



Bryssel 7.3.2017
COM(2017) 115 final

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Rikosoikeutta koskevan ohjelman (2007–2013) jälkiarviointikertomus

SISÄLLYSLUETTELO

1	JOHDANTO	3
1.1	KERTOMUKSEN TAVOITE.....	3
1.2	MENETELMÄT JA TIEDONLÄHTEET	3
1.3	YLEISKATSAUS OHJELMAAN	3
2	ARVIOINNIN TULOKSET.....	8
2.1	OHJELMAN MERKITYKSELLISYYS	8
2.2	SUHDE MUIHIN OHJELMIIN JA TÄYDENTÄVYYS.....	10
2.3	VAIKUTTAVUUS.....	12
2.4	KESTÄVYYS JA SIIRRETTÄVYYS.....	16
2.5	TEHOKKUUS JA YKSINKERTAISTAMISMAHDOLLISUUDET	18
2.6	EUROOPPALAINEN LISÄARVO	23
3	PÄÄTELMÄT	27

1 JOHDANTO

1.1 KERTOMUKSEN TAVOITE

Rikosoikeutta koskevan ohjelman (JPEN) perustamisesta tehdyssä päätöksessä edellytetään, että komissio esittää vuodet 2007–2013 kattavan jälkiarvioinnin¹. Jälkiarvioinnin² suoritti riippumaton ulkopuolinen arvioija komission yksiköiden avustamana.

Tämä kertomus perustuu kyseiseen arviointiin. Kertomus on jäsenetty tärkeimpien arviointikriteerien ja niihin liittyvien kysymysten mukaisesti. Näihin kuuluvat ohjelman merkityksellisyys, suhde muihin ohjelmiin ja täydentävyys, vaikuttavuus, vaikutus ja kestävyys, tehokkuus ja yksinkertaistamismahdollisuudet sekä eurooppalainen lisäarvo.

1.2 MENETELMÄT JA TIEDONLÄHTEET

Tämä rikosoikeutta koskevan ohjelman loppuarviointi perustuu seuraaviin:

- Laaja katsaus rikosoikeutta koskevasta ohjelmasta vuosina 2007–2013 rahoitettujen 284 toimikohtaisen avustuksen ja 50 toiminta-avustuksen asiakirjoihin.
- Ohjelma-asiakirjojen, kuten perustamispäätöksen, vuotuisten työohjelmien ja avustuksiin ja julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin liittyvien ehdotuspyyntöjen tarkastelu.
- EU:n toimintapoliittisten asiakirjojen ja asiaan kuuluvien EU:n ohjelmien perustamispäätösten ym. tarkastelu.
- Kvantitatiivinen analyysi 334:stä rikosoikeutta koskevan ohjelman hankkeesta (toimikohtaiset avustukset ja toiminta-avustukset).
- 97 avustuksen saajan verkkokyselyvastausten analyysi.
- Rikosoikeutta koskevasta ohjelmasta 2007–2013 avustusta saaneiden hankkeiden/järjestöjen 33:n verkkokyselyyn vastanneen koordinaattorin täydentävät haastattelut puhtaaksi kirjoitettuina.
- Ohjelmaan osallistuneiden komission virkamiesten haastattelut.

1.3 YLEISKATSAUS OHJELMAAN

Rikosoikeutta koskeva ohjelma perustettiin 12 päivänä helmikuuta 2007 tehdyllä neuvoston päätöksellä N:o 2007/126/YOS osana perusoikeuksien ja oikeusasioiden puiteohjelmaa. Ohjelmaa toteutettiin seitsemän vuoden ajan vuosina 2007–2013. Se on jatkoa poliisiyhteistyön ja rikosasioissa tehtävän oikeudellisen yhteistyön puiteohjelmalle (AGIS) (2003–2007).

Rikosoikeutta koskevan ohjelman tavoitteena oli yksi perusoikeuksien ja oikeusasioiden puiteohjelman neljästä tavoitteesta, eli tarve edistää oikeudellista yhteistyötä ja luoda vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen pohjautuva todellinen oikeusalue rikosoikeudellisissa asioissa. Lisäksi sen tarkoituksena oli tietokonepohjaisen järjestelmän laatiminen rikostietojen vaihtoa varten.

Rikosoikeutta koskevan ohjelman viisi yleistä tavoitetta, jotka on lueteltu päätöksen 2 artiklassa, ovat seuraavat:

- edistää oikeudellista yhteistyötä; pyrkimyksenä on luoda rikosasioiden osalta todellinen Euroopan oikeusalue, joka perustuu vastavuoroiseen tunnustamiseen ja keskinäiseen luottamukseen;

¹ Neuvoston päätös N:o 2007/126/YOS, tehty 12 päivänä helmikuuta 2007, rikosoikeutta koskevan erityisohjelman perustamisesta kaudelle 2007–2013 osana perusoikeuksien ja oikeusasioiden puiteohjelmaa, 16 artiklan 3 kohdan d alakohta. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007D0126&from=FI>

² Ulkopuolisen arvioijan jälkiarviointikertomus on julkaistu täällä: Pääkertomus: http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf, Liitteet: http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_annex_1_quantitative_analysis.pdf, http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_annex_2.pdf

Ulkopuolisen arvioijan väliarviointikertomus on julkaistu täällä: http://ec.europa.eu/justice/funding/jpen/interim_evaluation_report_2011_en.pdf

- edistää jäsenvaltioissa sovellettavien sääntöjen yhteensopivuutta siltä osin kuin se on tarpeen oikeudellisen yhteistyön parantamiseksi;
- edistää oikeudellisen yhteistyön moitteettoman toiminnan tiellä tällä hetkellä olevien oikeudellisten esteiden vähentämistä tutkinnan yhteensovittamisen tehostamiseksi ja Euroopan unionin jäsenvaltioiden olemassa olevien tuomioistuinjärjestelmien yhteensopivuuden lisäämiseksi, jotta jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten suorittamat tutkinnat johtaisivat asianmukaisesti jatkotoimiin;
- parantaa oikeus- ja hallintoviranomaisten sekä oikeusalan ammattilaisten (asianajajien ja oikeuslaitoksen toimintaan osallistuvan muun ammattihenkilöstön) välisiä yhteyksiä ja tietojenvaihtoa sekä edistää oikeuslaitoksen jäsenten koulutusta keskinäisen luottamuksen edistämiseksi;
- lisätä keskinäistä luottamusta uhrien ja vastaajien oikeuksien suojelun varmistamiseksi.

Rikosoikeutta koskevan ohjelman erityistavoitteet, jotka on lueteltu päätöksen 3 artiklassa, ovat:

- edistää oikeudellista yhteistyötä;
- parantaa jäsenvaltioiden oikeus- ja tuomioistuinjärjestelmien keskinäistä tuntemusta rikosoikeuden alalla sekä edistää ja lujittaa verkottumista, keskinäistä yhteistyötä sekä tietojen, kokemusten ja parhaiden käytänteiden vaihtoa ja levitystä;
- varmistaa rikosasioissa tehtävässä oikeudellisessa yhteistyössä sovellettavien unionin välineiden moitteeton täytäntöönpano, asianmukainen ja tehokas soveltaminen ja arviointi;
- lisätä tietoutta jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmistä ja oikeussuojan saatavuudesta;
- edistää tuomareiden, asianajajien ja oikeuslaitoksen toimintaan osallistuvan muun ammattihenkilöstön koulutusta unionin ja yhteisön lainsäädännön osalta;
- arvioida yleisiä edellytyksiä keskinäisen luottamuksen kehittämiseksi;
- kehittää ja panna täytäntöön rikosrekisteritietojen vaihtoon tarkoitettu tietokoneistettu järjestelmä ja tukea selvityksiä muiden tietojenvaihtotapojen kehittämiseksi.

Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi ohjelmasta rahoitettiin toimintaa kolmen erityyppisen taloudellisen tuen muodossa: toimikohtaiset avustukset, toiminta-avustukset ja hankinnat³.

Toimikohtaisia avustuksia myönnettiin erityisille koko unionin edun mukaisille valtioidenvälisille hankkeille, kansallisille hankkeille, joilla valmisteltiin tai täydennettiin valtioidenvälisiä hankkeita tai unionin toimenpiteitä, ja kansallisille hankkeille, jotka edistävät siirrettävissä olevien innovatiivisten menetelmien ja/tai teknologioiden kehittämistä.

Toiminta-avustuksia myönnettiin rikosoikeuden alalla yleiseurooppalaista etua ajaville valtiosta riippumattomille järjestöille ja muille yhteisöille sekä Euroopan juridiselle koulutusverkostolle (EJTN) pysyvältä työohjelmasta aiheutuvien kustannusten osarahoitukseen⁴.

Komissio käytti rikosoikeutta koskevan ohjelman rahoitusta myös tiettyjen komissiolle tärkeiden toimien hankintaan. Näitä olivat selvitykset ja tutkimukset ja sellaisten tietotekniikkaan liittyvien erityishankkeiden suunnittelu ja toteuttaminen, joiden tarkoituksena oli edistää tiedon vaihtoa ja levittämistä.

³ Neuvoston päätös N:o 2007/126/YOS, tehty 12 päivänä helmikuuta 2007, rikosoikeutta koskevan erityisohjelman perustamisesta kaudelle 2007–2013 osana perusoikeuksien ja oikeusasioden puiteohjelmaa, 7 artikla. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007D0126&from=EN>

⁴ Neuvoston päätös N:o 2007/126/YOS, tehty 12 päivänä helmikuuta 2007, rikosoikeutta koskevan erityisohjelman perustamisesta kaudelle 2007–2013 osana perusoikeuksien ja oikeusasioden puiteohjelmaa, 6 artikla. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007D0126&from=EN>

Vuoden 2010 vuotuisen työohjelmaan sisältyi erityisiä toimikohtaisia avustuksia, joilla osarahoitettiin Euroopan sähköisen oikeuden hankkeita. Vuonna 2013 käynnistettiin erityinen ehdotuspyyntö oikeusalan koulutushankkeiden rahoittamiseksi.

Ohjelman tarkoituksena oli tukea seuraavia kohderyhmiä: oikeudellisissa ammateissa toimivat henkilöt, uhrien tukipalveluiden edustajat, muu oikeuslaitoksen toimintaan osallistuva ammattihenkilöstö, kansalliset viranomaiset ja unionin kansalaiset yleensä.

Rikosoikeutta koskevan ohjelman arvioidut kokonaiskustannukset tammikuusta 2007 joulukuuhun 2013 olivat 196 miljoonaa euroa (ks. Taulukko 1-1: Rikosoikeutta koskevan ohjelman 2007–2013 rahoituksen jakautuminen)⁵.

Taulukko 1-1: Rikosoikeutta koskevan ohjelman 2007–2013 rahoituksen jakautuminen

	Toimikohtaiset avustukset	Toiminta-avustukset ⁶	Hankinta	Yhteensä
	Arvo (€)	Arvo (€)	Arvo (€)	Arvo (€)
2007	22 000 000	5 900 000	1 300 000	29 200 000
2008	18 800 000	6 000 000	5 000 000	29 800 000
2009	14 900 000	8 500 000	7 000 000	30 400 000
2010	17 000 000	5 000 000	4 000 000	26 000 000
2011	14 500 000	6 500 000	6 000 000	26 500 000
2012	13 450 000	7 500 000	6 000 000	26 950 000
2013	15 210 000	7 660 000	4 640 000	27 510 000
Yhteensä	114 860 000	49 560 000	31 940 000	196 360 000

Lähde: Rikosoikeutta koskeva ohjelma – vuotuiset työohjelmat (2007–2013)

Suurin osa rikosoikeutta koskevan ohjelman määrärahojen mukaisesta rahoitustuesta kohdennettiin toimikohtaisiin avustuksiin (64 %). Toiminta-avustukset, joilla osarahoitettiin valtiosta riippumattomien järjestöjen vuotuisia työohjelmia ja Euroopan juridisen koulutusverkoston pysyvään työohjelmaan liittyviä kustannuksia, muodostivat noin 20 prosenttia ohjelman kokonaismäärärahoista. Loput määrärahoista myönnettiin julkisia hankintoja koskeville sopimuksille⁷.

Kuten edellä todetaan, rikosoikeutta koskevan ohjelman rahoitusta myönnettiin toimikohtaisten avustusten ja toiminta-avustusten, kumppanuutta koskevien puitesopimusten ja julkisia hankintoja koskevien sopimusten kautta. Taulukossa 1-2 esitetään yhteenveto kunakin ohjelman toteuttamisvuonna rahoitettujen erilaisten toimien lukumäärästä. Toimikohtaisia avustuksia ja toiminta-avustuksia koskevat ehdotuspyynnöt esitettiin vuosina 2011 ja 2012.

⁵ Rikosoikeutta koskevan erityisohjelman perustamisesta kaudelle 2007–2013 osana perusoikeuksien ja oikeusasioiden puiteohjelmaa 12 päivänä helmikuuta 2007 tehdyn neuvoston päätöksen N:o 2007/126/YOS 13 artiklan mukaan ”Tässä ohjelmassa säädettyihin toimiin kohdennetut määrärahat sisällytetään Euroopan unionin yleisen talousarvion vuotuisiin määrärahoihin. Budjettivallan käyttäjä hyväksyy kutakin varainhoitovuotta varten käytettävissä olevat määrärahat rahoituskehysten asettamissa rajoissa.”

⁶ Toiminta-avustuksiin sisältyvät myös monopoleille ja kumppanuutta koskeville puitesopimuksille osoitetut varat.

⁷ *Ex post* evaluation of five programmes implemented under the 2007–2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Criminal Justice Programme (JPEN), ICF, 28.7.2015, s. 2.

http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf

Taulukko 1-2: Vuosittain rahoitettujen toimien lukumäärä

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012	2013	YHTEENSÄ
Toimikohtaiset avustukset	56	41	32	49	53	-	-	49	280
Erityiset toimikohtaiset avustukset	-	-	2	-	2	-	-	-	4
Toiminta-avustukset	5	7	13	8	-	10	7	7	50
YHTEENSÄ	61	48	47	57	55	10	10	56	334

Huom: Taulukko poikkeaa tätä arviointia varten analysoitujen hankkeiden lukumäärästä, sillä kaikkien hankkeiden asiakirjoja ei ollut saatavilla.

Rikosoikeutta koskevan ohjelman hankkeita johtivat pääasiassa kansalliset viranomaiset, kuten oikeusministeriöt/sisäasiainministeriöt (22 % kaikista johtavista organisaatioista), ja sen jälkeen kansalliset valtiosta riippumattomat järjestöt/foorumit (18 %), eurooppalaiset verkostot/foorumit (17 %), ja muut koulutus-/oppilaitokset (10 %).

Tämä on sopusoinnussa sen kanssa, mitä perustamispäätöksessä säädetään järjestöistä, joilla on mahdollisuus osallistua ohjelmaan.

