



Bryssel 12.6.2018
COM(2018) 455 final

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

Jälkiarviointikertomus rikosten ehkäisemistä ja torjuntaa koskevasta ohjelmasta ja terrorismin ja muiden turvallisuuteen liittyvien riskien ehkäisemistä, torjuntavalmiutta ja seurausten hallintaa koskevasta ohjelmasta vuosina 2007–2013 rahoitetuista toimista

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

1 JOHDANTO

Turvallisuutta ja vapauksien suojelua koskeva puiteohjelma¹ kaudelle 2007–2013 koostui kahdesta erityisohjelmasta, jäljempänä ’ohjelmat’: rikosten ehkäisemistä ja torjuntaa koskevasta erityisohjelmasta, jäljempänä ’ISEC-ohjelma’, ja terrorismin ja muiden turvallisuuteen liittyvien riskien ehkäisemistä, torjuntavalmiutta ja seurausten hallintaa koskevasta erityisohjelmasta, jäljempänä ’CIPS-ohjelma’.² ISEC-ohjelman perustamisesta annetussa päätöksessä³ ja CIPS-ohjelman perustamisesta annetussa päätöksessä⁴ kehoitettiin Euroopan komissiota toimittamaan vuosista 2007–2013 jälkiarviointikertomus Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle.

Tässä kertomuksessa esitellään ohjelmien keskeiset osatekijät, arviointien soveltamisala ja rajoitukset, keskeiset arviointitulokset, päätelmät ja ohjelmista saadut kokemukset. Se perustuu havaintoihin, joita tehtiin kahdessa jälkiarvioinnissa, joissa ohjelmia arvioitiin vuosina 2007–2013 parempaa sääntelyä koskevissa suuntaviivoissa määriteltyjen arviointikriteerien perusteella. Kriteerit ovat i) vaikuttavuus, ii) tehokkuus, iii) johdonmukaisuus, iv) merkityksellisyys ja v) eurooppalainen lisäarvo.

Näiden arviointien pohjalta tehdyt päätelmät ja saadut kokemukset täydentävät sisäisen turvallisuuden rahaston (ISF) väliarviointia, sillä rahaston poliisiyhteistyöhön liittyvä osa on ohjelmien seuraaja kaudella 2014–2020. Tämän väliarvioinnin tulokset yhdessä tässä kertomuksessa käsiteltävien jälkiarviointien tulosten kanssa edesauttoivat muuttoliikkeen ja turvallisuuden aloja koskevien tulevien toimintapolitiikkojen laatimista, erityisesti uusien rahoitusvälineiden valmistelua vuoden 2020 jälkeistä aikaa koskevan monivuotisen rahoituskehityksen puitteissa.

1.2 Turvallisuutta ja vapauksien suojelua koskeva puiteohjelma (2007–2013) – ISEC- ja CIPS-ohjelmat

Poliittinen tausta

Euroopan unioni (EU) on määrittänyt järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin keskeisiksi uhkiksi unionin sisäiselle turvallisuudelle. Lisäksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 67 artiklan 3 kohdassa unionin tehtäväksi annetaan selkeästi varmistaa kansalaisten korkea turvallisuustaso ehkäisemällä ja torjumalla rikoksia ja erityisesti

¹ Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille turvallisuutta ja vapauksien suojelua koskevan puiteohjelman perustamisesta vuosiksi 2007–2013 (KOM(2005) 124 lopullinen).

² Ohjelmiin osallistui seuraavat jäsenvaltiot: AT, BE, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HR (vuodesta 2013 alkaen) HU, IE, IT, LV, LT, LU, MT, NL, PL, PT, RO, SE, SK, SL, UK.

³ Neuvoston päätös 2007/125/YOS, tehty 12.2.2007, rikosten ennalta ehkäisyä ja torjuntaa koskevan erityisohjelman perustamisesta kaudelle 2007–2013 osana turvallisuutta ja vapauksien suojelua koskevaa yleisohjelmaa.

⁴ Neuvoston päätös 2007/124/EY, Euratom, tehty 12.2.2007, terrorismin ja muiden turvallisuuteen liittyvien riskien ennalta ehkäisyä, torjuntavalmiutta ja niiden seurausten hallintaa koskevan erityisohjelman perustamisesta kaudelle 2007–2013 osana turvallisuutta ja vapauksien suojelua koskevaa yleisohjelmaa.

