



Brüssel, 12.6.2018
COM(2018) 455 final

**KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

**Ajavahemikku 2007–2013 hõlmav järeelhindamise aruanne programmidest
„Kuritegevuse ennetamine ja selle vastu võitlemine“ (ISEC) ning „Terrorismi ning
muude julgeolekuriskide ennetamine, nendeks valmisoleks ja nende tagajärgede
likvideerimine“ (CIPS) rahastatavate meetmete kohta**

{SWD(2018) 331 final} - {SWD(2018) 332 final}

1 SISSEJUHATUS

Raamprogramm „Turvalisus ja vabaduste kaitse“¹ aastateks 2007–2013 koosnes kahest eriprogrammist (edaspidi „programmid“): „Kuritegevuse ennetamine ja selle vastu võitlemine“ (ISEC) ja „Terrorismi ning muude julgeolekuriskide ennetamine, nendeks valmisolek ja nende tagajärgede likvideerimine“ (CIPS)². ISECi³ ja CIPSi⁴ kehtestamise otsustega on ette nähtud, et Euroopa Komisjon peab esitama Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele järeelhindamise aruande.

Käesolevas aruandes kirjeldatakse programmide põhielemente, hindamise ulatust ja piiranguid, hindamise põhitulemusi, järeldusi ja saadud õppetunde. Aruanne põhineb kahe järeelhindamise tulemustel, milles hinnati programme ajavahemikul 2007–2013 vastavalt parema õigusloome suunistes määratletud hindamiskriteeriumidele: i) tulemuslikkus, ii) tõhusus, iii) sidusus, iv) asjakohasus v) Euroopa lisaväärtus.

Asjaomaste hindamiste järeldused ja saadud õppetunnid täiendavad vahehindamist, mille teostas Sisejulgeolekufond, sest selle politseikoostööalane komponent on ISECi ja CIPSi programmide jätkuprogramm aastatel 2014–2020. Asjaomase vahehindamise tulemused koos käesoleva järeelhindamise tulemustega aitasid kaasa tulevase poliitika kujundamisele rände ja julgeoleku valdkonnas, eriti 2020. aasta järgse mitmeaastase finantsraamistiku uute rahastamisvahendite väljatöötamisele.

1.2 Raamprogramm „Turvalisus ja vabaduste kaitse“ (2007–2013) – ISEC ja CIPS

Poliitiline taust

Euroopa Liit (EL) on Euroopa sisejulgeoleku peamiste ohtudena määratlenud organiseeritud kuritegevuse ja terrorismi valdkonna. Lisaks antakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 67 lõikega 3 liidule selged volitused kodanike kõrge turvalisuse taseme tagamiseks kuritegevuse ja eriti terrorismi, inimkaubanduse, lastevastaste kuritegude, narkootiliste ainete salakaubaveo ja relvade salakaubaveo, korrupsiooni ja pettuste ennetamiseks ning nende vastu võitlemiseks politsei ja õigusasutuste ning muude pädevate asutuste tegevuse koordineerimise ja koostöö tagamise meetmetega. Pärast seda, kui selles küsimuses ilmnes tungiv vajadus ühiste meetmete järele, on ELi roll kõnealustes poliitikavaldkondades

¹ Komisjoni teatis nõukogule ja Euroopa Parlamendile, millega kehtestatakse ajavahemikuks 2007–2013 raamprogramm „Turvalisus ja vabaduste kaitse“ (COM/2005/0124 final).

² Kahes eriprogrammis osalesid järgmised liikmesriigid: AT, BE, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HR (alates 2013 aastast) HU, IE, IT, LV, LT, LU, MT, NL, PL, PT, RO, SE, SK, SL, UK.

³ Nõukogu 12. veebruari 2007. aasta otsus 2007/125/JSK, millega kehtestatakse ajavahemikuks 2007–2013 üldprogrammi „Turvalisus ja vabaduste kaitse“ raames eriprogramm „Kuritegevuse ennetamine ja selle vastu võitlemine“.

