



EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 16.6.2011
KOM(2011) 318 lõplik

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE
raamprogrammi „Turvalisus ja vabaduste kaitse (2007–2013)” vahehindamise kohta

1. SISSEJUHATUS

Käesolev teatis kujutab endast raamprogrammi „Turvalisus ja vabaduste kaitse (2007–2013)” (mis koosneb kahest programmist: „Kuritegevuse ennetamine ja selle vastu võitlemine” (edaspidi ISEC) ning „Terrorismi ning muude julgeolekuriskide ennetamine, nendeks valmisolek ja nende tagajärgede likvideerimine” (edaspidi CIPS)) vahehindamist.

Programm ISEC on seotud organiseeritud või muu kuritegevuse, eelkõige terrorismi, inimkaubanduse ja lastevastaste kuritegude, ebaseadusliku uimasti- ja relvaäri, korrupsiooni ja pettuste vältimisega ning nende vastu võitlemisega. Programm CIPS on seotud elutähtsa infrastruktuuri ja muude turvalisusküsimustega, kaasa arvatud selliste valdkondade operatiivküsimustega, nagu kriisihjamine, keskkond, rahvatervis, transport, teadusuuringud ja tehnoloogiaarendus.

Komisjon peab vastavalt nõukogu asjaomastele otsustele esitama Euroopa Parlamendile ja nõukogule vahehindamise aruande nimetatud programmide tulemuste ning kvalitatiivsete ja kvantitatiivsete aspektide kohta¹. Selle kohustuse täitmiseks tellis komisjon uuringu, mille viis läbi organisatsioon Economist Associati². Nimetatud uuring põhineb intervjuudel ja kohtumistel 155 asjaosalisega 23 liikmesriigist, samal ajal kui veebiuuring hõlmas 190 üksust 27 liikmesriigis. Peale selle võttis komisjon arvesse soovitusi, mis sisaldasid programmi ISEC käsitletud „eesistujariigi sõprade” aruandes, mille 2009. aasta sügisel algatas eesistujariik Rootsi ja milles osales mitmes valdkonnas 16 liikmesriiki.

Nimetatud aruanne käsitleb perioodi 2007–2009 ja 2010. aasta esialgseid andmeid ning selle eesmärk on hinnata programmide rakendamise kvalitatiivseid ja kvantitatiivseid aspekte ning saavutatud tulemusi. See hõlmab programmi meetmete hoolikat kaardistamist, rahastatud projektide tulemuslikkuse analüüsi ning ülevaadet rahastamisvahenditest ja rakendusmehhanismidest, eesmärgiga tuvastada võimalikud parandusmeetmed.

Eelarve ja haldusmudel

Programmidele ISEC on aastateks 2007–2013 eraldatud kokku umbes 600 miljonit eurot, samal ajal kui programmidele CIPS on reserveeritud 140 miljonit eurot. Aastatel 2007–2009 moodustasid eraldised ISECile **167 miljonit eurot** ja CIPS sai **46 miljonit eurot**. Programmide rakendamine toimub iga-aastaste töökavade kaudu, milles sätestatakse temaatilised ja/või sektorikohased prioriteedid. Rakendamine toimub nn *tsentraliseeritud otsese eelarve täitmise* kaudu, st kogu programmi- ja operatiivtöö viib läbi Euroopa Komisjon, kellel lasub kogu vastutus.

Tuleks märkida, et vahendid eraldati pigem vastavalt nõudmisele kui ette kindlaksmääratud jaotuse järgi. Seepärast ei pruugi eelarveassigneeringud tingimata peegeldada komisjoni poolt programmidokumentides kindlaksmääratud prioriteete. See on seotud ka väikese nõudlusega teatavates valdkondades, kus ei ole saadud algselt reserveeritud eelarvet täielikult välja jagada ning vahendid on paigutatud seetõttu ümber enamnõutud valdkondadesse. See näitab ühelt poolt, et programmi juhtimine on piisavalt paindlik, et reageerida rahastamisvajadustele. Teiselt poolt näitab see, et alati ei ole olnud võimalik ELi rahaeraldisi ette kindlaksmääratud

¹ Otsuse 2007/125/JSK artikli 15 lõike 3 punkt c ja otsuse 2007/124/EÜ, Euratom artikli 14 lõike 3 punkt c (ELT L 58, 24.2.2007).

² Vt 21. septembri 2010. aasta aruanne.

poliitiliste prioriteetide vahel laiali jagada. Samal ajal kui CIPSi ja ISECI toetustaotluste esitamise kutsed peegeldavad poliitilisi prioriteete, sõltub eelarve tõhus jaotamine taotlejate esitatud toetustaotluste temaatikast ja kvaliteedist.

Rahastamisvahendid

Rahastamine toimub esmajoones toetustaotluste esitamise kutsete alusel antavate *meetmetoetuste* kaudu. Kasutatakse kolme liiki toetusi:

- i) avalike toetustaotluste esitamise kutsete alusel antavad konkreetsete algatuste kaasrahastamiseks mõeldud meetmetoetused;
- ii) avaliku sektori üksustele, kellega on sõlmitud partnerluse raamlepingud, reserveeritud piiratud toetustaotluste esitamise kutsete alusel antavad meetmetoetused ning
- iii) üleeuroopalise mõõtmega valitsusväliste organisatsioonide tegevuse toetamiseks mõeldud tegevustoetused.

Muud rahastamiskanaliid on *riigihanked*, millega kaasnevad avatud hankemenetlused, ja *halduskokkulepped* Teadusuuringute Ühiskeskusega.

ELi toetustega rahastatavatel ELi asutustel ei ole õigust taotleda kõnealuste programmide raames rahastust oma ülesannete täitmiseks, sest see tähendaks kahekordset rahastamist. Kuid EUROPOL sai ELi asutuseks alles 1. jaanuaril 2010. Enne seda, kui ta oli muud tüüpi juriidiline isik (valitsustevaheline), rahastati tõepoolest mitme tema projekti läbiviimist. Siiski saavad ELi asutused projektides osaleda tingimusel, et nad tasuvad oma kulud ise.

2. RAHALINE TOETUS

2.1. Tegevus

Aastail 2007–2009 toetati programmide kaudu peaaegu **400 projekti** ja rahastati umbes **150 hanklepingut** kogumaksumusega **213 miljonit eurot**. ISECI assigneeringud moodustasid 167 miljonit eurot, CIPSi omad 46 miljonit eurot. Enamik rahast – 61 % kõigist vahenditest kulus umbes 280 meetmetoetusele, sellele järgnesid toetused umbkaudu 100-le partnerluse raamlepingule, millele kulus 24 % vahenditest. Riigihangetele kulus umbes 10 % vahenditest.

Tegevuse sisu

Programmidest toetatakse *mitmesugust erinevat tegevust* alates väljaõppest kuni seadmete ostmiseni, tehniliste väljaannete ettevalmistamisest kuni piiriüleste politseioperatsioonide (k.a ühised uurimisrühmad) toetamiseni.