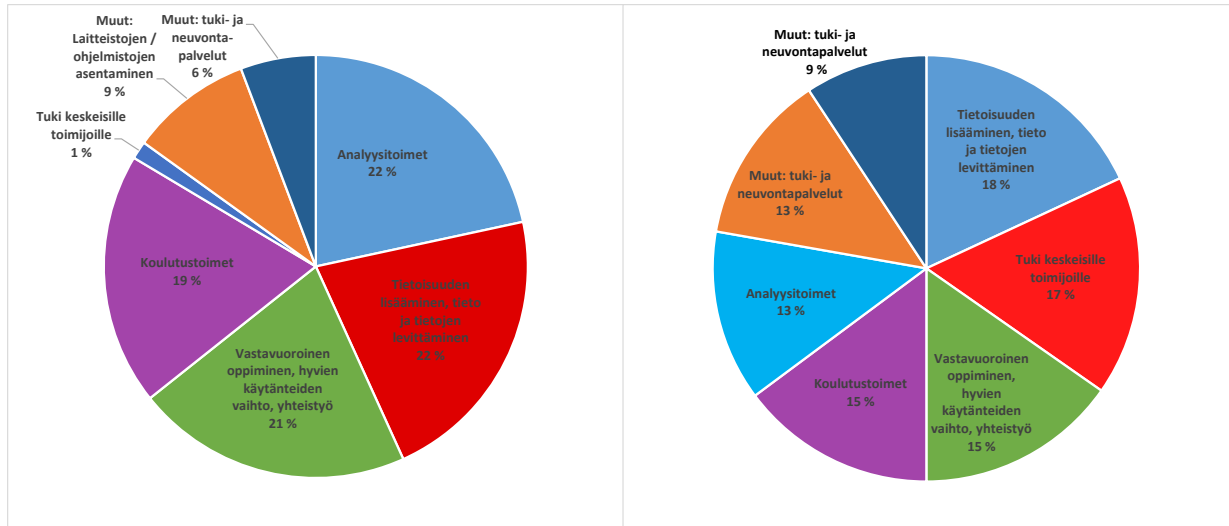
Toimikohtaisia avustuksia myönnettiin järjestöille, jotka tekivät yhteistyötä kumppaneiden kanssa. Kumppanit olivat useimmiten kansallisia valtiosta riippumattomia järjestöjä, kuten kansallisia foorumeita ja verkostoja (19 %), yliopistoja (16 %) ja kansallisia viranomaisia (15 %). Perustamispäätöksessä⁸ ei mainita erikseen kumppanuuksien kokoonpanoja.

Kuvio 1-1 havainnollistaa, millaisia toimia tuettiin pääasiassa rikosoikeutta koskevan ohjelman toimikohtaisin avustuksin (vasemmalla) ja toiminta-avustuksin (oikealla). Suurin osa toimikohtaista avustusta saaneista hankkeista keskittyi tietoisuuden lisäämiseen ja tietoon ja tiedon levittämiseen liittyviin toimiin (22 %), ja sen jälkeen analyysitoimiin (22 %), vastavuoroiseen oppimiseen, hyvien käytänteiden vaihtoon ja yhteistyöhön (21 %) ja koulutustoimintaan (19 %).

Tärkeimmät toiminta-avustusten avulla toteutetuista toimista liittyivät tietoisuuden lisäämiseen ja tietoon ja tiedon levittämiseen liittyviin toimiin (18 %), ja sen jälkeen tärkeimpien toimijoiden tukemiseen (17 %), vastavuoroiseen oppimiseen, hyvien käytänteiden vaihtoon ja yhteistyöhön (15 %) ja koulutustoimintaan (15 %).

⁸ Ibid. s. 4.

Kuvio 1-1 Rikosoikeutta koskevan ohjelman tärkeimmät toiminta-alat: toimikohtaiset avustukset (vasemmalla) ja toiminta-avustukset (oikealla)



Julkisia hankintoja koskevat sopimukset keskittyivät pääasiassa kolmenlaiseen toimintaan, nimittäin selvityksiin, tapahtumien ja kokousten järjestämiseen ja tietotekniikan hankintaan.

Julkista hankintaa käytettiin myös Euroopan oikeusportaalin ylläpitoon. Palveluja koskevaa hankintaa käytettiin myös Romanian ja Bulgarian yhteistyö- ja seurantamekanismia⁹ koskeviin asiantuntijapalveluihin.

⁹ Ibid. s. 4.

2 ARVIOINNIN TULOKSET

2.1 OHJELMAN MERKITYKSELLISYYS

Ohjelman merkityksellisyyttä arvioidaan sen perusteella, missä määrin sen toimet tukevat loogisella tavalla sen tavoitteita, EU:n laajempia poliittisia tarpeita sekä kohderyhmien tarpeita.

Ohjelman tavoitteiden ja prioriteettien analysointi osoittaa, että vaikka ne olivat pääosin täsmällisiä, saavutettavissa olevia ja realistisia, ne eivät olleet mitattavissa eivätkä (useimmissa tapauksissa) aikasidonnaisia. Ehdotuspyyntöjen yhteydessä annettiin yhä tarkemmat tiedot siitä, mitä hankkeilta odotettiin (eri painopisteiden osalta). Useimpien painopistealojen tavoitteet olivat linjassa EU:n tavoitteiden ja politiikkojen kanssa, etenkin ohjelman jälkipuoliskolla.¹⁰

Tärkeänä valintakriteerinä jokaisessa toimikohtaisia avustuksia ja toiminta-avustuksia koskevassa ehdotuspyynnössä oli hankkeen merkityksellisyys ohjelman tavoitteiden ja EU:n laajempien poliittisten painopisteiden kannalta. Toimikohtaisten avustusten ja toiminta-avustusten saajien operatiivisten tavoitteiden arviointi osoittaa, että hankkeiden operatiiviset tavoitteet olivat linjassa ohjelman tavoitteiden kanssa. Lisäksi toimikohtaisten avustusten ja toiminta-avustusten analyysi osoittaa, että kaikki toimikohtaisin avustuksin rahoitetut toimet ja suurin osa toiminta-avustuksin rahoitetuista toimista olivat selkeästi linjassa ohjelman painopisteiden kanssa.¹¹

Ohjelmaan sisältyvät toimet olivat myös hyvin merkityksellisiä ohjelman tavoitteiden kannalta ja rikosoikeutta koskevasta ohjelmasta tehdyn neuvoston päätöksen 2007/126/YOS 4 artiklan (”toimet”) mukaisia. Suuri osa toimista, joille myönnettiin avustusta tai jotka valittiin julkisten hankintojen perusteella vuosina 2007–2013, kuului seuraaviin kategorioihin:

- *koulutustoiminta*, pääasiassa oikeudellisissa ammateissa ja oikeuslaitoksissa toimivalle ammattihenkilöstölle
- *vastavuoroinen oppiminen/vaihto* jäsenvaltioiden viranomaisten/järjestöjen välillä (esim. symposiumien, seminaarien ja hyvien käytänteiden levittämisen muodossa)
- *laitteiston/ohjelmiston kehittäminen ja/tai asentaminen* oikeudellisten menettelyjen ja oikeudellisen tiedon saatavuuden helpottamiseksi EU:n ja/tai jäsenvaltioiden tasolla (sähköinen oikeus)
- *tuki- ja neuvontapalvelut* (mukaan lukien tietoa ja neuvoja antavat verkkosivut)
- *tutkimus- ja analyysitoimet*, joiden avulla arvioitiin EU:n oikeuden soveltamista jäsenvaltioissa tai kartoitettiin kansallisia lainsäädäntöpuutteita, jotta voitiin arvioida niiden yhteensopivuutta EU:n lainsäädännön kanssa. Lisäksi tutkittiin menetelmiä eri oikeuden muotojen täytäntöönpanemiseksi (esim. oikeudenmukaisen tilanteen palauttamiseen tähtäävä ns. restoratiivinen oikeus tai vaihtoehdot säilönotolle) ja/tai analysoitiin esteitä oikeuden toteutumiseen EU:ssa. Osa toimista käsitti EU:n oikeuden ja keskinäisen luottamuksen toteutumiseen liittyvien esteiden arviointia¹².

Avustuksia myönnettiin myös useille keskeisille Euroopan yhteisen oikeusalueen edistämiseen osallistuneille organisaatioille. Avustuksia saivat esimerkiksi merkittävät eurooppalaiset verkostot ja valtiosta riippumattomat järjestöt, joiden toiminnan kohdealoja ovat koulutus (esim. EJTN), ehdonalaiset tuomiot (the Confederation of European Probation – CEP), lailliset oikeudet (Advice on Individual Rights in Europe – AIRE), uhrien tukipalvelut (Victim Support Europe – VSE), epäiltyjen ja syytettyjen suojeleminen (Fair Trials) ja oikeudenmukaisen tilanteen palauttamiseen tähtäävä oikeus (European Forum for Restorative Justice – EFRJ)¹³.

¹⁰ Ibid. s. 5.

¹¹ Ibid. s. 7.

¹² Esimerkiksi ”Legal Experts Advisory Panel” -hankkeessa (oikeudellisten asiantuntijoiden neuvoa-antava paneeli) käsiteltiin oikeudellisen yhteistyön/keskinäisen luottamuksen esteitä EU:ssa ja suositeltiin keinoja tilanteen parantamiseksi.

¹³ *Ex post* evaluation of five programmes implemented under the 2007–2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Criminal Justice Programme (JPEN), ICF, 28.7.2015, s. 9.

http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf

Koska rikosoikeutta koskevassa ohjelmassa keskityttiin oikeudellisen yhteistyön ja keskinäisen luottamuksen parantamiseen (ja pyrittiin tukemaan EU:n laajuisen oikeusalueen luomista), oli erityisen tärkeää, että ohjelmaan osallistui kumppaneita ja lopullisia edunsaajia EU:n eri jäsenvaltioista. Rikosoikeutta koskevaan ohjelmaan sisältyi myös kansallisia toimia (40 toimikohtaista avustusta 284:stä, katso jäljempänä kohta 2.6.2 ”Lisäarvo EU:lle ja avustusten saajille”. Nämä toimet olivat ohjelman kannalta merkityksellisiä.

2.1.1 Ehdotuspyynnöissä asetetut prioriteetit, valitut toimet ja niiden merkityksellisyys politiikkatoimien kannalta

Tärkeimmät käytössä olevat tai tarkasteluajanjakson aikana käyttöön otetut lainsäädäntövälineet koskivat jäsenvaltioiden tuomioistuinten päätösten vastavuoroista tunnustamista, *vaihtoehtoja säilöönnotolle, tuomioistuinten yhteistyötä todisteiden toimittamisessa muille jäsenvaltioille, prosessuaalisia oikeuksia* koskevien säännösten käyttöönottoa sekä *uhrien tukemista ja heille kuuluvien oikeuksien varmistamista*.

Rikosoikeutta koskevan ohjelman vuotuiset prioriteetit heijastavat EU:n rikosoikeuspolitiikassa tapahtuneita muutoksia¹⁴.

Komissio toteutti erilaisia käytännöllisiä välineitä tärkeimpien lainsäädännöllisten välineiden tueksi ja edisti niiden käyttöä. Tavoitteena oli parantaa oikeudellista yhteistyötä ja päätösten vastavuoroista tunnustamista sekä kansalaisten oikeussuojan saatavuutta. Näihin käytännöllisiin välineisiin kuuluivat mm. seuraavat:¹⁵

- *Euroopan oikeusportaali* – kansalaisille, yrityksille, oikeusalan ammattilaisille ja oikeuslaitokselle tarkoitettu verkkosivusto, jonne kootaan tietoa oikeuksista ja erilaisista palveluista ja välineistä
- *eurooppalainen rikosrekisteritietojärjestelmä (ECRIS)* – tietokoneistettu järjestelmä, jonka tarkoituksena on rikostuomioita koskevien tietojen tehokas vaihto EU-maiden välillä
- *Euroopan oikeudellinen verkosto (EJN)* – verkosto, jonka tarkoituksena on edistää oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa EU-maiden välillä
- *oikeusalan koulutus*.

Vuodesta 2010 ehdotuspyynnöissä ja työohjelmissa esitettyjen painopisteiden muotoilussa ryhdyttiin noudattamaan ns. SMART-tavoitteita, eli niissä alettiin entistä täsmällisemmin kuvailla kunkin painopisteen perusteella toteutettavien hankkeiden sisältöön kohdistuvia odotuksia. Lisäksi niissä alettiin entistä tarkemmin ottaa huomioon alan toimintalinjaukset ja lainsäädäntö. Nämä parannukset johtuivat komissiossa Lissabonin sopimuksen voimaantulon seurauksena toteutetuista institutionaalisista muutoksista, joiden myötä komissio sai suuremmat toimivaltuudet oikeus- ja sisäasioiden alalla. Lisäksi oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioiden pääosasto (DG JLS) jaettiin vuonna 2010 sisäasioiden pääosastoon ja oikeusasioiden pääosastoon (rikosoikeutta koskeva ohjelma kuului uuteen oikeusasioiden pääosastoon) ja molemmille pääosastoille annettiin enemmän vastuuta.¹⁶

Toimikohtaisilla avustuksilla ja toiminta-avustuksilla rahoitettujen toimien tavoitteena oli lähinnä tukea olemassa olevan lainsäädännön täytäntöönpanoa.¹⁷ Tietyt toimet tukivat myös välillisesti uuden politiikan kehittämistä siltä osin kuin ne edistivät jäsenvaltioiden oikeusministeriöiden ja oikeuslaitosten jäsenten/oikeusalan ammattilaisten välistä ideoiden vaihtoa ja keskustelua oikeussuojan saatavuuden/yhteistyön esteistä EU:ssa. 334 avustuksesta 16 liittyi toimintalinjausten kartoittamiseen ja niihin liittyvien suositusten laatimiseen.¹⁸

Kun ehdotuspyyntöjen painopistealueisiin sisällytettiin kuvaus hankkeiden odotetusta sisällöstä, niistä tuli täsmällisempiä, mikä auttoi avustuksen hakijoita varmistamaan, että ehdotetut hankkeet olivat

¹⁴ Ibid. s. 11.

¹⁵ Ibid. s. 10–11.

¹⁶ Ibid. s. 11.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

EU:n tavoitteiden kannalta merkityksellisiä. Lisäksi se, että kyseiset painopistealueet liittyivät läheisesti ohjelman tavoitteisiin ja EU:n yleisiin toimintatavoitteisiin, helpotti näihin tavoitteisiin pyrkimistä myös valittujen toimien puitteissa.

Lähes kaikki näitä tuotoksia tuottavat organisaatiot olivat keskeisiä, EU:n rikosoikeudellisten asioiden erikoisnäkökohtien seurannan suhteen johtavia eurooppalaisia foorumeita tai valtiosta riippumattomia järjestöjä, kuten Confederation of European Probation (CEP), Euroopan unionin asianajajaliittojen neuvosto (CCBE), European Organisation of Prison and Correctional Services (EuroPris-järjestö), Fair Trials International (FTI), International Juvenile Justice Observatory, VSE ja Irish Council for Civil Liberties.

Koska edellä mainitut elimet ovat verkostoja, joilla on kattava yleiskuva EU:sta ja vakiintunutta asiantuntemusta asiaankuuluvilla aloilla, niillä oli erinomaiset edellytykset esittää toimintalinjauksia koskevia suosituksia.

