



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 16.6.2011
KOM(2011) 318 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

**om midtvejsevalueringen af rammeprogrammet om sikkerhed og beskyttelse af
frihedsrettigheder (2007-2013)**

1. INDLEDNING

Denne meddelelse indeholder en midtvejsevaluering af rammeprogrammet om sikkerhed og beskyttelse af frihedsrettigheder (2007-2013), der består af to programmer, "Forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet" og "Forebyggelse, beredskab og konsekvensstyring i forbindelse med terrorisme og andre sikkerhedsrelaterede risici".

Programmet "Forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet" vedrører forebyggelse og bekæmpelse af organiseret og anden kriminalitet, især terrorisme, menneskehandel og overgreb mod børn, ulovlig narkotikahandel og ulovlig våbenhandel, korrupsion og svig. Programmet "Forebyggelse, beredskab og konsekvensstyring i forbindelse med terrorisme og andre sikkerhedsrelaterede risici" vedrører kritisk infrastruktur og andre sikkerhedsspørgsmål, herunder operationelle spørgsmål på områder såsom krisestyring, miljø, folkesundhed, transport, forskning og teknologisk udvikling.

I henhold til de relevante rådsafgørelser skal Kommissionen forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en midtvejsevalueringsrapport om de resultater, der er opnået, og de kvalitative og kvantitative aspekter af gennemførelsen af programmerne¹. For at kunne opfylde denne forpligtelse har Kommissionen bestilt en undersøgelse, som er blevet foretaget af Economisti Associati². Undersøgelsen er baseret på interview og møder, som omfattede 155 deltagere fra 23 medlemsstater, og på en række webundersøgelser, som involverede 190 parter fordelt på alle de 27 medlemsstater. Desuden har Kommissionen taget hensyn til de henstillinger, som blev fremsat i rapporten fra den Gruppe af Formandskabets Venner om programmet "Forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet", som blev nedsat af det svenske formandskab i efteråret 2009 med tværfaglig deltagelse fra 16 medlemsstater.

Denne rapport omfatter perioden 2007-2009 og de første oplysninger vedrørende 2010 og siger på at vurdere de kvantitative og kvalitative aspekter af gennemførelsen af programmerne og de opnåede resultater. Den bygger på en nøjagtig kortlægning af aktiviteterne under programmerne, en analyse af resultaterne af de finansierede projekter og en gennemgang af instrumenterne og gennemførelsesmekanismerne, som skal gøre det muligt at pege på eventuelle korrigerende foranstaltninger.

Budget og forvaltningsmodel

Programmet "Forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet", som omfatter perioden 2007-2013, har en samlet bevilling på ca. 600 mio. EUR, mens der er afsat 140 mio. EUR til programmet "Forebyggelse, beredskab og konsekvensstyring i forbindelse med terrorisme og andre sikkerhedsrelaterede risici". I perioden 2007-2009 beløb bevillingerne til programmet "Forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet" sig til **167 mio. EUR**, mens programmet "Forebyggelse, beredskab og konsekvensstyring i forbindelse med terrorisme og andre sikkerhedsrelaterede risici" modtog **46 mio. EUR**. Programmerne gennemføres via årlige arbejdsprogrammer, hvori de tematiske og/eller sektormæssige prioriteter fastsættes. Gennemførelsen foregår ved såkaldt **centraliseret direkte forvaltning**, hvilket betyder, at alt programmeringsarbejdet og det operationelle arbejde udføres af Europa-Kommissionen, som har det fulde ansvar.

¹ Afgørelse 2007/125/RIA, artikel 15, stk. 3, litra c), og afgørelse 2007/124/EF, Euratom, artikel 14, stk. 3, litra c), EUT L 58 af 24.2.2007.

² Se rapport af 21.9.2010.

Det skal bemærkes, at midlerne er blevet tildelt, når der er konstateret et behov, i stedet for gennem en forudfastsat fordeling. Budgettildelingen afspejler derfor ikke nødvendigvis de prioriteter, som Kommissionen har fastsat i sine programmeringsdokumenter. Dette hænger også sammen med en lav efterspørgsel på visse områder, hvor det budget, som oprindeligt var afsat, ikke kunne tildeles fuldt ud, hvorefter midlerne blev omfordelt til andre områder med større efterspørgsel. Det viser på den ene side, at programforvaltningen er smidig nok til at opfylde behovene for finansiering. På den anden side viser det, at det ikke altid har været muligt at få EU-finansieringen til at passe fuldstændig sammen med de politiske prioriteter, som var fastsat på forhånd. Mens indkaldelserne af forslag under begge programmer afspejler politiske prioriteter, afhænger den konkrete budgettildeling i vidt omfang af temaerne for og kvaliteten af de forslag, som ansøgerne indsender.

Finansielle instrumenter

Finansieringen ydes især gennem *aktivitetstilskud*, som tildeles på grundlag af indkaldelser af forslag. Der anvendes tre former for tilskud, nemlig:

- i) aktivitetstilskud, som skal samfinansiere specifikke initiativer og tildeles gennem offentlige indkaldelser af forslag
- ii) aktivitetstilskud, som tildeles gennem begrænsede indkaldelser af forslag, der er forbeholdt offentlige organer, med hvilke der er indgået "rammepartnerskabsaftaler", og
- iii) driftstilskud, som skal støtte aktiviteterne i ikke-statslige organisationer (ngo'er) med en europæisk dimension.

Af andre finansieringskanaler kan nævnes *offentlige indkøbsaftaler*, som omfatter offentlige udbud, og *administrative aftaler* med Det Fælles Forskningscenter.

EU's agenturer, som finansieres via tilskud fra EU, må ikke indsende ansøgninger i forbindelse med disse programmer vedrørende de aktiviteter, som de er ansvarlige for, da det ville medføre dobbeltfinansiering. Europol blev imidlertid først et EU-agentur den 1. januar 2010. Indtil da var det en anden form for retlig enhed (mellemstatslig) og fik støtte til at gennemføre en række projekter. EU's agenturer kan imidlertid deltage i projekter, hvis de selv afholder deres omkostninger.

2. FINANSIEL STØTTE

2.1. Aktiviteter

I perioden 2007-2009 blev der via de to programmer i alt ydet støtte til næsten **400 projekter** og finansieret **150 indkøbsaftaler** til et samlet beløb af **213 mio. EUR**. Bevillingerne til programmet "Forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet" beløb sig til 167 mio. EUR, mens bevillingerne til programmet "Forebyggelse, beredskab og konsekvensstyring i forbindelse med terrorisme og andre sikkerhedsrelaterede risici" beløb sig til 46 mio. EUR. Hovedparten af midlerne gik til ca. 280 aktivitetstilskud, som tegnede sig for 61 % af de samlede midler, efterfulgt af ca. 100 tilskud til rammepartnerskabsaftaler, som tegnede sig for 24 % af midlerne. Udbuddene tegnede sig for ca. 10 % af midlerne.

