



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2011.6.16.
COM(2011) 318 végleges

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A
TANÁCSNAK**

**a „Biztonság és a szabadságjogok védelme” keretprogram (2007–2013) féldős
értékeléséről**

1. BEVEZETÉS

Ez a közlemény a 2007–2013-as időszakra szóló „Biztonság és a szabadságjogok védelme” keretprogram féléves értékelését tartalmazza. A keretprogram a „Bűnmegelőzés és a bűnözés elleni küzdelem” programból (a továbbiakban: ISEC) és a „Terrorizmus és egyéb biztonsági vonatkozású veszélyek megelőzése, az azokra való felkészültség és következményeik kezelése” programból (a továbbiakban: CIPS) áll.

Az ISEC program a szervezett vagy egyéb bűnözés, így különösen a terrorizmus, az emberkereskedelem és a gyermekek sérelmére elkövetett bűncselekmények, a tiltott kábítószer-kereskedelem és a tiltott fegyverkereskedelem, a korrupció és a csalás megelőzésével és az ezek elleni küzdelemmel foglalkozik. A CIPS program a kritikus infrastruktúrával és egyéb biztonsági kérdésekkel foglalkozik, így többek között operatív kérdésekkel olyan területeken, mint a válságkezelés, a környezet, a közegészségügy, a közlekedés, a kutatás és technológiafejlesztés.

A vonatkozó tanácsi határozatok értelmében a Bizottság időközi értékelő jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az elért eredményekről, valamint a programok minőségi és mennyiségi vonatkozásairól¹. E kötelezettségének teljesítése érdekében a Bizottság tanulmány készítésével bízta meg az Economisti Associatit². E tanulmány 23 tagállamból származó 155 érdekelttel folytatott interjúkon és megbeszéléseken alapul, emellett pedig internetes felméréseket is folytattak 27 tagállamból származó 190 érdekelt részvételével. Ezenkívül a Bizottság figyelembe vette az elnökség barátainak az ISEC programról szóló jelentésében megfogalmazott ajánlásokat, amelynek elkészítését a svéd elnökség kezdeményezte 2009 őszén, 16 tagállam különböző tudományterületeket képviselő szakértőinek bevonásával.

Ez a jelentés a 2007 és 2009 közötti időszakra, valamint a 2010-re vonatkozó kezdeti adatokra terjed ki, és célja a programok végrehajtásának mennyiségi és minőségi vonatkozásainak és az elért eredményeknek az értékelése. Ez magában foglalja a programok tevékenységeinek pontos felmérését, a finanszírozott projektek teljesítményének elemzését, valamint az eszközök és a végrehajtási mechanizmusok felülvizsgálatát a lehetséges javítások azonosítása érdekében.

Költségvetés és irányítási modell

A 2007–2013 közötti időszakra az ISEC programra összesen 600 millió EUR-t, míg a CIPS programra 140 millió EUR-t különítettek el. A 2007–2009 közötti időszakban az ISEC-nek juttatott források **167 millió EUR-t** tettek ki, a CIPS pedig **46 millió EUR-t** kapott. A programokat tematikus és/vagy ágazati prioritásokat meghatározó éves munkaprogramokon keresztül hajtják végre. A végrehajtást ún. **centralizált közvetlen irányítással** valósítják meg, vagyis minden programozási és operatív munkát az Európai Bizottság végez, és teljes körű felelősséggel is tartozik.

Megjegyzendő, hogy a forrásokat egy előre meghatározott elosztás rögzítése helyett az igényeknek megfelelően osztották el. Így a költségvetés elosztása nem feltétlenül tükrözi a

¹ 2007/125/IB határozat, 15. cikk (3) bekezdés c) pont, és 2007/124/EK, Euratom határozat, 14. cikk (3) bekezdés c) pont, HL L 58., 2007.2.24.

² Lásd a 2010. szeptember 21-i jelentést.

Bizottság programozási dokumentumaiban megállapított prioritásokat. Ez azzal is összefügg, hogy egyes területeken az alacsony igény miatt az eredetileg elkülönített költségvetést nem lehetett teljesen kiosztani, így a forrásokat átcsoportosítottuk azokra a területekre, amelyek iránt nagyobb igény mutatkozott. Ez egyrészt azt mutatja, hogy a programirányítás elég rugalmas ahhoz, hogy reagálni tudjon a finanszírozás iránti igényekre. Másrészt azt is mutatja, hogy az uniós finanszírozást nem mindig lehetséges teljes mértékben összehangolni az előre megállapított szakpolitikai prioritásokkal. Míg a CIPS és az ISEC ajánlattételi felhívásai tükrözik a szakpolitikai prioritásokat, a költségvetés tényleges elosztása nagy mértékben függ a kérelmezők által benyújtott pályázatok témáitól és minőségétől.

Pénzügyi eszközök

A finanszírozást elsősorban ajánlattételi felhívások alapján odaítélt *intézkedési támogatásokon* keresztül nyújtják. A programok három típusú támogatást alkalmaznak, nevezetesen:

- i. nyílt ajánlattételi felhívások alapján odaítélt intézkedési támogatásokat egyes kezdeményezések társfinanszírozására;
- ii. olyan közszektorbeli szervezetek részére fenntartott zártkörű ajánlattételi felhívások alapján odaítélt intézkedési támogatásokat, amelyekkel partnerségi keretmegállapodás megkötésére került sor; és
- iii. működési támogatásokat az európai szintű nem kormányzati szervezetek tevékenységének támogatására.

További finanszírozási formák még a nyílt ajánlattételi felhívások alapján odaítélt *közbeszerzési szerződések*, és a Közös Kutatóközponttal (JRC) kötött *igazgatási megállapodások*.

Az uniós forrásokból finanszírozott uniós ügynökségek nem jogosultak a feladatkörükbe tartozó tevékenységekhez a programok keretében finanszírozást kérni, mivel ez kettős finanszírozást jelentene. Az Europol azonban csak 2010. január 1-jén vált uniós ügynökséggé. Mivel ezen időpontot megelőzően más típusú (kormányközi) jogalany volt, így több projekt végrehajtásához részesült finanszírozásban. Ugyanakkor az uniós ügynökségek részt vehetnek a projekteken, feltéve, hogy fedezik saját költségeiket.

2. PÉNZÜGYI TÁMOGATÁS

2.1. Tevékenységek

A 2007–2009 közötti időszakban a programok együtt közel **400 projektet** támogattak és körülbelül **150 közbeszerzési szerződést** finanszíroztak, összesen **213 millió EUR** összegben. Az ISEC-ből juttatott források 167 millió EUR-t, a CIPS-ből juttatott források 46 millió EUR-t tettek ki. A finanszírozás jelentős részét körülbelül 280 intézkedési támogatás kapta, ezek az összes források 61%-át tették ki, ezt követette a körülbelül 100, partnerségi keretmegállapodással rendelkező szervezetnek nyújtott támogatás, ami a források 24%-át tette ki. A közbeszerzés körülbelül a források 10%-át vette igénybe.

A tevékenységek jellege

A programok *számos tevékenységhez* nyújtanak támogatást, a képzéstől a felszerelések beszerzéséig és a műszaki publikációk elkészítésétől a határon átnyúló rendőri műveletek (a közös nyomozócsoportokat is ideértve) támogatásáig.