terrorismia, ihmiskauppaa ja lapsiin kohdistuvia rikoksia, laitonta huumausainekauppaa ja laitonta asekauppaa, lahjontaa ja petoksia poliisiviranomaisten ja oikeusviranomaisten ja muiden toimivaltaisten viranomaisten välisillä yhteensovittamis- ja yhteistyötoimenpiteillä. EU:n rooli näillä politiikan aloilla on kasvanut jatkuvasti sen jälkeen, kun on havaittu vahva tarve toteuttaa asiaan liittyviä lukuisia yhteisiä toimia. Esimerkiksi Tampereen Eurooppa-neuvostossa vuonna 1999 vahvistettiin, että on tärkeää edistää vapautta, turvallisuutta ja oikeutta ehkäisemällä ja torjumalla rikoksia. Tuolloin painopiste oli lainsäädäntötoimissa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen perustamiseksi, ja taloudellisen tuen antaminen oli lähinnä täydentävä osatekijä. Turvallisuutta ja vapauksien suojelua koskevan puiteohjelman myötä EU:n työ tällä alalla siirtyi uuteen vaiheeseen, jossa operatiiviselle täytäntöönpanolle annettiin suurempi merkitys.

Lisäksi Haagin ohjelmassa, jossa asetettiin EU:n painopisteet vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen osalta kaudelle 2004–2009, vahvistettiin, että on tärkeää ja välttämätöntä tehostaa edelleen terrorismin ja muunlaisen rikollisuuden ehkäisemistä ja torjuntaa unionin tasolla, ja korostettiin EU:n tason yhteistyön tarvetta näillä aloilla. Haagin ohjelmassa myös painotettiin entistä enemmän turvallisuuden vahvistamista ja erityisesti EU:n toimia terrorismin torjumiseksi, rekrytointia, rahoitusta, elintärkeiden infrastruktuurien suojelua ja seurausten hallintakehyksen kehittämistä. Vaikka elintärkeä infrastruktuuri kuuluukin suurelta osin kansallisen toimivallan piiriin, EU on tukenut jäsenvaltioita elintärkeän infrastruktuurin suojelun alalla vuodesta 2004 alkaen.

Tukholman ohjelmassa, joka tarjosi kehyksen EU:n toimille kansalaisuutta, turvallisuutta, turvapaikka-asioita, maahanmuuttoa ja viisumipolitiikkaa koskevissa kysymyksissä kaudella 2010–2014, painotettiin edelleen EU:n politiikkojen kehittämistä oikeuden ja turvallisuuden aloilla. Siinä vahvistettiin uudelleen tarve toteuttaa vaikuttavasti EU:n terrorismin vastaista strategiaa, joka koostuu neljästä toiminnan osa-alueesta – ennalta ehkäisy, toiminnan estäminen, suojaaminen ja varautuminen – ja kehoitettiin vahvistamaan ennalta ehkäisyn osa-alueita. Lisäksi ohjelmassa kehoitettiin perustamaan ihmiskaupan torjunnan EU-koordinaattorin toimi, jonka avulla voitaisiin edistää ihmiskaupan torjuntaa koskevaa koordinoitua ja yhtenäistä EU:n politiikkaa.

Ohjelmien viimeisten täytäntöönpanovuosien aikana EU:hun kohdistui useita terrori-iskuja ja terrorismi ilmiönä muuttui huomattavasti erityisesti Syyrian sisällissodan jatkumisen ja Da'eshin nousun myötä.

Keskeiset osatekijät

ISEC- ja CIPS-ohjelmat kattoivat erittäin laajan politiikan alan, joka vuosina 1993–2009 kuului lähinnä niin kutsuttuun rikosasioissa tehtävää oikeudellista yhteistyötä ja poliisiyhteistyötä koskevaan EU:n pilariin, joka otettiin käyttöön Maastrichtin sopimuksella. Tähän pilariin kuuluneet politiikat perustuivat lähinnä oikeudelliseen kehykseen, joka sisälsi jäsenvaltioiden hallitusten välisen yhteistyön elementtejä. Tämä tarkoitti sitä, että ennen tässä kertomuksessa tarkasteltavia ohjelmia tällä alalla oli vain vähän EU:n tason

rahoitusmahdollisuuksia. Ohjelmien perustaminen oli merkittävä edistysaskel EU:n politiikassa näillä aloilla.

ISEC-ohjelma (2007–2013) korvasi poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa koskevan puiteohjelman⁵, joka kattoi vuodet 2002–2006 ja jonka tarkoitus oli vahvistaa EU:n rajatylittävää yhteistyötä poliisiviranomaisten, muiden lainvalvontaviranomaisten ja oikeusviranomaisten välillä. ISEC-ohjelmalle koko kauden aikana osoitetut kokonaismäärärahat olivat 522 miljoonaa euroa. Ohjelman yleiset tavoitteet olivat ehkäistä ja torjua rikoksia, erityisesti terrorismia, ihmiskauppaa, lapsiin kohdistuvia rikoksia, huumausainekauppaa, laitonta ja muuta asekauppaa, kyberrikollisuutta, lahjontaa ja petoksia sekä edistää EU:n tason poliitikkojen laatimista. Ohjelman neljä erityistavoitetta koskivat neljää pääaihetta:

- rikosten ennalta ehkäisy ja kriminologia
- lainvalvonta
- todistajien suojelu ja tukeminen
- uhrien suojelu.