Aktiviteternes art

Programmerne yder støtte til en *bred vifte af aktiviteter*, som omfatter alt lige fra uddannelse til indkøb af udstyr og fra udarbejdelse af tekniske publikationer til bistand til politiaktioner på tværs af grænserne (herunder de fælles efterforskningshold).

Med hensyn til *programmet "Forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet"* er de fleste af projekterne koncentreret på fem hovedområder:

- i) *redskaber og infrastruktur*, som er hovedoutputtet for 22 % af projekterne
- ii) støtte til *retshåndhævelsesforanstaltninger* (18 %)
- iii) *uddannelsesprogrammer* (17 %)
- iv) *publikationer* (17 %) og
- v) *konferencer* (14 %).

For *programmet "Forebyggelse, beredskab og konsekvensstyring i forbindelse med terrorisme og andre sikkerhedsrelaterede risici"* er fordelingen som følger:

- i) 23 % af projekterne har en komponent vedrørende *operationelt samarbejde og koordinering*
- ii) 15 % fokuserer på *udvikling og oprettelse af netværk*
- iii) 49 % af projekterne beskæftiger sig med *teknologi- og metodeoverførsel*, mens
- iv) 44 % beskæftiger sig med *analyseaktiviteter*.

Overensstemmelse med målene og prioriteterne

For *programmet "Forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet"* er der fastsat fire mål i retsgrundlaget, hvoraf to vedrører operationelle strategier (udvikling af horisontale metoder til forebyggelse af kriminalitet og udvikling af samarbejde mellem retshåndhævende myndigheder og andre organer), mens to vedrører specifikke grupper af modtagere (udvikling af bedste praksis for beskyttelse af og støtte til vidner og ofre for kriminalitet). Mange projekter omfatter mere end ét mål, og langt hovedparten fokuserer på horisontale metoder til forebyggelse af kriminalitet (79 % af projekterne) og/eller samarbejde mellem retshåndhævende myndigheder og andre organer (74 %). Beskyttelse af ofre for kriminalitet og beskyttelse af vidner tiltrækker sig langt mindre opmærksomhed, idet det kun er henholdsvis 14 % og 3 % af projekterne, der fokuserer på disse mål.

For *programmet "Forebyggelse, beredskab og konsekvensstyring i forbindelse med terrorisme og andre sikkerhedsrelaterede risici"* henvises der til syv mål, som er opdelt i to hovedkategorier, nemlig forebyggelse og beredskab vedrørende risici og konsekvensstyring. Tre fjerdedele af projekterne vedrører begge hovedmål. Alt i alt sigter 92 % af projekterne mod forebyggelse og beredskab, mens 63 % af dem har konsekvensstyring som mål.

Begge programmer er *i høj grad tværnationale*. 80 % af projekterne under programmet "Forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet" og 64 % af projekterne under programmet

"Forebyggelse, beredskab og konsekvensstyring i forbindelse med terrorisme og andre sikkerhedsrelaterede risici" er tværnationale. Deltagerne sætter generelt stor pris på programmernes tværnationale dimension og understreger betydningen af at få mulighed for at afprøve nye samarbejdsaftaler eller i mange tilfælde bygge videre på det eksisterende mangeårige samarbejde. Resultaterne af de foretagne undersøgelser viser således, at omkring 90 % af modtagerne påtænker at *fortsætte det tværnationale samarbejde fremover*, selv om de ikke længere deltager i programmerne. Dette er positivt, fordi det på den ene side understreger programmernes operationelle virkning i medlemsstaterne og på den anden side fremhæver deres bidrag til indførelsen af en tværnational fremgangsmåde.

Målgrupper

Programmerne har en bred målgruppe, der omfatter alt lige fra medarbejdere ved de retshåndhavende myndigheder til medlemmer af civilsamfundsorganisationer og fra forskere til aktører inden for retsvæsenet.

Medarbejderne ved de retshåndhavende myndigheder er den gruppe, som indsender flest ansøgninger under både programmet "Forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet" og programmet "Forebyggelse, beredskab og konsekvensstyring i forbindelse med terrorisme og andre sikkerhedsrelaterede risici", idet de tegner sig for henholdsvis 38 % og 41 % af deltagerne i de projekter, som finansieres af programmerne. Med hensyn til programmet "Forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet" kommer der også mange ansøgninger fra *ngo'er og andre civilsamfundsorganisationer* (12 % af deltagerne) og *ansatte ved de offentlige myndigheder generelt* (8 %). De ansatte ved de offentlige myndigheder (specielt dem, der arbejder for myndigheder, som beskæftiger sig med sikkerhed) udgør også en stor ansøgergruppe under programmet "Forebyggelse, beredskab og konsekvensstyring i forbindelse med terrorisme og andre sikkerhedsrelaterede risici" (19 %), efterfulgt af *repræsentanter for den private sektor* (10 %). Mange projekter, der finansieres af programmerne, retter sig mod flere forskellige ansøgergrupper og har dermed *været med til at øge den gensidige forståelse og givet mulighed for at udveksle erfaringer*. På dette område er der tre former for forbindelser, som er særlig relevante:

- i) forbindelsen mellem de retshåndhavende myndigheder og de retslige myndigheder, som er meget almindelig i projekter under programmet "Forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet"
- ii) forbindelsen mellem den offentlige og den private sektor, som er særlig veludviklet under programmet "Forebyggelse, beredskab og konsekvensstyring i forbindelse med terrorisme og andre sikkerhedsrelaterede risici", og
- iii) forbindelsen mellem praksis og videnskab, som er relevant for begge programmer.

Alle disse grupper er målgrupper, men ovennævnte procentsatser afspejler antallet og kvaliteten af de ansøgninger, som rent faktisk er indsendt i forbindelse med indkaldelserne af forslag.

Geografisk dækning

Generelt er projekternes geografiske fordeling temmelig skæv, idet der er et forholdsvis lille antal lande, som spiller en ledende rolle. Under *programmet "Forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet"* tegner fire lande (Tyskland, Italien, Nederlandene og Det Forenede