Az *ISEC* esetében a projektek általában az alábbi öt fő terület között oszlanak meg:

- i. *eszközök és infrastruktúra*, amely a projektek 22% esetében jelenti a fő eredményt,
- ii. *bűnüldözési műveletek* támogatása (18%),
- iii. *képzési* programok (17%),
- iv. *publikációk* (17%), és
- v. *konferenciák* (14%).

A *CIPS* esetében:

- i. a projektek 23%-a rendelkezik *operatív együttműködési és koordinációs* elemmel,
- ii. 15%-uk *hálózatok fejlesztésére és kialakítására* koncentrálnak,
- iii. 49%-ukban *technológia és módszertan átadására* kerül sor, és
- iv. további 44%-uk *analitikai tevékenységekkel* foglalkozik.

A célkitűzésekkel és a prioritásokkal való koherencia

Az *ISEC* esetében a jogalap négy célkitűzést azonosít, ezek közül kettő operatív megközelítésre utal (a bűnmegelőzés horizontális módszereinek kidolgozása és a bűnüldöző szervek és egyéb szervek közötti együttműködés fejlesztése), kettő pedig a kedvezményezettek konkrét csoportjához kapcsolódik (a tanúk, illetve a bűncselekmények áldozatainak védelme és támogatása tekintetében a legjobb gyakorlatok előmozdítása és azok fejlesztése). Számos projekt több mint egy célkitűzésre irányul, a projektek túlnyomó többsége a bűnmegelőzés horizontális módszereire (a projektek 79%-a) és/vagy a bűnüldöző szervek és egyéb szervek közötti együttműködésre (74%) összpontosít. A bűncselekmények áldozatainak védelme és a tanúk védelme általában lényegesen kevesebb figyelmet kap, ezekre a projektek 14%-a, illetve 3%-a irányul.

A *CIPS* esetében a jogalap hét célkitűzést jelöl meg, amelyeket két tágabb kategória – nevezetesen a kockázatok megelőzése és az azokra való felkészültség, valamint a következménykezelés – alá sorol. A projektek háromnegyede mindkét tágabb célkitűzéshez kapcsolódik. Összességében a projektek 92%-a irányul a megelőzésre és felkészültségre, 63%-uk pedig következménykezelésre.

Mindkét programot a *nemzetköziség magas szintje* jellemzi. A nemzetközi projektek az *ISEC* esetében a projektek 80%-át, a *CIPS* esetében pedig 64%-át teszik ki. Az érdekeltek általában nagyra értékelik a programok nemzetközi orientációját, és kiemelik annak fontosságát, hogy lehetőségük van új együttműködési megállapodások kipróbálására vagy – sok esetben – arra, hogy már hosszabb ideje fennálló együttműködésre építsenek. A felmérések eredményei azt mutatják, hogy körülbelül a kedvezményezettek 90%-a tervezi a *nemzetközi együttműködés folytatását a jövőben*, a programokban való esetleges további részvételtől függetlenül. Ez

kedvező fejlemény, ami egyrészt a programok tagállamokban kifejtett operatív hatására utal, másrészt pedig a nemzetközi megközelítés kialakításához való hozzájárulásukra.

Célcsoportok

A programok különféle csoportokat céloznak meg, célközönségük a bűnüldöző tisztviselőktől a civil társadalmi szervezetek tagjaiig és a kutatóktól a gyakorló jogászokig terjed.

Mind az ISEC, mind a CIPS esetében a **bűnüldözési tisztviselők** alkotják a kérelmezők legnagyobb csoportját, ők teszik ki a programok keretében finanszírozott projektek résztvevőinek 38%-át, illetve 41%-át. Az ISEC esetében további jelentős kérelmezői csoportok még a **nem kormányzati szervezetek és más civil társadalmi szervezetek** (a résztvevők 12%-a) és a **kormányzati tisztviselők általában** (8%). A kormányzati tisztviselők (különösen a biztonsággal kapcsolatos ügynökségeknél dolgozók) a CIPS esetében is fontos kérelmezői csoportot jelentenek (19%), őket pedig a **magánszféra képviselői** követik (10%). A programok keretében finanszírozott számos projekt egyszerre több kérelmezői csoportot is megcélöz, **hozzájárulva ezzel a kölcsönös megértés növeléséhez és a tapasztalatok kölcsönhatásainak elősegítéséhez**. E tekintetben három típusú kapcsolat bír különleges jelentőséggel:

- i. a bűnüldözés és a bíróság közötti kapcsolat, ami az ISEC projektjeiben nagyon gyakori;
- ii. a magánszféra és az állami szféra közötti kapcsolat, ami a CIPS esetében különösen jellemző, és
- iii. a gyakorlat és a tudomány közötti kapcsolat, ami mindkét program szempontjából releváns.

Ezek mind célcsoportok, a fenti százalékos arányok azonban az ajánlattételi felhívásokra ténylegesen beérkezett kérelmek számát és minőségét tükrözik.

Földrajzi lefedettség

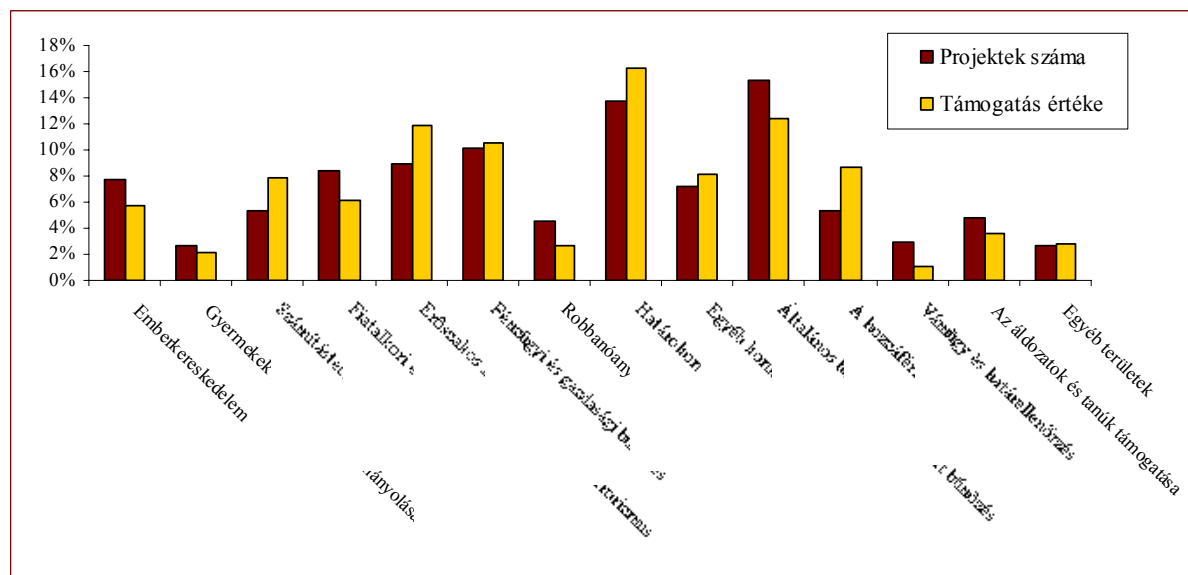
A projektek földrajzi megoszlása általában véve elég egyenlőtlen, viszonylag kis számú ország tölti be a vezető szerepet. Az **ISEC** esetében négy ország (Németország, Olaszország, Hollandia és az Egyesült Királyság) adja az összes projekt körülbelül 48%-át és a projektérték 51%-át. Még nagyobb fokú koncentráció jellemzi a **CIPS**-et, ahol csupán két ország (Olaszország és Spanyolország) adja a projektek 48%-át és a projektek értékének 60%-át.

Az ISEC/CIPS kezdeményezések földrajzi megoszlásának magyarázatához – különösen az érték tekintetében – hozzájáruló egyik tényező a benyújtott és jóváhagyott pályázatok jellege. Így például az ISEC esetében a Prümi Szerződés végrehajtásához kapcsolódó intézkedésekhez (amelyek néha felszerelések beszerzésével is járnak), a közös nyomozócsoportoknak nyújtott támogatáshoz vagy az összetett hálózatok (pl. a FIU-net) létrehozásához kapcsolódó intézkedésekhez általában magasabb támogatási összegeket kérnek. A CIPS esetében a projektek mérete általában a kedvezményezett szervezetek jellegével függ össze, mivel a nagyobb projekteket általában kereskedelmi szervezetek és/vagy kutatóintézetek terjesztik elő, míg a közszférabeli szervezetek projektjei viszonylag kisebbek.

2.2. A programok által nyújtott pénzügyi támogatás megfelelése

Az alábbi táblázat az ISEC program tekintetében az egyes területekre irányuló beavatkozás szintjét mutatja be. A vizsgált időszak során a program tevékenységei összhangban álltak az EU prioritásaival és szakpolitikáival.

1. ábra: ISEC támogatások – A 344 finanszírozott projekt beavatkozási terület szerinti megoszlása



2008-ban az EU elfogadta a robbanóanyagok biztonságának fokozásáról szóló cselekvési tervet, amely számos projekt finanszírozásához szolgált alapul. A vegyi, biológiai, radiológiai és nukleáris (CBRN) fenyegetéseket illetően a Bizottság javaslatára az EU 2009-ben elfogadta a CBRN cselekvési tervet, amely az ISEC keretében számos kezdeményezés (projektek és tanulmányok egyaránt) finanszírozásának alapját képezte. A CBRN cselekvési terv végrehajtását illetően, annak stratégiai jelentőségére tekintettel a Bizottság vállalta, hogy 2013-ig 100 millió EUR-ig terjedő összeget bocsát rendelkezésre. Ezenkívül az EU számára stratégiai jelentőséggel bírnak a radikalizálódás elleni intézkedések is, mint azt az radikalizálódásra vonatkozó uniós cselekvési terv is kiemelte és a Stockholmi Program is hangsúlyozta.

A Bizottság 2010. november 22-i, *az EU belső biztonsági stratégiájának megvalósításáról* szóló közleménye (a továbbiakban: belső biztonsági stratégia) *újból megerősítette* az ISEC program eredeti prioritásait a belső biztonság terén kitűzött jövőbeli stratégiai célkitűzések és az elsőbbséget élvező fellépések részeként. A Bizottság biztosítani fogja, hogy a jövőbeli munkaprogramok a lehető legközelebb álljanak a belső biztonsági stratégiához.

E prioritások továbbá jelentős mértékben megfelelnek a hágai cselekvési tervben és a stockholmi cselekvési tervben azonosított prioritásoknak. A szervezett bűnözés elleni küzdelmet illetően az ISEC támogatott olyan tevékenységeket, amelyek hozzájárultak a „szervezett bűnözés leküzdésére irányuló stratégiai koncepció” végrehajtásához, amelyet a Bizottság 2005-ben fogadott el a hágai cselekvési tervvel összefüggésben. Így például 2007 májusában a Bizottság úgy döntött, intézkedéseket javasol a számítástechnikai bűnözés elleni küzdelem terén az egyes bűnüldöző hatóságok, valamint a bűnüldöző hatóságok és a magánszektor közötti összehangolás javítása érdekében. Ezt követően az ISEC finanszírozott két projektet, amelyek a számítástechnikai bűnözés nyomozásával foglalkoztak, továbbá

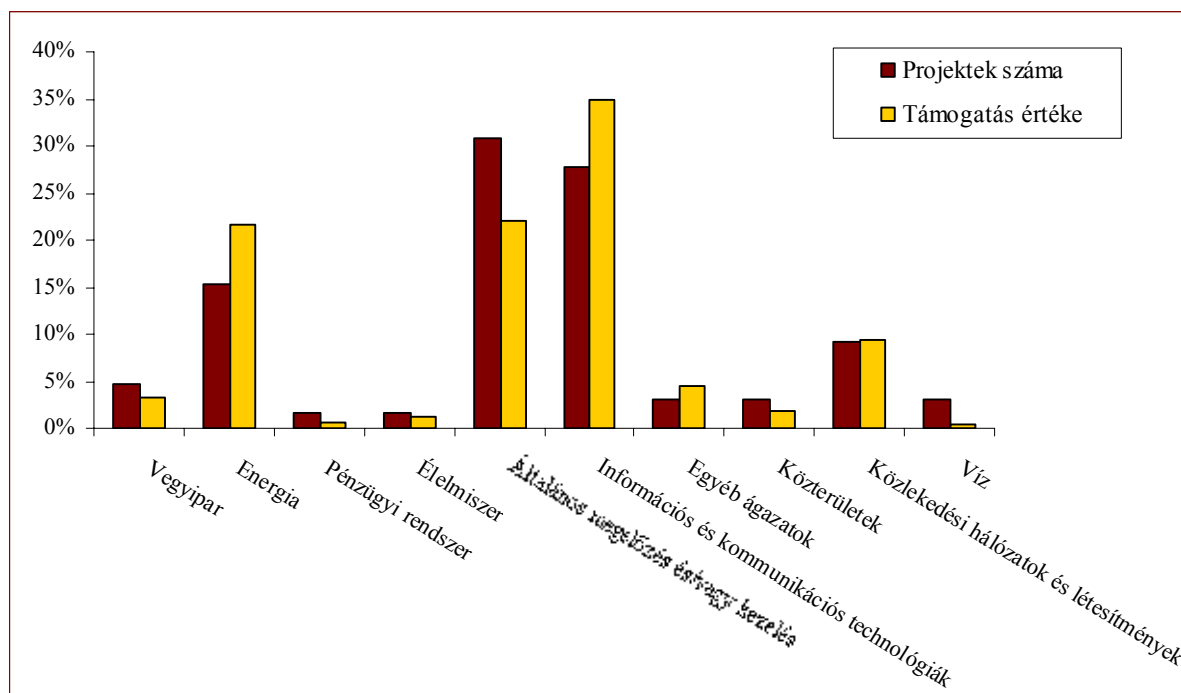
különböző szakmai konferenciákat és a bűnüldöző tisztviselőknek szóló műhelytalálkozókat. Az ISEC program finanszírozta a gyermekpornográfia elleni pénzügyi összefogás létrehozását, amely lehetővé teszi a Bizottság, a hitelkártya-kibocsátók, a bűnüldöző szervek és az internetszolgáltatók számára, hogy az ilyen illegális tevékenységek finanszírozására felhasznált fizetési rendszereket érintő fellépés révén együttműködjenek az üzleti célú gyermekpornográfia felszámolása érdekében.

A „hozzáférhetőség elve” terület, amelynek keretében az egyik tagállam bűnüldöző szervei rendelkezésére álló információkat más tagállamok megfelelő hatóságainak is rendelkezésére kell bocsátani, nem vonzott annyi projektet, mint várható lett volna. Ez azzal magyarázható, hogy ez a jelentés a 2007–2009 közötti időszakra terjed ki, ami egybeesik a prümi határozat³ végrehajtásának kezdetével (a végrehajtásra megállapított határidő 2011 augusztusa). E területen még nem vonhatók le egyértelmű következtetések az ISEC finanszírozás hatására vonatkozóan, különösen mivel a prümi határozatot 2008 júniusában fogadták el, és a vonatkozó finanszírozott projektek még folyamatban vannak. Az előzetes elemzés azonban arra utal, hogy az ISEC program elősegíti a prümi határozat végrehajtását.

Mint azt a belső biztonsági stratégia is megerősítette, a határokon átnyúló rendőrségi együttműködés, és különösen a közös nyomozócsoportok létrehozása nagy jelentőséggel bír a nemzetközi szervezett bűnözés elleni küzdelemben.

A CIPS program esetében a beavatkozás mértéke a következőképpen alakul az egyes területeken.

2. ábra: CIPS támogatások – A 65 finanszírozott projekt beavatkozási terület szerinti megoszlása



³ A Tanács 2008/615/IB határozata (2008. június 23.) a különösen a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányuló, határokon átnyúló együttműködés megerősítéséről.

Ez összhangban van a kritikus infrastruktúra védelme terén elfogadott prioritásokkal és szakpolitikákkal⁴, amelyeket a Stockholmi Program is megerősített. A Bizottság 2010. november 22-i közleménye újból megerősítette a kritikus infrastruktúrák védelmének általános jelentőségét, különösen az energia, a közlekedés és az ikt területén.

A Bizottság biztosítani fogja, hogy a jövőbeli munkaprogramok e területen a lehető legjobban illeszkedjenek a belső biztonsági stratégiához.

3. FŐBB EREDMÉNYEK

3.1. Adatok és példák

A programok keretében támogatott projektek általában **nagyjából sikeresek voltak a tervezett eredmények elérését illetően**. A projektek körülbelül kétharmada azonban várhatóan nem fogja teljesen felhasználni a rendelkezésre álló forrásokat, főként amiatt, hogy eredetileg túlbecsülték a költségeket, de részben egyes tevékenységek elmaradása miatt is. Emellett a kérelmezésre vonatkozó hosszadalmas adminisztratív eljárások, amelyek általában nincsenek összehangolva a tagállamok közigazgatási költségvetési eljárásaival, negatív hatást gyakorolhattak a benyújtott kérelmek teljes számára. Következésképpen **mindkét program esetében minden évben a kifizetési előirányzatok alulteljesítése állapítható meg**.

Ugyanakkor a finanszírozott projektek sokféleségét tükrözik a tervezett és elért **eredmények**, amelyek az operatív eredményektől (pl. letartóztatások, lefoglalások stb.) a kevésbé megfogható eredményekig (mint a figyelemfelhívás és az új megközelítések kidolgozása) terjednek. A leggyakoribb eredmények között szerepel az **új eszközök és módszerek – például adatbázisok – kidolgozása és bevezetése** és a **bevált gyakorlatok terjesztése**, de számos projekt járult hozzá **egyes konkrét kérdésekre és/vagy megoldásokra vonatkozó ismeretek bővítéséhez** is. Bár ez ritkán képezte a projektek elsődleges célkitűzését, számos projekt gyakori és nagyra értékelt mellékes hozadékként javult a tagállamok szakpolitikáira, valamint jogrendszerre és közigazgatási rendszerre vonatkozó kölcsönös megértés. Egyes esetekben az operatív orientációjú projektek kifejezetten kézzelfogható eredményeket értek el (lásd a lenti példákat). Általában véve az **eredmények elérésének szintje nagyjából kielégítő**, mivel a projektek 60%-ában összhangban áll az eredeti elvárásokkal, további 34%-uk esetében pedig a vártnál kedvezőbben alakult.

Példák a projektek eredményeire az egyes területeken

Rendőrségi együttműködés. Egy több ország részvételével folytatott közös vámügyi művelet 4,5 tonna kokain lefoglalásához vezetett. Egy másik projekt a gyermekkereskedelem elleni nemzetközi műveletet támogatott. A művelet még nem fejeződött be, de 2010 közepéig a 90 vizsgált gyanúsítottból 26 ellen már vádat emeltek. Hasonlóképpen, az illegális bevándorlásban szerepet vállaló kelet-európai bűnözői csoportok elleni másik művelet körülbelül 90 ember letartóztatásához vezetett.

Kölcsönös megértés. Ez általában mellékes hozadék, ennek ellenére fontos eredmény. Így például a hálózatok (például az európai terrorizmusellenes egységek Atlasz-hálózata és a pénzügyi hírszerző egységek hálózata) kiépítésére irányuló projektek fontos szerepet játszottak az egyes tagállamokban

⁴ Például a kritikus infrastruktúrák védelmére vonatkozó európai program, az európai kritikus infrastruktúrák azonosításáról és kijelöléséről, valamint védelmük javítása szükségességének értékeléséről szóló, 2008. december 8-i 2008/114/EK tanácsi irányelv.

fennálló különböző rendszerekre és jogi keretekre vonatkozó ismeretek bővítésében. Ezekben az esetekben az első kapcsolatfelvétel és a hálózatépítési kísérletek erős és tartós struktúrák kiépüléséhez vezettek. A terrorizmus területén ugyanez mondható el a radikalizálódással kapcsolatos kérdésekről készített felmérések esetében.

Határokon átnyúló együttműködés. A közös nyomozócsoportok egy példája a „COSPOL FIP” projekt, amely a Kelet-Európából kiinduló illegális migráció kezelésére és az ebben érintett bűnözői csoportok felszámolására irányult. A projektek négy műveletből álltak, amelyek 10 országban megvalósított összehangolt akciókat tartalmaztak és több mint 90 letartóztatáshoz, az EU külső határainál csempésztett bevándorlók feltartóztatásához, valamint készpénz, járművek, hamisított okmányok és felszerelés stb. lefoglalásához vezettek. A tiltott kábítószer-kereskedelem elleni küzdelemre irányuló, határokon átnyúló összehangolt fellépések egy példája a „MAOC-N” projekt (a kábítószeres tengeri felderítésének operatív elemzőközpontja), amely 2007 óta 52 tonna kokain és 47 tonna kannabisz lefoglalásához járult hozzá. Az **információk és a bűnüldözési operatív információk megosztása** terén a Prümi Szerződéshez kapcsolódó különböző projektek – többek között a „Prüm végrehajtása az uniós jogalkotásban”, „A DNS-profil adatok és a gépjármű-azonosító adatok automatizált cseréjét és összehasonlítását lehetővé tevő és javító szoftveralkalmazások fejlesztése” és „Az NG SIS II nemzeti kommunikációs interfész bővítése” – lényeges eredményeket értek el.

Az áldozatok támogatása. A „Bűncselekmények áldozatait támogató hálózat” projekt országszerte 15 központot hozott létre, amelyek eddig körülbelül 37 000 beavatkozást (jogi segítségnyújtás, pszichológiai támogatás stb.) hajtottak végre. Hasonlóképpen, az „Üzenetek megvalósítása a nemi alapú és a családon belüli erőszak eseteire vonatkozó egységes nyomon követési rendszerhez” projekt hozzájárult a nemi alapú erőszak eredményes megelőzéséhez. A statisztikák a nemi alapú erőszak áldozatai számának jelentős csökkenését mutatják az adott országokban.

Az érdekeltek és a politikaformálók figyelmének felhívása egyes témákra. Számos projekt lényegében konferenciák, fórumok és szimpóziumok – néha évente történő – szervezéséből állt. Ennek példái a bombák felkutatását és hatástalanítását végzők nemzetközi szimpóziumai, a számítógépes bűnözéssel foglalkozó fórumok és a korrupcióellenes fellépéssel foglalkozó nyári iskola. Az eredmények e kategóriája tartalmazza az egyes témákra vonatkozó ismeretek bővítését szolgáló tanulmányokat is. A Közös Kutatóközpont egyes tanulmányai a legkimerítőbbek között vannak: i. az európai kritikus infrastruktúrák azonosításáról és értékeléséről szóló tanulmány; és ii. a radioaktív anyagok tiltott kereskedelmének felderítésére irányuló programról szóló tanulmány.

A CIPS program finanszírozta a **kritikus infrastruktúrák figyelmeztető információs hálózata** (CIWIN) létrehozásához és működéséhez szükséges előkészítő intézkedéseket. E célra közbeszerzési szerződéseken keresztül körülbelül 0,7 millió EUR-t különítettek el.

Hatás. A programok keretében finanszírozott projektek többségének végrehajtása még folyamatban van vagy csak nemrég zárult le, így a hatások értékelése szükségszerűen csak előzetes jellegű lehet. Leggyakoribb hatásként az **operatív eljárások/gyakorlatok megváltoztatása** azonosítható (a projektek 87%-a esetében várt hatás), de a projektek többsége várhatóan **kapacitásépítő hatást** is kifejt, és hozzájárul a **szakpolitikai vita alakításához**. Különös jelentőséggel bír, hogy számos projekt hozzájárul **egyes konkrét uniós szakpolitikák vagy jogszabályok végrehajtásához**. Ezek között szerepel a prümi határozat (amelyet az ISEC széleskörűen támogat), a gyermekek elleni erőszakra szóló tanácsi kerethatározat⁵ (amely tanulmányokon és operatív projekteken keresztül részesül

⁵ A Tanács 2004/68/IB kerethatározata (2003. december 22.) a gyermekek szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről.

támogatásban), a pénzügyi információkról szóló határozat⁶ (amely a FIU-net finanszírozásán keresztül részeseül támogatásban)⁷, és a kritikus infrastruktúrák védelmére vonatkozó európai program⁸ (amelyhez számos CIPS projekt járult hozzá).

Fenntarthatóság. A támogatást kapott kedvezményezettek 70%-ának véleménye szerint további uniós finanszírozás nélkül nehéz biztosítani a projektjeik eredményeinek fenntarthatóságát. Ez nagyrészt a közelmúltbeli pénzügyi válság következménye, amely *számos közszférabeli szervezet költségvetését* fenyegeti, és ez megakadályozhatja a programok támogatásával elért eredmények fenntartásához és/vagy továbbviteléhez szükséges források ráfordítását.

Láthatóság és hírnév. Az ISEC és különösen a CIPS a *megfelelő szakmai körökben viszonylag jól ismert*, bár a megkérdezettek körülbelül egynegyede úgy gondolja, hogy a programokról kevés információ érhető el, és az információ nem jut el megfelelően a lehetséges érdeklődő közönséghez. A 2008-ban és 2009-ben tartott információs napok hozzájárultak a programokra vonatkozó információk terjesztéséhez, bár a kedvezményezettek jelezték, üdvöznék, ha több tájékoztatási tevékenységre kerülne sor.

A végrehajtással kapcsolatos kérdések.

A megkérdezett projektek körülbelül 75%-a a végrehajtás során felmerülő különböző jellegű nehézségekről számolt be, amelyek változó mértékben hatottak a tervezett eredmények elérésére. Ilyenek voltak például a projektek jóváhagyása és a támogatási megállapodások véglegesítése során tapasztalt késedelmek, amelyek hatással volt a kedvezményezettek *erőforrás-tervezésére és a végrehajtás ütemezésére*. A kedvezményezettek további nehézségként említették még a költségek növekedését, a nem várt költségeket, a projektpartnerek nem optimális elkötelezettségét, a téves előfeltételezéseket és a végrehajtás során bekövetkező más változásokat, amelyek a tevékenységek és/vagy a tervezett eredmények felülvizsgálatát tették szükségessé.

3.2. A programok eredményeinek megfelelősége

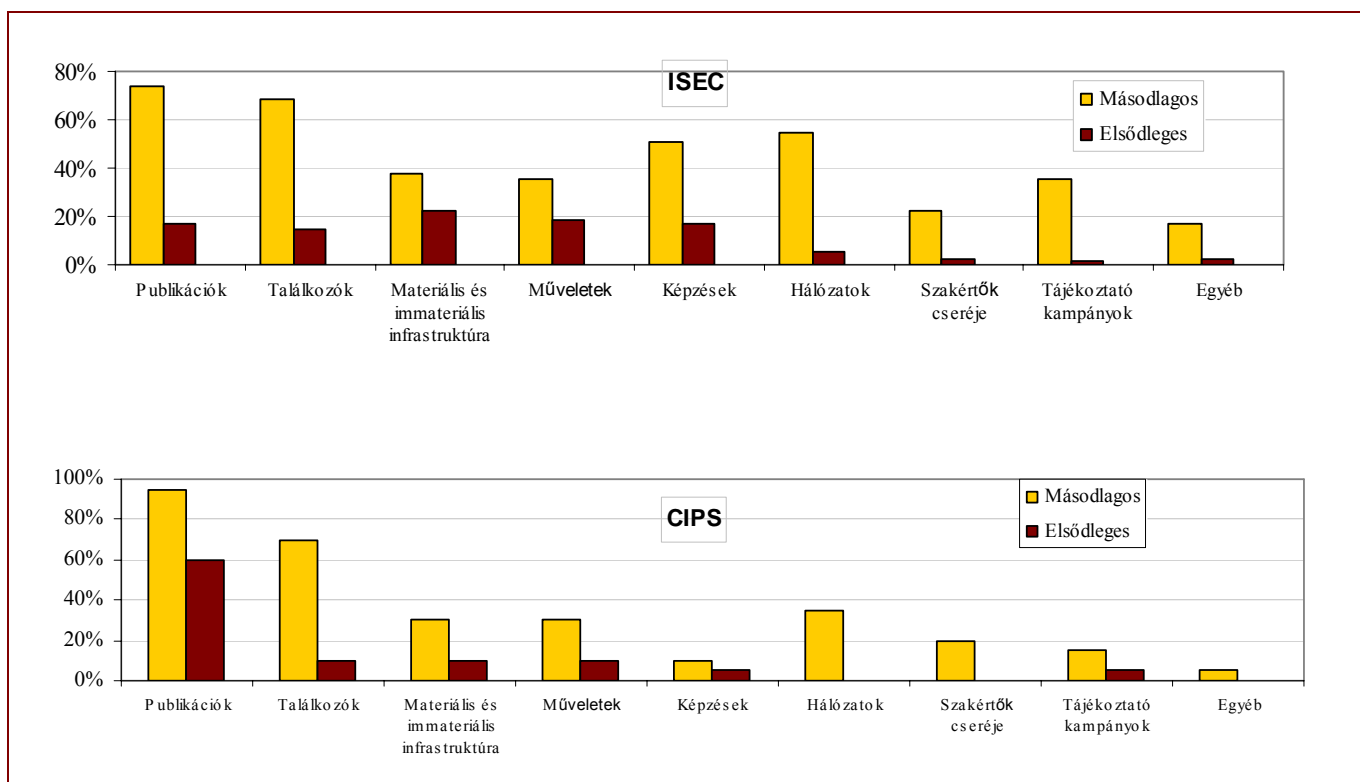
Az ISEC és a CIPS programnak viszonylag jól sikerült megvalósítania a kívánt eredményeket. Az alábbi ábra mutatja a különböző – akár elsődleges (kívánt), akár másodlagos (járulékos) – eredményeket.

3. ábra: Az ISEC és a CIPS projektek eredményeinek csoportosítása

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2005/60/EK irányelve (2005. október 26.) a pénzügyi rendszereknek a pénzmosás, valamint terrorizmus finanszírozása céljára való felhasználásának megelőzéséről.

⁷ A FIU-net az EU-n belüli pénzügyi hírszerző egységek közötti biztonságos, decentralizált számítógépes hálózat adatsere céljára. A FIU-net ösztönzi az együttműködést és lehetővé teszi a pénzügyi hírszerző egységek számára a gyors, biztonságos és hatékony információcserét. Ezen együttműködés fő célja a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem elősegítése.

⁸ A Bizottság 2006. december 12-i közleménye a létfontosságú infrastruktúrák védelmére vonatkozó európai programról [COM(2006) 786 végleges].



A százalékok az adott eredményt felmutató projektek arányának felelnek meg.

A másodlagos eredmények (mellékes hozadékok) esetében több elem lehetséges, így a végösszeg nem 100%-ot tesz ki.

Az ISEC programon keresztül a Bizottság az alábbiakhoz járul hozzá:

- A különösen a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányuló, határokon átnyúló együttműködés megerősítéséről szóló prűmi határozat (2008/615/IB tanácsi határozat és 2008/616/IB tanácsi határozat) tagállamok általi teljes körű végrehajtása.
- A bűnüldözési együttműködés javítása rendőrségi és vámügyi együttműködési központok felállítása és operatív fejlesztése révén⁹.
- A 2005–2007 közötti időszakra szóló, az emberkereskedelem elleni küzdelemre és annak megelőzésére vonatkozó legjobb gyakorlatokról, normákról és eljárásokról szóló európai uniós terv végrehajtása olyan projekteken keresztül, amelyek a bevált gyakorlatok és információk cseréjének előmozdítására, az emberkereskedelem jelenségének különböző vetületeiről szóló tanulmányok elkészítésére és kutatások folytatására, figyelemfelkeltő kampányokra, képzésre, adatgyűjtésre és a nemzetközi együttműködés formáinak javítására irányulnak.
- A számítástechnikai bűnözés és a gyermekek online szexuális kizsákmányolása elleni küzdelem a számítástechnikai bűnözés nyomozására vonatkozó technikákra, a gyermek áldozatok védelmére vonatkozó figyelemfelkeltő kampányokra, bevált gyakorlatok és know-how nemzetközi cseréjének kiépítésére irányuló projekteken keresztül.

⁹ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az Európai Unión belüli rendőrségi és vámügyi együttműködés megerősítéséről [COM (2004) 376 végleges].

- Horizontális megközelítés előmozdítása a bűnmegelőzés terén a bevált gyakorlatok cseréjével foglalkozó rendezvényeken, a bűnmegelőzési technikákra vonatkozó kutatásokon és tanulmányokon, tudástranszferen és a bűnmegelőzés terén folytatott operatív együttműködésen keresztül.

- A pénzügyi bűnözés, többek között a pénzmosás és a csalás megelőzése és az ellenük való küzdelem, valamint a pénzügyi nyomozási technikák előmozdítása a bevált gyakorlatok és információk cseréjére irányuló szakértői találkozók, operatív együttműködés, a pénzügyi elemzésről szóló képzési programok és tanulmányok, valamint az új típusú pénzügyi bűncselekményekre és technikákra vonatkozó kutatáson keresztül.

- Közös nyomozócsoporthoz létrehozása a határokon átnyúló szervezett bűnözés elleni küzdelem érdekében.

A CIPS programon keresztül az Európai Bizottság számos módon hozzájárul a **kritikus infrastruktúrák védelmére vonatkozó európai program**¹⁰, valamint egyes uniós ágazati szabályok, mint például az európai kritikus infrastruktúrák azonosításáról és kijelöléséről, valamint védelmük javítása szükségességének értékeléséről szóló tanácsi irányelv¹¹ végrehajtásához.

Mind az ISEC, mind a CIPS program sikeresebbnek bizonyult az infrastrukturális hiányosságok orvoslásában – mint például a tagállami szervek összekapcsolása a prűmi határozat vagy/és a SIENA¹² keretében –, mint az operatív rendőrségi együttműködés támogatásában. Ezt a kiegyensúlyozatlanságot azonban nem a program jelenlegi célkitűzéseinek módosítása útján kell orvosolni, hanem az eljárási és adminisztratív megoldások mélyrehatóbb elemzése révén, amelynek célja, hogy a program célkitűzéseit, a szakpolitikai igényeket és az érdekeltek kéréseit egységesen és gyorsan tudjuk kezelni, figyelembe véve a rendelkezésre álló emberi erőforrásokat és tiszteletben tartva a pénzügyi szabályokat.

4. A PROGRAMOK VÉGREHAJTÁSÁNAK JAVÍTÁSA

Az előző részekben bemutatott megállapítások alapján mindkét program végrehajtása viszonylag sikeresnek mondható. Mivel a végrehajtási mechanizmusok kulcsfontosságúak egy program sikere szempontjából, ez a szakasz azokkal az operatív vonatkozásokkal foglalkozik, amelyek javítását a Bizottság vagy az érdekeltek fontosnak találják, és bemutat néhány, már megvalósított kedvező változtatást.

1. A potenciális kérelmezők számára lehetővé kell tenni, hogy hatékonyabban tervezhessék az ajánlattételi felhívásokban való részvételüket a pályázatok előkészítése és különösen a társfinanszírozás biztosítása céljából mobilizálandó emberi erőforrásokat illetően. Ennek érdekében a Bizottság **javítani fogja az ajánlattételi felhívások tervezését** annak biztosítása révén, hogy ezek az éves munkaprogramban bejelentetteknek megfelelően kerüljenek közzétételre. Ez várhatóan biztosítani fogja, hogy a potenciális kérelmezők ismerjék ezeket az

¹⁰ COM(2006) 786 végleges.

¹¹ A TANÁCS 2008/114/EK IRÁNYELVE.

¹² A SIENA támogatja a megosztott számítástechnikai infrastruktúrára (DCI) vonatkozó európai kezdeményezéseket, és az Európai Bizottság dolgozik egy jövőbeli e-infrastruktúra ütemterv kidolgozásán, amely összhangban áll az európai és a nemzeti kezdeményezések szükségleteivel.

időpontokat és ezeknek, valamint saját programozásuknak megfelelően tudják elkészíteni pályázataikat. Általában véve törekedni kell az **ajánlattételi felhívások időbeli ütemezésének javítására** annak elkerülése érdekében, hogy az egyes felhívások közzététele időben túl közel essen egymáshoz vagy a felhívások határideje az év utolsó hónapjaira essen, amikor a közszférabeli szervezetek nem tudnak pályázni. Más szóval, nagyobb erőfeszítésre van szükség az eredeti tervezés során, a későbbiekben pedig az eredeti tervezés betartása terén.

Ennek kapcsán a 2008-ban és 2009-ben tartott *információs napok* hozzájárultak a programokra vonatkozó információk terjesztéséhez és különösen az ajánlattételi felhívások gyakorlati vonatkozásainak, mint például a projektek végrehajtása, pénzügyi vonatkozások stb. megértéséhez. Nyilvánvaló azonban, hogy a brüsszeli utazások időben és utazási költségekben nem elhanyagolható ráfordítást igényelnek, és ez szükségszerűen korlátozza az EU egészéből származó esetleges érdekeltek részvételét. E tekintetben jobb eredményeket lehetne elérni, ha az **egyes tagállamokban szerveznénk bizonyos számú információs napot**. Mivel a tagállamokat nagyobb mértékben be kell vonni a programok tevékenységeibe, az **információs napokat a tagállami hatóságokkal szoros együttműködésben kell szervezni**. A tagállami hatóságokat fel kell kérni, hogy a megfelelő körökben terjesszék a vonatkozó információkat, hívják meg a kiválasztott érdekelteket és nyújtsanak logisztikai támogatást.

2. A projektek költségvetésének felülvizsgálata. Kezdetben azt a gyakorlatot követtük, hogy az odaítélésről való értékesítést követően és a támogatási megállapodások véglegesítése előtt jelentős terjedelemben felülvizsgáltuk a kérelmezők által eredetileg előterjesztett költségvetést, ami sok időt vett igénybe, és így meghosszabbította a feldolgozáshoz szükséges teljes időt. A projektek költségvetésének felülvizsgálata nem főlegesen gyakorlat, mivel a múltban lehetővé tette egyes tételek realiztikusabb szintre való csökkentését és/vagy egyes nem támogatható költségek azonosítását, különös tekintettel arra, hogy a projektek közel 2/3-ának túlbecsülik a költségvetését. Költséghatékonysági szempontok alapján azonban indokolt a folyamat felgyorsítása, sőt, akár a megközelítés gyökeres módosítása is. Ennek érdekében **2010-től új mechanizmust vezettünk be**, amelynek értelmében a költségvetések vizsgálatára az értékelési folyamat keretében kerül sor, így a kérelmezőket a kiválasztás eredményéről való értesítéssel egyidejűleg tájékoztatjuk költségvetésük minőségéről/státuszáról. A Bizottság változtatásokat javasol (és nem csupán jelzi a hibákat vagy következetlenségeket) a kérelmezőnek, és amennyiben a kérelmező elfogadja ezeket a változtatásokat, azok belekerülnek a támogatási megállapodásba, amely így **napokon/heteken belül** kiküldhető (míg a fentiekben leírt eredeti gyakorlat alkalmazásakor ez jellemzően hónapokat vett igénybe). A teljes értékelési folyamat alapján jelenleg az ajánlattételi felhívás határidejétől számított **6 hónapon belül** szerződést lehet kötni a kedvezményezettekkel, a 2008-as 12 hónap és a 2009-es 10 hónap helyett.

Mivel 6 hónap még mindig hosszú idő a projektek jóváhagyására, különösen a kisebb projektek esetében, és hatással lehet a tagállami társfinanszírozás elérhetőségére is, a Bizottság vizsgálja, hogyan lehetne **tovább rövidíteni a feldolgozási időt**, hogy az érdekeltek elvárásainak megfelelően zökkenőmentesebbé váljon a programok tevékenységeinek végrehajtása, és jobban össze lehessen hangolni ezt a tagállamok költségvetési programozásával. Ezzel összefüggésben a Bizottság egyes szakpolitikai területeken célzott ajánlattételi felhívásokat tett közzé, és vizsgálja annak lehetőségét, hogy egyszerűsített eljárásokat engedélyezzen az egyes szakosodott érdekeltekkel vagy tagállami közigazgatási szervekkel kötött **keretmegállapodások** útján, és így a kiválasztott szakpolitikai területeken megkönnyítse a finanszírozáshoz való hozzájutást.

A Bizottság elemezni fogja továbbá a kérelmezési eljárás további egyszerűsítésének megvalósíthatóságát is, különösen a költségvetések tekintetében. A tervek szerint **átalányösszeget** lehetne bevezetni a nagy számú kis altételt tartalmazó költségvetési tételekre, amelyekről gyakorlatilag lehetetlen előzetesen részletes információkat szerezni. Emellett azokban az esetekben, amikor a projektek keretében szokásos tevékenységek bizonyos típusaira – például műhelytalálkozók/szemináriumok és konferenciák szervezésére – kerül sor, lehetőséget kell teremteni **rögzített összegek** (azaz résztvevőnként/naponként egy meghatározott összeg) alkalmazására.

3. Monitoring rendszer. Jelenleg nincs a projektekre vonatkozó monitoring mechanizmus, amely lehetővé tenné, hogy megfelelő időben korrekciós intézkedéseket hozzunk. Megvizsgáltuk a támogatási megállapodások módosításának lehetőségét annak érdekében, hogy a kedvezményezettek számára időszakos **monitoring jelentések** benyújtására vonatkozó kötelezettséget iktassunk be, ez 2011-től kezdődően elfogadásra kerülhet. Ahhoz, hogy a monitoring jelentések elérjék szándékolt céljukat, anélkül azonban, hogy a kérelmezők számára túlzott adminisztratív terhet jelentenének, célszerű, hogy a jelentések elsősorban **tartalmi szempontokra koncentráló**, viszonylag **rövid dokumentumok** legyenek, és csak **meghatározott időszakonként** (pl. évente) kelljen benyújtani őket. Annak elkerülése érdekében, hogy a monitoring kötelezettség pusztán adminisztratív lépéssé váljon, a monitoring jelentések felülvizsgálatát **bizottsági tisztviselőknek vagy ezzel megbízott szakpolitikai szakértőknek kellene végezniük**. Célszerű lenne, ha ez magában foglalná a **kedvezményezetteknel tett helyszíni látogatásokat** a folyamatban lévő tevékenységek, fejlesztések és eredmények jobb megértése érdekében. A Bizottsági képviselője emellett megvitathatná a kedvezményezettekkel a felmerült nehézségeket és tanácsokat adhatna nekik.