CIPS-ohjelmassa (2007–2013) keskityttiin elintärkeään infrastruktuuriin ja muihin turvallisuuskysymyksiin, muun muassa operatiivisiin kysymyksiin erilaisten kriittisten toimialojen kriisinhallinnan ja torjuntavalmiuden kaltaisilla aloilla. Ohjelmalle koko kauden aikana osoitetut kokonaismäärärahat olivat 126,8 miljoonaa euroa. CIPS-ohjelmalla oli kaksi yleistä tavoitetta, ennalta ehkäisy sekä torjuntavalmius ja seurausten hallinta, jotka jaettiin edelleen seitsemään erityistavoitteeseen⁶. Nämä tavoitteet kattoivat seuraavat päälinjat:

- kriisinhallinta
- terrorismi ja muut turvallisuuteen liittyvät riskit vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella, muun muassa ympäristöön, kansanterveyteen, liikenteeseen, tutkimukseen ja tekniseen kehittämiseen sekä taloudelliseen ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen liittyvät riskit.

Ohjelmat toteutettiin suoralla hallinnointitavalla kauden 2007–2013 vuotuisten työohjelmien puitteissa.⁷ Rahoitustuki toteutettiin komission myöntämällä toiminta-avustuksilla tuettujen hankkeiden kautta, komission julkaisemien tarjouspyyntöjen jälkeen tehtyjen palvelusopimusten kautta tai yhteisen tutkimuskeskuksen (YTK) kanssa tehtyjen hallinnollisten järjestelyjen kautta. Suoran hallinnoinnin puitteissa Euroopan komissiolla oli täysi vastuu täytäntöönpanosta, ja se hoiti kaiken ohjelmoinnin ja operatiivisen työn.

Mitä tulee sidosryhmiin, jotka voivat hakea rahoitusta, ISEC-ohjelma oli suunnattu lainvalvontaviranomaisille sekä muille julkisille ja/tai yksityisille yhteisöille, toimijoille ja

⁵ Neuvoston päätös 2002/630/YOS, tehty 22.7.2002, poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa koskevasta puiteohjelmasta.

⁶ Kattava luettelo erityistavoitteista on komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa, joka koskee jälkiarviointia terrorismin ja muiden turvallisuuteen liittyvien riskien ehkäisemistä, torjuntavalmiutta ja seurausten hallintaa koskevasta ohjelmasta vuosiksi 2007–2013 (CIPS).

⁷ Poliittiset painopisteet ja hankkeiden tavoitteet määritellään komission vuosittain hyväksyttävissä työohjelmissa, ja ehdotuspyynnöt julkaistaan kunkin vuotuisen työohjelman hyväksymisen jälkeen.

laitoksille, joihin luetaan paikalliset, alueelliset ja kansalliset viranomaiset, työmarkkinaosapuolet, yliopistot, tilastotoimistot, valtiosta riippumattomat järjestöt, julkis- ja yksityissektorin kumppanuudet sekä alalla toimivat kansainväliset yhteisöt. CIPS-ohjelma oli suunnattu julkisille yhteisöille (kansallisille, alueellisille ja paikallisille), yksityiselle sektorille, yliopistoille ja tutkimuslaitoksille. Toisin kuin ISEC-ohjelman kohdalla, CIPS-ohjelmassa hankkeita voivat johtaa voittavat yhteisöt.

Täytäntöönpanosta on molempien ohjelmien osalta todettava, että kaikkia eri ehdotuspyyntöjen kohdalla käytettävissä olleita varoja ei käytetty, useimmiten siksi, että hankehakemukset eivät täyttäneet tukikelpoisuuskriteerejä tai EU-rahoituksen laatuksiteeriä. ISEC-ohjelmalle osoitetusta 522 miljoonan euron talousarviosta sidottiin yli 413 miljoonaa euroa ja käytettiin 304 miljoonaa euroa. Koko ohjelmakaudella ohjelman kokonaiskäyttöaste oli 74 prosenttia⁸. CIPS-ohjelmassa sidottiin 74,6 miljoonaa euroa ja käytettiin 60,4 miljoonaa euroa ohjelmalle yhteensä osoitetusta 126,8 miljoonan euron talousarviosta. Ohjelman kokonaiskäyttöaste koko ohjelmakauden aikana oli 83 prosenttia⁹.

