



Bryssel 22.3.2022
COM(2022) 118 final

**KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

**vuosien 2014–2020 perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelman täytäntöönpanon
ja saavutusten arvioinnista**

{SWD(2022) 58 final} - {SWD(2022) 59 final}

**KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE SEKÄ ALUEIDEN
KOMITEALLE**

**vuosien 2014–2020 perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelman täytäntöönpanon
ja saavutusten arvioinnista**

Perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelmalla pyrittiin kehittämään edelleen oikeuksien ja tasa-arvon Eurooppaa Eurooppa 2020 -strategian mukaisesti. Sillä edistettiin Euroopan unionin perustana olevia keskeisiä arvoja ja tuettiin sellaisen alueen edelleen kehittämistä, missä edistetään, suojellaan ja tosiasiallisesti toteutetaan Euroopan unionista tehdystä sopimuksessa, Euroopan unionin perusoikeuskirjassa ja kansainvälisissä ihmisoikeusyleissopimuksissa vahvistettua tasa-arvoa ja yksilön oikeuksia.

Tässä kertomuksessa esitetään ohjelmasta saadut tulokset ohjelman oikeusperustan¹, jäljempänä 'asetus', 13 artiklan 2 kohdan c alakohdassa säädetyn veloitteen mukaisesti. Asetuksessa edellytetään, että Euroopan komissio toimittaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle ohjelman jälkiarviointikertomuksen viimeistään 31. joulukuuta 2021. Kertomuksessa on arvioitava ohjelman pitkän aikavälin vaikutuksia ja sen vaikutusten kestävyyttä, jotta ne voidaan ottaa huomioon tehtäessä päätöstä mahdollisista seuraavista ohjelmista. Vuonna 2021 huomattava osa hankkeista (yli 40 prosenttia) oli kuitenkin edelleen käynnissä monivuotisen kestoensa vuoksi. Tilannetta on vaikeuttanut covid-19-pandemia, jonka vuoksi useiden hankkeiden kesto on pidennetty. Sen vuoksi on mahdollista, että ohjelman pitkän aikavälin tuloksia ja vaikutuksia voidaan arvioida kattavasti vasta myöhemmin.

Näistä syistä jälkiarviointi tehdään kahdessa osassa. Tämä kertomus on arvioinnin ensimmäinen osa. Se perustuu tällä hetkellä saatavilla oleviin tietoihin, ja siinä annetaan yleiskuva rahoituksen jakautumisesta ja arvioidaan ohjelman tähänastisia saavutuksia. Uusi kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelma vuosiksi 2021–2027 on jo hyväksytty muun muassa vuosien 2014–2020 perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelman väliarvioinnin tulosten perusteella. Tässä edellisen ohjelman jälkiarvioinnin ensimmäisessä osassa tuodaan kuitenkin esiin mahdollisia parannuskohteita uuden kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelman täytäntöönpanoa varten.

Arvioinnin toinen osa tehdään myöhemmin, kun kaikki lopulliset tiedot ovat saatavilla. Se toteutetaan yhdessä seuraavan kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelman väliarvioinnin kanssa. Toisessa osassa arvioidaan ohjelman pitkän aikavälin vaikutuksia ja sen vaikutusten kestävyyttä. Siinä annetaan tarvittaessa suosituksia vuoden 2027 jälkeistä uutta monivuotista rahoituskehystä varten.

Vaikka tässä kertomuksessa analysoidaan kaikkia vuosien 2014–2020 vuotuisia työohjelmia, kaikkia toimia ei ollut aloitettu tämän arvioinnin laatimisajankohtana. Siksi tätä kertomusta koskevaksi määräajaksi asetettiin 31.12.2020, jotta kertomuksen laajuus voitaisiin määrittää. Jälkiarvioinnin toisessa osassa yleiskatsausta täydennetään analysoimalla jäljellä olevia toimia.

¹ Asetus (EU) N:o 1381/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelman perustamisesta kaudelle 2014–2020 (EUVL L 354, 28.12.2013).

Tämä kertomus perustuu tuloksiin arvioinnista², jonka Euroopan komissio laati toimeksisaajan tukemana.

1. JOHDANTO JA TAUSTA

Vuosien 2014–2020 perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelma on korvannut ohjelmakaudella 2007–2013 voimassa olleet ohjelmat eli Daphne III -ohjelman, perusoikeuksia ja kansalaisuutta koskevan ohjelman sekä kaksi Progress-ohjelman³ toimintalohkoa (”syrjinnän torjuminen” ja ”sukupuolten tasa-arvo”).

Perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelma perustettiin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 1381/2013.

Asetuksen **yleistavoitteena** on

- tukea sellaisen alueen edelleen kehittämistä, missä edistetään, suojellaan ja tosiasiallisesti toteutetaan SEU:ssa, SEUT:ssa, perusoikeuskirjassa ja sellaisissa kansainvälisissä ihmisoikeusyleissopimuksissa, joihin unioni on liittynyt, vahvistettua tasa-arvoa ja yksilön oikeuksia.