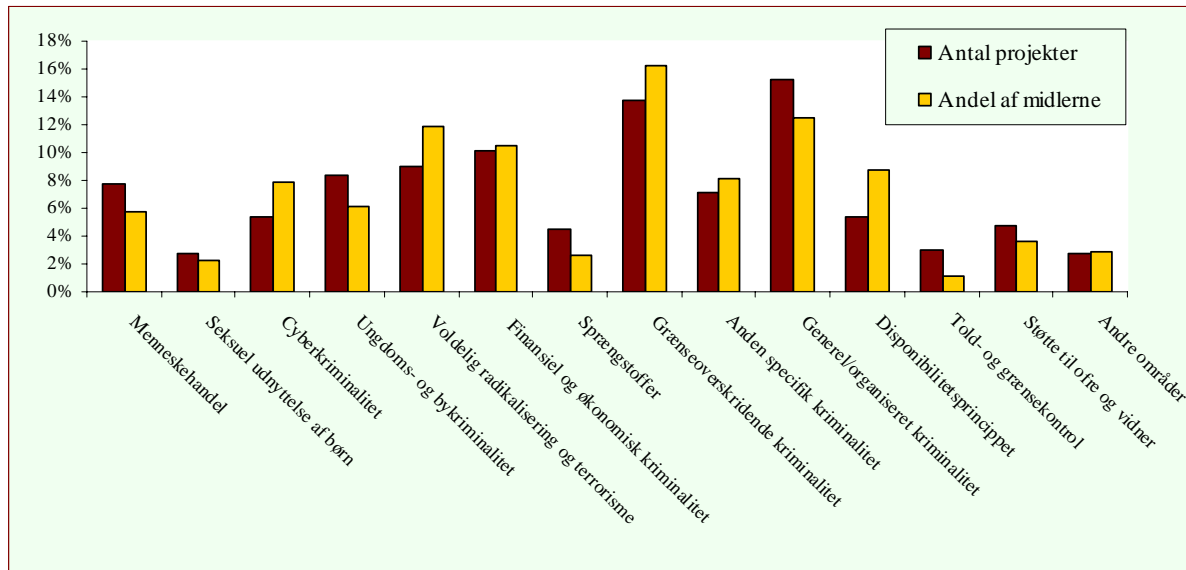
Kongerige) sig for ca. 48 % af alle projekterne og 51 % af projekternes værdi. Der er en endnu større koncentration med hensyn til *programmet "Forebyggelse, beredskab og konsekvensstyring i forbindelse med terrorisme og andre sikkerhedsrelaterede risici"*, hvor to lande (Italien og Spanien) tegner sig for 48 % af projekterne og 60 % af projekternes andel af midlerne.

Arten af de forslag, som indsendes og godkendes, er en af grundene til den geografiske fordeling af initiativerne under de to programmer, specielt når man ser på andelen af midlerne. I forbindelse med programmet "Forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet" anmodes der for eksempel tit om højere støttebeløb, når der er tale om foranstaltninger vedrørende gennemførelsen af Prümtraktaten (som sommetider omfatter køb af udstyr), støtte til fælles efterforskningshold eller oprettelsen af komplekse netværk (f.eks. FIU.NET). I forbindelse med programmet "Forebyggelse, beredskab og konsekvensstyring i forbindelse med terrorisme og andre sikkerhedsrelaterede risici" hænger projekternes størrelse som regel sammen med de støttemodtagende organisationers art; større projekter indsendes således som regel af kommercielle foretagender og/eller forskningsinstitutter, mens de projekter, der indsendes af offentlige myndigheder, er forholdsmæssigt mindre.

2.2. Svarer den finansielle støtte fra programmerne til behovene?

For **programmet "Forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet"** viser nedenstående figur fordelingen af støtten på de forskellige områder. For den omhandlede periode er der god overensstemmelse mellem aktiviteterne under programmet og EU's prioriteter og politikker.

Figur 1: Tilskud fra programmet "Forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet" – de 334 finansierede projekters fordeling på støtteområder



I 2008 vedtog EU en handlingsplan for øget sprængstoffsikkerhed, som har dannet grundlag for finansiering af mange projekter. Med hensyn til CBRN-trusler vedtog EU i 2009 på forslag af Kommissionen en CBRN-handlingsplan, som danner grundlag for mange initiativer finansieret af programmet "Forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet" (både projekter og undersøgelser). I forbindelse med gennemførelsen af CBRN-handlingsplanen har Kommissionen forpligtet sig til at stille op til 100 mio. EUR til rådighed frem til 2013 på grund af handlingsplanens strategiske betydning. Desuden er foranstaltninger til bekæmpelse

af radikaliserings af strategisk betydning for EU, hvilket understreges af EU's handlingsplan for bekæmpelse af radikaliserings og den store vægt, som lægges på dette spørgsmål i Stockholmprogrammet.

I Kommissionens meddelelse *Strategien for EU's indre sikkerhed i praksis* ("Strategien for den indre sikkerhed") af 22. november 2010 blev det *igen bekræftet*, at de oprindelige prioriteter i programmet "Forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet" er en del af de fremtidige strategiske mål og prioriterede foranstaltninger inden for den indre sikkerhed. Kommissionen vil sørge for, at de kommende arbejdsprogrammer ligger så tæt som muligt på strategien for den indre sikkerhed.

Disse prioriteter svarer også i vidt omfang til de prioriteter, som er fastsat i Haaghandlingsplanen, og til de prioriteter, som er fastsat i Stockholmhandlingsplanen. For så vidt angår bekæmpelse af kriminalitet har programmet "Forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet" ydet støtte til aktiviteter, som har bidraget til gennemførelsen af det "strategiske koncept for bekæmpelse af organiseret kriminalitet", som Kommissionen vedtog i 2005 i forbindelse med Haaghandlingsplanen. For eksempel besluttede Kommissionen i maj 2007 at foreslå en række foranstaltninger, som skulle forbedre koordineringen af bekæmpelsen af cyberkriminalitet, både mellem de retshåndhævende myndigheder indbyrdes og mellem de retshåndhævende myndigheder og den private sektor. Programmet finansierede efterfølgende to projekter om efterforskning af cyberkriminalitet og forskellige specialiserede konferencer og workshop for ansatte ved de retshåndhævende myndigheder. Programmet har finansieret oprettelsen af den finansielle koalition mod børnepornografi, som gør det muligt for kreditkortudstedere, retshåndhævende myndigheder og internetudbydere at samarbejde om at bekæmpe handel med børnepornografi ved at gribe ind over for de betalingssystemer, der anvendes til at finansiere disse ulovlige transaktioner.