2 JÄLKIARVIOINTI

Menetelmä

Arvioinnin yksityiskohtaiset havainnot ja arviointimenetelmä kuvataan tämän kertomuksen liitteenä olevissa komission yksiköiden valmisteluasiakirjoissa¹⁰. Komission yksiköiden valmisteluasiakirjojen laadintaa tuki ulkoisen toimeksisaajan tekemä tutkimus.

Rajoitukset

Molempien ohjelmien arviointia häytti merkittävästi lähtötilanteen puuttuminen eli se, ettei käytettävissä ollut selkeää kuvausta tilanteesta ennen ohjelmien käynnistämistä. Tällainen kuvaus olisi voinut toimia perustana niiden vaikutusten arvioinnille. Lisäksi ohjelmien täytäntöönpanon ja jälkiarviointien välinen viive hankaloitti arviointiprosessia, koska tuensaajien ja kansallisten ja EU:n viranomaisten edustajat eivät usein enää työskennelleet samassa työpaikassa ja heitä oli siten vaikea tavoittaa. Tämä näkyy vähäisessä osallistumisessa arviointien aikana toteutettuihin julkisiin kuulemisiin ja verkkokyselyihin.

⁸ Perustuu avustuksista ja hankinnoista saatuihin tietoihin. Arviointikertomusta laadittaessa (maaliskuuhun 2017 mennessä) ei ollut saatavilla lopullisia tietoja hankkeiden menoista, joten ei ollut mahdollista antaa arviota toiminta-avustuksiin tai YTK-toimiin käytetystä lopullisesta summasta.

⁹ Ks. edellinen alaviite.

¹⁰ SWD(2018), jälkiarviointi terrorismin ja muiden turvallisuuteen liittyvien riskien ehkäisemistä, torjuntavalmiutta ja seurausten hallintaa koskevasta ohjelmasta 2007–2013 (CIPS-ohjelma), ja SWD(2018), jälkiarviointi rikosten ehkäisemistä ja torjuntaa koskevasta ohjelmasta 2007–2013 (ISEC-ohjelma).

Myös ohjelmien tuloksista ja vaikutuksista oli saatavilla vain vähän näyttöä. Tuloksia ei voitu mitata lähtötilanteen puuttumisen takia, kuten aiemmin mainittiin, mutta myös siksi, ettei ohjelmille ollut määritetty etukäteen tavoitteita eikä niiden hanketuloksille ollut käytössä keskusrekisteriä. Ongelmia on pantu merkille myös hankkeiden edistymisen seurannassa, mikä hankaloitti vaikuttavuuden, tehokkuuden ja eurooppalaisen lisäarvon arviointia. Esimerkiksi kustannusten yksityiskohtainen vertailu ei ollut mahdollista vertailukelpoisten hanketietojen puuttumisen takia, mikä johtui ohjelmien kattamien politiikanalojen ja toimien tyyppien laajasta kirjosta. Oli myös vaikeaa vertailla hankekustannuksia ja mitata, missä määrin erityyppisissä hankkeissa oli saavutettu samat tavoitteet.

2.2 KESKEISET TULOKSET

Merkityksellisyys

Koska toissijaisuusperiaate on sisäisen turvallisuuden alalla erittäin merkittävä, ISEC-ohjelman ja CIPS-ohjelman rahoitusta ei ollut tarkoitettu korvaamaan kansallista rahoitusta vaan ennemminkin täydentämään sitä ja antamaan lisätukea rajatylittävälle yhteistyölle. Yleisesti ottaen jäsenvaltiot katsoivat ISEC-ohjelman tavoitteet merkityksellisiksi rikosten ehkäisemiseen ja torjuntaan liittyvien tarpeidensa kannalta¹¹. Myös CIPS-ohjelmalla katsottiin olevan jatkuvaa merkitystä terrorismin ja muiden turvallisuuteen liittyvien riskien ehkäisemisessä, torjuntavalmiudessa ja seurausten hallinnassa koko arviointikauden aikana. Lisäksi ohjelma vastasi hyvin valtioidenvälisen yhteistyön ja koordinoinnin todelliseen tarpeeseen terrorismin ja muiden turvallisuuteen liittyvien riskien ehkäisemisen, torjuntavalmiuden ja seurausten hallinnan aloilla. Tämä on erityisen tärkeää, koska näillä aloilla tarvitaan EU:n tason toimia ja koska vaihtoehtoisia kansallisia rahoituslähteitä ei ole käytettävissä, mikä johtuu vuoden 2008 rahoituskriisin vaikutuksista kansallisiin talousarvioihin.