ISECI puhul keskenduvad projektid viiele peamisele valdkonnale:

- i) *vahendid ja infrastruktuur*, mis on 22 % projektide peamine väljund;
- ii) *õiguskaitseoperatsioonide* toetamine (18 %);
- iii) *väljaõppe* programmid (17 %);

iv) *väljaanded* (17 %) ning

v) *konverentsid* (14 %).

CIPS keskendub järgmistele valdkondadele:

i) 23 % projektidest sisaldab *tegevuskoostöö ja koordineerimise* komponenti;

ii) 15 % keskendub *võrgustike arendamisele ja loomisele*;

iii) 49 % projektidest on seotud *tehnoloogia ja metoodika sürdega* ning

iv) ülejäänud 44 % tegeleb *analüüsiga*.

Järjepidevus eesmärkide ja prioriteetidega

ISECi õiguslikus aluses on kindlaks määratud neli eesmärki, millest kaks on seotud operatiivsete lähenemisviiside (kuritegude ärahoidmise horisontaalsete meetodite väljatöötamine ning õiguskaitseasutuste ja muude asutuste vahelise koostöö arendamine) ja kaks konkreetsete toetusesaajate rühmadega (tunnistajate ja kuriteoohvrite kaitse ja toetamise parimate tavade väljatöötamine). Paljudel projektidel on rohkem kui üks eesmärk, kusjuures enamik neist keskendub kuritegude ärahoidmise horisontaalsetele meetoditele (79 % projektidest) ja/või õiguskaitseasutuste ja muude asutuste vahelisele koostööle (74 %). Kuriteoohvrite ja tunnistajate kaitsmine pälvib palju vähem tähelepanu, olles vastavalt 14 % ja 3 % projektide sisuks.

CIPSi puhul osutatakse seitsmele eesmärgile, mis jagatakse kahte laiemasse kategooriasse — riskide ennetamine ja nendeks valmisolek ning tagajärgede haldamine. Kolmveerand projektidest on seotud mõlema laiemaga. Kokku on ennetamisele ja valmisolekule suunatud 92 % projektidest ning tagajärgede haldamisele 63 %.

Mõlemaid programme iseloomustab *rahvusvahelisuse kõrge tase*. Rahvusvahelised on 80 % **ISEC**i projektidest ja 64 % **CIPS**i omadest. Huvirühmad hindavad programmide rahvusvahelist suunitlust üldiselt kõrgelt ning rõhutavad uute koostöölepingute katsetamise või, paljudel juhtudel, varasemale pikaajalisele koostööle toetumise võimaluse tähtsust. Uuringu tulemused näitavad, et umbes 90 % toetusesaajaist prognoosivad *rahvusvahelise koostöö jätkumist tulevikus*, sõltumata edasisest osalemisest kõnealustes programmides. See on positiivne, sest see viitab ühest küljest programmide operatiivsele mõjule liikmesriikides ja teisest küljest nende panusele rahvusvahelise lähenemisviisi kinnistumisesse.

Sihtrühmad

Programmid on suunatud mitmesugustele sihtrühmadele alates õiguskaitsetöötajatest kuni kodanikuühiskonna organisatsioonideni ja teadlastest praktiseerivate juristideni.

Õiguskaitsetöötajad on nii **ISEC**i kui ka **CIPS**i peamine sihtrühm, moodustades vastavalt 38 % ja 41 % programmide kaudu rahastatavates projektides osalejatest. **ISEC**i puhul kuuluvad muude oluliste abitaotlejate rühmade hulka *valitsusvälised ja muud kodanikuühiskonna organisatsioonid* (12 % osalejatest) ning *valitsusametnikud üldiselt* (8 %). Valitsusametnikud (eriti julgeoleku ja turvalisusega seotud asutustes töötajad) moodustavad abitaotlejate suure rühma ka **CIPS**i puhul (19 %); neile järgnevad *erasektori esindajad* (10 %). Paljud programmide kaudu rahastatavad projektid on olnud suunatud

samaaegselt mitmele abitaotlejate rühmale, aidates nii **suurendada vastastikust mõistmist ja kogemusi vastastikku rikastada**. Selles mõttes on eriti asjakohased kolm liiki sidemeid:

- i) ISECI projektide puhul on väga tavaline õiguskaitse- ja kohtuasutuste seos;
- ii) CIPSi puhul on eriti hästi arenenud avaliku ja erasektori seos ning
- iii) mõlema programmi puhul on tähtis praktika ja teadusuuringute seos.

Need kõik on sihtrühmad, kuid eespool esitatud protsendid peegeldavad toetustaotluste esitamise kutsete peale tegelikult laekunud taotluste arvu ja kvaliteeti.

Geograafiline ulatus

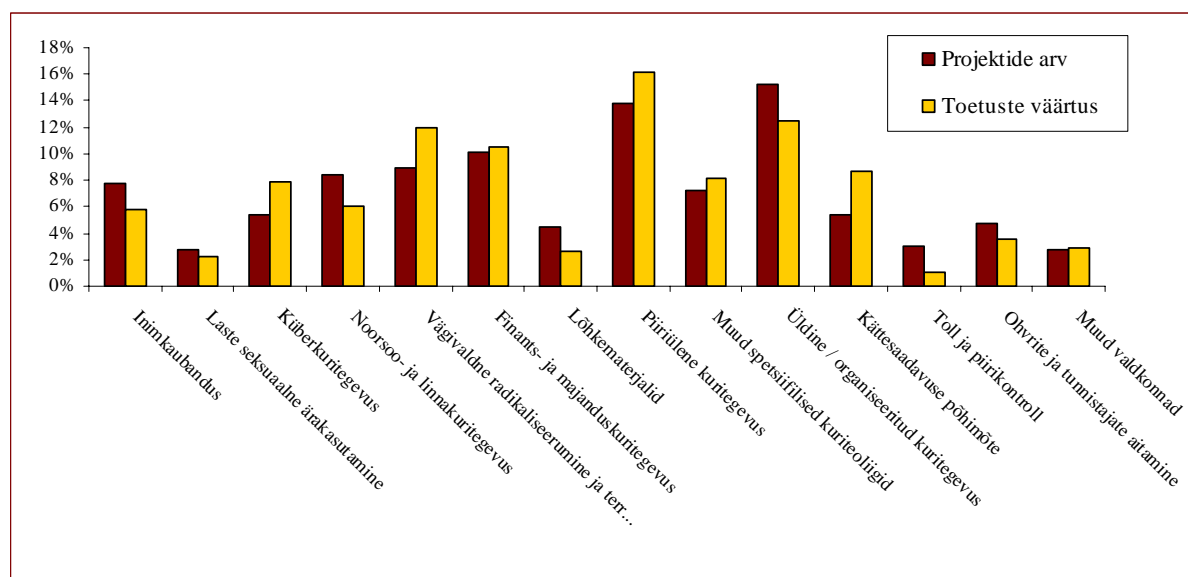
Üldiselt on projektide geograafiline jaotus üsna ebahütlane, kusjuures juhtrolli mängib üsna väike arv riike. **ISECI** puhul langeb 48 % projektidest ja 51 % projektide väärtusest nelja riigi (Saksamaa, Itaalia, Madalmaad ja Ühendkuningriik) arvele. **CIPSi** puhul on kontsentratsioon veelgi suurem: vaid kaks riiki (Itaalia ja Hispaania) kannavad 48 % projektidest ja 60 % projektide väärtusest.