Rikosoikeutta koskevan ohjelman rahoituksen avulla hankitut palvelut olivat niin ikään ohjelman ja laajempien EU:n tavoitteiden kannalta merkityksellisiä, sillä niissä keskityttiin pääosin Euroopan oikeusportaalien ja sen eri osien kehittämiseen sekä vaikutusten arviointeihin ja muihin selvityksiin, jotka tukivat EU:n yhteisen rikosoikeusalueen luomista koskevan lainsäädännön ja toimintalinjausten kehittämistä.¹⁹

2.1.2 Ohjelman merkityksellisyys kohderyhmien tarpeiden kannalta

Verkkokyselyyn vastanneista 97 henkilöstä 70 ilmoitti tehneensä tarvearviointeja hankkeidensa suunnittelun ja kehittämisen tueksi. Kuudentoista hankkeen hakulomakkeen asiakirjojen analyysin perusteella kävi kuitenkin ilmi, että lopulta hankkeista vain kuusi oli kehitetty tarvearvioinnin pohjalta. Ehdotuspyynnöissä ei tosin erikseen vaadittu tarvearvioinnin tekemistä ja näytön esittämistä sen tueksi. Jos avustusten hakijat olisivat tehneet tarvearvioinnin, se olisi kuitenkin antanut paljon selkeämmän kuvan hankkeiden merkityksellisyydestä ja parantanut heidän tekemänsä tutkimuksen laatua ja tarjonnut hyvän lähtökohdan hankkeen myöhemmälle arvioinnille. Ilman tarvearviointia laaditut hankkeet voivat toki siitä huolimatta olla kohderyhmien tarpeiden kannalta merkityksellisiä, mutta niihin liittyy riski, että kohderyhmien tukemiseksi olisi saattanut olla mahdollista kehittää merkityksellisempiäkin menetelmiä tai keinoja.²⁰

Verkkokyselyyn vastanneista 97 henkilöstä 69 (81,2 %) ilmoitti saaneensa kohderyhmältään tai -ryhmiltään myönteistä palautetta hankkeen merkityksellisyydestä. Kohderyhmien antaman myönteisen palautteen runsaus (81 %) saattoi johtua osittain siitä, että hankkeita toteuttavat toimijat olivat (tyypiltään) samoja kuin hankkeista hyötyvät toimijat. Tarkemmin sanoen voidaan olettaa, että oikeuslaitosten jäsenet, oikeusalan ammattilaiset jne. hakivat tukea koulutuksen tarjoamiseen omille kollegoilleen muista jäsenvaltioista tulevien kollegoiden lisäksi tai tapaamisten järjestämiseen omien kollegoidensa/muista jäsenvaltioista tulevien asiantuntijoiden kanssa. Vastaavasti kansalliset viranomaiset hakivat avustuksia ECRIS-järjestelmän kanssa yhteensopivien rikosrekisterijärjestelmien ja/tai muiden sähköisen oikeudenkäytön järjestelmien perustamiseen omien oikeusjärjestelmiensä yhdenmukaistamiseksi muiden jäsenvaltioiden kanssa oikeusjärjestelmien.²¹

2.2 SUHDE MUIHIN OHJELMIIN JA TÄYDENTÄVYYS

2.2.1 Täydentävyys muiden EU:n ohjelmien kanssa

Rikosoikeutta koskevan ohjelman perustamisesta tehdyn neuvoston päätöksen N:o 2007/126/YOS 12 artiklan mukaan ohjelman täytäntöönpanossa pyritään täydentävyyteen ja yhteisvaikutuksiin muiden EU:n rahoitusvälineiden kanssa. Tällaisia muita rahoitusvälineitä ovat yksityisoikeutta koskeva ohjelma (JCIV), rikosten ehkäisemistä ja torjuntaa koskeva ohjelma (ISEC), terrorismin ja muiden turvallisuusriskien ehkäisemistä, torjuntavalmiutta ja seurausten hallintaa koskeva ohjelma (CPIS),

¹⁹ Ibid. s. 5.

²⁰ Ibid. s. 13–14.

²¹ Ibid. s. 14.

yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskeva ohjelma (ns. SOLID-rahastot) ja yhteisön tilasto-ohjelma.

Muita EU:n välineitä, jotka saattoivat täydentää tai olla osittain päällekkäisiä rikosoikeutta koskevan ohjelman kanssa, olivat Daphne III -ohjelma, perusoikeuksia ja kansalaisuutta koskeva ohjelma (FRC), elinikäisen oppimisen ohjelma (LLP), seitsemäs tutkimuksen ja kehittämisen puiteohjelma (FP7) ja EU:n uusi tutkimus- ja innovointiohjelma Horizon 2020.

Näiden ohjelmien tavoitteet ja teemat olivat samankaltaisia rikosoikeutta koskevan ohjelman kanssa. Päällekkäisyyttä muiden oikeusasioiden pääosaston ohjelmien kanssa oli kuitenkin helpompi välttää, koska rikosoikeutta koskevan ohjelman tavoitteet oli määritelty täsmällisesti. Muiden oikeusalan ohjelmien tavoitteet erosivat rikosoikeutta koskevan ohjelman tavoitteista seuraavilla osa-alueilla:

- oikeudenala – rikosoikeus vs. yksityisoikeus tai perusoikeudet.
- painopiste – kaikissa ohjelmissa keskityttiin uhreihin, mutta huumetorjuntaa ja -tiedotusta koskeva ohjelma (DPIP) ja Daphne III -ohjelma oli suunnattu tietyille uhriryhmille ja niissä käsiteltiin haittojen ennaltaehkäisemistä ja niiden jälkeistä tukea. Lisäksi DPIP- ja Daphne III -ohjelmassa keskityttiin enemmän hoitoon ja suojeluun kuin rikosoikeutta koskevassa ohjelmassa, jossa painotettiin enemmän uhrin asemaa rikosoikeusjärjestelmän prosesseissa.
- kohderyhmät tai tulokset – kuten ISEC-, Daphne III- ja DPIP-ohjelmien tapauksissa.

Myös DG CONNECTin ohjelmien ja FP7-ohjelman tavoitteet ovat yhdenmukaisia, mutta eivät välttämättä päällekkäisiä, rikosoikeutta koskevan ohjelman kanssa.²²

Myös PROGRESS-ohjelmasta ja Euroopan sosiaalirahastosta (ESR) rahoitettiin oikeuslaitosten jäsenten koulutusta, mutta molemmat täydensivät rikosoikeutta koskevaa ohjelmaa: PROGRESS-ohjelmasta rahoitettiin oikeuslaitoksille suunnattua sukupuolten tasa-arvoa edistävää ja syrjinnän vastaista koulutusta (mitä mikään muista oikeusalan ohjelmista ei tee) ja ESR:stä rahoitettiin pääasiassa kansallisella tasolla toteutettavaa koulutusta.

Rikosoikeutta koskevasta ohjelmasta rahoitetun koulutuksen tarjoama lisäarvo oli puolestaan siinä, että koulutus oli aina luonteeltaan valtioidenvälistä (ja osallistujat hyötyivät muita jäsenvaltioita koskevista tiedoista sekä lisääntyneestä valtioiden välisestä yhteistyöstä).

Taulukko 2-1 kuvaa rikosoikeutta koskevan ohjelman tavoitteiden ja aihealueiden suhdetta tiettyihin EU:n rahoitusohjelmiin ja niiden keskinäistä täydentävyyttä.

Taulukko 2-1: Tavoitteiden täydentävyys ja päällekkäisyys: Rikosoikeutta koskeva ohjelma (JPEN) ja muut EU:n ohjelmat

Oikeudellinen yhteistyö	Lainsäädännön yhteen-sopivuuden parantaminen	Tiedon ja parhaiden käytänteiden vaihto (rikosoikeuden alalla)	Sähköinen oikeuden-käyttö	Oikeus-laitosten henkilöstön koulutus	Uhrien ja syytettyjen oikeuksien suojele	Rikos-oikeus
JPEN	JPEN	JPEN	JPEN	JPEN	JPEN	JPEN
JCIV	JCIV		JCIV	JCIV		
FRC				FRC		
		ISEC			ISEC	ISEC
				Daphne III	Daphne III	
			DG Connect			
		FP7 / Horizon 2020				

Vuotuisten työohjelmien valmistelun yhteydessä pyrittiin parantamaan oikeusasioiden pääosaston ohjelmien keskinäistä täydentävyyttä ja yhdenmukaisuutta keskustelemalla näistä seikoista muiden pääosastojen kanssa komission sisäisen lausuntokierroksen sekä komission yksiköiden välisten yhteistyöryhmien puitteissa. Komissio esitti vuotuisen työohjelman ja sen painopisteet

²² Ibid. s. 16.

ohjelmakomitealle, niin että jäsenvaltiot saivat mahdollisuuden selvittää, oliko niiden ja muiden EU:n tai kansallisen tason aloitteiden välillä täydentävyyteen tai yhdenmukaisuuteen liittyviä ongelmia.²³

2.2.2 Täydentävyys hanketasolla

Ohjelmakauden hankkeiden valinta-, seuranta- ja raportointivaiheissa komissio ei soveltanut täydentävyyden parantamiseksi mitään erityisiä mekanismeja, lukuun ottamatta resurssien jakamista (ts. Euroopan oikeusportaali) yksityisoikeutta koskevan ohjelman (JCIV) kanssa.

Hanketasolla avustusten saajat pyrkivät luomaan yhteisvaikutuksia muiden rikosoikeutta koskevasta ohjelmasta tai muista EU:n ohjelmista rahoitettuja hankkeita toteuttavien kollegoiden tai järjestöjen kanssa ja/tai kansallisista ja kansainvälisistä mekanismeista rahoitettujen hankkeiden kanssa.

Lähes kaksi kolmannesta verkkokyselyyn vastanneista ilmoitti, että jonkinlaisia yhteisvaikutuksia syntyi muiden rikosoikeutta koskevaan ohjelmaan kuuluvien hankkeiden (29 %), muiden EU:n ohjelmien (20 %), kansallisten ohjelmien (20 %) tai kansainvälisten ohjelmien (5,5 %) kanssa.²⁴ Kaikki vastaajat eivät kuitenkaan antaneet esimerkkejä näistä yhteisvaikutuksista, joten ilmoitettujen tietojen vahvistaminen ei ole ollut kaikissa tapauksissa mahdollista.

Avustusten saajat pyrkivät tehostamaan rikosoikeutta koskevasta ohjelmasta rahoitettujen hankkeiden vaikutusta hyödyntämällä muiden hankkeiden yhteydessä saatuja kokemuksia, suunnittelemalla hankkeet ottaen huomioon muiden ohjelmien puitteissa havaitut hyvät käytänteet ja levittämällä hankkeidensa tuloksia muiden hankkeiden yhteydessä perustetuille verkostoille.

Yksi avustuksen saaja ilmoitti antaneensa hankkeensa tulokset levitettäväksi toisen, tutkimuksen pääosaston FP7-ohjelmasta rahoitetun, hankkeen loppukäyttäjien tapaamisissa. Toinen vastaaja kertoi käyttäneensä joitakin LLP-ohjelmasta rahoitetun hankkeen yhteydessä kehitettyjä työkaluja. Rikosoikeutta koskevan ohjelman hankkeiden tuloksia levitettiin myös muiden EU:n ohjelmien rahoituksella järjestetyissä konferensseissa.²⁵

2.3 VAIKUTTAVUUS

Ohjelman vaikuttavuus on määriteltävissä sen mukaan, missä määrin se onnistuu tavoitteidensa saavuttamisessa. Rikosoikeutta koskevan ohjelman onnistuminen on mitattavissa myös sen mukaan, missä määrin kukin ohjelman yksittäisistä hankkeista onnistui saavuttamaan omat tavoitteensa.

2.3.1 Ohjelman saavutukset

Toteutetut toimet ovat kaiken kaikkiaan edistäneet ohjelman tavoitteita, etenkin oikeuslaitosten koulutukseen ja oikeudelliseen yhteistyöhön liittyviä erityistavoitteita. On vaikeaa arvioida, missä määrin hankkeiden tuotokset saavutettiin (suunniteltuihin tuotoksiin verrattuna). Tämä johtuu siitä, että hakijoita pyydettiin määrittelemään tuotoksille mitattavissa oleva tavoite vasta ohjelman loppupuolella. Avustusten saajien omaehtoisen raportoinnin perusteella vaikuttaa siltä, että suurin osa hankkeista (noin 70 %) saavutti ehdotetut tuotoksensa tehokkaasti, ja lähes kaksi kolmannesta onnistui saavuttamaan kaikki tuotoksensa ja tavoitteensa.²⁶

Kaiken kaikkiaan rikosoikeutta koskevan ohjelman toimikohtaisilla avustuksilla ja toiminta-avustuksilla tuotettiin tuotoksia ja myönteisiä tuloksia erityisesti seuraaviin liittyen:²⁷

²³ Ibid. s. 20.

²⁴ Kyselyyn vastanneista 26 (eli 27 % vastaajista) ilmoitti, että yhteisvaikutuksia ei syntynyt, ja 11 vastasi ”en tiedä”. Tähän liittyy pieni metodologinen ongelma, sillä kaikilla vastaajilla ei ollut mahdollisuutta vastata ”ei” tai ”en tiedä”, koska nämä vaihtoehdot lisättiin kyselyyn vasta kun se oli jo käynnissä. Kaiken kaikkiaan 17:llä tässä kertomuksessa huomioon otetuista vastaajista ei ollut näitä vastausvaihtoehtoja, joten 33:sta tähän kysymykseen vastanneesta henkilöstä 17 olisi saattanut vastata ”ei” tai ”en tiedä”, jos heillä olisi ollut valittavanaan tämä vaihtoehto.

²⁵ *Ex post* evaluation of five programmes implemented under the 2007–2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Criminal Justice Programme (JPEN), ICF, 28.7.2015, s. 21.

http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf

²⁶ Ibid. s. 22.

²⁷ Ibid. s. 45.

- Oikeuslaitosten henkilöstön koulutus, jonka avulla parannettiin keskinäistä luottamusta, vaikka tämän ulottuvuutta ei voitukaan mitata, ja josta hyötyi lähes 26 000 tuomaria, syyttäjää ja muuta oikeusalan ammattilaista lähes kaikista jäsenvaltioista.
- Parempi yhteistyö jäsenvaltioiden oikeuslaitosten ja oikeusministeriöiden välillä: lähes tuhat kumppanuutta luotiin, joista suurin osa oli kahdenvälisiä.
- Sääntöjen parempi yhteensopivuus (tai niiden välisten erojen parempi ymmärtäminen) tutkimusta, vastavuoroista oppimista ja sääntöjen harmonisointiin tähtääviä hyviä käytänteitä edistämällä. Nämä edistivät myös EU:n lainsäädännön (parempaa) täytäntöönpanoa kehittämällä niiden osapuolten osaamista, jotka vastaavat sen täytäntöönpanosta kansallisella tasolla.
- Erilaisten oikeudellisen yhteistyön esteiden käsittely kehittämällä asianmukaisia palveluita, tutkimusta, vastavuoroista oppimista ja verkostoitumista. Käsiteltyjä estetyyppejä olivat tiedon ja ymmärryksen puute, viestintäkanavat ja yhteistyöfoorumit, kielelliset erot jne.
- Uhreille ja syytetyille tukea tarjoavien järjestöjen valmiuksien parantaminen.

Rikosoikeutta koskeva ohjelma paransi merkittävästi *oikeudellista yhteistyötä* jäsenvaltioiden oikeuslaitosten ja oikeusministeriöiden välillä muun muassa sen ansiosta, että ohjelman puitteissa luotiin useita kahdenvälisiä kumppanuuksia. Ainakin 947 kumppanuutta luotiin, joista 826 oli jäsenvaltioiden välisiä. Valtioidenvälisten hankkeiden tuotoksia ja tuloksia ovat mm. seuraavat:²⁸

- Parantunut kahdenvälinen yhteistyö jäsenvaltioiden syyttäjien välillä yhteisissä tutkintaryhmissä rajat ylittävissä tapauksissa.
- Parempi asiantuntemus sen suhteen, miten muissa jäsenvaltioissa rikoksista syytettyjä EU:n kansalaisia olisi käsiteltävä.
- Yhteisiä ongelmia koskeva vuoropuhelu, mm. perustamalla EU:n laajuisia työryhmiä, kuten Legal Experts Advisory Panel (lakiasiaain asiantuntijoiden neuvoa-antava paneeli).

Rikosoikeutta koskeva ohjelma edisti selkeästi *oikeudellista yhteistyötä ja yhteensopivuutta* jäsenvaltioiden sääntöjen välillä sekä edisti oikeudellisten esteiden vähentämistä.

Ohjelma edisti sääntöjen yhteensopivuutta jäsenvaltioiden välillä seuraavilla tavoilla²⁹:

- Parannettiin jäsenvaltioiden välisten lainsäädännön/käytäntöjen erojen ymmärtämistä ja kartoitettiin mahdollisia ratkaisuja niiden vähentämiseksi.
- Edistettiin hyviä käytänteitä ja syvempää harmonisointia.
- Lisättiin vuoropuhelua rikosoikeudellisten sääntöjen ylläpitämisestä ja tarkistamisesta vastuussa olevien tahojen välillä, esimerkiksi perustamalla jäsenvaltioiden välisiä työryhmiä, joissa keskustellaan ja kartoitetaan ratkaisuja EU:n lainsäädännön täytäntöönpanoon liittyvien esteiden poistamiseksi.
- Edistettiin EU:n lainsäädännön (parempaa) täytäntöönpanoa lisäämällä lainsäädännön tuntemusta jäsenvaltioissa sekä niiden kykyä panna se täytäntöön.