Molempien ohjelmien perusteena oli tarjota varoja sinne, missä kysyntä oli suurin, vuotuisissa työohjelmissa määritettyjen, yhdessä jäsenvaltioiden kanssa vahvistettujen painopisteiden mukaisesti. Tämä järjestely osoittautui politiikkalähtöisyyden sijaan lähinnä kysyntälähtöiseksi, sillä se perustui avoimiin ehdotuspyyntöihin ja sen puitteissa sidosryhmät voivat hakea rahoitusta hanke-ehdotuksen perusteella. Tästä seurasi, että ohjelmien kysyntälähtöinen rakenne sai aikaan merkittävän maantieteellisen epätasapainon täytäntöönpanossa, erityisesti koordinoivien järjestöjen sijainnin osalta. Tästä syystä komissio ryhtyi toimenpiteisiin maantieteellisen jakautumisen edistämiseksi erityisesti järjestämällä

¹¹ Esimerkiksi erityistavoite, joka liittyi yhteensovittamisen, yhteistyön ja keskinäisen ymmärtämyksen edistämiseen ja kehittämiseen lainvalvontaviranomaisten ja muiden kansallisten viranomaisten sekä asianomaisten unionin elinten välillä, katsottiin erittäin merkitykselliseksi alan tarpeiden kannalta. Erityyppiset sidosryhmät katsoivat tällaisen rajatylittävän yhteistyön äärimmäisen tarpeelliseksi, erityisesti tilanteessa, jossa rikokset kansainvälistyvät ja rikollisryhmien toiminta ammatimaistuu. Vastaavasti kuullut sidosryhmät katsoivat ISEC-ohjelman muut erityistavoitteet merkityksellisiksi. Rikosten todistajien suojeluun ja todistajien tukemiseen liittyville erityistavoitteille annettiin kaikista vähiten merkitystä. Lisäksi todistajiin ja uhreihin liittyvät kysymykset katettaisiin lähinnä Daphne III -ohjelman puitteissa.

jäsenvaltioissa alueellisia tiedotuspäiviä. Ohjelman täytäntöönpano riippui siitä huolimatta huomattavasti jäsenvaltioiden edustajien ja mahdollisten hakijoiden aktiivisuudesta. Jotta jäsenvaltioilla olisi tasavertaisemmat mahdollisuudet saada rahoitusta ja ne osallistuisivat paremmin kaikkiin keskeisiin turvallisuuspolitiikan painopisteisiin, seuraajarahasto ISF:n poliisiyhteistyöhön liittyvän osan¹² kohdalla siirryttiin yhteistyöhön perustuvaan hallinnointitapaan. Toisin kuin ISEC- ja CIPS-ohjelmia, joita pantiin täytäntöön ainoastaan suoran hallinnoinnin avulla, ISF:n poliisiyhteistyöhön liittyvän osan täytäntöönpano perustuu yhdistelmään; alustavasti noin 60 prosenttia käytettävissä olevasta rahoituksesta osoitetaan kansallisiin ohjelmiin yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin puitteissa, ja 40 prosenttia osoitetaan unionin toimiin suoran hallinnoinnin puitteissa. Tämän muutoksen odotetaan vaikuttavan myönteisesti komission ISF-rahaston hallinnoinnin tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen sekä siihen, miten kaikki jäsenvaltiot panevat täytäntöön keskeisiä turvallisuuspolitiikkoja.

Vuotuisten työohjelmien painopisteiden muotoilemisen ja niiden tosiasiallisen täytäntöönpanon välillä havaittiin myös tietty viive. Se johtui siitä, että vuotuisissa työohjelmissa otettiin huomioon edellisenä vuonna asetetut painopisteet, mikä tarkoitti, että painopisteiden asettamisen ja niiden täytäntöönpanon välillä oli yhden vuoden ero. Ajoittain tämä vähensi ohjelmien merkityksellisyyttä.

Vaikuttavuus

Kaiken kaikkiaan arviointituloksista voidaan päätellä, että ISEC-ohjelma edisti jonkin verran kaikkia tavoitteitaan ja rahoitetuissa hankkeissa saavutettiin odotetut tuotokset. Näin ollen voidaan väittää, että ohjelma edisti rikosten ehkäisemistä ja lopulta paransi EU:n kansalaisten turvallisuutta, vaikka suoran syysuhteen määrittäminen onkin vaikeaa. ISEC-ohjelman hankkeissa havaitut tärkeimmät tulokset olivat tehokkaampi verkostoituminen ja tehokkaampi tiedon ja parhaiden käytäntöjen jakaminen, samoin kuin toimijoiden tietämyksen ja osaamisen korkeampi taso. ISEC-ohjelman hankkeet olivat erityisen vaikuttavia siltä osin, miten ne edistivät jäsenvaltioiden ja lainvalvontaviranomaisten välisen yhteistyön kehittämistä sekä tiedonjaon parantumista, erityisesti rikostutkiminnan, huumausaineiden, matkustajarekistereiden, kyberrikollisuuden ja ihmiskaupan aloilla.