4. A honlap információtartalma. A Belügyi Főigazgatóság honlapját az érdekeltek általában kevésbé informatívnak tekintik, és ez vonatkozik a honlap „Funding” (Finanszírozás) részére is, amelynek az ISEC és a CIPS programról kellene tájékoztatást nyújtania. A rendelkezésre álló anyag mindkét program esetében lényegében mindössze az ajánlattételi felhívásokból és az éves munkaprogramokból áll. E tekintetben két projekt tűnik különösen hasznosnak:

Az ajánlattételi felhívások eredményeinek megfelelő időben történő közzététele a honlapon. A tagállamok fontosnak tartják, hogy megfelelő időben sor kerüljön az ajánlattételi felhívások eredményeinek közzétételére, és ez szerintük nagyban hozzájárulna a programok kezelésének átláthatóbbá tételéhez. Ez technikailag könnyen megvalósítható, mivel ehhez pusztán fel kellene tölteni egy már meglévő dokumentumot.

A projektekre és a kedvezményezettekre vonatkozó információk közzététele a honlapon. Ezt a fajta információt számos kedvezményezett hasznosnak tartja, mivel lehetővé tenné a kérelmek benyújtásához a **potenciális partnerek** könnyebb azonosítását, valamint az esetleg szinergiák vagy átfedések azonosítását. A gyakorlatban ez oly módon lenne megvalósítható, hogy a Belügyi Főigazgatóság honlapján kialakítanánk egy **adatbázist a projektekről**, amely tartalmazná a projektek egyes kiválasztott aspektusaira vonatkozó adatokat, így például a kedvezményezett megjelölését, a projekt leírását, a vállalt tevékenységek jellegét, az érintett országokat stb. Jelenleg létezik az adatbázis egy prototípusa, amely ezeket az elemeket tartalmazza. A Bizottság úgy tervezi, hogy e hasznos információkat 2011 során feltölti a honlapra.

5. A rendelkezésre álló eszközök köre többé-kevésbé elegendő a programok célkitűzéseinek eléréséhez, és ugyanez mondható el a különböző eszközökre elkülönített költségvetési forrásokról is. Ugyanakkor két ISEC-eszköz esetében célszerűnek tűnnek egyes változtatások:

- ***Az ISEC működési támogatások megszüntetése.*** Ez az eszköz eddig jórészt sikertelennek tekinthető, mivel három év alatt egyetlen működési támogatás odaítélésére került sor. Ez azonban a kérelmek elemzésére fordított emberi erőforrásokat tekintve jelentős költségekkel járt. A rendelkezésre álló információk arra engednek következtetni, hogy a nem kormányzati szervezeteknek csupán egy kis része felel meg a támogathatósági és odaítélési kritériumoknak, így az igény valószínűleg az előrelátható jövőben is alacsony marad. Ez egyértelműen ***arra utal, hogy célszerű megszüntetni a működési támogatásra szóló ajánlattételi felhívásokat.***
- ***A keretpartnerség koncepciójának javítása.*** A partnerségi keretmegállapodások koncepcióját az érdekeltek következetesen nagyra értékelik, és a kedvezményezettek és a tagállamok képviselői közel egyöntetűen hangsúlyozták az Európai Unión belüli hosszú távú kapcsolatok kiépítésének fontosságát. A működésre vonatkozó jelenlegi szabályokat illetően azonban általában kevésbé kedvező az értékelés, ami azt a benyomást kelti, hogy a partnerségi keretmegállapodások nem különböznek lényegesen a „szokásos” intézkedési támogatásoktól. 2010-ben sor került egyes javításokra (pl. kérelem-formanyomtatványok egyszerűsítése, több lehetőség alvállalkozók igénybevételére).

Ez a partnerségi keretmegállapodás „továbbfejlesztett” változatának kialakítását teszi szükségessé, ami nagyobb rugalmasságot biztosít majd az elvégzendő tevékenységek típusa és az erőforrások felhasználása terén. Ezt az eszközt az olyan projektek számára lehetne fenntartani, amelyet közszférabeli szervezetek egy csoportja javasol, akik vállalják meghatározott számú határon átnyúló vizsgálat lefolytatását, és akiket a keretmegállapodásban részt vevő partnerekként megfelelően előminősíteni lehetne. E nagyobb rugalmasságot a szerződéses rendelkezéseknek is tükrözniük kellene, így kifejezetten lehetővé kellene tenni

- i. a tevékenységek körének tág meghatározását, hogy gyorsan hozzá lehessen igazítani a szükségletek alakulásához,
- ii. a költségvetési tételek hasonlóan tág meghatározását, a források átcsoportosításának megkönnyítése érdekében,
- iii. a források partnerek közötti indikatív megosztását, ismét a szükségleteknek megfelelő átcsoportosítás megkönnyítése érdekében, és
- iv. a műveletekben részt vevő személyzet listájának szabad módosítását.

5. JÖVŐBELI KILÁTÁSOK

Eddig az ISEC és a CIPS program keretében nyújtott pénzügyi támogatás számos beavatkozási területre kiterjedt. A Stockholmi Program és cselekvési terve által nyújtott iránymutatással összhangban ez a támogatás hangsúlyozza a szabadság, a biztonság és a jogérvényesülés területén az uniós szakpolitikák Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően megnövekedett jelentőségét. A Bizottság nemrég elfogadott *„Az EU belső biztonsági stratégiájának megvalósítása: öt lépés a biztonságosabb Európa felé”* című, 2010. november 22-i közleménye az elkövetkező négy évre a belső biztonság területén öt stratégiai célkitűzést javasol, és e célkitűzések mindegyikéhez konkrét intézkedéseket ajánl. Elsősorban e közlemény fog irányt szabni a már létező ISEC és CIPS program keretében nyújtott uniós pénzügyi támogatás prioritásai számára.

A két program viszonylagos sikere alapján a Bizottság a 2013 végéig hátralevő időszakra a programok folytatását javasolja a jelenlegi jogalapok módosítása nélkül, ugyanakkor orvosolva az értékelő jelentésben azonosított hiányosságokat és javítva a támogatások jóváhagyására vonatkozó eljárást és az értékelési folyamatot, hogy a két program jobban kihasználja költségvetését és ösztönözzük a kiváló minőségű projektek benyújtását.

A 2014–2020 közötti időszakra szóló következő többéves pénzügyi keret előkészítése során, figyelemmel az új kihívásokra, amelyekkel korlátozott emberi erőforrásokkal kell megbirkóznunk, új megközelítéseket kell majd kialakítani. A Bizottság jelenleg azt vizsgálja, hogyan kellene alakítani a jövőben a belügyek területére vonatkozó uniós finanszírozást, különös tekintettel a finanszírozási prioritásokra, a támogatás nyújtásának mechanizmusaira és az erre elkülönített költségvetési forrásokra. A 2014 utáni uniós finanszírozás különböző lehetőségeinek mérlegelésekor figyelembe kell venni az ISEC és a CIPS programmal szerzett értékes tapasztalatokat, ideértve a programok végrehajtása terén azonosított hiányosságok kiküszöbölésére kialakított megoldásokat is. A Bizottság egyelőre tovább fogja folytatni a jelenlegi programok végrehajtását, figyelembe véve ezt az értékelő jelentést és a belügyek területén a különösen *„Az EU belső biztonsági stratégiájának megvalósítása: öt lépés a biztonságosabb Európa felé”* című közleményben rögzített új szakpolitikai prioritásokra helyezve a hangsúlyt, amennyiben ezeket a prioritásokat nem fedik le más ágazatspecifikus finanszírozási mechanizmusok és programok.