Sen **erityistavoitteet** ovat seuraavat:

- edistää sukupuoleen, rotuun tai etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvan syrjintäkiellon periaatteen tehokasta toteuttamista sekä kunnioittaa syrjintäkiellon periaatetta, joka koskee perusoikeuskirjan 21 artiklassa lueteltujen perusteiden nojalla tapahtuvaa syrjintää;
- ehkäistä ja torjua rasismia, muukalaisvihaa, homofobiaa ja muita suvaitsemattomuuden muotoja;
- edistää ja suojella vammaisten henkilöiden oikeuksia;
- edistää naisten ja miesten tasa-arvoa ja edistää sen valtavirtaistamista;
- ehkäistä ja torjua väkivaltaa, joka kohdistuu lapsiin, nuoriin ja naisiin sekä muihin riskiryhmiin;
- edistää ja suojella lapsen oikeuksia;
- edistää yksityiselämän ja henkilötietojen mahdollisimman korkeatasoisen suojan varmistamista;
- edistää ja parantaa unionin kansalaisuuteen perustuvien oikeuksien käyttöä;
- auttaa yksilöitä käyttämään unionin oikeuteen perustuvia oikeuksiaan kuluttajina tai yrittäjinä sisämarkkinoilla, kuluttajaohjelmasta rahoitetut hankkeet huomioon ottaen.

Euroopan komissio soveltaa ohjelman täytäntöönpanoon suoraa hallinnointia.

² Perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelman 2014–2020 toteuttamisen arviointia koskevan kertomuksen mukana oleva komission yksiköiden valmisteluasiakirja.

³ Euroopan komissio (2015), Ex-post evaluation of five programmes implemented under the 2007–2013 financial perspective – final report. Ohjelmakohtaiset arvioinnit: Daphne-ohjelma, http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/daphne_programme_evaluation_final_report.pdf; Ohjelmakohtaiset arvioinnit: Perusoikeuksia ja kansalaisuutta koskeva ohjelma, http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/frc_programme_evaluation_final_report.pdf; ex post evaluation of the programme for employment and social solidarity – PROGRESS 2007-2013 and recommendations for the successor programmes to PROGRESS 2014-2020 <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12610&langId=en>.

Maantieteellisen kattavuuden osalta kaikki EU:n jäsenvaltiot voivat osallistua ohjelmaan. Joidenkin valittujen tavoitteiden osalta myös Liechtenstein, Islanti ja Serbia voivat osallistua siihen.

2. OHJELMAN KESKEISET OSATEKIJÄT JA TOTEUTTAMINEN

Asetuksen 5 artiklan mukaisesti **ohjelmalla tuettiin monenlaisia toimia**, kuten analyttisiä toimintoja, vastavuoroista oppimista, yhteistyötä, valistus- ja tiedonlevittämistoimia, koulutustoimintaa ja koulutuspakettien, materiaalien ja opetussuunnitelmien kaltaisten välineiden kehittämistä sekä erityistavoitteiden toteuttamiseen tähtäviä toimia. Ohjelmalla tuettiin sosiaalisten ja perusoikeuksien alalla toimivia **järjestöjä** kaikkialla Euroopassa, kuten eurooppalaisia verkostoja, yleensä voittoa tavoittelemattomia julkisia tai yksityisiä järjestöjä, EU:n jäsenvaltioiden kansallisia, alueellisia ja paikallisia viranomaisia, kansalaisjärjestöjä ja kansainvälisiä järjestöjä.

Myös osallistujamaiden suuri yleisö on yksi **kohderyhmä** eli ryhmä, joka hyötyy joko suoraan (osallistumalla ohjelman toimiin) tai välillisesti ohjelman täytäntöönpanosta, koska ohjelman tavoitteilla ja aloitteilla pyritään edistämään, suojelemaan ja tosiasiallisesti toteuttamaan tasa-arvoa ja ihmisten oikeuksia, erityisesti niiden, jotka kohtaavat syrjintää, suvaitsemattomuutta tai väkivaltaa. Tällaisia ihmisiä ovat esimerkiksi maahanmuuttajat ja vähemmistöt.

Asetuksen mukaisesti ohjelmassa käytettiin pääasiallisina rahoitusmekanismeina toimikohtaisia avustuksia, toiminta-avustuksia ja hankintatoimia.

2.1. Ohjelman erityistavoitteet

Erityistavoite 1: Syrjimättömyyden edistäminen

Ohjelmalla tuettiin hankkeita, joilla ehkäistiin ja torjuttiin sukupuoleen, rotuun, etniseen alkuperään, uskoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvaa syrjintää. Erityisen tärkeä osa-alue tässä tavoitteessa on romanien integraation edistäminen. Tältä osin perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelmalla tuettiin kansallisia romanifoorumeita ja tehtiin tiivistä yhteistyötä EU:n jäsenvaltioiden, romanien kansallisten yhteysviranomaisten sekä syrjimättömyyden ja romanien integraation alalla toimivien kansalaisjärjestöjen kanssa. Ohjelmasta rahoitettiin myös tasa-arvoelinten eurooppalaisen verkoston toimintaa. Verkoston keskeisenä tehtävänä on vahvistaa syrjimättömyyden alalla toteutettavaa yhteistyötä ja tietojenvaihtoa jäsenvaltioiden nimeämien kansallisten tasa-arvoelinten välillä.

Erityistavoite 2: ehkäistä ja torjua rasismia, muukalaisvihaa, homofobiaa ja muita suvaitsemattomuuden muotoja

Tällä osa-alueella rahoitetut hankkeet edistivät voimassa olevan EU:n lainsäädännön parempaa täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa sekä auttoivat torjumaan viharikoksia ja vihapuhetta. Rahoitetuilla toimilla edistettiin erityisesti vähemmistöjen suojaamista populismilta, ääriilikkeiltä ja suvaitsemattomuudelta.