CIPS-ohjelman osalta arviointi osoitti, että ohjelmassa saavutettiin yleisesti ottaen sen yleiset tavoitteet ja useimmat sen erityistavoitteista ja että se edisti myönteisesti elintärkeiden infrastruktuurien suojelua koskevaa politiikanalaa. Useiden CIPS-ohjelman hankkeiden tärkeä osatekijä oli se, että niissä painotettiin keskinäistä riippuvuutta ja seurannaisvaikutusten ehkäisemistä tapauksissa, joissa elintärkeät infrastruktuurit häiriintyvät tai tuhoutuvat terrorismin tai muiden turvallisuuteen liittyvien riskien takia. EU:n laajuista yhteistyötä ja elintärkeiden infrastruktuurien suojelun koordinoitua voitaisiin parantaa.

Arvioinnissa todettiin, että yksittäisiä hankkeita koskevia yksityiskohtia sisältävän keskusrekisterin perustaminen olisi mahdollistanut seurantajärjestelmän kehittämisen

¹² Asetus (EU) N:513/2014, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, poliisiyhteistyön, rikollisuuden ehkäisemisen ja torjumisen sekä kriisinhallinnan rahoitusvälineen perustamisesta osana sisäisen turvallisuuden rahastoa.

hankkeiden taloudellista edistymistä, tuotoksia ja tuloksia koskevien tietojen keräämiseksi ja analysoimiseksi. Riittävän teknisen avun talousarvion vahvistaminen voisi lisätä teknistä asiantuntemusta hankkeiden koko elinkaaren ajan ja parantaa tulosten levittämistä.

Tehokkuus

Taloudellisten tulosten osalta arviointitulokset osoittavat, että kuultujen sidosryhmien selvä enemmistö katsoi EU:n myöntämän rahoituksen riittäväksi kaikkien ISEC- ja CIPS-ohjelmien puitteissa toteutettujen toimien kohdalla. Verkostojen luomisella katsottiin saatavan rahalle runsaasti vastinetta. EU:n rahoituksen yleisen tason osalta arviointi osoittaa EU:n rahoituksen olleen riittävää suunniteltujen toimien toteuttamiseksi. Vain vähäinen määrä sidosryhmiä painotti lisärahoituksen tarvetta ja sitä, että tietyt kustannukset eli henkilöstökustannukset oli aliarvioitu. Käytettyjen henkilöresurssien osalta arviointi osoittaa, että ne katsottiin riittäviksi vain melko harvoissa hankkeissa koko ohjelmakauden aikana.

Hanketuloksia koskevan vertaisarvioinnin puuttumisen ja keskusrekisterin puuttumisen katsottiin vähentäneen ohjelmien kokonaistehokkuutta. Näitä seikkoja ei ole vielä toteutettu käytännössä ISF:n puitteissa, mutta ne voitaisiin ottaa huomioon seuraavan monivuotisen rahoituskehityksen kohdalla.

Siitä huolimatta, että komissio teki täytäntöönpanoprosesseihin muutoksia, jotkin sidosryhmät kokivat hallinnollisen taakan suureksi. Sidosryhmät myös kiinnittivät huomiota tarpeeseen yksinkertaistaa raportointia.

Johdonmukaisuus

Arvioinnissa keskityttiin ohjelmien johdonmukaisuuteen suhteessa muihin EU:n ohjelmiin¹³ samalla alalla ja kansallisiin ohjelmiin ja aloitteisiin sen arvioimiseksi, missä määrin toimi ei ollut ristiriidassa eikä luonut päällekkäisyyksiä muiden toimien kanssa. Siinä pääteltiin, että EU:n eri välineiden puitteissa eri aloilla toteutetut toimet olivat yleisesti ottaen johdonmukaisia suhteessa ohjelmiin, eikä havaittu merkittäviä päällekkäisyyksiä.

ISEC-ohjelmassa tuettiin useisiin rikollisuuden aloihin liittyvien EU:n velvoitteiden täytäntöönpanoa ja jäsenvaltioiden välistä rajatylittävää yhteistyötä. Rahoituskriisin yhteydessä kansallinen rahoitus oli kuitenkin erittäin vähäistä tai sitä ei ollut käytettävissä tällaiseen yhteistyöhön, mikä ehkäisi merkittävää riskiä, joka liittyy EU:n varojen päällekkäisyyteen kansallisten rahoitusvirtojen kanssa. Arvioinnissa havaittiin myös merkittäviä mahdollisuuksia johdonmukaisuudelle ja täydentävyydelle ISEC-ohjelman ja muiden EU-ohjelmien, erityisesti JPENin, Daphne III:n, FP7:n ja Herkules II:n, välillä. Komission yksiköiden välisen yhteistyön ansiosta saatiin aikaan synergioita Daphne III:n ja ISEC-ohjelman kahden sellaisen erityistavoitteen välillä, jotka liittyivät todistajien ja rikosten uhrien suojelua ja tukemista koskevien parhaiden käytäntöjen edistämiseen ja kehittämiseen, etenkin ihmiskaupan alalla. Tehokas koordinointi sekä suunnittelu-, täytäntöönpano- että toteutusvaiheessa oli ratkaisevan tärkeää johdonmukaisuus- ja täydentävyyspotentiaalini