Kielellisten esteiden vähentämiseksi rikosoikeutta koskevassa ohjelmassa määritettiin tulkkauksipalveluiden saatavuus ensisijaiseksi rahoituskohteeksi, minkä lisäksi myönnettiin avustusta tuomareiden ja syyttäjien kielikoulutusta sekä jäsenvaltioiden kielipalveluiden arviointia varten. Kielikoulutuksen suppeuden vuoksi on epätodennäköistä, että se olisi merkittävästi vähentänyt kielellisiä esteitä. Se on kuitenkin tuonut oman lisänsä *oikeuslaitosten henkilöstön koulutukseen* ja edistänyt oikeusalan ammattilaisten kielikoulutusta³⁰, joka on yksi komission painopistealueista³¹.

Yksi tärkeimmistä rahoitetuista toimitusmuodoista (47 toimikohtaista avustusta ja 10 hankintasopimusta, joiden yhteissumma oli 4,2 miljoonaa euroa) liittyi jäsenvaltioiden tukemiseen rikosrekisterijärjestelmien muuttamisessa yhteensopiviksi EU:n tasolla, jolloin rekisteritietoja

²⁸ Ibid. s. 26.

²⁹ Ibid. s. 27.

³⁰ Ibid. s. 27–28.

³¹ Ks. vuoden 2011 tiedonanto *Parannetaan luottamusta oikeuden saatavuuteen EU:ssa: eurooppalaisen oikeusalan koulutuksen uusi ulottuvuus* <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0551:FIN:FI:PDF>.

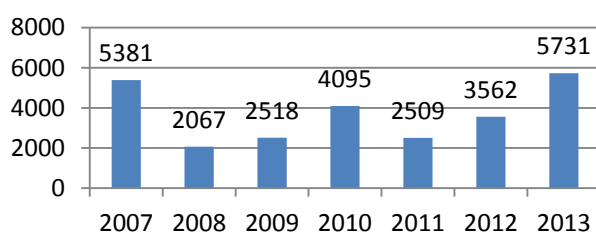
voitaisiin vaihtaa ECRIS-järjestelmän kautta. Vaikka hankekumppanit jäsenvaltioissa totesivat ECRIS-järjestelmän käyttöönotossa ilmenneen joitakin ongelmia, järjestelmä otettiin onnistuneesti käyttöön vuonna 2012. Tämä merkitsee sitä, että rikosoikeutta koskevan ohjelman toimet tällä alueella ovat onnistuneet ainakin osittain.³²

Siltä osin kuin rikosoikeutta koskevan ohjelman toimet tukivat *jäsenvaltioiden välisen vuoropuhelun ja vaihdon* parantamista ja oikeudellista yhteistyötä, ohjelma on parantanut yhteyksiä ja tiedon ja parhaiden käytänteiden vaihtoa oikeus- ja hallintoviranomaisten välillä. Rahoitetuista 334 toimesta ainakin 187:ään sisältyi oleellisena osana vastavuoroinen oppiminen, hyvien käytänteiden vaihto ja yhteistyö. Nämä toimet edistivät tiedonvaihtoa ja lisäsivät yhteydenpitoa kansallisten oikeuslaitosten jäsenten välillä. Kansalliset viranomaiset 21:sta jäsenvaltiosta³³, mukaan lukien 15 oikeusministeriötä, hallinnoivat yhtä tai useampaa rikosoikeutta koskevan ohjelman avustusta. Monilla näistä avustuksista tuettiin kansallisten rikosrekisterijärjestelmien muuttamista yhteensopivammiksi eurooppalaisen ECRIS-järjestelmän kanssa.³⁴

Toimien rahoittamiseen tarkoitettujen avustusten lisäksi rikosoikeutta koskevasta ohjelmasta myönnettiin rahoitusta konsulttien kanssa tehtäville sopimuksille, jotka koskivat Euroopan oikeusportaalin kehittämistä ja ylläpitoa.³⁵

Rikosoikeutta koskevan ohjelman avustuksista kaikkiaan 93, arvoltaan yhteensä yli 44 miljoonaa euroa (26 % koko ohjelman budjetista vuosiksi 2007–2013), myönnettiin nimenomaan oikeuslaitosten ja oikeusalan ammattilaisten koulutukseen. Tarkastelujakson aikana koulutusta sai 25 863 tuomaria, syyttäjää ja muuta oikeusalan ammattilaista, eli edunsaajia oli keskimäärin 3 695 vuodessa. Kuviossa 2-1 esitetään näihin koulutustapahtumiin kunakin vuonna osallistuneiden oikeusalan ammattilaisten lukumäärä. Koulutustapahtumiin kuuluivat toimikohtaisin avustuksin rahoitettu koulutus, kumppanuutta koskevat puitesopimukset ja toiminta-avustukset EJTN:lle.

Kuvio 2-1: Rikosoikeutta koskevasta ohjelmasta rahoitetun oikeusalan EU-koulutuksen osallistujat vuosina 2007–2013



Komissio on asettanut tavoitteeksi kouluttaa puolet kaikista EU:n oikeusalan ammattilaisista (arviolta 700 000 henkeä) vuoteen 2020 mennessä. Tavoitteen saavuttamiseksi on kussakin jäsenvaltiossa koulutettava joka vuosi vuoteen 2020 asti vähintään 5 prosenttia kaikista oikeusalan ammattilaisista. Koulutus voidaan toteuttaa paikallisella, kansallisella tai unionin tasolla, ja sen voivat järjestää paikalliset, kansalliset tai EU-tason toimijat.³⁶ Eurooppalaista oikeusalan koulutusta koskeva komission kertomus vuodelta 2014 osoitti, että vuoden 2013 tavoite saavutettiin tuomareiden osalta (ks. kuvio 2-2 ylempi kaavio). Syyttäjien osalta vuotuinen koulutustavoite saavutettiin 19 jäsenvaltiossa.

³² *Ex post* evaluation of five programmes implemented under the 2007–2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Criminal Justice Programme (JPEN), ICF, 28.7.2015, s. 28.

http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf

³³ Kaikki paitsi Belgia, Kypros, Malta, Ruotsi, Slovakia, Tanska ja Unkari.

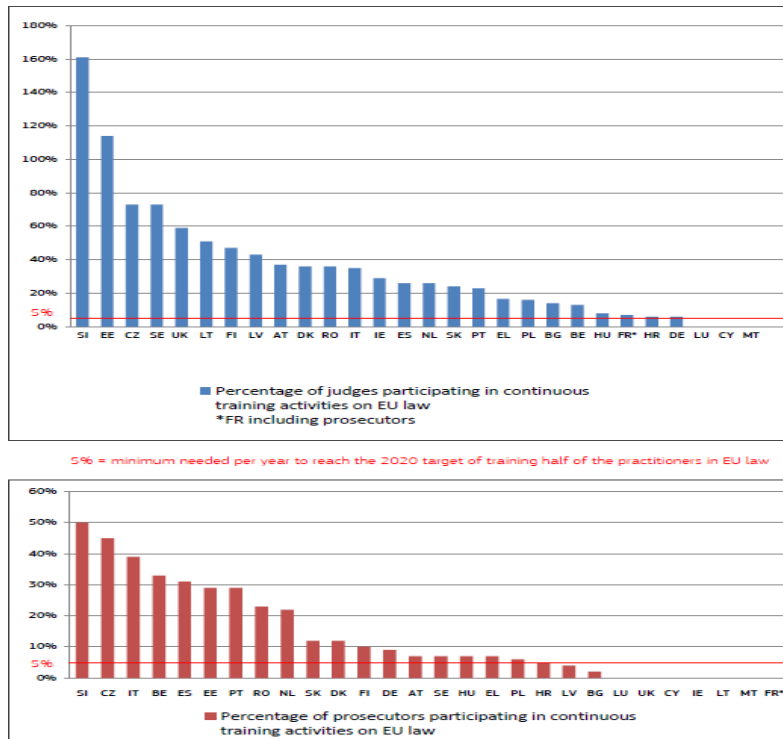
³⁴ *Ex post* evaluation of five programmes implemented under the 2007–2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Criminal Justice Programme (JPEN), ICF, 28.7.2015, s. 27.

http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf

³⁵ *Ibid.* s. 28.

³⁶ KOM(2011) 551 lopullinen, *Parannetaan luottamusta oikeuden saatavuuteen EU:ssa: eurooppalaisen oikeusalan koulutuksen uusi ulottuvuus* <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0551:FIN:FI:PDF>.

Kuvio 2-2: Vuonna 2013 täydennyskoulutukseen omassa jäsenvaltiossaan ja syyttäjien osalta ulkomailla osallistuneiden tuomareiden ja syyttäjien lukumäärä



Lähde: European Judicial Training 2014. Lukuun sisältyy koulutus, jonka rahoitus on peräisin muista EU-ohjelmista tai EU:n virastoilta, kuten PROGRESS-ohjelmasta, yksityisoikeutta koskevasta ohjelmasta ja perusoikeuksia ja kansalaisuutta koskevasta ohjelmasta.

Merkittävä osa rikosoikeutta koskevan ohjelman avustuksista myönnettiin hankkeille, jotka keskittyivät suoraan tai välillisesti uhrien ja syytettyjen oikeuksiin. Yksi tärkeimmistä tavoista, joilla rikosoikeutta koskeva ohjelma paransi uhrien ja syytettyjen oikeuksiin liittyvää keskinäistä luottamusta EU:ssa, oli rahoituksen myöntäminen näillä aloilla toimiville EU-tason foorumeille ja erityisesti seuraaville:

- Fair Trials International -järjestö, joka pyrkii muun muassa ”osallistamaan ja tukemaan [ihmisoikeuksien asiantuntijoista muodostuvaa] oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin puolustajien kansainvälistä liikettä [verkostoa], ja
- Victim Support Europe -järjestö (VSE), kansallisista uhrien tukijärjestöistä muodostuva verkosto, joka edistää uhrien oikeuksien ja tukipalveluiden perustamista ja kehittämistä kaikkialla Euroopassa.³⁷

2.3.2 Hankkeiden saavutukset

Suurin osa hankkeista (noin 70 %) saavutti tavoitteensa ja suunnitellut tuotokset. Lähes kolmannes hankkeista ei kuitenkaan ollut aivan yhtä tehokkaita, sillä ne eivät saavuttaneet kaikkia tavoitteitaan (ks. taulukko 2-2). Vain muutamissa tapauksissa (noin 5 % päätökseen saaduista hankkeista) tämä vaikutti merkittävästi hankkeen operatiivisten tavoitteiden saavuttamiseen. Vaikka jotkut esiin tulleista esteistä liittyivät odottamattomiin ulkoisiin tekijöihin, toisia niistä olisi voitu määrittää ja lieventää riskinarviointistrategian avulla.

³⁷ Ex post evaluation of five programmes implemented under the 2007–2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Criminal Justice Programme (JPEN), ICF, 28.7.2015, s. 28.
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf

Taulukko 2-2: Hankkeiden yhteydessä tavattujen täytäntöönpano-ongelmien syyt

Ongelman syy	Hankkeiden lkm.
Henkilökunnan lähtö / riittämätön henkilökunta	5
Ajan puute	21
Odottamaton (ulkoinen) este	17
Taloudelliset seikat / rahoituksen puute	12
Tekniset syyt (esim. ongelmat digitaalisten järjestelmien tai sähköisen oikeuden ohjelmiston toiminnan kanssa)	5
Olosuhteet, jotka olisi pitänyt kartoittaa loogisen mallin yhteydessä (esim. tietojen puute, edunsaajien osallistumattomuus, ajoitusongelmat, yhdenmukaisuus poliittisten linjausten kehittymisen kanssa jne.)	15
Euroopan komissiosta johtuvat viiveet	2
Loogiseen malliin tehdyt muutokset	7

Lähde: kaikki ICF:n kartoittamat hankeasiakirjat (lkm. = 334)

Yli kaksi kolmannesta loppuun saatetuista hankkeista toteutettiin juuri niin kuin oli suunniteltu, kun taas yhden kolmanneksen kohdalla hankkeen/työohjelman alkuperäisiin toteuttamissuunnitelmiin tehtiin ainakin jonkinlaisia muutoksia.³⁸

2.4 KESTÄVYYS JA SIIRRETTÄVYYS

Arvioijat analysoivat, olivatko hankkeiden tulokset, seuraukset ja vaikutukset kestäviä vielä hankkeiden rahoituskauden jälkeenkin. Arvioinnissa määritettiin kolme kestävyuden tasoa:

1. Lyhyen aikavälin kestävyys, joka saavutetaan pääasiassa hankkeiden tuloksia levittämällä.
2. Keskipitkän aikavälin kestävyys, joka edellyttää hankkeen tulosten ja/tai kumppanuuksien jatkumista.
3. Pidemmän aikavälin kestävyys, joka saavutetaan pääasiassa siirtämällä hankkeiden tuloksia muihin yhteyksiin tai muille organisaatioille ja jäsenvaltioille ilman (tai lähes ilman) lisärahoitusta.

2.4.1 Hankkeiden toimien ja tuotosten jatkuminen ja levittäminen

Niistä 121:stä päätökseen saadusta hankkeesta, joiden loppukertomuksissa oli näyttöä kestävyydestä, 39 hankkeen (32 %) loppukertomuksessa ilmoitettiin, että hanketta jatkettaisiin, koska sille oli saatu jatkorahoitusta. Näiden 39 hankkeen yhteydessä oli kehitetty erilaisia työvälineitä, kuten ECRIS-järjestelmä, uhrien tukipalvelut ja oikeudenmukaisen tilanteen palauttamiseen tähtäävää oikeutta koskevat ohjelmat. Toisin sanoen hankkeet liittyivät jo kehitettyihin järjestelmiin tai palveluihin, joiden toteuttamisen jatkaminen vaati jatkorahoitusta. Tämä ei kuitenkaan koskenut kaikkia rikosoikeutta koskevan ohjelman hankkeita. Toimikohtaisin avustuksin tai toiminta-avustuksin tuettujen, tutkimukseen keskittyvien hankkeiden jatkaminen ei välttämättä edellyttänyt rahoitusta. Vastaavasti hankkeet, joissa keskityttiin koulutukseen tai vastavuoroiseen oppimiseen, olisivat tarvinneet lisärahoitusta vain siinä tapauksessa, että koulutusta olisi laajennettu uusille osallistujille.³⁹

Lisäksi 28 hankkeen loppukertomuksessa ilmoitettiin, että hanke jatkuisi osittain, eli esimerkiksi joitakin koulutuksen osia jatkettaisiin tai hankkeesta opittua käytettäisiin uusien hankkeiden

³⁸ Ibid. s. 31.

³⁹ Ibid. s. 36.

kehittämiseen tai edistämiseen. Näissä tapauksissa voidaan olettaa, että osittaiselle jatkamiselle on löytynyt rahoitusta. Verkkokyselyn tulosten perusteella useimmat avustusten saajista (71 %, eli 86 vastaajasta 61) tarvitsisivat lisärahoitusta hankkeen/toimen jatkamista varten. Täydentävissä haastatteluissa 33 haastatellusta 25 totesi, että lisärahoitusta tarvitaan hankkeen jälkeen toteutettaviin jatkotoimiin, kuten koulutukseen ja käännöksiin, kehitettyjen tuotteiden testaamiseen ja menetelmien käyttöönottoon.

