



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 16.6.2011
KOM(2011) 318 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH
RÅDET**

**om halvtidsutvärderingen av ramprogrammet för säkerhet och skydd av friheter för
perioden 2007–2013**

1. INLEDNING

I detta meddelande presenteras halvtidsutvärderingen av ramprogrammet för säkerhet och skydd av friheter för perioden 2007-2013 som utgörs av de båda programmen ”Förebyggande och bekämpande av brott” (nedan kallat *Isec-programmet*) och ”Förebyggande, beredskap och konsekvenshantering när det gäller terrorism och andra säkerhetsrelaterade risker” (nedan kallat *Cips-programmet*).

Isec-programmet är inriktat på förebyggande och bekämpande av brottslighet, vare sig denna är organiserad eller ej, särskilt terrorism, människohandel och brott mot barn, olaglig narkotikahandel och olaglig vapenhandel, korruption och bedrägeri. Cips-programmet rör kritisk infrastruktur och andra säkerhetsfrågor, bland annat operativa frågor som krishantering, miljön, människors hälsa, transport, forskning och teknisk utveckling.

Enligt relevanta rådsbeslut ska kommissionen överlämna en halvtidsutvärdering till Europaparlamentet och rådet för vart och ett av programmen i vilken den ska redogöra för de resultat som uppnåtts och de kvalitativa och kvantitativa aspekterna av genomförandet av programmet¹. I syfte att uppfylla denna skyldighet beställde kommissionen en undersökning av Economisti Associati². Denna undersökning genomfördes med hjälp av intervjuer och möten med 155 parter från 23 av medlemsstaterna samt internetenkäter som omfattade 190 enheter i samtliga 27 medlemsstater. Kommissionen har även beaktat rekommendationerna i den rapport från gruppen Ordförandeskapets vänner om Isec-programmet som det svenska ordförandeskapet tog initiativet till hösten 2009. Det rör sig om en tvärvetenskaplig rapport i vilken 16 av medlemsstaterna deltagit.

Rapporten grundar sig på uppgifter från perioden 2007–2009 och från början av 2010. Den har till syfte att bedöma de kvalitativa och kvantitativa aspekterna av genomförandet av de båda programmen samt de resultat dessa lett till. För detta ändamål, och i syfte att identifiera vilka åtgärder som eventuellt behöver vidtas, har det gjorts en kartläggning av de verksamheter som genomförts inom ramen för programmen och en analys av vilka resultat de finansierade projekten givit samt företagits en översyn av instrumenten och mekanismerna för genomförande.

Budget och förvaltningsmodell

Det totala anslaget till Isec-programmet, som sträcker sig över perioden 2007–2013, uppgår till ca 600 miljoner euro. Däremot har endast 400 miljoner euro avsatts till Cips-programmet. Under perioden 2007–2009 uppgick anslagen till Isec-programmet till **167 miljoner euro**, under det att Cips-programmet endast mottog **46 miljoner euro**. Programmen genomförs med hjälp av årliga arbetsprogram som anger de prioriteringar som gäller tematiskt eller på sektorsnivå. **Direkt centraliserad förvaltning** har använts som genomförandemetod, vilket innebär att all programplanering och all operativ verksamhet handhas av kommissionen som behåller det fulla ansvaret.

Det är att märka att man inte på förhand fastställt hur medlen ska fördelas utan i stället anslaget medlen utifrån de behov som visat sig finnas. Följaktligen återspeglar budgetanslagen

¹ Beslut 2007/125/Rif, artikel 15.3 c och beslut 2007/124/EG, Euratom, artikel 14.3 c (EUT L 58, 24.2.2007).

² Se rapport av den 21 september 2010.

inte nödvändigtvis de prioriteringar som fastställts av kommissionen i programplaneringsdokumenten. Ytterligare en förklaring till detta är att medel från områden där efterfrågan är för låg för att hela anslaget ska tas i anspråk omfördelas till andra områden där efterfrågan på medel är högre. Detta visar å ena sidan på att programförvaltningen är tillräckligt flexibel för att anpassa sig till de faktiska behoven, samtidigt som det också visar att det inte alltid är möjligt att nå full överensstämmelse mellan det faktiska utfallet för EU:s finansiering och de politiska prioriteringar som fastställts på förhand. Även om anbudsförfarandena för Cips- och Isec-programmen är utformade så att de återspeglar de politiska prioriteringarna så kommer det ändå att vara de inlämnade förslagens innehåll och kvalitet som till största del avgör den faktiska fördelningen av budgetmedlen.

Finansiella instrument

Finansieringen tillhandahålls främst i form av **åtgärdsbidrag** som väljs ut på grundval av ett anbudsförfarande. Det finns tre olika slags bidrag, nämligen

åtgärdsbidrag som används till samfinansiering av särskilda initiativ som beviljas på grundval av ett öppet anbudsförfarande,

åtgärdsbidrag som beviljas på grundval av ett selektivt anbudsförfarande som enbart riktar sig till enheter inom den offentliga sektorn med vilka det ingåtts ramavtal om partnerskap och

driftsbidrag för att stödja sådana verksamheter som genomförs av en icke-statlig organisation och som har en europeisk dimension.

Det finns även andra finansieringsformer som t.ex. **avtal om offentlig upphandling**, vilka omfattar en öppen anbudsinfordran och **administrativa arrangemang** med Gemensamma forskningscentrumet (JRC).

EU-organ som finansieras med medel från EU har inte rätt att ansöka om bidrag från dessa program för de verksamheter de ansvarar för, eftersom detta skulle leda till dubbla bidrag. Europol blev ett EU-organ först den 1 januari 2010. Innan dess då den rättsliga ställningen var en annan (mellanstatligt organ), fick dock Europol bidrag till ett antal olika projekt. Det är att märka att EU-organ får delta i projekt under förutsättning att de står för sina egna kostnader.

2. EKONOMISKT STÖD

2.1. Verksamheter

Under perioden 2007–2009 gav programmen sammanlagt stöd till närmare **400 projekt** och finansierade närmare **150 avtal om offentlig upphandling** till ett totalt värde av **213 miljoner euro**. Av dessa medel kom 167 miljoner euro från Isec och 46 miljoner euro från Cips. Merparten av medlen gick till ca 280 åtgärdsbidrag (61 % av de totala medlen) och till ca 100 bidrag riktade till enheter med ramavtal om partnerskap (24 % av medlen). Upphandling svarade för ca 10 % av medlen.

Typ av verksamheter

Programmen kommer att ge stöd till ett **stort antal olika verksamheter**, t.ex. utbildning, inköp av utrustning, utarbetande av tekniska manualer och bistånd till gränsöverskridande polisinsatser (bl.a. gemensamma utredningsgrupper).

Vad gäller *Isec* har projekten en tendens att vara inriktade huvudsakligen på fem områden, nämligen

- i) **verktyg och infrastruktur** (det viktigaste området för 22 % av projekten),
- ii) stöd till **brottsbekämpande insatser** (18 %),
- iii) **utbildningsprogram** (17 %),
- iv) **publikationer** (17 %) och
- v) **konferenser** (14 %).

Vad gäller *Cips*

- i) innehöll 23 % av projekten en komponent som avsåg **operativt samarbete och samordning**,
- ii) var 15 % inriktade på **utveckling och inrättande av nätverk**,
- iii) rörde 49 % av projekten **överföring av teknik och metoder** och
- iv) 44 % avsåg **analyser**.

Överensstämmelse med mål och prioriteringar

I den rättsliga grunden för *Isec* identifieras fyra mål. Två av dessa avser operativa åtgärder (utveckling av horisontella metoder för att förebygga brott och främjande av samordning och samarbete mellan brottsbekämpande organ och andra organ) och två avser särskilda mottagargrupper (utveckling av bästa praxis för skydd och stöd till vittnen och brottsoffer). Många projekt avser fler än ett av dessa mål, även om majoriteten av dem är inriktade på horisontella metoder för att förebygga brott (79 % av projekten) eller samarbete mellan brottsbekämpande organ och andra organ (74 %). Skydd av brottsoffer och vittnen väger inte lika tungt och endast 14 respektive 3 % av projekten är inriktade på dessa mål.

Vad gäller *Cips* talas det om sju mål, vilka förts samman i de två övergripande kategorierna förebyggande av och beredskap för risker samt konsekvenshantering. Tre fjärdedelar av projekten har anknytning till båda dessa övergripande mål. Detta innebär att 92 % av projekten är inriktade på förebyggande och beredskap och att 63 % är inriktade på konsekvenshantering.

Båda programmen har ett **betydande inslag av gränsöverskridande projekt**. Sådana program svarade för 80 % av projekten inom ramen för *Isec* och för 64 % av *Cips*-projekten. Programmens gränsöverskridande karaktär uppskattas mycket av intressenterna som understryker hur viktigt det är att det ges möjlighet att pröva nya samarbetsavtal eller att, som ofta är fallet, bygga vidare på ett redan befintligt långvarigt samarbete. Det framgick av undersökningsresultaten att ca 90 % av mottagarna planerar **en fortsättning på sitt gränsöverskridande samarbete**, även om de inte skulle fortsätta delta i programmen. Detta är positivt eftersom det visar på att programmen verkligen har effekt i medlemsstaterna samt främjar gränsöverskridande insatser.

Målgrupper

Programmen riktar sig till många olika aktörer, t.ex. brottsbekämpande personal, medlemmar i det civila samhällets organisationer, forskare och rättstillämpare.

Brottsbekämpande personal är den viktigaste sökandegruppen både när det gäller Isec och Cips och denna personal utgör dessutom 38 % respektive 41 % av deltagarna i de projekt som finansieras inom ramen för dessa båda program. För Isecs del finns även andra viktiga sökandegrupper som t.ex. **icke-statliga organisationer och det civila samhällets organisationer** (12 % av deltagarna) och **offentliganställda i allmänhet** (8 %). Offentliganställda (särskilt inom organ som arbetar med säkerhets- och skyddsfrågor) utgör en viktig sökandegrupp även när det gäller Cips (19 %). När det gäller detta program är även **företrädare för den privata sektorn** en viktig grupp (10 %). Många av de projekt som finansieras av programmen riktar sig till flera olika sökandegrupper samtidigt, vilket leder till en ökad ömsesidig förståelse och till ett ökat erfarenhetsutbyte. I detta sammanhang är förbindelserna på följande tre områden av särskilt intresse:

- i) Förbindelserna mellan de brottsbekämpande organen och rättsväsendet, vilka är särskilt frekventa när det gäller Isec-projekt.
- ii) Förbindelserna mellan den offentliga och den privata sektorn, vilka är särskilt ofta förekommande när det gäller Cips-projekt.
- iii) Kopplingen mellan praktisk tillämpning och forskning, vilken är relevant för båda programmen.

De grupper som nämns ovan är visserligen samtliga målgrupper, men det är de angivna procentsatserna som ger en bild av antal och kvalitet när det gäller faktiskt mottagna ansökningar inom ramen för anbudsförfarandena.

Geografisk täckning

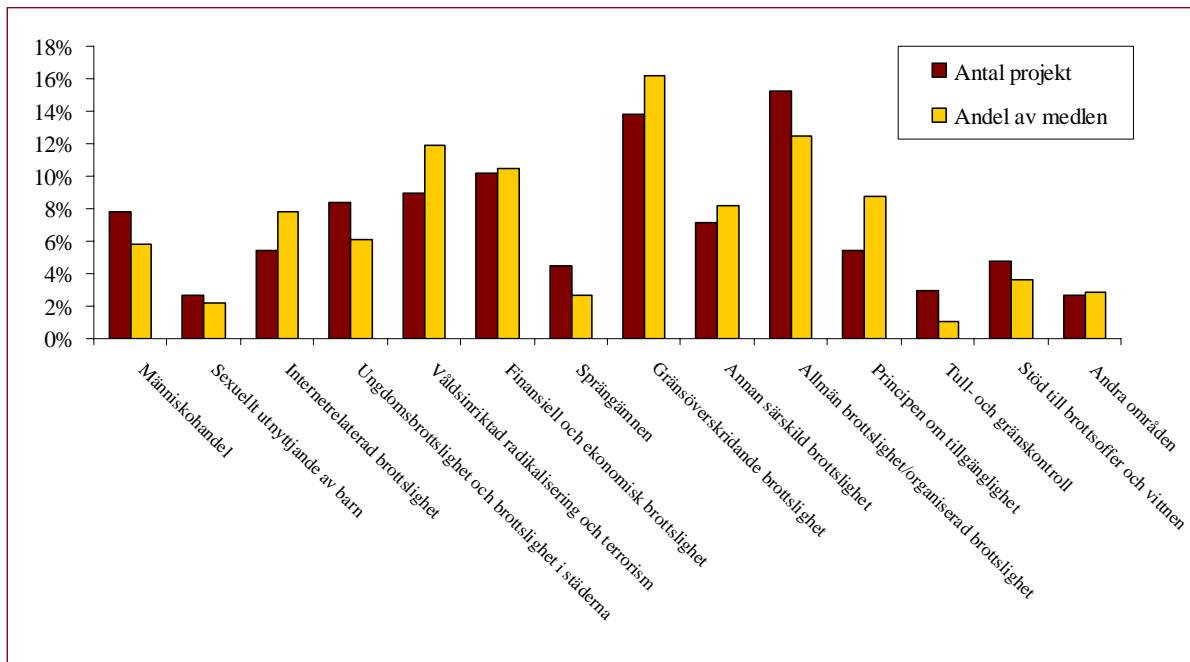
Oftast är projektens geografiska spridning ganska ojämn och ett relativt litet antal länder svarar för en mycket stor andel av totalen. Vad gäller **Isec** svarar fyra länder (Tyskland, Italien, Nederländerna och Förenade kungariket) för ca 48 % av projektmängden och för 51 % av projektvärdet. Koncentrationen är ännu större när det gäller **Cips** där endast två länder (Italien och Spanien) svarar för 48 % av projektmängden och för 60 % av projektvärdet.

Denna geografiska fördelning av Isec/Cips-initiativen, särskilt värdemässigt, förklaras delvis av de inkomna och godkända ansökningarnas art. För Isecs del gäller att bidragsbeloppen tenderar att vara större när det gäller t.ex. åtgärder som sammanhänger med genomförandet av Prümfördraget (som ibland omfattar inköp av utrustning), stöd till de gemensamma utredningsgrupperna eller inrättandet av komplexa nätverk (t.ex. nätverket mellan finansunderrättelseenheter FIU.NET). Vad gäller Cips är storleken på projekten oftast kopplad till vilken typ av mottagarorganisation det rör sig om, dvs. större projekt föreslås oftast av kommersiella enheter eller forskningsinstitut, under det att den offentliga sektorn oftast föreslår förhållandevis mindre projekt.

2.2. Har det givits tillräckligt med ekonomiskt stöd inom ramen för programmen?

Tabellen nedan visar insatsnivån för **Isec** inom olika områden. Åtgärderna inom ramen för programmet under perioden i fråga svarar väl mot EU:s prioriteringar och politik.

Diagram 1: Isec-bidrag – Fördelning på insatsområde för de 334 projekt som fått bidrag



Många projekt har finansierats på grundval av den handlingsplan för bättre sprängämnessäkerhet som EU antog 2008. Vad gäller kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära (CBRN) hot antog EU, på förslag av kommissionen, 2009 en handlingsplan som har legat till grund för många Isec-finansierade initiativ (både projekt och undersökningar). Vad gäller genomförandet av CBRN-handlingsplanen har kommissionen med hänsyn till denna plans strategiska betydelse beslutat att anslå upp till 100 miljoner euro till 2013. Ett annat viktigt strategiskt mål för EU är att bekämpa radikaliserings, vilket framhålls både i handlingsplanen för att bekämpa radikaliserings och Stockholmsprogrammet.

Isec-programmets ursprungliga prioriteringar *bekräftades ånyo* i kommissionens meddelande av den 22 november 2010 om *den inre säkerheten i praktiken* (nedan kallad *strategin för inre säkerhet*) såsom varande en del av de framtida strategiska målen och prioriteringarna på området inre säkerhet. Kommissionen ska se till att de framtida arbetsprogrammen följer strategin för inre säkerhet så nära som möjligt.

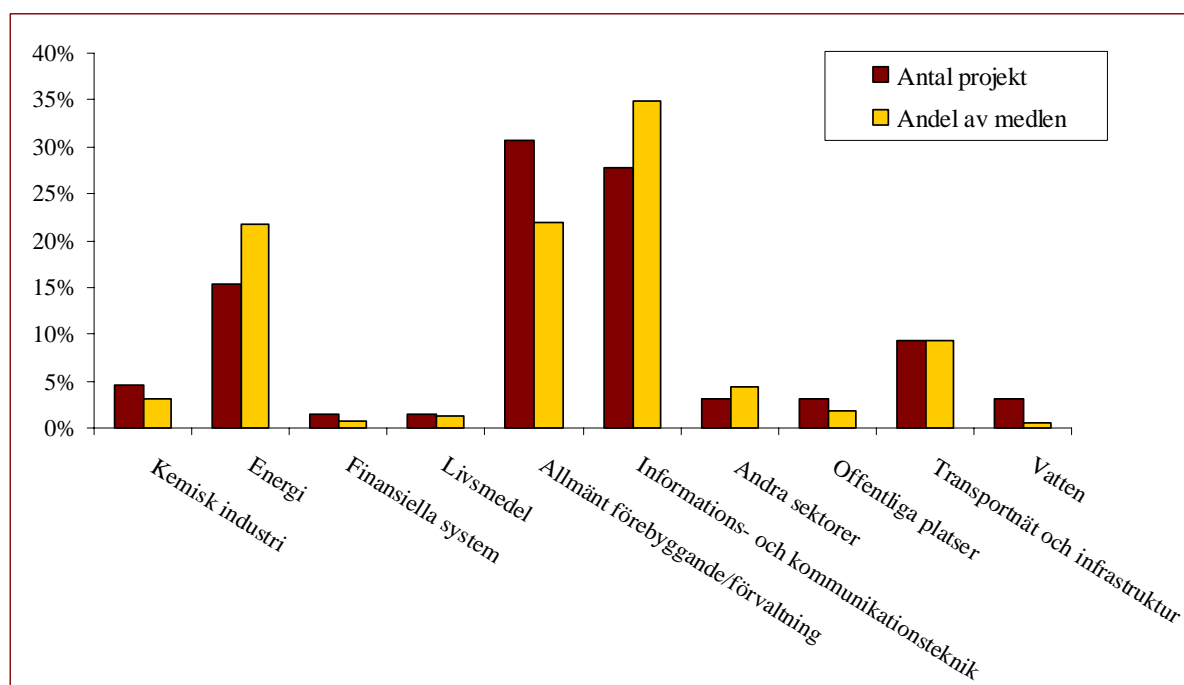
Prioriteringarna i fråga överensstämmer i stor utsträckning med de prioriteringar som identifierats i handlingsplanerna för Haagprogrammet och Stockholmsprogrammet. Vad gäller kampen mot den organiserade brottsligheten har Isec stött åtgärder som bidragit till genomförandet av det strategiska konceptet för bekämpande av organiserad brottslighet som kommissionen antog 2005 i samband med handlingsplanen för Haagprogrammet. Till exempel fattade kommissionen i maj 2007 beslut om att föreslå en serie åtgärder som syftar till att förbättra samordningen när det gäller kampen mot internetrelaterad brottslighet, både de brottsbekämpande myndigheterna emellan och mellan dessa myndigheter och den privata sektorn. Isec har därefter finansierat två projekt på området utredning av internetrelaterad brottslighet samt olika konferenser och workshoppar för brottsbekämpande personal. Isec-programmet har finansierat inrättandet av sammanslutningen *Ekonomisk samverkan mot barnpornografi på Internet* som ger kreditkortsutställare, brottsbekämpande myndigheter och leverantörer av internetjänster möjlighet att samarbeta i syfte att utrota handeln med barnpornografi. Detta samarbete sker i form av åtgärder som är riktade mot de betalningssystem som används för dessa illegala transaktioner.

Det har inte inkommit det antal ansökningar till området ”principen om tillgänglighet” som hade kunnat förväntas (denna princip innebär att den information som de brottsbekämpande myndigheterna i en medlemsstat har tillgång till ska göras tillgänglig för de behöriga myndigheterna även i övriga medlemsstater). Detta kan förklaras av att rapporten täcker perioden 2007–2009 då Prümbeslutet³ endast var i början av sitt genomförande (ska vara genomfört till augusti 2011). Det ännu är för tidigt att dra några bestämda slutsatser om Isec-finansieringen på detta område, särskilt med tanke på att Prümbeslutet antogs först i juni 2008 och att de relevanta projekt som fått medel fortfarande pågår. De preliminära analyserna tyder emellertid på att Isec-programmet underlättar genomförandet av Prümbeslutet.

Såsom bekräftats i strategin för inre säkerhet är det gränsöverskridande samarbetet, i synnerhet då inrättandet av de gemensamma utredningsgrupperna, ett mycket viktigt inslag i kampen mot den organiserade brottsligheten och kommer så att förbli även i framtiden.

Tabellen nedan visar insatsnivån för **Cips** inom olika områden.

Diagram 2: Cips-bidrag – Fördelning på insatsområde för de 65 projekt som fått bidrag



Detta överensstämmer med de prioriteringar och strategier som fastställts på området skydd av kritisk infrastruktur⁴, och som bekräftas i Stockholmsprogrammet. I kommissionens meddelande av den 22 november 2010 bekräftas ånyo hur viktigt det är generellt sett med ett skydd av den kritiska infrastrukturen, särskilt inom sektorerna energi, transport och IKT (informations- och kommunikationsteknik).

³ Rådets beslut 2008/615/RIF av den 23 juni 2008 om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet.

⁴ Dvs. EPCIP – rådets direktiv 2008/114/EG av den 8 december 2008 om identifiering av, och klassificering som, europeisk kritisk infrastruktur och bedömning av behovet att stärka skyddet av denna.

Kommissionen ska se till att de framtida arbetsprogrammen på detta område följer strategin för inre säkerhet så nära som möjligt.

3. RESULTAT OCH EFFEKTER: VIKTIGA FRAMSTEG

3.1. Data och exempel

De program som fått stöd från programmen har *generellt sett uppnått förväntat resultat*. Två tredjedelar av projekten kommer dock troligen inte att ta alla tillgängliga medel i anspråk, framför allt beroende på att kostnaderna överskattats, men också på grund av att vissa verksamheter strukits. Dessutom kan de långa ansökningsförfarandena, vilka oftast inte är anpassade till medlemsstaternas budgetförfaranden, ha lett till en minskning av antalet inkomna ansökningar. Detta har fått till följd att *båda programmen varje år uppvisar ett underutnyttjande av sina betalningsbemyndiganden*.

Eftersom det är stor variation på projekten så finns det också stora skillnader mellan de **resultat** som eftersträvas och uppnås. Det kan således röra sig om allt från operativa resultat (gripanden, beslagtaganden etc.) till mindre märkbara resultat som t.ex. informationskampanjer och utarbetande av nya strategier. De vanligaste resultaten är *utarbetandet och införandet av nya verktyg och metoder, som t.ex. databaser, och spridning av bästa praxis*. Många projekt har även bidragit till att *öka kunskaperna inom vissa områden eller till att skapa lösningar*. Trots att detta sällan är ett huvudsakligt mål så leder många projekt även till en ökad ömsesidig förståelse mellan medlemsstaterna för varandras politik och rättsliga och administrativa system, vilket är en mycket uppskattad biprodukt. I vissa fall har projekt med en mycket operativ inriktning lett till mycket konkreta resultat (se exemplen nedan). I stort sett har man lyckats uppfylla målen på ett tillfredställande sätt, vilket innebär att man nått upp till förväntningarna när det gäller 60 % av projekten och att man till och med överträffat dem för 34 % av projekten.

Exempel på projektresultat inom olika områden

Polissamarbete. Ett gemensamt tullsamarbete mellan flera länder ledde till att 4,5 ton kokain kunde beslagtas. Ett annat projekt gav stöd till en internationell insats mot barnhandel. Denna insats som ännu inte avslutats hade i mitten av 2010 lett till åtal mot 26 av de ungefär 90 misstänkta som undersökts. Även en annan insats riktad mot östeuropeiska gäng som organiserar olaglig invandring har lett till att man kunnat gripa ca 90 personer.

Ömsesidig förståelse. Detta är vanligtvis visserligen bara en biprodukt, men en viktig sådan. Projekt som har till syfte att skapa nätverk (t.ex. Atlasnätverket för europeiska terrorismbekämpningsenheter och nätverket mellan finansunderrättelseenheter) har spelat en viktig roll när det gäller att öka kunskaperna om de olika system och rättsliga regelverk som medlemsstaterna har. I dessa fall har de inledande kontakterna och försöken till nätverksverksamhet lett till starka permanenta strukturer. Detta gäller även för de studier i radikaliseringsfrågor som genomförts inom området terrorismbekämpning.

Samarbete över gränserna. Ett exempel på en **gemensam utredningsgrupp** är Cospol FII-projektet som är inriktat på olaglig invandring från Östeuropa och på upplösning av de kriminella gäng som anordnar denna verksamhet. Projekten bestod av fyra insatser som omfattade samordnade åtgärder i tio länder, vilka ledde till fler än 90 gripanden, upptäckt av människosmuggling vid EU:s yttre gränser och beslagtagande av kontanter, fordon, förfalskade dokument, utrustning osv. Ett exempel på gränsöverskridande samarbete är projektet MAOC-N (Maritime Analysis and Operations Centre-Narcotics): Tack vare detta projekt som är inriktat på bekämpning av narkotikahandel har man kunnat beslagta 52 ton kokain och 47 ton cannabis sedan 2007. Det internationella samarbetet föll i stort sett väl ut, även om resultaten var ganska begränsade när det gäller narkotikabeslag. Goda resultat har även

nåtts inom området **underrättelse- och informationsutbyte** tack vare en rad olika Prüm-relaterade projekt som t.ex. ”Genomförande av Prüm i EU-lagstiftningen”, ”Utarbetande av tillämpningsprogram för att möjliggöra och förbättra det automatiska utbytet och jämförelsen av DNA-profiler och ID-uppgifter för fordon” och ”Utbyggnad av det nationella kommunikationsgränssnittet NG SIS II”.

Stöd till brottsoffer. Genom projektet ”Nätverket för stöd till brottsoffer” har det inrättats 15 centrum över hela Polen, vilka hittills genomfört 37 000 insatser (t.ex. rättshjälp och psykologiskt stöd). Dessutom har projektet ”En meddelandeplattform för ett integrerat övervakningssystem vid genusrelaterat våld och våld i nära relationer” bidragit till att minska antalet fall av våld i nära relationer. Enligt statistiken har antalet offer för genusrelaterat våld minskat markant i alla länder.

Ökad medvetenhet om vissa frågor *hos berörda aktörer och beslutsfattare*. Många projekt avsåg huvudsakligen anordnandet av konferenser, forum och symposier, ibland även på årlig basis. Som exempel kan nämnas internationella symposier för bombletare och desarmeringspersonal, forum om internetrelaterad brottslighet och sommarskolan för korrupsionsbekämpning. I denna kategori av resultat ingår även studier som har till syfte att öka kunskaperna om vissa frågor. Gemensamma forskningscentrumet har genomfört en del av de större studierna, nämligen i) studien ”Identifiering och bedömning av kritisk infrastruktur i Europa” och ii) ”Utvärderingsprogram av röntgenkontroller som hjälpmedel vid olaglig handel”.

Cips-programmet har använts för att finansiera förberedelserna inför inrättandet och genomförandet av **nätverket för varningar om hot mot kritisk infrastruktur** (Ciwin). Ca 0,7 miljoner har anslagits till detta via kontrakt som erhållits inom ramen för ett förfarande för offentlig upphandling.

Effekter. Majoriteten av de program som finansierats genom programmet håller fortfarande på att genomföras eller har just avslutats och följaktligen kan man inte dra några mer bestämda slutsatser om hur effektiva de varit. De **ändringar** som noterats när det gäller **operativa förfaranden och praxis** framtonar som den viktigaste effekten (antas gälla för 87 % av projekten), samtidigt som flertalet projekt dessutom förväntas **skapa kapacitetsutbyggnad** och bidra till att **forma debatten om utformningen av politiken** på de berörda områdena. En särskilt viktig effekt är dock det faktum att många av projekten bidrar till **genomförandet av vissa specifika EU-strategier eller viss EU-lagstiftning**. Det rör sig bland annat om Prümbeslutet (som har fått ett betydande stöd via Isec) och rådets rambeslut om våld mot barn⁵ (som fått stöd genom studier och operativa projekt), beslutet om finansunderrättelse⁶ (som fått stöd genom anslag till FIU.NET)⁷ och det europeiska programmet för skydd av kritisk infrastruktur⁸ (som fått stöd genom flera Cips-projekt).

Hållbarhet. Av dem som fått bidrag anser 70 % att det skulle vara svårt att garantera en fortsatt hållbarhet i projektresultaten utan fortsatt EU-finansiering. Detta förklaras till största del av det faktum att den senaste finanskrisen kan komma att leda till nedskärningar i

⁵ Rådets rambeslut 2004/68/RIF av den 22 december 2003 om bekämpande av sexuellt utnyttjande av barn och barnpornografi.

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG av den 26 oktober 2005 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism.

⁷ FIU.NET är ett säkert decentraliserat datornät mellan finansunderrättelseenheter (FIU) inom EU för utbyte av uppgifter. FIU.NET främjar samarbete och gör det möjligt för FIU-enheterna att utbyta underrättelser snabbt, säkert och effektivt. Detta samarbete ska framför allt användas för att bekämpa penningtvätt finansiering av terrorism.

⁸ Meddelande från kommissionen av den 12 december 2006 om ett europeiskt program för skydd av kritisk infrastruktur [KOM(2006) 786 slutlig].

budgeten för många offentliga organ, vilket i sin tur kan göra att de inte får de medel som behövs för att bibehålla eller vidareutveckla de resultat som uppnåtts tack vare programmen.

Att göra programmen kända och uppskattade. Isec-programmet och, i ännu högre grad, Cips-programmet är båda *ganska välkända av fackfolket inom relevanta sektorer*, även om en fjärdedel av alla tillfrågade anser att det krävs ytterligare informationsinsatser och att informationen ännu inte nått ut till alla som eventuellt skulle kunna ha intresse av programmen. De informationsdagar som hölls 2008 och 2009 bidrog till att sprida information om programmen, även om mottagarna uppgivit att de skulle välkomna bredare åtgärder.

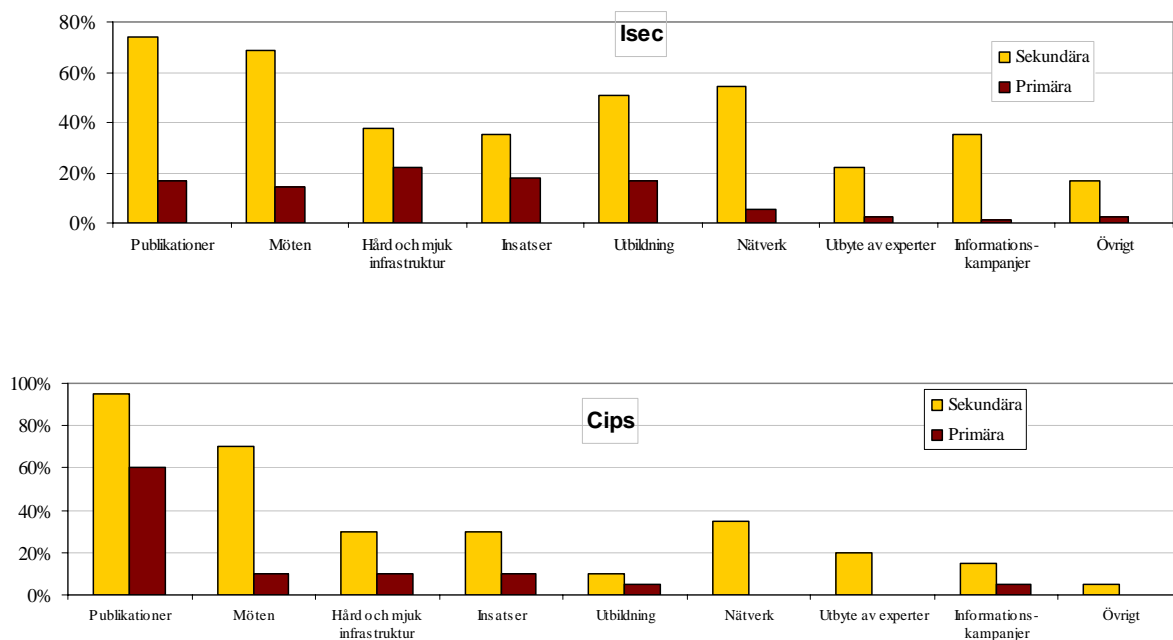
Genomförandefrågor.

Ca 75 % av de projekt som ingick i undersökningen hade haft svårigheter med genomförandet, vilket i olika grad inverkat på hur väl man lyckats uppnå de planerade resultaten. Det har t.ex. rört sig om att godkännandet av projekt och bidragsavtal försenats, vilket fått konsekvenser för mottagarnas *resursplanering och tidtabeller för genomförandet*. Andra problem för mottagarna har t.ex. varit ökade eller oförutsedda kostnader, bristande uppslutning från projektparternas sida, felaktiga antaganden och andra förändringar som inträffat under genomförandet och som krävt en revidering av åtgärderna eller de planerade resultaten.

3.2. Har resultaten och effekterna varit tillräckliga?

Både Isec och Cips har i rimlig utsträckning nått upp till de eftersträlvade resultaten. I tabellen nedan redovisas de olika resultaten, både sådana som uttryckligen eftersträvats (primära) och sådana som endast är biprodukter (sekundära).

Diagram 3: Klassificering av resultaten av de projekt som genomförts inom ramen för Isec och Cips



Procenttalen svarar mot andelen projekt som givit resultatet i fråga.

Vad gäller biprodukter så är det möjligt med flera resultat, vilket gör att slutsumman kan bli större än 100 %.

Genom Isec-programmet bidrar kommissionen till följande:

- Fullt genomförande av medlemsstaterna av Prümbeslutet (rådets beslut 2008/615/Rif och 2008/616/Rif) om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet.

- Bättre samarbete mellan de brottsbekämpande myndigheterna genom inrättande och drift av centrum för polis- och tullsamarbete⁹.

- Genomförande av EU:s plan för perioden 2005–2009 rörande bästa praxis, standarder och förfaranden på området bekämpning och förhindrande av människohandel genom projekt för att främja utbytet av bästa praxis och information, studier och forskning kring olika aspekter av människohandel, informationskampanjer, utbildning, datainsamling och förbättrade former för det internationella samarbetet.

- Kamp mot internetrelaterad brottslighet och sexuella övergrepp mot barn via internet genom projekt om utredningsteknik på området internetrelaterad brottslighet, informationskampanjer om skydd av barn som är offer och inrättandet av ett internationellt utbyte av bästa praxis och expertis.

- Främjande av ett horisontellt tillvägagångssätt när det gäller förebyggande av brottslighet genom arrangemang inriktade på utbyte av bästa praxis, forskning och studier om metoder för att förebygga brott, kunskapsöverföring och operativt samarbete på området brottsförebyggande.

- Förebyggande och bekämpning av ekonomisk brottslighet, bl.a. penningtvätt, bedrägerier och förbättring av metoderna för att undersöka ekonomisk brottslighet, expertmöten för att utbyta bästa praxis och information, operativt samarbete, utbildningsprogram om räkenskapsanalys och studier och forskning om nya typer av ekonomisk brottslighet.

- Inrättande av gemensamma utredningsgrupper med uppgift att bekämpa gränsöverskridande organiserad brottslighet.

Genom Cips-programmet bidrar kommissionen på olika sätt till genomförandet av det *europiska programmet för skydd av kritisk infrastruktur (Epcip)*¹⁰ och sektoriella EU-regler som t.ex. rådets direktiv om identifiering av, och klassificering som, europeisk kritisk infrastruktur och bedömning av behovet att stärka skyddet av denna¹¹.

Både Isec och Cips har visat sig vara mer användbara när det gäller att avhjälpa infrastrukturbrister, t.ex. sammankoppling av medlemsstaternas polisväsenden och brottsbekämpande organ i samband med Prümbeslutet och Siena¹², än när det gäller att stödja operativt polissamarbete. Man kommer inte till rätta med denna obalans genom att ändra på målen för programmen. I stället bör man undersöka vilka förfaranden och administrativa lösningar som behövs för att man snabbt och smidigt ska kunna uppfylla målen för programmen och tillmötesgå de politiska kraven och olika aktörers önskemål och som

⁹ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet: Förbättrat polis- och tullsamarbete i EU (KOM(2004) 376 slutlig).

¹⁰ KOM(2006) 786 slutlig.

¹¹ RÅDETS DIREKTIV 2008/114/EG

¹² SIENA stödjer EU:s initiativ på området distribuerad databehandlingsinfrastruktur och Europeiska kommissionens arbete med att utforma en färdplan för e-infrastrukturen som svarar mot de krav som ställs av både EU-initiativ och nationella initiativ.

dessutom är möjliga att genomföra med hänsyn till de mänskliga resurser som står till förfogande och de finansiella bestämmelser som är tillämpliga.

4. ETT FÖRBÄTTRAT GENOMFÖRANDE AV PROGRAMMEN

De resultat som redovisas i avsnitten ovan leder till slutsatsen att genomförandet fungerat väl när det gäller båda programmen. Eftersom det krävs välfungerande genomförandemekanismer för att ett program ska kunna ge goda resultat så kommer det i detta avsnitt att ges en redogörelse för de operativa aspekter som kommissionen och andra aktörer anser bör förbättras. Dessutom ges det exempel på en del positiva förändringar som redan genomförts.

1. Det måste vara möjligt för potentiella sökanden att planera sitt deltagande i ett anbudsförfarande så att de kan anslå de mänskliga resurser som är nödvändiga för att förbereda ansökan och för att säkra samfinansieringen. För detta ändamål kommer kommissionen att **förbättra planeringen av sina anbudsförfaranden** genom att se till att de offentliggörs i enlighet med det årliga arbetsprogrammet. Detta innebär att potentiella sökanden hålls underrättade och att de därmed kan sammanställa sina ansökningar i tid till de utannonserade datumen och i överensstämmelse med sin egen programplanering. Mer allmänt sett fordras det ytterligare insatser för att **förbättra tidsplaneringen av anbudsförfarandena** så att man undviker att de kommer för tätt inpå varandra och att sista ansökningsdag inträffar så sent på året att de offentliga organen inte hinner behandla ansökningarna. Det krävs med andra ord en bättre planering i det inledande skedet och att man verkligen håller sig till den ursprungliga tidsplanen.

I detta sammanhang kan nämnas att de informationsdagar som hölls 2008 och 2009 har bidragit till att sprida information om programmen och till att förbättra kunskaperna om de praktiska aspekterna av ett anbudsförfarande, t.ex. projektgenomförandet och de finansiella aspekterna. Besöken i Bryssel ställer dock krav på ganska betydande resurser i form av tid och resekostnader, vilket gör att endast ett begränsat antal av de intresserade sökanden som finns inom hela EU kommer att delta. Det vore därför bättre om man i stället **anordnade ett antal informationsdagar i de enskilda länderna**. I överensstämmelse med principen om att medlemsstaterna bör öka sin delaktighet i genomförandet av programmen bör dessa **informationsdagar anordnas i nära samarbete med medlemsstaternas myndigheter**, som ska få i uppgift att sprida information till relevanta målgrupper, sända ut inbjudningar till utvalda aktörer och tillhandahålla logistiskt stöd.

2. **Processen för granskning av projektens budgetar.** Den tidigare metoden som innebar att man gjorde en noggrann genomgång av den budget som föreslagits av den sökande efter tilldelningen av kontrakt, men före godkännandet av bidragsavtalen, var mycket tidskrävande och ledde till en förlängning av hela förfarandet. Denna metod för budgetgranskning hade sina fördelar, t.ex. ledde den till att vissa poster sänktes till mer realistiska nivåer och till att man kunde identifiera icke-stödberättigande kostnader. Detta är särskilt viktigt med hänsyn till att två tredjedelar av projektbudgetarna är för högt beräknade. Behovet av kostnadseffektivitet gjorde dock att man började överväga olika sätt att skynda på processen eller till och med att förändra den i grunden. **En ny mekanism inrättades därför 2010.** Enligt denna nya metod sker budgetgranskningen samtidigt med bedömningen av ansökningarna, vilket innebär att mottagarna samtidigt som de underrättas om huruvida deras ansökan godkänts eller ej även får uppgift om budgetens kvalitet/status. Kommissionen noterar inte bara rena misstag och inkonsekvenser, utan föreslår även att de sökande företar ändringar i budgeten, vilka ska tas med i bidragsavtalet om de godkänns, vilket i sin tur

innebär att detta avtal kan sändas *inom några dagar eller veckor* (i stället för månader som var fallet med den tidigare metoden). Numera tar hela bedömningsprocessen inte längre tid än att det är möjligt att tilldela kontrakt *inom sex månader* efter det att ansökningstiden löpt ut, vilket är att jämföra med tolv månader 2008 och tio månader 2009.

Eftersom sex månader fortfarande är en mycket lång tid för att godkänna projekt, särskilt mindre projekt, och kan inverka på möjligheterna till samfinansiering håller kommissionen på att överväga olika sätt att *förkorta handlägningsprocessen ytterligare* och att underlätta genomförandet av programmen, i syfte att uppfylla berörda aktörers behov och förbättra samordningen med budgetplaneringen i medlemsstaterna. För detta ändamål har kommissionen utlyst riktade anbudsförfaranden inom några politikområden och överväger även att tillåta förenklade förfaranden som innebär att den ingår **ramavtal** med specialiserade aktörer eller nationella förvaltningar i syfte att underlätta finansieringen av projekt inom vissa utvalda områden.

I framtiden kommer kommissionen även att undersöka om det är möjligt att ytterligare förenkla ansökningsprocessen, särskilt vad gäller budgetarna. Idén är att **klumpsummor** införs för vissa budgetposter som ska omfatta ett stort antal delposter för vilka det är opraktiskt att inhämta detaljerade uppgifter på förhand. Det ska dessutom vara möjligt att fastställa **schablonbelopp** (dvs. ett visst belopp per deltagare och dag) för vissa typer av standardaktiviteter, t.ex. workshoppar, seminarier och konferenser, som ingår i många olika typer av projekt.

3. Övervakningssystem. Avsaknaden av övervakningsmekanismer gör att det inte är möjligt att vidta korrigerande åtgärder i tid. Man har diskuterat möjligheten av att ändra bidragsavtalen så att det införs en skyldighet för mottagarna att regelbundet lämna **övervakningsrapporter**. Denna åtgärd kan komma att antas i början av 2011. För att dessa rapporter ska vara ändamålsenliga och inte bli till en onödig börda för de sökande bör de vara *relativt korta* och *inriktas på rena sakfrågor* och endas behöva lämnas med **bestämda mellanrum** (t.ex. årligen). För att övervakningsskyldigheten inte bara ska bli ytterligare ett administrativt steg kommer granskningen av övervakningsrapporterna att **genomföras av tjänstemän från kommissionen eller särskilt utsedda sakkunniga**. Denna slags granskningar kommer troligen att omfatta **besök på plats hos mottagarna** för att man ska få en bättre förståelse för vad som pågår, håller på att utarbetas eller har uppnåtts. Kommissionens företrädare kan eventuellt diskutera med mottagarna om problem de noterat och ge råd.

4. Webbplatsens innehåll. Den allmänna uppfattningen är att webbplatsen för DG HOME (generaldirektoratet för inrikes frågor) inte är informativ, vilket även gäller för rubriken "Funding" som ska informera om programmen Isec och Cips. Det enda material som finns att tillgå här är emellertid endast meddelandena om ansökningsomgångar och det årliga arbetsprogrammet. I detta hänseende förefaller följande två projekt att vara särskilt viktiga:

Snabbt offentliggörande av resultaten av ansökningsomgångarna på webbplatsen. Ett snabbt offentliggörande av resultaten av ansökningsomgångarna är viktigt för medlemsstaterna som anser att detta bidrar till ökad öppenhet när det gäller förvaltningen av programmen. Tekniskt sett är detta relativt enkelt att åstadkomma, eftersom det endast handlar om att lägga upp ett redan befintligt dokument.

Offentliggörande av information om projekt och mottagare på webbplatsen. Många mottagare anser att denna slags information är användbar, eftersom det gör det lättare att i samband med inlämnandet av ansökan identifiera både **potentiella partner** och eventuella

synergieffekter och överlappningar. Rent praktiskt kan detta genomföras genom att man på webbplatsen för DG HOME inför en *databas med projekt* som innehåller vissa valda uppgifter som t.ex. vem mottagaren är, en beskrivning av projektet, vilken typ av verksamhet det gäller och berörda länder. Det finns för närvarande en prototyp till databas som innehåller dessa uppgifter. Kommissionen har för avsikt att lägga upp denna användbara information på sin webbplats under 2011.

5. Det förefaller som om det finns *en tillräcklig uppsättning med instrument* för genomförandet av programmen. Dessutom förefaller budgetanslagen till dessa instrument vara tillräckliga. Trots detta förefaller det som om det ändå behövs vissa förändringar när det gäller två Isec-instrument.

- **Avskaffande av Isec-driftbidrag.** Detta instrument har hittills visat sig vara föga verkningsfullt och endast ett driftbidrag har beviljats under en period av tre år. Det har inneburit en betydande kostnad i form av de mänskliga resurser som avsatts till att granska ansökningar. Tillgängliga uppgifter tyder på att endast ett fåtal icke-statliga organisationer har förutsättningar att uppfylla kraven för berättigande och tilldelning och följaktligen finns det all anledning att anta att efterfrågan kommer att vara låg även under den närmaste framtiden. Detta talar tydligt *för en avveckling av anbudsförfarandena när det gäller driftbidrag.*
- **Förbättring av konceptet med ramavtal om partnerskap.** Ramavtalen om partnerskap är genomgående ett uppskattat koncept av aktörerna och både mottagarna och företrädarna för medlemsstaterna framhåller nästan utan undantag hur viktigt de tycker att det är med en långsiktig relation till Europeiska unionen. Bedömningen när det gäller de nuvarande villkoren för det praktiska samarbetet är emellertid mindre positivt generellt sett, vilket ger ett intryck av att det inte görs åtskillnad på ramavtalen om partnerskap och ”vanliga” åtgärdsbidrag. Under 2010 genomfördes vissa förbättringar (t.ex. förenkling av ansökningsformulären och ökade möjligheter att använda underleverantörer).

Detta fordrar att man utvecklar en ny förbättrad version av ramavtalen om partnerskap som medger mer flexibilitet både när det gäller verksamheter och användning av resurser. Detta instrument skulle vara förbehållet projekt som inlämnas av en grupp av organisationer i den offentliga sektorn som är villiga att genomföra ett visst antal gränsöverskridande undersökningar och som i förväg kan godkännas som ramavtalspartner. Den ökade flexibiliteten bör återspeglas i kontrakten som uttryckligen ska medge följande:

- i) En bred definition av de ingående verksamheterna så att det blir möjligt att företa en snabb anpassning vid förändrade behov.
- ii) En bred definition av ingående budgetposter för att underlätta omfördelningar av resurser.
- iii) Vägledande fördelning av medel mellan parterna i syfte att underlätta omfördelningar vid förändrade behov.
- iv) Möjlighet att fritt företa förändringar i förteckningarna över den personal som ska delta i verksamheten.

5. FRAMTIDSPERSPEKTIV

Hittills har det ekonomiska stödet från Isec- och Cips-programmen gått till en rad olika interventionsområden. Detta stöd är en följd av den ökande betydelse som unionens politik inom områdena frihet, säkerhet och rättvisa fått tack vare Lissabonfördraget och Stockholmsprogrammet och dess handlingsplan. I kommissionens meddelande av den 22 november 2010 *EU:s strategi för den inre säkerheten i praktiken: Fem steg mot ett säkrare Europa* föreslås fem strategiska mål för den inre säkerheten under de kommande fyra åren. Dessutom anges konkreta åtgärder för vart och ett av dessa mål. Detta meddelande tjänar framför allt som underlag för fastställandet av prioriteringarna för unionens ekonomiska stöd inom ramen för de gällande Isec- och Cips-programmen.

Med hänsyn till att båda dessa program fungerat relativt väl föreslår kommissionen att de fortsätter att tillämpas utan någon förändring av den rättsliga grunden under den resterande perioden fram till 2013. Samtidigt bör dock de problem som identifierats i utvärderingsrapporten åtgärdas och förfarandet för godkännande och utvärdering av bidrag förbättras så att man uppnår ett förbättrat utnyttjande av budgeten (för båda programmen) och kan attrahera projekt av hög kvalitet.

Om man däremot ser till nästa fleråriga finansieringsram (perioden 2014–2020) och tar hänsyn till alla de nya utmaningar som ska hanteras trots begränsade mänskliga resurser kan det däremot bli nödvändigt att överväga införandet av nya strategier. Kommissionen håller för närvarande på att skissa på den framtida utformningen av EU-finansieringen på området inrikes frågor vad gäller prioriteringar, tillhandahållandemekanismer och budgetanslag. När man överväger olika alternativ för EU-finansieringen efter 2014 bör man ta till vara de värdefulla erfarenheter man vunnit genom Isec- och Cips-programmen, vilket även omfattar de lösningar man hittat på de olika problem som identifierats vid genomförandet av dessa program. För närvarande avser kommissionen endast att fortsätta genomföra de gällande programmen, dock med hänsyn tagen till resultaten av denna utvärderingsrapport och de nya prioriteringar på området inrikes frågor som fastställts framför allt i meddelandet *EU:s strategi för den inre säkerheten i praktiken: Fem steg mot ett säkrare Europa*, förutsatt att dessa prioriteringar inte redan täcks av andra sektorsspecifika finansieringsmekanismer och program.