Erityistavoite 3: edistää vammaisten henkilöiden oikeuksia

Tämän erityistavoitteen tarkoituksena oli lisätä tietoisuutta vammaisten oikeuksista ja parantaa niiden toteutumista sekä vähentää esteitä, jotka haittaavat heidän täysipainoista osallistumistaan yhteiskuntaan ja heidän oikeuksiensa käyttöä. Tämä toteutettiin pääasiassa toiminta-avustuksilla, joilla tuettiin vammaisten oikeuksia edistävien Euroopan tasolla toimivien verkostojen toimia, ja hankintatoimilla, joissa keskityttiin tiedonkeruuseen,

koulutukseen ja tietoisuuden lisäämiseen. Vuoden 2014 vuotuisessa työohjelmassa tuettiin eurooppalaisen vammaiskortin käyttöönottoa vammaisten henkilöiden rajatylittävän matkustamisen helpottamiseksi.

Erityistavoite 4: edistää naisten ja miesten tasa-arvoa

Ohjelmasta rahoitettiin hankkeita, joilla tuetaan osallistujamaita ja alan sidosryhmiä parantamaan sukupuolten tasapuolista edustusta kaikilla elämän osa-alueilla, erityisesti taloudellisessa päätöksenteossa, ja edistämään naisten ja miesten yhdenvertaista taloudellista riippumattomuutta. Tätä tavoitetta tukevalla rahoituksella keskityttiin myös vähentämään miesten ja naisten palkka-, tulo- ja eläke-eroja.

Erityistavoite 5: ehkäistä ja torjua väkivaltaa, joka kohdistuu lapsiin, nuoriin ja naisiin sekä muihin riskiryhmiin

Ohjelmasta rahoitettiin pääasiassa hankkeita, joilla autetaan suojelemaan ja tukemaan väkivallan uhreja, kuten naisia ja lapsia, sekä toimia, joilla parannetaan tietoisuutta ja ehkäistään väkivaltaa ja tehdään yhteistyötä kentällä toimivien kansalaisjärjestöjen kanssa. Sillä tuettiin myös väkivallan tekijöiden hoitoa. Lastensuojelujärjestelmien vahvistaminen on yksi komission painopisteistä, ja ohjelmalla tuettiin maahanmuuttajalasten oikeuksia rahoittamalla kansainvälisiä järjestöjä, jotka työskentelevät suoraan näiden lasten hyväksi ja parissa.

Erityistavoite 6: edistää lasten oikeuksia

Lasten oikeuksia suojellaan hankkeilla, joissa painotetaan lapsiystävällistä oikeudenkäyttöä ja haavoittuvassa asemassa olevien lasten (kuten sijaiskotijärjestelmästä lähtevien lasten ja lain kanssa hankauksiin joutuneiden lasten) suojelua tukemalla lasten parissa työskentelevien virkamiesten, kansalaisjärjestöjen ja asianajajien koulutusta.

Erityistavoite 7: suojella yksityiselämää ja henkilötietoja

Ohjelma on EU:n tärkein rahoituslähde tietosuojan alalla. Tämän erityistavoitteen puitteissa toteutetut toimet liittyivät vahvasti vuonna 2016 hyväksytyyn tietosuojauudistukseen. Tämän tavoitteen puitteissa ohjelmasta rahoitettiin toimia, joilla tuettiin erityisesti EU:n uuden tietosuojalainsäädännön saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä ja täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa sekä tietosuojaviranomaisten ja tietosuojavastaavien koulutusta.

Erityistavoite 8: EU:n kansalaisuus

Ohjelmasta rahoitettiin hankkeita, lähinnä valistustoimia, joilla tuetaan EU:n kansalaisten osallistumista EU:n yhteiskunnalliseen ja poliittiseen toimintaan. Näihin kuului hankkeita, joiden tarkoituksena oli auttaa kansalaisia tiedostamaan EU:n kansalaisuuteen perustuvat oikeutensa. Tästä erityistavoitteesta rahoitettiin EU:n kansalaisten oikeuksia koskevia tiedotuskampanjoita, joissa keskityttiin erityisesti äänioikeuteen vuoden 2019 Euroopan parlamentin vaaleja silmällä pitäen.

Erityistavoite 9: kuluttajien ja yrittäjien oikeudet

Ohjelmasta rahoitettiin myös hankkeita, joilla tuetaan sisämarkkinoilla kuluttajina tai yrittäjinä toimivia yksilöitä heidän EU:n oikeuteen perustuvien oikeuksiensa toteutumiseksi. Tämän osa-alueen EU-rahoituksella pyritään lisäämään tietämystä ja tietoisuutta kuluttajien oikeuksista erityisesti digitaalisilla markkinoilla.

2.2. Budjetti

Jäljempänä olevassa taulukossa 1 esitetään vuotuiset budjettimäärärahat, jotka ovat 426,8 miljoonaa euroa koko ohjelmakaudeksi. Määrät kasvoivat vuosittain ja olivat 67,9 miljoonaa euroa vuonna 2020, kun ne vuonna 2014 olivat 54,2 miljoonaa euroa.

Taulukko 1. Suunnitellut määrärahat vuosittain

Varainhoitovuosi	Suunniteltu määrä (euroa)	Vuotuinen kasvu (%)
2014	54 158 000	-
2015	56 323 637	4,0 %
2016	58 852 000	4,5 %
2017	62 515 000	6,2 %
2018	62 282 000	-0,4 %
2019	64 771 000	4,0 %
2020	67 913 000	4,9 %
Yhteensä	426 814 637	

Lähde: vuotuiset työohjelmat 2014–2020

Suurin osa ohjelman määrärahoista (25 prosenttia) kohdennettiin erityistavoitteeseen ”väkivallan ehkäiseminen (Daphne)”. Toiseksi eniten määrärahoja (22 prosenttia) kohdennettiin syrjimättömyyden edistämistä koskevaan erityistavoitteeseen. Koko jakauma on esitetty taulukossa 2.