¹³ ISEC-ohjelman osalta rikosoikeutta koskeva ohjelma (JPEN), Daphne III (väkivallan torjuminen), tutkimuksen ja teknologian kehittämisen seitsemäs puiteohjelma (FP7) ja petostentorjuntaohjelma (Herkules II). CIPS-ohjelman osalta FP7 ja pelastuspalvelun rahoitusväline.

maksimoimiseksi ja päällekkäisyysriskin välttämiseksi. Kerätyn näytön perusteella voidaan todeta, että tämä tavoite saavutettiin suurelta osin.

Vastaavasti vuosien 2007–2013 vuotuisten työohjelmien puitteissa toteutettujen CIPS-ohjelman toimien todettiin olleen johdonmukaisia suhteessa muista vastaavista EU:n määrärahoista, etenkin FP7:stä ja pelastuspalvelun rahoitusvälineestä, rahoitettuihin toimiin. Näiden rahoitusvälineiden välillä ei tosiaan havaittu lainkaan näyttöä päällekkäisyyksistä tai sitä havaittiin vain vähän, mikä johtui niiden temaattisiin painopisteisiin, tukikelpoisiin toimiin ja tukikelpoisiin sidosryhmiin ja kohderyhmiin liittyvistä eriävistä piirteistä.

Eurooppalainen lisäarvo

Ohjelmien lisäarvo liittyy läheisesti EU:n rahoituksen merkitykseen asianomaisille järjestöille ja sen kykyyn edistää valtioiden välistä yhteistyötä, joka usein ei olisi toteutunut, jos hankkeet olisivat olleet riippuvaisia ainoastaan kansallisesta rahoituksesta. Havaintojen perusteella voidaan todeta, että järjestöillä ei usein ollut mahdollisuuksia saada kansallista rahoitusta ohjelmien toimien toteuttamiseksi. Näin ollen voidaan olettaa, että huomattavaa osaa hankkeista ei olisi kehitetty ilman ISEC- ja CIPS-ohjelmien rahoitusta.

Molemmissa ohjelmissa oli vahva valtioiden välinen ulottuvuus, koska niistä tuettiin joko valtioiden välisiä hankkeita tai kansallisia hankkeita, joita oli mahdollista siirtää muihin jäsenvaltioihin. Niiden eurooppalaisen lisäarvon yksi keskeinen näkökohta oli siis niiden kyky edistää valtioiden välistä yhteistyötä. ISEC-ohjelman merkittävää panosta valtioiden väliseen yhteistyöhön ja EU:n lainsäädännön täytäntöönpanoon rikosten ehkäisemisen ja torjunnan kattamalla erilaisilla aloilla korostettiin erittäin monissa haastatteluissa kaikenlaisien sidosryhmien kanssa. Arvioinnissa todettiin, että ISEC-ohjelma edisti merkittävästi kansallisten lainvalvontaviranomaisten tiiviimpää valtioiden välistä yhteistyötä, keskinäisen luottamuksen rakentamista ja uusien suhteiden luomista muissa jäsenvaltioissa toimivien kollegojen kanssa työskentelevien järjestöjen välille. CIPS-ohjelman eurooppalaista lisäarvoa arvioitiin myönteisesti myös siksi, että se edisti unionin politiikkojen kehittämistä terrorismin ja muiden turvallisuuteen liittyvien riskien ennalta ehkäisyn, torjuntavalmiuden ja niiden seurausten hallinnan alalla ja tehosti koordinoitua ja yhteistyötä elintärkeän infrastruktuurin suojelun alan toimijoiden välillä EU:n tasolla.

Eurooppalaista lisäarvoa saattoi kuitenkin vähentää se, että ohjelmien puitteissa toteutettuja hankkeita johtivat useimmiten vain harvoissa jäsenvaltioissa toimivat koordinoivat järjestöt. Siirtyminen yhteistyöhön perustuvaan hallintointiin on helpottanut maantieteellistä epätasapainoa jonkin verran.