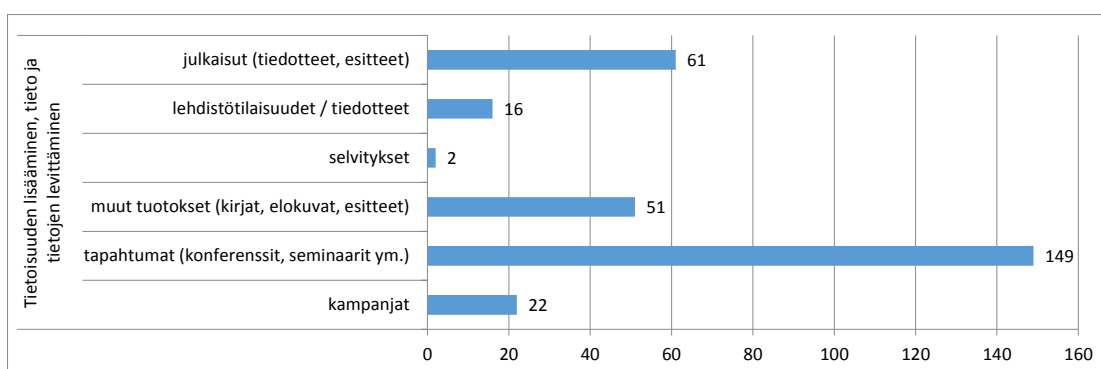
Toisaalta 33 haastatellusta 20 totesi, että esimerkiksi tulosten levittämistä ja tietoisuuden lisäämistä olisi mahdollista jatkaa myös ilman lisärahoitusta.⁴⁰

Kaiken kaikkiaan komissio levitti hankkeiden tuloksia rajoitetusti, sillä se luotti enimmäkseen siihen, että avustusten saajat levittävät tuotoksiaan suoraan kohderyhmilleen, ja komission henkilöresurssit oli varattu lähinnä varainhoidon tehtäviin. Joitakin koulutusmateriaaleja julkaistiin, ja hankkeiden menojen ja määrärahojen seurannan arviointia painotettiin enemmän kuin tulosten seuranta. Vain joitakin koulutushankkeiden tuotoksia julkaistiin Euroopan oikeusportaalissa. Koulutusmateriaaleja ladattiin oikeusportaaliiin vain jos ne olivat kattavia ja merkityksellisiä ja täyttivät aukon tarjonnassa (lähinnä julkisen hallinnon Eurooppa-instituutin (EIPA) seminaarit, linkit EJTN:ään ja ”Building Mutual Trust” -hankkeen⁴¹ verkkosivut).⁴²

Tulosten levittämistä edellytettiin ehdotuspyynnöissä, ja komissio kannusti siihen. Toimikohtaisia avustuksia koskevissa ehdotuspyynnöissä kehoitettiin hakijoita esittämään suunnitelma tulosten levittämistä varten. Toiminta-avustusten hakijoita sen sijaan ei vaadittu esittämään levittämisstrategiaa. Verkkokyselyyn vastanneista 95 henkilöstä 87 (92 %) ilmoitti, että heillä oli selkeä suunnitelma hankkeensa/toimintojensa tulosten levittämistä varten. Kun analysoitiin 12 toimikohtaista avustusta koskevaa hakulomaketta, jotka kattoivat kaikki painopistealueet ja ohjelman kaikki toteuttamisvuodet, todettiin, että levittämisstrategioiden laatu vaihteli⁴³.

Rikosoikeutta koskevasta ohjelmasta myönnettyjen 334 avustuksen asiakirjojen kvantitatiivinen analyysi osoitti, että ainakin 197 (59 %) kaikista avustuksen saajista toteutti hankkeensa/työohjelmansa yhteydessä tietoisuuden lisäämiseen tai levittämiseen liittyviä toimia. Avustusten saajien loppukertomuksissa esitettyjen hankkeiden tuotosten analyysin (ks. kuvio 2-3) perusteella tärkeimpiä levittämisvälineitä olivat tapahtumat, uutislehtiset tai esitteet ja muut tuotokset. Lisäksi jotkut avustusten saajista perustivat verkkosivut levittääkseen hankkeeseen liittyvää tietoa. Arvioinnin yhteydessä kävi kuitenkin ilmi, että kaikkia hankkeiden verkkosivuja ei ylläpidetty hankerahoituksen päätyttyä.

Kuvio 2-3: Levittämiseen ja tietoisuuden lisäämiseen liittyvien toimien tuotokset (lkm.=221)



Lähde: Analyysi perustuu 221 avustukseen, joiden loppukertomukset olivat saatavilla.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Hanke tukee oikeusalan ammattilaisten kielikoulutusta.

⁴² *Ex post* evaluation of five programmes implemented under the 2007–2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Criminal Justice Programme (JPEN), ICF, 28.7.2015, s. 33–34.
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf

⁴³ Ibid. s. 34.

Joka tapauksessa se, että kyseiset toimet herättivät päätöksentekijöiden huomion ja lisäsivät eri jäsenvaltioiden viranomaisten välistä yhteydenpitoa, viittaa siihen, että levittäminen on tuottanut ainakin jossain määrin tuloksia. Kaikkiaan 44 verkkokyselyyn vastanneista ilmoitti, että hankkeen tuotoksia oli jo toteutettu onnistuneesti muissa kuin heidän omassa jäsenvaltiossaan. Lisäksi 29 ilmoitti, että hankkeiden/toimien tuloksia oli hyödynnetty politiikkatoimissa yhdessä tai useammassa valtiossa.⁴⁴

2.4.2 Kumppanuuksien jatkuminen hankkeen päättymisen jälkeen

Loppukertomuksissa annettujen tietojen perusteella rikosoikeutta koskevan ohjelman avustusten nojalla perustetuista kumppanuuksista 17 jatkui joko kokonaisuudessaan tai osittain myös hankkeen päättymisen jälkeen. Todennäköisesti jatkettuja kumppanuuksia on enemmänkin, sillä 91:stä verkkokyselyyn vastanneesta 71 (78 %) ilmoitti, että heidän kumppanuutensa jatkui jo tai jatkuisi todennäköisesti hankkeen päättymisen jälkeen. Haastatellut ja verkkokyselyyn vastanneet avustusten saajat raportoivat myönteisesti myös rikosoikeutta koskevan ohjelman yhteydessä luotujen kumppanuuksien hyödyllisyydestä. Täydentävien haastattelujen perusteella jotkut näistä kumppanuuksista olikin muodostettu jo ennen hankkeen alkua. Kokemus aiemmista kumppanuuksista edisti tiimin muodostamista, tiimin jäsenten välistä viestintää ja ongelmanratkaisua ja helpotti yhteyksien luomista uusien hankkeiden kanssa.⁴⁵ Siitä, minkä vuoksi kumppanuuksia ei jatkettu, ei kerätty tietoa.

2.4.3 Tuotosten mahdollinen kestävyys ja siirrettävyys

Tuotosten ja tulosten levittäminen laajalle yleisölle voi lisätä niiden kestävyttä. Monet tuotoksista oli alun perinkin suunniteltu käytettäväksi EU-tasolla (esim. EJTN:n oikeusalan koulutus oli suunniteltu useista jäsenvaltioista tuleville osallistujille ja Euroopan oikeusportaali oli suunniteltu kaikkien jäsenvaltioiden käytettäväksi). Jotkut niistä tuotoksista ja tuloksista, joita ei ollut suunniteltu EU:n laajuiseen käyttöön, oli kuitenkin suunniteltu muihin jäsenvaltioihin siirrettäväksi.

Avustusten saajien oli vaikeaa osoittaa hankkeidensa kestävyys loppuraportoinnissaan. Tämä johtui siitä, että raportointimääräaika oli vain kaksi tai kolme kuukautta hankkeiden päättymisen jälkeen, mikä ei ole riittävän pitkä aika kestävyden osoittamista varten.

Monet arviointia varten haastatelluista hankekumppaneista ilmoittivat, että he olivat suunnitelleet hankkeensa selkeiden tuotteiden tai tuotosten pohjalta, joista useita siirrettäisiin, tai voitaisiin siirtää, muihin jäsenvaltioihin. Verkkokyselyyn vastanneista 89 henkilöstä kaikkiaan 70 sanoi myös, että kaikkia tai joitakin tuotoksista voitaisiin käyttää sellaisinaan useammassa kuin yhdessä valtiossa. Lisäksi 22 vastaajaa ilmoitti, että tuotokset olisivat pienin muutoksin siirrettävissä useampaan kuin yhteen valtioon. Yli kaksi kolmasosaa vastaajista (61) ilmoitti, että hankkeiden/toimien tuloksia oli hyödynnetty politiikkatoimissa yhdessä tai useammassa valtiossa.⁴⁶

Haastatellut mainitsivat myös tekijöitä, jotka saattaisivat muodostua esteiksi täydelle siirrettävyydelle. Näitä olivat mm. mukautuminen valtioiden erityislainsäädäntöön, käänösvaatimukset, muiden jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien kypsyyden, eri teemojen tärkeysjärjestys eri jäsenvaltioissa ja erityisen hanketuotoksen tarve (eli koulutustyökalu tai -menetelmä).

2.5 TEHOKKUUS JA YKSINKERTAISTAMISMAHDOLLISUUDET

Tässä osiossa arvioidaan ohjelman tehokkuutta suhteessa seuraaviin:

- käytettävissä olevien taloudellisten resurssien riittävyys ja tehokkuus
- rahan käytön tarkoituksenmukaisuus saavutettuihin myönteisiin vaikutuksiin verrattuna
- missä määrin varojen kohdentuminen eri rahoitusvälineille oli asianmukaista ja riittävää hankkeen tavoitteiden saavuttamiseksi.

⁴⁴ Ibid. s. 35.

⁴⁵ Ibid. s. 36.

⁴⁶ Ibid. s. 37.

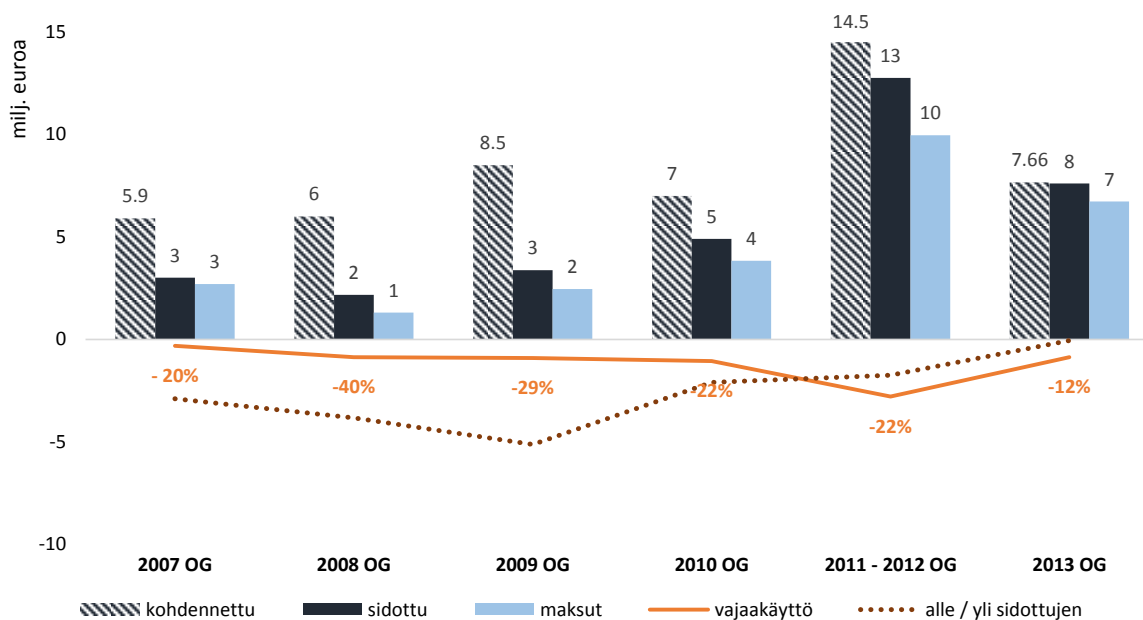
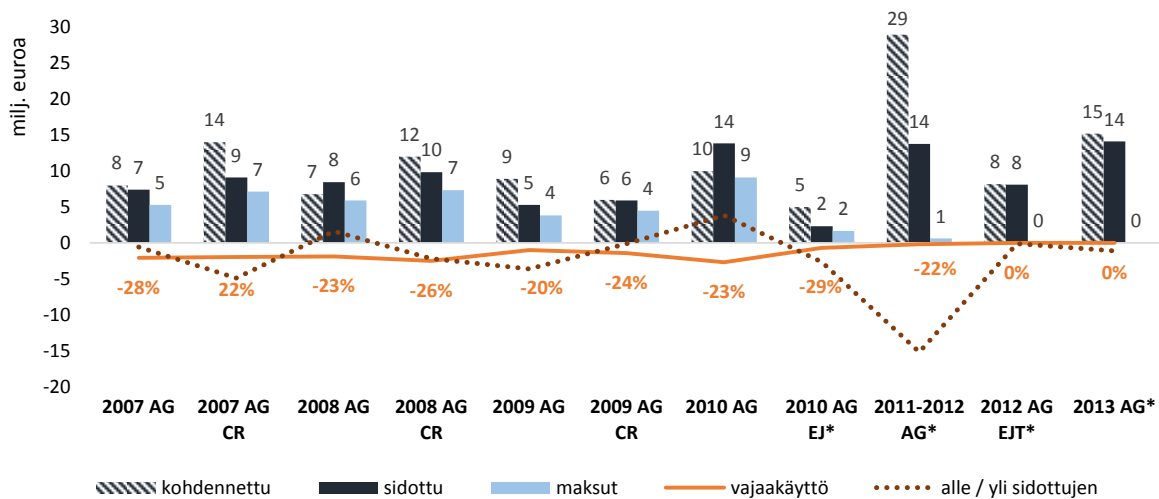
Tässä osiossa tarkastellaan myös komission hallinnoinnin tehokkuutta ja pohditaan, olisiko ohjelman hallinnointia voitu yksinkertaistaa.

2.5.1 Käytettävissä olevien rahoitusvarojen riittävyys ja tehokkuus

Analyysi osoitti, että käytettävissä olevat määrärahat olivat riittäviä tavoitteiden saavuttamiseksi, kun otetaan huomioon, että ohjelman tavoitteet olivat hyvin määriteltyjä eivätkä liian kunnianhimoisia. Myös avustusten saajat ilmoittivat, että avustukset olivat yleensä ottaen riittäviä ja autoivat heitä toteuttamaan tavoitteensa ja vaikuttamaan asioihin omalla alallaan.

Kohdennettujen ja (lopulta) sidottujen varojen vertailu viittaa siihen, että hankkeille myönnettyjen varojen vajaakäyttö oli yleistä ohjelman alussa: ehdotuspyyntökohtaiset sitoumukset olivat järjestelmällisesti pienempiä kuin alun perin kohdennetut määrät, vaikka tilanne parani tiettyssä määrin myöhempien ehdotuspyyntöjen kohdalla (katso Figure 2-4). Alun epäsuhtaisuus johtui siitä, että rikosoikeutta koskeva ohjelma oli uusi ohjelma, jonka kohdesidosryhmällä oli suhteellisen vähän kokemusta rahoitushakemuksista. Rahoitusvälineiden käytössä noudatettiin selkeää logiikkaa ja niiden käyttö oli kaiken kaikkiaan tehokasta.