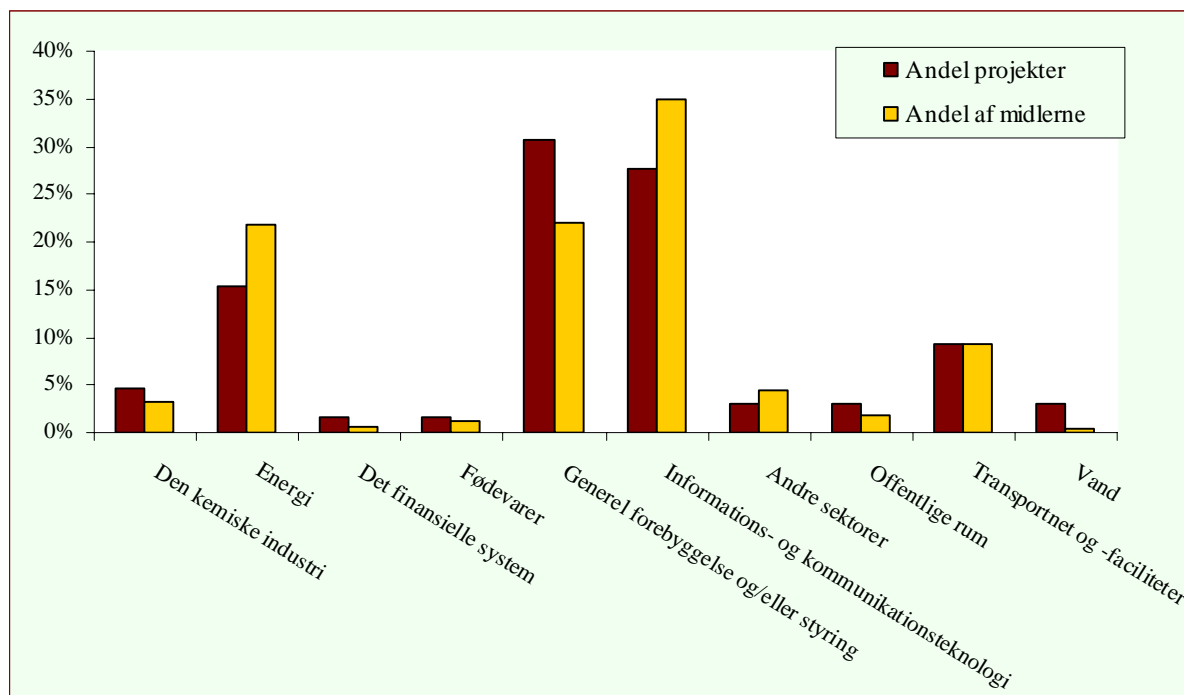
Området "disponibilitetsprincippet", som indebærer, at oplysninger, som er til rådighed for de retshåndhævende myndigheder i én medlemsstat, også skal stilles til rådighed for de tilsvarende myndigheder i andre medlemsstater, har ikke tiltrukket så mange projekter, som man kunne have forventet. Det kan skyldes, at denne rapport omfatter perioden 2007-2009, som svarer til begyndelsen af gennemførelsen af Prüm-afgørelsen³ (gennemførelsesfristen udløber i august 2011). Der kan endnu ikke drages sikre konklusioner om, hvilken virkning finansieringen fra programmet "Forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet" har haft på dette område, især fordi Prüm-afgørelsen først blev vedtaget i juni 2008, og fordi de pågældende projekter stadig er i gang. En foreløbig analyse viser dog, at programmet "Forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet" støtter gennemførelsen af Prüm-afgørelsen.

Som det også blev fastslået i strategien for den indre sikkerhed, er og bliver det grænseoverskridende politiarbejde og især oprettelsen af fælles efterforskningshold meget vigtigt i forbindelse med bekæmpelsen af international organiseret kriminalitet.

Med hensyn til **programmet "Forebyggelse, beredskab og konsekvensstyring i forbindelse med terrorisme og andre sikkerhedsrelaterede risici"** er støtteniveauet på de forskellige områder som følger.

³ Rådets afgørelse 2008/615/RIA af 23. juni 2008 om intensivering af det grænseoverskridende samarbejde, navnlig om bekæmpelse af terrorisme og grænseoverskridende kriminalitet.

Figur 2: Tilskud fra programmet "Forebyggelse, beredskab og konsekvensstyring i forbindelse med terrorisme og andre sikkerhedsrelaterede risici" – de 65 finansierede projekters fordeling på støtteområder



Dette svarer til de prioriteter og politikker, som er blevet fastsat inden for beskyttelse af kritisk infrastruktur⁴, og som blev bekræftet i Stockholmprogrammet. Kommissionens meddelelse af 22. november 2010 bekræftede den overordnede betydning af beskyttelsen af kritisk infrastruktur, specielt inden for energi-, transport- og ikt-sektoren.

Kommissionen vil sørge for, at de kommende arbejdsprogrammer på dette område er i fuld overensstemmelse med strategien for den indre sikkerhed.

3. DE VIGTIGSTE OUTPUT OG RESULTATER

3.1. Data og eksempler

Generelt leverer de projekter, som modtager støtte fra programmerne, *i vidt omfang det planlagte output*. Det forventes dog, at ca. to tredjedele af projekterne ikke vil udnytte alle de tildelte midler, ofte som regel fordi omkostningerne i første omgang blev ansat for højt, men også fordi nogle af aktiviteterne ikke er blevet gennemført. Desuden kan de forholdsvis langvarige administrative ansøgningsprocedurer, som typisk ikke er tilpasset efter de administrative budgetprocedurer i medlemsstaterne, have haft en negativ indvirkning på det samlede antal modtagne ansøgninger. Det medfører, at der *for begge programmer hvert år er en underudnyttelse af betalingsbevillingerne*.

De ønskede og opnåede **resultater** afspejler imidlertid de finansierede projekters forskelligartethed og omfatter alt lige fra operationelle resultater (f.eks. anholdelser og

⁴ Rådets direktiv 2008/114/EF af 8. december 2008 om indkredsning og udpegning af europæisk kritisk infrastruktur og vurdering af behovet for at beskytte den bedre.

beslaglæggelser) til mindre konkrete resultater, såsom oplysningskampagner og udvikling af nye strategier. De mest almindelige former for resultater er **udvikling og indførelse af nye redskaber og metoder, såsom databaser, og udbredelse af bedste praksis**, men mange projekter har også medvirket til at **øge kendskabet til specifikke spørgsmål og/eller løsninger**. Selv om en bedre gensidig forståelse af politikkerne og de retlige og administrative systemer i medlemsstaterne sjældent er et hovedmål, er det også et hyppigt og højt værdsat "biprodukt" ved mange projekter. I visse tilfælde har projekter med et operationelt sigte givet meget konkrete resultater (se eksemplerne nedenfor). Alt i alt **er de opnåede resultater generelt tilfredsstillende**, idet de svarer til de oprindelige forventninger for 60 % af projekterne og er bedre end forventet for 34 % af projekterne.

Eksempler på resultaterne af projekter på forskellige områder

Politisamarbejde. En fælles toldaktion, som omfattede flere lande, førte til beslaglæggelse af 4,5 ton kokain. Et andet projekt støttede en international organisation mod handel med børn. Aktionen er endnu ikke afsluttet, men medio 2010 var der allerede rejst tiltale mod 26 af de ca. 90 mistænkte. Tilsvarende førte en anden aktion mod østeuropæiske bander, der var involveret i ulovlig indvandring, til anholdelsen af ca. 90 personer.

Gensidig forståelse. Dette er som regel et biprodukt, men er alligevel et vigtigt resultat. For eksempel spillede en række projekter, som vedrørte networking (såsom Atlas-netværket for europæiske antiterrorenheder og netværket af finansielle efterretningsenheder (FIU)) en vigtig rolle med hensyn til at øge kendskabet til de forskellige systemer og retlige rammer, som findes i de enkelte medlemsstater. I disse tilfælde resulterede de første kontakter og forsøg på at netværke i solide permanente strukturer. På terrorområdet er det samme tilfældet med de udførte undersøgelser om spørgsmål om radikaliserings.