Esitatud ja heakskiidetud toetustaotluste sisu on üks tegur, mis aitab selgitada ISECI/CIPSi algatuste geograafilist jaotust, eriti väärtuse seisukohast. Näiteks ISECI puhul kiputakse Prümi lepingu rakendamise (millega kaasneb mõnikord seadmete ostmise), ühiste uurimisrühmade toetamise või keerukate võrgustike (näiteks FIU.NET) loomisega seotud meetmete jaoks taotlema suuremaid toetussummasid. CIPSi puhul on projekti maht seotud enamasti toetust saavate organisatsioonide olemusega, s.t suuremate projektide jaoks taotlevad toetusi enamasti ärilised üksused ja/või uurimisasutused, samal ajal on riiklike asutuste edendatavad projektid suhteliselt väiksemad.

2.2. Programmide rahalise toetuse piisavus

Järgnev joonis illustreerib projekti **ISEC** sekkumise taset erinevates valdkondades. Käsitletud ajavahemikul vastavad programmi meetmed hästi ELi prioriteetidele ja poliitikale.

Joonis 1. ISECI toetused – 334 rahastatava projekti jaotumine sekkumisvaldkonniti



Euroopa Liit võttis 2008. aastal vastu meetme lõhkeainete turvalisuse suurendamiseks, mis on paljude projektide rahastamise aluseks. Euroopa Liit võttis 2009. aastal komisjoni ettepanekul seoses keemilise, bioloogilise, kiirgus- ja tuumaohuga vastu keemilist, bioloogilist, kiirgus- ja tuumaohu käsitleva tegevuskava, mis on mitme ISECI kaudu rahastatava algatuse (nii projekti kui ka uuringu) aluseks. Komisjon kohustus keemilist, bioloogilist, kiirgus- ja tuumaohu käsitleva tegevuskava strateegilise tähtsuse tõttu eraldama selle rakendamiseks kuni 2013. aastani kuni 100 miljonit eurot. Peale selle omavad ELi jaoks strateegilist tähtsust radikaliseerumisvastased meetmed, nagu rõhutatakse radikaliseerumise ELi tegevuskavas ja Stockholmi programmis.

Komisjon *kinnitas taas* programmi ISEC esialgseid prioriteete oma 22. novembri 2010. aasta teatises *sisejulgeoleku strateegia toimimise kohta* („Sisejulgeoleku strateegia”) kui sisejulgeoleku valdkonna tulevaste strateegiliste eesmärkide ja prioriteetsete meetmete osa. Komisjon tagab tulevaste tööprogrammide võimalikult suure vastavuse sisejulgeoleku strateegiale.

Samuti vastavad nimetatud prioriteedid suurel määral Haagi tegevuskavas ja Stockholmi tegevuskavas kindlaksmääratud prioriteetidele. Võitluseks organiseeritud kuritegevusega on ISEC toetanud meetmeid, mis on aidanud rakendada „organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise strateegilist kontseptsiooni”, mille komisjon 2005. aastal Haagi tegevuskava raames vastu võttis. Näiteks tegi komisjon 2007. aasta mais otsuse teha ettepanek võtta rida meetmeid küberkuritegevuse vastase võitluse paremaks koordineerimiseks nii õiguskaitseasutuste vahel kui ka õiguskaitseasutuste ja erasektori vahel. Järgnevalt rahastas ISEC kaht küberkuritegevuse uurimise projekti ning erinevaid õiguskaitsetöötajate erialakonverentse ja õpikodasid. Programmi ISEC kaudu rahastati lapsporno vastase finantskoalitsiooni loomist, mis võimaldab krediitkaartide väljastajatel, õiguskaitseasutustel ja Interneti-teenuse pakujatel teha lapsporno kasutamise kõrvaldamiseks koostööd, võttes meetmeid selliste maksesüsteemide suhtes, mille kaudu ebaseadusliku tegevuse rahastamine toimub.

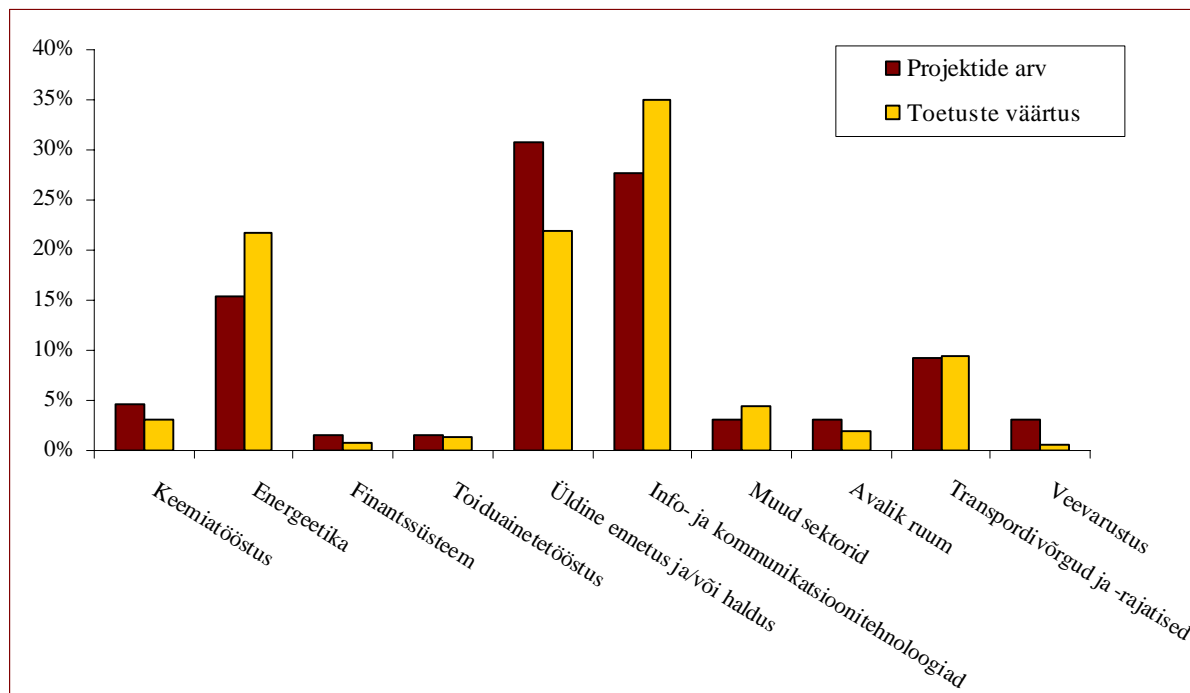
„Kättesaadavuse põhimõte”, mille kohaselt ühe liikmesriigi õiguskaitseasutustele kättesaadav teave peaks olema kättesaadav muude liikmesriikide samaväärsetele asutustele, ei ole inspireerinud nii paljusid projekte, kui oleks võinud oodata. Seda saab seletada asjaoluga, et käesolev aruanne hõlmab aastaid 2007–2009, s.o Prümi otsuse³ rakendamise (rakendamise lõpptähtaeg on 2011. aasta august) algusaega. ISECI rahastamise mõju kohta selles valdkonnas ei saa veel kindlaid järeldusi teha, eriti seetõttu, et Prümi otsus võeti vastu alles 2008. aasta juunis ning asjaomased rahastatavad projektid alles kestavad. Esialgne analüüs viitab aga, et programm ISEC toetab Prümi otsuse rakendamist.