Kuvio 2-4: Rikosoikeutta koskevan ohjelman perusteella kohdennetut, sidotut ja ajantasaiset maksetut määrät yhteensä ja yli-/alisitoumukset ja vajaakäyttö ehdotuspyyntöä kohti (toimikohtaiset avustukset ylempänä, toiminta-avustukset alempana)



*Huomautus: Toiminta-avustusten rahoituslukuihin sisältyvät myös kumppanuutta koskevat puitesopimukset ja toiminta-avustusten monopolit. Vuosina 2011–2012 rahoitettujen hankkeiden ja määrärahojen luvut on yhdistetty. Vajaakäyttö on laskettu kaikkien päätökseen saatujen hankkeiden sidottujen ja maksettujen varojen välisenä erona. *Kaikkia hankkeita ei ole saatettu päätökseen (rahankäytön ja vajaakäytön luvut koskevat ainoastaan päätökseen saatuja hankkeita). CR–rikosrekisteritiedot, EJ–sähköinen oikeus, EJ–Euroopan juridinen koulutus.*

2.5.2 Käytetyt varat verrattuna saavutettuihin vaikutuksiin

Rikosoikeutta koskevasta ohjelmasta myönnettiin 131 miljoonaa euroa 334:ään pääosin valtioidenväliseen hankkeeseen, jotka edustivat yli 1 200:aa kumppani- ja johtavaa organisaatiota.⁴⁷ Kaiken kaikkiaan ohjelmasta rahoitettiin 21 miljoonan euron lisärahoituksen avulla 174:ää julkisiin hankintoihin liittyvää hanketta. Näin edistettiin ohjelman yleisten ja erityistavoitteiden saavuttamista tukemalla esimerkiksi lainsäädännön valmistelua, saattamalla asiantuntijoita yhteen keskustelemaan erilaisista oikeusalan esteistä sekä levittämällä keskeisiä viestejä⁴⁸.

Ohjelman odotetut vaikutukset liittyivät rikosoikeutta koskevan Euroopan oikeusalueen luomiseen vastavuoroisen tunnustamisen ja keskinäisen luottamuksen pohjalta. Odotetut tulokset liittyivät oikeudellisen yhteistyön vahvistumiseen, EU:n rikosoikeuden edistämiseksi toimivien eurooppalaisten verkostojen tukemiseen, oikeusalan ammattilaisten rajat ylittävän koulutuksen kehittämiseen ja keskinäisen luottamuksen vahvistamiseen uhrien ja syytettyjen oikeuksien suojelemiseksi.⁴⁹

Vaikka odotetut vaikutukset olivat ehdottomasti kunnianhimoisia ja haasteellisia, rikosoikeutta koskevan ohjelman resurssit ovat edistäneet, vaikkakin vaikeasti mitattavalla tavalla, myös EU:n oikeusalueen kehittämiseen liittyviä laajempia tavoitteita, sillä se on tuonut uuden rahoituslähteen täydentämään monia muita välineitä (esim. lainsäädäntö, politiikka, EU:n virastot). Lisäksi ohjelma auttoi komissiota useiden Euroopan oikeusalueeseen liittyvien EU:n tavoitteiden toteuttamisessa.⁵⁰ Kun analysoitiin päätökseen saatuja hankkeita, joista tietoa oli saatavilla, kävi ilmi, että päätökseen saatetuista⁵¹ toimikohtaisista avustuksista ja toiminta-avustuksista jopa 73 prosentissa oli näyttöä saavutetuista tuloksista ja vaikutuksista, ja vain 16 prosentissa näistä ei ollut näyttöä.⁵²

Vaikka arvioinnin yhteydessä kerätty näyttö ei riitä sen johtopäätöksen tekemiseen, että ohjelmaan käytetyt varat olisivat olleet saavutettuihin tuloksiin ja vaikutuksiin verrattuna kohtuullisia⁵³, yksilöidyt tulokset ja vaikutukset viittaisivat kuitenkin ehdottomasti siihen, että varojen käyttö on ollut ohjelman saavutusten kannalta kohtuullista, kuten jo ”vaikuttavuus”-kriteerin kohdalla mainittiin.⁵⁴

2.5.3 Varojen kohdentamisen tarkoituksenmukaisuus eri rahoitusvälineiden kesken

Rikosoikeutta koskevan ohjelman toteuttamiseen vuosina 2007–2013 myönnettiin vuotuisten työohjelmien mukaan kaikkiaan 196 miljoonaa euroa, eli keskimäärin 28 miljoonaa euroa vuodessa. Eniten rahoitusta myönnettiin toimikohtaisille avustuksille (115 miljoonaa euroa, eli 58 % koko ohjelman määrärahoista), ja seuraavaksi eniten toiminta-avustuksille (50 miljoonaa euroa, eli 25 %). Julkisiin hankintoihin kohdennettu määrä oli alun perin 32 miljoonaa euroa, eli 16 % kokonaismäärästä. Ehdotuspyyntöjen kautta kohdennettujen määrien perusteella toimikohtaisiin

⁴⁷ Tässä luvussa ei oteta huomioon sellaisten järjestöjen kaksinkertaista laskentaa, jotka saivat useamman kuin yhden avustuksen.

⁴⁸ *Ex post* evaluation of five programmes implemented under the 2007–2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Criminal Justice Programme (JPEN), ICF, 28.7.2015, s. 45.
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf

⁴⁹ *Ibid.* s. 45.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Kaiken kaikkiaan 210 toimikohtaista avustusta ja 50 toiminta-avustusta katsotaan saatun lähes tai täysin päätökseen.

⁵² Muiden hankkeiden osalta ei ollut saatavilla selkeää näyttöä, tai tietoa ei ollut.

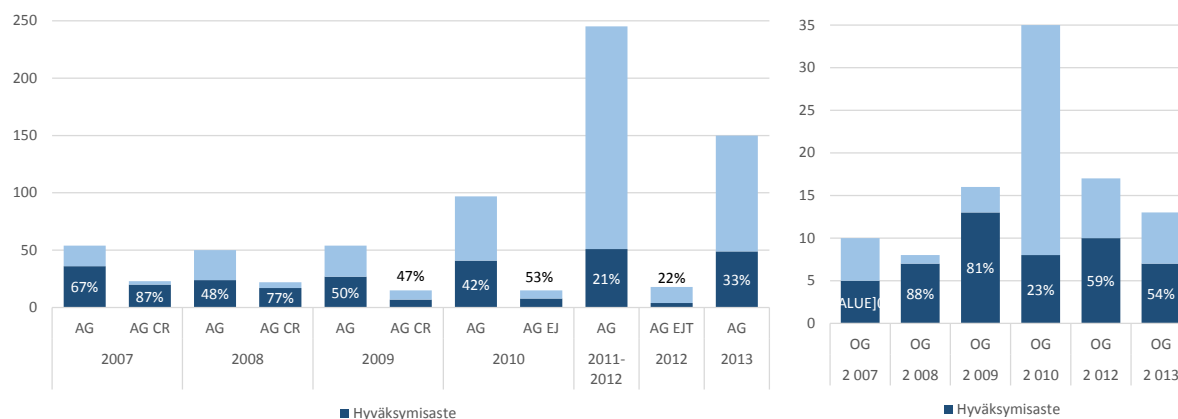
⁵³ Kun otetaan huomioon myös se, että noin kolmannes rahoitetuista toimista oli vielä kesken ja että tiettyjen tulosten ja vaikutusten toteutumiseen kuluu aikaa.

⁵⁴ *Ex post* evaluation of five programmes implemented under the 2007–2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Criminal Justice Programme (JPEN), ICF, 28.7.2015, s. 45.
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf

avustuksiin kohdennettiin kuitenkin 123 miljoonaa euroa, eli noin 8 miljoonaa euroa enemmän kuin vuotuisissa työohjelmissa oli alun perin suunniteltu (ks. taulukot 1-1 ja 1-2).⁵⁵

Kunkin ehdotuspyynnön perusteella saatujen hakemusten suhteellisen alhainen lukumäärä ja niiden korkea hyväksymisprosentti, etenkin ensimmäisten toimikohtaisten avustusten ehdotuspyyntöjen osalta (67 % vuoden 2007 toimikohtaisista avustuksista ja 87 % rikosrekistereihin (CR) liittyvistä vuoden 2007 toimikohtaisista avustuksista, 48 % vuoden 2008 toimikohtaisista avustuksista ja 77 % rikosrekistereihin liittyvistä vuoden 2008 toimikohtaisista avustuksista) kertoo jälleen ohjelman suhteellisen vähäisestä näkyvyydestä sen alussa ja mahdollisista vaikeuksista houkutella sidosryhmiä tekemään hakemuksia (ks. kuvio 2-5).

Kuvio 2-5: Hyväksytyjen avustusten osuus kaikista hakemuksista ehdotuspyynnöittäin



Kun tarkastellaan toimikohtaisten avustusten ja toiminta-avustusten määrärahojen käyttöastetta (eli maksujen osuutta sitoumuksista), myönnetty avustusrahoitus näyttäisivät kaiken kaikkiaan olleen hieman suurempia kuin mitä avustusten saajat pystyivät käyttämään. Toimikohtaisten avustusten keskimääräinen käyttöaste oli 76 prosenttia ja toiminta-avustusten 80 prosenttia. Toiminta-avustusten tilanne vaikutti paranevan ajan mittaan ja vajaakäyttö siis vähenevän. Hankintoja koskevat tiedot osoittivat, että alun perin kohdennetuista 32 miljoonasta eurosta sidottiin 21 miljoonaa euroa. Tämän perusteella tarjolla oleva rahoitus on ollut kokonaisuutena riittävää.⁵⁶

Kun lisäksi otetaan huomioon se, mille sidosryhmille ohjelma oli tarkoitettu, on olemassa riski, että tämän tyyppisen rahoituksen osalta saavutetaan ”täysi käyttökapasiteetti”. Tähän on kaksi syytä:

- kyseisten sidosryhmien suhteellisen rajallinen lukumäärä (toisin kuin esimerkiksi Daphne III -ohjelman kaltaisten ohjelmien kohdalla, joiden kysyntä on paljon suurempi, koska niiden kohdesidosryhmät ovat paljon monipuolisempia ja niitä on paljon enemmän)
- monien on suoritettava avustuksen täytäntöönpanoon liittyvät tehtävät normaalin jokapäiväisen työn lisäksi.

2.5.4 Komission hallinnointi ja yksinkertaistamismahdollisuudet

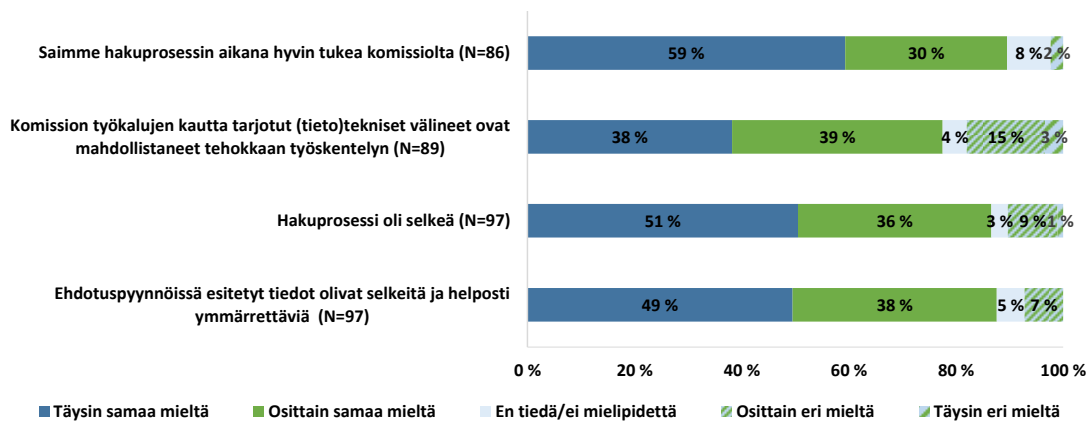
Verkkokyselyn tulosten perusteella rikosoikeutta koskevan ohjelman rahoituksen hakemiseen sisältyviä vaatimuksia pidettiin yleensä ottaen tarkoituksenmukaisina, kuten alla esitetään (kuvio 2-6).

Kuvio 2-6: Komission hakuprosessin aikana antamaa tukea koskevat verkkokyselyvastaukset

⁵⁵ Ibid. s. 40.

⁵⁶ Ex post evaluation of five programmes implemented under the 2007–2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Criminal Justice Programme (JPEN), ICF, 28.7.2015, s. 42.

http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf



Lähde: Kysely viiden oikeusasioiden pääosaston ohjelman (2007–2013) jälkiarviointia varten. **Kysymys 36:** Kommentoikaa seuraavia väittämiä, jotka liittyvät komission hallinnoimiin viiteen ohjelmaan sekä komission suorittamaan oman hankkeen/toimien seurantaan ja arviointia: [ks. kaavio]

Ehdotuspyynnöissä esitettiin koko rahoituskauden ajan selkeät tiedot hakemukseen liittyvistä eri tekijöistä. Asiakirjasta tuli kuitenkin ajan mittaan pidempi, osittain siksi, että hakemuksissa alettiin vaatia alkuperäistä yksityiskohtaisempia tietoja ja esitettyjen prioriteettien lukumäärä kasvoi. Siihen vaikutti myös IT PRIAMOS -järjestelmän käyttöönotto vuonna 2008. Useimpien verkkokyselyyn vastanneiden mielestä ehdotuspyynnöissä esitetyt tiedot olivat selkeitä ja helposti ymmärrettäviä (ts. 87 % vastaajista vastasi molempiin väittämiin ”täysin samaa mieltä” tai ”samaa mieltä”). Vuoden 2013 ehdotuspyynnössä oli vain yksi hakuopas, joka kattoi kaikki viisi oikeusasioiden pääosaston ohjelmaa sekä ISEC- ja PROGRESS-ohjelmat. Yhteinen hakuopas yksinkertaisti ja tehosti hakuprosessia, ja hakijoiden oli helpompi tehdä hakemuksia eri hankkeista.⁵⁷

Koko ohjelmakauden ajan hakulomakkeissa pyydettiin hakijoita kuvailemaan hankkeen yleiset tiedot, täytäntöönpano, varainhoito, tulokset, arviointi ja levittäminen.

Lisäksi hakijoiden piti täyttää alustavat talousarviolomakkeet, henkilöstöä koskeva kustannusanalyysi ja kumppanuusilmoitukset. Vuodesta 2010 alkaen hakijoiden oli lisäksi laadittava indikaattorit tulosten arvioimista varten ja esitettävä näyttöä aiemmasta ohjelmakokemuksesta ja lisätietoa kumppaneista ja toimintamenetelmistä.

Tämä oli omiaan parantamaan hankkeiden laatua ja motivoi hakijoita tekemään tarkempia suunnitelmia ja kustannusarvioita kullekin toiminnolle.

Valtaosa hakijoista näytti pitäneen hakuprosessia melko vaivattomana (ts. hakemuksen toimittamisen ja ehdotuspyyntöjen sisältämien tietojen suhteen). Mutta kun vastaajilta kysyttiin, olisivatko he halunneet apua henkilöltä, jolla oli kyseisiin prosesseihin liittyvää erityisasiantuntemusta ja tietämystä, vain 45 prosenttia oli täysin tai osittain eri mieltä. Vastaajista 35 prosenttia tunsu järjestöjä/hankkeita/toimijoita, jotka eivät olleet vastanneet ehdotuspyyntöön sen monimutkaisten/vaikeiden vaatimusten vuoksi. Vastaajista 21 prosenttia puolestaan sanoi, että he eivät olleet tietoisia tällaisista järjestöistä/hankkeista/toimijoista. Kaiken kaikkiaan suurin osa vastaajista (81 vastaajaa 95:stä, eli 85 %) piti raportointivaatimuksia tarkoituksenmukaisina (sekä taloudellisten että muiden seikkojen osalta).⁵⁸

Noin 79 prosenttia verkkokyselyyn vastanneista (71 vastaajaa 90:stä) katsoi hankkeiden/toimien toteutusta koskevien komission seurantajärjestelyjen olleen ainakin jossain määrin hyviä ja hyödyllisiä, kun taas 21 prosenttia ei ollut niihin täysin tyytyväisiä (syihin kuuluivat rahoitussääntöjen suhteellinen vaikeaselkoisuus, mikä vaikeutti taloudellista raportointia; seurantaprosessin liiallinen byrokraattisuus; komission henkilöstön antamien vastausten vaihtelu hankkeen elinkaaren aikana). Vuoden 2011–2012 ehdotuspyyntöön lisättiin vaatimus toimittaa edistymiskertomus. Tämä teki

⁵⁷ Ibid. s. 49.