Samarbejde på tværs af grænserne. Et eksempel på et **fælles efterforskningshold** er "**COSPOL FIU**"-projektet, som sigter mod at bekæmpe ulovlig migration fra Østeuropa og optrevle de kriminelle bander, som er involveret. Projekterne bestod af fire aktioner, som omfattede koordinerede tiltag i 10 lande, der førte til over 90 anholdelser, pågribelsen af indsmuglede indvandrere ved EU's ydre grænser og beslaglæggelsen af kontanter, køretøjer, forfalskede dokumenter, udstyr m.v. Et eksempel på aktiviteter, der koordineres på tværs af grænserne med henblik på at bekæmpe ulovlig handel med narkotika, er "**MAOC-N**"-projektet (Maritime Analysis and Operations Centre-Narcotics), som har været medvirkende til, at der siden 2007 er blevet beslaglagt 52 ton kokain og 47 ton cannabis. Der blev også opnået gode resultater inden for **udveksling af efterretninger og oplysninger** gennem de forskellige projekter vedrørende Prümtraktaten, såsom "**Gennemførelse af Prüm i EU-retten**", "**Udvikling af softwareapplikationer, der skal muliggøre og forbedre automatisk udveksling og sammenligning af DNA-profildata og oplysninger i køretøjsregistre**" og "**Udbygning af den nationale kommunikationsgrænseflade NG SIS II**".

Bistand til ofre. Projektet "**Netværk til støtte for ofre for kriminalitet**" oprettede 15 centre i hele Polen, som indtil nu har foretaget ca. 37 000 interventioner (juridisk bistand, psykologisk støtte osv.). Tilsvarende medvirkede projektet "**Oprettelse af en meddelelsesplatform for et integreret system til overvågning af tilfælde af kønsbestemt vold og vold i hjemmet**" til en effektiv forebyggelse af kønsbestemt vold. Statistikkerne viser, at der er sket et stort fald i antallet af ofre for kønsbestemt vold i alle de pågældende lande.

Øget kendskab til specifikke emner blandt beslutningstagere og andre interesserede parter. Mange projekter bestod hovedsagelig i afholdelsen af konferencer, fora og symposier, sommetider som årligt tilbagevendende arrangementer. Eksempler herpå er de internationale symposier for bombeefterforskere og bomberydningseksperter, foraene om cyberkriminalitet og sommerkurset om bekæmpelse af korruption. Denne kategori af resultater omfatter også undersøgelser, der skal give øget viden om specifikke emner. Nogle af Det Fælles Forskningscenters undersøgelser er blandt de største,

nemlig: i) undersøgelsen om "Identifikation og vurdering af europæisk kritisk infrastruktur" og om ii) "Programmet til vurdering af strålingsdetektering i forbindelse med ulovlig handel".

Programmet "Forebyggelse, beredskab og konsekvensstyring i forbindelse med terrorisme og andre sikkerhedsrelaterede risici" har finansieret de forberedende foranstaltninger vedrørende oprettelsen og driften af *informations- og varslingsnetværk vedrørende kritisk infrastruktur* (CIWIN). Der blev afsat ca. 0,7 mio. EUR til dette formål via offentlige indkøbsaftaler.

Virkning. Hovedparten af de projekter, som finansieres af programmerne, er stadig ved at blive gennemført eller er lige blevet afsluttet, og vurderingen af virkningen er nødvendigvis kun foreløbig. Indførelsen af *ændringer i de operationelle procedurer/den operationelle praksis* er den mest almindelige virkning (som forventes at forekomme i 87 % af projekterne), men et flertal af projekterne forventes også at have en *kapacitetsopbygningsvirkning* og at hjælpe med at *give debatten om politikken på området form*. Af særlig betydning er det bidrag, som mange projekter yder til *gennemførelsen af specifikke EU-politikker eller -retsakter*. Der er bl.a. tale om Prüm-afgørelsen (som har fået stor støtte fra programmet "Forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet"), Rådets rammeafgørelse om vold mod børn⁵ (som har fået støtte via undersøgelser og operationelle projekter), afgørelsen om finansiel efterretning⁶ (som har fået støtte via finansieringen af FIU.NET)⁷ og det europæiske program for beskyttelse af kritisk infrastruktur⁸ (som en række projekter under programmet "Forebyggelse, beredskab og konsekvensstyring i forbindelse med terrorisme og andre sikkerhedsrelaterede risici" har bidraget til).

Bæredygtighed. 70 % af støttemodtagerne mener, at det vil være vanskeligt at sikre, at resultaterne af deres projekter er bæredygtige, hvis der ikke tildeles yderligere midler fra EU. Det skyldes især den nylige finanskrisen, som truer *budgetterne for mange offentlige organer*, og som kan betyde, at de ikke får tildelt de midler, der er nødvendige for at fastholde de resultater, som er opnået med støtte fra programmerne, og/eller gøre yderligere fremskridt.

Synlighed og omdømme. Programmet "Forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet" og i endnu højere grad programmet "Forebyggelse, beredskab og konsekvensstyring i forbindelse med terrorisme og andre sikkerhedsrelaterede risici" er *forholdsvis velkendte i de relevante fagkredse*, selv om ca. en fjerdedel af de adspurgte mener, at der stadig er for lidt information om programmerne, og at oplysningerne ikke når ud til det publikum, som kunne være interesseret. De infodage, som blev afholdt i 2008 og 2009, var med til at udbrede oplysninger om programmerne, selv om modtagerne har givet udtryk for, at flere outreach-aktiviteter ville være velkomne.

Problemer med gennemførelsen

⁵ Rådets rammeafgørelse 2004/68/RIA af 22. december 2003 om bekæmpelse af seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi.

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF af 26. oktober 2005 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme.

⁷ FIU.NET er et sikkert decentraliseret computernetværk mellem de finansielle efterretningsenheder (FIU) inden for EU med henblik på udveksling af oplysninger. FIU.NET tilskynder til samarbejde og gør det muligt for de finansielle efterretningsenheder at udveksle efterretninger hurtigt, sikkert og effektivt. Hovedformålet med dette samarbejde er at forbedre bekæmpelsen af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme.

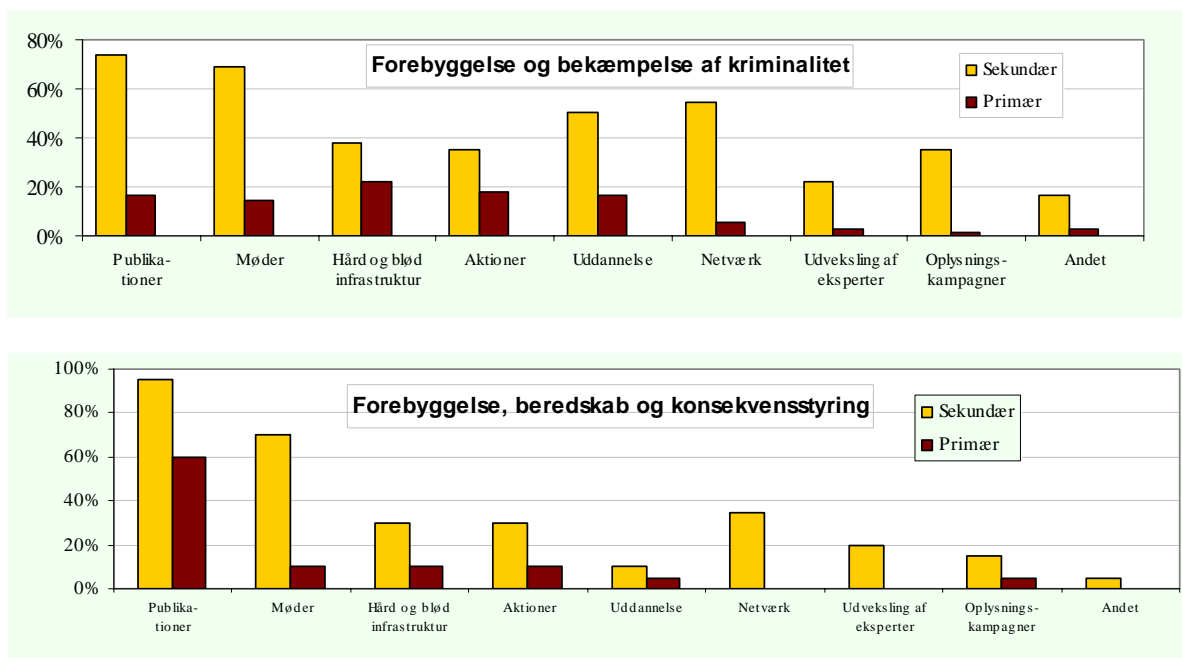
⁸ Meddelelse fra Kommissionen af 12. december 2006 om et europæisk program for beskyttelse af kritisk infrastruktur [KOM(2006) 786 endelig].

I ca. 75 % af de undersøgte projekter var der problemer af forskellig art under gennemførelsen, som i varierende omfang påvirkede mulighederne for at nå de planlagte resultater, f.eks. forsinkelser i godkendelsen af projekterne og færdiggørelsen af aftalerne om tilskud, som har påvirket modtagernes *ressourceplanlægning og tidsplanen for gennemførelsen*. Andre problemer, som modtagerne kom ud for, var øgede/uventede omkostninger, ikke-optimalt engagement fra projektpartnerens side, og fejlagtige antagelser og andre ændringer, som skete under gennemførelsen, og som krævede en revision af aktiviteterne og/eller de planlagte resultater.

3.2. Er programmernes output og resultater tilfredsstillende?

Begge programmer gav i et rimeligt omfang de ønskede resultater. Nedenstående figur viser de forskellige output, både når der er tale om primære (ønskede) resultater og sekundære resultater (biprodukter).

Figur 3: Klassifikation af output fra projekterne under programmet "Forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet" og programmet "Forebyggelse, beredskab og konsekvensstyring i forbindelse med terrorisme og andre sikkerhedsrelaterede risici"



Procentsatserne viser den andel af projekterne, som har givet det pågældende output.

Med hensyn til sekundære output (biprodukter) kan der være mere end ét, så summen bliver ikke 100 %.

Gennem programmet "Forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet" bidrager Kommissionen til:

- en fuldstændig gennemførelse i medlemsstaterne af Primærafgørelsen (Rådets afgørelse 2008/615/RIA og Rådets afgørelse 2008/616) om intensivering af det grænseoverskridende samarbejde, navnlig om bekæmpelse af terrorisme og grænseoverskridende kriminalitet

- et bedre samarbejde om retshåndhævelse gennem oprettelse og operationel udvikling af politi- og toldsamarbejdscentre⁹

- gennemførelsen af EU's plan for 2005-2009 for bedste praksis, standarder og procedurer i forbindelse med bekæmpelse og forebyggelse af menneskehandel gennem projekter, der skal fremme udveksling af bedste praksis og oplysninger, undersøgelser om og forskning i forskellige aspekter af fænomenet menneskehandel, oplysningskampagner for offentligheden, uddannelse, dataindsamling og forbedring af det internationale samarbejde

- bekæmpelse af cyberkriminalitet og seksuelt misbrug af børn på internettet gennem projekter om teknikker for efterforskning af cyberkriminalitet, oplysningskampagner om beskyttelse af børneofre og indførelse af international udveksling af bedste praksis og viden

- fremme af en horisontal tilgang til forebyggelse af kriminalitet gennem arrangementer, som fokuserer på udveksling af bedste praksis, forskning og undersøgelser om kriminalpræventive teknikker samt videnoverførsel og operationelt samarbejde om forebyggelse af kriminalitet

- forebyggelse og bekæmpelse af økonomisk kriminalitet, herunder hvidvaskning af penge og svig, og fremme af finansielle efterforskningsteknikker gennem ekspertmøder, som sigter mod at udveksle bedste praksis og oplysninger, operationelt samarbejde, uddannelsesprogrammer om finansielle analyser og undersøgelser af og forskning i nye former for økonomisk kriminalitet og teknikker i forbindelse hermed

- oprettelse af fælles efterforskningshold med henblik på bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet.

Gennem programmet "Forebyggelse, beredskab og konsekvensstyring i forbindelse med terrorisme og andre sikkerhedsrelaterede risici" bidrager Kommissionen på forskellige måder til gennemførelsen af *det europæiske program for beskyttelse af kritisk infrastruktur*¹⁰ og af EU's sektorlovgivning, såsom Rådets direktiv om indkredsning og udpegning af europæisk kritisk infrastruktur og vurdering af behovet for at beskytte den bedre¹¹.

Begge programmer har været bedre til at rette op på mangler i infrastrukturen – f.eks. ved at skabe forbindelser mellem medlemsstaternes styrker vedrørende Prümeforførelsen og/eller SIENA¹² – end til at støtte det operationelle politisamarbejde. Denne ubalance skal dog ikke rettes ved at ændre de nuværende mål for programmerne, men ved nøje at overveje, hvilke proceduremæssige og administrative løsninger man kan bruge til at opfylde programmål, politikbehov og ønsker fra deltagerne på en integreret og gnidningsløs måde under hensyntagen til de menneskelige ressourcer, som er til rådighed, og under overholdelse af de finansielle regler.

⁹ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet: Udvidelse af politi- og toldsamarbejdet i Den Europæiske Union [KOM(2004) 376 endelig].

¹⁰ KOM(2006) 786 endelig.

¹¹ Rådets direktiv 2008/114/EF.

¹² SIENA støtter EU's initiativer vedrørende distribueret databehandlingsinfrastruktur og støtter Europa-Kommissionens arbejde med at skabe en fremtidig køreplan for e-infrastrukturer, som vil blive tilpasset til behovene i forbindelse med europæiske og nationale initiativer.

4. FORBEDRING AF GENNEMFØRELSEN AF PROGRAMMERNE

Ud fra de resultater, som er beskrevet i de foregående afsnit, kan det konstateres, at gennemførelsen af begge programmer har været forholdsvis vellykket. Da gennemførelsesmekanismer er afgørende for programmernes resultater, beskæftiger dette afsnit sig med de operationelle aspekter, som Kommissionen – eller deltagerne – mener, det er vigtigt at forbedre, og nogle af de positive ændringer, som allerede er gennemført, beskrives.

1. Det skal gøres muligt for potentielle ansøgere at planlægge deres deltagelse i indkaldelser af forslag mere effektivt med hensyn til tilvejebringelse af det personale, som skal udarbejde forslaget og frem for alt skaffe den nødvendige samfinansiering. For at nå dette mål vil Kommissionen **forbedre planlægningen af sine indkaldelser af forslag** ved at sørge for, at de offentliggøres i overensstemmelse med det årlige arbejdsprogram. Det vil sikre, at potentielle ansøgere holdes underrettet og kan forberede deres forslag ud fra disse datoer og deres egen programmering. Mere generelt bør der gøres en indsats for at **forbedre timingen af indkaldelserne af forslag** for at undgå, at indkaldelserne ligger for tæt på hinanden, og at der er indkaldelser med indsendelsesfrister i årets sidste måneder, som de offentlige organer ikke har mulighed for at deltage i. Med andre ord bør der gøres en større indsats i forbindelse med den indledende planlægning og overholdelsen af denne planlægning.

I den forbindelse medvirkede de *infodage*, som blev afholdt i 2008 og 2009, til udbredelsen af oplysninger om programmerne og specielt til en bedre forståelse af de praktiske aspekter ved indkaldelsen af forslag, såsom projektgennemførelsen og de økonomiske aspekter. Man må dog erkende, at besøg i Bruxelles kræver en betydelig investering, både i form af tid og rejseomkostninger, og det begrænser nødvendigvis deltagelsen af potentielt interesserede ansøgere fra hele EU. Man ville kunne opnå bedre resultater ved at **afholde et vist antal infodage i de enkelte lande**. Da der er behov for, at medlemsstaterne inddrages mere i programaktiviteterne, **bør infodagene afholdes i tæt samarbejde med medlemsstaternes myndigheder**, som man bør anmode om at udsende oplysninger til relevante kredse, sende invitationer til udvalgte aktører og yde logistisk støtte.

2. **Revision af projekternes budgetter.** Den oprindelige praksis med en omfattende revision af de budgetter, som ansøgerne indsendte, efter at de havde modtaget meddelelsen om tildeling af støtte, og inden aftalerne om tilskud var blevet gjort færdige, tog meget tid og forlængede derfor den samlede sagsbehandlingstid. Praksis med at revidere forslagernes budgetter havde sine fordele, da den tidligere gjorde det muligt at reducere nogle poster til mere realistiske niveauer og/eller at pege på omkostninger, som ikke var støtteberettigede, specielt fordi ca. to tredjedele af projektbudgetterne er ansat for højt. Hensynet til omkostningseffektivitet kræver dog, at processen gøres hurtigere, og endda at man anvender en helt anden fremgangsmåde. **Fra og med 2010 blev der indført en ny ordning**, som skulle løse dette problem, og som indebærer, at budgetgennemgangen finder sted som led i evalueringsprocessen, så modtagerne, når de får besked om, hvorvidt deres projekt er accepteret, også samtidig får besked om deres budgets kvalitet/status. Kommissionens foreslår ansøgeren ændringer (den nøjes ikke med at påpege fejl eller uoverensstemmelser), og hvis disse accepteres, medtages de i aftalen om tilskud, som derfor kan fremsendes **inden for nogle dage/uger** (i stedet for måneder, som det var tilfældet med den oprindelige praksis, der er beskrevet ovenfor). Hele evalueringsprocessen gør det nu muligt at indgå aftaler med modtagerne **inden for seks måneder** efter udløbet af fristen for indkaldelsen af forslag, mens det tog 12 måneder i 2008 og 10 måneder i 2009.

En periode på seks måneder er stadig lang tid for godkendelse af projekter, især når der er tale om mindre projekter, og dette kan påvirke mulighederne for at opnå samfinansiering i medlemsstaterne. Kommissionen overvejer derfor, hvordan man *yderligere kan forkorte sagsbehandlingstiden* og muliggøre en mere smidig gennemførelse af programaktiviteterne for at efterkomme deltagerens forventninger og opfylde behovet for en bedre koordinering med budgetplanlægningen i medlemsstaterne. I den forbindelse har Kommissionen iværksat målrettede indkaldelser af forslag på visse politikområder, og den overvejer muligheden af at tillade forenklede procedurer ved at indgå **rammeaftaler** med specialiserede deltagere eller nationale myndigheder for at lette finansieringen af projekter på bestemte politikområder.

I fremtiden vil Kommissionen også analysere, om der kan foretages yderligere forenklinger af ansøgningsprocessen, specielt med hensyn til budgetter. Idéen er, at man vil indføre **faste beløb** for budgetposter, som omfatter et stort antal små underposter, hvor det er ikke er praktisk muligt at indhente detaljerede oplysninger på forhånd. Når der i forbindelse med projekterne skal gennemføres visse former for standardaktiviteter, for eksempel workshop/seminarer og konferencer, bør det desuden være muligt at anvende **enhedstakster** (dvs. et bestemt beløb pr. deltager pr. dag).

3. Overvågningsystem. Det nuværende fravær af en projektovervågningsmekanisme gør det ikke muligt at træffe korrigerende foranstaltninger hurtigt nok. En ændring af aftalerne om tilskud, så de kommer til at omfatte en forpligtelse til, at modtagerne skal indsende regelmæssige **overvågningsrapporter**, er blevet drøftet og vil muligvis blive indført i 2011. Hvis overvågningsrapporterne skal kunne opfylde deres formål uden at pålægge ansøgerne en uforholdsmæssigt stor byrde, bør de være forholdsvis **korte dokumenter**, som især **fokuserer på væsentlige aspekter**, og de skal kun indsendes med **bestemte mellemrum** (f.eks. en gang om året). For at undgå, at overvågningsforpligtelsen blot bliver en administrativ procedure, bør gennemgangen af overvågningsrapporterne **foretages af embedsmænd ved Kommissionen eller bemyndigede eksperter inden for den pågældende politik**. Dette bør formodentlig omfatte **besøg i modtagernes lokaler**, så man kan få en bedre forståelse for, hvad der er i gang/er under udvikling/opnås. Kommissionens repræsentant kan også i givet fald drøfte de vanskeligheder, som modtagerne har haft, og rådgive dem om, hvad de kan gøre.

