjettikohta B5-804 (pedofilian ja lasten seksuaalisen hyväksikäytön torjuminen), jonka määrärahat olivat 3 miljoonaa euroa vuonna 2001 ja josta rahoitettiin yhdeksää hanketta (joista kuusi kaksivuotisia ja kolme yksivuotisia).

Monivuotisten hankkeiden määrärahojen hallinnoinnissa tapahtuvien muutosten vuoksi (ks. edellä) tilanne tulee olemaan parempi vuosina 2002 ja 2003. Kuten seuraavasta taulukosta käy ilmi, vuonna 2001 käynnistyneiden monivuotisten hankkeiden rahoitustarve on nolla euroa, joten määrärahat voidaan jakaa kokonaisuudessaan uusille hankkeille. Euroopan parlamentin talousarvioon tekemän tarkistuksen ansiosta Daphne-ohjelmalla on vuonna 2002 käytettävissä ylimääräinen miljoonan euron määräraha, joka on tarkoitettu naisten sukuelinten silpomista sekä pedofiliaa ja lasten seksuaalista hyväksikäyttöä käsitteleville hankkeille. Määrärahalta korvataan vuoden 2001 budjettikohta B5-804. Määrärahojen sitominen helpottuu ja nopeutuu, kun käytössä ei ole enää kahta erillistä budjettikohtaa.

Vuosi	2002	
	Hankkeet	Hallinto
<b>Käytettävissä olevat määrärahat (Daphne-ohjelman budjettikohta B5-802)</b>	<b>5 000 000</b>	
josta:	4 640 000	360 000
Euroopan parlamentin tarkistus 3156	+36 000	-36 000
Euroopan parlamentin tarkistus 0129	+1 000 000	
EFTAn rahoitusosuus	+120 785	+6 895
Käytettävissä hankkeiden rahoitukseen	<b>5 796 785</b>	
Osoitettu hankkeisiin	?	
<i>monivuotisiin hankkeisiin (vuonna 2001):</i>	<i>0</i>	

<sup>17</sup> Teknisen avun toimisto vastaa ehdotuspyyntöjen logistiikasta. Se käynnistää menettelyt, koodaa tiedot tietokantaan, huolehtii käänöksistä ja asiantuntijakokouksista sekä monistamisesta ja arkistoisesta.

### 3.3. Ohjeet ja neuvot

Hankkeen menestyminen on huolellisen valmistelun ansiota. Hakijoiden avuksi on laadittu yksityiskohtainen **hakuopas**, jonka tarkoituksena on selventää **hakulomaketta** ja auttaa sen täyttämässä.

Jotta järjestöt voisivat helpommin selvittää, soveltuuko suunniteltu aihe ohjelman alaan, niiden avuksi on laadittu **luettelo** aiempina vuosina käsitellyistä aiheista.

Hakijoille on tarjolla myös **hakemusten laadintaohjeet**. Ohjeissa annetaan esimerkkejä parhaista käytännöistä ja toisaalta myös virheistä, joita ehdotusta valmisteltaessa on syytä välttää.

Kaikki asiakirjat ovat saatavilla säännöllisesti päivitetyltä Daphne-sivustolta osoitteessa: [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/project/daphne/fi/index.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/project/daphne/fi/index.htm).

Näiden *muotoseikkoja* koskevien näkökohtien lisäksi käytettävissä on merkittävä väline, joka tukee järjestöjä *asiakysymyksissä*. Daphne-sivustolla on linkki hanketietokantaan, jossa ovat saatavilla kaikki 222 hanketta. Tavanomaisten hankkeen koordinoijan yhteystietojen lisäksi kaikista hankkeista on saatavilla aiheet ja tiivistelmät. Päättyneiden hankkeiden osalta on myös mahdollista lukea tai ladata omalle koneelle myös niiden loppuraportti.

### 3.4. Vuosina 2000 ja 2001 hyväksytyt hankkeet

Tilastotietoja hankkeista on liitteessä 5. Tärkeimpiä havaintoja ovat:

- Lapsia, nuoria ja naisia tai näiden kohderyhmien yhdistelmiä käsitteleviä hankkeita on yhtä paljon (niin hankkeiden lukumäärän kuin määrärahojen osalta).
- Noin 25 prosenttia hankkeista on suunniteltu monivuotiseksi (kaksi tai kolme vuotta), mikä lisää toimien kestävyyttä. Talousarviota nämä hankkeet puolestaan rasittavat, ja niiden määrää on siksi rajoitettava.
- Ohjelmaan osallistuu järjestöjä kaikista 15 jäsenvaltiosta (koordinoijana tai kumppanina). Kumppaneiden kokonaismäärästä kuusi prosenttia tulee EFTA-/ETA- ja KIE-maista.
- Hankkeisiin osallistuu keskimäärin yhdeksän kumppania, mutta joissakin hankkeissa kumppaneita on jopa yli 20 (tässä tapauksessa pääasiassa paikallisia kumppaneita). Tarkastuskäyntien ja jälkiarvioinnin perusteella näin suuri kumppanien määrä näyttäisi liian suurelta, jotta kaikki voisivat osallistua tasapuolisesti. Lisäksi kumppaneiden suuri määrä lisää koordinoijan hallinnollisia tehtäviä varsinaisen hankkeen toteuttamisen kustannuksella.
- Vuonna 2001 ehdotettiin 14 hankkeessa (54 %) toimintaa, joka perustui 17:n aiemmin toteutetun Daphne-hankkeen tuloksiin (tätä ei ole tutkittu vuoden 2000 osalta). Vuoden 2001 ehdotuspyynnössä esitetty painopisteala tulee siis katettua.
- Neljä hanketta (kolme kaksivuotista ja yksi yksivuotinen) koskee erityisesti **naisten sukuelinten silpomista**. Tämä oli Euroopan parlamentin erityinen toivomus. Kolmen hankkeen pidempi kesto osoittaa, että lähestymistapa edellyttää pitkäaikaisia ratkaisuja.
- Daphne on edelleen hyvin suosittu ohjelma, vaikka hakemusten määrä onkin laskenut puoleen (207 hakemusta, kun vuonna 2000 luku oli 415). Hakemusten vähenemistä

voidaan todennäköisesti selittää sillä, että i) hylättyjen hakemusten suuri määrä vuonna 2000 sai kenties jotkut hakijat pettymään, ja ii) joillekin järjestöille on myönnetty monivuotista tukea, minkä vuoksi ne eivät toimita hakemuksia joka vuosi. Näille 207 hanke-ehdotukselle haettiin kuitenkin yli 22 miljoonan euron tukea vuonna 2001.