Nagu sisejulgeoleku strateegias taas kinnitati, on ja jäävad piiriülene politseikoostöö ja eriti ühiste uurimisrühmade moodustamine rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastase võitluse väga oluliseks osaks.

Programmi **CIPS** sekkumise tase erinevates valdkondades on järgmine.

³ Nõukogu otsus 2008/615/JSK, 23. juuni 2008, piiriülese koostöö tõhustamise kohta, eelkõige seoses terrorismi- ja piiriülese kuritegevuse vastase võitlusega.

Joonis 2. CIPSi toetused – 65 rahastatava projekti jaotumine sekkumisvaldkonniti



See on kooskõlas elutähtsate infrastruktuuride kaitse⁴ valdkonnas kokkulepitud prioriteetide ja poliitikaga, mida on kinnitatud Stockholmi programmis. Komisjoni 22. novembri 2010. aasta teatises kinnitati taas elutähtsate infrastruktuuride kaitse üldist tähtsust, eriti energeetika, transpordi ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogia valdkonnas.

Komisjon tagab selle valdkonna tulevaste tööprogrammide võimalikult suure vastavuse sisejulgeoleku strateegiale.

3. VÄLJUNDID JA TULEMUSED: PEAMISED SAAVUTUSED

3.1. Andmed ja näited

Üldiselt on kõnealustest programmidest toetatavad projektid *kavandatud väljundite saavutamise mõttes üsna tulemuslikud*. Ometi võib kahe kolmandiku projektide puhul eeldada olemasolevate vahendite alakasutamist, seda peamiselt kulude esialgse ülehindamise, aga ka mõnede meetmete ärajätmise tõttu. Peale selle võisid suhteliselt pikaldased taotlusmenetlused, mis ei ole üldjuhul kooskõlas liikmesriikide eelarveliste haldusmenetlustega, vähendada laekunud taotluste üldarvu. Selle tulemusena *esitavad mõlemad programmid igal aastal oma maksete assigneeringute alakasutamist peegeldava aruande*.

Sellegipoolest peegeldavad taotletud ja saavutatud **tulemused** rahastatud projektide mitmekesisust, ulatudes operatiivtulemustest (näiteks vahistamised, arestimised) vähem materiaalsete tulemusteni, nagu teadlikkuse suurendamine ja uute lähenemisviiside

⁴ Näiteks EPCIP, nõukogu direktiiv 2008/114/EÜ, 8. detsember 2008, Euroopa elutähtsate infrastruktuuride identifitseerimise ja määramise ning nende kaitse parandamise vajaduse hindamise kohta.

väljatöötamine. Kõige tavalisemad tulemuseliigid on *uute töövahendite ja meetodite väljatöötamine (näiteks andmebaasid)* ja *parimate tavade levitamine*, kuid paljud projektid on aidanud kaasa ka *teadmiste laiendamisele konkreetsete probleemide ja/või lahenduste alal*. Ehkki see ei ole sageli peamine eesmärk, on ka liikmesriikidevaheline poliitika ning õigus- ja haldussüsteemide vastastikuse tundmise suurendamine paljude projektide tavaline ja hinnatud „kõrvalsaadus”. Teatavatel juhtudel on operatiivse suunitlusega projektid saavutanud väga käegakatsutavaid tulemusi (näited allpool). Kokkuvõttes on *tulemuste saavutamise tase üldiselt rahuldav*, olles 60 % projektide puhul kooskõlas algsete ootustega ja ületades neid 34 % projektide puhul.

Näiteid erinevate valdkondade projektide tulemuste kohta

Politseikoostöö. Mitut riiki hõlmava ühise tollioperatsiooni käigus saadi kätte 4,5 tonni kokaiini. Üks teine projekt toetas rahvusvahelist lastega kaubitsemise vastast operatsiooni. Operatsioon veel kestab, kuid juba 2010. aasta keskpaigaks oli esitatud süüdistus 26 kahtlusalusele umbes 90st. Samuti lõppes üks operatsioon, mis oli suunatud ebaseadusliku sisserändega seotud Ida-Euroopa jõukude vastu, umbes 90 inimese vahistamisega.

Üksteisemõistmine. See on tavaliselt kõrvalsaadus, kuid sellegipoolest oluline tulemus. Näiteks võrgutööle (nagu Euroopa terrorismivastaste üksuste võrgustik ATLAS ja finantsuurimisüksuste (FIU) võrgustik) sihitud projektidel oli oluline roll erinevates liikmesriikides eksisteerivate süsteemide ja õigusraamistike kohta teadlikkuse suurendamisel. Neil juhtudel olid esimeste kontaktide ja võrgustike loomise katsete tulemuseks tugevad püsistruktuurid. Sama saab öelda ka terrorismi valdkonnas tehtud radikaliseerumisteemaliste uuringute puhul.

Piiriülene koostöö. Ühiste uurimisrühmade näiteks on projekt „*COSPOL FII*”, mis on suunatud Ida-Euroopast lähtuva ebaseadusliku rände probleemi lahendamisele ja asjasse segatud kuritegelike jõukude tegevuse lõpetamisele. Projektid koosnesid neljast operatsioonist, mis hõlmasid kooskõlastatud meetmeid 10 riigis, mille käigus vahistati üle 90 inimese, salaja veetavate sisserändajate tabamist ELi välispiiridel ning sularaha, sõidukite, võltsdokumentide, varustuse jne konfiskeerimist. Kooskõlastatud, ebaseadusliku uimastiäri vastasele võitlusele suunatud piiriüleste meetmete heaks näiteks on projekt „*MAOC-N*“ (Merenduse Valdkonna Analüüsise ja Operatsioonide Keskus – Narkootikumid), mille käigus on saadud alates 2007. aastast kätte 52 tonni kokaiini ja 47 tonni kanepit. Olulisi tulemusi saavutati ka **luureandmete ja teabe jagamise** valdkonnas mitmesuguste Prümi lepinguga seotud projektide abil, nagu „*Prümi lepingu kaasamine ELi õigusse*”, „*Tarkvararakenduste väljatöötamine DNA-profiili andmete ja sõidukite identifitseerimisandmete automaatseks vahetamiseks ja võrdlemiseks*” ja „*Riikliku sideliidese NG SIS II laiendamine*”.