4. Webstedets informationsindhold. GD HOME's websted anses ofte for at være meget lidt informativt, og dette gælder også den del, som vedrører finansiering, der burde give oplysninger om programmerne "Forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet" og "Forebyggelse, beredskab og konsekvensstyring i forbindelse med terrorisme og andre sikkerhedsrelaterede risici". Det materiale, som kan findes om de to programmer, består hovedsagelig blot af meddelelserne om indkaldelser af forslag og det årlige arbejdsprogram. I den forbindelse er der to tiltag, som kan være særlig nyttige:

Hurtig offentliggørelse af resultaterne af indkaldelserne af forslag på webstedet. Medlemsstaterne anser en hurtig offentliggørelse af resultaterne af indkaldelserne af forslag for at være vigtig og betragter det som et væsentligt bidrag til større åbenhed i forvaltningen af programmerne. Teknisk set er dette ret enkelt at gennemføre, da man blot skal uploade et eksisterende dokument.

Offentliggørelse af oplysninger om projekter og modtagere på webstedet. Mange modtagere anser denne form for oplysninger for at være nyttige, da de vil gøre det lettere at finde frem til **mulige partnere** i forbindelse med indsendelse af ansøgninger og at finde frem til mulige synergier og overlapninger. I praksis kan dette gøres ved at medtage en **database over projekter** på GD HOME's websted, med oplysninger om udvalgte aspekter, såsom

modtagerens identitet, en beskrivelse af projektet, de iværksatte aktiviteter art, de deltagende lande m.v. På nuværende tidspunkt findes der en prototype på en database, som omfatter disse elementer. Kommissionen påtænker at uploade disse nyttige oplysninger på sit websted i 2011.

5. De forskellige *instrumenter, som er til rådighed*, er stort set tilstrækkelige til, at man kan nå programmernes mål, og det samme kan siges om de budgetbevillinger, som er afsat til de forskellige instrumenter. Der er dog visse ændringer, som bør foretages i forbindelse med to instrumenter under programmet "Forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet":

- **Afskaffelse af driftstilskud fra programmet "Forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet"**. Dette instrument er stort set ikke blevet anvendt, idet der kun er blevet tildelt ét driftstilskud i en treårig periode. Der har været betydelige omkostninger i form af det personale, som har været afsat til at analysere ansøgningerne. De foreliggende oplysninger viser, at kun et mindretal af ngo'erne er i stand til at opfylde kriterierne for støtteberettigelse og tildeling, og det er derfor sandsynligt, at efterspørgslen også vil være lav i en overskuelig fremtid. Dette *taler klart for en afskaffelse af indkaldelserne af forslag vedrørende driftstilskud*.
- **Forbedring af rammepartnerskabskonceptet**. Modtagerne sætter stor pris på konceptet "rammepartnerskabsaftale", og både modtagerne og medlemsstaternes repræsentanter er stort set enige om at understrege betydningen af at opbygge en langvarig forbindelse med Den Europæiske Union. Når man ser på de nugældende regler for samarbejdet, er vurderingen imidlertid generelt mindre positiv, hvilket giver det indtryk, at rammepartnerskabsaftalerne ikke adskilles fra almindelig aktivitetsstøtte. Der blev foretaget en række forbedringer i 2010 (bl.a. en forenkling af ansøgningskemaerne og flere muligheder for at bruge underleverandører).

Det betyder, at der skal udvikles en "forbedret" udgave af rammepartnerskabsaftalen, som giver større fleksibilitet med hensyn til den form for aktiviteter, der skal gennemføres, og med hensyn til anvendelsen af ressourcer. Dette instrument kan forbeholdes projekter, som indsendes af en gruppe af organisationer i den offentlige sektor, der er villige til at gennemføre et vist antal undersøgelser på tværs af grænserne, og som på forhånd kan få status af rammepartnere. Den større fleksibilitet bør afspejles i kontrakter, som udtrykkeligt skal indeholde:

- i) en bred definition af aktiviteterne, så der kan foretages en hurtig tilpasning som svar på ændringer i behovene
- ii) en tilsvarende bred definition af budgetposterne for at lette en omfordeling af midlerne
- iii) en vejledende fordeling af midlerne blandt partnerne, igen for at lette en omfordeling afhængig af behovene, og
- iv) muligheden for frit at ændre listen over medarbejdere, som deltager i aktiviteterne.

5. FREMTIDSPERSPEKTIVER

Hidtil har den finansielle støtte fra de to programmer dækket en række forskellige støtteområder. Denne støtte understreger den stigende betydning, som EU's politikker inden for frihed, sikkerhed og retfærdighed har fået med Lissabontraktatens ikrafttræden og med de

retningslinjer, som er udstukket i Stockholmprogrammet og den tilhørende handlingsplan. I Kommissionens meddelelse af 22. november 2010, "*Strategien for EU's indre sikkerhed i praksis - Fem skridt hen imod et mere sikkert EU*", foreslås der for de næste fire år fem strategiske mål for indre sikkerhed, og der foreslås konkrete tiltag for hvert af disse mål. Denne meddelelse vil specielt tjene som grundlag for fastsættelsen af prioriteterne for EU's finansielle støtte inden for rammerne af de eksisterende programmer "Forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet" og "Forebyggelse, beredskab og konsekvensstyring i forbindelse med terrorisme og andre sikkerhedsrelaterede risici".

På grundlag af de forholdsvis gode resultater, som begge programmer har givet, foreslår Kommissionen, at man i den tilbageværende periode frem til slutningen af 2013 viderefører programmerne uden at ændre de nuværende retsgrundlag, mens man løser de problemer, som påpeges i evalueringsrapporten, og forbedrer proceduren for tildeling af tilskud og evalueringsprocessen for at forbedre udnyttelsen af budgettet under de to programmer og tilskynde ansøgerne til at indsende projekter af høj kvalitet.

For så vidt angår den næste flerårige finansielle ramme for 2014-2020 og de nye udfordringer, som skal klares med begrænsede menneskelige ressourcer, må man imidlertid overveje at anvende nye fremgangsmåder. Kommissionen er i gang med at overveje den fremtidige indretning af EU-finansieringen på området indre anliggender, specielt hvad angår prioriteringerne for finansieringen, gennemførelsesmekanismer og budgettildelinger. Når man ser på de forskellige muligheder for den fremtidige EU-finansiering fra og med 2014, bør man tage hensyn til de værdifulde erfaringer, som er indhøstet med programmerne "Forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet" og "Forebyggelse, beredskab og konsekvensstyring i forbindelse med terrorisme og andre sikkerhedsrelaterede risici", herunder de løsninger, som man har fundet med henblik på at afhjælpe de påpegede mangler ved gennemførelsen af disse programmer. På nuværende tidspunkt har Kommissionen til hensigt til at gå videre med gennemførelsen af de eksisterende programmer under hensyntagen til denne evalueringsrapport, idet den vil fokusere på de nye politikprioriteter på området indre anliggender, som navnlig er fastsat i meddelelsen "*Strategien for EU's indre sikkerhed i praksis - Fem skridt hen imod et mere sikkert EU*", for så vidt som disse prioriteter ikke er omfattet af andre sektorspecifikke finansieringsmekanismer og programmer.