- Lapsia ja nuoria koskevien hankkeiden määrä on vähentynyt (28 %, edellisenä vuonna 35 %). Tätä voidaan selittää kahdella tekijällä: i) ehdotuspyynnön perusteella lasten seksuaalista hyväksikäyttöä ja pedofiliaa käsitteleville hankkeille oli mahdollista hakea rahoitusta erikseen budjettikohdasta B5-804 ja ii) monet järjestöt olivat todennäköisesti paneutuneet valmistelemaan sekä Jokohamassa joulukuussa 2001 pidettyä, kaupallisessa tarkoituksessa tapahtuvaa lasten kaupallista seksuaalista hyväksikäyttöä käsittelevää toista maailmankonferenssia että lapsia koskevaa YK:n erityisistuntoa, joka oli määrä pitää syyskuussa 2001, minkä vuoksi niillä ei juuri ollut aikaa laatia ja esittää uusia ehdotuksia. On huomattava, että YK:n erityisistunnon siirtäminen vuoden 2002 toukokuuhun saattaa hyvinkin vaikuttaa vuoden 2002 ehdotuksiin.
- On havaittavissa, että hakijat ehdottavat joka vuosi kalliimpia hankkeita. Vuonna 2001 rahoitusta myönnettiin keskimäärin 104 500 euroa hanketta kohti, kun määrä oli 98 000 euroa vuonna 2000 ja 90 000 euroa vuonna 1999. Tämä selittää myös osittain vuonna 2001 hyväksytyjen hankkeiden pienemmän määrän.
- Eniten käsitelty ala on seksuaalinen väkivalta eri muodoissaan (seksuaalinen väkivalta 17 %, kaupallinen seksuaalinen hyväksikäyttö 8 %, ihmiskauppa 7 %). Toisella sijalla on sukupuoleen perustuva väkivalta ja perheväkivalta (sukupuoleen perustuva väkivalta 8 %, perheväkivalta 7 % ja väkivalta kodeissa 11 %). Myös Internet ja lapsipornografia ovat laajasti edustettuina (6 %).
- Päätöksessä (ja ehdotuspyyntöjen hakuohjeissa) kuvattuja Daphne-ohjelman tavoitteita käsitellään riittävästi. Hieman muita enemmän käsitellään kuitenkin tutkimuksia (26 %) ja hyvien käytäntöjen vaihtoa (21 %).
- Kun erityistavoitteita tarkastellaan lähemmin, kuva tarkentuu: suurin osa hankkeista käsittelee väkivallan ehkäisemistä (26 %) ja siltä suojelemista (17 %), mutta myös muita tärkeitä aiheita, kuten lainsäädäntötoimenpiteitä (8 %) sekä uhrien (12 %) ja väkivaltaan syyllistyneiden hoitamista (5 %).
- Viimeksi mainitut erityistavoitteita koskevat luvut vastaavat hankkeiden kohderyhmiä, kuten väkivaltaan syyllistyneet, rikolliset ja väkivaltaiset miehet (6 %) sekä oikeusviranomaiset ja poliisin henkilöstö (20 %). Myös mediasta ja toimittajista muodostuva kohderyhmä (11 %) vastaa tiedotuskampanjoiden osuutta hankkeista (13 %).
- Kun tarkastellaan tapaa, jolla tavoitteisiin hankkeissa pyritään, voidaan todeta, että tärkeimpiä välineitä ja menetelmiä ovat verkostoituminen (23 %), hyvien käytäntöjen levittäminen (14 %), materiaalin tuottaminen (12 %), tietoisuuden lisääminen (12 %) ja koulutus (11 %). Toisin kuin vuosina 1997 ja 1998, auttavia puhelimia koskevia hankkeita oli enää 2 prosenttia.

### **3.5. Seuranta ja arviointi**

Kuten edellä kohdassa 3 esitettiin, Daphnen elinkaareen sisältyvät toteutusvaihe, seuranta ja jälkiarviointi (luonnos näistä vaiheista on liitteissä 3 ja 4).

## **a) Seuranta**

Daphne-ohjelman palkkaama tekninen asiantuntija tekee useimpien hankkeiden osalta tarkastuskäynnin niiden toteutusvaiheessa. Tarkoituksena on seurata hankkeiden edistymistä ja antaa tarvittaessa neuvoja ja verkostoitumisehdotuksia. Tarkastusraportit toimitetaan koordinoinnista vastaavalle järjestölle ja niiden avulla saadaan palautetta Daphne-ohjelmalle.

Tarkastuskäynnit ovat komissiolle tärkeä väline hankkeiden seurannassa ja niistä voisi olla suurta apua myös hankkeille. Käynnit ovat hyvin tärkeitä useille hankkeiden koordinoijille ja etenkin niille, joilla ei ole kokemusta työskentelystä EU:n ohjelmissa, hakuoppaan edellytyksistä ja menettelyistä. Monet järjestöt tarvitsevat apua ja neuvoja tilanteessa, jossa ne joutuvat muuttamaan aihetta, kumppaneita, menetelmiä tai talousarviotaan. Komissio saa tarkastuskäyntien yhteydessä käsityksen hankkeiden toteuttamisesta ja edistymisestä ja niihin liittyvistä ongelmista. Hankkeiden järjestäjille tarkastuskäynnit tarjoavat apua, menettelytapoja ja hallinnollisia asioita koskevia neuvoja ja ennen kaikkea mahdollisuuden tiiviimpään yhteydenpitoon komission kanssa, mitä suurin osa järjestöistä on vaatinut voimakkaasti. Tarkastuskäyntejä onkin tarkoitus jatkaa, ja on pyrittävä siihen, että kaikkiin hankkeisiin käydään tutustumassa niiden toteutusvaiheessa.