Ohvrite abistamine. Projekti „*Kuriteohvrite tugivõrgustik*” raames seati üle riigi sisse 15 keskust, mis on seni sekkunud umbes 37 000 korral (õigusabi, psühholoogiline tugi jne). Samuti aitas projekt „*Sõnumite rakendamine ühtse seiresüsteemi jaoks soolise ja koduvägivalla juhtumite puhul*” tõhusalt ära hoida soolist (IATE) vägivalda. Statistika näitab kõigis riikides soolise vägivalla ohvrite arvu märkimisväärset vähenemist.

Sidusrühmade ja poliitikakujundajate teadlikkus konkreetsetest teemadest. Paljud projektid seisnesid peamiselt konverentside, foorumite ja sümposionide korraldamises, kusjuures mõnikord iga-aastaselt. Näiteks võib tuua pommiekspertide ja pommide kahjutustajate rahvusvahelised sümposionid, küberkuritegevuse foorumi ja korrupsioonivastase võitluse suvekooli. Siia tulemustekategooriasse kuuluvad ka uuringud teadmiste laiendamiseks konkreetsetel teemadel. Mõned ühiste ühiskeskuse uuringud kuuluvad suurimate hulka: i) uuring „Euroopa elutähtsate infrastruktuuride identifitseerimine ja hindamine” ja ii) „Salakaubanduse radiatsioonituvastuse hindamisprogramm”.

Programmi CIPS kaudu on rahastatud *elutähtsa infrastruktuuri hoiatusinfovõrgu* (CIWIN) loomist ja toimimist ettevalmistavat tegevust. Selles eraldati riigihankelepingute kaudu umbes 0,7 miljonit eurot.

Mõju. Enamik programmide kaudu rahastatavaid projekte on alles rakendamisel või äsja lõpetatud ning mõju hindamine saab seepärast olla vaid esialgne. Kõige tavapärasem mõju on *tegutsemiskorra/tavade muutumine* (seda juhtub eeldatavasti 87 % projektide puhul), kuid enamikult projektidelt oodatakse ka *suutlikkust suurendavat mõju* ja abi *poliitilise debati kujundamisel*. Erilise tähtsusega on paljude projektide panus *ELi konkreetsete poliitikavaldkondade või õigusaktide rakendamisse*. Nende hulka kuuluvad Prümi otsus (mida on suurel määral toetatud ISECI kaudu), nõukogu raamotsus laste vastu suunatud vägivalla kohta⁵ (mida toetatakse uuringute ja operatiivprojektide kaudu), otsus rahapesu kohta⁶ (mida toetatakse FIU.NETi rahastamise kaudu)⁷ ja Euroopa elutähtsate infrastruktuuride kaitse programm⁸ (mida toetatakse mitme CIPSi projektiga).

Jätkusuutlikkus. 70 % toetuse saanute meelest on ilma edasise ELi rahastuseta raske tagada nende projekti tulemuste jätkusuutlikkust. See on suurel määral hiljutise finantskriisi tagajärg, mis ohustab *paljude riiklike üksuste eelarveid* ja võib takistada programmide toel saavutatu säilitamiseks ja/või edasiarendamiseks vajalike kulutuste tegemist.

Nähtavus ja maine. ISEC ja eriti CIPS on *asjaomastes professionaalsetes ringkondades üsna tuntud*, ehkki umbes veerand küsitletud inimestest on seisukohal, et teave programmide kohta on siiani napp ega jõua piisavalt potentsiaalselt huvitatud publikuni. 2008. ja 2009. aastal peetud teabepäevad aitasid levitada teavet programmide kohta, ehkki toetusesaajad on väljendanud arvamust, et oleks vaja rohkem teavitustegevust.

Rakendusküsimused.

Umbes 75 % jälgitud projektide puhul ilmnis rakendamise ajal erinevaid raskusi, mis mõjutasid erineval määral kavandatud tulemuste saavutamist, näiteks viivitusi projektide heakskiitmisel ja toetuslepingute sõlmimisel, mis mõjutas toetusesaajate *ressursside planeerimist ja rakendamise ajakava*. Muude raskuste hulka, mis toetusesaajatel ette tuli, kuuluvad suurenenud/ootamatud kulud, projektipartnerite vähene aktiivsus, väärad eeldused ja muud rakendamise käigus toimunud muutused, mis nõudsid meetmete ja/või kavandatud tulemuste läbivaatamist.

3.2. Programmi väljundite ja tulemuste piisavus

Programmide ISEC ja CIPS täitsid tulemusteootused piisavalt hästi. Alltoodud joonis näitab erinevaid väljundeid – nii esmaseid (soovitud) kui ka teiseseid (kaasnevaid) tulemusi.

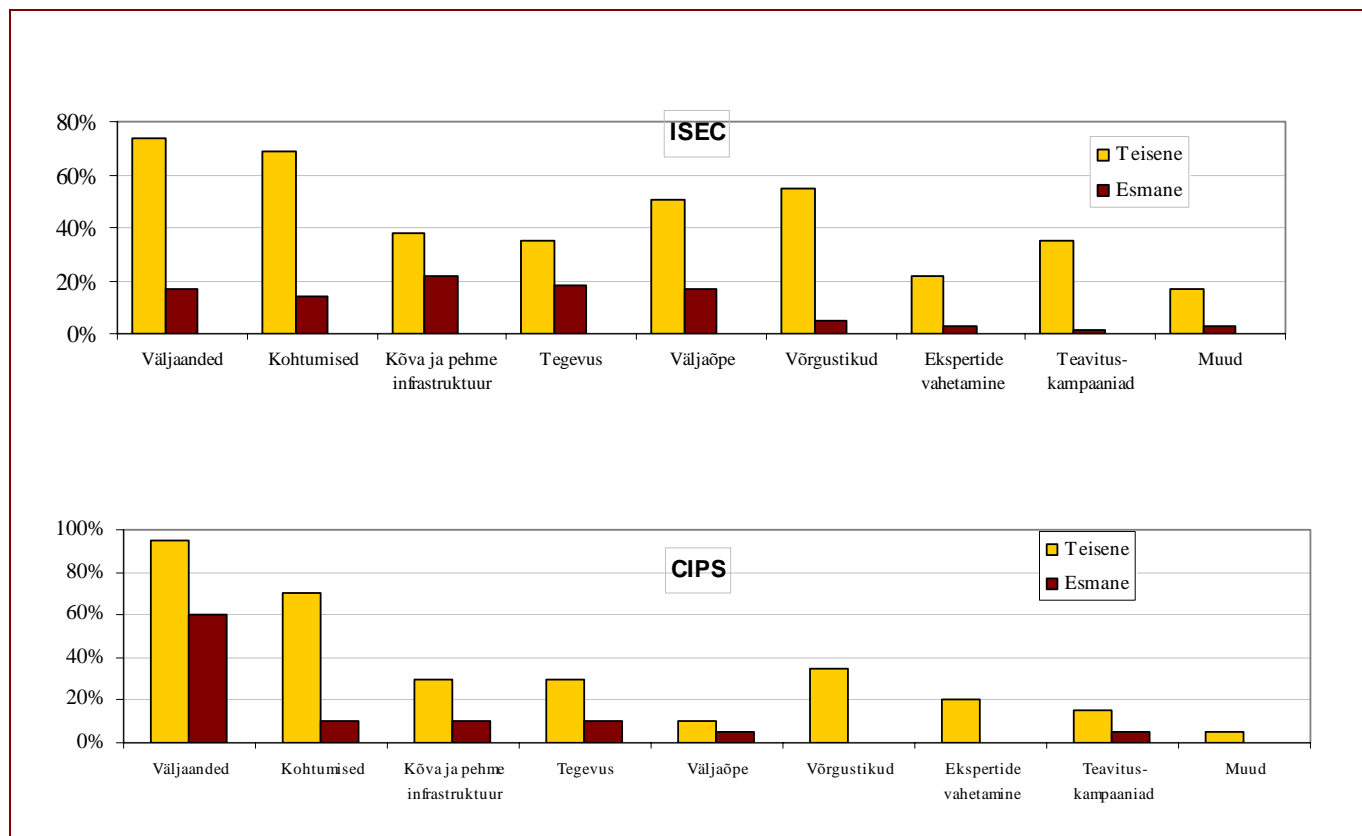
⁵ Nõukogu raamotsus 2004/68/JSK, 22. detsember 2003, laste seksuaalse ekspluateerimise ja lapsporno vastu võitlemise kohta.

⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2005/60/EÜ, 26. oktoober 2005, rahandussüsteemi rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise vältimise kohta.

⁷ FIU.NET on ELi rahapesu andmebüroode vaheline turvaline detsentraliseeritud arvutivõrk asjaomase teabe vahetamiseks. FIU.NET stimuleerib koostööd ja võimaldab vahetada andmeid kiiresti, turvaliselt ja tõhusalt. Nimetatud koostöö peamine eesmärk on edendada rahapesu ja terrorismi rahastamise vastast võitlust.

⁸ Komisjoni teatis Euroopa esmatähtsa infrastruktuuri kaitse programmi kohta, 12. detsember 2006, KOM(2006) 786 (lõplik).

Joonis 3. Programmide ISEC ja CIPS projektide väljundite liigitus



Protsendid näitavad projektide osatähtsust konkreetses väljundis.

Teiseste väljundite (kõrvalsaaduste) puhul on võimalikud korduvused, mistõttu kogusumma ei moodusta 100 %.

Programmi ISEC kaudu annab komisjon panuse:

- Prümi otsuse täielikku rakendamisse liikmesriikide poolt (nõukogu otsus 2008/615/JSK ja nõukogu otsus 2008/616/JSK) piiriülese koostöö tõhustamise kohta, eelkõige seoses terrorismi- ja piiriülese kuritegevuse vastase võitlusega);
- paremasse õiguskaitsekoostöösse, luues ja arendades politsei- ja tollikoostöö keskusi⁹;
- inimkaubanduse tõkestamist ja selle vastu võitlemise häid tavasid, standardeid ning korda käsitleva ELi kava (2005–2009) rakendamisse projektide kaudu, mis on suunatud parimate tavade ja teabe vahetamise, inimkaubanduse erinevate aspektide uurimise, üldsuse teadlikkuse tõstmise kampaaniate, väljaõppe, andmete kogumise ja rahvusvahelise koostöö vormide laiendamise edendamisele;
- võitluse küberkuritegevuse ja laste seksuaalse väärkohtlemisega Internetis küberkuritegevuse uurimise meetodeid käsitlevate projektide, lapsohvrite kaitset käsitlevate teadlikkuse suurendamise kampaaniate, rahvusvahelise parimate tavade ja oskusteabe vahetamise sisseseadmise kaudu;

⁹ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule: Politsei- ja tollikoostöö tugevdamine Euroopa Liidus, KOM(2004) 376 (lõplik).

- kuritegevuse tõkestamise suhtes horisontaalse lähenemisviisi edendamisse parimate tavade vahetamisele, kuritegevuse tõkestamise meetodite uurimisele, teadmiste edasiandmisele ja kuritegevuse tõkestamiseks operatiivkoostöö tegemisele suunatud ürituste kaudu;

- finantskuritegevuse, sealhulgas rahapesu ja pettuse ärahoidmise ja sellevastasesse võitlusse ning finantskuritegude uurimismeetodite edendamisse parimate tavade ja teabe vahetamisele ning operatiivkoostööle suunatud ekspertide kohtumiste, finantsanalüüsi koolitusprogrammide ning uut tüüpi finantskuritegude ja meetodite uurimise kaudu;

- ühiste uurimisrühmade moodustamisse võitluseks piiriülese organiseeritud kuritegevusega.

Programmi CIPS kaudu annab komisjon mitmel viisil panuse *Euroopa elutähtsate infrastruktuuride kaitse programmi*¹⁰ ja ELi sektorikohaste eeskirjade, näiteks nõukogu direktiivi (Euroopa elutähtsate infrastruktuuride identifitseerimise ja määramise ning nende kaitse parandamise vajaduse hindamise kohta)¹¹ rakendamisse.

Nii ISEC kui ka CIPS on osutunud edukamaks infrastruktuuri puudujääkide – näiteks liikmesriikide jõudude ühendamine Prümi otsuse ja/või SIENA¹² raames – kõrvaldamisel kui politsei operatiivkoostöö toetamisel. Nimetatud tasakaalustamatuse kõrvaldamiseks ei ole vaja parandada programmi praegusi eesmärgi, vaid sügavamalt mõtisklemist menetluslike ja halduslike lahenduste üle programmi eesmärkide saavutamiseks ning poliitiliste vajaduste ja sidusrühmade taotluste sujuvaks ja integreeritud rahuldamiseks, võttes arvesse olemasolevaid inimressursse ja järgides finantseeskirju.

4. PROGRAMMI RAKENDAMISE TÄIUSTAMINE

Toetudes eelmistes osades kirjeldatud järeldustele võib öelda, et mõlema programmi rakendamine on olnud küllaltki edukas. Arvestades, et programmi edu võti on rakendamismehhanismides, käsitletakse käesolevas osas operatiivseid aspekte, mida on komisjoni – või sidusrühmade – arvates vaja täiustada, ning kirjeldatakse mõningaid juba toimunud positiivseid muutusi.

1. Võimalikel taotlejatel peab võimaldama tõhusamalt kavandada nende vastamist toetustaotluste esitamise kutsetele, kaasata inimressursse ettepaneku ettevalmistamisse ja eelkõige kindlustada kaasrahastamine. Selle saavutamiseks komisjon **täiustab toetustaotluste esitamise kutsete planeerimist**, tagades nende avalikustamise, nii nagu iga-aastases tööprogrammis välja kuulutatud. See peaks tagama võimalike taotlejate teadlikkuse ja võimaldama neil valmistada oma toetustaotlus ette õigeaegselt ja kooskõlas nende oma tegevuskavaga. Üldisemalt öeldes tuleks võtta meetmeid **toetustaotluste esitamise kutsete ajastuse parandamiseks**, et vältida kutsete väljakuulutamist liiga lühikese aja jooksul üksteise järel, samuti toetustaotluste esitamise kutseid, mille tähtaeg on aasta viimastel kuudel, s.t millele ei saa vastata riiklikud üksused. Teisisõnu tuleks rohkem pingutada algse planeerimise tasandil ja algsest plaanist kinnipidamisel.

¹⁰ KOM(2006) 786 (lõplik).

¹¹ NÕUKOGU DIREKTIIV 2008/114/EÜ.

¹² SIENA toetab Euroopa hajutatud arvutiinfrastruktuuri (DCI) algatusi ja Euroopa Komisjoni tulevase e-infrastruktuuri tegevuskava koostamisel, mis on kooskõlas Euroopa ja riiklike algatuste vajadustega.

Sellea seoses aitaksid 2008. ja 2009. aastal toimunud *teabepäevad* levitada teavet programmide kohta, ja eriti suurendada arusaamist toetustaotluste esitamise kutsetega seonduvatest praktilistest aspektidest, nagu projektide rakendamine, finantsküsimused jne. Siiski tuleb tunnustada, et Brüsseli külastused tähendavad arvestatavat aja- ja reisiraha kulu, mis vähendab vältimatult kogu ELi võimalike huvitatud isikute esindatust. Selles mõttes saaks paremaid tulemusi saavutada, *korraldades teatava hulga teabepäevi liikmesriikides*. Arvestades vajadust kaasata programmide tegevusse rohkem liikmesriike, *tuleks teabepäevi korraldada tihedas koostöös liikmesriikide ametiasutustega*, kellel tuleks paluda levitada teavet asjaomastes ringkondades, saata kutseid valitud sidusrühmadele ja pakkuda logistilist toetust.

2. Projekti eelarve läbivaatamine. Esialgne tava vaadata põhjalikult läbi eelarved, mille taotlejad esitasid pärast toetuste andmisest teatamist ja enne toetuslepingute sõlmimist, nõudis märkimisväärselt palju aega ja pikendas menetlemise aega. Toetustaotluste eelarvete läbivaatamise taval oli ka positiivseid külgi – see on aidanud vähendada mõningaid kuluartikleid realistlikuma tasemeni ja/või tuvastada abikõlbmatuid kulusid, arvestades eriti, et umbes 2/3 projektide eelarvetest on ülehinnatud. Ometi sunnib kulutõhususe põhimõtte protsessi kiirendama ja isegi lähenemisviisi radikaalselt muutma. *Alates 2010. aastast kehtestati uus süsteem* selle probleemi lahendamiseks, mille puhul toimub eelarve läbivaatamine hindamisprotsessis nii, et kui toetusesaajatele on teatatud heakskiitmisest või tagasilükkamisest, teavitatakse neid ka nende eelarve kvaliteedist/staatusest. Komisjon teeb taotlejale muudatusettepanekud (mitte ainult ei märka vigu või ebajärjekindlust), mis kaasatakse nendega nõustumise korral toetuslepingusse, mille saab seega saata *päevade/nädalate jooksul* (kuude asemel, nagu see oli eespool kirjeldatud esialgse tava puhul). Kogu hindamisprotsess võimaldab praegu sõlmida toetusesaajatega lepingud **6 kuu jooksul** pärast toetustaotluste esitamise tähtaega, võrreldes 12 kuuga 2008. aastal ja 10 kuuga 2009. aastal.

Kuna 6 kuud on projektide heakskiitmiseks ikkagi pikk aeg, eriti väiksemate projektide puhul, ning see võib mõjutada liikmesriigi poolse kaasrahastamise kättesaadavust, kaalub komisjon võimalusi *menetlemise aega veelgi lühendada* ja võimaldada programmi meetmete sujuvat rakendamist kooskõlas sidusrühmade ootustega ja rahuldades liikmesriigi eelarve planeerimisega parema kooskõlastamise vajadust. Seoses sellega on komisjon käivitanud mõnes poliitikavaldkonnas suunatud toetustaotluste esitamise kutse ning kaalub lihtsustatud menetluste lubamise võimalust, kirjutades asjaomaste poliitikavaldkondade projektide rahastamise hõlbustamiseks alla **raamlepingud** asjaomaste sidusrühmade või riiklike haldusasutustega.

Tulevikus analüüsib komisjon ka taotlemisprotsessi edasise lihtsustamise teostatavust, eriti eelarvete osas. Mõte on võtta suurt arvu väikseid alapunkte hõlmavate eelarveartiklite puhul, mille kohta ei ole praktiline nõuda ette üksikasjalikku teavet, kasutusele *ühekordsete maksete* mõiste. Peale selle, alati, kui projektidega kaasneb teatavat liiki standardtegevus, näiteks õpikojad/seminarid ja konverentsid, peaks olema võimalik kasutada *kindlamääralisi summasid* (s.o kindel summa osaleja kohta päevas).

3. Järelevalvekord. Projektide järelevalve mehhanismi puudumine ei võimalda praegu võtta õigeaegselt parandusmeetmeid. Arutatud on võimalust kaasata toetuslepingutesse kohustus, et toetusesaajad esitaksid regulaarseid *järelevalvearuandeid*, ja sellekohane otsus võidakse vastu võtta kehtivusega alates 2011. aastast. Kavandatud tulemuse saavutamiseks ilma taotlejaid liigselt koormamata peaksid järelevalvearuanded olema suhteliselt *lühikesed dokumendid*, keskenduma esmajoonel *sisulistele aspektidele* ning need tuleks esitada üksnes

kindlaksmääratud ajal (näiteks kord aastas). Vältimaks järelevalvekohustuse muutumist pelgaks haldusetapiks, peaks järelevalvearuanded läbi vaatama *komisjoni ametnikud või volitatud poliitikaekspertid*. Sellega peaks tõenäoliselt kaasnema *toetusesaajate valduste külastamine*, et saada parem ettekujutus sellest, mis toimub / mida arendatakse / mida püütakse saavutada. Samuti võiks komisjoni esindaja arutada toetusesaajatel ette tulnud raskusi ja nõustada neid vastavalt.