⁴ Nõukogu 12. veebruari 2007. aasta otsus 2007/124/EÜ, millega kehtestatakse ajavahemikuks 2007–2013 raamprogrammi „Turvalisus ja vabaduste kaitse“ raames eriprogramm „Terrorismi ning muude julgeolekuriskide ennetamine, nendeks valmisolek ja nende tagajärgede likvideerimine“.

järjepidevalt kasvanud. Näiteks 1999. aastal Tampere kogunenud Euroopa Ülemkogu otsuses kinnitati taas, et vabaduse, turvalisuse ja õiguse edendamine kuritegevuse ennetamise ja selle vastu võitlemise kaudu on oluline. Sel ajal keskenduti vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala loomise seotud seadusandlikele meetmetele, samas kui finantstoetuse andmine oli pigem seda täiendav. Raamprogrammiga „Turvalisus ja vabaduste kaitse“ liikus ELi tegevus uude etappi, kus programmi operatiivne rakendamine muutus veelgi tähtsamaks.

Lisaks kinnitati Haagi programmis (milles sätestati ELi prioriteedid vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala jaoks aastateks 2004–2009) terrorismi ja muude kuritegevuse vormide ennetamise ja nende vastase võitluse edasise tugevdamise olulisust ja vajadust Euroopa tasandil, rõhutades ELi tasandi koostöö tarvidust asjaomastes valdkondades. Samuti pöörati Haagi programmis suuremat tähelepanu julgeoleku tugevdamisele, eriti seoses ELi terrorismivastase võitluse, värbamise, rahastamise, elutähtsate taristute kaitse ja tagajärgede likvideerimise raamistiku väljatöötamisega. Kuigi elutähtis taristu jääb enamjaolt riikide pädevusse, on EL alates 2004. aastast toetanud liikmesriike elutähtsa taristu kaitse valdkonnas.

Stockholmi programmis, millega pakuti raamistikku ELi meetmetele kodakondsuse, julgeoleku-, varjupaiga-, sisserände- ja viisapoliitika küsimustes aastateks 2010–2014, rõhutati täiendavalt ELi poliitika arendamise vajadust õiguse ja julgeoleku valdkonnas. Kinnitati vajadust tulemuslikult rakendada ELi terrorismivastast strateegiat, mis koosneb neljast tegevusvaldkonnast – ennetamine, kaitse, jälitamine ja reageerimine – ning kutsuti üles tugevdama ennetamise valdkonda. Lisaks esitati programmis üleskutse ELi inimkaubandusevastase võitluse koordinaatori loomiseks, mis aitaks kaasa selle võitlusega seotud poliitika koordineeritud ja kooskõlastatud tugevdamisele liidus.

Programmide rakendamise viimastel aastatel toimus ELis mitu terrorirünnakut ning terrorismi kui nähtuse puhul võis täheldada olulisi muutusi, eriti seoses Süüria kodusõja jätkumisega ning Iraagi ja Süüria Islamiriigi (ISIS) esilekerkimisega.

Põhielemendid

ISEC ja CIPS hõlmasid väga laiaulatuslikku poliitikavaldkonda, mis kuulus ajavahemikus 1993–2009 suuresti Maastrichti lepinguga loodud ELi kriminaalasjades tehtavat politsei- ja õigusosalast koostööd käsitleva samba alla. Sellesse sambasse kuuluvad poliitikameetmed põhinesid peamiselt õigusraamistikul, millega säilitati liikmesriikide vahel toimuva valitsustevahelise koostöö elemendid. Seetõttu olid selles valdkonnas enne programmide loomist vaid mõned ELi tasandi rahastamisvõimalused. Programmide loomisel oli nende ELi poliitikavaldkondade arengus keskne tähtsus.

Kriminaalasjades tehtava politsei- ja õigusalase koostöö raamprogramm (AGIS),⁵ mis hõlmas ajavahemikku 2002–2006 ning mille eesmärk oli ELi piiriülese koostöö tugevdamine politsei, õiguskaitseasutuste ja kohtuasutuste vahel, asendati ISECiga (2007–2013). Kogu perioodiks eraldati ISECile kogueelarve summas 522 miljonit eurot. ISECi üldeesmärgid olid kuritegevuse, eeskätt terrorismi, inimkaubanduse, lastevastaste kuritegude, narkootiliste ainete salakaubaveo, relvakaubanduse ja relvade salakaubaveo, küberkuritegevuse, korrupsiooni ja pettuste ennetamine ja nende vastu võitlemine ning ELi tasandi poliitikameetmete kehtestamisele kaasaaitamine. Programmi neli erieesmärki käsitlesid nelja peamist teemat:

- kuritegevuse ennetamine ja kriminoloogia;
- õiguskaitse;
- tunnistajate kaitse ning toetamine;
- ohvrite kaitse.

CIPS (2007–2013) keskendus elutähtsale taristule ja muudele julgeolekuküsimustele, sealhulgas operatiivküsimustele valdkondades, nagu kriisiohje ja kriisiks valmisolek mitmes elulise tähtsusega sektoris. Kogu perioodiks eraldati CIPSile kogueelarve summas 126,8 miljonit eurot. CIPSil oli kaks üldeesmärki – ennetamine ning samuti valmisolek ja tagajärgede likvideerimine, mis jagunesid täiendavalt seitsmeks erieesmärgiks⁶. Need eesmärgid hõlmavad järgmisi temavaldkondi:

- kriisiohje;
- terrorism ja muud julgeolekuohud vabadusel, turvalisusel ja õiglusel rajaneval alal, sealhulgas keskkonna, rahvatervise, transpordi, teadus- ja tehnoloogiaarenduse ning majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvusega seotud ohud.

Programmide rakendamine toimus ajavahemiku 2007–2013 iga-aastaste tööprogrammide kohaselt eelarve otsese täitmise vormis⁷. Finantsabi rakendati projektide kaudu, mida toetati komisjoni antud tegevustoetustest, komisjoni avaldatud pakkumiskutsete järgselt sõlmitud teenuselepingute kaudu või Teadusuuringute Ühiskeskuse halduskokkulepete kaudu. Eelarve otsesel täitmisel jäi rakendamise kogu vastutus Euroopa Komisjonile, kes teostas kogu programmi- ja operatiivtöö.

ISECiga hõlmatud sidusrühmad (kes võisid taotleda rahastamist) olid õiguskaitseasutused, muud avalik-õiguslikud ja/või eraõiguslikud asutused, muud tegutsejad ja institutsioonid, sealhulgas kohalikud omavalitsused ning piirkondlikud ja riiklikud asutused, sotsiaalpartnerid, ülikoolid, statistikaametid, valitsusvälised organisatsioonid, avaliku ja erasektori partnerlused ning asjaomased rahvusvahelised organisatsioonid. CIPS hõlmas avalik-õiguslikke asutusi (riigi-, piirkondlikud ja kohalikud asutused), erasektorit, ülikoole ja uurimisasutusi. Erinevalt ISECist võisid CIPSi kohaseid projekte juhtida ka tulundusühingud.

⁵ Nõukogu 22. juuli 2002. aasta otsus 2002/630/JSK, millega kehtestatakse kriminaalasjades politsei- ja õigusalase koostöö raamprogramm (AGIS).

⁶ Erieesmärkide üksikasjalik loetelu on ajavahemiku 2007–2013 programmi „Terrorismi ning muude julgeolekuriskide ennetamine, nendeks valmisolek ja nende tagajärgede likvideerimine” (CIPS) järeelhindamist käsitlevas talituste töödokumendis.

⁷ Projektide poliitilised prioriteedid ja eesmärgid määratakse kindlaks komisjoni iga-aastastes tööprogrammides ning projektikonkursid korraldatakse pärast iga-aastaste tööprogrammide vastuvõtmist.

Arvestades rakendamist, jäi mõlema programmi puhul osa mitme projektikonkursi vabadest vahenditest eraldamata. Põhjuseks oli enamasti asjaolu, et projektitaotlused ei vastanud ELi rahastamise abikõlblikkuse või kvaliteedikriteeriumidele. ISECile eraldati 522 miljoni euro suurune eelarve, kulukohustusi võeti summas 413 miljonit eurot ja kulutati 304 miljonit eurot. Kogu programmiperioodi vältel oli ISECi üldine kasutamismäär 74 %⁸. CIPSi 126,8 miljoni suuruse kogueelarve puhul võeti kulukohustusi 74,6 miljoni euro väärtuses ning kulutati 60,4 miljonit eurot. CIPSi üldine kasutamismäär kogu programmiperioodi vältel oli 83 %⁹.

2 JÄRELHINDAMINE

Metoodika

Hindamise üksikasjalikke järeldusi ja kasutatud metoodikat on kirjeldatud käesolevale aruandele lisatud komisjoni talituste töödokumendis¹⁰. Talituste töödokumendi koostamisel kasutati välistöövõtja uuringut.

Piirangud

Mõlema programmi hindamist takistas oluliselt lähteandmete, st programmide rakendamisele eelnenud olukorra üksikasjaliku kirjelduse puudumine, mida saaks aluseks võtta programmimõju hindamisel. Lisaks takistas hindamisprotsessi programmide rakendamise ja järelhindamiste vahele jäänud ajavahemik, sest asjaomaste abisaajate ning riigi ametiasutuste ja ELi asutuste esindajad ei töötanud enam samadel ametikohtadel ning nendega oli seetõttu raske kontakti saada. See kajastub hindamiste ajal teostatud avalike konsultatsioonide ja internetiküsitluste madalas vastamismääras.

Samuti oli programmide tulemuste ja mõju kohta kättesaadav ainult piiratud hulk tõendeid. Tulemusi ei olnud võimalik mõõta eespool nimetatud lähteandmete puudumise tõttu, kuid samuti ka eelnevalt kindlaksmääratud eesmärkide ning ISEC/CIPS projektitulemuste keskse teabehoidla puudumise tõttu. Probleeme täheldati ka projektide edenemise järelevalves, mis takistas tõhususe, tulemuslikkuse ja ELi lisaväärtuse hindamist. Näiteks ei olnud võrreldavate projektandmete puudumise tõttu võimalik teostada üksikasjalikku kulude võrdlust, sest programmid hõlmasid laiaulatuslikke poliitikavaldkondi ja tegevusliike. Samuti oli keeruline võrrelda projektide kulusid ning mõõta, mil määral saavutati eri projektiliikide kaudu samad eesmärgid.

⁸ Toetuste ja hangete andmete põhjal. Projektikulude lõplikud andmed ei olnud hindamisaruande kirjutamise ajal (2017. aasta märts) kättesaadavad, seega ei olnud võimalik esitada tegevustoetuste või Teadusuuringute Ühiskeskuse tegevuse hinnangulist kulutuste lõppsummat.

⁹ Sama.

¹⁰ SWD(2018) ajavahemiku 2007–2013 programmi „Terrorismi ning muude julgeolekuriskide ennetamine, nendeks valmisolek ja nende tagajärgede likvideerimine” (CIPS) järelhindamise kohta ning SWD(2018) ajavahemiku 2007–2013 programmi „Kuritegevuse ennetamine ja selle vastu võitlemine“ järelhindamise kohta.

2.2 PEAMISED TULEMUSED

Asjakohasus

Arvestades subsidiaarsuse põhimõtte olulisust ELi-sisesel turvalisusel rajaneval alal, ei olnud ISECI ja CIPSi rahalised vahendid ette nähtud riigipoolse rahastamise asendamiseks, vaid pigem selle täiendamiseks, andes suuremat toetust piiriülesele koostööle. Üldiselt pidasid liikmesriigid ISECI eesmärgi oma vajadustele vastavaks seoses kuritegevuse ennetamise ja selle vastase võitlusega¹¹. Samuti peeti CIPSi terrorismi ning muude julgeolekuriskide ennetamise, nendeks valmisoleku ja nende tagajärgede likvideerimise puhul jätkuvalt oluliseks kogu hindamisperioodi vältel. Veelgi enam, programmi rakendajad reageerisid hästi riikidevahelise koostöö ja koordineerimise tegelikule vajadusele terrorismi ning muude julgeolekuriskide ennetamise, nendeks valmisoleku ja nende tagajärgede likvideerimise valdkonnas. See on eriti tähtis, arvestades vajadust ELi tasandi meetmete järele nendes valdkondades ning alternatiivsete riiklike rahastamisallikate puudumist, mis on tingitud 2008. aasta finantskriisi tagajärgede mõjust riikide eelarvetele.

Mõlema programmi eesmärk oli anda rahalisi vahendeid kõige suurema nõudlusega valdkondadele vastavalt koostöös liikmesriikidega koostatud iga-aastastes tööprogrammides püstitatud prioriteetidele. Programmide ülesehitus lähtus peamiselt nõudlusest, mitte poliitikameetmetest, sest see põhines avatud konkursikutsetel ning võimaldas sidusrühmadel taotleda rahastamist projektiettepaneku alusel. Selle tagajärjel tekitas programmide nõudluspõhine ülesehitus rakendamisel olulise geograafilise tasakaalustamatuse, arvestades eriti koordineerimisasutuste asukohta. Seetõttu võttis komisjon meetmeid geograafilise leviku laiendamiseks, korraldades liikmesriikides piirkondlikke teabepäevi. Sellele vaatamata sõltus programmide rakendamine suurel määral liikmesriikide esindajate ja potentsiaalsete taotlejate aktiivsest tegevusest. Et tagada liikmesriikidele võrdsem juurdepääs rahastamisele ning parandada nende osalemist kõigis peamistes julgeolekupoliitika prioriteetides, võeti jätkuprogrammi – politseikoostöö, kuritegevuse tõkestamise ja selle vastu võitlemise ning kriisiohje rahastamisvahendi (ISF-Police)¹² – puhul suund eelarve jagatud täitmisele. Erinevalt ISECIst ja CIPSist, mille rakendamine toimus eelarve otsese täitmise teel, toimub politseikoostöö, kuritegevuse tõkestamise ja selle vastu võitlemise ning kriisiohje rahastamisvahendi rakendamine kombineeritult, mille puhul algselt umbes 60 % kättesaadavatest vahenditest eraldatakse eelarve jagatud täitmise alla kuuluvatele riiklikele programmidele ning 40 % eraldatakse liidu meetmetele, mille puhul on tegemist eelarve

¹¹ Näiteks „õiguskaitseasutuste, muude riigiasutuste ja seotud ELi asutuste vahel kooskõlastamise, koostöö ja vastastikuse mõistmise edendamise ja arendamisega“ seotud erieesmärgi peeti sektori vajadusi arvestades väga oluliseks. Erinevad sidusrühmad pidasid piiriülest koostööd äärmiselt vajalikuks, eriti kuritegevuse rahvusvahelistumise ja kriminaalsete rühmituste professionaalsemaks muutumise taustal. Samuti pidasid konsulteeritud sidusrühmad sama oluliseks teisi ISECI erieesmärgi, samas kui neist kõige vähem populaarsed olid kuritegude tunnistajate kaitse ja toetamisega seotud erieesmärgid. Pealegi on tunnistajate ja ohvritega seotud küsimused peamiselt hõlmatud programmiga Daphne III.

¹² 16. aprilli 2014. aasta määrus (EL) nr 513/2014, millega luuakse Sisejulgeolekufondi osana politseikoostöö, kuritegevuse tõkestamise ja selle vastu võitlemise ning kriisiohje rahastamisvahend.

otseste täitmisega. Sellel muudatusel eeldatakse olevat positiivne mõju komisjoni hallatava Sisejulgeolekufondi rahastamisvahendi tõhususele ja tulemuslikkusele ning liikmesriikide peamiste julgeolekupoliitika meetmete rakendamisele.

Samuti leiti, et iga-aastase programmi kohaste prioriteetide sõnastamise ja nende tegeliku rakendamise vahele jäi teatav ajavahemik. Seda tingis asjaolu, et iga-aastased tööprogrammid peegeldasid varasemal aastal seatud prioriteete, mis tähendas seda, et prioriteetide seadmise ja nende elluviimise vahele jäi ühe aasta pikkune vahe. Kohati mõjus see kahjustavalt programmide asjakohasusele.

Tulemuslikkus

Üldiselt võib hindamise järelduste põhjal öelda, et ISEC aitas teatud määral saavutada kõiki seatud eesmärgi ning rahastatud projektid saavutasid eeldatavad väljundid. Seetõttu võib väita, et programm aitas kaasa kuritegevuse ennetamisele ja lõppkokkuvõttes ELi kodanike paremale julgeolekule, kuigi otsest põhjuslikku seost on keeruline kindlaks teha. ISECi projektide peamised tulemused olid tugevdatud võrgustikutöö ning teabe ja parimate tavade parem jagamine, samuti teadmiste ja spetsialistide oskuste kõrgem tase. ISECi projektid aitasid eriti edukalt kaasa liikmesriikide ja õiguskaitseasutuste vahelise koostöö arendamisele ning teabevahetuse edendamisele, seda eriti kriminalistika, narkootikumide, broneeringuinfo, küberkuritegevuse ja inimkaubanduse valdkonnas.

Hindamine näitas, et CIPSi puhul saavutas programm üldeesmärgi ning enamiku erieesmärkidest, andes positiivse panuse elutähtsa taristu kaitse poliitikavaldkonda. Mitme CIPSi projekti oluline element oli keskendumine vastastikusele sõltuvusele ning kahju mõju kuhjumise ennetamisele elutähtsa taristu kahjustumise ja hävimise korral terrorirünnaku toimumisel või mõne muu julgeolekuriski esinemisel. ELi-ülel koostööd ning elutähtsa taristu kaitse alast koostööd saaks parandada.

Hindamisest selgus, et individuaalsete projektide üksikasjalike andmete keskse teabehoidla loomine oleks võimaldanud välja arendada seiresüsteemi, mis aitaks koguda ja analüüsida projektide finantsedusammude, väljundite ja tulemuste andmeid. Asjakohase tehnilise abi eelarve esitamine aitaks parandada tehnilist oskusteavet kogu projekti kestel ning ühtlasi tulemuste levitamist.

Tõhusus

Hindamistulemused näitavad, et ELi poolt eraldatud rahalised vahendid olid valdava enamiku konsulteeritud sidusrühmade arvates kõigi ISECi ja CIPSi raames rakendatud meetmete jaoks piisavad. Võrgustike loomist peeti rahaliselt tasuvaks. Hindamisest järeldub, et ELi rahaliste vahendite tase oli kavandatud meetmete rakendamiseks piisav. Ainult mõni sidusrühm rõhutas, et vaja oleks täiendavaid rahalisi vahendeid ning et teatud kulud (nt personalikulud) olid alahinnatud. Hindamisest selgub, et kasutatud inimressursse peeti piisavaks küllaltki väheste projektide puhul kogu programmiperioodi vältel.

Oldi seisukohal, et projektitulemusi käsitleva vastastikuse eksperthinnangu ja keskse teabehoidla puudumine vähendas programmide üleüldist tõhusust. Asjaomaseid aspekte ei ole veel Sisejulgeolekufondi raames praktikas rakendatud, kuid neid võiks kaaluda järgmise mitmeaastase finantsraamistiku puhul.

Vaatamata rakendusprotsessi käigus komisjoni tehtud muudatustele pidasid mõned sidusrühmad halduskoormust suureks. Samuti rõhutasid sidusrühmad aruandluse lihtsustamise vajadust.

Sidusus

Hindamisel keskenduti programmide sidususele teiste ELi programmidega samas valdkonnas¹³ ning riiklike programmide ja algatustega, et teha kindlaks see osa, mille puhul sekkumine ei olnud vastuolus ega kattunud teiste sekkumismeetmetega. Hindamisel jõuti järeldusele, et üldiselt olid erisuguste ELi vahendite alusel vastavates valdkondades rakendatud meetmed programmidega sidusad ning suuri kattumisi ei tuvastatud.

ISEC toetas ELi kohustuste täitmist ja liikmesriikide vahelist piiriülest koostööd paljudes kuritegevusvaldkondades. Kuid finantskriisi taustal oli riiklik rahastamine väga napp või ei olnud asjaomase koostöö jaoks kättesaadav, ennetades nii ELi rahaliste vahendite riiklike rahastamisvoogudega kattumise märkimisväärset riski. Hindamisel tuvastati ka oluline ISECI ja teiste ELi programmide (nimelt JPEN, DAPHNE III, FP7 and Herakles II) vaheline sidusus ja täiendavus. Tänu komisjoni talituste vahelisele koostööle saavutati DAPHNE III ja kahe ISECI erieesmärgi vaheline sünergia, mis on seotud parimate tavade edendamise ja arendamisega tunnustajate ja kannatanute kaitsmisel ja toetamisel, eriti inimkaubanduse valdkonnas. Tõhus koordineerimine nii kavandamise, rakendamise kui ka eesmärkide saavutamise etapis oli olulise tähtsusega, et maksimeerida sidususe ja vastastikuse täiendavuse potentsiaali ning vältida kattumise ohtu. Kogutud tõendite põhjal saab järeldada, et see õnnestus suures ulatuses saavutada.

Samuti jõuti järeldusele, et ajavahemiku 2007–2013 iga-aastaste tööprogrammide raames rakendatud CIPSi meetmed olid sidusad teistest ELi fondidest (nimelt FP7 ja kodanikukaitse rahastamisvahendist) rahastatud tegevusega. Asjaomaste rahaliste vahendite kattumist tõepoolest tegelikult ei esinenudki, sest nende temaatiline rõhuasetus, rahastamiskõlblikud meetmed ning toetuskõlblikud sidus- ja sihtrühmad olid erinevad.

ELi lisaväärtus

Programmide lisaväärtus on tihedalt seotud ELi poolse rahastamise olulisusega osalevatele organisatsioonidele ning suutlikkusega edendada riikidevahelist koostööd, mis ei oleks muidu aset leidnud, kui projektid oleksid tuginenud ainult riiklikule rahastamisele. Järeldused viitavad sellele, et organisatsioonidel puudus sageli programmimeetmete rakendamiseks juurdepääs riiklikele rahastamisvõimalustele. Seega võib järeldada, et ISECI ja CIPSi rahastamisvahendite puudumisel ei oleks suurt osa projektidest välja töötatud.

Mõlemal programmil oli tugev riigiülene mõõde, toetades kas riigiüleseid projekte või riigi tasandi projekte, mida oli võimalik üle kanda teistesse liikmesriikidesse. Seega oli mõlema

¹³ ISECI puhul – kriminaalõiguse tugiprogramm (JPEN), Daphne III (vägivallavastane võitlus), teadusuuringute ja tehnoloogiaarenduse seitsmes raamprogramm (FP7) ning pettustevastase võitluse programm (Herakles II). CIPSi puhul – FP7 ja kodanikukaitse rahastamisvahend.

programmi ELi lisaväärtuse põhiaspekt riigiülesele koostööle kaasaitamine. Eri sidusrühmadega peetud arvukatel vestlustel rõhutati ISECI rahaliste vahendite olulist panust riigiülelisse koostöösse ja ELi õiguse rakendamisse kuritegevuse ennetamise ja selle vastase võitluse eri valdkondades. Sellest järeldati, et ISEC andis olulise panuse riiklike õiguskaitseasutuste tihedamasse riigiülelisse koostöösse, vastastikuse usalduse loomisesse ning uute suhete kujundamise organisatsioonide vahel, kes teevad koostööd teiste liikmesriikide asutustega. Ka CIPSi ELi lisaväärtust hinnati positiivselt tänu selle panusele liidu poliitikameetmete arendamise terrorismi ja muude julgeolekuriskide ennetamise, nendeks valmisoleku ja nende tagajärgede likvideerimise valdkonnas ning koordineerimise ja koostöö võimendamise ELi tasandi asjaomaste osalejate vahel elutähtsa taristu kaitsmisel.

Kuid ELi lisaväärtust võis vähendada asjaolu, et programmide alusel elluviidud projekte juhtisid peamiselt piiratud arvu liikmesriikide koordineerivad organisatsioonid. Suund eelarve jagatud täitmisele on aidanud geograafilise tasakaalustamatusega seotud probleeme mõningal määral lahendada.

3 Järeldused

Hindamisest selgus, et ISECI ja CIPSi eesmärgid ja tulemused olid üldjoontes programmidega hõlmatud valdkondades liikmesriikide vajadusi arvestades **asjakohased**, kuigi muret tekitas programmide ülesehitus, mis lähtus peamiselt nõudlusest, mitte poliitikast. See tekitas rakendamisel märkimisväärse geograafilise tasakaalustamatuse. Suund eelarve jagatud täitmisele tulevase politseikoostöö, kuritegevuse tõkestamise ja selle vastu võitlemise ning kriisiohje rahastamisvahendi (ISF-Police) puhul pidi aitama seda probleemi lahendada ning suurendama ELi vahendite tulemuslikkust ja tõhusust. Lisaks on iga-aastaste tööprogrammide prioriteetide sõnastamise ja nende tegeliku rakendamise ajalise vahe probleemi osaliselt käsitletud politseikoostöö, kuritegevuse tõkestamise ja selle vastu võitlemise ning kriisiohje rahastamisvahendis, kuhu on lisatud erakorraline abi „kiireloomuliste konkreetsete vajaduste rahuldamiseks“¹⁴.

Programmid saavutasid enamjaolt **tulemuslikkusega** seotud eesmärgid, kuid luua tuleks üksikasjalikum projektitulemuste keskne teabehoidla, mida saaks jagada näiteks Euroopa kriminaalpreventsiooni võrgustiku, elutähtsa taristuga seotud teabe vahetuse infosüsteemi (CIWIN), ELi inimkaubandusvastase võitluse koordinaatori veebisaidi¹⁵ või komisjoni talituste kaudu. Seda võiks arvesse võtta järgmise mitmeaastase finantsraamistiku puhul. Samuti võiks kaaluda tõhusama järelevalvesüsteemi väljatöötamist. Süsteemi põhielemendid võiksid olla näiteks järelevalvekülastused ning IT-süsteem projektandmete korrapäraseks salvestamiseks. Seda küsimust on mõningal määral käsitletud jätkuprogrammi – politseikoostöö, kuritegevuse tõkestamise ja selle vastu võitlemise ning kriisiohje

¹⁴ Määruse (EL) nr 513/2014 artikli 2 punkt j ja artikkel 10.

¹⁵ Vt <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>.

rahastamisvahendi (ISF-Police) – raames, näiteks projektide rakendamise järelevalvemissioonidega ning võimalusega eraldada vahendeid tehnilise abi meetmetele¹⁶.

Seoses **tõhususega** oli valdav enamik konsulteeritud sidusrühmadest üldiselt arvamusel, et ELi rahalised vahendid on olnud piisavad ning kuludele vastav tulu oli kõigi meetmete puhul hea või väga hea. Kuid nagu eespool nimetatud, vähendas keskse teabehoidla puudumine teatud määral programmide tõhusust. Kuigi järelevalve on osaliselt paranenud praeguse rahastamisvahendi¹⁷ raames, kujutavad vastastikuse eksperthinnangu ja projektitulemuste asjakohase levitamise puudumine vajakajäämist, millega tuleb tegeleda järgmise põlvkonna rahastamisvahendite raames. Halduskoormusega tegelemisel ning lihtsustuste tegemisel on veel arenguruumi.

Hindamine näitas, et programmid olid **sidusad** ega kattunud suurel määral sarnaste algatustega liikmesriikide ja ELi tasandil. See oli suuresti tingitud koostööst teiste algatuste haldamisega tegelevate komisjoni talitustega.

Ning lõpetuseks leiti, et mõlemal programmil oli märkimisväärne **ELi lisaväärtus**. Enamikku programmide raames rakendatud meetmetest ei oleks ELi vahendite puudumisel üldse välja töötatud või ei oleks saavutatud samu tulemusi, seda eelkõige riigiülesel tasandil. Kuid ELi lisaväärtus oleks võinud olla suurem, kui ELi tasandi projektide ülekantavaid tulemusi oleks täiendavalt edendatud ja levitatud. Sellele oleks kaasa aidanud keskse teabehoidla loomine komisjoni tasandil, kuhu oleks kogutud kõik projektitulemused. ELi lisaväärtust oleks aidanud tugevdada ka koordineerivate asutuste ühtlasem jaotumine liikmesriikides.

¹⁶ Määruse (EL) nr 513/2014 artikkel 9.

¹⁷ Olukord on paranenud, sest liikmesriigid peavad esitama iga-aastase rakendusaruande eelarve jagatud täitmise kohta ning meetmetoetuste saajad peavad esitama vahe- ja lõpparuanded eelarve otsese täitmise korral.