Seurannan perusteella suurin osa Daphne-hankkeista on tähän mennessä noudattanut suunniteltua aikataulua ja pysyttäytynyt talousarvion rajoissa. Valittua metodologiaa noudatettiin kaikissa tapauksissa suunnitelmien mukaan ja kohderyhmät tavoitettiin. Lisäksi monet järjestöt ilmoittivat saavansa Euroopan tasolla tapahtuvaa yhteistyötä koskevista uusista kokemuksistaan tuloksia, joita ne eivät olleet osanneet odottaakaan. Yhteistyö oli auttanut niitä toteamaan heikkouksia ja vahvuuksia, tarjonnut käyttöön uusia menetelmiä ja esimerkkejä parhaista käytännöistä sekä hyödyllisiä esimerkkejä valmiiden mallien siirtämisestä ja muokkaamisesta. Seuranta tarjosi mahdollisuuden myös välivaiheen päätelmien tekemiseen jaettavaksi edelleen Daphne-hankkeen toteutukseen osallistuvien tai ehdotusta valmistelevien järjestöjen kanssa. Päätelmiä tehtiin erilaisten työtapojen vertailevasta analyysistä, toiminnan esteistä sekä ongelmanratkaisumenetelmistä tarkastetuissa hankkeissa. Niistä muodostui hyödyllinen katsaus siihen, kuinka rahoitusta saaneita hankkeita toteutettiin.

## **b) Jälkiarviointi**

Jälkiarvioinnin tavoitteena on arvioida hankkeiden tuloksia ja niiden vaikutuksia edunsaajiin ja kohderyhmiin. Sen avulla saadaan yleiskuva Daphne-ohjelmasta rahoitettujen hankkeiden tuloksista. Tähän mennessä jälkiarviointi on voitu laatia ainoastaan Daphne-aloitteesta (1997–1999) rahoitetuista hankkeista, sillä Daphne-ohjelman hankkeet eivät ole vielä päättyneet.

Hankkeiden tuloksia arvioidaan hyvin samantapaisin perustein kuin hanke-ehdotuksia ja hankkeiden toteutusta tarkastuskäyntien yhteydessä. Näin varmistetaan hankkeiden arvioinnin jatkuvuus ja voidaan havaita kehittyminen ajan myötä.

Käynnit hanketta koordinoivan järjestön tiloihin kertovat usein paljon järjestöjen pätevyydestä, taloudellisesta tilanteesta ja toiminnan tasosta. Useimmat järjestäjät suhtautuivat jälkiarviointikäyntiin myönteisesti, sillä se antoi niille mahdollisuuden arvioida hankkeiden vaikutusta, onnistumista tai puutteita saatujen kokemusten perusteella sekä kertoa senhetkisestä toiminnastaan. Osa järjestäjistä kuitenkin yllättyi käynnistä eikä ymmärtänyt sen tarkoitusta. Se selvitettiin heille.



Jälkiarvioinnin perusteella laaditaan raportti kustakin hankkeesta sekä yhteenvetoraportti, jossa esitetään yhteenveto havainnoista ja suosituksia sekä hankkeiden että Daphne-ohjelman kehittämiseksi. Arviointiraportit ovat saatavilla Daphne-sivustolla ja ne toimitetaan myös hankkeiden järjestäjille palautteena yhteistyöstä ja osallistumisesta.

### 3.6. Tiedon levitys

Daphne-ohjelman menestyksen kannalta on ratkaisevan tärkeää, että hankkeet ja niiden tulokset tulevat laajalti tunnetuiksi. Vastuu tästä on sekä hankkeiden järjestäjillä että komissiolla.

Hankkeiden järjestäjien olisi oltava (ja tavallisesti ne ovatkin) innostunein osapuoli kertomaan toimintansa tuloksista, olipa kyseessä uusi menetelmä, audiovisuaalituote, lainsäädännöllinen edistysaskel tms.

Sen varmistamiseksi, että asianmukaiset toimenpiteet toteutetaan, on jo ehdotusvaiheessa – hakulomakkeessa – varattava osa hankkeen työsuunnitelmasta tiedon levittämiseksi. Tarkastuskäynnin yhteydessä suunnitelma tarkastetaan ja sitä muutetaan tarvittaessa. Myöhemmin jälkiarvioinnin yhteydessä asiantuntijat pyrkivät yhteistyössä kumppanien kanssa selvittämään tiedon levittämisen vaikutukset. Valitettavasti kaikilla hankkeiden järjestäjillä ei ole selkeää käsitystä tietojen levittämisestä, vaan ne luulevat, että yhden seminaarin tai konferenssin järjestäminen riittää. Tällöin kyseessä on kuitenkin pelkkä hankkeen esittely, joka ei suinkaan tarkoita, että kohderyhmä olisi tavoitettu. Tilanteen korjaamiseksi Daphne-ohjelman hakuoppaassa sekä tarkastuskäyntien yhteydessä korostetaan vastedes entistä enemmän tietojen levittämistä. Näin järjestöt, joilla on ongelmia hankkeen tämän osan kanssa, voivat saada neuvoja ja apua.

Daphne-ohjelman hankkeiden ja niiden tulosten kuvaukset toteutuivat vuonna 2000, kun perustettiin i) Daphne-sivusto ja ii) Daphne-tietokanta (kuvaukset 222 hankkeesta ja mahdollisuuksien mukaan loppuraportit ja kuvaukset tuloksista). Nyt järjestöt voivat ottaa oppia toisiltaan.

Komissio myös alkanut lähettää säännöllisesti sähköpostia koko "Daphne-yhteisölle"<sup>18</sup> kertoakseen uusien hankkeiden valinnasta sekä tietokannan ja Daphne-sivuston päivityksistä. Näin halutaan kannustaa järjestöjä hyödyntämään näitä välineitä.

Komissio on hiljattain ryhtynyt myös laatimaan lyhyitä tiedotteita erityisen menestyksekkäistä esimerkkitapaustista. Ajatuksena on nytkin saattaa hyvät käytännöt, menetelmät ja toimenpiteet mahdollisimman monen eurooppalaisen järjestön tietoon. Tähän mennessä laaditut 19 esimerkkitapausta on toimitettu Daphne-sivustolle ja lähetetty koko "Daphne-yhteisölle". Ne liitettiin myös Jokohaman toisessa maailmankonferenssissa jaettuun tietopakettiin, joten ne tavoittavat tavanomaista paljon laajemman yleisön. Tarkoituksena on laatia noin kymmenen tiedotetta vuosittain.

---

<sup>18</sup> "Daphne-yhteisöllä" tarkoitetaan tässä kaikkien hankkeiden, jo päättyneiden ja parhaillaan käynnissä olevien hankkeiden koordinoijia, jotka puolestaan toimittavat tiedon kumppaneilleen. Näin tavoitetaan useita satoja eurooppalaisia järjestöjä.

#### 4. DAPHNE-ALOITTEEN TULOKSET JA VAIKUTUKSET

Tässä luvussa tarkastellaan Daphne-aloitteen (1997–1999) loppuunsaatettujen hankkeiden tuloksia. Kuten edellä on esitetty, tämä luku täydentää Daphne-ohjelman kuvausta, sillä komission mielestä näin saadaan tähän kertomukseen lisää tietoja ja lisäarvoa. Koska Daphne-aloite ja Daphne-ohjelma ovat hyvin samankaltaisia, tässä esitettyjä päätelmiä voitaneen soveltaa myös vuosina 2000–2003 rahoitettaviin hankkeisiin. Daphne-ohjelman päättyessä (vuoden 2003 lopussa) laadittavassa loppukertomuksessa esitetään tällainen arvio hankkeista.

Daphne-aloite ja -ohjelma sekä niiden hankkeet ja tulokset on tunnustettu Euroopassa ja laajalti sen ulkopuolellakin tärkeäksi välineeksi väkivallan torjunnassa. Tämä todettiin selkeästi Jokohamassa joulukuussa 2001 pidetyssä maailmankonferenssissa. Suurin osa konferenssiin osallistuneista eurooppalaisista järjestöistä oli tavalla tai toisella mukana Daphne-ohjelmassa, mikä kuvaa ohjelmaan osallistuvien kumppanien suurta määrää. Useita Daphne-ohjelman yhteydessä kehitettyjä tuloksia ja käytäntöjä esiteltiin suositeltavina esimerkkeinä niin konferenssin täysistunnoissa kuin työryhmissäkin. Tämän yhteisön ohjelman **näkyvyys** on siis jo hyvin suuri, ja kansalaisjärjestöjen lisäksi se tunnetaan myös merkittävässä kansainvälisissä elimissä ja hallitusten tasolla.

Tarkastus- ja jälkiarviointiraportit<sup>19</sup> osoittavat, että järjestöt ovat hyötäneet paljon erityisesti osallistumisesta yhteistyöhön Euroopan tasolla. Oppimalla lisää aiheesta tai parantamalla koordinointia ja johtamistaitoja tai ulkoista kuvaansa ne ovat kaikki saaneet lisää painoarvoa. Verkostoitumisella itsellään on jo vaikutusta: se saattaa järjestöt yhteyteen keskenään ja tekemään yhteistyötä, mikä on vähentänyt eristäytymistä ja kilpailua ja tehostanut voimavarojen käyttöä.

Voidaankin katsoa, että Daphne-ohjelma on onnistunut saamaan kansalaisjärjestöjä mukaan toimintaan kaikilta tasoilta. Näin on syntynyt runsaasti uusia kumppanuussuhteita ja liittoja, joiden avulla pyritään yhteistyössä kehittämään laaja-alaisempia eurooppalaisia toimintatapoja väkivallan torjumiseksi.

Kaiken kaikkiaan toiminnalla on saatu aikaan monenlaisia saavutuksia ja erilaisia tuloksia, jotka vaihtelevat sekä laadultaan että tehokkuudeltaan. Yksi hankkeiden mielenkiintoisimmista piirteistä on **innovatiivinen** lähestymistapa, jolla vaikeita kysymyksiä on käsitelty. Toiminnan tuloksia ovat mm. eurooppalainen sopimus lapsille tarkoitetuista auttavista puhelimesta, raiskauksia koskevan tilanteen kartoittaminen Euroopassa, perheväkivaltaan syyllistyneiden henkilöiden monitahoinen koulutusohjelma, koulutusmallien kehittäminen lasten väkivaltaisen käyttäytymisen ehkäisemisestä vastaaville kouluttajille ja tutkimussuunnitelman laatiminen naisten sukuelinten silpomista koskevaa tieteellistä tutkimusta varten. Eräissä hankkeissa sovellettiin innovatiivisia menetelmiä. Tällainen oli esimerkiksi pilottihanke koulutusmallista, jossa tyttöjen omanarvontunnon kehittämistä ja seksuaalisen hyväksikäytön torjumista käsiteltiin näytelmäryhmässä, tai työpaikoille tarkoitettu koulutuspaketti perheväkivaltaa koskevan tiedon levittämiseksi. Monien hankkeiden yhteydessä luotujen uusien menetelmien, eri tahojen yhteistyön, koulutusohjelmien, audiovisuaalisen ja tietoteknisen materiaalin sekä hankkeista saatujen muiden tulosten ja tuotteiden **kerrannaisvaikutukset** ovat kauaskantoisia ja vakuuttavia.

---

<sup>19</sup> Katso luku 3.5 "Seuranta ja arviointi".

## **a) Tulosityhmät**

Hankkeissa tuloksena syntyneet "tuotteet" voidaan luokitella seuraaviin ryhmiin:

*(luvut perustuvat vuosina 1998 ja 1999 toteutettuihin 102 hankkeeseen)*

Konferenssit/seminaarit/työryhmät	154	www-sivustot, Internet/ puhelimet	auttavat	24
Julkaisut (esitteet, lehtiset)	101	Tiedotuskampanjat		18
Tutkimukset	78	CD:t ja CD-ROMit		5
Koulutuspaketit/-oppaat	57	TV-tietoiskut		5
Audiovisuaaliset tuotteet	29	Tietokannat, sähköpostiverkot		4
Kenttätoiminta	25	Näytelmä		1

Tuloksia voidaan esittää kuvailevasti ja laadullisesti seuraavalla tavalla:

- ***Koulutus, koulutuspaketit ja oppimateriaalit***

Hankkeet koskivat esimerkiksi toimittajille tarkoitettua koulutusta lasten esittämisestä tiedotusvälineissä, auttavien puhelinten ylläpitäjien eurooppalaista sopimusta sekä järjestelmää näiden pätevyuden todistamiseksi, opettajien ja muiden ammattikasvattajien kouluttamista arvioimaan opetusohjelmia muita heikommassa asemassa olevien lapsiryhmien seksuaalisen hyväksikäytön ehkäisemiseksi, näytelmäryhmää, jossa käsiteltiin tyttöjen omanarvontunnon kehittämistä, opettajien ja sosiaalityöntekijöiden kouluttamista nuoriin naisiin kohdistuvan väkivallan ja seksuaalisen hyväksikäytön ehkäisemiseksi, perheväkivaltaa koskevaa kampanjaa tietoisuuden lisäämiseksi työpaikoilla, kohteena sekä ammattiliittojen jäsenet että työntekijät, puuttumista perheväkivaltaan, parhaita käytäntöjä, koulutusmateriaalia ja koulutusta järjestöille, jotka työskentelevät perheväkivaltaan syyllistyneiden ja heidän (entisten) kumppaniensa parissa, www-sivustoa terveydenhuoltoalan ammattilaisille tueksi perheväkivallan käsittelemisessä sekä sukupuolta ja väkivallan ongelmia kouluissa käsittelevää piirrettyä videoelokuvaa ja kirjallista materiaalia.