⁵⁸ Ibid.

raportoinnista tehokkaampaa. Loppuraportointi oli melko yksinkertainen prosessi, jossa selostettiin hankkeen tuloksia, kohdattuina ongelmia ja käytettyjä toimintamenetelmiä.⁵⁹

Kaiken kaikkiaan komission hallinnointi tehostui ajan mittaan, kun perustettiin pelkästään ohjelmahallinnointiin keskittyvä yksikkö ja julkaistiin komission virkamiehille tarkoitettu käsikirja. Tehostumista edisti välillisesti myös vuoden 2011 ehdotuspyynnön yhteydessä levitetty hankkeenhallinnan opas.

Avustusten saajien kokemukset yhteistyöstä komission kanssa olivat yleisesti ottaen myönteisiä. Avustushakemusten vaatimukset perustuivat samankaltaiseen prosessiin kuin muiden komission keskitetyksi hallinnoimien ohjelmien vaatimukset, ja yksityiskohtaisempia tietoja vaadittiin vuoden 2010 ehdotuspyynnöstä eteenpäin, mikä paransi hakemusten ja hankkeiden laatua. Raportointia koskevilla muutoksilla luotiin myös tasapainoisempi lähestymistapa yhtäältä taloudellisten perustelujen ja toisaalta tosiasiallisten tulosten arvioinnin ja hankkeen mahdollisten vaikutusten välille.⁶⁰

2.6 EUROOPPALAINEN LISÄARVO

Eurooppalaisella lisäarvolla tarkoitetaan sitä, missä määrin ohjelman EU:hun liittyvä luonne luo arvoa sidosryhmille sekä siihen, missä määrin EU:n toimista on etua verrattuna tällä alalla toimiviin kansallisiin ja kansainvälisiin toimijoihin. Tässä osassa käsitellään ensin ohjelman EU:hun liittyvää luonnetta ja sen maantieteellistä kattavuutta. Nämä muodostavat lähtökohdan EU:n lisäarvon kartoittamiselle. Seuraavaksi EU:n lisäarvoa analysoidaan niiden tuotosten pohjalta, jotka ovat tuoneet arvoa EU:lle ja edunsaajille. Vaikutusten osalta EU:n lisäarvoa ei ole ollut vielä mahdollista kartoittaa.

Rikosoikeutta koskevaan ohjelmaan kuului oleellisena osana voimakas valtioidenvälinen ulottuvuus. Tämä perustui ohjelman tavoitteisiin ja tukikelpoisiin toimintatyyppiin, joita neuvoston vuonna 2007 tekemässä päätöksessä oli painotettu. Päätöksen 4 artiklassa todetaan, että rikosoikeutta koskevilla ohjelmalla ”tuetaan [...] seuraavanlaisia toimia: [...] kahden jäsenvaltion tai vähintään yhden jäsenvaltion ja yhden maan, joka voi olla joko liittyvä tai ehdokasmaa, ehdottamat, unionin edun mukaiset erityiset valtioidenväliset hankkeet.” Rikosoikeutta koskevaan ohjelmaan osallistui myös useita EU-foorumeita. Lisäksi tukikelpoisiin toimiin sisältyi kansallisia hankkeita.

2.6.1 Maantieteellinen kattavuus ja jäsenvaltioiden osallistuminen

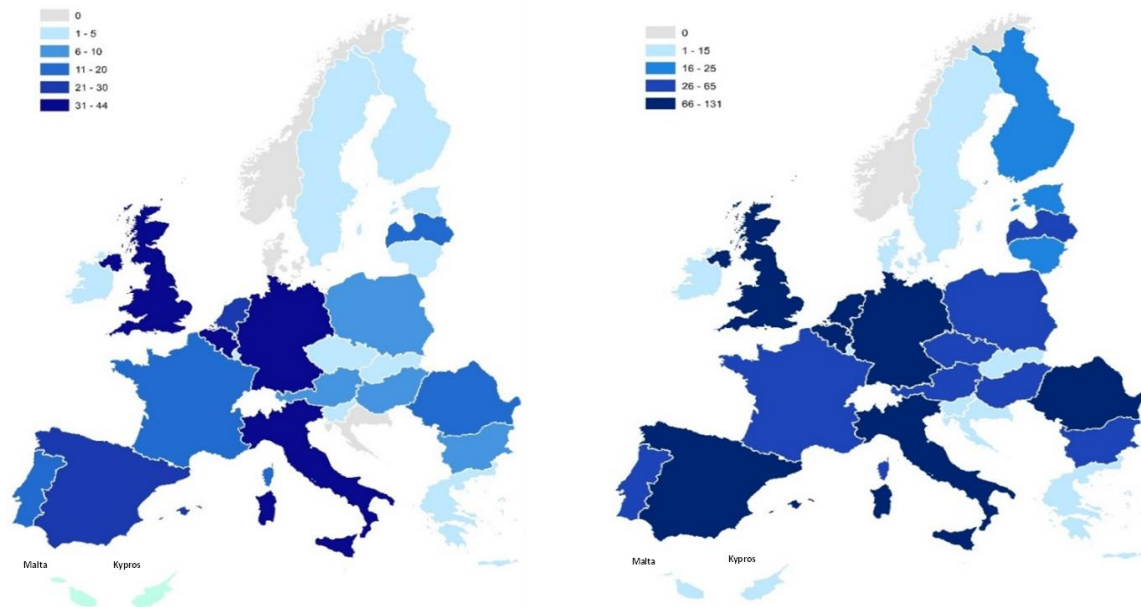
Kaikki jäsenvaltiot osallistuivat rikosoikeutta koskevaan ohjelmaan. Kaiken kaikkiaan toimien maantieteellinen kattavuus EU:ssa oli varsin hyvä. Jotkut jäsenvaltiot saivat enemmän avustuksia ja osallistuivat useampiin yhteistyökumppanuuksiin kuin toiset.

Jäljempänä kuviossa 2-7 esitetään rikosoikeutta koskevaan ohjelmaan osallistuneiden organisaatioiden maantieteellisen sijainti jäsenvaltioittain. Johtavat organisaatiot keskittyivät neljään jäsenvaltioon: Italiaan, Belgiaan, Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja Saksaan. Yhdessä nämä jäsenvaltiot johtivat 48:ää prosenttia (161) kaikista hankkeista. Monet EU:n verkostot/foorimit on rekisteröity Belgiassa. Ainuttakaan hanketta ei johtanut Kroatiassa sijaitseva organisaatio. Kumppaniorganisaatioita tarkasteltaessa jäsenvaltioiden osallistuminen jakautui tasaisemmin: kaikista jäsenvaltioista 15 osallistui ohjelmaan ja toi muassaan yli 25 kumppaniorganisaatiota.

Kuvio 2-7: Rikosoikeutta koskevaan ohjelmaan osallistuneet organisaatiot, mukaan lukien johtavat organisaatiot (vasemmalla) ja kumppaniorganisaatiot (oikealla)

⁵⁹ Ibid. s. 39.

⁶⁰ Ibid.



Vaikka johtavat organisaatiot solmivat keskimäärin enemmän kumppanuuksia oman jäsenvaltionsa kuin muiden jäsenvaltioiden organisaatioiden kanssa⁶¹, ohjelman seurauksena solmittiin jopa 826 valtioidenvälistä kumppanuutta.⁶² Valtioidenvälisten kumppanuuksien keskimääräinen lukumäärä jäsenvaltiota kohti oli hieman alle 32, kun taas Belgiassa, Saksassa, Italiassa, Espanjassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa toimivat organisaatiot solmivat maata kohti yli 100 kumppanuutta muissa EU:n jäsenvaltioissa toimivien organisaatioiden kanssa.

Kumppanuuksien rakenteen suhteen voidaan todeta, että Saksan, Espanjan, Yhdistyneen kuningaskunnan, Belgian ja Italian organisaatiot solmivat kumppanuuksia keskimääräistä useammassa jäsenvaltiossa: kunkin maan organisaatiot solmivat kumppanuuksia 21–26 EU-maassa toimivien organisaatioiden kanssa.⁶³

Kuviossa 2-8 esitetään Saksan, Italian ja Yhdistyneen kuningaskunnan johtamien hankkeiden kumppanuusrakenteet, sillä näissä jäsenvaltioissa sijaitsi lukumääräisesti eniten johtavia organisaatioita. Saksalaiset johtavat organisaatiot solmivat kumppanuuksia 26 muun EU:n jäsenvaltion kanssa (muun kuin Saksan), kun taas Yhdistyneen kuningaskunnan organisaatiot solmivat kumppanuuksia 23 muun ja italialaiset 21 muun jäsenvaltion kanssa.

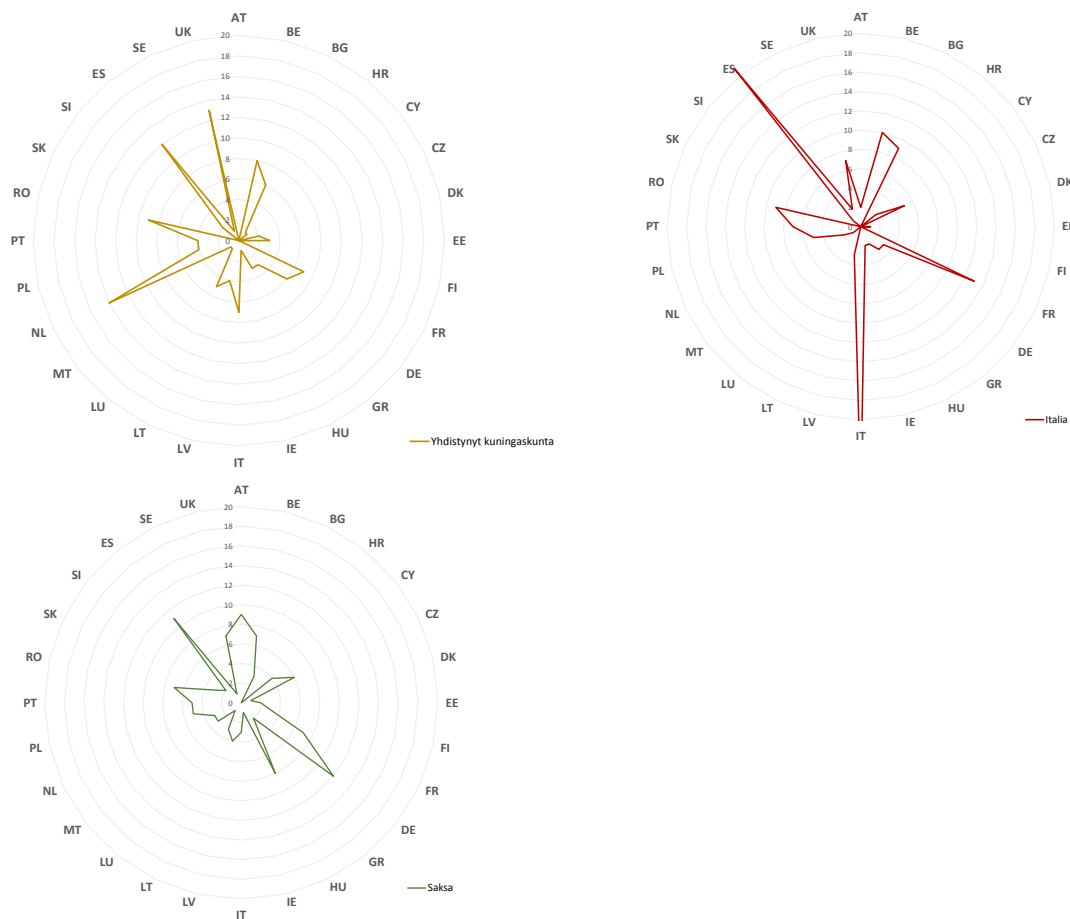
Kuvio 2-8: Kumppanuusrakenteet kolmessa jäsenvaltiossa, joista tuli eniten johtavia organisaatioita

⁶¹ Verkostoituminen oli erityisen vilkasta Italiassa. Esimerkiksi italialaiset johtavat organisaatiot solmivat kumppanuuksia 28 italialaisen, 21 espanjalaisen ja 13 ranskalaisen kumppanin kanssa. Yhdistyneen kuningaskunnan johtavat organisaatiot solmivat kumppanuuksia 14 alankomaalaisen, 13 brittiläisen ja 12 ranskalaisen kumppanin kanssa. Saksalaiset johtavat organisaatiot solmivat kumppanuuksia 12 saksalaisen, 11 espanjalaisen ja 9 itävaltalaisen kumppanin kanssa.

⁶² Perustuu laskelmaan kunkin johtavan organisaation muodostamien ei-kansallisten kumppanuuksien lukumäärästä. Tämä lukumäärä on todennäköisesti liian korkea, sillä siinä ei oteta huomioon sellaisia saman organisaation kanssa solmittuja kumppanuuksia, joita hyödynnettiin useammassa kuin yhdessä hankkeessa.

⁶³ *Ex post* evaluation of five programmes implemented under the 2007–2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Criminal Justice Programme (JPEN), ICF, 28.7.2015, s. 54.

http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf



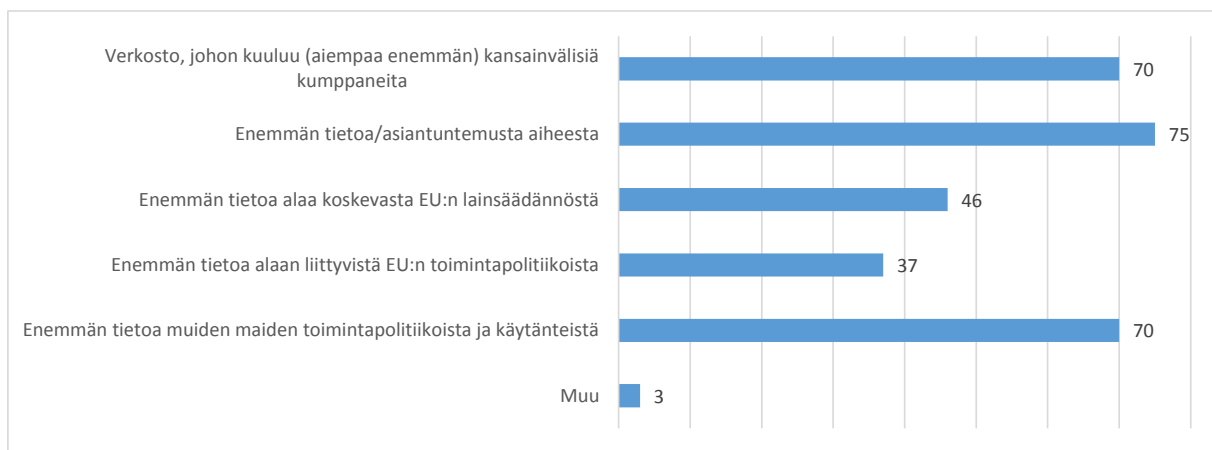
2.6.2 Lisäarvo EU:lle ja avustusten saajille

Ohjelman tuottama EU-lisäarvo avustusten saajille muodostui siitä, että niiden saamalla rahoituksella tuettiin niiden EU:n lainsäädännön mukaisten velvollisuuksien täytäntöönpanoa esimerkiksi toteuttamalla koulutusta, työkaluja ja tutkimuksia, joiden avulla selvitettiin, miten EU:n lainsäädännön täytäntöönpanoon liittyviä esteitä voitaisiin vähentää. Samalla ne saivat tietoa hyvistä käytänteistä, joista voisi olla hyötyä lopullisille edunsaajille. Lisäksi ohjelma edisti oikeudellista yhteistyötä, mistä hyötyivät ne kansalliset viranomaiset ja oikeuslaitosten jäsenet, jotka käsittelevät valtioidenvälisiä tai EU:n rikosoikeudelliseen lainsäädäntöön liittyviä asioita. Ohjelma tuki myös vastavuoroista oppimista jäsenvaltioiden välillä.⁶⁴

Kuviossa 2-9 esitetään verkkokyselyn tulokset avustusten saajien mielipiteistä, jotka koskevat rikosoikeutta koskevan ohjelman valtioidenvälisen kumppanuuksien etuja.