Taulukko 2. Erityistavoitteet ja suunnitellut määrät

Erityistavoite	Määrärahat (euroa)	Osuus
Lapsiin, nuoriin, naisiin ja muihin riskiryhmiin kohdistuvan väkivallan ehkäiseminen (Daphne)	109 835 157	25,73 %
Syrjimättömyyden edistäminen	93 294 280	21,86 %
Rasismin, muukalaisvihan, homofobian ja muiden suvaitsemattomuuden muotojen ehkäiseminen ja torjuminen	56 321 000	13,20 %
Naisten ja miesten tasa-arvon ja sen valtavirtaistamisen edistäminen	50 066 000	11,73 %
Vammaisten henkilöiden oikeuksien edistäminen	44 034 000	10,32 %
Lasten oikeuksien edistäminen	31 740 200	7,44 %
EU:n kansalaisuuteen perustuvien oikeuksien käytön edistäminen	19 571 000	4,59 %
Tietosuojaan mahdollisimman korkean tason varmistaminen	11 783 000	2,76 %
Kuluttajien oikeuksien toteutuminen	10 170 000	2,38 %
Yhteensä	426 814 637	100 %

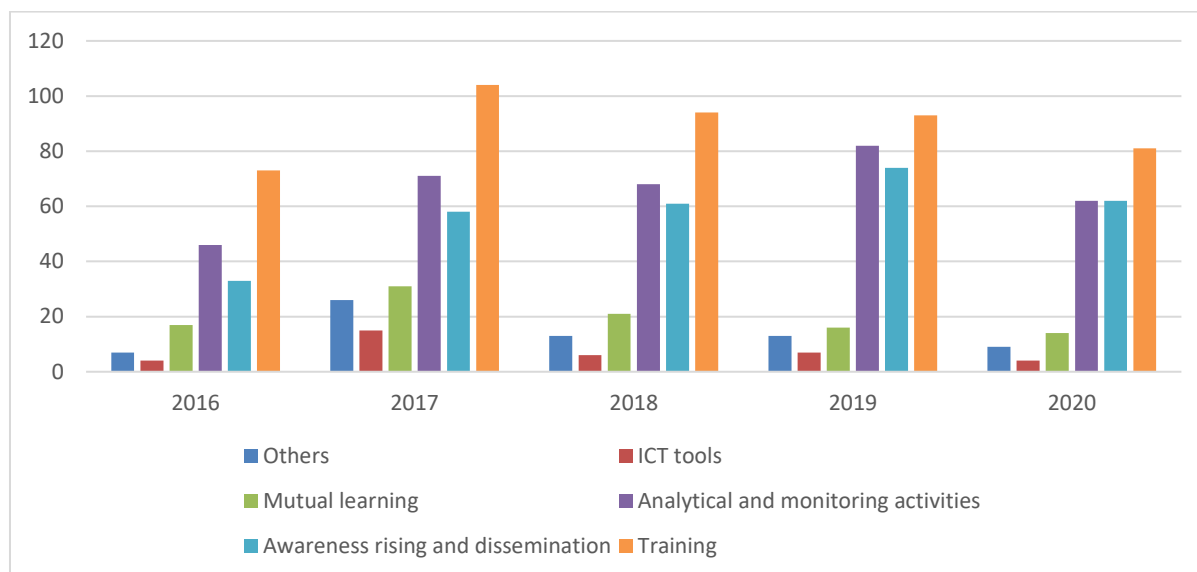
Lähde: Vuotuiset työohjelmat 2014–2020

2.3. Täytäntöönpano

Kaudelle 2014–2020 suunniteltiin yhteensä **81 ehdotuspyyntöä**. Suurimman osan näistä ehdotuspyynnöistä kattoi erityistavoite ”väkivallan ehkäiseminen (Daphne)”, johon sisältyi 18 ehdotuspyyntöä. Koska kuluttajien oikeuksia koskevaa erityistavoitetta rahoitettiin ainoastaan hankintatoimilla, siihen liittyviä ehdotuspyyntöjä ei ollut. Kaikkiaan ohjelman keston aikana myönnettiin **942 toimikohtaista avustusta ja toiminta-avustusta**.

Suurin osa perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelman hankkeista vuosina 2016–2020 rahoitetuista toimista voidaan luokitella koulutustoimiksi (35 prosenttia).

Kuva 1. Rahoitetut toimet vuosittain (2016–2020)⁴



Huomautus: Pystyakseli osoittaa toimintojen lukumäärää. Hankkeet voidaan kohdentaa useampaan kuin yhteen toimintotyyppiin. Ennen sähköisten avustusten käyttöönottoa vuonna 2016 tiedot olivat eri muodossa, eikä niitä voitu käyttää tässä analyysissä.

Lähde: Oikeusasioiden pääosaston hankeasiakirjat (toimikohtaiset avustukset ja toiminta-avustukset).

Vuosina 2016–2020 suurin osa tuensaajista oli voittoa tavoittelemattomia järjestöjä (57 prosenttia)⁵.

Hankinnat olivat useille erityistavoitteille tärkeä rahoitusmekanismi. Koko kauden aikana tehtiin yhteensä **345 sopimusta**. Tätä rahoitusvaihtoehtoa käytettiin eniten rasismin ja muiden suvaitsemattomuuden muotojen ehkäisyä koskevaan erityistavoitteeseen. Sitä koskevia hankintasopimuksia tehtiin kauden aikana 112.

Hankintasopimukseen ja -palveluihin osoitettiin yhteensä noin **81 miljoonaa euroa**. Yleisin hankintatyyppi oli analyysi- ja seurantatoimet.

Kerättyjen tietojen mukaan vuosina 2014–2015 eniten tukea saivat nuoret (myös lapset) ja seuraavaksi eniten naiset ja opiskelijat. Vuosina 2016–2020 kohderyhmät jaoteltiin tarkemmin, ja eniten tukea kohdennettiin ammattilaisiin. Heidän jälkeensä suurimmat tuensaajaryhmät olivat naiset ja lapset. Muita merkittäviä ryhmiä ovat EU:n kansalaiset, nuoret ja yhteisöt.

2.4. Ohjelman tärkeimmät saavutukset

Perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelmaan sovellettavan indikaattorijärjestelmän käyttöönotto auttoi ohjelman saavutusten mittaamisessa. Perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelman perustamista koskevan asetuksen 14 artiklassa luetellaan indikaattorit, joita käytetään seurannan ja arvioinnin perustana.

Hankeraporteista kerätyt tiedot osoittavat, että vuosina 2016–2020 vähintään **80 miljoonaa ihmistä** saavutettiin tiedotus- ja tiedonlevittämiskampanjoilla tai he osallistuivat

⁴ Vuosia 2014–2015 koskevia tietoja ei ole saatavilla.

⁵ Vuosia 2014–2015 koskevia tietoja ei ole saatavilla.

valistustapahtumiin. Luku sisältää erilaisia kohderyhmiä, joista suurin on suuri yleisö (noin 46 miljoonaa); sen jälkeen tulevat EU:n kansalaiset (noin 19 miljoonaa); naiset (noin 4 miljoonaa); tiedeyhteisö, kansalaisyhteiskunta, poliittiset päättäjät ja tiedotusvälineet (noin 3 miljoonaa); HLBT-yhteisöön kuuluvat henkilöt (noin miljoona) sekä liike-elämää/yrityksiä edustavat henkilöt (noin miljoona).

Lisäksi **noin 85 000 henkilöä** osallistui tiedonvaihto- ja keskinäisen oppimisen tapahtumiin ja vähintään **1,5 miljoonaa henkilöä** osallistui koulutustoimiin.

Saatavilla olevan näytön perusteella **sidosryhmien ja tuensaajien tietämyksen ja tietoisuuden lisääminen** on ylivoimaisesti eniten raportoitu tulos; se mainitaan **78 prosentissa hankkeista**, joista oli saatavilla tekninen raportti. Tämä vastaa ohjelman toimintalogiikkaa: sen tarkoituksena on saada aikaan käyttäytymisen muutos yhteiskunnassa, minkä kannalta tietoisuuden lisääminen on ratkaisevan tärkeää.

Hankkeiden päättymisen jälkeen jatkettiin **645:ttä rajatylittävää välinettä ja mekanismia**, kuten virallisia neuvoa-antavia ryhmiä, yhteistyöpöytäkirjoja/yhteistyösopimuksia ja verkostoja.

Perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelmaan tuli sen täytäntöönpanokaudella suuri määrä hakemuksia (4 903). Kutakin myönnettyä avustusta kohden saatiin noin viisi hakemusta. Kaiken kaikkiaan hakijoiden **keskimääräinen onnistumisaste oli perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelmassa 17 prosenttia**. Hankkeet eivät jakautuneet tasaisesti jäsenvaltioiden kesken. Tärkein syy tähän on se, että jotkin maat jättivät erityisen suuren määrän hakemuksia. On tärkeää korostaa, että toiminta-avustuksilla, joilla rahoitetaan pääasiassa EU:n laajuisia verkkoja, taataan oikeudenmukainen maantieteellinen kattavuus EU:n tasolla.

Asetuksessa säädettyjen indikaattoreiden lisäksi on kehitetty useita lisäindikaattoreita ohjelman saavutusten mittaamiseksi.

Vaikka vain osa tiedoista on kirjoittamishetkellä saatavilla, vuodelle 2020 asetettujen tavoitteiden saavuttaminen vaikuttaa useimpien ohjelman yleistavoitteeseen⁶ liittyvien indikaattorien osalta haastavalta, kun otetaan huomioon, että Eurooppa on nousemassa pitkästä rahoitusalan taantumasta, jota covid-19-kriisi pahensi vuonna 2020. Hyvissä ajoin ennen vuotta 2020 on saavutettu vain tulosindikaattorin ”*niiden eurooppalaisten osuus, jotka katsovat olevansa hyvin tai erittäin hyvin perillä oikeuksistaan unionin kansalaisina*” tavoite.

Ohjelman tuloksellisuuden arvioimiseksi yksittäisten erityistavoitteiden tasolla on käytetty useita lisäindikaattoreita. Tähän mennessä saatavilla olevat tiedot osoittavat, että useiden indikaattorien tavoitteet on saavutettu tai ylitetty⁷.

Kun tarkastellaan vuoden 2011 vaikutustenarvioinnissa⁸ ja kolmen edellisen ohjelman (Daphne III, perusoikeuksia ja kansalaisuutta koskeva ohjelma sekä Progress-ohjelma) vuoden 2015 jälkiarvioinnissa⁹ kuvattua perustilannetta, voidaan todeta, että lähes kaikki

⁶ Tukea sellaisen alueen edelleen kehittämistä, missä edistetään, suojellaan ja tosiasiallisesti toteutetaan (Euroopan unionista tehdystä sopimuksessa, Euroopan unionin toiminnasta tehdystä sopimuksessa, Euroopan unionin perusoikeuskirjassa sekä sellaisissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, joihin unioni on liittynyt, vahvistettua) tasa-arvoa ja yksilön oikeuksia.

⁷ Esimerkiksi ”niiden kansalaisten osuus, jotka katsovat olevansa hyvin tai erittäin hyvin perillä oikeuksistaan unionin kansalaisina”, ”kuluttajien luottamus rajatylittäviin ostoksiin” ja ”niiden ihmisten prosenttiosuus, jotka pitävät naisiin kohdistuvaa perheväkivaltaa mahdottomana hyväksyä”.

⁸ SEC(2011) 1364 final, ks. edellinen alaviite.

⁹ Euroopan komissio (2015), *ex post* evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective – final report, ks. edellinen alaviite.

tuolloin havaitut ongelmat on perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelmassa ratkaistu, lukuun ottamatta jatkuvaa maantieteellistä epätasapainoa.

3. ARVIOINNIN TULOKSET

3.1. Vaikuttavuus

Kerätyn laadullisen näytön perusteella perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelman täytäntöönpano oli vaikuttavaa ja edisti ohjelman yleisten tavoitteiden saavuttamista. Sen onnistuminen johtui erityisesti **useimpien hankkeiden laadusta**, jonka ansiosta voitiin toteuttaa kohdennettuja toimia, kuten tiedotuskampanjoita ja koulutuskursseja. Lisäksi voitiin julkaista materiaalia, tutkimuksia ja asiaa koskevia tietoja. Sekä asiakirjatutkimus että kenttätyö osoittavat, että **lähes kaikissa päätökseen saatetuissa hankkeissa on saavutettu odotetut tulokset**.

Kaikilla otokseen valittujen hankkeiden toimilla ja saavutuksilla oli suora merkitys ohjelman erityistavoitteiden kannalta. Kerätty näyttö viittaa kaiken kaikkiaan siihen, että perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelma on osaltaan **lisännyt tietämystä EU:n sitovasta ja ei-sitovasta lainsäädännöstä**.

Sisäisten ja ulkoisten tekijöiden monitahoinen vuorovaikutus toisaalta tuki ja toisaalta häiritsi ohjelman toteuttamista. Sisäiset tekijät koskivat pääasiassa hakuprosessiin liittyviä vaikeuksia, hankekumppaneiden sisäisiä valmiuksia sekä hankekonsortion tyyppiä ja laatua. Yhteiset ulkoiset tekijät liittyivät covid-19-pandemian kaltaisten ulkoisten häiriöiden vaikutuksiin ja haasteeseen, joka liittyy julkisyhteisöjen ja sidosryhmien mukaan ottamiseen suunniteltuihin toimiin.

Analyysissä todettiin, että perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelman hankkeiden onnistumiseen vaikuttavia tekijöitä ovat muun muassa kumppanuuksien laatu. Niillä kootaan yhteen organisaatioita, joiden toisiaan täydentävä asiantuntemus kattaa johtamis- ja koordinoitaitaitoja ja kokemusta työskentelystä kohderyhmien kanssa paikan päällä. Toinen menestystekijä on hankkeiden kyky vastata ehdotuspyyntöjen tavoitteisiin ja samalla noudattaa täytäntöönpanosta vastaavien organisaatioiden pitkän aikavälin strategioita.

3.2. Tehokkuus

Saatu laadullinen näyttö osoittaa, että **hankkeiden täytäntöönpanon hyödyt ovat kustannuksia suuremmat** ja että tässä mielessä tehokkuus on saavutettu. Tuensaajat pitävät kuitenkin hallinnolliseen taakkaan liittyviä kustannuksia edelleen ongelmallisina erityisesti haku- ja raportointimenettelyjen osalta. Vaikka useimmat tuensaajat pitivät hallinnollista taakkaa merkittävänä kustannustekijänä, ne totesivat myös, että raskaat hallinnolliset vaatimukset ovat oikeutettuja, kun kyse on julkisten varojen käytön avoimuudesta ja oikeudenmukaisuudesta.

Perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelman **hallinnollisten kustannusten katsotaan olevan keskimäärin suurempia** kuin muissa, EU:n ulkopuolisissa vaihtoehdoissa tai kansallisissa ohjelmissa. Kansallisten ja kansainvälisten rahoitusvälineiden haku- ja raportointivaatimuksia pidetään vähemmän vaativina.

Hyötyjen osalta perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelma tarjoaa mahdollisuuden työskennellä ylikansallisella tasolla, jakaa parhaita käytäntöjä ja luoda suhteita konsortion kumppaneihin sekä vahvistaa sisäisiä valmiuksia ja asiantuntemusta. EU:n rahoittamiin hankkeisiin osallistuminen tuottaa myös aineettomia hyötyjä, kuten maineen ja **organisaation luotettavuuden paranemista**.

Arvioinnissa havaittiin, että otokseen valituista **hankkeista 82 prosentissa määrärahoja jäi käyttämättä**. Vajaakäyttöä esiintyi analysoidussa otoksessa laajasti, mutta useimmissa haastatelluissa hankkeissa määrärahojen vajaakäyttö oli noin 10–12 prosenttia, mikä johtui pääasiassa covid-19-pandemiasta ja siitä johtuvasta fyysisistä läsnäoloa edellyttävien kokousten ja toimintojen lakkaamisesta. Sen vuoksi syntyi säästöjä fyysisten kokousten, työpajojen ja muiden tapahtumien matka- ja oleskelukustannuksissa.

Perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelmassa julkaistujen ehdotuspyyntöjen hyväksymis- ja julkaisunopeus sekä niiden ennakoitavuus ovat parantuneet suhteessa aikaisempiin ohjelmiin. Toistuvien tuensaajien haastatelluissa kerätyt tiedot osoittavat, että **edellisten ohjelmien yhdistäminen yksinkertaisti huomattavasti hallinnointi- ja täytäntöönpanomenettelyjä**.

3.3. Merkityksellisyys

Perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelmaa koskevan asetuksen hyväksymisen aikaan määritetyt **tarpeet** ovat **edelleen merkityksellisiä** sen varmistamiseksi, että tasa-arvoa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa ja muissa oikeudellisesti sitovissa välineissä vahvistettuja oikeuksia edistetään edelleen kaikkialla EU:ssa. Lisäksi ohjelmaa on edelleen mukautettu vastaamaan uusiin tarpeisiin ja uhkiin, kuten vihapuheen lisääntymiseen.

Analyysi vahvisti myös, että perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelmassa toteutetut toimet ovat merkityksellisiä ohjelman sidosryhmien tarpeiden kannalta. Tarpeisiin kuuluvat esimerkiksi tietopohjan parantaminen, parhaiden käytäntöjen jakaminen vastavuoroisen oppimisen avulla, valmiuksien kehittäminen ja rakennetuki tietyille organisaatorakenteille. Lisäksi ohjelma oli merkityksellinen sen kannalta, että se kohdistui suunniteltuihin lopullisiin edunsaajiin – viime kädessä EU:n kansalaisiin. Tämä on vahvistettu useilla arviointinäytön osa-alueilla, kuten tekstinlouhinta-analyyseillä, hankeotannalla ja sidosryhmien kuulemisilla.

Ohjelman kyvystä valita merkityksellisimmät edunsaajat todettiin, että kahdentyypiset edunsaajat ovat erityisen merkityksellisiä, mutta niiden osallistuminen on epätodennäköisempää: i) viranomaiset, joiden osallistumisen esteet johtuvat pääasiassa hallinnollisten valmiuksien ja kohdennettujen henkilöresurssien puutteesta; ii) pienet ruohonjuuritason organisaatiot, joille hakuprosessi on hyvin monimutkainen ja vaatimus yhteisrahoituksen varmistamisesta on haastava.

3.4. Johdonmukaisuus

Perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelmassa ehdotuspyyntöjä ohjaavat erityiset strategiset kehityssuuntaukset ja EU:n painopisteet. Tällä tavoin perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelma toimii linkkinä EU:n painopisteiden välillä johdonmukaisesti muiden EU:n aloitteiden kanssa. Näitä ovat muun muassa EU:n oikeusasioiden toimintasuunnitelma 2020, sukupuolten tasa-arvon edistämistä koskeva strateginen toimintaohjelma 2016–2020, Euroopan vammaisstrategia 2010–2020, luettelo komission toimista hlbtihenkilöiden tasa-arvon edistämiseksi ja EU:n kehys romanien integraatiota edistäville kansallisille strategioille vuoteen 2020 asti. Analyysi osoittaa myös, että hanketasolla on jonkin verran johdonmukaisuutta kansallisten politiikkojen ja kehityssuuntausten kanssa.

3.5. EU:n lisäarvo

Perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelmasta saatavaa EU:n lisäarvoa arvioitiin seuraavien neljän kriteerin perusteella:

- 1) tuetaan EU:n lainsäädännön täytäntöönpanoa ja lisätään tietoisuutta siitä johtuvista oikeuksista,
- 2) lisätään jäsenvaltioiden keskinäistä luottamusta ja rajatylittävää yhteistyötä,

- 3) kehitetään ja levitetään parhaita käytäntöjä,
- 4) luodaan standardeja, käytännön välineitä ja ratkaisuja, joilla vastataan EU:n laajuisiin haasteisiin.

Ohjelma oli kaikilta osin menestyksenkäs, koska se oli luonteeltaan ylikansallinen. Analyysissä yksilöitiin ohjelman tuottamaan EU:n lisäarvoon liittyviä lisätekiöitä:

- Se on tärkeä rahoituslähde, jonka avulla tuensaajat voivat toteuttaa lisähankkeita niihin haasteisiin vastaamiseksi, joita varten perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelma perustettiin.
- EU:n rahoituksen saamisella ja perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelman puitteissa toteutettavilla toimilla oli hankkeille myönteisiä seurauksia: hankkeiden maine parani ja näkyvyys lisääntyi tavalla, jota ei olisi voitu saavuttaa kansallisesti.
- Perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelma oli tärkeä innovoinnin vauhdittaja, koska innovatiivisten ja kansainvälisten toimien testaamiseen on saatavilla vain vähän kansallista rahoitusta.
- Perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelma tuotti laaja-alaisen vaikutuksen¹⁰ laajentamalla tuensaajien toteuttamia toimia tavalla, jota tuskin voitaisiin pitää yllä kansallisilla tukitoimilla.

Edunsaajat toteavat, että rajatylittävä yhteistyö, ylikansalliset kumppanuudet ja verkostot sekä kumppanien keskinäinen oppiminen ovat keskeisiä ohjelmaan osallistumisesta saatuja tuloksia. Kansainvälinen ulottuvuus on toiminta-avustusten saajille erityisen ilmeinen niiden Euroopan laajuisten tehtävien vuoksi; niiden toimintaa ei olisi voitu kehittää vastaavasti kansallisella tai EU:n ulkopuolisella rahoituksella.

3.6. Yhdenvertaisuus

Perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelman resurssit ja tuki **eivät jakaantuneet tasapuolisesti osallistujamaiden kesken**. Ohjelman varat keskittyivät muutamainkin maihin – ennen kaikkea Italiaan, Belgiaan, Kreikkaan ja Espanjaan, joista tuli eniten hakemuksia. Kuva kuitenkin muuttuu, kun osallistujamaiden väestömäärät otetaan huomioon, sillä joissakin pienissä maissa tuensaajia on suuri määrä suhteessa niiden väestöön (esim. Malta ja Kypros). Lisäksi osallistumisaste oli melko korkea Romaniassa ja Bulgariassa.

Kaiken kaikkiaan ohjelmoitu rahoitus tavoittaa **eri kohderyhmät tasaisesti** huolimatta siitä, että perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelman määrärahat keskitetään kolmeen erityistavoitteeseen. Usein samat kohderyhmät olivat useiden eri erityistavoitteiden kohteena.

Sukupuolten tasa-arvoa, lasten oikeuksia ja vammaisten oikeuksia koskevien monialaisten painopisteiden edistämiseen osoitettiin huomattavia taloudellisia resursseja. Täytäntöpanovaiheessa sukupuolten tasa-arvoon, vammaisten henkilöiden oikeuksiin ja lasten oikeuksiin keskittyvät ehdotuspyynnöt olivat enimmäkseen niihin liittyvien erityistavoitteiden mukaisesti järjestettyjä. Vaikka sukupuolten tasa-arvon valtavirtaistamisen tärkeydestä ollaan hyvin tietoisia, hyväksytyissä perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelman hankkeissa ei yleisesti tunneta hyviä käytäntöjä, jotka koskevat parhaita lähestymistapoja sukupuolten tasa-arvon valtavirtaistamiseen asiaan liittyvien hankkeiden ulkopuolella rahoitettavissa toimissa. Tuensaajien on vaikea muotoilla sukupuolinäkökulmaa kehittäessään hakemustaan.

¹⁰ Laaja-alaisella vaikutuksella tarkoitetaan nykyisten toimien laajentamista tukemalla ryhmiä tai politiikanaloja, jotka eivät muuten olisi saaneet tällaista tukea.

3.7. Yksinkertaistaminen

Hiljattain käyttöön otettu hakemusten jättämiseen tarkoitettu järjestelmä (rahoitus- ja tarjouskilpailuportaali) yksinkertaisti hakumenettelyä ja paransi seurantatietojen keruuta ja yhdistämistä. Tuensaajat arvioivat yleisesti ottaen myönteisesti uusia tietoteknisiä välineitä, jotka on kehitetty hakemusten ja avustusten hallinnointia varten, ja pitävät niitä tehokkaina ja helppokäyttöisinä. Digitalisaation lisääntymistä pidetään selvästi myönteisenä kehityksenä, vaikkakin prosessia voitaisiin edelleen yksinkertaistaa erityisesti hakijoilta vaadittaviin asiakirjoihin liittyvän hallinnollisen rasitteen osalta.

4. PÄÄTELMÄT JA JATKOTOIMET

Vuosien 2014–2020 perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelma käynnistettiin, kun talous- ja rahoituskriisin vaikutukset olivat yleisesti vähentäneet sosiaali- ja perusoikeuskysymyksiin käytettävissä olevia kansallisia varoja ja rahoitusta. Tässä vaikeassa poliittisessa ja taloudellisessa tilanteessa ohjelma on osoittanut **EU:n lisäarvonsa ja ratkaisevan tärkeän roolinsa tasa-arvoon ja oikeuksiin perustuvan eurooppalaisen alueen kehittämisessä.**

Perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelma **on edelleen merkityksellinen** sidosryhmien ja EU:n kansalaisten muuttuvien tarpeiden kannalta. Tämä varmistettiin **joustavalla ohjelmasuunnittelulla**, johon kuului esiin nousevien poliittisten tarpeiden ja kysymysten vuotuinen priorisointi sekä vuoropuhelu kansalaisjärjestöjen kanssa.

Kerätyn laadullisen näytön perusteella perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelman täytäntöönpano oli yleisesti ottaen **vaikuttavaa ja edisti ohjelman yleisten tavoitteiden saavuttamista.** Tämä johtui erityisesti siitä, että **useimmat perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelman rahoituksella toteutetut hankkeet olivat laadukkaita**, minkä ansiosta voitiin toteuttaa **suoraan muuttuviin paikallisiin tarpeisiin liittyviä** konkreettisia toimia.

Sekä asiakirjatutkimus että kenttätyö osoittavat, että hankkeet onnistuivat suurelta osin suunniteltujen toimien toteuttamisessa ja että **lähes kaikissa päätökseen saatetuissa hankkeissa on saavutettu odotetut tulokset.**

Tutkimuksessa kerätty laadullinen näyttö viittaa siihen, että **perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelman hyödyt ovat kustannuksia suuremmat.**

Kun tarkastellaan vuoden 2011 vaikutustenarvioinnissa¹¹ ja kolmen edellisen ohjelman (Daphne III, perusoikeuksia ja kansalaisuutta koskeva ohjelma sekä Progress-ohjelma)¹² vuoden 2015 jälkiarvioinnissa kuvattua perustilannetta, arviointinäyttö osoittaa, että lähes kaikki tuolloin havaitut ongelmat on perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelmassa ratkaistu, lukuun ottamatta jatkuvaa maantieteellistä epätasapainoa.

Arvioinnissa yksilöitiin myös monia kokemuksia, jotka otetaan huomioon perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelman seuraajassa eli kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelmassa. Erityisesti yksilöitiin tarve kehittää vankempi seurantakehys, jolla kerätään järjestelmällisesti tietoja tuotoksista ja saavutetuista tuloksista, harkita lisätoimenpiteitä maantieteellisen tasapainon parantamiseksi, soveltaa tulossuuntautuneempaa lähestymistapaa, vähentää hakijoille ja tuensaajille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa ja vahvistaa sukupuolten tasa-arvon valtavirtaistamista.

¹¹ SEC(2011) 1364 final, ks. edellinen alaviite.

¹² Euroopan komissio (2015), *ex post* evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective – final report, ks. edellinen alaviite.