3 Päätelmät

Arviointi osoitti, että ISEC- ja CIPS-ohjelmien tavoitteet ja tulokset olivat kaiken kaikkiaan **merkityksellisiä** jäsenvaltioiden tarpeiden kannalta ohjelmien kattamalla aloilla, huolimatta ohjelmien rakenteeseen, joka osoittautui enemmän kysyntä- kuin poliittikalähtöiseksi,

liittyneistä huolenaiheista. Kysyntälähtöisyys johti merkittävään maantieteelliseen epätasapainoon täytäntöönpanossa. Siirtymisen yhteistyöhön perustuvaan hallinnointiin seuraavan välineen eli ISF:n poliisiyhteistyöhön liittyvän osan kohdalla odotettiin korjaavan tätä tilannetta ja lisäävän EU:n varojen vaikuttavuutta ja tehokkuutta. Myös viiveeseen, joka havaittiin painopisteiden määrittämisen vuotuisissa työohjelmissa ja niiden tosiasiallisen täytäntöönpanon välillä, on puututtu osittain ISF:n poliisiyhteistyöhön liittyvässä osassa ottamalla mukaan hätäapu ”kiireellisiin erityistarpeisiin vastaamiseksi”.¹⁴

Vaikuttavuuden osalta ohjelmien tavoitteet saavutettiin suureksi osaksi, mutta hanketuloksia ja -tuotoksia varten voitaisiin kehittää yksityiskohtaisempi keskusrekisteri, joka voitaisiin jakaa esimerkiksi eurooppalaisen rikosentorjuntaverkoston, elintärkeiden infrastruktuureiden varoitusjärjestelmän (CIWIN), ihmiskaupan torjunnan EU-koordinaattorin verkkosivuston¹⁵ tai muiden komission yksiköiden kautta. Tämä voitaisiin ottaa huomioon seuraavan monivuotisen rahoituskehityksen kohdalla. Myös tehostettua seurantajärjestelmää voitaisiin harkita. Seurantajärjestelmän keskeisiä osatekijöitä voisivat olla esimerkiksi seurantakäynnit ja tietojärjestelmä hanketietojen järjestelmällistä tallentamista varten. Näitä kysymyksiä on käsitelty jossain määrin seuraajarahaston eli ISF:n poliisiyhteistyöhön liittyvän osan puitteissa. Siinä esimerkiksi käytetään seurantamatkoja hankkeiden täytäntöönpanossa ja se sisältää mahdollisuuden myöntää vuosittain varoja teknisen avun toimiin.¹⁶

Kuultujen sidosryhmien selvä enemmistö katsoi EU:n rahoituksen olleen **tehokkuuden** osalta kaiken kaikkiaan riittävää, ja rahoille koettiin saadun hyvää tai erittäin hyvää vastinetta kaikissa toimissa. Kuten edellä mainittiin, keskusrekisterin puuttuminen kuitenkin myös vähensi ohjelmien tehokkuutta jossain määrin. Vaikka seuranta on osittain parantunut nykyisen rahaston kohdalla¹⁷, vertaisarviointin puuttuminen ja hanketulosten asianmukaisen levittämisen puuttuminen ovat edelleen puutteita, joita olisi korjattava rahastojen seuraavan sukupolven kohdalla. Hallinnollisen taakan pienentämiseksi ja yksinkertaistamisen edistämiseksi on vielä parantamisen varaa.

Arviointi osoitti, että ohjelmat olivat **johdonmukaisia** suhteessa vastaaviin kansallisiin ja EU:n tason aloitteisiin eivätkä olleet päällekkäisiä muiden kanssa. Tämä johtui lähinnä muiden aloitteiden hallinnoinnissa mukana olleiden komission yksiköiden välisestä yhteistyöstä.

Molemmilla ohjelmilla katsottiin myös olleen huomattavaa **eurooppalaista lisäarvoa**. Useimpia ohjelmien puitteissa toteutettuja toimia ei olisi kehitetty lainkaan tai ne eivät olisi saavuttaneet samoja tuloksia, etenkin valtioiden välisellä tasolla, ilman EU:n varoja. Eurooppalainen lisäarvo olisi kuitenkin ollut suurempi, jos hankkeiden EU:n tasolla

¹⁴ Asetus (EU) N:o 513/2014, 2 artiklan j kohta ja 10 artikla.

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

¹⁶ Asetus (EU) N:o 513/2014, 9 artikla.

¹⁷ Se on parantunut, koska jäsenvaltioiden on toimitettava vuotuinen täytäntöönpanokertomus yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin puitteissa ja toiminta-avustusten saajien on toimitettava väli- ja loppuraportit suoran hallinnoinnin puitteissa.

siirrettäviä tuotoksia olisi edistetty ja levitetty enemmän. Kaikki hanketulokset keräävän keskusrekisterin perustaminen komission tasolle olisi voinut edistää asiaa. Eurooppalainen lisäarvo olisi myös ollut suurempi, jos koordinoivat järjestöt olisivat toimineet tasaisemmin useampien jäsenvaltioiden alueella.