4. Veebisaidi infosisu. Siseasjade peadirektoraadi veebisaiti peetakse infovaeseks ja see käib ka rahastamise osa kohta, mis peaks pakkuma teavet programmide ISEC ja CIPS kohta. Mõlema programmi kohta kättesaadav teave koosneb põhiliselt vaid toetustaotluste esitamise kutsetest ja aasta tööprogrammist. Seepärast tunduvad eriti kasulikud kaks projekti:

Toetustaotluste esitamise kutsete tulemuste õigeaegne avaldamine veebisaidil. Toetustaotluste esitamise kutsete tulemuste õigeaegset avaldamist peavad oluliseks liikmesriigid, kes loevad seda oluliseks panuseks läbipaistvuse suurendamiseks programmide juhtimises. Seda on tehniliselt üsna lihtne teha, sest see seisneb lihtsalt olemasoleva dokumendi üleslaadimises.

Teabe avaldamine veebisaidil projektide ja toetusesaajate kohta. Seda liiki teavet peavad kasulikuks paljud toetusesaajad, sest see võimaldab lihtsamalt tuvastada *võimalikke partnereid* taotluste esitamiseks ning võimalike koostööde ja kattumiste kindlakstegemiseks. Praktiliselt saaks seda teha, lisades siseasjade peadirektoraadi veebisaidile *projektide andmebaasi*, kus oleks teavet valitud aspektide kohta, nagu toetusesaaja, projekti kirjeldus, tegevuse sisu, kaasatud riigid jne. Praegu on olemas prototüüpandmebaas, mis sisaldab nimetatud andmeid. Komisjon kavatses laadida selle kasuliku teabe veebisaidile üles 2011. aastal.

5. Kättesaadavate rahastamisvahendite valik on programmide eesmärkide saavutamiseks üldjoontes piisav, sama võib öelda erinevate rahastamisvahendite jaoks reserveeritud eelarveassigneeringute kohta. Sellegipoolest tundub olevat soovitatav teha ISECi kahe rahastamisvahendi puhul mõned muudatused:

- *Lõpetada ISECi tegevustoetuste andmine.* Nimetatud rahastamisvahend on olnud üsna edutu, andes kolme aasta jooksul ainult ühe tegevustoetuse. See on tähendanud märkimisväärseid tööjõukuluseid taotluste analüüsimisel. Kogemused näitavad, et vaid väike osa valitsusvälistest organisatsioonides suudab täita abikõlblikkuse ja toetuse saamise tingimusi, mistõttu nõudlus jääb tõenäoliselt ka lähitulevikus väikeseks. See viitab kindlalt *tegevustoetuste jaoks ettenähtud toetustaotluste esitamise kutsete lõpetamise* otstarbekusele.
- *Täiustada partnerluse raamlepingu mõistet.* Partnerluse raamlepingut hindavad eranditult kõik sidusrühmad ning nii toetusesaajad kui ka liikmesriikide esindajad on peaaegu ühel meelel, rõhutades Euroopa Liiduga pikaajalise suhte loomise olulisust. Kuid kui keskenduda praegu kehtivale toimimiskorrale, ei ole hinnang üldjuhul nii positiivne, mis jätab mulje, et partnerluse raamlepingud ei erine „tavalistest” meetmetoetustest. 2010. aastal olukord veidi paranes (näiteks lihtsustati taotlusvormi, lisati alltöövõtjate kasutamise võimalusi).

See nõuab „täiustatud” partnerluse raamlepingu versiooni väljatöötamist, mis oleks võetavate meetmete liikide ja vahendite kasutamise suhtes paindlikum. Sellise rahastamisvahendi saaks reserveerida projektide jaoks, mida edendab rühm avaliku sektori organisatsioone, kes on valmis läbi viima teatava arvu piiriüleseid uuringuid ja kes vastaksid juba ette partneritele

esitatavatele nõuetele. Suurem paindlikkus peaks peegelduma lepingukorras, mis peaks sõnaselgelt võimaldama:

- i) kasutada tegevusvaldkonna laiemat määratlust, et saaks teha kiireid muudatusi vastavalt vajadusele;
- ii) kasutada sama laia eelarveartiklite määratlust, et hõlbustada vahendite ümberpaigutamist;
- iii) vahendite soovituslikku jaotust partnerite vahel, et hõlbustada vahendite ümberpaigutamist vastavalt vajadusele, ning
- iv) vabalt muuta tegevuses osaleva personali koosseisu.

5. TULEVIKUPERSPEKTIIVID

Seni on programmide ISEC ja CIPS raames antud rahaline toetus hõlmanud paljusid erinevaid sekkumisvaldkondi. See toetus rõhutab Euroopa Liidu poliitika kasvavat olulisust vabadusel, turvalisusel ja õiglusel põhineval alal Lissaboni lepingu toimimise tingimustes ning Stockholmi programmi ja selle tegevuskava suuniseid järgides. Komisjoni hiljutises, 22. novembri 2010. aasta teatises „*ELi sisejulgeoleku strateegia toimimine: viis sammu turvalisema Euroopa suunas*” pakutakse järgmiseks neljaks aastaks välja viis sisejulgeoleku strateegilist eesmärki ja tehakse iga eesmärgi raames ettepanekud konkreetsete meetmete võtmiseks. Nimetatud teatises suunatakse Euroopa Liidu rahalise toetuse prioriteete olemasolevate programmide ISEC ja CIPS raames.

Komisjon, võttes arvesse mõlema programmi piisavat edukust, teeb ettepaneku jätkata programmide tööd kuni nende tegevusaja lõpuni 2013. aasta lõpus, muutmata praeguseid õiguslikke aluseid, tegeledes samal ajal hindamisaruandes tuvastatud probleemide lahendamise, täiustades toetuste heakskiitmise menetlust ja hindamisprotsessi kahe programmi eelarvete kasutamise parandamiseks ja kvaliteetsete projektide esitamise stimuleerimiseks.

Siiski tuleks uue 2014.–2020. aasta mitmeaastase finantsraamistiku ja uute väljakutsete piiratud inimressurssidega vastuvõtmise kavandamisel pidada silmas ka uusi lähenemisviise. Komisjon töötab välja ELi-poolse rahastamise uut ülesehitust siseasjade valdkonnas, seda eelkõige rahastamise prioriteetide, rakendusmehhanismide ja eelarveassigneeringute seisukohalt. Kaaludes tulevase ELi-poolse rahastamise erinevaid võimalusi alates 2014. aastast, tuleks arvestada programmide ISEC ja CIPS raames omandatud väärtuslikke kogemusi, sealhulgas programmide rakendamises tuvastatud puuduste kõrvaldamiseks leitud lahendusi. Seni kavatseb komisjon jätkata praeguste programmide rakendamist, võttes arvesse käesolevat hindamisaruannet ja keskendudes siseasjade valdkonna uutele poliitilistele prioriteetidele, mis on esitatud teatises „*ELi sisejulgeoleku strateegia toimimine: viis sammu turvalisema Euroopa suunas*”, juhul kui need prioriteetidid ei ole kaetud muude sektorikohaste rahastamismehhanismide ja programmidega.