Kuvio 2-9: Valtioidenvälisen kumppanuuksien edut rikosoikeutta koskevan ohjelman hankkeita toteuttaneille järjestöille

⁶⁴ Ibid. s. 57.



Lähde: Kysely viiden oikeusasioiden pääosaston ohjelman (2007–2013) jälkiarviointia varten. N=59. Kysymys 29c: Mitä valtioidenvälinen kumppanuus antoi organisaatiolenne? (voit valita useampia vaihtoehtoja)

Rikosoikeutta koskevan ohjelman valtioidenvälinen ulottuvuus oli myös jossain määrin riippuvainen kumppanuuksien sisällä luoduista hyvistä työsuhteista. Tutkimus osoitti, että kumppanit olivat yleensä ottaen tyytyväisiä rikosoikeutta koskevan ohjelman hankkeiden yhteydessä solmittuihin kumppanuuksiin. Vastajat olivat erityisen tyytyväisiä kumppaneiden väliseen tehtävien jakoon, hankkeiden toteuttamiseen osallistuneiden organisaatioiden lukumäärään, kokemusten ja oppimistulosten vaihtoon sekä yleiseen viestintään. Yli puolet kyselyyn vastanneista (62 %) olikin sitä mieltä, että olisi ollut hyödyllistä ottaa mukaan useampia organisaatioita muista jäsenvaltioista – näin hyödylliset vaikutukset olisivat saattaneet moninkertaistua.

Toimikohtaisia avustuksia oli 282, ja näistä 40 oli kansallisia. Näistä 33 keskittyi ECRIS-järjestelmän kanssa yhteensopivien rikosrekisterijärjestelmien perustamiseen. Kolmessa hankkeessa tavoitteena oli tarjota innovatiivisia tapoja EU:hun liittyvien kysymysten käsittelyyn (ts. pysyvä tukirakenne tuomareille, jotka käsittelevät eurooppalaisia pidätysmääräyksiä, uusia menetelmiä EU:ssa langetettujen tuomioiden ja rikosten tulkitsemiselle ja järjestelmä itsemurhien ehkäisemiseksi vankiloissa) ja neljä koski tutkimuksia, joilla kartoitettiin EU:n lainsäädännön soveltamista tai koulutusta. Tuotoksia levitettiin kaikkialla EU:ssa ja niillä oli selvää eurooppalaista lisäarvoa.⁶⁵

Voidaan olettaa, että ilman ohjelmaa merkittävä osa rikosoikeutta koskevaan ohjelmaan liittyvistä toimista olisi jäänyt toteuttamatta, sillä ohjelma loi kysyntää uudennaisille toimille. Ohjelmaan osallistuneilla organisaatioilla oli ollut vaikeuksia löytää kansallista rahoitusta toimiensa ylläpitämiseen, etenkin viimeaikaisen rahoitus- ja talouskriisin jälkeen, tai uusien oikeusalan hankkeiden kehittämistä varten. Suurin osa hankkeista/toimista ei saanut lisärahoitusta muista välineistä. Lisäksi 77 prosenttia verkkokyselyyn osallistuneista totesi, että hankkeita/toimia ei olisi toteutettu ilman EU:n rahoitusta; vain kuusi henkilöä (6 %) ilmoitti, että ne olisi toteutettu EU:n rahoituksen saamisesta riippumatta.⁶⁶

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Ibid. s. 57–58.

3 PÄÄTELMÄT

Ohjelman merkityksellisyys⁶⁷

- Ohjelman erityistavoitteet ja painopisteet olivat pääosin täsmällisiä, saavutettavissa olevia ja realistisia, mutta ne eivät olleet aina mitattavia eivätkä aikasidonnaisia.
- Kun ehdotuspyyntöjen painopistealueisiin sisällytettiin kuvaus hankkeiden odotetusta sisällöstä, niistä tuli täsmällisempiä, mikä auttoi avustuksen hakijoita varmistamaan, että ehdotetut hankkeet olivat EU:n tavoitteiden kannalta merkityksellisiä. Lisäksi se, että kyseiset painopistealueet liittyivät läheisesti ohjelman tavoitteisiin ja EU:n yleisiin toimintatavoitteisiin, helpotti näihin tavoitteisiin pyrkimistä myös valittujen toimien puitteissa.
- Rikosoikeutta koskevan ohjelman rahoituksen avulla hankitut palvelut olivat niin ikään merkityksellisiä ohjelman ja laajempien EU:n tavoitteiden kannalta, koska niissä keskityttiin pääosin sähköisen oikeuden välineiden (oikeusportaalin ja sen moduulien) kehittämiseen tai tutkimukseen, jolla tuettiin lainsäädännön ja toimintapolitiikan kehittämistä.
- Avustushakemuksista ja avustusten saajien kuulemisista saatujen tietojen perusteella monet avustusten saajat joko eivät suunnitelleet hankkeitaan tarvearvioinnin pohjalta tai eivät antaneet hakemuksessaan riittävää näyttöä tarvearviointiensa tueksi. Tähän sisältyy vaara, että hankkeiden tavoitteiden saavuttamiseksi olisi saattanut olla olemassa merkityksellisempiä tai hyödyllisempiäkin lähestymistapoja.
- Avustusten saajien raportoinnin perusteella lopulliset edunsaajat ottivat kuitenkin hankkeet vastaan myönteisesti, mikä osoittaa, että toimia pidettiin merkityksellisinä. Tätä ei ole kuitenkaan mahdollista vahvistaa keräämättä lopullisten edunsaajien riippumattomia näkemyksiä.

Yhtenäisyys ja täydentävyys

- Rikosoikeutta koskevan ohjelman täydentävyys muiden EU:n ohjelmien ja toimien kanssa saavutettiin lähes täysin siitä huolimatta, että muutamien hankkeiden toimet olivat vaarassa muodostua päällekkäisiksi muiden EU:n toimien kanssa.
- Täydentävyys saavutettiin niiden mekanismien avulla, jotka komissio asetti käyttöön ohjelman ja ehdotuspyyntöjen suunnitteluvaiheessa.
- Ohjelmakauden hankkeiden valinta-, seuranta- ja raportointivaiheissa komissio ei soveltanut täydentävyyden parantamiseksi mitään erityisiä mekanismeja, lukuun ottamatta resurssien jakamista (ts. Euroopan oikeusportaali) yksityisoikeutta koskevan ohjelman (JCIV) kanssa.

Vaikuttavuus

- Kaiken kaikkiaan toteutetut toimet edistivät ohjelman tavoitteita, etenkin oikeuslaitosten koulutukseen ja oikeudelliseen yhteistyöhön liittyvien erityistavoitteiden osalta.
- Hankkeet, joissa päätöksentekijöitä osallistettiin kuulemalla heitä suunnitteluvaiheessa tai järjestämällä heille tiedotustilaisuuksia ja tapaamisia tai ottamalla heitä mukaan hankkeiden johtoryhmiin, auttoivat saavuttamaan ohjelman tavoitteen, jonka mukaan päätöksentekijöiden olisi hyödynnettävä hankkeiden tuotoksia uuden toimintapolitiikan tai lainsäädännön suunnittelussa tai olemassa olevien toimintapolitiikkojen ja lainsäädännön mukauttamisessa.
- On vaikeaa arvioida, missä määrin hankkeiden tuotokset saavutettiin (suunniteltuihin tuotoksiin verrattuna). Tämä johtui siitä, että tuen hakijoita ei pyydetty määrittämään tuotoksille mitattavissa olevaa tavoitetta ennen kuin komissio otti tämän vaatimuksen käyttöön ohjelman loppuvaiheessa, eivätkä kyseisten hankkeiden loppukertomukset ole vielä saatavilla.
- Avustusten saajien omaehtoisen raportoinnin (loppukertomusten ja tätä arviointia varten toteutettujen kuulemisten) perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että suurin osa hankkeista (noin 70 %) saavutti tuotoksensa tehokkaasti ehdotetulla tavalla. Kolmannes hankkeista ei kuitenkaan ollut aivan yhtä vaikuttavia, sillä ne eivät saavuttaneet kaikkia tavoitteitaan.

⁶⁷ Ibid. s. 59–61.

Kestävyys

- Kaiken kaikkiaan komission pyrkimykset levittää hankkeiden tuloksia olivat rajallisia lukuun ottamatta koulutusmateriaaleja, joista osa julkaistiin oikeusportaalissa. Komissio luotti enimmäkseen siihen, että avustusten saajat levittävät tuotoksiaan suoraan kohderyhmilleen, ja komission henkilöresurssit oli varattu lähinnä varainhoidon tehtäviin.
- Kohderyhmiä kuulematta on vaikea arvioida, miten tehokkaasti avustusten saajien toimenpiteet edistivät tulosten leviämistä: loppukertomuksissa ei ole raportoitu kattavasti saavutettujen käyttäjien ja kohderyhmien lukumääriä, sillä ohjelmassa ei vaadittu raportoimaan niistä. Se, että toimet herättivät päätöksentekijöiden huomion ja lisäsivät eri jäsenvaltioiden viranomaisten välistä yhteydenpitoa, viittaa kuitenkin siihen, että tulosten levittäminen oli ainakin jossakin määrin tehokasta.
- Niistä 219 kartoitetusta toimikohtaisesta avustuksesta ja toiminta-avustuksesta, joiden loppukertomukset olivat saatavilla, 121:n osalta (55 %) löytyi näyttöä kestävydestä, joka perustui joko siihen, että hankkeelle oli varmistunut jatkorahoitusta, tai siihen että toimia tai kumppanuutta jatkettaisiin (osittain tai kokonaisuudessaan) tai että hankkeen tuotoksia tai tuloksia käytettäisiin jatkossakin.
- Erityisen myönteisenä pidetään sitä, että monille hankkeille (32 %) oli (loppukertomusten perusteella) tarjolla jatkorahoitusmahdollisuuksia. Tämä ei ole kuitenkaan välttämättä yllättävää, sillä rikosoikeutta koskevan ohjelman hankkeiden tuottamat tuotokset oli usein kohdennettu kansallisiin viranomaisiin ja julkisiin palveluihin, joilla on hyvät edellytykset löytää jatkorahoitusta hyödyllisille tuotoksille.

Tehokkuus

- Rikosoikeutta koskevan ohjelman tarjoama rahoitus oli riittävää, ja sitä olisi voinut olla sekä toimikohtaisten avustusten että toiminta-avustusten osalta jopa vähemmän, kun otetaan huomioon, että ohjelma oli ”uusi” ja sen sidosryhmät suhteellisen kokemattomia. Sitoumukset ovat olleet järjestelmällisesti pienempiä kuin hankkeille alun perin osoitetut määrärahat, vaikka tilanne paranikin hieman ajan mittaan.
- Rahoitustietojen perusteella vaikuttaisi siltä, että hankkeille oli tarjolla riittävästi rahaa tavoitteiden toteuttamiseksi.
- Yksinkertaistamismahdollisuuksien suhteen voidaan todeta, että komission hallinnointi tehostui ajan mittaan ja avustusten saajien kokemus yhteistyöstä komission kanssa oli myönteistä.
- Hakemuslomakkeessa vaadittiin vuoden 2010 ehdotuspyynnöstä alkaen aiempaa yksityiskohtaisempia tietoja, mistä oli hyötyä sekä komissiolle (kertomusten laadun ja hyödyllisyyden suhteen) että hakijoille (jotka pystyivät näin suunnittelemaan ja arvioimaan toimintaansa tarkemmin). Näihin uusiin vaatimuksiin sisältyi muun muassa toimintamenetelmien kuvaus. Suurin osa vastaajista (85 %) koki raportointivaatimukset tarkoituksenmukaisiksi (sekä taloudellisten että muiden seikkojen osalta). Noin 79 % verkkokyselyyn vastanneista katsoi hankkeiden/toimintojen toteutusta koskevien komission seurantajärjestelyjen olleen ainakin jossain määrin hyviä ja hyödyllisiä.

EU:n lisäarvo

- Rikosoikeutta koskevan ohjelman EU-luonnetta ilmensi voimakas, kaikki EU:n jäsenvaltiot kattava jäsenvaltioiden välinen ulottuvuus.
- Jäsenvaltioiden väliset kumppanuudet edistivät osaltaan ohjelman tavoitteiden saavuttamista esimerkiksi parantamalla rajat ylittävää yhteistyötä ja edistämällä hyvien käytänteiden kehittämistä ja levittämistä ja, vähäisemmässä määrin, lisäämällä tietoa asianomaisesta EU:n lainsäädännöstä ja toimintapolitiikoista.
- Ohjelman tuottama EU-lisäarvo avustusten saajille muodostui lisäksi siitä, että ohjelma tarjosi rahoitusta, jolla tuettiin niiden EU:n lainsäädännön mukaisten velvollisuuksien

täytäntöönpanoa. Se, että EU kannusti ja edisti kyseisten velvollisuuksien täytäntöönpanoa – ja EU:n tavoitteiden saavuttamista – tämän rahaston kautta oli asianmukaista.

Keskeiset suositukset

- Parempi painopisteiden määrittely: komission tulisi panostaa enemmän aikaa ja henkilöresursseja painopisteiden määrittelyyn sen varmistamiseksi, että painopisteet voidaan saavuttaa asianmukaisella tavalla tätä varten osoitetuilla määrärahoilla.
- Hankkeiden riskien realistinen arviointi ja paremmat strategiat riskien vähentämiseksi: komission pitäisi seurata riskejä paremmin koko hankkeen elinkaaren ajan esimerkiksi pyytämällä lyhyitä edistymiskertomuksia, joissa yksilöitäisiin mahdolliset riskit sitä mukaa kuin niitä ilmenee hankkeen eri toteuttamisvaiheissa.
- Seurannassa ja arvioinnissa olisi keskityttävä kaikilla tasoilla vaikutusten arviointiin eikä pelkästään tuotoksiin. Samalla olisi kerättävä, analysoitava ja käytettävä puolueetonta ja riippumatonta näyttöä hankkeiden ja ohjelman arviointia varten. Olisi korostettava niiden tarpeiden arviointia, joihin kullakin hankkeella pyritään puuttumaan.
- Olisi tutkittava, miten hankkeiden tuotosten, tulosten ja parhaiden käytänteiden käyttöönottoa voitaisiin lisätä muissa organisaatioissa, myös muissa jäsenvaltioissa. Tämä voi edellyttää esimerkiksi lisäresursseja käännöksiin, viestintään ja tulosten levittämiseen.
- Ohjelman toimintalogiikan terävöittäminen: komissio pyrkii terävöittämään ohjelman toimintalogiikkaa sen soveltamisalan, yleisten ja erityisten tavoitteiden ja painopisteiden, toimi- ja toimintatyyppien ja täytäntöönpanotoimenpiteiden suhteen⁶⁸. Ohjelman mahdollisten jatkotoimien yhteydessä on tarkoitus täsmentää ja tarkentaa sen tarkoituksen, tavoitteiden, panosten, tuotosten, edunsaajien, odotettujen seurausten ja vaikutusten välistä suhdetta ja tehdä niistä konkreettisempia.

⁶⁸ Ks. esim. Ex post evaluation of five programmes implemented under the 2007–2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Criminal Justice Programme (JPEN), ICF, 28.7.2015, s. 1–2.
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf