



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 31. toukokuuta 2018
(OR. en)

Toimielinten välinen asia:
2018/0190 (COD)

9616/18
ADD 1

CULT 72
AUDIO 45
JAI 571
FREMP 88
INF 97
COPEN 175
DROIPEN 82
JUSTCIV 131
RELEX 497
CADREFIN 64
IA 163
CODEC 928

SAATE

Lähettäjä:	Euroopan komission pääsihteerin puolesta Jordi AYET PUIGARNAU, johtaja
Saapunut:	30. toukokuuta 2018
Vastaanottaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopan unionin neuvoston pääsihteerin
Kom:n asiak. nro:	SWD(2018) 291 final
Asia:	KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA Oheisasiakirja ehdotukseen asetukseksi perusoikeuksien ja arvojen ohjelman perustamisesta ehdotukseen asetukseksi oikeusalan ohjelman perustamisesta ehdotukseen asetukseksi Luova Eurooppa -ohjelman perustamisesta

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja SWD(2018) 291 final.

Liite: SWD(2018) 291 final

Bryssel 30.5.2018
SWD(2018) 291 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

**ehdotukseen asetukseksi perusoikeuksien ja arvojen ohjelman perustamisesta
ehdotukseen asetukseksi oikeusalan ohjelman perustamisesta
ehdotukseen asetukseksi Luova Eurooppa -ohjelman perustamisesta**

{COM(2018) 383 final} - {SEC(2018) 274 final} - {SWD(2018) 290 final}

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

ehdotukseen asetukseksi perusoikeuksien ja arvojen ohjelman perustamisesta ehdotukseen asetukseksi oikeusalan ohjelman perustamisesta ehdotukseen asetukseksi Luova Eurooppa -ohjelman perustamisesta

Vaikutustenarvioinnin tarkoituksena oli analysoida oikeusalan ohjelman ohella mahdollista ehdotusta Euroopan kulttuuria, oikeuksia ja arvoja koskevaksi ohjelmaksi, jossa yhdistettäisiin kauden 2014–2020 perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelma, Kansalaisten Eurooppa -ohjelma ja Luova Eurooppa -ohjelma. Euroopan komissio antoi ehdotuksensa vuosien 2021–2027 monivuotisesta rahoituskehyksestä 2. toukokuuta 2018. Komissio päätyi lopulta siihen, että perustetaan itsenäinen Luova Eurooppa -ohjelma sekä oikeusalan, perusoikeuksien ja arvojen rahasto, jolla on kaksi rahoitusohjelmaa: oikeusalan ohjelma ja perusoikeuksien ja arvojen ohjelma. Vaikutustenarviointi tukee edelleen näitä kaikkia aloitteita. Näiden ehdotusten mukaisesti oikeusalan ohjelman sekä perusoikeuksien ja arvojen ohjelman määrärahat ovat koko kaudella yhteensä 947 miljoonaa euroa ja Luova Eurooppa -ohjelman määrärahat 1 850 miljoonaa euroa.

Tämä vaikutustenarviointi laadittiin tukemaan niiden tulevien rahoitusohjelmien valmistelua, jotka koskevat arvoja, perusoikeuksia, oikeusalaan, kulttuuria, media-alaa ja kansalaisten osallistumista. Siinä analysoidaan edellytyksiä perustaa EU:n talousarvioon arvoja koskevat EU-puitteet yhdistämällä nykyiset rahoitusohjelmat eli perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelma, Kansalaisten Eurooppa -ohjelma, Luova Eurooppa -ohjelma ja oikeusalan ohjelma sekä kaksi komission institutionaalisiin oikeuksiin perustuvaa budjettikohtaa. Tavoitteena on yksinkertaistaa ja virtaviivaistaa rahoitusta, kehittää nykyisten ohjelmien yhteisvaikutusta, varmistaa selkeä keskittyminen eurooppalaisen lisäarvon luomiseen ja saavuttaa rahoituksessa kriittinen massa, jonka avulla voidaan edistää ja suojata EU:n yhteisiä arvoja ja saada aikaan konkreettisia tuloksia unionin kansalaisten hyväksi.

Vaikutustenarvioinnin lähtökohtana on se, että Euroopan unioni on yhteisö, jonka perustana ovat kaikkien kansalaisten yhteiset arvot, Euroopan historia, demokratian periaatteet ja eurooppalainen identiteetti. Nämä arvot vahvistetaan EU:n perussopimuksissa ja EU:n perusoikeuskirjassa, ja niihin sisältyvät erityisesti syrjintäkielto ja tasa-arvo, rasismien torjunta ja suvaitsevaisuus, oikeusvaltioperiaate ja oikeuslaitoksen riippumattomuus. Lisäksi niihin kuuluvat kulttuurien monimuotoisuus, sananvapaus ja tiedotusvälineiden vapaus, moniarvoisuus, kansalaisten osallistuminen ja taiteen vapaus. Luovan työmme tulokset muodostavat Euroopan yhteisen kulttuuriperinnön ja kulttuurien ja kielten monimuotoisuuden ja korostavat taiteen ja luovan työn vapauden merkitystä Euroopassa. Ne myös edistävät merkittävällä tavalla kaikenlaisen syrjinnän, myös rasismien ja muukalaisvihan, torjuntaa ja muodostavat EU:n yhdentymishankkeen ja EU:n identiteetin ytimen. Jotta kulttuuri ja luova ala voisivat toimia eurooppalaisessa yhteiskunnassa tällaisena osallistavana tekijänä, niiden on oltava vahvoja ja kilpailukykyisiä, sillä luovan työn tuloksia ja kulttuurista sisältöä on levitettävä sekä Euroopassa että sen ulkopuolella.

Eräät haasteet ovat yhteisiä vaikutustenarvioinnissa tarkastelluille politiikanaloille:

- Se, että korostamme keskinäisiä eroavuuksiamme emmekä sitä, mikä meitä yhdistää, vaikeuttaa sekä vahvojen sisämarkkinoiden luomista että sellaisen yhteisön rakentamista, joka perustuu

yhteisiin kulttuurisiteisiin, arvoihin ja oikeuksiin, yhteiseen historiaan ja kulttuuriperintöön ja kansalaisten osallistumiseen. Populistiset, nationalistiset ja ääriliikkeet haastavat ajatuksen avoimesta, osallisuutta ja yhteenkuuluvuutta edistävästä ja demokraattisesta yhteiskunnasta, jossa kulttuuritoimintaan osallistumisen ja koulutukseen perustuvien valmiuksien avulla voidaan luoda kestävämpi tapa elää yhdessä.

- Arvoihin, perusoikeuksiin, kansalaisuuteen, kulttuuri- ja media-alaan kohdistuvien EU:n tämänhetkisten rahoitusohjelmien hajanaisuus ja rajalliset resurssit rajoittavat EU:n kykyä vastata vanhoihin ja uusiin haasteisiin. Tämä koskee erityisesti digitalisaatiota, minkä seurauksena yhdysvaltalaisen toimijoiden kilpailu Euroopan audiovisuaali- ja kulttuurialalla on lisääntynyt niin, että siitä on aiheutunut Euroopan kulttuurien monimuotoisuuden kannalta konkreettisia kielteisiä vaikutuksia.

Jos näihin haasteisiin ei tartuta ja luottamus EU:n toimielimiin ja eurooppalaisiin arvoihin murenee, seuraukset saattavat olla erittäin vakavat. Eurooppalaisen demokratian laatu heikkenisi, mistä on jo nyt nähtävissä hälyttäviä merkkejä: vain puolet nuorista eurooppalaisista pitää demokratiaa parhaana hallintomuotona. Syrjintää voi pahentaa sähköisen verkon väärinkäyttö. Kansalaiset eivät myöskään suhtaudu luottavaisesti oikeuksiensa käyttämiseen. Yleinen mielipide uhkaa kääntyä yhä enemmän sisäänpäin ja rajoittua kansallisten tiedotusvälineiden seuraamiseen ja kulttuuriin kupliin, kuten tiedotusvälineiden vapautta ja moniarvoisuutta koskevien indikaattorien heikkeneminen osoittaa. Tämä vaikuttaisi kielteisesti myös eurooppalaisen kulttuuri-identiteetin kehittymiseen. Se myös heikentäisi Euroopan kuvaa maailmalla samaan aikaan kun muut globaalit toimijat lujittavat pehmeää valtaansa kulttuurin avulla.

Edellä esitetyn perusteella tarkasteltiin kolmea pääasiallista toimintavaihtoehtoa:

- Säilytetään nykytilanne, jossa rahoitusohjelmia on neljä.
- Toisen skenaarion mukaan kehitetään nykyisten ohjelmien yhteisvaikutusta ja muodostetaan niistä yhdessä EU:n arvoja koskeva poliittinen katto-ohjelma, johon liittyy kaksi rahoitusohjelmaa: Euroopan kulttuuria, oikeuksia ja arvoja koskeva ohjelma sekä oikeusalan ohjelma.
- Kolmannen skenaarion mukaan luodaan yksi rahoitusohjelma, joka kattaa kaikki edellä luetellut neljä rahoitusohjelmaa.

Yhteen rahoitusohjelmaan perustuva skenario hylättiin oikeusperustaan liittyvistä syistä. Kun otetaan huomioon perussopimuksiin liitettyihin pöytäkirjoihin N:o 21 ja N:o 22 perustuva Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin asema vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen osalta ja Tanskan asema, oikeusalan ohjelman on pysyttävä erillisenä välineenä, vaikka siinäkin edellytetään tavallista lainsäätämisyjärjestystä.

Vaikutustenarvioinnissa otettiin huomioon Luova Eurooppa -ohjelmasta, perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelmasta, Kansalaisten Eurooppa -ohjelmasta ja oikeusalan ohjelmasta saadut kokemukset ja ehdotettiin niiden perusteella uutta rakennetta. Siinä tarkasteltiin toteutusmekanismia, jolla edistetään EU:n arvoja ja kulttuuria ja saavutetaan tehokkuutta, joustavuutta, yhteisvaikutuksia ja yksinkertaistamista koskevat tavoitteet, jotka on asetettu seuraavaa monivuotista rahoituskehystä varten. Väliarvioinnin tulokset otettiin asianmukaisesti huomioon. Kaikki arvioidut ohjelmat ovat tuottaneet selkeästi lisäarvoa. Analyysin mukaan nykytilannetta, jossa on neljä rahoitusohjelmaa, voitaisiin kuitenkin parantaa.

Sen vuoksi **nykytilanteen ja perusskenaarion tilalle ehdotetaan parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa, jonka mukaan nykyisten ohjelmien ja komission institutionaalisiin oikeuksiin perustuvien budjettikohtien yhteisvaikutusta kehitetään ja muodostetaan niistä yhdessä EU:n arvoja**

koskeva poliittinen katto-ohjelma, johon liittyy kaksi rahoitusohjelmaa: Euroopan kulttuuria, perusoikeuksia ja arvoja koskeva ohjelma sekä oikeusalan ohjelma. Uuden rakenteen avulla kehitetään yhteisvaikutuksia toimintalinjoissa silloin kun niillä on yhteisiä toimintaperusteita ottaen samalla huomioon niiden erityispiirteet; vähennetään päällekkäisyyttä ja hajanaisuutta; varmistetaan joustavuus varojen jakamisessa mutta samalla kullekin politiikanalalle osoitetun rahoituksen tietty ennustettavuus; edistetään eri alojen yhteisiä ja innovatiivisia toimia; ja varmistetaan resurssien kriittinen massa arvojen edistämiseksi ottaen myös huomioon kunkin politiikanalan tarpeet. Uuden klusteroinnin avulla voidaan hyödyntää paremmin nykyisten ohjelmien potentiaalia EU:n arvojen edistämässä ja lisätä EU:n lisäarvoa. Tässä toimintamallissa on olennaista hyödyntää täysimääräisesti vuorovaikutusta, jossa ovat mukana yhtäältä kulttuurien monimuotoisuus, muistiperintö ja luovan sektorin potentiaali ja toisaalta periaatteet, kuten oikeudenmukaisuus, perusoikeudet, tasa-arvo ja syrjintäkielto. Tämä on mahdollista yhteisenä nimittäjänä toimivan kansalaisuuden ansiosta.

Kokonaisuutena aloitteen odotetaan lisäävän EU:n mahdollisuuksia edistää ja suojata arvoja, kun nykyisten rahoitusohjelmien yhteisvaikutusta kehitetään. Samalla ehdotetussa ohjelmassa tunnustetaan ja säilytetään eri toimintapolitiikkojen ominaispiirteet muun muassa määrittelemällä niille erilliset tavoitteet ja toimintalinjat. Euroopan kulttuurin, perusoikeuksien ja arvojen ohjelman rakenne perustuu yksinkertaistamiseen, sillä rahoitusohjelmia on nykyisten neljän sijasta vain kaksi. Ehdotetun toimintakehyksen eri lohkoja tai samaan lohkoon kuuluvia painopisteitä ei ole asetettu paremmuusjärjestykseen, vaan ohjelman rakenteessa suositaan joustavuutta.

Sääntelyntarkastelulautakunta antoi 20. huhtikuuta 2018 myönteisen lausunnon ehdotukseen liitetystä vaikutustenarvioinnista. Lautakunta suositteli raporttiin joitakin parannuksia, joista keskeisimpinä arvioinnin yhteydessä tehtyjen havaintojen täysimääräinen hyödyntäminen, tulevien painopisteiden suunnittelun kehittäminen ja toteutusmekanismien muutosten odotettujen vaikutusten selkeyttäminen. Näitä näkökohtia vahvistettiin vaikutustenarvioinnin lopullisessa versiossa.

Komissio päätyi lopulta siihen, että perustetaan itsenäinen Luova Eurooppa -ohjelma sekä oikeusalan, perusoikeuksien ja arvojen rahasto, johon sisältyy kaksi rahoitusohjelmaa: oikeusalan ohjelma ja perusoikeuksien ja arvojen ohjelma. Vaikutustenarviointi tukee edelleen näitä kaikkia aloitteita. Tämä päätös otetaan huomioon vuoden 2020 jälkeistä monivuotista rahoituskehystä koskevassa ehdotuspaketissa, jonka komissio esitti 2. toukokuuta 2018.