- ***Tutkimukset ja selvitykset***

Aiheita olivat esimerkiksi selvitys lasten haavoittuvuuden indikaattorien määrittämisestä, jotta kasvattajat, opettajat ja vanhemmat voivat toteuttaa ehkäiseviä toimia nopeammin ja tehokkaammin, nuorten tarkoituksellista itsensä vahingoittamista koskeva kansainvälinen tutkimus, ilman huoltajaa tulevien lasten ja nuorten maahanmuuttoa koskeva selvitys, jossa keskityttiin alaikäisiin turvapaikanhakijoihin ja maahanmuuttajiin kolmessa jäsenvaltiossa, muslimityttöjen luovuminen vanhempien ja sosiaaliviranomaisten välissä, sosiaalipalvelujen yhdistäminen, vaitiolovelvollisuuteen liittyvät kysymykset seksuaalista hyväksikäyttöä koskevissa tapauksissa, asuntoloiden henkilökunnalle nuorten seksuaalisen hyväksikäytön torjumiseksi laaditun ensimmäisen kansainvälisen käsikirjan luonnoksen tarkistaminen ja viimeistely, analyysi syytetoimista ilmoitetuissa raiskaustapauksissa eri puolilla Eurooppaa ongelma-alueiden määrittämistä ja toimintasuunnitelman laatimista varten, jäsenneily suunnitelma Euroopan laajuista lesboihin kohdistuvan väkivallan torjuntaohjelmaa varten sekä tilastotietojen kokoaminen seksuaalisesta häirinnästä työpaikoilla.

- ***Tiedotus- ja valistuskampanjat***

Aiheita olivat esimerkiksi oppimisvaikeuksista kärsivien itsensä laatima kampanja oppimisvaikeuksista kärsiviin lapsiin kohdistuvan koulukiusaamisen ja väkivallan torjumiseksi, perheväkivallasta kärsivien tai sille alttiiden lasten ja nuorten auttaminen kehittämällä koulun toimintaan perustuvia strategioita sekä toimia väkivallan ehkäisemiseksi, alempien sosiaaliryhmien naisille tarkoitettu kampanja perheväkivaltaa koskevan tietoisuuden lisäämiseksi, perheväkivaltaan liittyviä ongelmia koskevan julkisen keskustelun edistäminen, tiedotuskampanjat ja verkostot naisiin kohdistuvan seksuaalisen kaupankäynnin torjumiseksi, naistoimittajien verkosto prostituutiota ja seksuaalista hyväksikäyttöä varten tapahtuvaa naiskauppaa koskevien aiheiden käsittelemiseksi tiedotusvälineissä, nuorille naisille suunnattu käytännön opaskirjanen väkivallan ja seksuaalisen hyväksikäytön välttämiseksi Eurooppaan suuntautuvilla matkoilla sekä www-sivuston, CD-ROMin ja muun aineiston tuottaminen miesten tietoisuuden lisäämiseksi miesten väkivaltaisesta käyttäytymisestä naisia ja lapsia kohtaan.

- ***Verkostot ja tietojen vaihto***

Aiheita olivat esimerkiksi Euroopan laajuinen verkosto naisten sukuelinten silpomisen ehkäisemiseksi, kotiapulaisina toimivien siirtolaisnaisten tilanteen arviointi ja naisille tarkoitetut palvelut, naisiin kohdistuvan väkivallan parissa työskentelevien kansalaisjärjestöjen hyvät käytännöt ja tapaustutkimukset, kielenkäyttöä koskevat suositukset ihmiskauppaa käsitteleville toimittajille, verkoston perustaminen nuorten musliminaisten suojelemiseksi perheväkivallalta sekä pohjoismaissa ja Baltian alueella toimivien kansalaisjärjestöjen verkosto naisilla käytävän kaupan ehkäisemiseksi.

- ***Toimintamallit ja avustusohjelmat***

Aiheita olivat esimerkiksi indikaattorit naisiin kohdistuvan väkivallan määrällistä arviointia varten, koordinaatikeskusten perustaminen kansalaisjärjestöjen ja muiden tahojen kanssa väkivallan uhreja ja prostituution vuoksi ihmiskaupan uhreiksi joutuneita naisia varten, eurooppalaisille asiantuntijoille suunnattu koulutusohjelma seksuaaliseen hyväksikäyttöön syyllistyneiden nuorten hoitoa varten ja sellaisen eurooppalaisen toimintaohjelman laatiminen, johon sisältyy suosituksia lasten seksuaalista hyväksikäyttöä koskevista vähimmäissäännöistä sovellettaviksi kansallisella tasolla ja koko Euroopan unionissa, seksuaalisen hyväksikäytön uhreiksi joutuneille nuorille tarkoitettu neuvontapalvelu Internetissä, orjuuden uusien muotojen torjuntaan keskittyvän eurooppalaisen komitean perustaminen sekä vertaileva tutkimus kansallisesta ja EU:n tason politiikasta ihmiskaupan torjumiseksi ja asiaa koskevat suositukset.

## **b) Hankkeiden tehokkuus**

Useimmissa hankkeissa toteutettiin runsaasti erilaisia toimia monialaisen ja monitahoisen lähestymistavan mukaisesti. Toisissa hankkeissa taas keskityttiin erityistoimiin, jotka koskivat välittömästi toimintaan osallistuvia. Suurimmassa osassa hankkeita lähestymistapa perustui ammattiauttajien, tutkijoiden/asiantuntijoiden, edunsaajien sekä ruohonjuuritasolla toimivien kansalaisjärjestöjen väliseen vastavuoroiseen oppimisen prosessiin ja yhteistyöhön. Toisinaan valittu menetelmä osoittautui liian monimutkaiseksi, jotta se olisi voitu toteuttaa aiotulla tavalla, ja näissä tapauksissa oli käytetty luovuutta ja joustavuutta ongelman ratkaisemiseksi. Aina ongelmaan ei kuitenkaan tartuttu asianmukaisella tavalla, minkä seurauksena työn tulokset jäivät epäluotettaviksi tai keskeneräisiksi.

**Metodologia** on tuntematon käsite useille ryhmille ja tästä seuraa vaikeuksia täyttää sitoumuksia ja tulkita tuloksia. Tutkijoina itseään pitävät ryhmät ja/tai ryhmät, jotka tekevät läheistä yhteistyötä korkeakouluissa toimivien neuvonantajien kanssa, ovat paremmin selvillä metodologisista käsitteistä.

Joissakin hankkeissa kurkotettiin liiankin korkealle, kun yritettiin saada kaikki tehtyä vuoden mittaisen sopimuskauden aikana. Tämä johtui siitä, että a) ehdotukseen oli sisällytetty liian paljon toimintaa ja b) kokemusta aihepiiristä ja toteutuksessa tarvittavaa taitotietoa ei ollut riittävästi. Usein myös aliarvioidaan se, miten paljon aikaa tarvitaan tehokkaan kansainvälisen kumppanuuden luomiseen ja käynnistämiseen.

Useimmissa hankkeissa toteutettiin valtaosa suunnitelluista toimista ja saavutettiin asetetut tavoitteet. Monet hankkeet toimivat eri tasoilla ja niihin osallistui usein monia eri tahoja, kuten julkishallinnollisia ja valtion laitoksia sekä kansallisia ja kansainvälisiä verkkoja. Hankkeet voidaan luokitella tehokkuuden perusteella neljään ryhmään: erinomaisiin (25 %), hyviin (40 %), välttäviin (25 %) ja huonoihin/riittämättömiin (10 %).

Ensimmäisen ryhmän hankkeita pidettiin **erinomaisina** niihin liittyvän näkemyksen, asioiden ja toimintatapojen ymmärryksen sekä menetelmien, yhteistyön ja innovatiivisuuden ansiosta. Puolet hankkeista turvautui olemassaoleviin kansallisiin ja Euroopan laajuisiin verkkoihin ja useimpiin niistä sisältyi laaja-alaista vuoropuhelua sekä alan ammattiauttajien/kasvattajien kanssa että hankkeiden lopullisten edunsaajien kanssa. Kaikilla järjestöillä oli vuosien kokemus hankkeiden kattamien aihepiirien käsittelystä. Ne olivat tietoisia kansallisesta tai Euroopan unionin politiikasta tai sen puuttumisesta niiden käsittelemällä alalla ja pyrkivät usein (ylimääräisestä työstä huolimatta) poistamaan itsepintaisia vaikeuksia tai esteitä. Erinomainen suoritus perustuu useisiin eri tekijöihin. Näitä ovat selkeästi määritetyt tavoitteet, joilla on kansainvälinen ulottuvuus, Euroopan laajuinen kumppanuus, jota motivoi pyrkimys yhteisten tavoitteiden saavuttamiseen, tehokas koordinoija, joka kykenee jakamaan vastuuta, sellaisten asiantuntijoista koostuvien yhteisön tiedekomiteoiden perustaminen, jotka laativat tieteelliset suuntaviivat ja koordinoivat kansallisten asiantuntijoiden työtä, eri alojen ammattilaisten osallistuminen sekä työn tehokas johtaminen.

Seuraava hankeryhmä arvioitiin **hyväksi** aiheen innovatiivisen käsittelyn vuoksi ja koska niillä oli menetelmiä koskevaa taitotietoa ja koska ne sitoutuivat ratkaisujen etsimiseen. Niissä ilmeni kuitenkin joitakin puutteita. Kaikkien hankkeiden toiminta-ala oli merkittävä ja joillakin se oli innovatiivinen. Menetelmät olivat hyvin valmisteltuja ja yhteistyö kumppanien kanssa oli sujuvaa. Useimmissa hankkeissa kaikki tai lähes kaikki suunnitellut toimet toteutuivat, tärkeimmät tavoitteet saavutettiin ja mielenkiintoisia tuloksia tuotettiin. Jotkut järjestöt olivat työskennelleet alalla tai toimintalohkolla jo pitkään, kun taas toiset osallistuivat ensimmäistä kertaa yhteistyöhankkeeseen EU:n tasolla. Tämä otettiin huomioon arvioinnissa. Joissakin tapauksissa tavoitteet olivat kuitenkin liian kunnianhimoisia ja vaikeasti saavutettavia joko resurssien ja ajan puutteen vuoksi tai valitun menetelmän tai toiminnan soveltumattomuuden vuoksi.

Kolmannessa hankeryhmässä tuotetut tulokset olivat **välttäviä**. Kaikissa hankkeissa työmenetelmät olivat täysin erilaisia. Joihinkin hankkeisiin liittyi vain kaksi kumppania EU:n tasolla, kun taas toiset hyödynsivät tulosten levittämiseen olemassaolevia EU:n verkkoja. Hankeryhmässä toteutettiin kaikki tai osa suunnitelluista toimista, mutta toteutus oli puutteellista ja tulokset tämän vuoksi merkitykseltään vähäisiä. Keskinertainen suoritus johtui useista eri tekijöistä: toimintaa harjoitettiin liian monella alalla, minkä vuoksi aloitteet hajautuivat ja rajalliset resurssit hupenivat, koordinoijan/vastuuorganisaation asiantuntemus oli vaatimatonta tai tutkimusryhmä ei huolehtinut työstä riittävästi.

Loput 10 prosenttia hankkeista eivät joko saavuttaneet suunniteltuja tavoitteitaan tai niiden tulokset olivat riittämättömiä. Niihin liittyi hyvin monenlaista toimintaa, menetelmät olivat hämääriä eikä hankkeen toteuttajilla ollut juuri kokemusta valitulta toiminta-alalta. Hankkeille oli tunnusomaista epäjohtamukaisuus, olipa kyseessä käytetty metodologia tai käytettyjen välineiden ja asetettujen tavoitteiden tai kohderyhmän välinen yhteensopimattomuus. Esimerkiksi kahdessa Euroopan laajuisiin vaikutuksiin pyrkineessä hankkeessa tulokset jäivät heikoiksi, koska lukuisista EU:n tason kumppaneista huolimatta toimintaa koordinoivat järjestöt eivät kiinnittäneet lainkaan huomiota panokseen ja yhteistyöhön EU:n tasolla. Kansainvälisiä kumppanuuksia ei näin ollen syntynyt, vaan hankkeet etenivät kukin omana paikallisena toimintanaan.

Tilanteessa, jossa paljastuu ilmeisiä virheitä tai tuloksia ei synny, hankkeet on keskeytettävä. Komissio joutui keskeyttämään yhden hankkeen ja perimään varoja takaisin kolmen hankkeen järjestäjiltä, koska varoja ei ollut käytetty asianmukaisesti tai kokonaan.

Viimeksi kuvattua hankeryhmää ("huono tai riittämätön") ei välttämättä pidä nähdä hankkeiden tai Daphne-ohjelman kannalta täydellisenä epäonnistumisena. Vaikka konkreettisia tuloksia ei syntyneenkään, hankkeet ovat antaneet mahdollisuuden oppimiseen. Yhteistyö on aloitettava jostakin, eikä ensimmäinen yritys aina välttämättä onnistu. Daphne-ohjelman olisi toimittava harjoituskenttänä. Tämä on yksi tapa saavuttaa yksi ohjelman tavoitteista, joka on eurooppalaisten kansalaisjärjestöjen verkostoitumisen tukeminen ja lisääminen. Olisi väärin kuvitella, että uudet tulokkaat voisivat onnistua sataprosenttisesti. Näitä oppimisprosesseja on tärkeää dokumentoida ja jakaa.

### **c) Vaikutukset**

Järjestöt sekoittavat joskus toisiinsa tulokset, tietojen levittämisen ja vaikutukset. Yleensä nämä käsitteet ymmärretään ohjelmasuunnittelussa siten, että **tulos** on mikä tahansa hankkeen tuotos, jonka sopimuspuoli toteuttaa rahoitetun toiminnan tuloksena (se voi toteutua monissa eri muodoissa, kuten edellä kohdassa a esitettiin). **Seurauksilla** tarkoitetaan hankkeen välittömiä vaikutuksia lopullisten edunsaajien parissa. **Vaikutuksilla** taas on pysyvät vaikutukset lopullisten edunsaajien ja/tai asianomaisen väestöryhmän keskuudessa. Tulosten (ja niiden kautta saadun tiedon) **levittäminen** on mekanismi, jolla tulokset saatetaan mahdollisimman laajan yleisön tietoon tai käyttöön.

Esimerkiksi tiedotusta ja tietoisuuden lisäämistä koskevien kampanjojen vaikutusta on vaikea arvioida. Euroopan unionin laajuisiin konferensseihin ja seminaareihin osallistuvien ihmisten lukumäärä, artikkelina paikallisessa tai kansallisessa lehdistössä levitetyn aineiston määrä sekä TV- ja radiolähetysten määrä on vaihdellut valtavasti eivätkä edes hankkeen vetäjät aina tiedä lopullisia lukuja. Seuraavassa esitetään kuitenkin esimerkkejä vaikutuksista, joita on mitattu muuntotyypisten hankkeiden ja niiden tulosten yhteydessä:

- Erään hankkeen toteuttaminen vaikutti suoraan parlamentaarisen selvitysryhmän perustamiseen orjuuden nykymuotojen selvittämiseksi eräässä jäsenvaltiossa. Vastuuorganisaation vaikutus on tunnustettu avoimesti. Työnsä perusteella vastuuorganisaatio kutsuttiin myös osallistumaan ihmiskauppaa käsitteleviin koulutusseminaareihin, jotka oli tarkoitettu kansallisille poliisiviranomaisille ja joita on jatkossa tarkoitus järjestää myös Euroopan poliisiopistossa.
- Asuntolan väkivaltaisten nuorten käytös parani selvästi sen jälkeen, kun nuoret olivat osallistuneet käyttäytymismuutoksia koskevaan kokeelliseen ohjelmaan (käyttäytymistä

tarkkailtiin ja siihen puututtiin systemaattisesti 40 viikon ajan), jonka yhteistyökumppanina toimiva yliopiston tutkimusryhmä oli kehittänyt hankkeen yhteydessä.

- Toisessa, perheväkivaltaan liittyvässä hankkeessa toteutettiin viranomaisten ja poliisin henkilöstön kouluttamiseen ja tietoisuuden lisäämiseen tähtäävä kampanja, jossa esitettiin videoelokuvan avulla eri tapoja puuttua perheväkivaltilanteisiin. Kansalliset viranomaiset aikovat levittää videota laajalti.
- Koulumaailmaan sijoittuvassa hankkeessa tutkittiin kielen, kielellisten rakenteiden ja solvausten vaikutusta väkivaltaan. Hankkeen avulla onnistuttiin muuttamaan toimintatapoja välittömästi: hankeraportissa esitetyt suositukset on jo hyväksytty ja niitä on sovellettu paikallisessa koulussa.
- Naisten asioita ajavia kansalaisjärjestöjä, jotka osallistuivat naiskaupan vastaiseen toimintaan, pyydettiin osallistumaan kansallisen asiantuntijan ominaisuudessa erilaisiin toimiin, kuten tutkimuksiin, seminaareihin, mediatapahtumiin ja poliittisiin tapahtumiin sekä toimimaan yhteistyössä kansallisten viranomaisten kanssa.
- Eräs järjestö tuotti kirjasen, jossa neuvottiin, miten nuoret naiset voivat välttää väkivallan uhkaa matkustaessaan Euroopassa. Kirjassa oli palautteen antamista varten irrotettava postikortti, joita palautui järjestölle 500 kappaletta (1 % jaetusta määrästä).
- Lasten haavoittuvuutta koskevaan tutkimukseen liittyvän kyselylomakkeen täyttäneet opettajat ja vanhemmat pyysivät lisäkoulutusta aiheen käsittelemisessä. Tämän perusteella samassa alueyhteisössä toteutettiin uusi lasten haavoittuvuutta koskeva tutkimus- ja koulutushanke.
- Lesboihin kohdistuvaa syrjintää ja väkivaltaa koskevan hankkeen tuloksena paljastui ongelman käsittelyssä tarvittavien palvelujen ja toimenpiteiden puute. Yksi hankkeen välittömistä vaikutuksista oli, että alueella nimettiin poliisin edustaja, joka vastaa lesboihin liittyvistä ongelmista ja toimista.
- Lasten seksuaalisen hyväksikäytön ehkäisemistä ja hoitoa koskevan, opettajille ja psykoterapeuteille suunnatun koulutusseminaarin seurauksena kyseisen maan opetusministeriö myönsi rahoitusta jatkoseminaarille, jonka järjestämisestä vastasi sama organisaatio.
- Kehitysvammaisten nuorten hyväksikäytön torjuntaa ja koulutusohjelmia koskevassa hankkeessa onnistuttiin kekseliäisyyden ja yksityisen rahoituksen avulla julkaisemaan tulokset myös muilla kuin alun perin suunnitelluilla kielillä. Näin tuloksia voitiin levittää laajemmin Euroopassa.

***Huomautus:*** Liitteessä 6 esitetään tiiviissä muodossa muita esimerkkejä Daphne-hankkeissa kehitetyistä hyvistä käytännöistä ja menetelmistä. Yksityiskohtaisempia kuvauksia (19) on Daphne-sivustolla: [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/project/daphne/fi/index.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/project/daphne/fi/index.htm).

## 5. PÄÄTELMÄT

Daphne-ohjelman tavoitteena on tukea kansalais- ja muiden järjestöjen ja julkisten viranomaisten työtä naisten ja lasten suojelemisessa ja heihin kohdistuvan väkivallan torjumisessa. Daphne-ohjelma tarjoaa toiminnalle lisäarvoa Euroopan yhteisön tasolla ja kannustaa vaihtamaan tietoja ja parhaita käytäntöjä verkostojen ja kumppanuuksien kautta sekä pilottihankkeiden toteutuksen avulla. Näin tarjotaan mahdollisuuksia oppia, jakaa tietoa ja siirtää taitoja. Ongelma-alueet voidaan kattaa laaja-alaisesti ja suunnitella toiminta siten, että se vastaa parhaiten väkivallan uhrien tarpeita.

Lisäksi Daphne-ohjelmasta atutaan tietoisuuden lisäämiseen tähtääviä toimia. Tavoitteena on lisätä väkivaltaa koskevaa tietoisuutta sekä suuren yleisön että riskiryhmien parissa toteuttamalla väkivaltaa koskevia tutkimuksia ja seminaareja. Mikä tärkeintä, työ toteutetaan eurooppalaisten verkostojen kautta eurooppalaisen yhteistyön ja parhaiden käytäntöjen vaihtamisen edistämiseksi.

Ensimmäisten kahden vuoden aikana Daphne-ohjelmaa kohtaan on osoitettu paljon suurempaa mielenkiintoa kuin osattiin odottaa. Komissiolta pyydettiin vuonna 2000 yli 1 500 hakulomaketta ja vuonna 2001 yli 1 000. Vuonna 2000 hanke-ehdotuksia esitettiin 415 ja vuonna 2001 määrä oli 207. Yhteensä rahoitusta haettiin 40 miljoonaa euroa vuonna 2000 ja 22 miljoonaa euroa vuonna 2001 (budjettikohdan määrärahat olivat viisi miljoonaa euroa). Valtava kiinnostus osoittaa, että ohjelma vastaa selvästi vapaaehtoisektorilla koettua tarvetta.

Sekä väkivallan torjumiseen liittyvien toimintatapojen että käytännön ratkaisujen kehittäminen parani merkittävästi Daphne-ohjelman kahtena ensimmäisenä toimintavuotena. Myös toiminnassa olevia sovelluksia kehitettiin edelleen eri puolilla Eurooppaa. Kuten raportista ilmenee, hankkeiden toteutusvaiheessa ilmeni sekä heikkouksia että menestystä. Heikkoudet liittyivät erityisesti hallintoon ja toteutukseen kansainvälisellä tasolla. On kuitenkin havaittavissa myönteinen suuntaus, sillä eurooppalainen yhteistyö lisääntyy. Myös kansalaisjärjestöjen ja julkisten toimielinten välinen yhteisvaikutus on hyödyllistä.

Entistä tiiviimmän yhteistyön ja ennen kaikkea lukuisten tiedotus- ja tietoisuuden lisäämiskampanjoiden ansiosta Daphne-aloitteeseen ja -ohjelmaan liittyvillä hankkeilla on ollut huomattava vaikutus. Vaikutus on nähtävissä paitsi siinä, että käsitys väkivallasta yleensä muuttuu vähitellen, myös Euroopan unionin toimintatapojen kehittymisenä. Kansalliset tutkimuslaitokset tutkivat ja kehittävät uusia malleja ja menetelmiä ja auttavat näin luomaan yhteiset puitteet ja lähentämään menettelytapoja toisiinsa kaikissa jäsenvaltioissa.

Daphne-ohjelman avulla voidaan käsitellä niitä hyvin erilaisia ja inhimillisiä ongelmia, jotka liittyvät väkivaltaan sen eri ilmenemismuodoissa, ja esittää ratkaisuehdotuksia ja tuloksia. Kuten tässä kertomuksessa on korostettu ja kuten Jokohamassa joulukuussa 2001 pidetyssä toisessa maailmankonferenssissäkin tunnustettiin, hankkeisiin liittyvillä lukuisilla toimilla, joihin sisältyy innovatiivisia torjuntakeinoja, yhteistyötä, tietojen vaihtoa, verkostoitumista, uusien mallien kehittämistä ja parhaiden käytäntöjen jakamista, on jo ollut kerrannaisvaikutuksia kansalaisjärjestöjen ja viranomaisten toimintaan Euroopassa ja sen ulkopuolellakin. Kahden ensimmäisen toimintavuoden aikana tästä Euroopan unionin ohjelmasta on (vuosina 1997–1999 toteutetun kolmivuotisen Daphne-aloitteen työtä jatkaen) tuettu merkittävästi toimintatapojen kehittämistä väkivallan, ihmiskaupan, seksuaalisen hyväksikäytön ja pornografian torjumiseksi Euroopan unionissa ja laajalti sen ulkopuolellakin.



**Tulevaisuudessa** olisi laadittava entistä laajempi toimintaohjelma, joka tarjoaisi erilaisia toimintatapoja jo kehitettyjen hyvien käytäntöjen levittämiseksi edelleen. Uuteen Daphne-ohjelmaan voisi sisältyä esimerkiksi asiantuntijoiden **siirtoja ja vaihtoa**. Taitavat ja kokeneet henkilöt siirtyisivät järjestöstä toiseen soveltamaan uusia ratkaisuja ja käytäntöjä. Kokeneille järjestöille voitaisiin myös uskoa nykyisten käytäntöjen **levittämiseen, hyödyntämiseen ja mukauttamiseen** liittyviä tehtäviä.

## **6. LIITTEET (SEK(2002) 338)**

Liite 1: Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös 293/2000/EY, EYVL L 34, 9.2.2000

Liite 2: Daphne-ohjelmakomitea: luettelo jäsenvaltioiden edustajista

Liite 3: Daphne-ohjelman elinkaari

Liite 4: Daphne-hankkeen elinkaari

Liite 5: Tilastotietoja Daphne-hankkeista

Liite 6: Daphne-hankkeiden esimerkkitapauksia.